MULTIDISCIPLINAIRE VERANTWOORDING

Een onderzoek naar verantwoording van publieke managers in een multidisciplinaire samenwerkingsverband

Auteur: Wesley Verheul
Studentnummer: 3380637
Docent: dr. K. Geuijen

Universiteit Utrecht
Bestuurs- en organisatiewetenschap

Bachelorscriptie Publiek Management
April 2011

Inhoudsopgave

VOORWOORD p. II

MANAGEMENTSAMENVATTING p. III

1. INLEIDING p. 1 - 3

1.1 Aanleiding p. 1
1.2 Probleemstelling p. 2
1.3 Doelstelling p. 2
1.4 Vraagstelling p. 2 - 3
1.5 Relevantie p. 3
1.6 Leeswijzer p. 3

2. CONTEXT p. 4 - 14

2.1 Risico- en crisisbeheersing p. 4 - 6
2.1.1 Veiligheid & risico- en crisisbeheersing p. 4
2.1.2 Definitie risico- en crisisbeheersing p. 5
2.1.3 Definitie crisissituaties p. 6

2.2 Organisatie van risico- en crisisbeheersing p. 7 - 14
2.2.1 Veiligheid: een taak van de overheid p. 7
2.2.2 Kernpartners p. 7 - 9
2.2.3 Organisaties p. 10 - 11
2.2.4 Bestuurlijke context p. 12 - 14

3. THEORETISCHE KADER p. 15 - 21

3.1 Wie is de publieke manager? p. 15 - 16
3.1.1 Publieke manager en bestuurder p. 15
3.1.2 Publieke manager en professional p. 16

3.2 Wat is multidisciplinaire samenwerking? p. 16 - 18
3.2.1 Definitie van multidisciplinaire samenwerking p. 16 - 17
3.2.2 Structuurkenmerken van netwerken p. 17
3.2.3 Netwerk & onderzoek p. 18

3.3 Wat zijn verantwoordingsrelaties? p. 18 - 19
3.3.1 Definitie van verantwoording p. 18
3.3.2 Verantwoordingsvormen p. 19
3.3.3 Verantwoording & onderzoek p. 19

3.4 Welke strategische reacties zijn te onderscheiden? p. 20 - 21
3.4.1 Definitie van strategie p. 20
3.4.2 Strategieën p. 20
3.4.3 Strategie & onderzoek p. 21

4. METHODE p. 22 - 27

4.1 Operationalisering p. 22 - 23

4.2 Onderzoeksbenadering p. 24
4.2.1 Type onderzoek p. 24
4.2.2 Wetenschapsfilosofische benadering p. 24

4.3 Onderzoeksmethode p. 25 - 26
4.3.1 Dataverzameling p. 25
4.3.2 Analysemethode p. 25
4.3.3 Casestudyselectie p. 25 - 26
4.3.4 Respondentenselectie p. 26

4.4 Betrouwbaarheid en validiteit p. 27

5. RESULTATEN p. 28 - 69

5.1 Hoe is het multidisciplinaire samenwerkingsverband georganiseerd? p. 28 - 43
5.1.1 Uitgangspunten p. 28 - 30
5.1.2 Multidisciplinaire samenwerking vóór een crisis p. 31 - 38
5.1.3 Multidisciplinaire samenwerking tijdens een crisis p. 38 - 42
5.1.4 Samenvatting & conclusies p. 42 - 43

5.2 Met welke verantwoordingsrelaties hebben publieke managers te maken? p. 44 - 59
5.2.1 Verantwoordingsrelaties vóór een crisis p. 44 - 51
5.2.2 Verantwoordingsrelaties tijdens een crisis p. 51 - 52
5.2.3 Verantwoordingsrelaties na een crisis p. 52 - 57
5.2.4 Samenvatting & conclusies p. 57 - 69

5.3 Welke strategieën gebruiken publieke managers ten aanzien van hun verantwoording? p. 60 - 69
5.3.1 Verantwoording: dat hoort erbij! p. 60
5.3.2 Bureaucratische verantwoording p. 60 - 62
5.3.3 Juridische verantwoording p. 62 - 64
5.3.4 Professionele verantwoording p. 64
5.3.5 Politieke verantwoording p. 65
5.3.6 Maatschappelijke verantwoording p. 66
5.3.7 Netwerkverantwoording p. 66 - 67
5.3.8 Samenvatting & conclusies p.68 - 69

6. CONCLUSIE p. 70 - 72

7. DISCUSSIE p. 73

8. BRONVERMELDING p. 74 - 77

9. BIJLAGEN p. 78

Bijlage A: Respondenten p. 78
Bijlage B: Organisatie Veiligheidsregio Utrecht p. 79
Bijlage C: Organisatie Veiligheidsregio Kennemerland p. 80
Bijlage D: GRIP procedure p. 81

“We zijn allemaal verantwoordelijk voor de zorg naar de burger toe, maar de politie, brandweer, GHOR en gemeenten zijn echt totaal verschillende werelden.”

Voorwoord

Voor u ligt het onderzoeksrapport 'Multidisciplinaire verantwoording'. Een onderzoek dat tot stand is gekomen binnen de leerkring 'Publiek management' aan de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisatiewetenschap (USBO). Het onderzoek startte medio november 2010 en is afgerond op 21 april 2011. Gedurende vijf maanden is er een hoop werk verzet waarbij interessante perioden zich afwisselden met eenzame en stressvolle tijden. In mijn optiek is het wel een zeer leerzame periode geweest. Niet alleen raak je enorm betrokken bij de inhoud van het onderzoek, ook heb ik veel over mijzelf geleerd. Enkele voorbeelden zijn het continue ter discussie durven te stellen van je werk, omgaan met een strakke onderzoeksplanning en zelfstandig werken.

Dit rapport was echter niet tot stand gekomen zonder de hulp van anderen. Daarom wil ik graag van dit voorwoord gebruik maken om een aantal mensen te bedanken.
Allereerst wil ik graag mijn scriptiebegeleidster Karin Geuijen bedanken. Jouw positieve benadering en constructieve feedback hebben mij ertoe gezet om dit onderzoeksproces met plezier en ambitie te doorlopen.
Daarnaast gaat mijn dank uit naar mijn medestudenten in de onderzoeksgroep. Vooral de wekelijkse bijdrage van Ruben en Anouk heb ik zeer gewaardeerd.
Ook naar mijn vader Arjan, die mijn rots in de branding was gedurende het hele onderzoek, wil ik mijn grote waardering uitspreken. Je was vijf maanden lang mijn inspiratiebron, hulpbron, spellingscontrole en inhoudelijke sparringpartner. Dat was van onschatbare waarde voor dit onderzoek. Bedankt!
Het rapport had natuurlijk nooit inhoudelijk vorm gekregen wanneer er geen publieke managers waren die ik over dit onderwerp kon interviewen. Ik bedank Frans Schippers, Frank van Herpen, Ineke van der Zande, Frank Kuntz, Michiel Marchand, Irene Mokkink uit de regio Kennemerland; Hans Wink, Rob Frek, Robert-Jan Schouwerwou, Jacqueline Buitendijk, Roel de Graaf, Ad Sanders en Louis Okkersen uit de regio Utrecht; en Jan-Pieter Duhen bij de crisisoefening voor hun tijd in hun drukke agenda. Een interview en het bijwonen van een oefening zijn momenten die een student gegund dienen te worden. Ontzettend bedankt daarvoor!
Tot slot zijn daar nog mijn familie, huisgenoten, jaarclubgenoten en vrienden die ondanks een drukke periode mijn steun en toeverlaat waren. Ik heb het erg prettig gevonden om in eenzame perioden op jullie terug te kunnen vallen.

Nu rest mij u veel leesplezier te wensen in de hoop dat het onderzoek voor u een nuttige bijdrage zal zijn.

Wesley Verheul

Universiteit Utrecht

April 2011

Managementsamenvatting

Verantwoording van publieke managers in netwerken is een thema dat wetenschappelijk zeer beperkt is onderzocht. De meest bevindingen gaan er vanuit dat er spanningen kunnen ontstaan tussen verantwoording en netwerksamenwerking. Weinig studies hebben echt specifiek gekeken naar de manier waarop invulling gegeven word aan verantwoording in netwerken. Om die reden is in dit onderzoek aandacht besteed aan hoe publieke managers in een netwerksamenwerking strategisch omgaan met verantwoording.

De netwerksamenwerking van de risico- en crisisbeheersing is als uitgangspunt genomen voor dit onderzoek. Publieke managers in die samenwerking zijn vertegenwoordigers van brandweer, GHOR, politie en gemeenten (de vier kernpartners/disciplines). Zij dragen gezamenlijk zorg voor de multidisciplinaire samenwerking op het gebied van rampen en crisis. Dit gebeurt zowel vóór als tijdens een crisis in een *netwerkstructuur* die zich kenmerkt door veel verschillende actoren, die wederzijds van elkaar afhankelijk zijn en zich relatief gesloten ten opzichte van elkaar kunnen opstellen.

De publieke managers die deelnemen aan die multidisciplinaire samenwerking hebben met verscheidene verantwoordingsrelaties te maken. Zo leggen zij verantwoording af te leggen aan hun leidinggevende, inspecties, onderzoeken, professionaliteit en media maar ook aan hun netwerkpartners en de maatschappij. Uiteindelijk zijn er een zestal typen verantwoordingen waar de publieke manager mee te maken heeft; *bureaucratische, juridische, professionele, politieke, maatschappelijke en netwerkverantwoording*.

De strategie van de publieke manager is per verantwoording weer anders. Zo conformeert de publieke manager zich aan netwerkverantwoording om als een betrouwbare partner over te komen, is het conformeren aan bureaucratische verantwoording inherent aan zijn/haar functie-uitoefening en biedt men vooral weerstand tegen de afrekencultuur die door de media bij politieke verantwoording belichaamd wordt. Toch zijn er een tweetal kernprincipes te onderscheiden.
Ten eerste proberen publieke managers *primair* hun positie, organisatie en professie te *beschermen* tegen de consequenties die voort kunnen komen uit de verantwoording. Zo zijn zij transparant en open naar hun bureaucratische verantwoording, instrueren zij medewerkers hoe te verantwoorden bij inspecties en onderzoeken en maken ze gebruik van hun verantwoording naar de burger om het veelal negatieve mediabeeld evenwichtiger te maken.
Ten tweede proberen publieke managers over te komen als een *betrouwbare partner* naar hun samenwerkingspartners. Netwerkverantwoording draagt daaraan bij. Het betreft in deze vooral een informele, horizontale en collegiale verantwoordingsrelatie, terwijl het bij de bescherming van de positie, organisatie en professie vooral formele en verticale, dan wel diagonale, verantwoordingsrelaties betreft.

Over de samenwerking leggen publieke manager dus vooral verantwoording af via hun eigen formele verantwoordingsrelaties in de organisatie of professie om hun positie te beschermen. *In de samenwerking* is de verantwoording naar netwerkpartners informeel van aard met tot doel om het vertrouwen tussen de samenwerkingspartners te waarborgen.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Multidisciplinaire samenwerkingsverbanden zijn niet nieuw. Al geruime tijd bestaat het besef dat de samenleving dusdanig complex is geworden dat een inspanning van verschillende organisaties nodig is om verscheidene publieke thema's effectief te organiseren. De 'wicked problems' in onze samenleving hebben ertoe geleid dat *government* steeds meer plaats is gaan maken voor *governance*. Een vorm van organiseren waarbij "publieke diensten worden geleverd door verschillende actoren die afhankelijk van elkaar zijn." (Geuijen, 2011).

Deze gedachte is de afgelopen decennia ook doorgedrongen op het gebied van regionale risico- en crisisbeheersing. "Door een toenemende verstrengeling van economie, technologie, ecologie, cultuur en bestuur is de complexiteit van de samenleving sterk toegenomen." (Landa & Mestrum, 2010) Die groeiende complexiteit heeft ertoe geleid dat ook crisissituaties zich minder aantrekken van de klassieke grenzen van de samenleving. Nieuwe ramptypen, zoals grieppandemieën, terreurdreigingen en overstromingen, "vragen om een nieuwe aanpak, andere partners en een hedendaagse strategie". (Landa & Mestrum, 2010).
Uit onderzoek naar rampen uit het verleden is gebleken dat coördinatie in de hulpverlening van rampen en ongevallen vaak een gebrekkig onderdeel is. Menno van Duin deed in *Van Rampen Leren* een vergelijkend onderzoek naar drie soorten rampen in Nederland. "In alle gevallen […] bleek coördinatie tussen de aanwezige organisaties en diensten moeilijk te realiseren.[…] Onvoldoende preparatie (men kende elkaar soms niet eens) en slechte coördinatie tussen en binnen organisaties bemoeilijkten de informatieprocessen tussen de betrokken diensten." (Van Duin, 1992)
Ook evaluatierapporten van grootschalige crisissituaties zoals de vuurwerkramp in Enschede en de cafébrand in Volendam concluderen dat de samenwerking tussen hulpverleningsorganisaties noodzakelijk is om adequaat op te treden in dergelijke situaties. Zo stelt de Commissie Oosting, die onderzoek deed naar de organisatie van de rampenbestrijding van de vuurwerkramp, dat "een goede afstemming van taken en coördinatie van werkzaamheden van wezenlijk belang zijn voor een effectieve bestrijding van een ramp." (Commissie Oosting, 2001, 162).
De complexiteit van de samenleving en de conclusies uit evaluaties van verscheidene rampen en ongevallen hebben het besef doen ontstaan dat een goede *samenwerking, afstemming en coördinatie tussen de hulpverleningsdiensten* noodzakelijk is om bij de rampenbestrijding adequaat te kunnen reageren op dergelijke grootschalige incidenten.

Hoewel er al geruime tijd invulling wordt gegeven aan de samenwerking tussen hulpverleningsdiensten, is de samenwerking met de invoering van de Wet veiligheidsregio's een wettelijke taak geworden. De wet schrijft voor dat brandweer, gemeenten, politie en geneeskundige diensten samen afspraken met elkaar dienen te maken over "wie waarvoor verantwoordelijk is en wie op welk moment bevoegd is". (Veiligheidsberaad, 2011)

1.2 Probleemstelling

Brandweer, Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio (GHOR), gemeenten en politie zijn de vier *kernpartners* op regionaal niveau die samenwerken om goed voorbereid te zijn op crisissituaties. Publieke managers van deze kernpartners komen samen om hun achterban en expertise te vertegenwoordigen in die samenwerking. De achterliggende gedacht is dat door een intensievere samenwerking de risico- en crisisbeheersing op regionaal niveau professioneler en slagkrachtiger kan worden georganiseerd.

Wetenschappers hebben echter aangegeven dat netwerksamenwerking op gespannen voet kan staan met verantwoording (Stoker, 1998; Milward, 1996; Acar & Robertson, 2004; Geuijen, 2011; Bovens, 2005). Bovens (2005) noemt bijvoorbeeld the *problem of many hands*: "Because many different officials contribute in many ways to decision and policies of government, it is difficult even in principle to identify who is morally responsible for political outcomes"" (p. 189). Stoker (1998) stelt daarbij dat het voor samenwerkingspartners lastig kan zijn om verantwoording over zaken af te leggen waar men het niet mee eens is. Er zijn dus verschillende spanningen te noemen.

Toch zullen publieke managers zich moeten verantwoorden voor hun handelen in de samenwerking en de daaraan gekoppelde resultaten. Om meer licht te schijnen op deze ogenschijnlijke spanning tussen verantwoording en netwerken, onderzoeken we op welke manier verantwoording een rol speelt bij publieke managers, die deelnemen aan een netwerksamenwerking. We zoomen daarvoor specifiek in op de samenwerking op het gebied van risico- en crisisbeheersing.

1.3 Doelstelling

In het licht van de probleemstelling, heeft dit onderzoek tot doel om meer inzicht te krijgen in hoe er door publieke managers in netwerken invulling wordt gegeven aan hun verantwoording. Specifiek is de bedoeling van dit onderzoek om de verantwoording van de publieke manager vanuit een strategisch oogpunt te bekijken, waarbij de relatie tussen de publieke manager en zijn omgeving, bestaande uit netwerkpartners, de eigen organisatie en andere publiek en private partijen, centraal staat.

1.4 Vraagstelling

Op basis van de aanleiding, probleem- en doelstelling is er in dit onderzoek gekozen voor de volgende centrale vraagstelling:

Op welke wijze gaan publieke managers strategisch om met hun verantwoordingsrelaties in een multidisciplinair samenwerkingsverband?

De centrale vraagstelling valt uiteen in een drietal theoretische deelvragen en een drietal empirische deelvraag.

Theoretische deelvragen:

1. *Wat is een multidisciplinair samenwerkingsverband?*
2. *Wat zijn verantwoordingsrelaties?*
3. *Welke strategieën zijn er te onderscheiden?*

Empirische deelvragen:
1. Hoe is het multidisciplinaire samenwerkingsverband georganiseerd?
2. Met welke verantwoordingsrelaties hebben publieke managers te maken?
3. Welke strategieën gebruiken publieke managers ten behoeve van hun verantwoording?

1.5 Relevantie

Het onderzoek naar verantwoording van publieke managers in netwerken, en dan specifiek binnen het domein van risico- en crisisbeheersing, is zowel maatschappelijk als wetenschappelijk relevant.
De wetenschappelijke relevantie heeft te maken met het feit dat er zeer beperkt onderzoek is verricht naar de relatie tussen verantwoording en netwerken. Beide begrippen komen op zichzelf wel uitvoerig aan bod, maar opmerkingen over de relatie tussen verantwoording en netwerken blijven bij het benoemen van spanningen en mogelijke problemen. Diepgaand onderzoek naar de manier waarop publieke managers in netwerken zich verantwoorden komt binnen de wetenschap nauwelijks voor.
De maatschappelijke relevantie heeft betrekking op het specifieke beleidsdomein waar in dit onderzoek naar gekeken wordt; risico- en crisisbeheersing. Het betreft de samenwerking van hulpverleningsorganisaties die gezamenlijk moeten zorgen voor een adequaat optreden ten tijde van crisissituaties. Zij hebben dus een fundamentele taak om de samenleving stabiel te houden, en indien een crisis zich voordoet, weer stabiel te krijgen. Hun handelen heeft dus direct impact op het welzijn van mensen. Omdat die impact zo groot is, is het van belang om te weten hoe daarover verantwoording wordt afgelegd.

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk twee wordt eerst de context van de publieke manager besproken. Specifieke aandacht gaat dan uit naar het beleidsdomein van de risico- en crisisbeheersing en de organisatie daarvan.
In hoofdstuk drie staat het theoretisch kader centraal. In dit hoofdstuk worden de theoretische deelvragen beantwoorden. Dit dient als kader bij de beantwoording van de empirische deelvragen.
Hoofdstuk vier gaat in op de onderzoeksmethode. Het uitgangspunt van dit hoofdstuk is om aan te geven hoe het onderzoek is opgebouwd en welke keuzes daaraan ten grondslag liggen.
De resultaten komen per deelvraag aan bod in hoofdstuk vijf gevolgd door de conclusie in hoofdstuk zes.
Tot slot biedt hoofdstuk zeven op basis van het onderzoek nog een aantal mogelijkheden voor vervolgonderzoek.

2. Context

Dit hoofdstuk schetst de context waar de publieke managers mee te maken hebben in de samenwerking en bij hun verantwoording. Er wordt ingegaan op een drietal zaken. Ten eerste wordt het *beleidsdomein*, waar de publieke manager werkzaam in is, nader uitgelegd. Het gaat vooral om de vraag wat risico- en crisisbeheersing is en hoe dat zich verhoudt tot crisissituaties én het thema veiligheid. In tweede instantie bekijken we de *kernpartners* die de publiek managers vertegenwoordigen. Wie zijn de kernpartners? Wat zijn hun taken? Tot slot beschrijft dit hoofdstuk *de organisatorische en bestuurlijke omgeving* van de publieke managers. Onder welke organisatie vallen de publieke managers van de verschillende kernpartners en met welke bestuurlijke context hebben zij te maken?

2.1 Risico- en crisisbeheersing

Risico- en crisisbeheersing is een term die in verschillende hoedanigheden wordt gebruikt. Het is in het kader van dit onderzoek daarom van belang om dit beleidsterrein nader te definiëren. Op de eerste plaats wordt bekeken hoe risico- en crisisbeheersing zich verhoudt tot het thema veiligheid. Ten tweede wordt specifieker ingegaan op risico- en crisisbeheersing. Tot slot is het noodzakelijk om een crisissituatie te conceptualiseren, omdat deze situaties de kern vormen van waar het bij de risico- en crisisbeheersing om gaat.

2.1.1 Veiligheid & risico- en crisisbeheersing

Veiligheid is een begrip dat vanuit verschillende perspectieven kan worden benaderd. Het belangrijkste onderscheid om de risico- en crisisbeheersing te duiden is het verschil tussen fysieke en sociale veiligheid. *Fysieke veiligheid* wordt door het Nederlands Insituut voor Fysieke Veiligheid (NIFV) gedefinieerd als “het gevrijwaard zijn (en het gevrijwaard voelen) van gevaar dat voortvloeit uit ongevallen van diverse aard. Dit gevaar bedreigt materiële en immateriële zaken die de maatschappij waardevol acht, zoals leven en gezondheid van mens en dier, goederen, het milieu en het ongestoord functioneren van de maatschappij.” (NIFV, 2008) Fysieke veiligheid betreft dus de bescherming van de samenleving tegen situaties die een bedreiging kunnen vormen voor de gezondheid en samenleving.
Sociale veiligheid kent een andere insteek. “Sociale veiligheid is de bescherming of het zich beschermd voelen tegen gevaar dat veroorzaakt wordt door of dreigt van de kant van menselijk handelen in de openbare ruimte.” (Rob, 2011). Sociale veiligheid betreft dus de bescherming tegen bedreigend menselijk handelen. In tegenstelling tot fysieke veiligheid betreft het hier bijvoorbeeld delicten, misdrijven en sociale problematiek.

Risico- en crisisbeheersing is een beleidsterrein dat geschaard kan worden onder fysieke veiligheid. Risico- en crisisbeheersing focust zich primair op het voorkomen en bestrijden van ongevallen die een bedreiging vormen voor mens, dier en samenleving. Secundair heeft risico- en crisisbeheersing ook raakvlakken met sociale veiligheid. In de complexe maatschappij komen steeds meer incidenten voor die zowel te maken hebben met fysieke en sociale veiligheid. Ten aanzien van bijvoorbeeld terrorisme is op te merken dat ook daar een rol is weggelegd voor de risico- en crisisbeheersing. Desalniettemin richt risico- en crisisbeheersing zich voornamelijk op het fysieke domein van veiligheid.

2.1.2 Definitie risico- en crisisbeheersing

Nu duidelijk is hoe risico- en crisisbeheersing zich verhoudt tot het thema veiligheid, zijn we in staat om een specifiekere duiding te geven van het beleidsterrein.

Risico- en crisisbeheersing behelst, zoals de naam al doet voorspellen, twee beleidssectoren. Beide zijn door middel van de veiligheidsketen goed te begrijpen.

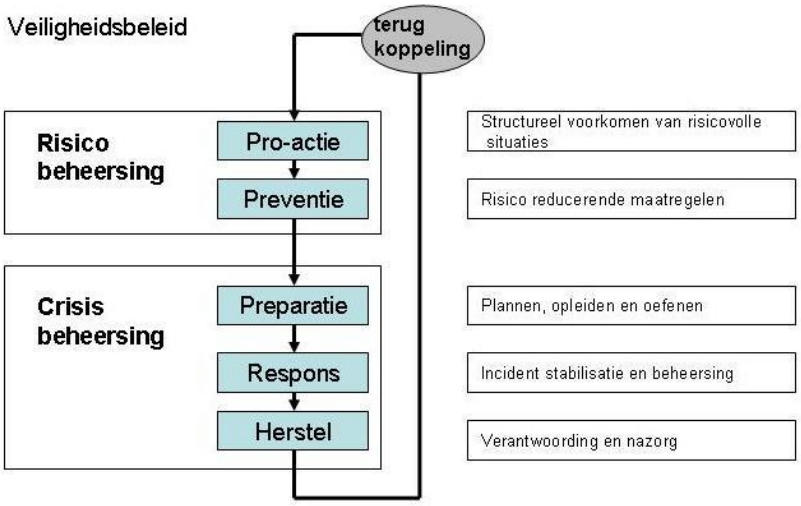
"De veiligheidsketen geeft fasen (schakels) aan waarin een voortschrijding in de tijd kan worden herkend en waarbinnen acties kunnen worden ondernomen om de veiligheid te integreren in plannen en de veiligheid in relatie tot hulpverlening te verbeteren." (Muller e.a. (red.), 2007, p.530)

De veiligheidsketen is door het Ministerie van Binnenlandse Zaken in 1993 geïntroduceerd.

De *veiligheidsketen* (BZK, 1993) bestaat uit vijf fasen:

- *Proactie:* het wegnemen van structurele oorzaken van onveiligheid.
- *Preventie:* de zorg voor het voorkomen van directe oorzaken van onveiligheid en het zoveel mogelijk beperken van gevolgen van inbreuken indien die zouden optreden.
- *Preparatie:* de daadwerkelijke voorbereiding op de bestrijding van inbreuken.
- *Repressie:* de daadwerkelijke bestrijding van inbreuken en verlening van hulp in acute situaties.
- *Nazorg/Herstel:* al hetgeen nodig is om zo snel mogelijk weer terug te keren in de 'normale' verhoudingen

Risicobeheersing en crisisbeheersing zijn volgens onderstaand model binnen de veiligheidsketen geïntegreerd.



Risicobeheersing heeft dus betrekking op het treffen van maatregelen en voorzieningen ter voorkoming van crisissituaties door het beperken of voorkomen van risico's. *Crisisbeheersing* behelst "het geheel aan maatregelen en voorzieningen, met inbegrip van de voorbereiding daarop" (Wet Veiligheidsregio's, artikel 1) dat in een crisis wordt getroffen ter handhaving van de openbare orde en veiligheid.

Het is ten eerste belangrijk om te constateren dat de fasen pro-actie, preventie en preparatie zich *voor een crisissituatie* afspelen, de fase respons zich *tijdens een crisissituatie* afspeelt en de herstel fase *na een crisissituatie* om de hoek komt kijken. Ten tweede is het van belang om aan te geven dat de verschillende schakels in de keten niet los van elkaar staan, maar *elkaar beïnvloeden*. Hoe een crisis uiteindelijk is bestreden, heeft uiteindelijk weer effect op welke risico's dienen te worden voorkomen en hoe er op dergelijke crisissituaties in het vervolg wordt voorbereid.

2.1.3 Definitie crisissituatie

Risico- en crisisbeheersing heeft tot doel om crisissituaties te voorkomen en te bestrijden. Crises zijn daarom inherent aan de risico- en crisisbeheersing. Om die reden is het noodzakelijk om een crisissituatie nader te definiëren.

In de Wet Veiligheidsregio's artikel 1 wordt een crisissituatie gedefinieerd als "een situatie waarin een vitaal belang van de samenleving is aangetast of dreigt te worden aangetast". Wettelijk betreft een crisissituatie dus een *bedreiging* van een vitaal belang van de samenleving. Hoewel een ramp volgens de Wet Veiligheidsregio's wordt gedefinieerd als "een zwaar ongeval of gebeurtenis waarbij het leven en de gezondheid van veel personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate zijn geschaad of worden bedreigd", wordt het begrip ramp in dit onderzoek geschaard onder het begrip crisis met als toevoeging dat het in een crisissituatie niet alleen hoeft te gaan over een bedreiging maar ook over een *ernstige verstoring* van de samenleving.
Het Crisis Onderzoek Team (COT) voegt aan die bedreiging een aantal andere kenmerken van een crisissituatie toe. Volgens het Rosenthal e.a. (2001) wordt een crisis gedefinieerd 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 neme van kritieke beslissingen." (p.12) Een crisissituatie betreft volgens het COT dus niet alleen een bedreiging van de samenleving, maar ook een situatie die wordt gekarakteriseerd door *urgentie, onzekerheid en kritieke beslissingen*.
Omdat het in dit onderzoek gaat over regionale crisissituaties dient er aan de voorgaande definities een extra element aan toegevoegd te worden. Helsloot e.a. (2010) geven aan dat het dan een situatie betreft met "een *'regionaal effect'*. Dat betekent dat het effect van de crisis voor de bevolking zich beperkt tot (het gebied van) een veiligheidsregio." (p. 44). Tevens stelt Helsloot e.a. (2010) dat er bij een crisis "*een gecoördineerde inzet van diensten en organisaties* van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken" (p. 44).
Samenvattend wordt een regionale crisissituatie in dit onderzoek gedefinieerd als *een situatie waarbij sprake is van:*

a) een bedreiging of ernstige verstoring van een vitaal belang van de samenleving
b) urgentie
c) onzekerheid
d) kritieke beslissingen
e) een regionaal effect
f) een gecoördineerde inzet van diensten en organisaties

2.2 Organisatie van risico- en crisisbeheersing

2.2.1 Veiligheid: een taak van de overheid

Veiligheid is een taak van de overheid. Hoewel die taak niet expliciet zo staat beschreven in de wet zijn er in de Grondwet wel bepalingen opgenomen waaruit blijkt dat de zorg voor de samenleving een overheidsaangelegenheid is.

Grondwet

Artikel 21
De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu.

Artikel 22, lid 1
De overheid treft maatregelen ter bevordering van de volksgezondheid.

Hoewel "bescherming van het leefmilieu" en "bevordering van de volksgezondheid" zeer brede begripsbepalingen zijn voor (fysieke) veiligheid, wordt er op tal van terreinen door de overheid concreet invulling gegeven aan deze taak. Risico- en crisisbeheersing is een dergelijk beleidsterrein waar die overheidstaak tot uiting komt.
Op *regionaal niveau* zijn er publieke managers werkzaam op het gebied van risico- en crisisbeheersing. In de volgende paragrafen gaan we in op de positie van de publieke manager binnen de regionale organisatie van de risico- en crisisbeheersing.

2.2.2 Kernpartners

Er zijn vier kernpartners die de vaste bezetting zijn van het samenwerkingsverband; de brandweer, Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio (GHOR), politie en gemeenten. De publieke managers in dit onderzoek zijn *vertegenwoordigers* van deze kernpartners. Om die reden wordt in deze paragraaf uitgelegd wat die kernpartners doen en wat hun taken zijn.

2.2.2.1 Brandweer

De brandweer is een professie die al geruime tijd bestaat. Al in de Middeleeuwen waren er burger- en buurtinitiatieven om branden, die destijds nog gehele steden konden verwoestten, te bestrijden. Pas tijdens de Industriële Revolutie is er door technologische ontwikkelingen een moderne en professionele brandweer ontstaan. In tegenstelling tot de burgerinitiatieven tijdens de Middeleeuwen begon de overheid zich in deze periode meer te ontfermen over de brandbestrijding. Vanaf de Industriële Revolutie heeft de brandweer vervolgens talloze ontwikkelingen doorgaan, waarbij vooral het takenpakket van de brandweer werd uitgebreid met rampenbestrijding en hulpverlening. (Wevers, 2010, p. 25-26)
Vooralsnog is de brandweer een *zeer lokaal georganiseerde hulpverleningsdienst* die sterk verankerd is in de maatschappij. Toch spreken we op de dag van vandaag over een *regionale brandweer*. De brandweer maakt de ontwikkeling door van een gemeentelijke dienst naar een regionale organisatie.

Ondanks de regionalisering blijft de brandweer vooral een hulpverleningsdienst die door *vrijwilligers* in stand wordt gehouden. Nederland kent ongeveer 22.000 brandweervrijwilligers. Dat is 80% van het brandweerpersoneel. (Vakvereniging Brandweer Vrijwilligers, 2011)

De taken van de (regionale) brandweer zijn op 1 oktober 2010 met de invoering van de Wet veiligheidsregio's opnieuw vastgesteld. Duidelijk is dat zij een belangrijke taak hebben ten aanzien van de risico- en crisisbeheersing. De brandweer wordt in de risico- en crisisbeheersing ook wel de *rode discipline* genoemd.

Wet veiligheidsregio's
Artikel 25

1. De door het bestuur van de veiligheidsregio ingestelde brandweer voert in ieder geval de volgende taken uit:
a. het voorkomen, beperken en bestrijden van brand;
b. het beperken en bestrijden van gevaar voor mensen en dieren bij ongevallen anders dan bij brand;
c. het waarschuwen van de bevolking;
d. het verkennen van gevaarlijke stoffen en het verrichten van ontsmetting;
e. het adviseren van andere overheden en organisaties op het gebied van de brandpreventie, brandbestrijding en het voorkomen, beperken en bestrijden van ongevallen met gevaarlijke stoffen.

2. De regionale brandweer voert tevens taken uit bij de rampen en crises in het kader van rampenbestrijding en crisisbeheersing.

2.2.2.2 Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio (GHOR)

De GHOR is een veel jongere dienst dan de brandweer. De GHOR is een *regionale hulpverleningsorganisatie* die de geneeskundige diensten in de risico- en crisisbeheersing vertegenwoordigd. Zij wordt daarom ook wel de *witte discipline* genoemd. Het is dus belangrijk om te vermelden dat de GHOR niet een ambulancedienst, ziekenhuis of huisarts is. De GHOR is een *netwerkorganisatie* die alle geneeskundige hulpverleningsorganisaties bij elkaar brengt om afspraken te maken over de hulpverlening tijdens rampen en crisis. "De GHOR is belast met *de coördinatie, aansturing en regie van de geneeskundige hulpverlening* in het kader van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing en met de advisering van andere overheden en organisaties op dat gebied. […] Om deze taak zo goed mogelijk voor te bereiden maakt de GHOR afspraken met zorgverleners als: GGD'en, huisartsen, Rode Kruis, psychosociale hulpverleners, traumacentra, ziekenhuizen en ambulancediensten." (Ed d'hondt, 2011, p. 5)

De wettelijke taken vloeien net als de taken van de brandweer voort uit de nieuwe Wet veiligheidsregio's.

Wet veiligheidsregio's
Artikel 33

1. Instellingen als bedoeld in de Wet toelating zorginstellingen, zorgaanbieders als bedoeld in de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg, ambulancevervoerders en gezondheidsdiensten in die regio, die een taak hebben binnen de geneeskundige hulpverlening, treffen de nodige maatregelen met het oog op hun taak en de voorbereiding daarop.

2. Het bestuur van de veiligheidsregio en de in die regio werkzame instellingen, zorgaanbieders, ambulancevervoerders en diensten, bedoeld in het eerste lid, maken schriftelijke afspraken over de inzet van deze instellingen, zorgaanbieders, ambulancevervoerders en diensten bij de uitvoering van hun taak en op de voorbereiding daarop.

2.2.2.3 Politie

De politie is in tegenstelling tot de GHOR en brandweer niet alleen een *hulpverleningdienst* maar ook een *opsporing- en handhavingorganisatie*. De meeste publieke managers houden zich vooral bezig met praktijken als misdaad- en criminaliteitsbestrijding, voetbalvandalisme, rellen, gijzelingen en overlast. Het betreft hier beleidsterreinen die meer van doen hebben met *sociale veiligheid*.
Desalniettemin is er ook een belangrijke taak voor de politie weggelegd in de risico- en crisisbeheersing, oftewel de fysieke veiligheid. De politie draagt bijvoorbeeld ten tijde van een crisis zorg voor het verlenen van noodhulp, het begeleiden van verkeerssituaties, het beschermen van hulpverleners en het afsluiten van het rampgebied. De politie is de *blauwe discipline* in de risico- en crisisbeheersing.

De hulpverlenende taak van de politie ten aanzien van de risico- en crisisbeheersing is af te leiden uit artikel 2 van de Politiewet 1993. Deze wet stelt het volgende.

Politiewet 1993

Artikel 2

De politie heeft tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegde gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven.

2.2.2.4 Gemeenten

De ambtelijke organisaties van de gemeenten in een regio, zijn net als de politie belast met een omvangrijk takenpakket. Dagelijks hebben zij bijvoorbeeld van doen met huisvesting, burgerzaken, onderwijs en infrastructuur. In eerste instantie is de gemeentelijke organisatie dus niet een hulpverleningsdienst. Ook hier geldt dat er ten tijde van een crisis belangrijke taken zijn weggelegd voor gemeenten zoals slachtofferhulp, slachtofferregistratie en crisiscommunicatie. Voor een crisis houden zij zich bijvoorbeeld bezig met vergunningverlening. Gemeenten vormen de *oranje discipline*. Daarnaast zijn gemeenten ook mede financier van de risico- en crisisbeheersing. Brandweer en GHOR worden vooral bekostigd door de regiogemeenten.

2.2.3 Organisaties

In paragraaf 2.2.1 is gekeken naar de kernpartners die de disciplinaire uitgangspunten vormen van de samenwerking.
Het is echter belangrijk om het onderscheid te maken tussen de kernpartners en de organisatie van de kernpartners. De brandweer en GHOR zijn regionaal georganiseerd in een veiligheidsregio, de politie in een politieregio en de gemeenten blijven lokale ambtelijke organisaties. Wat betekent dit voor de publieke manager? De publieke manager is *een vertegenwoordiger van een kernpartner* (oftewel discipline), maar is *in dienst van een organisatie*.
Om de organisaties wat te verduidelijken, kijken we naar de drie organisatievormen; veiligheidsregio, politieregio en gemeente.

2.2.3.1 Veiligheidsregio

Op 1 oktober 2010 is de Wet veiligheidsregio's in werking getreden. Deze wet is een vervanging van de Brandweerwet 1985, de Wet zware ongevallen en rampen (Wrzo) en de Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen. De wet verdeelt het Nederlandse grondgebied in 25 regio's.
In die 25 regio's stellen de gemeenten op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR) veiligheidsregio's in. Dit zijn openbare lichamen met een aantal taken. Deze taken zijn wettelijk verankerd in de Wet Veiligheidsregio's.

Wet Veiligheidsregio's

Artikel 10
Bij de regeling, bedoeld in artikel 9, worden aan het bestuur van de veiligheidsregio de volgende taken en bevoegdheden overgedragen:

a. het inventariseren van risico's van branden, rampen en crises;
b. het adviseren van het bevoegd gezag over risico's van branden, rampen en crises in de bij of krachtens de wet aangewezen gevallen alsmede in de gevallen die in het beleidsplan zijn bepaald;
c. het adviseren van het college van burgemeester en wethouders over de taak, bedoeld in artikel 3, eerste lid;
d. het voorbereiden op de bestrijding van branden en het organiseren van de rampenbestrijding en crisisbeheersing;
e. het instellen en in stand houden van een brandweer;
f. het instellen en in stand houden van een GHOR;
g. het voorzien in de meldkamerfunctie;
h. het aanschaffen en beheren van gemeenschappelijk materieel;
i. het inrichten en in stand houden van de informatievoorziening binnen de diensten van de veiligheidsregio en tussen deze diensten en de andere diensten en organisaties die betrokken zij bij de onder d, e, f, en g genoemde taken. '

In het kader van dit onderzoek zijn er een drietal taken belangrijk om uit te lichten.
De Wet veiligheidsregio schrijft voor dat de veiligheidsregio is belast met

- het in stand houden van de *(regionale) brandweer*.
- het in stand houden van de *GHOR*.
- een regiefunctie op de *multidisciplinaire samenwerking*.

Dit houdt concreet in dat de brandweer en GHOR onder de organisatie van de veiligheidsregio vallen en dat de veiligheidsregio verantwoordelijk is voor de *coördinatie en afstemming van de multidisciplinaire samenwerking* op het gebied van risico- en crisisbeheersing.
Net als dat de GHOR een netwerkorganisatie is ten behoeve van de geneeskundige diensten, is de veiligheidsregio een netwerkorganisatie ten behoeve van partners in de multidisciplinaire samenwerking.

De ambtelijke invulling van de veiligheidsregio's wordt op basis van een organisatieregeling vastgesteld door de besturen van die regio's. Er zijn daarvoor geen landelijke eisen. Dit houdt in dat de multidisciplinaire samenwerking per veiligheidsregio dus anders vorm kan krijgen. Desalniettemin komt het principe op hetzelfde neer; de brandweer, politie, GHOR en gemeenten werken als kernpartners multidisciplinair samen. De organisatie van de Veiligheidsregio Utrecht en Veiligheidsregio Kennemerland zijn in bijlage B en C opgenomen.

2.2.3.2 Politieregio

De territoriale grenzen van de politieregio's zijn hetzelfde als de grenzen van de veiligheidsregio's. De veiligheidsregio en politieregio zijn echter twee verschillende organisaties.
De politieregio is de organisatievorm van de kernpartner 'politie'. De politieregio kan net als de veiligheidsregio per regio anders ambtelijk worden ingericht. Alle Politieregio's hebben echter wel te maken met hetzelfde uitputtende takenpakket.
Omdat het takenpakket van de politie breder is dan alleen de risico- en crisisbeheersing zijn de politieregio's dus ook breed georganiseerd. Binnen de politieorganisatie is een *bureau conflict- en crisisbeheersing* (BCCB) opgenomen. Dit bureau heeft onder andere als taak om samen te werken met brandweer, GHOR en gemeenten met tot doel om goed voorbereid te zijn op rampen en crises. Binnen dit bureau zijn dus publieke managers werkzaam die invulling geven aan die taak en de politiediscipline in het multidisciplinaire samenwerkingsverband vertegenwoordigen.
De publieke manager van de politie is dus in dienst van de Politieregio en het aanspreekpunt voor de brandweer, GHOR en gemeenten.

Hoewel het politiebestel de afgelopen tijd ter discussie heeft gestaan en de plannen van het kabinet Rutte I duidelijk zijn over de invoering van een nationale politie, is het de vraag hoe lang het duurt voordat de organisatie van de politie weer veranderd. In dit onderzoek blijven we echter uitgaan van de regionaal georganiseerd politie.

2.2.3.3 Gemeenten

De gemeenten binnen de regiogrenzen zijn uiteindelijk de organisaties die de gemeentelijke discipline vertegenwoordigen. Publieke managers van gemeenten, die belast zijn met risico- en crisisbeheersing, stemmen af op regionaal niveau om gezamenlijk zorg te dragen voor de gemeentelijke taken in de risico- en crisisbeheersing. Doordat er echter in de meeste regio's erg veel gemeenten zijn, is er vaak een coördinator aangesteld voor alle gemeenten. Zo is er op strategisch niveau sprake van een coördinerend gemeentesecretaris. Op voorbereidend strategisch niveau is dit echter een complexer verhaal. Publieke managers zijn dan meestal in dient van de veiligheidsregio als een coördinator voor de gemeenten.

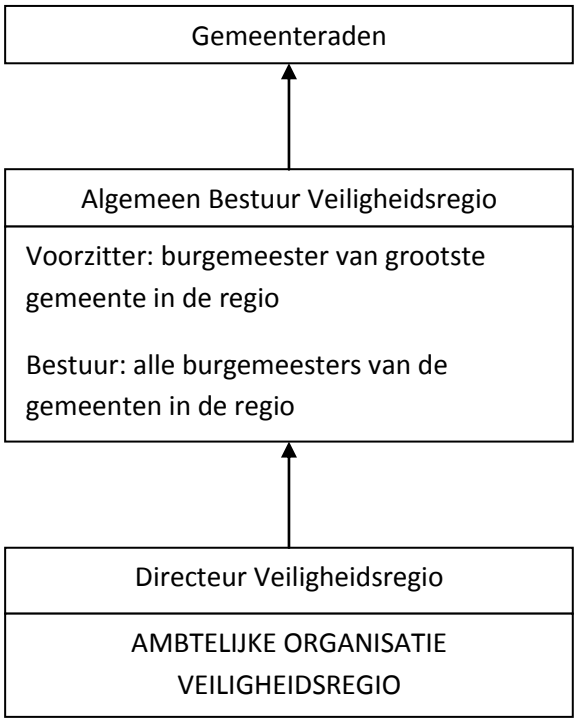
2.2.4 Bestuurlijke context

In paragraaf 2.2.1 is duidelijk geworden dat de veiligheidsregio, politieregio en de gemeenten de drie organisaties zijn met een kerntaak in de risico- en crisisbeheersing. Omdat de publieke managers van deze organisaties het uitgangspunt vormen van dit onderzoek, is het van belang om de relatie van deze organisaties ten opzichte van het openbaar bestuur te duiden.

2.2.4.1 Veiligheidsregio

Zoals al eerder is vermeld, zijn de veiligheidsregio's ingesteld op basis van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR). Bestuurlijk gezien betekent dit dat alle gemeenten gezamenlijk democratisch verantwoordelijk zijn voor de veiligheidsregio. De veiligheidsregio neemt daarmee de vorm aan van een *verlengd lokaal bestuur*.

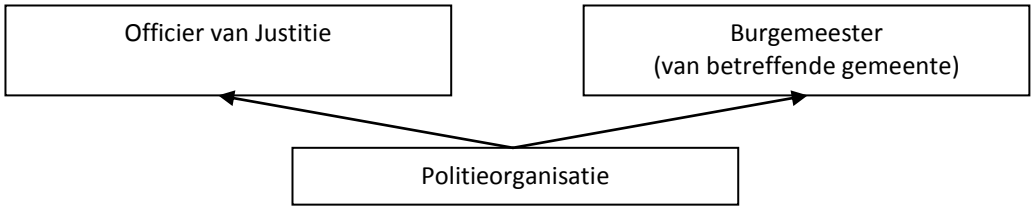
Alle burgemeesters van alle gemeenten binnen de regiogrenzen van een veiligheidsregio vormen gezamenlijk het algemeen bestuur van de veiligheidsregio (art. 11 lid 1 Wvr).
De voorzitter van het algemeen bestuur is de burgemeester van de grootste gemeente in de regio. Het is belangrijk om te vermelden dat de voorzitter van de veiligheidsregio daarmee dezelfde persoon is als de korpsbeheerder van de politieregio (art. 11 lid 2 Wvr).
De voorzitter wordt bijgestaan door een aantal leden van het algemeen bestuur die bepaalde portefeuilles op zich hebben genomen. Gezamenlijk zijn zij het dagelijks bestuur van de veiligheidsregio.
Het algemeen bestuur is uiteindelijk bestuurlijk verantwoordelijk voor de ambtelijke organisatie van de veiligheidsregio. Die verantwoording wordt afgelegd door de voorzitter van de veiligheidsregio naar de betreffende gemeenteraden in de regio.



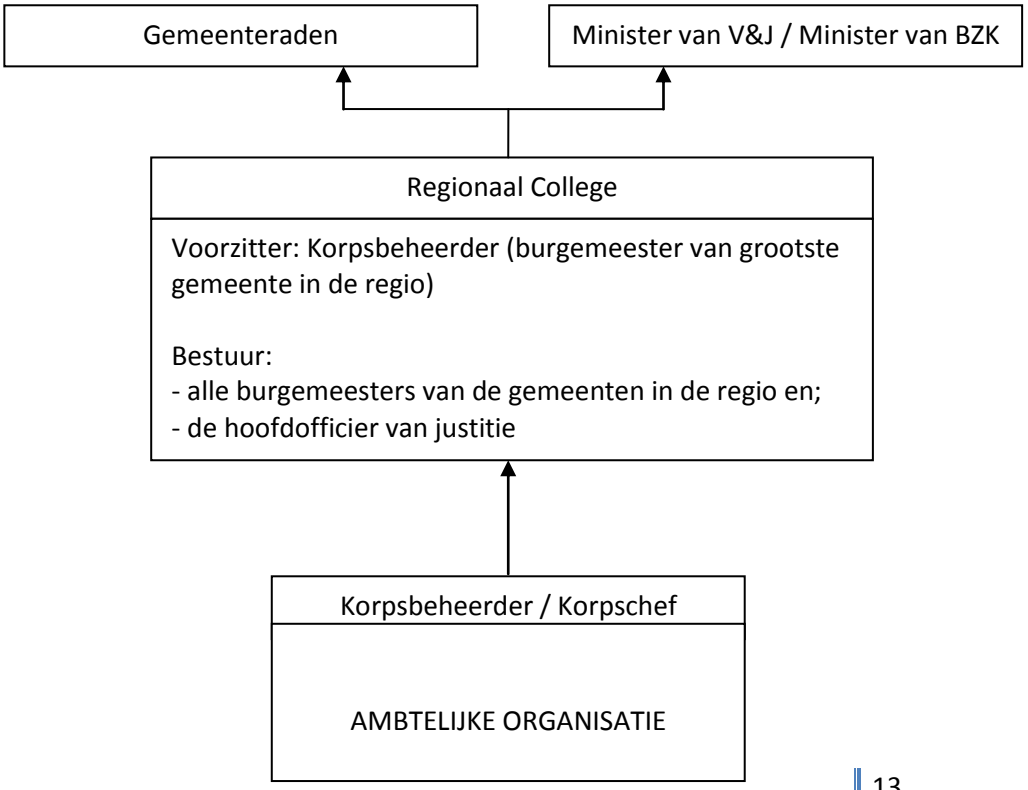
2.2.4.2 Politieregio

De politie is een vorm van functioneel bestuur. Het is belast met een uitputtend takenpakket waarbij gezag en beheer zijn gescheiden.
Gezag heeft betrekking op de beslissingsbevoegdheid over de inzet en over het optreden van de politie. Het beheer is de zorg voor de organisatie in de breedste zijn, zoals het financiële beleid, de middelen, de personeelszorg en de werving van politieambtenaren. (Politieregio Brabant Zuid-Oost, 2010)

Het gezag van de politie is duaal. Zo stelt artikel 12 van de Politiewet 1993 dat de burgemeester van de betreffende gemeente het bevoegd gezag is wanneer de politie optreedt ten aanzien van de handhaving van openbare orde en hulpverlening. Artikel 13 van de Politiewet 1993 geeft daarnaast aan dat wanneer de politie optreedt ter "strafrechtelijke handhaving van de rechtsorden, dan wel taken verricht ten diensten van de justitie" de officier van justitie het bevoegd gezag is.

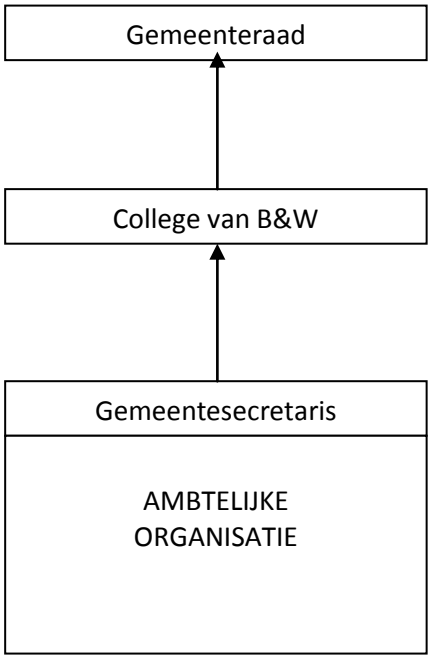


Het beheer van de politieregio is in handen van de korpsbeheerder. De dagelijkse leiding daarover ligt bij de korpschef. De korpsbeheerder is de burgemeester van de grootste gemeente in de regio. Hij/zij is tevens de voorzitter van het regionaal college dat op basis van artikel 22 van de Politiewet 1993 het regionale bestuur vormt van de politieregio. Het regionaal college bestaat uit alle burgemeesters van de gemeenten in de regio en de hoofdofficier van justitie. Het regionale college geeft invulling aan het regionale beleid van de politie. Zij dienen daarbij rekening te houden met de landelijke doelstellingen van de Ministeries Veiligheid & Justitie en Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties en de lokale doelstellingen van de gemeenten.



2.2.4.3 Gemeenten

De gemeenten zijn een van de drie bestuurslagen in het Huis van Thorbecke. De wethouders en de burgemeester zijn bestuurlijke verantwoordelijk voor het ambtelijke optreden van hun portefeuilles. Het college van B&W legt verantwoording af aan de gemeenteraad. De gemeenteraad is namelijk het hoogste orgaan in de gemeente. De ambtelijke organisatie van de gemeenten wordt geleid door de gemeentesecretaris.



Het verschil met de veiligheidsregio en de politieregio is hier noemenswaardig. Waarbij de politie en de veiligheidsregio op regionaal niveau zijn georganiseerd, zijn de gemeenten op lokaal niveau georganiseerd.
Daarnaast is de gemeente een bestuurlaag in de Nederlandse democratische rechtstaat en zijn de veiligheidsregio en de politieregio dat niet. Zij zijn worden wel democratisch gecontroleerd, maar hebben geen volksvertegenwoordigend orgaan.

3. Theoretisch kader

Het theoretisch kader heeft tot doel om hoofdconcepten te definiëren waardoor resultaten van dit onderzoek binnen het wetenschappelijke domein gepositioneerd en geïnterpreteerd kunnen worden. Het geeft structuur en richting aan het onderzoek. In eerste instantie gaan we in op de publieke manager. Wie is dat? Hoe verhoudt die zich tot de risico- en crisisbeheersing en het netwerk? Vervolgens worden de drie theoretische deelvragen beantwoord.

3.1 Wie is de publieke manager?

Publiek management, en daarvan afgeleid de 'publieke manager', zijn containerbegrippen geworden waaraan verschillende betekenissen kunnen worden gegeven. "Kernprobleem bij het vaststellen van wie managers genoemd kunnen worden, is dat management geen eenvoudig te definiëren categorie is en er tal van varianten van zijn". (De Wit & Vermeulen, 2011, p. 4)

Toch is het noodzakelijk om de publieke manager in dit onderzoek nader te beschouwen. Een aantal kenmerken van de publieke managers in dit onderzoek zijn in hoofdstuk twee al aan bod gekomen.
Het betreft een publieke manager die:

a. werkzaam is op het gebied van risico- en crisisbeheersing (voor, tijdens en na een crisis)
b. een vertegenwoordiger is van een kernpartner in de samenwerking (brandweer, GHOR, politie of gemeenten)
c. in dienst is van de politieregio, veiligheidsregio of gemeentelijke organisatie

Vanuit de wetenschap zijn er ook een aantal handvatten die gebruikt kunnen worden om de publieke manager beter te omschrijven. Hoewel er verschillende definities voor handen zijn, worden publieke managers vaak algemeen omschreven als "leidinggevenden in het publieke domein" (Noordegraaf e.a., 2011, p. 7). In essentie zijn de publieke managers in dit onderzoek ook leidinggevenden in hun organisaties, alleen is er meer over te zeggen dan dat. Door de publieke manager af te zetten tegenover een 'bestuurder' en 'professional' kunnen we de publieke managers in dit onderzoek genuanceerd opvatten.

3.1.1 Publieke manager en bestuurder

Noordegraaf e.a. (2011) stelt dat bestuurders eindverantwoordelijke leidinggevenden zijn van een organisatie en managers gewonen leidinggevende in de organisatie. Als we dit uitgangspunt hanteren dan zijn de publieke managers in de risico- en crisisbeheersing geen bestuurders. De eindverantwoordelijkheid ligt bij de bestuurlijke organen en gezagsdragers die veelal op politiek-bestuurlijke terrein werkzaam zijn. Te denken valt aan een burgemeester of officier van justitie. In het geval van de publieke managers in dit onderzoek hebben we het vooral over *ambtelijke managers* en niet over bestuurders.
Selznick (1957) geeft met zijn definitie echter een ander verschil tussen manager en bestuurder aan.
"The executive becomes a statesman as he makes the transition from administrative management to institutional leadership." (p. 4) In die zin zijn bestuurders mensen die institutioneel leiding kunnen geven in een organisatie. Dit betekent volgens Selznick (1957) dat men het vermogen heeft om waarde en betekenis te scheppen in een organisatie. In dit geval zouden managers wel bestuurders

zijn. De publieke managers in dit onderzoek zijn met name strategisch leidinggevenden die de waarde van de organisatie in een institutionele omgeving bewaken.
Kort gezegd hebben we het dus over *strategisch ambtelijk leidinggevenden*.

3.1.2 Publieke manager en professional

Het verschil tussen (publieke) managers en professionals is een onderscheid dat in de wetenschap vaak wordt gehanteerd.(Weggeman, 2007; WRR, 2004; Noordegraaf, 2011; Trappenburg, 2011) Managers zouden een andere logica hanteren dan professionals. Waar het bij managers meer gaat om een bedrijfsmatige logica die uitgaat van het behalen van efficiency, rationele besluiten, regels, procedures en protocollen, zouden professionals meer waarde hechten aan hun professie, kwaliteit en discretionaire ruimte. De manager is daarmee in zekere zin de belichaming van de bureaucratie geworden.
De realiteit is alleen niet zo zwart wit te omschrijven. "Over het algemeen geldt dat de leidinggevenden in veel publieke sectoren een achtergrond hebben in het uitvoerende werk van de sector waarbinnen zij thans leidinggeven." (De Wit & Vermeulen, 2011, p. 8) Dit geldt ook voor de publieke managers die in dit onderzoek centraal staan. Zij zijn zowel manager als professional. Enerzijds dienen zij zorg te dragen voor de *planning & control* cyclus binnen hun eigen organisaties, anderzijds zijn zij de belichaming van hun professie. Een regionaal brandweercommandant heeft bijvoorbeeld binnen de veiligheidsregio enerzijds een managementfunctie ten aanzien van de brandweer, anderzijds is het een professional die een belangrijk adviserende functie heeft ten aanzien van de brandweer in crisissituaties.
De publieke manager is dus naast een manager ook een *professional*.

Samenvattend is de publieke manager dus:

1. *een strategisch ambtelijk leidinggevende*
2. *een professional*
3. *werkzaam in de risico- en crisisbeheersing (voor, tijdens en na een crisis)*
4. *vertegenwoordiger van een kernpartner (brandweer, GHOR, politie, gemeenten)*
5. *in dienst van de veiligheidsregio, politieregio of gemeenten*

3.2 Wat is een multidisciplinaire samenwerkingsverband?

3.2.1 Definitie van multidisciplinair samenwerking

Multidisciplinaire samenwerking is een vorm van samenwerking die voortkomt uit de *governance* gedacht. "Governance refers to governing with and through networks" (Rhodes, 2006, p.1246). De gedachte is dat door bundeling van kennis en kunde, complexe maatschappelijke problemen gezamenlijk kunnen worden opgelost (Geuijen, 2010). Multidisciplinaire samenwerking is dus een *netwerksamenwerking*.

Over de definitie van een netwerk is veel geschreven. Hoewel er verschillende definities voor handen zijn, wordt in dit onderzoek de definitie van Rhodes (2006) gehanteerd. Hij definieert het netwerk vooral vanuit een beleidsmatige invalshoek: "*Policy networks are sets of formal institutional and informal linkages between governmental and other actors structured around shared if endlessly negotiated beliefs and interests in public policy making and implementation. These actors are interdependent and policy emerges from the interactions between them*" (p.426). Ook in dit

onderzoek gaat het namelijk om een groep van partners, vertegenwoordigd door publieke managers, die gezamenlijk ten aanzien van een beleidsdomein (risico- en crisisbeheersing) samenwerken.

3.2.2 Structuurkenmerken van netwerken

In lijn met de definitie van Rhodes (2006) hebben de Bruijn & ten Heuvelhof (1999) een aantal structuurkenmerken van netwerken kunnen onderscheiden die helpen om een netwerk te verklaren en te analyseren. Om het concept van een netwerk nader te duiden, zetten de Bruijn & ten Heuvelhof (1999) het netwerkperspectief tegenover het hiërarchieperspectief. Het onderscheid tussen een netwerk en hiërarchie wordt in de wetenschap veel naar voren gebracht om netwerken te begrijpen. (Geuijen, 2010; Agranoff & Mc Guire, 1999; Moynihan, 2009).
Zij komen tot de volgende structuurkenmerken van netwerken:

Hierarchie	**Netwerk**
Uniformiteit	Pluriformiteit
Eenzijdige afhankelijkheden	Wederzijds afhankelijkheden
Openheid	Geslotenheid
Stabiliteit in structuur	Dynamiek in structuur

(De Bruijn & ten Heuvelhof, 1999, p. 30)

De betekenis van de structuurkenmerken van een netwerk zijn hieronder beschreven. De structuurkenmerken van een hiërarchie betekenen het tegenovergestelde van de structuurkenmerken van een netwerk.

- *Plurformiteit:* de actoren die tezamen het netwerk vormen, kennen onderlinge verschillen.
- *Wederzijds afhankelijkheden:* actoren in het netwerk zijn van elkaar afhankelijk om doelstellingen te realiseren.
- *Geslotenheid:* organisaties kunnen gesloten zijn ten opzichte van stuursignalen die een misfit vertonen met het eigen referentiekader (core values).
- *Dynamiek in structuur:* de (posities van) actoren kunnen in een netwerk voortdurend wisselen.

Ten aanzien van deze conceptualisering van een netwerk zijn er een aantal opmerkingen van belang.
Ten eerste is het noodzakelijk om te benadrukken dat de conceptualisering uitgaat van *perspectieven*. Het gebruik van het model van de Bruijn & ten Heuvelhof (1999) heeft tot doel om aan de hand van de structuurconcepten het multidisciplinaire samenwerkingsverband te positioneren. Het perspectief van een netwerk en het perspectief van een hiërarchie zijn hulpmiddelen om die positie te bepalen.
Aansluitend, dient geconstateerd te worden dat de Bruijn en ten Heuvelhof uitgaan van een structuurbenadering. Een netwerk kan echter ook vanuit een procesgerichte benadering bekeken worden. (Geuijen, 2010) In dit onderzoek is specifiek gekozen voor een structuurbenadering. Door een structuuranalyse kan de verantwoording van publieke managers in een organisatorisch kader worden bekeken. Het analyseren van de netwerkomgeving van de publieke managers biedt een goede ondersteuning voor het onderzoeken van de verantwoordingsrelaties. Ten derde zijn de actoren in de samenwerking de kernpartners, die in de hoedanigheid van personen worden vertegenwoordigd door de publieke managers.

3.2.3 Netwerk & onderzoek

De definitie van Rhodes (2006) is een plausibel uitgangspunt voor dit onderzoek.
Ten eerste is in dit onderzoek expliciet sprake van een samenwerking met betrekking tot een specifiek beleidsdomein; risico- en crisisbeheersing. De definitie van een netwerk als een 'policy network' sluit daarom het beste aan.
Ten tweede gaat de definitie uit van een aantal breed geaccepteerde kenmerken van netwerken, maar biedt het ook ruimte om bepaalde netwerkaspecten te bekijken die in andere definities vaak niet mogelijk zijn. Zo stelt Rhodes (2006) dat er zowel formele als informele verbanden kunnen zijn tussen actoren en er bij de samenwerking sprake is van "shared beliefs". Dat terwijl in veel definities een netwerk wordt omschreven als een onstabiele samenwerking waarbij actoren minder dezelfde waarden delen (Geuijen, 2010).

Daarbij bieden de Bruijn & ten Heuvelhof (1999) een manier om een netwerk genuanceerd te onderzoeken door structuurkenmerken van een netwerk te plaatsen naast de structuurkenmerken van een hiërarchie. Zo is het goed mogelijk dat er in een netwerk met verschillende actoren gedeelde normen en waarden zijn, die eerder op het hiërarchiekenmerk 'uniformiteit' slaan.

3.3 Wat zijn verantwoordingsrelaties?

3.3.1. Definitie van verantwoording

Verantwoording is het onderzoeksobject van dit onderzoek. Over het algemeen wordt verantwoording in de wetenschap gedefinieerd als "*a social relationship in which an actor feels an obligation to explain and to justify his or her conduct to some significant other*." (Bovens, 2005; Day & Klein, 1987; Romzek and Dubnick, 1998; Lerner & Tetlock, 1999; McCandless, 2001; Pollit, 2003).

Romzek & Dubnick (1987) voegen aan die algemene definitie toe dat men hun handelen probeert uit te leggen op basis van de verwachtingen die worden gesteld aan dat handelen. "Public administration accountability involves the means by which public agencies and their workers manage the diverse expectations generated within and outside the organization." (p. 228). Interessant is dat Romzek & Dubnick aangeven dat die verwachtingen zowel intern als extern kunnen bestaan.

Schillemans, Bovens en le Cointre (2010) geven op basis van bovenstaande een gefaseerde weergave van die verantwoordingsrelaties bestaande uit een aantal kernelementen.

Fasen in verantwoording	**Elementen van verantwoording**
Informatiefase	1. Er is een *relatie* tussen een actor en een forum.
	2. waarbij de actor *verplicht* is of zicht verplicht voelt
	3. om *informatie* en uitleg te verstrekken
	4. over het eigen *optreden*,
Debatfase	5. en het forum nadere *vragen* kan stellen,
Consequentiefase	6. een *oordeel* uit kan spreken
	7. op grond van bepaalde *verwachtingen*,
	8. dat formele of informele *consequenties* kan hebben voor de actor.

3.3.2 Verantwoordingsvormen

De *vorm* van de verantwoordingsrelaties kan via drie dimensies beter begrepen worden.
Ten eerste bestaat er een onderscheid tussen *horizontale en verticale* verantwoording. Bij verticale verantwoording gaat het om de verantwoording "direct superiors in the chain of command […]Public accountability thus follows the chain of principal-agent relations" (Bovens, 2005, 196). Bij horizontale verantwoording betreft het een meer directe verantwoording van de organisatie naar de samenleving, zonder tussenkomst van hogere organen, waarbij men vrijer is om in of uit die verantwoordingsrelatie te stappen. (Bovens, 2005)

Ten tweede is er een verschil tussen *informele en formele* verantwoordingsrelaties. Bij formele verantwoording kan gedacht worden aan verantwoordingsplichten waar organisaties zich niet aan kunnen ontrekken en die bij wet of regel zijn vastgesteld. (Schillemans e.a., 2010) Informele verantwoording is niet van te voren vastgesteld of geregeld, maar kan men zichzelf opleggen.

Tot slot kunnen verantwoordingsrelaties een *structureel of incidenteel* karakter hebben. Structurele vormen van verantwoording vinden plaats "in vaste cycli, met vaste formats en met vaak duidelijk omschreven inhoudelijke eisen die op gezette tijden aandacht vragen van publieke managers" (Schillemans, 2010, p. 3). Incidentele verantwoording is een verantwoordingsvorm die van toepassing is op concrete gebeurtenissen en niet structureel is vastgelegd.

3.3.3 Verantwoording & onderzoek

De gefaseerde weergave van Schillemans e.a. (2010) biedt een mooi uitgangspunt om een sociaal fenomeen als verantwoording systematisch te onderzoeken.
Het model laat ten eerste ruimte voor verschillende interpretaties. Zo gebruiken zij een ruime opvatting van verantwoordingsrelaties waarbij de verantwoordingsplicht ook vanuit een gevoel kan ontstaan. Verantwoording hoeft daarmee niet zozeer formeel te zijn ingebed. Vooral in een netwerk waarbij formele structuren minder te boventoon hebben, is het denkbaar dat gevoelsmatige verantwoording van belang is.
Ten tweede biedt het relationele uitgangspunt van het verantwoordingsmodel een manier om verantwoording van een publieke manager te onderzoeken in relatie tot zijn omgeving. De verantwoordingsrelatie, zoals gedefinieerd door Schillemans e.a. (2010), heeft daardoor een strategisch karakter. Hetgeen in dit onderzoek centraal staat.

De verschillende vormen van verantwoording geven naast het gefaseerde verantwoordingsmodel de mogelijkheid om de verantwoordingsrelatie nader te verklaren. Zij zorgen ervoor dat de relatie tussen de publieke manager en zijn omgeving, zowel intern als extern, getypeerd kan worden.

3.4 Welke strategieën zijn er te onderscheiden?

3.4.1 Definitie van strategie

Strategie is vergelijkbaar met het begrip 'manager'. Er kan vanuit verschillende invalshoeken naar gekeken kan worden. "Een eenvoudige definitie van strategie is dus misschien niet te geven" (Mintzberg e.a., 1999, p. 23). Zo stellen Mintzberg e.a. (1999) bijvoorbeeld dat je een strategie vanuit vijf verschillende invalshoeken en tien verschillende scholen kan benaderen.
Ondanks de grote complexiteit van het woord 'strategie' is het voor dit onderzoek echter wel belangrijk om tot een omschrijving van het woord te komen.

Een veelvoorkomend stelling in de wetenschap, die niet echt weersproken wordt, is dat strategie te maken heeft met de relatie tussen een organisatie en zijn *omgeving* (Mintzberg, 1999; Oliver, 1991; Yesilkagit, 2011; Chaffee, 1985; Miles & Snow, 1978; Noordegraaf, 2011). Strategie heeft tot doel om de omgeving van de organisatie dusdanig te beïnvloeden dat de *organisatiedoelen* bereikt kunnen worden. Zo stelt Yesilkagit (2011) bijvoorbeeld dat 'strategisch' netwerken tot doel heeft om "een zo breed mogelijke alliantie van stakeholders te vinden die de organisatiedoelen en – missie ondersteunen en die de publieke organisatie voorzien van de benodigde bronnen en steun wanneer dat nodig is om organisatiedoelen te realiseren." (Yesilkagit, 2011, p. 9)
Naast het assumptie dat strategie gaat over de relatie tussen organisatie en omgeving en tot doel heeft om de organisatiedoelen te bereiken, kan strategie ook op andere niveaus voorkomen (Mintzberg, 1999; Chaffee, 1985). We kunnen bijvoorbeeld spreken van organisatiestrategieën, netwerkstrategieën, maar ook over persoonlijke strategieën. Strategie kan dan ook betekenen dat men probeert de doelen van een netwerk of persoonlijke doelen probeert veilig te stellen ten opzichte van de omgeving.

Concluderend kunnen we dus zeggen dat het bij strategie in dit onderzoek gaat om publieke managers die zich zo goed mogelijk willen positioneren ten opzichte van hun omgeving met het oog op het bereiken van bepaalde doelen.

3.4.2 Strategieën

Vanuit de hoedanigheid dat strategie te maken heeft met de omgeving, gaat het bij strategieën dus onvermijdelijk over de manier waarop men zich ten opzichte van de omgeving positioneert. Oliver (1991) behandelt *Strategic Responses to Institutional Processes* manieren waarop men strategisch kan reageren op wat er in de omgeving gebeurt. Zij onderscheid daarbij vijf verschillende reacties die variëren van het '*conformeren aan*' tot '*weerstand bieden*' tegen verwachtingen uit de omgeving. "Organizational responses to institutional pressures toward conformity will depend on why these pressures are being exerted, who is exerting them, what these pressures are, how or by what means they are exerted, and where they occur." (Oliver, 1991, p. 159)

In dit onderzoek gebruiken we de basistheorie van Oliver (1991) om strategieën te onderscheiden ten aanzien van de verantwoording van publieke managers. Het gaat dan concreet om de vraag *waarom* en *op welke manier* publieke managers zich conformeren aan of verzetten tegen hun verantwoordingsrelaties.

3.4.3 Strategie & onderzoek

Nu het nodige is gezegd over strategie en strategische reacties, kan aangegeven worden wat deze uitgangspunten bijdragen aan het onderzoek.

Ten eerste is de relatie tussen de publieke manager en zijn omgeving van essentieel belang bij zijn werkzaamheden en daarom ook bij zijn verantwoordingsrelaties. De publieke manager bevindt zich in een netwerk, is in dienst van een organisatie en vertegenwoordigt een specifieke discipline. Elk van deze 'omgevingen' stelt verwachtingen aan de publieke manager waarvoor hij/zij zich dient te verantwoorden. Vanuit die hoedanigheid is het interessant om te bekijken hoe de publieke manager strategisch omgaat met de verwachtingen die aan hem worden gesteld.

Ten tweede biedt het raamwerk van Oliver (1991) de ruimte om te bekijken hoe en waarom de publieke manager weerstand biedt of zich conformeert. In eerste instantie wordt dus gekeken of de publieke manager zich conformeert aan of verzet tegen zijn verantwoording. In tweede instantie, wordt vanuit die hoedanigheid achterhaald waarom de publieke manager zich op die manier opstelt en hoe de publieke manager aan dat conformisme of verzet dan concreet invulling geeft. Kort gezegd is de theorie van Oliver (1991) een gestructureerd kader, dat recht doet aan de definitie van strategie zoals in dit hoofdstuk is beschreven, maar wel de ruimte biedt om de invulling van de publieke managers aan hun strategie te onderzoeken.

4. Methoden

In dit hoofdstuk wordt uit de doeken gedaan op welke manier dit onderzoek is uitgevoerd. Het biedt een verantwoording voor de methodologische keuzes die ten grondslag liggen aan dit onderzoek.

4.1 Operationalisering

In hoofdstuk 3 zijn een drietal theoretische deelvragen beantwoord. Zij geven de theoretische richting aan van dit onderzoek. In deze paragraaf maken we de vertaalslag van theoretische duidingen naar empirisch onderzoekbare concepten. We beschouwen deze indicatoren per deelvraag.

Deelvraag 1: Hoe is het multidisciplinaire samenwerkingsverband georganiseerd?

De organisatiestructuur van een multidisciplinair samenwerkingsverband is te beschrijven aan de hand van de structuurkenmerken van een netwerk en hiërarchie. In onderstaand overzicht worden de vier concepten geoperationaliseerd in een aantal onderzoekbare indicatoren.

PLURIFORMITEIT vs. UNIFORMITEIT	
INDICATOREN	**OMSCHRIJVING**
Organisaties	Welke organisaties nemen deel aan het samenwerkingsverband?
Organisatiebelang	Welk belang hebben de organisaties bij de samenwerking?
Taken	Welke taken hebben de organisaties in de samenwerking?
Bevoegdheden	Welke bevoegdheden hebben de organisaties in de samenwerking?

WEDERZIJDSE AFHANKELIJKHEDEN vs. EENZIJDIGE AFHANKELIJKHEDEN	
INDICATOREN	**OMSCHRIJVING**
Afhankelijkheidsrelaties	Wie is afhankelijk van wie?
Middelen	Waarvan is men afhankelijk?
Doelen	Waarvoor is men daarvan afhankelijk?

GESLOTENHEID vs. OPENHEID	
INDICATOREN	**OMSCHRIJVING**
Kernwaarden	Wat zijn de kernwaarden van de organisaties?

DYNAMISCHE STRUCTUUR vs. STABIELE STRUCTUUR	
INDICATOREN	**OMSCHRIJVING**
Samenstelling	Is de samenstelling van organisaties in het netwerk hetzelfde?
Organisatiepositie	Behoudt iedere organisatie dezelfde positie in het netwerk?
Mate van verandering	Hoevaak veranderen de netwerksamenstelling en organisatieposities?
Moment van verandering	Wanneer veranderen de netwerksamenstelling en organisatiesposities?

Deelvraag 2: Met welke verantwoordingsrelaties hebben publieke managers te maken?

Verantwoordingsrelaties zijn in het theoretisch kader beschreven. Aan de hand van het model van Schillemans e.a. (2010) kunnen een aantal elementen worden onderscheiden die als indicatoren kunnen dienen bij het ontleden van de verantwoordingsrelaties.

VERANTWOORDINGSRELATIES	
INDICATOREN	**OMSCHRIJVING**
Actor	Wie legt er verantwoording af?
Forum	Aan wie wordt verantwoording afgelegd?
Verplichting	Waarom legt men verantwoording af?
Informatie	Welke informatie wordt er verstrekt in de verantwoording?
Optreden	Waarvoor verantwoordt men zich?
Vragen	Worden er vragen gesteld ten aanzien van de verantwoording? Zo ja, welke?
Oordeel	Wordt er geoordeeld over hetgeen verantwoord is? Zo ja, wat?
Verwachtingen	Welke verwachtingen liggen aan dat oordeel ten grondslag?
Consequenties	Zijn er consequenties verbonden aan de verantwoording?

VERANTWOORDINGSVORMEN	
INDICATOREN	**OMSCHRIJVING**
Horizontaal vs. verticaal	In hoeverre heeft het verantwoordingsforum een hiërarchische relatie tot de actor?
Structureel vs. incidenteel	Hoevaak komt de verantwoording voor?
Informeel vs. formeel	Is de verantwoordingsrelatie vastgelegd in wet- en/of regelgeving?

Deelvraag 3: Welke strategieën gebruiken publieke managers ten behoeve van hun verantwoording?

Bij de strategische invulling gaat het om de manier waarop de publieke manager zich positioneert ten opzichte van zijn omgeving. Oliver (1991) geeft aan dat men zich kan conformeren aan de eisen uit zijn omgeving of daar weerstand tegen kan bieden. Om deze reacties van publieke managers te duiden, staan onderstaande indicatoren centraal.

STRATEGISCHE REACTIES	
INDICATOREN	**OMSCHRIJVING**
Ervaring	Hoe ervaren de publieke managers hun verantwoordingsrelaties?
Belang	Welk belang hecht de publieke manager aan zijn verantwoordingsrelaties? En waarom?
Reacties	Conformeert de publieke manager zich aan zijn verantwoordingsrelaties of biedt hij/zij daar weerstand tegen?
Motief	Waarom reageert de publieke manager op die manier?
Concrete invulling	Op welke manier geeft de publieke manager daar concreet invulling aan?

4.2 Onderzoeksbenadering

De onderzoeksbenadering betreft de wijze waarop men vanuit abstractie het onderzoek beschouwt. De onderzoeksbenadering behandelen we aan de hand van een tweetal aspecten; het type onderzoek en de wetenschapsfilosofische positie.

4.2.1 Type onderzoek

In de wetenschap, en met name in bestuurskundig en organisatiekundig onderzoek, wordt veelal onderscheid gemaakt tussen kwantitatief en kwalitatief onderzoek. Waarbij kwantitatief onderzoek zich vooral richt op het statistisch verwerken van getalsmatige onderzoeksdata, gaat kwalitatief onderzoek meer uit van niet-numerieke onderzoeksdata zoals uitspraken, betekenissen en motieven (Van Thiel, 2007).

Hoewel voor beide type onderzoeken wat valt te zeggen, is in dit onderzoek om een aantal redenen uitsluitend gekozen voor kwalitatief onderzoek.

Ten eerste leent de aard van het onderzoeksonderwerp zich meer voor kwalitatief dan voor kwantitatief onderzoek. De manier waarop publieke managers strategisch invulling geven aan hun verantwoordingsrelaties, komt voort uit persoonlijke overtuigingen of denkbeelden. Hoe men zijn/haar organisatieomgeving typeert en interpreteert hangt nauw samen met hoe men daarop zal reageren.

Ten tweede biedt een kwalitatieve methode van onderzoek, in tegenstelling tot de kwantitatieve methode, een diepgaandere analyse van verantwoording. Door ruimte te geven in onderzoek voor de waarden, motieven en betekenissen die ten grondslag liggen aan strategie en verantwoording, kan een beter beeld ontstaan van waarom men op die wijze invulling geeft aan hun verantwoordingsrelaties. Een numerieke onderzoeksmethode zou dergelijke onderliggende waarden moeilijker kunnen achterhalen.

4.2.2 Wetenschapsfilosofische positie

De wetenschapsfilosofische positie is sterk verbonden met de kwalitatieve insteek van dit onderzoek. In dit onderzoek wordt een interpretatieve wetenschapsopvatting gehanteerd. Deetz (1996), die veel heeft geschreven over wetenschapsfilosofische posities, omschrijft het doel van interpretatief onderzoek als “[…] to show how particular realities are socially produced and maintained […]” (Deetz, 1996, p. 202). Deze wetenschapsopvatting gaat dus uit van meerdere werkelijkheden, in tegenstelling tot de universele werkelijkheid van de positivistische positie. Mensen zijn “active sense makers” (Deetz, 1996, p.202). De interpretatieve benadering helpt om de verantwoording van publieke managers vanuit hun eigen werkelijkheidsbeelden te beschouwen.

4.3 Onderzoeksmethode

De onderzoeksmethode beschrijft de manier waarop het onderzoek is uitgevoerd en welke keuzes daaraan ten grondslag liggen. Een aantal elementen passeren de revue; dataverzameling, analysemethode, casestudy selectie en respondentenselectie.

4.3.1 Dataverzameling

De data komt voort uit interviews die gehouden zijn met publieke managers. In het kader van kwalitatief onderzoek en een interpretatieve onderzoeksbenadering, bieden interviews een manier om achter betekenisgeving en motieven van respondenten te komen. In interviews is het mogelijk om door te vragen op antwoorden van respondenten. Tevens kan de non-verbale communicatie worden waargenomen en kan door een flexibele opstelling van de onderzoeker het referentiekader van de respondent centraal staan. Hierdoor put de respondent voornamelijk uit zijn eigen werkelijkheidsbeeld bij de beantwoording van de vragen.
In dit onderzoek zijn dertien interviews afgenomen. Alle interviews waren semi-gestructureerd. Dit houdt in dat er een aantal richtvragen van te voren zijn opgesteld om de structuur van de gesprekken te waarborgen. Deze structuur is van te voren vastgesteld in topiclijsten. De topics vloeien voort uit de opgestelde indicatoren.
De interviews zijn allemaal op locatie afgenomen. Hierdoor zijn respondenten in hun vertrouwde omgeving bevraagd en voelden zij zich meer op hun gemak om over hun verantwoordingsrelaties te vertellen. De vooronderstelling was dat het de openheid van het gesprek ten goede zou komen.

Naast de interviews is er ook geobserveerd bij een oefening van een crisisteam (regionaal operationeel team). Hoewel de inhoud van deze oefening geheim is en niet openbaar gemaakt kan worden in dit onderzoek, is het wel mogelijk om iets over de structuur van de samenwerking in een dergelijk team te zeggen. De interviews blijven echter leidend in dit onderzoek bij de beantwoording van de empirische deelvragen. De observaties van de oefening bieden eventueel ondersteuning hieraan.

4.3.2 Analysemethode

De analysemethode is via een aantal stappen te beschrijven. Ten eerste zijn de interviews allemaal met voicerecorder opgenomen. Dat maakt het mogelijk om de kernpunten uit de interviews letterlijk te transcriberen. Op deze manier blijft zoveel mogelijk van de ruwe data intact en is de kans dat er noemenswaardige zaken over het hoofd worden gezien klein.
Ten tweede zijn alle transcripten doorgelezen en zijn de relevante passages gemarkeerd met kleuren die de verschillende topics vertegenwoordigen.
Vervolgens zijn alle passages van het interview met dezelfde kleur bij elkaar gezet, waarna er per topic per interview een samenvatting is gemaakt. De samenvattingen zijn daarmee de voedingsbodem voor het resultatenhoofdstuk.

4.3.3 Case study selectie

Zoals in hoofdstuk 2 is gebleken, is het Nederlandse grondgebied in 25 regio's opgedeeld. In deze regio's wordt op regionaal niveau aandacht wordt besteed aan de risico- en crisisbeheersing. In het kader van de praktische mogelijkheden is het in dit onderzoek ondoenlijk om een goed beeld te krijgen van de publieke managers in al deze regio's. In dit onderzoek is daarom gekozen voor *multiple*

casestudy's. Dit onderzoek richt zich op publieke managers uit twee verschillende regio's: de regio Utrecht en de regio Kennemerland.
De selectie van de casestudy's is volgens Van Thiel (2007) vergelijkbaar met een steekproef. Het kan op toevalsbasis geschieden of gericht gebeuren (p.102). De twee regio's zijn in dit onderzoek gericht gekozen op basis van een aantal criteria.
Ten eerste is de keuze gebaseerd op het idee van "most similar systems design" (Van Thiel, 2007,p. 102). Zowel de regio Kennemerland als de regio Utrecht hebben te kampen met de wettelijke verplichting om multidisciplinair samen te werken aan een effectiever en professionele regionaal veiligheidsbeleid. Hoewel er bijvoorbeeld wel verschillen zijn te ontdekken tussen de Veiligheidsregio Utrecht en de Veiligheidsregio Kennemerland, blijft de strekking van de samenwerking precies hetzelfde. Het zijn veelal dezelfde partners met dezelfde verantwoordingsmechanismen. Omdat de casestudy's op het oog gelijkwaardig zijn, is er een replicatie van bevindingen mogelijk waardoor de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek verbeterd kan worden.
Daarnaast betreft dit onderzoek niet een vergelijking tussen twee regio's. De verantwoording van de publieke manager staat in dit onderzoek centraal. Hoewel het soms in het kader van verduidelijking noodzakelijk is om een verschil tussen de regio's te benoemen, is het niet de kern van het onderzoek om een onderscheid tussen de regio's te maken

Ten tweede, en tevens het meest zwaarwegend, zijn de pragmatische overwegingen die een rol spelen bij de casestudyselectie. De toegang tot publieke managers bij de twee gekozen regio's was mogelijk, terwijl toegang tot publieke managers bij andere regio's moeilijk was. Vooral de publieke managers met een strategische positie hebben weinig tijd en maken zelden ruimte voor bacheloronderzoeken. Toegang tot dergelijke managers is daarmee van cruciaal belang om dit onderzoek uit te voeren.

4.3.4 Respondentenselectie

De respondentenselectie heeft plaatsgevonden aan de hand van de criteria waarmee we een publieke manager hebben gedefinieerd (zie paragraaf 3.1). Alle respondenten zijn vertegenwoordiger van een discipline (brandweer, GHOR, politie, gemeenten), zijn in dienst van een organisatie (veiligheidsregio, politieregio of gemeente) en hebben daarin een strategisch ambtelijke positie.
Daarnaast zijn de publieke managers vanuit hun discipline tevens professionals die tijdens een crisis zitting nemen in crisisteams. De publieke manager heeft dus zowel een functie voor als tijdens een crisis in de risico- en crisisbeheersing. In beide fasen vindt die netwerksamenwerking plaats, zoals duidelijk zal worden in het volgende hoofdstuk.
De geïnterviewde publieke managers zijn ongeveer gelijkmatig verdeeld over de verschillende disciplines. Zo zijn er per discipline ongeveer drie respondenten geïnterviewd. Op deze manier wordt voorkomen dat het referentiekader van een bepaalde discipline de boventoon voert in het onderzoek.
Daarnaast zijn de interviews ook gelijkmatig verdeeld over de twee regio's. Er zijn zes interviews afgenomen in de regio Kennemerland en zeven interviews in de regio Utrecht. Ook hier geldt het argument dat het niet de bedoeling is dat de situatie in een bepaalde regio leidend wordt in het onderzoek. De veronderstelling is dat er een omvangrijker en beter beeld verkregen kan worden van de verantwoording van de publieke manager in een netwerksamenwerking door publieke managers uit beide regio's evenwichtig aan bod te laten komen,.
Een omschrijving van de respondenten is te vinden in de bijlage A.

4.4 Betrouwbaarheid en validiteit

Op een aantal manieren is de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek gewaarborgd.
Ten eerste zorgt het opnemen van de interviews ervoor dat in het onderzoek dichtbij de empirische bevindingen gebleven kan worden. Het interpretatiekader van de respondenten kan op die manier centraal blijven staan. De mogelijkheid om letterlijke citaten te gebruiken zorgt ervoor dat de realiteit, waar de respondenten mee te maken hebben, het meest betrouwbaar overkomt.
Ten tweede richt dit onderzoek zich primair op de publieke manager. De respondentenselectie is dus erg belangrijk voor de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek. Er zijn dertien interviews afgenomen. Ondanks dat het bij kwalitatief onderzoek niet primair om de kwantiteit gaat, geeft het aantal interviews wel een duiding van betrouwbaarheid van de resultaten. Daarnaast is er bij de respondentenselectie nadrukkelijk gezocht naar een gelijke verdeling van de respondenten over de verschillende disciplines en verschillende regio's. De zienswijzen van de verschillende disciplines en de regio's komen dus evenwichtig aan bod gekomen in dit onderzoek. Dit geeft een nauwkeuriger beeld van hoe de netwerksamenwerking is georganiseerd, met welke verantwoordingsrelaties de publieke managers te maken hebben en op welke manier zij daar strategisch mee omgaan.
Tot slot zijn alle interviewtranscripten nagekeken door de respondenten. De respondenten hebben aanvullingen gegeven en sommige delen van het interview duidelijker verwoord, zodat de bedoeling van hun bijdrage het beste overkomt. De aanvullingen en toevoegingen hebben ervoor gezorgd dat mijn interpretatie van de interviewgegevens het meest aansluit bij het referentiekader van de respondenten. Tevens is in de terugkoppeling enkele keren gewezen op een paar feitelijke onjuistheden. Op basis van die terugkoppeling was het mogelijk om die onjuistheden nog te corrigeren.

5. Resultaten

5.1 Hoe is multidisciplinaire samenwerkingsverband georganiseerd?

5.1.1 Uitgangspunten

Voordat we kunnen bepalen hoe het multidisciplinaire samenwerkingsverband volgens de structuurkenmerken van De Bruijn & Ten Heuvelhof (1999) is georganiseerd, is het voor de duidelijkheid van deze deelvraag belangrijk om de uitgangspunten van de samenwerking kort na te lopen. Er wordt ingegaan op de *actoren* van het samenwerkingsverband, het centrale idee van de *multidisciplinaire samenwerking* en de *organisatorische omgeving* waarbinnen de samenwerking zich voltrekt.

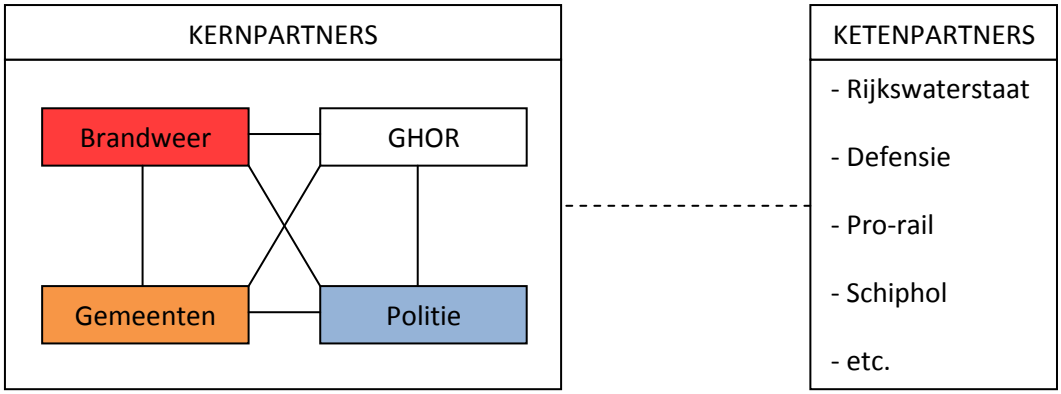
5.1.1.1 Actoren

In hoofdstuk twee is er veel gezegd over de context waar de publieke manager zich in bevindt. Er is uitgelegd dat de publieke manager in de samenwerking een vertegenwoordiger is brandweer (rode discipline), GHOR (witte discipline), politie (blauwe discipline) of gemeenten (oranje discipline). Deze vier disciplines zijn de *kernpartners* in de samenwerking.
Naast de kernpartners is er in de samenwerking ook sprake van *ketenpartners*. Ketenpartners zijn veelal organisaties die niet primair een functie hebben in de risico- en crisisbeheersing, maar wel van groot belang kunnen zijn bij het voorkomen en bestrijden van crisissituaties. Daarbij hoeven het niet per se publieke organisaties te zijn. Te denken valt aan het Openbaar Ministerie, Rijkswaterstaat, de Waterschappen, Defensie, maar ook chemische bedrijven, Pro-rail, Schiphol, drinkwatervoorzieningen en elektriciteitsbedrijven. De ketenpartners worden bij de voorbereiding en bestrijding van crisis betrokken indien het hun bedrijfsvoering raakt.

Omdat de publieke managers vertegenwoordigers zijn van de kernpartners, *stellen we in deze deelvraag de kernpartners en publieke managers aan elkaar gelijk*. Het betreft namelijk een samenwerking tussen kernpartners (en ketenpartners) die fysiek wordt vormgegeven door de betreffende publieke managers van deze partners.

5.1.1.2 Multidisciplinaire samenwerking

De verschillende partners dienen met elkaar samen te werken om de risico- en crisisbeheersing effectief vorm te geven. Onderstaand model illustreert de samenwerking.



Het kernprincipe van de multidisciplinaire samenwerking, zoals dat in het model is beschreven, is van toepassing op alle fasen in de risico- en crisisbeheersing. In hoofdstuk twee is duidelijk geworden dat de risico- en crisisbeheersing een beleidsterrein is dat zowel *voor, tijdens als na een crisis* vorm van kracht is. In deze verschillende fasen wordt multidisciplinair samengewerkt.
De praktijk laat echter zien dat de multidisciplinaire samenwerking voornamelijk voor een crisis en tijdens een crisis plaats vindt. Na een crisis is de multidisciplinaire wel mogelijk, maar vaak nauwelijks aanwezig. Om die reden wordt in deze deelvraag alleen gekeken naar hoe de multidisciplinaire samenwerking *voor en tijdens een crisis* is georganiseerd.

5.1.1.3 Organisatie van multidisciplinaire samenwerking vóór een crisis

Voordat een crisis plaatsvindt werken de kernpartners en ketenpartners samen om goed voorbereid te zijn op crisissituaties. Het gaat dan vooral om het voorkomen van risico's (pro-actie), het beperken van risico's (preventie) en het plannen van én oefenen op crisissituaties (preparatie).

Deze voorbereiding op crisissituaties vindt plaats binnen de organisatie van *de veiligheidsregio*. Zoals in hoofdstuk twee is vermeld, heeft de veiligheidsregio bij wet de taak gekregen om te zorgen voor deze multidisciplinaire samenwerking. Dit betekent dat zij niet inhoudelijk verantwoordelijk is voor de gemaakte afspraken in crisisplannen, maar wel dient te zorgen dat er een crisisplan komt. De veiligheidsregio heeft dus een *regiefunctie* ten aanzien van de samenwerking.

Binnen veiligheidsregio wordt er afhankelijk van de wensen van het algemeen bestuur organisatorisch invulling gegeven aan die regiefunctie. In principe gaat het in dit onderzoek niet om hoe de Veiligheidsregio Utrecht en Veiligheidsregio Kennemerland organisatorisch zijn gestructureerd. De kernpartners, en dus de publieke managers, zijn het uitgangspunt van dit onderzoek. Toch is het soms noodzakelijk om beroep te doen op de organisatievormen van de veiligheidsregio's om de situatie, waarin de samenwerkingspartners fungeren, nader te duiden. Om die reden is in de bijlage een uitleg opgenomen over de organisatie van de Veiligheidsregio Utrecht en de Veiligheidsregio Kennemerland.

5.1.1.4 Organisatie van multidisciplinaire samenwerking tijdens een crisis

Op het moment dat een crisis zich voordoet, vindt de samenwerking tussen de kernpartners en ketenpartners plaats in een andere organisatorische context. De multidisciplinaire samenwerking staat tijdens een crisis in het teken van de bestrijding van de crisis (respons). De organisatie van de veiligheidsregio maakt dan plaats voor de crisisorganisatie, bestaande uit een commandostructuur van verschillende crisisteams.

Wanneer de volledige commandostructuur wordt gebruikt is er sprake van drie *multidisciplinaire crisisteams* waar de samenwerking plaatsvindt. Dit zijn:

- *commando plaats incident (COPI)*
- *regionaal operationeel team (ROT)*
- *regionaal beleidsteam (RBT)*

In het *Basisboek regionale crisisbeheersing* worden door Helsloot e.a. (2010) de taken van de drie verschillende teams als volgt omschreven.

COPI
"De kerntaak van het COPI is het multidisciplinair leidinggeven aan de operationele bestrijding in zijn inzetgebied. Dat wil zeggen dat de inzet van de afzonderlijke diensten in het COPI wordt afgestemd."

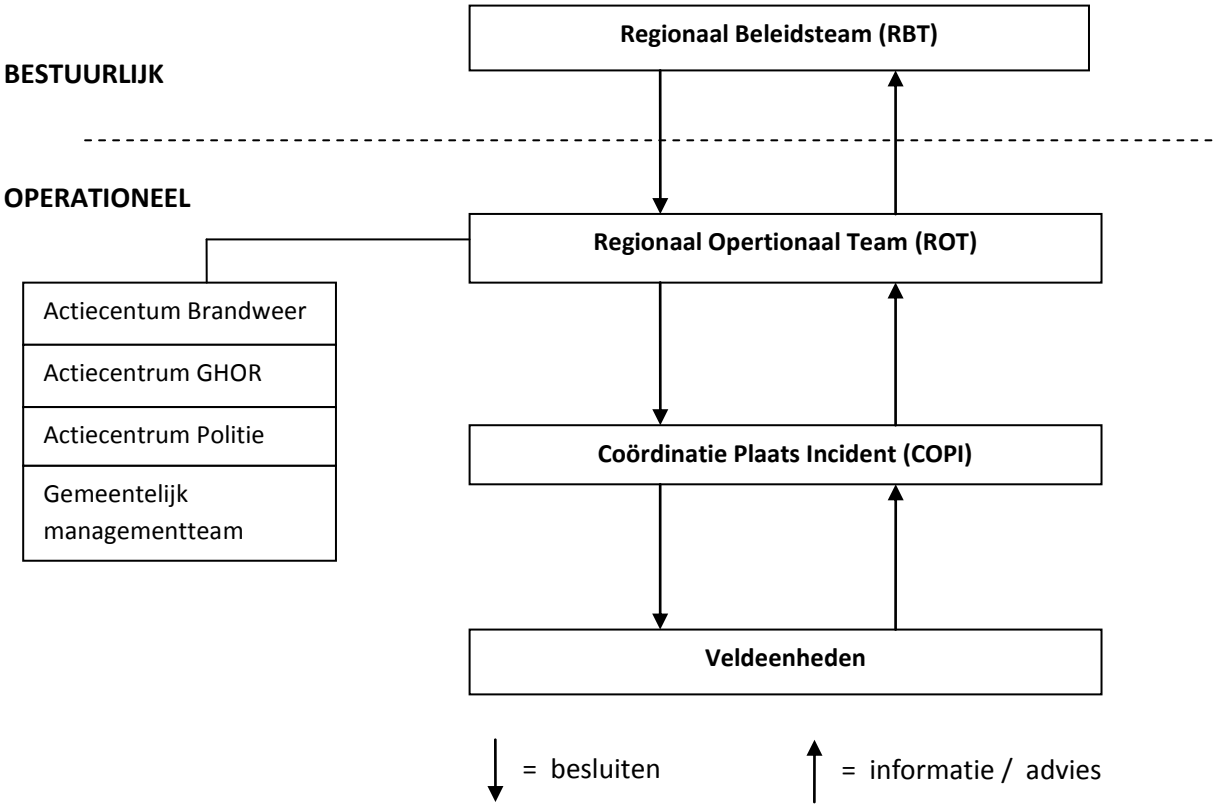
ROT
"De kerntaak van het ROT is het multidisciplinair leidinggeven aan de gehele operationele bestrijding, dat wilt zeggen in het brongebied en effectgebied."

RBT
"De algehele leiding over de gecoördineerde inzet van de organisaties die vereist is om de crisis te bestrijden, ligt bij de voorzitter van de veiligheidsregio. De kerntaak van het RBT is dan ook om de voorzitter van de veiligheidsregio daarin te adviseren. Gezien de kerntaken van het ROT en het COPI richt het RBT zich primair op de bestuurlijke en maatschappelijke impact van het incident."

(p. 86 – 88)

[1] Het brongebied betreft het gebied direct rond de plaats van het ongeval of het incident. In dit gebied bevindt zich de bron van het incident en vindt de bronbestrijding door de operationele diensten plaats.
[2] Het effectgebied is het gebied waarover de gevolgen van het incident zich uitspreiden of dreigen uit te spreiden.

Naast de drie multidisciplinaire crisisteams (COPI – ROT – RBT), zijn er ook een aantal *monodisciplinaire crisisteams*. "Om de operationele multidisciplinair afgestemde opdrachten van het ROT ook daadwerkelijk te kunnen uitvoeren, is het gebruikelijk dat het ROT de beschikking heeft over regionale monodisciplinaire actiecentra van brandweer, politie en geneeskundige hulpverlening." (Helsloot e.a., 2010, p. 87) Ook de gemeentelijke discipline heeft een monodisciplinair centrum: het gemeentelijke managementteam. De kernpartners hebben dus ook een eigen commandostructuur, die als het ware de achterban vormt van de publieke managers die zitting hebben in de multidisciplinaire teams.
De verhouding tussen de drie multidisciplinaire crisisteams en de monodisciplinaire crisisteams kan via onderstaand model beter begrepen worden.



5.1.2 Multidisciplinaire samenwerking vóór een crisis

Nu de organisatorische context van de multidisciplinaire samenwerking duidelijk is, is het mogelijk om de samenwerking vanuit de theorie te beschouwen. We kijken specifiek naar de structuurkenmerken van een netwerk en hiërarchie zoals die in hoofdstuk 3 zijn uitgelegd.

5.1.2.1 Uniformiteit vs. pluriformiteit

In deze paragraaf behandelen we de structuurkenmerken uniformiteit (hiërarchie) en pluriformiteit (netwerk) in de multidisciplinaire samenwerking. Thematisch worden de kenmerken beschouwd.

Uniformiteit: veiligheidsregio als netwerkadministratieve eenheid

De veiligheidsregio is de organisatie die eindverantwoordelijk is voor de multidisciplinaire samenwerking ten aanzien van de risico- en crisisbeheersing. In deze organisatie is de samenwerking organisatorische geïntegreerd. De veiligheidsregio zou gezien kunnen worden als de netwerkadministratieve eenheid in de samenwerking (Provan e.a., 2001). Zij heeft een coördinerende en afstemmende rol ten aanzien van de samenwerking.
De veiligheidsregio is de organisatie die de gehele multidisciplinaire samenwerking omvat. De veiligheidsregio zou dus gezien kunnen worden als de uniforme organisatievorm waarbinnen de samenwerking plaats vindt.

Publieke managers hebben verschillende meningen over hoe de veiligheidsregio ten behoeve van de samenwerking het best georganiseerd kan zijn. Een aantal respondenten zijn van mening dat de veiligheidsregio een *integrale organisatie* dient te zijn, waarbij de gehele organisatie multidisciplinair vorm gegeven zou moeten worden. Dit betekent dat de brandweer en GHOR niet in de hierarchie van de veiligheidsregio als aparte kolommen worden opgenomen, maar integraal deel uitmaken van de multidisciplinaire samenwerking. Een aantal argumenten worden hiervoor genoemd.
Ten eerste zou het gezien de maatschappelijke ontwikkelingen op het gebied van veiligheid voor de hand liggen om multidisciplinaire samenwerking de boventoon te laten voeren. Crises trekken zich minder aan van gemeentegrenzen en vragen om een intensievere afstemming tussen verschillende organisaties. Door de disciplines integraal in de directies te organiseren, is er altijd sprake van een multidisciplinair eindproduct.
Ten tweede zorgt men er op die manier voor dat het bestuur van de veiligheidsregio één aanspreekpunt heeft ten aanzien van de gehele multidisciplinaire samenwerking. In de Veiligheidsregio Utrecht is dit bijvoorbeeld de Algemeen Directeur. Hij is een integrale directeur die formeel zowel Regionaal Brandweercommandant en directeur GHOR is.

Andere publieke managers hebben een voorkeur voor een holding structuur waarbij de brandweer, GHOR en multidisciplinaire samenwerking in de hiërarchie als aparte kolommen zijn opgenomen.
De belangrijkste reden hiervoor, die wordt aangedragen door een aantal publieke managers, heeft te maken met het behouden van de identiteit van de brandweer en GGD/GHOR.

> "Juist omdat je bij de brandweer of GGD hoort, kan je samenwerken. Als je een grijze muis bent dan is het veel ingewikkelder, want dan hebben mensen moeite om zich ergens aan te binden."
>
> **Directeur VRK / Regionaal brandweercommandant**

De professionele kernpartners, brandweer en GHOR, zouden herkenbaar moeten blijven in de organisatie voor de medewerkers. Die herkenbaarheid geldt echter ook voor de burger.

> "De burger kent de veiligheidsregio niet. De burger kent wel de GGD [GHOR] en de brandweer. Dat noemen wij de A-merken en die staan bij ons voorop."
>
> **Directeur VRK / Regionaal brandweercommandant**

De multidisciplinaire samenwerking zou dan voornamelijk moeten geschieden door een natuurlijk proces van ontmoetingen.

> "We laten mensen elkaar in de organisatie ontmoeten. Dat natuurlijke contact gaat nu eindelijk renderen. Je ziet dat er over en weer kruisbestuivingen ontstaan."
>
> **Directeur VRK / Regionaal brandweercommandant**

Uniformiteit: burgerbelang

Alle respondenten hebben in hun interview aangegeven dat zij hun werk doen vanuit het belang van de burger. Hoewel dit als sociaal wenselijk antwoord gezien kan worden, is het opmerkelijk dat alle respondenten het burgerbelang onderkennen. Het is als het ware de *uniforme waarde* tussen alle kernpartners.

Voor de samenwerking is deze gedeelde waarde volgens enkele respondenten van essentieel belang. Deze gedeelde waarde leidt ertoe dat samenwerkingspartners een gemeenschappelijk belang hebben. Het redeneren vanuit dat gemeenschappelijke belang levert *commitment* op van verschillende partners.

> "Als je in de samenwerking benadrukt dat je er allemaal bent voor veiligheid voor de burger dan kun je op veel meer dingen met elkaar op trekken. "
>
> **Directeur risico- en crisisbeheersing VRU**

Pluriformiteit: taken

De pluriformiteit van de samenwerking komt op meerdere manieren tot uiting in de taken van de kernpartners.

Ten eerste valt er tussen de brandweer en GHOR een verschillend takenpakket te constateren. De GHOR is bijvoorbeeld belast met de coördinatie, aansturing en regie van de geneeskundige hulpverlening ten behoeve van de risico- en crisisbeheersing. De GHOR bevindt zich daarmee op het snijvlak van veiligheid en zorg. Dit is een totaal ander uitgangspunt dan de brandweer, die zich primair richt op veiligheid in de vorm van incidentbestrijding en brandpreventie.

Ten tweede hebben de verschillende kernpartners hun eigen achterban, bestaande uit verschillende organisaties die ook hun eigen specifieke taak en rol hebben ten aanzien van de risico- en crisisbeheersing. Risico- en crisisbeheersing is voor gemeentelijke organisaties bijvoorbeeld maar een klein onderdeel van hun takenpakket. Gemeenten hebben dagelijks voornamelijk met hele andere processen te maken.

"Risico- en crisisbeheersing wordt niet opgevat als de primaire taak van de gemeenten. Het is een belangrijke taak, dat ontkent ook niemand, maar we doen het er allemaal nog bij. In tijden van bezuinigingen staat dat toch wel onder druk."

Netwerkcoördinator gemeenten VRU

De politie heeft net als de gemeenten een omvangrijker takenpakket dan de risico- en crisisbeheersing. De dagelijkse werkzaamheden van de politie bestaan uit aangiftes, aanhoudingen, opsporing en handhaving van de openbare orde en veiligheid.

"De politie is geen hulpverleningsorganisatie. Wij zijn een opsporing- en handhavingorganisatie. Af en toe als er een ramp of crisis is dan treden wij in de rol van hulpverlener, maar dat is maar een klein deel van ons werk. Bij de VRU is dat de 'core business'. "

Liaison bureau Conflict- en Crisisbeheersing Politie Utrecht

De praktijk leert dat een dergelijk verschil in takenpakket ook zijn weerslag heeft op de beleving van de verschillende organisaties ten aanzien van de samenwerking. Door het uitgebreide takenpakket wordt de prioriteit voor risico- en crisisbeheersing bij de Politie minder gevoeld dan in de andere organisaties. Er vindt dus een afweging plaats tussen het uitvoeren van de dagelijkse taken als opsporing- en handhavingorganisatie en het investeren in risico- en crisisbeheersing.

"Als ik moet kiezen om die collega bij een crisisoefening in te zetten dan weet ik dat ze die dag niet de zaak af kunnen draaien. Dus dan wordt jouw inbraak even niet behandeld omdat de collega's moeten oefenen. Soms ligt het zo scherp."

Liaison bureau Conflict- en Crisisbeheersing Politie Utrecht

De pluriformiteit van het takenpakket van de verschillende samenwerkingspartners, heeft tot gevolg dat de multidisciplinaire samenwerking vanuit een inhoudelijke invalshoek wordt vormgegeven. Er wordt binnen het domein van de risico- en crisisbeheersing op de inhoud gezocht naar raakvlakken tussen de partners.

"We proberen partijen te binden op de onderwerpen die een partij inhoudelijk aanspreekt. Je moet het met een huisarts echt niet hebben over brandbestrijding in een dorp of stad waar die woont of werkt, maar als je het hebt over zaken in een crisis die zijn praktijkvoering kan raken. Ja, dan heb je hem binnen."

Pluriformiteit: culturen

De verscheidenheid aan kernpartners brengt ook een verscheidenheid aan culturen met zich mee. Waarbij de politie, brandweer en GHOR bijvoorbeeld de geüniformeerde diensten zijn, is dat bij de gemeenten anders.

"Wij zijn heel anders georganiseerd dan de Politie, Geneeskundige zorg en Brandweer. We hebben geen uniformen en sirenes, maar we hebben een hele andere achtergrond; politieke gevoeligheden, mensen die binnen de gemeentelijke organisatie werken en niet gewend zijn operationeel te handelen."

Netwerkcoördinator gemeenten VRU

Maar ook tussen de geüniformeerde diensten is er verschil in cultuur te bespeuren. Zo heeft de brandweer bijvoorbeeld een sterk hiërarchische cultuur, terwijl bij de GHOR de professionele autonomie veel belangrijker wordt geacht.

"De brandweer is met een commandostructuur toch een wat meer hiërarchisch geleide organisatie. Als je binnenkomt bij een zorginstelling en er wordt geroepen: "We moeten doorzettingsmacht organiseren!". Dan zie je de directeur psychiater over zijn bril heen staren en die zegt: "Wilt u dat nooit meer zeggen!". Er wordt een andere taal gesproken."

Pluriformiteit: achterbannen

Het pluriforme karakter van het samenwerkingsverband komt pas echt tot uiting wanneer er licht wordt geschenen op de samenstelling van de achterbannen van de verschillende kernpartners. We kijken dan naar de netwerken die schuil gaan achter het samenwerkingsverband van de risico- en crisisbeheersing.

De GHOR is een goed voorbeeld van een discipline waar een enorme variatie aan organisaties aanwezig is in de achterban. De GHOR is het platform waar zorginstellingen elkaar treffen om afspraken te maken over hun optreden ten tijde van een crisis. Concreet houdt dit in dat publieke managers van de GHOR afspraken dienen te maken met ambulancediensten, ziekenhuizen, verpleeg- en verzorgingstehuizen en huisartsen. Ook deze organisaties vallen soms weer uiteen in verschillende onderdelen. Zo zijn bijvoorbeeld alle specialisten in ziekenhuizen verenigd in maatschappen.
Niet alleen de hoeveelheid aan zorginstellingen maakt de geneeskundige sector van de risico- en crisisbeheersing pluriform, ook de aard van de zorginstellingen draagt daar aan bij. Zo zijn de GGD-en publieke organisaties, bevinden de ziekenhuizen zich in de semi-publieke sector en zijn de ambulancediensten en huisartsen private partijen. Daarbij hebben ziekenhuizen bijvoorbeeld enerzijds een functie in crisisbeheersing als verpleeghuis voor slachtoffer opvang en de behandeling van gewonden. Anderzijds zijn zij ook risicolocaties waar een concentratie van minder zelfredzame mensen te vinden is en waar gevaarlijke stoffen zijn opgeslagen.

Ook de achterban van de gemeenten is enorm. In Utrecht heeft men bijvoorbeeld te kampen met 26 gemeenten in de regio. De verschillen tussen die gemeenten zijn groot. Zo heeft de gemeente Utrecht ongeveer 5000 ambtenaren en de gemeente Renswoude maar 30 ambtenaren.

"De gemeenten zijn niet met elkaar te vergelijken.[…] Ze hebben allemaal wel verschillende referenties, belangen, verwachtingen en bijdrage aan de regionale risico- en crisisbeheersing."

Netwerkcoördinator gemeenten VRU

Ook de brandweer heeft te maken met een enorme achterban. De meeste brandweerlieden zijn vrijwilligers. In zowel de regio Utrecht als de regio Kennemerland zijn dit er vele honderden. Daarnaast is de brandweer, maar ook de politie, een organisatie die van oudsher maatschappelijk lokaal is ingebed. Men heeft dus te maken met veel brandweerposten en wijkteams die een verschillende benadering vragen.

De pluriformiteit van de achterbannen zorgt ervoor dat men met vele verschillende belangen rekening dient te houden in de multidisciplinaire samenwerking. Desondanks dient men wel tot besluiten te komen die breed worden gedragen. De hoeveelheid belangen in die achterbannen kunnen dat bemoeilijken.

5.1.2.2 Eenzijdige afhankelijkheden vs. wederzijdse afhankelijkheden

De organisatie van het multidisciplinaire samenwerkingsverband vóór een crisis is vol van wederzijdse afhankelijkheden. De complexiteit van het samenwerkingsverband is zo groot dat eenzijdige afhankelijkheden bijna niet voorkomen. Omdat het een onderzoek op zichzelf nodig zou zijn om alle afhankelijkheden in beeld te brengen, beperkt deze paragraaf zich tot de belangrijkste wederzijdse afhankelijkheden. Tot slot zal duidelijk worden hoe publieke managers aankijken tegen de aanwezigheid van wederzijdse afhankelijkheden.

Kennis en expertise

De meest essentiële reden waarom men in de risico- en crisisbeheersing van elkaar afhankelijk is, is de specifieke kennis en expertise die bij de kernpartners aanwezig is. Deze wederzijdse afhankelijkheid tussen de verschillende kernpartners uit zich op twee manieren.

In eerste instantie is het voor iedere kernpartner belangrijk om met andere samenwerkingspartners af te stemmen hoe men zich voorbereid op een crisis, zodat iedere partner zijn eigen taak zo goed mogelijk kan uitvoeren. Het betreft hier dus nadrukkelijk de uitoefening van de *eigen taken* als organisatie. Deze afstemming vooraf is noodzakelijk omdat taken van verschillende kernpartners tijdens een crisis elkaar kunnen kruizen.

> *"Op het moment dat ik in een vroeg stadium kan zorgen dat er een hoop sporen voor ons technisch onderzoek veilig gesteld kunnen worden of worden gemeden door de brandweer, bij het blussen en redden, dan is dat winst. Daar heb je elkaar voor nodig."*
>
> **Liaison bureau Conflict- en Crisisbeheersing Politie Utrecht**

In tweede instantie is er ook een wederzijdse afhankelijkheid te constateren ten aanzien van het behalen van een *gezamenlijk resultaat*. Deze redenatie gaat dus uit van het belang van de burger. Er kan ten aanzien van veel incidenten alleen maar voor veiligheid gezorgd worden op het moment dat de professionele hulpverleningsdiensten hun expertise en kennis bundelen. De brandweer, politie, gemeenten en GHOR hebben elkaar nodig om gezamenlijk te zorgen voor veiligheid voor de burger.
Ten aanzien van bijvoorbeeld infectieziektebestrijding is de GHOR belast met de vaccinaties, maar hebben zij ook hun samenwerkingspartners nodig om die infectieziekte ook daadwerkelijk te bestrijden.

"Je hebt dan de Brandweer nodig voor logistieke ondersteuning, zoals het rondrijden van materialen en middelen in de regio, en je hebt de Politie nodig voor het verkeersreguleringsplan bij zo'n vaccinatielocatie. Dan heb je de gemeenten nodig om dranghekken te plaatsen en überhaupt een sleutel in het slot te draaien van die sporthal, want die zijn daar veelal de eigenaar van. "

Kort gezegd zijn de kernpartners van elkaar afhankelijk voor het behalen van hun eigen resultaten en gezamenlijke resultaten

Beleid en uitvoering

Er is ook een wederzijdse afhankelijkheid te constateren tussen beleid en uitvoering.
De beleidsafspraken, die in het multidisciplinaire samenwerkingsverband worden gemaakt, worden uitgevoerd door de afzonderlijke partners. De samenwerkingspartners zijn dus van elkaar afhankelijk om het opgestelde beleid ook daadwerkelijk uit te voeren.
Zo stelde een respondent dat het voor gemeenten soms niet mogelijk is om functionarissen voor crisisoefeningen te leveren. De kernpartners kunnen de gewenste oefening dan niet naar behoren uitvoeren, omdat de gemeentelijke discipline niet is vertegenwoordigd. Men voert dus gezamenlijk beleid, maar is afhankelijk van de individuele partners om daar ook de gewenste uitvoering aan te geven.

Financiën

Ook op financieel gebied spelen wederzijdse afhankelijkheden. Zo worden de brandweer en GHOR voornamelijk gefinancierd door de gemeenten in de betreffende regio. De brandweer en GHOR zorgen in ruil daarvoor voor brandveiligheid en geneeskundige zorg. De gemeenten, als samenwerkingspartners van de brandweer en GHOR, zijn dus financieel bepalend voor de uitvoering van de taken van de brandweer en GHOR.

"Wij zijn een organisatie van en voor 26 gemeenten. […] Met 'van' bedoel ik dat het mijn opdrachtgevers en financiers zijn. Met 'voor' bedoel ik dat wij ze moeten helpen als ze problemen hebben."

Algemeen directeur VRU

Beleving publieke manager

Publieke managers in de risico- en crisisbeheersing stellen eigenlijk allemaal dat die wederzijdse afhankelijkheden onvermijdbaar zijn. De organisaties hebben elkaar nodig op tal van terreinen om te zorgen dat zij gezamenlijk zorg kunnen dragen voor een adequaat optreden bij crises.

" Wederzijdse afhankelijkheden dwingt mensen om samen te werken, elkaar op te zoeken en een multidisciplinair product te leveren."

Directeur veiligheidszorg VRU

Hoewel wederzijdse afhankelijkheden als fundament van de samenwerking beschouwd kan worden, is risico- en crisisbeheersing een beleidsdomein dat niet bij elke samenwerkingspartner de hoogste prioriteit heeft. Dit betekent dat het belang van de samenwerkingspartners in de samenwerking

onevenwichtig is. Sommige kernpartners hebben daarom ook een extra opgave om partners dat belang in de samenwerking te laten inzien.

> *"Veiligheid is per definitie lastig. Het kost geld, het is niet zichtbaar en het doet zich alleen maar voor als er echt iets aan de hand is. […] Je moet er net iets meer voor doen."*
>
> **Directeur risico- en crisisbeheersing VRU**

5.1.2.3 Openheid vs. geslotenheid

Bij openheid en geslotenheid gaat het om de ontvankelijkheid van de samenwerkingspartners voor directieven. Publieke managers stellen zich vooral open op ten aanzien van de directieven uit de hiërarchie van hun eigen organisatie, terwijl zij zich gesloten kunnen opstellen ten aanzien van de netwerkpartners.

Openheid: de formele hiërarchie

In de interviews zijn er niet veel aanwijzingen naar voren gekomen die erop duiden dat de samenwerkingpartners een open houding aannemen ten aanzien van directieven van andere samenwerkingspartners.

Er is echter wel bij de kernpartners openheid te constateren ten aanzien van directieven vanuit de eigen organisaties. Zo heeft bijvoorbeeld de brandweer binnen de veiligheidsregio een commandostructuur waarbij de hiërarchische werking nog steeds leidend is in de bedrijfsvoering. Ook bij de politie is er duidelijk sprake van verschillende rangen en standen, die de bevoegdheden en sturingsmiddelen bepalen.

Geslotenheid: professionele waarden

De manier waarop de samenwerkingspartners zich in de samenwerking gesloten ten opzichte van elkaar kunnen opstellen, komt in de interviews duidelijk naar voren. Die geslotenheid wordt voornamelijk bepaald door de professionele waarden die heersen in de verschillende organisaties of achterbannen.

Ten eerste hebben de politie en GHOR te maken met geheimhouding. Zij zijn in bezit van geclassificeerde informatie die niet toegankelijk is voor de samenwerkingspartners van de risico- en crisisbeheersing. In geval van de politie heeft dit bijvoorbeeld betrekking op opsporingsbelangen terwijl bij de geneeskundige sector het patiëntendossier onder medische geheimhouding valt. Dit leidt ertoe dat de politie en de geneeskundige sector niet altijd aan de gewenste informatievoorziening kunnen voldoen.

> *"De politie heeft een eigen wettelijk kader en die is dus ook aan zijn eigen geheimhouding verplicht. Ik kan dus niet alle informatie delen met bijvoorbeeld de brandweer, terwijl dat andersom wel kan. Dat kan spanning opleveren."*
>
> **Liaison bureau Conflict- en Crisisbeheersing Politie Utrecht**

Ten tweede is het voor vrijwel alle professionele organisaties die deelnemen aan de risico- en crisisbeheersing van belang dat zij hun eigen professionaliteit herkennen in de organisatie van de risico- en crisisbeheersing. Zo stelt bijvoorbeeld een respondent dat het in een integrale organisatie moeilijker is om de achterban van de geneeskundige sector mee te krijgen in de samenwerking , omdat zij hun "kleur" niet meer vertegenwoordigd zien in de organisatie.

5.1.2.4 Stabiele structuur vs. dynamische structuur

De stabiliteit en de dynamiek van het samenwerkingsverband wordt vooral bepaald door de partners die deelnemen aan de samenwerking.

Stabiliteit: kernpartners

De vier kernpartners (brandweer, GHOR, gemeenten en politie) zijn de vaste bezetting van de crisisorganisatie en hebben om die reden automatisch ook een vaste rol in de voorbereidende fase van de risico- en crisisbeheersing. Deze vier partners zijn vrijwel altijd betrokken bij de risico- en crisisbeheersing.

> *"Kernpartners zijn diegene die verantwoordelijk zijn voor de hoofdprocessen; Gemeenten, Politie, Brandweer en GHOR. Dat zijn een beetje je huisvrienden. Dat zijn de mensen waar je het echt mee moet doen."*
>
> **Directeur risico- en crisisbeheersing VRU**

Dynamiek: ketenpartners

Naast de kernpartners hebben publieke managers ook te maken met een breed scala aan ketenpartners. Afhankelijk van het type incidentscenario dat wordt voorbereid, worden een aantal andere organisaties betrokken, die bij een dergelijke crisis een belangrijke partij zouden zijn. Dit kunnen organisaties zijn die onderdeel zijn van de achterban van bijvoorbeeld de GHOR. Te denken valt dan aan ziekenhuizen en ambulancediensten. Maar ook andere organisatie zoals de Waterschappen, Rijkswaterstaat, drinkwatervoorzieningen, Pro-Rail, Defensie, Kamer van Koophandel, recreatiegebieden en evenementenorganisaties spelen ten aanzien van bepaalde incidentscenario's een belangrijke rol.
De ketenpartners vormen dus niet de vaste bezetting van de risico- en crisisbeheersing maar kunnen wel van essentieel belang zijn.
Daarnaast is er ook de tendens waar te nemen dat een aantal ketenpartners in de toekomst als volwaardige kernpartner zullen functioneren in de risico- en crisisbeheersing. Vooral bij de Waterschappen en Defensie is deze ontwikkeling gaande.

5.1.3 Multidisciplinaire samenwerking tijdens een crisis (respons)

Van de voorbereidende fase (pro-actie / preventie / preparatie) begeven we ons naar de fase tijdens de crisis (respons) . Zoals in paragraaf 5.1.1 duidelijk is geworden, vindt de multidisciplinaire samenwerking dan in een andere organisatievorm plaats; een commandostructuur van drie multidisciplinaire crisisteams.
In paragraaf 5.1.2 is uit de doeken gedaan op welke manier de structuurkenmerken van een hiërarchie en netwerk terugkomen in het samenwerkingsverband in de voorbereidende fase. Omdat veel kenmerken uit paragraaf 5.1.2 ook terug te vinden zijn in de crisisorganisatie, zal in deze paragraaf alleen aandacht worden besteed aan de hiërarchie/netwerkkenmerken die specifiek zijn voor de crisisorganisatie.

5.1.3.1 Uniformiteit vs. pluriformiteit

Net als bij de samenwerking in de voorbereidende fase, zijn de kenmerken van uniformiteit en pluriformiteit ook aanwezig in de samenwerking tijdens een crisis. De kenmerken worden in deze paragraaf tevens thematisch behandeld.

Uniformiteit: ongekleurde crisisteamleiders

De uniformiteit is ten eerste terug te vinden in het leiderschap van de drie verschillende crisisteams. De leiders van de drie crisisteams zijn *integraal verantwoordelijk* voor de besluiten die in zijn/haar crisisteam *gezamenlijk* worden genomen. Dit houdt in dat zij verantwoordelijk zijn voor de multidisciplinaire afstemming en een multidisciplinair besluit. Een besluit dat door alle betrokken partijen in de crisisteams wordt ondersteunt.

Daarnaast is er een ontwikkeling gaande om het integrale karakter van de leiderschapsfuncties in de crisisteams verder door te voeren. Er is een behoefte om het leiderschap in het COPI en ROT te 'ontkleuren'. Nog steeds is er vaak sprake van 'gekleurd' leiderschap. Dit betekent dat het crisisteam wordt voorgezeten door een van de verschillende kernpartners van de crisisbeheersing. Van oudsher was dit vaak de brandweer, omdat incidentbestrijding hun primaire taak is. Het 'ongekleurde' leiderschap zou betekenen dat het incident meer vanuit een multidisciplinaire gedachte wordt bekeken. De leiders van de crisisteams functioneren dan meer als procesbewakers en voorzitters, in plaats van actieve deelnemers namens een van de kernpartners.

Pluriformiteit: in crisisteams

De samenstelling van de crisisteams is in principe hetzelfde als de samenstelling van partners in de voorbereidende fase. Ook hier is er sprake van kernpartners en ketenpartners, waarbij kernpartners de vaste bezetting vormen en ketenpartners afhankelijk van het type incident deelnemen. In de crisisteams is dus sprake van dezelfde pluriformiteit.
Wat wel een extra pluriformiteit met zich mee brengt is dat elk crisisteam is voorzien van een woordvoerder/communicatieadviseur, een plotter, die op plattegronden in kaart brengt hoe de crisis(bestrijding) zich ontwikkelt, en een logger. De logger is de notulist en houdt het logboek van de crisisteams bij. Belangrijk is om te vermelden dat de plotter en logger geen inhoudelijke bijdrage leveren aan de besluitvorming. De communicatieadviseur doet dat wel.

Pluriformiteit: tussen crisisteams

Het specifieke pluriforme karakter van de crisisorganisatie komt vooral tot uiting in de verschillen die er bestaan tussen de crisisteams. Zoals eerder duidelijk is geworden, is er een nadrukkelijke scheiding tussen de bestuurlijke en operationele sturing van de crisis.
Het RBT houdt zich alleen bezig met de bestuurlijke zaken. Concreet betekent dit dat zij zich strategisch bezig houden met de ontwikkeling van de crisis over 4, 8 of over 24 uur en de maatschappelijke impact van het incident. Dat betreft dus een andere focus dan het ROT en het COPI die vooral gericht zijn op de bestrijding van het incident.

In de praktijk blijkt het rolbesef van de verschillende crisisteams niet zo zwart-wit als dat het op papier wordt vormgegeven. Uit oefeningen en evaluaties van voorgaande crisissituaties blijkt dat crisisteams weleens over hun grenzen heen stappen.

"Je ziet in allerlei oefeningen het ROT in de roemruchte valkuil stappen door zich met het plaats incident te bemoeien. [..] Voor een heel groot deel is dat betrokkenheid van het ROT met hun collega's. Je hebt de neiging om te gaan helpen, maar in de praktijk is het geen helpen. Er staan mensen in het veld die professioneel genoeg zijn om hun zaken op het plaats incident af te handelen."
Liaison bureau Conflict- en Crisisbeheersing Politie Utrecht

Soms is het niet erg is om als crisisteam bezig te zijn met wat er in een ander crisisteam gebeurt. Het versterkt namelijk ook de relaties tussen de teams.

"Er komen soms heus wel operationele zaken over tafel, maar dat is ook goed om het RBT erbij te houden en ze uit te leggen wat er gebeurd. Je moet het ook niet in een black box stoppen."
Algemeen directeur VRU

Pluriformiteit: multidisciplinaire en monodisciplinaire commandostrucuren

Naast de verschillen in en tussen crisisteams, is er ook sprake van verschil tussen de multidisciplinaire commandostructuur (COPI – ROT – RBT) en de monodisciplinaire commandostructuren. In de multidisciplinaire crisisteams worden alle samenwerkingspartners vertegenwoordigd en gaat het om multidisciplinaire besluitvorming. Dat wilt zeggen: besluiten die gezamenlijk zijn gemaakt en voor iedereen gelden.
In de monodisciplinaire crisisteams, oftewel de actiecentra van de verschillende kernpartners, gaat het vooral om de besluitvorming tijdens een crisis waar geen multidisciplinaire afstemming voor nodig is. Daarnaast wordt er in de monodisciplinaire commandostructuur invulling gegeven aan de besluiten van de multidisciplinaire crisisteams.

5.1.3.2 Eenzijdige afhankelijkheden vs. wederzijdse afhankelijkheden

Afhankelijkheden doen zich ook ten tijde van een crisis voor. Met name de afhankelijkheden tussen de verschillende multidisciplinaire crisisteams zijn aanwezig tijdens een crisis.

Afhankelijkheden tussen crisisteams

Onzekerheid, urgentie en kritieke besluitvorming zijn inherent aan crisissituatie (zie hoofdstuk 2). Er dienen snel belangrijke beslissingen te worden genomen op basis van weinig informatie. Informatievoorziening is daarom een fundamenteel proces tijdens een crisis. In dit proces komen de afhankelijkheidsrelaties tussen de crisisteams naar voren.

De crisisteams zijn afhankelijk van elkaars *informatie* om besluiten te nemen. De informatie over beeldvorming van de crisis vindt vaak plaats van onder naar boven. Het COPI, dat op het plaats incident is gevestigd, heeft zicht op het brongebied, maar kan vaak ook inschatten of er sprake is van een effectgebied. Dit is relevante informatie voor het ROT. Hetzelfde principe geldt voor de relatie van het ROT naar het RBT. Vaak spelen er op ROT niveau dilemma's die een dusdanig bestuurlijke of maatschappelijke impact hebben, dat zij doorgespeeld dienen te worden naar het RBT.
Andersom is er van boven naar beneden ook een afhankelijkheidsrelatie ten aanzien van informatie. Het betreft hier echter informatie in de vorm van *besluiten.* De commandostructuur van de crisisorganisatie is dusdanig georganiseerd dat het besluit van het bovenliggende crisisteam leidend is voor de besluitvorming van het onderliggende crisisteam. Het RBT schept de kaders voor het ROT, en het ROT schept de kaders voor het COPI.

5.1.3.3 Openheid vs. geslotenheid

Openheid: commandostructuur

De openheid van de multidisciplinaire samenwerking tijdens een crisis is inherent aan de commandostructuur. De duidelijke hiërarchie van crisisteams zorgt ervoor dat een crisisteam directieven kan sturen naar een crisisteam dat daar direct onder ligt.

Geslotenheid: professionele waarden

Ook tijdens een crisis spelen de professionele waarden van de kernpartners mee in hun opstelling ten aanzien van de andere samenwerkingspartners. De politie heeft bijvoorbeeld ook ten tijde van een crisis te maken met geheimhouding. Datzelfde geldt voor bijvoorbeeld Justitie, indien zij betrokken zijn bij een crisissituatie.

> *"Als er bijvoorbeeld een brand is in een pand en wij weten vanuit onze informatiepositie dat er een XTC lab in dat pand aanwezig zou kunnen zijn, dan kan dat geclassificeerde informatie zijn en kan ik dat niet met iemand delen.[…] In geval van opsporing kunnen, zowel voor politie als het Openbaar Ministerie, nog zwaardere classificaties gelden.*
>
> **Liaison bureau Conflict- en Crisisbeheersing Politie Utrecht**

Geslotenheid: multidisciplinaire en monodisciplinaire commandostructuren

Ten tweede kunnen de monodisciplinaire commandostructuren zich relatief gesloten opstellen van de multidisciplinaire commandostructuur. Een goed voorbeeld hiervan deed zich voor in de oefening van het ROT.

In de ROT oefening was goed te zien dat Justitie gebruik maakte van haar eigen commandostructuur zonder daar de multidisciplinaire partners in het ROT bij te betrekken. Een Officier van Justitie, functionaris in het ROT, gebruikte haar directe lijn naar de driehoek (korpschef, korpsbeheerder en hoofdofficier van Justitie) om een maatregel door te voeren. Één minuut voor de schorsing van de ROT vergadering, waarin net alle maatregelen waren besproken, werden de multidisciplinaire partners ingelicht over de maatregel die Justitie middels haren eigen commandolijn had bedacht. Zonder sturing van het multidisciplinaire team, kon Justitie dus maatregelen ten aanzien van de crisissituatie doorvoeren.

Interessant was om te zien welk effect dit met zich mee bracht. Het viel op dat de actie van Justitie spanning met de leider van het ROT opleverde. De leider van het ROT was er niet van gediend dat hij en de multidisciplinaire partners niet betrokken werden in de besluitvorming over de maatregel.

5.1.3.4 Stabiele structuur vs. dynamische structuur

Stabiliteit: commandostructuur

De stabiliteit van het samenwerkingsverband in crisistijd heeft vooral te maken met de commandostructuur. Al jaren wordt gebruik gemaakt van de crisisorganisatie zoals die in dit hoofdstuk is uitgelegd. Maatschappelijke of bestuurlijke ontwikkelingen dwingen regio's soms wel om er een eigen draai aan te geven. Zo is er pas sinds enige jaren sprake van een *regionaal* beleidsteam en was dat voorheen altijd een *gemeentelijke* beleidsteam. Desalniettemin is de hoofdstructuur ook onder die invloeden stabiel gebleven.

Dynamiek: samenstelling van crisisteams

De dynamiek van de structuur komt naar voren in de samenstelling van de crisisteams. Net als in de voorbereidende fase is er sprake van kern- en ketenpartners. Er is sprake van een vaste bezetting van kernpartners in elk multidisciplinair crisisteam. De vaste bezetting wordt afhankelijk van het incident bijgestaan door ketenpartners.

Daarnaast worden de functies in de crisisteams niet altijd door dezelfde publieke managers uitgevoerd. Voor elke functie in het crisisteam worden piketdiensten gedraaid door verschillende publieke managers. De ene week is bijvoorbeeld persoon A de diensthebbende Regionaal Operationeel Leider (ROL) en de week erop persoon B. Dit betekent dat de samenstelling van functies in de crisisteams wel stabiel blijft, maar de samenstelling van personen kan verschillen. Dit is van wezenlijk belang voor de crisisorganisatie, omdat de crisisbeheersing erg afhankelijk is van de persoonlijke contacten.

"Het gaat niet om de samenstelling, maar om de focus en kwaliteit van de personen in het team. Het is het meest essentiële wat er is. Wat dan een belangrijke rol speelt is dat de personen in het team elkaar kennen. Als ik een burgemeester ken, en hij weet wat hij van mij kan verwachten, dan heb ik daar meer vertrouwen in."

Netwerkcoördinator gemeenten VRU

5.1.4 Samenvatting en conclusie

Nu zowel de structuur van de samenwerking vóór als tijdens een crisis is bekeken vanuit een netwerkperspectief en hiërarchieperspectief, kan de balans worden opgemaakt. Er zijn een aantal conclusies te trekken ten aanzien van de multidisciplinaire samenwerking voor en tijdens een crisis.

Multidisciplinaire samenwerking voor een crisis: netwerkstructuur

De multidisciplinaire samenwerking in de voorbereidende fasen van de risico- en crisisbeheersing (pro-actie, preventie en preparatie) vindt organisatorisch plaats binnen de veiligheidsregio. Het doet vermoeden dat de samenwerking daarmee hiërarchisch is vorm gegeven, maar het tegendeel blijkt waar te zijn. De samenwerking tussen kernpartners en ketenpartners voor een crisis heeft een sterke *netwerkstructuur*. Er is een grote verscheidenheid aan samenwerkingspartners te constateren met verschillende culturen, taken en achterbannen die op vele fronten wederzijds van elkaar afhankelijk zijn en zich gesloten ten opzichte van elkaar kunnen opstellen.

Multidisciplinaire samenwerking tijdens een crisis: netwerkstructuur in 'hiërarchisch' jasje

Veel van de netwerkkenmerken die aanwezig zijn in de samenwerking voor een crisis, zijn ook aanwezig tijdens een crisis. Daarbij zijn er ook een aantal netwerkkenmerken te onderscheiden die specifiek gelden voor de samenwerking tijdens een crisis. Zo is er niet alleen de samenstelling van de crisisteams pluriform, maar zijn er ook verschillen tussen de crisisteams te bespeuren.

Ondanks de prominente aanwezigheid van deze netwerkkenmerken, is samenwerking tijdens een crisis meer hiërarchisch georganiseerd dan de samenwerking voor een crisis. De commandostructuur van de crisisteams maakt dat publieke managers meer open staan voor directieven van hoger gelegen crisisteams. Het is geen verwonderlijke situatie dat de netwerksamenwerking tijdens een crisis een meer hiërarchische vorm aanneemt. De crisissituatie vraagt om sturing onder tijdsdruk en in grote onzekerheid. Door leiderschap in crisisteams te concentreren en de crisisteams in hiërarchische verhoudingen te organiseren kan er sneller besloten en gehandeld worden.

Kort gezegd hebben publieke managers dus zowel voor de crisis als tijdens de crisis te maken met een netwerksamenwerking, waarbij de samenwerking tijdens de crisis vanwege de aard van de situatie meer hiërarchisch is vorm gegeven.

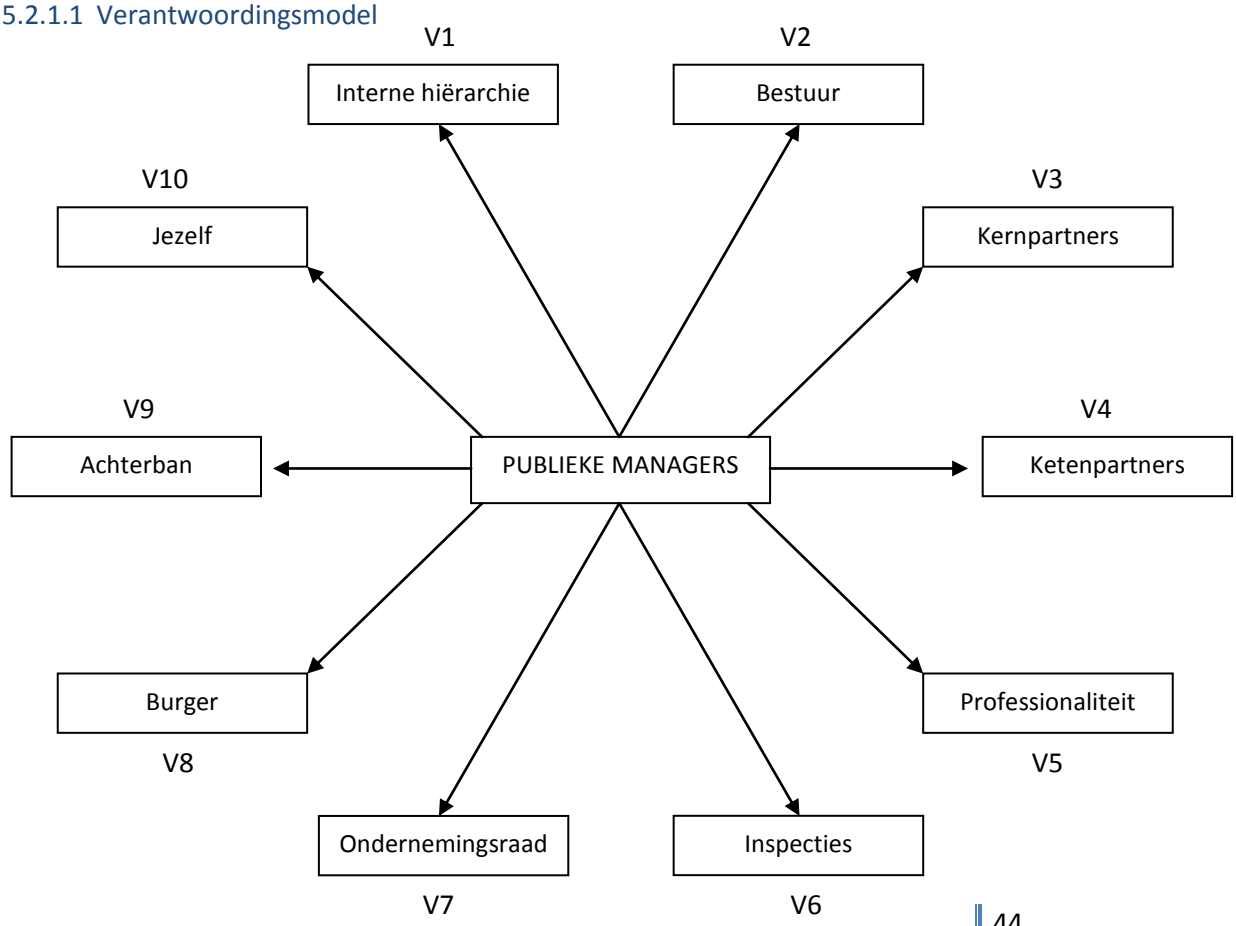
5.2 Met welke verantwoordingsrelaties hebben publieke managers te maken?

In hoofdstuk 5.1 is de structuur van het multidisciplinaire samenwerkingsverband geschetst. De publieke manager bevindt zich in een complex speelveld van verschillende partners en organisaties met verscheidene taken, culturen, achterbannen en een sterk professioneel karakter. Gezamenlijk hebben zij echter een verantwoordelijkheid voor de risico- en crisisbeheersing.
In dit hoofdstuk bekijken we daarom de verantwoordingsrelaties waar de publieke managers in die samenwerking mee te maken hebben. Om het overzicht te behouden gaan we uit van *een generieke publieke manager* die zowel voor, tijdens als na de crisis zich namens een kernpartner (brandweer, GHOR, Politie en gemeenten) of namens de organisaties (veiligheidsregio, politieregio, gemeenten), waar de kernpartners organisatorisch deel vanuit maken, dient te verantwoorden. Bij de uitleg van de verschillende verantwoordingsrelaties zal, indien nodig, wel het onderscheid tussen de publieke managers worden gemaakt.

5.2.1. Verantwoordingsrelaties vóór een crisis

Tijdens de pro-actie, preventie en preparatie fasen van de risico- en crisisbeheersing vindt de samenwerking tussen de kernpartners organisatorisch plaats binnen de veiligheidsregio. Ten aanzien van deze samenwerkingsstructuur wordt in deze paragraaf duidelijk met welke verantwoordingsrelaties publieke managers te maken hebben. Het betreft dus de verantwoording voordat een crisis zich voltrekt of dreigt te voltrekken.
Ten eerste worden de verantwoordingsrelaties middels een model in kaart gebracht om de duidelijkheid te waarborgen. Vervolgens zal in subparagraaf 5.2.1.2 iedere verantwoordingsrelatie door middel van de theoretische benadering uit hoofdstuk drie nader worden beschreven.

5.2.1.1 Verantwoordingsmodel



5.2.1.2 Verantwoordingsrelaties

V1: Interne organisatiehiërarchie

Vrijwel alle respondenten gaven in hun interviews onmiddellijk aan dat zij te maken hebben met een verantwoordingsrelaties naar hun leidinggevende binnen de organisatie waar zij deel vanuit maken; de veiligheidsregio, de politieregio en de gemeenten.

Er bestaat ten aanzien van deze verantwoordingsrelatie een *formele verplichting* voor de publieke managers. Procedures zoals managementrapportages, bureaurapportages, jaarrekeningen, begrotingen bepalen de verantwoordingsmomenten. Vanuit theoretisch oogpunt is het een herkenbaar principe dat de verantwoordingsrelaties binnen een organisatie geschieden door middel van strakke procedures. Zo stelt Bovens (2005): "It usually involves a strong hierarchial relationship and the accounting may be based on strict directives and standard operating procedures." (p.187)

In dergelijke procedures en rapportages geven de publieke managers uitleg over hoe men omgaat met de *middelen* die door de organisatie ter beschikking worden gesteld. Dit geldt ook voor de middelen ten aanzien van de samenwerking.

> "Verantwoording intern naar de korpschef. Mijn korpschef heeft mensen, geld en middelen uitgetrokken om de samenwerking vorm te geven dus daar leg je dan ook verantwoording over af."
>
> **Liaison bureau Conflict- en Crisisbeheersing Politie Utrecht**

Daarnaast legt men ook verantwoording af over de *resultaten*, oftewel de inhoud. Dit geschiedt door werkplannen, beleidsplannen en managementcontracten.

De formele aard van deze verantwoordingsrelatie betekent dat er ook consequenties verbonden kunnen worden aan de verantwoording. Die consequenties spelen voornamelijk op inhoudelijk gebied.

> "Het is informeren, maar zij kunnen er ook een klap op geven. De consequentie is dat bepaalde tekst wordt veranderd in de beleidsuitgangspunten."
>
> **Districtchef Politie Kennemerland**

Mocht een publieke manager zijn functie niet goed uitoefenen, dan kunnen er ook persoonlijke consequenties volgen in bijvoorbeeld een functioneringsgesprek of beoordelingsgesprek.

Deze verantwoordingsvorm kenmerkt zich dus door een hiërarchische verhouding tussen de publieke manager en zijn leidinggevende, standaard procedures die structureel de verantwoordingsmomenten bepalen en de mogelijkheid van de leidinggevende om gevolg te geven aan de verantwoording.

Deze verantwoordingsrelatie is met name interessant om twee redenen. Ten eerste leggen alle publieke managers verantwoording af binnen hun eigen organisaties. De publieke manager van de politie verantwoord zich naar de korpschef, waarbij de publieke manager van de brandweer verantwoording aflegt aan de directie van de veiligheidsregio. Desalniettemin wordt in beide gevallen verantwoording afgelegd over de inhoud van de risico- en crisisbeheersing.

Ten tweede stelt een respondent dat niet alleen de aard van deze verantwoordingsrelatie belangrijk is, maar dat de context waarin die verantwoording plaatsvindt medebepalend is.

> "Als je kijkt naar de financiële situatie van de VRK ten opzichte van een periode waarin geen financiële problemen zouden zijn, dan wordt er nu heel anders naar gekeken van hoe je met je budgetten bent omgegaan als in de goede tijden. De context waarin je opereert speelt wel degelijk een rol."
>
> **Districtchef Brandweer Kennemerland VRK**

V2: Bestuur

Een andere verantwoordingsrelatie, die voor een aantal respondenten meespeelt, is de verantwoording naar het bestuur van de organisatie waarvan zij in dienst zijn.

Net als de interne organisatieverantwoording, is ook de verantwoording van de publieke managers, als ambtenaren, naar het bestuur *formeel* van aard. Ook hier vindt de verantwoording *structureel* plaats door middel van rapportages en procedures. Die verantwoording wordt ook gevoeld als een verplichting.

> "Je moet verantwoording afleggen naar het bestuur. Je programmabegroting, je productenbegroting, je jaarverslag, bestuursrapportage. Dat zijn eigenlijk je standaard instrumenten waarmee je die verantwoording aflegt."
>
> **Directeur VRK / Directeur GGD (GHOR)**

Ten aanzien van de verantwoordingsrelatie naar het bestuur zijn er een drietal opmerkelijke zaken te constateren.

Ten eerste geven enkele publieke managers aan dat zij hun verantwoording naar het bestuur alleen kunnen waarmaken indien zij hun hiërarchisch ondergeschikten vragen verantwoording aan hen af te leggen.

> "Verantwoording is een wederzijds proces."
>
> **Directeur VRK / Directeur GGD (GHOR)**

Ten tweede hebben de verschillende organisaties een andere bestuurlijke context. Zoals in hoofdstuk 2 is verwoord, heeft de Politieregio bijvoorbeeld te maken met het bevoegd gezag in de driehoek, bestaande uit de korpsbeheerder, korpschef en officier van justitie, terwijl de veiligheidsregio kampt met een algemeen bestuur. Publieke managers leggen dus aan verschillende bestuurlijke organen verantwoording af over de risico- en crisisbeheersing.

> "Wij verantwoorden ons vooraf, wat betreft bijvoorbeeld de beleidsuitgangspunten en tolerantiegrenzen, aan de driehoek."
>
> **Districtchef Politie Kennemerland**

Ten derde zijn er tussen de Veiligheidsregio Utrecht en de Veiligheidsregio Kennemerland verschillen op te merken in de verantwoording naar het bestuur. Ten aanzien van de Veiligheidsregio Kennemerland heeft de directie een verantwoordingsrelatie naar het bestuur. De directie heeft echter een collegiale vorm, bestaande uit de regionaal brandweercommandant en de directeur GGD. Gezamenlijk leggen zij verantwoording af aan het bestuur. Deze *collegiale verantwoording* gaat over

de *regiefunctie van de veiligheidsregio* ten aanzien van de multidisciplinaire samenwerking, in de zin van financiën en bedrijfsvoering.

> "Heel veel dingen zijn niet meer tot een persoon terug te leiden, maar wel op een netwerk of collectief. Dus als je multidisciplinair of collegiaal samenwerkt, dan loopt die verantwoording ook op die manier."
>
> **Directeur VRK / Regionaal brandweercommandant**

Bovens (2005) stelt ten aanzien van gezamenlijke verantwoording echter: "They are not sophisticated enough to do justice to the many differences that are important in the imputation of guilt, shame and blame. […] A collective accountability strategy will only be appropriate and effective in specific circumstances, for example with small collegiate public bodies." (p.191) De directie van de Veiligheidsregio Kennemerland investeert daarom veel in de persoonlijke en collegiale relaties.

> "Het klinkt echt als een open deur, maar als je elkaar kent dan werkt het zoveel beter. En dat is iets waar je echt heel goed moet onderhouden."
>
> **Directeur VRK / Directeur GGD (GHOR)**

Bij de Veiligheidsregio Utrecht is deze constructie niet aanwezig. De algemeen directeur van de veiligheidsregio is daar integraal verantwoordelijk. Dit betekent dat hij uiteindelijk verantwoording aflegt over de multidisciplinaire samenwerking.

V3: Kernpartners

In tegenstelling tot de verantwoording intern of naar het bestuur, is de verantwoordingsrelatie tot de kernpartners van hele andere aard.

Waarbij de relatie van de publieke manager tot zijn leidinggevende of bestuur een verticale vorm aanneemt, is de verantwoordingsrelatie naar de kernpartners *horizontaal*. De ene kernpartner is niet hiërarchisch bovengesteld aan de ander. De verantwoording naar de kernpartners vindt zijn oorsprong vanuit een *morele verplichting*. Zo stellen vrijwel alle respondenten.

> "We hebben niet een hele strafconstructie als je niet iets oplevert, maar in principe doe je het meest mogelijk om die afspraak na te komen. Dat is een soort moreel besef."
>
> **Beleidsadviseur coördinerend gemeentesecretaris VRK**

> "Je hebt zeven politieprocessen dus het kan niet zo zijn dat er van de 25 maar 18 worden voorbereid en wij het wel zien wanneer het zover is. Dat is je morele verantwoording om als volwaardig partner mee te doen."
>
> **Liaison bureau Conflict- en Crisisbeheersing Politie Utrecht**

De zwaarte van de verantwoording hangt hier nauw mee samen. Verantwoording neemt meer de vorm aan van elkaar informeren, waarbij men wel de mogelijkheid heeft om daar iets van te vinden maar daar geen formele consequenties aan kan verbinden. De verantwoording naar de kernpartners is daarmee *informeel* van aard.

> "De informele verantwoording is veel natuurlijker, flexibeler en minder strak."
>
> **Districtcommandant Brandweer Kennemerland**

V4: Ketenpartners

Hoewel er over de verantwoordingsrelatie van de publieke manager naar de ketenpartners in de interviews weinig naar voren is gekomen, zijn er een paar respondenten die hebben aangegeven dat die verantwoording er wel is.

> "Formeel is de verantwoording naar het bestuur. Daarnaast hebben wij ook samenwerkingsafspraken met grote bedrijven zoals Schiphol, Tatasteel en Havenbedrijf Amsterdam. Wij hebben een bijdrage te leveren aan de bedrijfscontinuïteit van deze bedrijven. Als Schiphol bijvoorbeeld moet sluiten dan heeft heel Nederland een probleem."
>
> **Directeur VRK / Regionaal brandweercommandant**

Uit bovenstaande quote blijkt dat de verantwoording naar ketenpartners als Schiphol, Tatasteel en het Noordzeekanaal *informeel* van aard is en gebaseerd is op onderling gemaakte afspraken.
Ketenpartners kunnen daarnaast geen formele consequenties verbinden aan de publieke manager. De verantwoordingsrelatie is dus vergelijkbaar met die van de kernpartners, maar wordt veel *minder moreel gevoeld* door de publieke managers.

V5: Professionaliteit

Publieke managers binnen de witte discipline (GGD/GHOR) geven aan dat er ook verantwoordingsmechanismen zijn naar hun eigen professie.
Deze verantwoording voltrekt zich vooral door kwaliteitseisen die aan bijvoorbeeld zorginstellingen worden gesteld.

> "Als je vooraf kijkt, dan zie je vooral in Nederland dat al die GHOR bureaus HKZ gecertificeerd moeten raken. Je verantwoording over je kwaliteit doe je aan een *externe auditor*. Die komt dan een keer per jaar langs om die processen te beoordelen. Alle zorginstellingen zijn in principe HKZ gecertificeerd anders verlies je binnen de zorg je financiering."
>
> **Sectormanager GHOR VRK**

Deze verantwoordingsrelatie wordt in de theorie ook wel aangeduid als *professional accountability*. "Many public managers are, apart from being general managers, professionals in a more technical sense. […] Professional bodies lay down codes with standards for acceptable practice that are binding for all members." (Bovens, 2005, p.188)
Zoals uit het citaat en de theorie blijkt, is er ten aanzien van deze relatie sprake van een zware vorm van verantwoording, waarbij grote *consequenties* mogelijk zijn en een bindend karakter hebben. Zorginstellingen raken hun financiering kwijt, en daarmee hun bestaansrecht, indien zij niet zijn gecertificeerd.

Hoewel de theorie ook verwijst naar professional accountability ten aanzien van "*police departments, or fire brigades*" (Bovens, 2005, p. 188) is in de interviews niet naar voren gekomen dat er voor een crisis dergelijke verantwoordingsrelaties spelen bij deze organisaties.

V6: Inspecties

Waar alle veiligheidsorganisaties, en dus ook alle kernpartners, wel mee te maken hebben zijn de inspecties die de risico- en crisisbeheersing doorlichten. We hebben het in dit geval over de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) en de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ).

> "Soms hebben we een doorlichting. We worden dan allemaal getest door IOOV."
> **Liaison bureau Conflict- en Crisisbeheersing Politie Utrecht**

Op basis van artikel 57, lid 1a van de Wet veiligheidsregio's is de Inspectie van Openbare Orde en Veiligheid belast met de taak om de organisatie van de risico- en crisisbeheersing periodiek te toetsen aan de wetgeving. IOOV rapporteert de bevindingen aan de minister van Veiligheid & Justitie. Ook de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) is wettelijk verankerd en toetst zorginstellingen, waaronder ook de GHOR, op basis van meer dan twintig wetten.

Vanwege de wettelijke grondslag van de Inspecties en de wettelijke toetsing, is de verantwoording van publieke managers naar de inspecties *formeel* van aard. De inspecties komen bij hun rapportage uiteindelijk tot een *oordeel* over de organisatie van de risico- en crisisbeheersing, maar zijn niet bevoegd om daar ook consequenties aan te verbinden. Dat is vooral een politieke aangelegenheid, waarbij de uitvoering bij de betreffende minister ligt.

V7: Ondernemingsraad

Een enkele respondent noemt ook de verantwoording naar de ondernemingsraad en benadrukt daarbij dat de consequenties die de ondernemingsraad aan besluiten kan verbinden soms zelfs ingrijpender kunnen zijn dan besluiten van een directie of bestuur.
De Wet op de ondernemingsraden schrijft voor dat de ondernemingsraad een adviesrecht, beroepsrecht en instemmingsrecht heeft ten aanzien van de bedrijfsvoering van organisaties. Publieke managers dienen zich naar de ondernemingsraad voor hun bedrijfsvoering te verantwoorden.
Die verantwoording kan dus volgens de Wet op de ondernemingsraden gevolgd worden door een advies, beroep of instemming, dan wel verwerping van een besluit.
Ondanks de mogelijkheden van de ondernemingsraad om consequenties te verbinden aan de verantwoording van publieke managers, kwam deze verantwoordingsrelatie maar naar voren bij één respondent.

V8: Burger

Veel respondenten gaven in hun interviews aan dat zij zich ook impliciet naar de burger verantwoorden. Enige uitleg is hierbij vereist. Met impliciet wordt bedoeld dat zij niet direct een relatie hebben met burgers, maar via andere verantwoordingsrelaties uiteindelijk verantwoording af leggen aan de burger. Zo fungeert de verantwoording naar bijvoorbeeld bestuur om uiteindelijk naar de burger te kunnen verantwoorden wat er met het belastinggeld gebeurt.

> "Mijn eerste verantwoording is de hele dag door de burger. Mijn tweede impliciete verantwoording is het belastinggeld. Ik vind dat je moet kunnen uitleggen waar het belastinggeld heen gaat."
> **Directeur risico- en crisisbeheersing VRU**

Hoewel er dus niet sprake is van een verantwoordingsrelatie, zoals bij de andere relaties het geval is, is de verantwoording naar de burger wel noemenswaardig.
Ten eerste geeft het de *drijfveer of het plichtsgevoel* aan dat bij respondenten leeft om zich te verantwoorden voor hun financiën en publieke taak.
Ten tweede laat ook deze impliciete verantwoordingsrelatie zien dat verantwoording de vorm aanneemt van *een cyclus*. Publieke managers vragen verantwoording aan hun afdelingshoofden of medewerkers, leggen op basis daarvan weer verantwoording af middels systemen aan bestuurders, die op hun beurt weer verantwoording afleggen aan de politiek en uiteindelijk de burger.

V9: Achterban
De publieke managers van de GHOR en gemeenten hebben in beide regio's te maken met een enorme achterban, zoals in hoofdstuk 5.1 naar voren is gekomen. Naar die organisaties in de achterban is ook een verantwoordingsrelatie aanwezig.

> "Er is ook een informele verantwoording naar zorginstellingen."
>
> **Algemeen directeur VRU**

Net als de verantwoordingsrelaties naar kernpartners en ketenpartners is ook de verantwoording naar organisaties in de achterban, zoals naar zorginstellingen, *informeel* van vorm. Sommige zorginstellingen hebben vanuit hun commerciële achtergrond de behoefte om uitleg te hebben over hun aandeel in de risico- en crisisbeheersing, zo zegt een respondent. De manier waarop de risico- en crisisbeheersing beleidsmatig wordt vormgegeven raakt namelijk hun bedrijfsvoering en positie op de markt. De achterban van de GHOR heeft dus zeker de mogelijkheid om vragen te stellen over de manier waarop de risico- en crisisbeheersing is vormgegeven. Consequenties zijn in formele zin niet mogelijk omdat ziekenhuizen andere organisaties zijn met andere grondbeginselen als de kernpartners. Echter, zoals ook bleek uit hoofdstuk 5.1 kunnen zorginstellingen wel terugtrekkende bewegingen maken ten aanzien van de samenwerking indien zij hun belangen niet vertegenwoordigd zien.
Naar de achterban van de gemeenten is er ook een verantwoordingsrelatie te vinden.

> "Ik leg bijvoorbeeld verantwoording af aan de gemeentesecretarissen. Dan vertel ik waar ik mee bezig ben, wat ik doe en wat de plannen zijn. Dat hoeft niet, maar dat doe ik wel. De gemeentesecretaris is namelijk verantwoordelijk voor de uitvoering van negen processen in de risico- en crisisbeheersing. Ik vind hem daarom belangrijk."
>
> **Directeur risico- en crisisbeheersing VRU**

Deze verantwoording vindt plaats vanuit een plichtsgevoel om de achterban, die uiteindelijk uitvoering dient te geven aan het beleid, te informeren. De wederzijdse afhankelijkheid tussen enerzijds beleid en anderzijds uitvoering komt in deze verantwoordingsrelatie dus ook tot uiting. Doordat de publieke manager afhankelijk is van de achterban voor de uitvoering van de risico- en crisisbeheersing, is men geneigd ook naar hen verantwoording af te leggen over hoe men die risico- en crisisbeheersing vorm geeft. Het betreft ook in deze zin een meer *informerend proces*, dan dat daar echt zware consequenties of oordelen over geveld kunnen worden.

V10: Jezelf

Een drietal respondenten geven op een wat meer abstract niveau aan dat ze ook een verantwoording ten opzichte van zichzelf hebben.

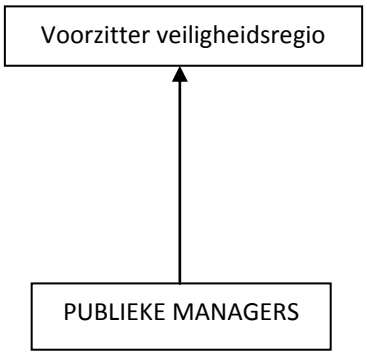
> "Je moet jezelf recht in de spiegel aan kunnen blijven kijken." (FVH)
>
> **Districtcommandant Brandweer Kennemerland**
>
> "Het allerbelangrijkste vind ik de verantwoording ten opzichte van jezelf."
>
> **Directeur VRK / Directeur GGD (GHOR)**

De verantwoordingsrelatie is in dit geval moeilijk te analyseren. Het *forum* waaraan verantwoording wordt afgelegd is hetzelfde als de *actor* die verantwoording aflegt. Wat deze abstracte verantwoordingsrelatie wel zegt, is dat men ook te maken heeft met eigen principes, ideeën en opvattingen. Het is een vorm van *moraliteit* die een aantal respondenten zelf voelen.

5.2.2 Verantwoordingsrelaties tijdens een crisis

5.2.2.1 Verantwoordingsmodel

V1



5.2.2.2 Verantwoordingsrelaties

Zoals uit het model al blijkt, is er tijdens een crisis vrijwel geen sprake van verantwoordingsrelaties. Bijna alle respondenten hebben aangegeven dat verantwoording niet speelt op het moment dat een crisis zich voltrekt. Dit heeft voornamelijk te maken met de context waarin men op dat moment samenwerkt om de crisis te bestrijden. In hoofdstuk 2 is een crisissituatie gedefinieerd als een situatie waarbij onder andere sprake is van *hoge urgentie*, *kritieke besluiten* en *onzekerheid*. Deze contextfactoren maken dat men geen tijd heeft om over verantwoording na te denken.

> "Als ik in een crisis moet gaan nadenken hoe ik me moet verantwoorden, dan ben ik niet met de dingen bezig waar ik op gefocust zou moeten zijn. Verantwoording komt achteraf wel. Het leidt namelijk af van waar je mee bezig bent"
>
> **Directeur VRK / Regionaal brandweercommandant**

Daarnaast stelt een enkele respondent dat het ook niet gewenst is om over verantwoording na te denken tijdens een crisis. Het zou eerder onzekerheid creëren bij besluitvorming, terwijl daadkrachtige sturing tijdens de crisis essentieel is.

> "Als mensen al een houding aannemen van "Ik ga straks tijdens de crisis fouten maken en daar moet ik verantwoording over afleggen", dan maakt het een hele onzekere wereld, terwijl we tijdens een crisis behoefte hebben aan mensen die snel durven te handelen en durven fouten te maken."
>
> **Netwerkcoördinator gemeenten VRU**

V1: Voorzitter van de veiligheidsregio

Toch zeggen een paar publieke managers dat er ten tijde van een crisis wel een verantwoordingsrelatie mogelijk is. Het betreft dan de verantwoording naar de voorzitter van de veiligheidsregio, die ten tijde van de crisis het opperbevel heeft en eindverantwoordelijk is. Hij of zij is het boegbeeld en legt op zijn beurt verantwoording af aan de burgers. Enkele publieke managers stellen daarom dat hun verantwoording ten dienste staat van de verantwoording van de voorzitter van de veiligheidsregio. Ook hier zien we de cyclus van verantwoording dus weer terug.

> "Als er sprake is van een crisis moet je echt in staat zijn om je voortdurend als adviseur naar de bestuurder te verantwoorden over welke belangenafweging jij adviseert. Uiteindelijk is het namelijk de bestuurder die zich moet verantwoorden. Daar moet je voortdurend van bewust zijn."
>
> **Directeur VRK / Directeur GGD (GHOR) VRK**

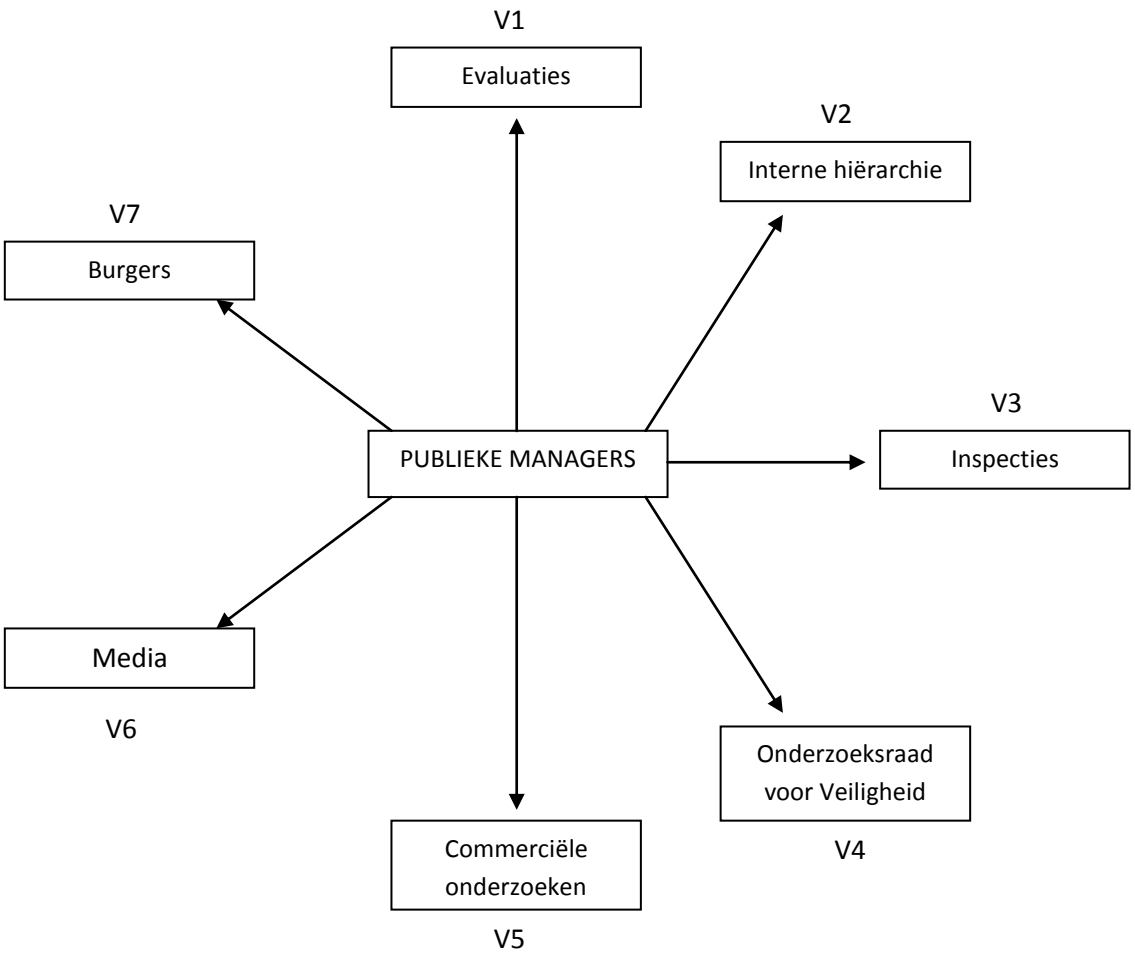
De verantwoording tijdens een crisis naar de voorzitter van de veiligheidsregio is vooral een *informerend proces*. De publieke managers zien het niet als een zware vorm van verantwoording waarbij zij zware vragen of consequenties opgelegd krijgen. Tijdens een crisis is daar geen tijd voor. Daarnaast is de verantwoording naar de voorzitter van de veiligheidsregio, in de zin van informeren, natuurlijk inherent aan de adviserende functies van de publieke managers ten tijde van een crisis. Om die reden wordt dit proces ook niet door de meeste managers gevoeld als verantwoording. Het informatieproces is inherent aan de taak in een crisis.

5.2.3 Verantwoordingsrelaties na een crisis

Voor een crisis hebben publieke managers met veel verantwoording te maken over de voorbereiding van de risico- en crisisbeheersing. Men dient zich voornamelijk te verantwoorden over hoe zij hun publieke geld besteden, op welke manier ze beleid voeren, of ze wel voldoen aan de professionele standaarden en hoe ze deelnemen aan de samenwerking. Tijdens een crisis is er vrijwel geen sprake van verantwoording van publieke managers vanwege de urgentie waarmee men dient te handelen.

Na een crisis krijgt verantwoording van de publieke manager weer een hele andere lading. Zo staat de verantwoording 'achteraf' voornamelijk in het teken van bijvoorbeeld de oorzaak van een crisis, hoe publieke managers hebben gehandeld tijdens een crisis, of er aan alle regels is voldaan en of publieke managers geen steken hebben laten vallen. Verantwoording na de crisis krijgt dus weer een ander gezicht.

5.2.3.1 Verantwoordingsmodel



5.2.3.2 Verantwoordingsrelaties

V1: Evaluaties

De eerste verantwoordingsrelaties waar alle respondenten mee te maken hebben na een crisis, zijn de evaluaties. Hoewel het in de context van de theoretisch uitgangspunten, zoals in hoofdstuk 2 beschreven, gaat om een verantwoordingsrelatie, wordt dit door de respondenten niet altijd als zodanig opgevat.

Vrijwel alle respondenten stellen dat de evaluaties tot doel hebben om te *leren*. In tegenstelling tot de afrekencultuur die prominent aanwezig is in andere verantwoordingsrelaties, staan evaluaties ten dienst van de *professionaliteit*. Evaluaties dragen bij een verbetering van de professionele dienstverlening.

> "Wij willen laten zien dat we kunnen leren van incidenten. Daarmee heb je een verantwoording naar de professionaliteit."
>
> **Directeur VRU / Regionaal brandweercommandant**

Een aantal kenmerken zijn opvallend ten aanzien van de evaluaties. Ten eerste verantwoord men zich zowel *monodisciplinair* (binnen de eigen discipline) als *multidisciplinair* (tussen de disciplines). Zo zijn er evaluaties die binnen de eigen professionele omgeving plaatsvinden. De GHOR heeft bijvoorbeeld zijn eigen evaluatie binnen de geneeskundige zorg. Anderzijds zijn er evaluaties die multidisciplinair worden vormgegeven door een afdeling van de veiligheidsregio, waarin alle betrokken disciplines worden meegenomen. Dit betreft dan vooral de samenwerking an sich. Het feit dat er speciale afdelingen zijn binnen de veiligheidsregio die zich met dergelijke evaluaties bezig houdt, geeft aan dat het bewaken van de professionaliteit een belangrijk doel is voor de verschillende disciplines.
Ten tweede zijn de evaluaties een *interne aangelegenheid*. Dat wilt zeggen dat de verantwoording plaatsvindt binnen de eigen discipline of binnen het samenwerkingsverband. Dit in tegenstelling tot openbare onderzoeken, zoals de inspecties, media, en andere instellingen.
Ten derde bevindt de verantwoording naar evaluaties zich vooral in de *informatiefase en debatfase*. Men informeert over hoe hij/zij heeft gehandeld tijdens een crisis en overlegt dat met zijn/haar collega's. Desalniettemin stellen enkele respondenten dat het ook een noodzaak is om te oordelen. Als men niet de vinger op de zere plek durft te leggen, kan men ook niet leren. Het leereffect komt dus vooral tot uiting doordat men niet zware consequenties opgelegd krijgt indien men fouten heeft gemaakt.
Ten vierde zijn evaluaties *structurele vormen van verantwoording*. Het is na elke crisis gebruikelijk dat men zich verantwoord over hoe hij/zij heeft gehandeld.

Hoewel veel publieke managers aangeven dat evaluaties objectief, neutraal, intern en ten dienste van de professie zijn, geven enkele respondenten aan dat de uitkomsten van de evaluaties ook worden gebruikt om bijvoorbeeld te verantwoorden naar het bestuur of om individuen via de hiërarchische lijn ter verantwoording te roepen over hun functioneren. Evaluaties lijken dus een apolitiek karakter te hebben, maar kunnen zij wel degelijk politiek gebruikt worden.

V2: Interne hiërarchie
Net als in de fase voor een crisis, speelt verantwoording naar leidinggevenden in de hiërarchie ook een belangrijke rol. In zowel de regio Utrecht en de regio Kennemerland is het zo geregeld dat het optreden van de publieke managers tijdens een crisis wordt beoordeeld door dezelfde leidinggevenden als voor een crisis. Het is belangrijk om te constateren dat het optreden tijdens een crisis dus ook van toepassing is op de oordeelsvorming van een leidinggevende over het functioneren van de betreffende publieke manager.

"Indien ik niet zou hebben gefunctioneerd tijdens een crisis, dan komt dat via de algemeen directeur van de veiligheidsregio achteraf weer op mijn bordje."

Directeur veiligheidszorg VRU

"We hebben er bewust voor gekozen dat de 'koude' leidinggevende van iemand formeel ook het 'warme' functioneren van die persoon meeneemt."

Districtcommandant brandweer VRK

Deze verantwoordingsrelatie neemt daarbij dezelfde vorm aan als de relatie voor een crisis. In hoofdstuk 5.2.1 wordt hier op ingegaan.

Er is echter wel sprake van iets opmerkelijks in deze verantwoordingsrelatie. Tijdens een crisis kan het zijn dat de leidinggevende van een publieke manager een aan dezelfde publieke manager onderschikte rol heeft. De publieke manager is in de 'warme fase' dan leidinggevende van zijn leidinggevende in de 'koude fase'. Hoewel wordt aangegeven dat dit doorgaans nauwelijks voorkomt en bij voorval niet tot problemen leidt, is het toch een opmerkelijke constructie.

V3: Inspecties

Een belangrijke verantwoordingsrelatie is de verantwoording naar de inspecties. Het betreft hier wederom de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) als de Inspectie Gezondheidszorg (IGZ), maar ook de Arbeidsinspectie kan om de hoek komen kijken. Zo noemde een respondent de duikongevallen in 2001 en 2008 van brandweerlieden in de regio Utrecht, die voor de Arbeidsinspectie aanleiding waren om de arbeidsomstandigheden nader te onderzoeken.

Net als de verantwoordingsrelatie naar de inspecties voor een crisis, is ook de verantwoording na een crisis voor betrokken publieke managers wettelijk verplicht en rapporteren de inspecties naar de betreffende ministers.

Hoewel het oordeel van de inspecties zwaar weegt, kunnen ook de consequenties die zij verbinden aan de verantwoording van publieke managers groot zijn. Zo stellen enkele respondenten dat zij vooral een enorme *politieke impact* hebben. Vooral wanneer men het idee heeft dat er tijdens een crisis fouten zijn gemaakt, komt de politiek-bestuurlijke omgeving in beweging. Ze zullen zich nadrukkelijker naar de burger moeten verantwoorden, wat inherent leidt tot een zwaardere verantwoording van de publieke managers. Ook hier komt dit verantwoordingscyclus dus weer terug.

> "Wanneer de inspectie bijvoorbeeld het idee heeft dat er iets niet goed is gegaan, stellen zij nader onderzoek in. Dan zul je jezelf daar nadrukkelijker voor moeten verantwoorden. Het bestuur dient uiteindelijk verantwoording af te leggen, maar het bestuur komt over vragen binnen de witte kolom bij de directie van de VRK en die komen dan weer bij mij uit. Zo loopt die lijn."
>
> **Sectormanager GHOR VRK**

V4: Onderzoeksraad voor Veiligheid

De Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) is een onafhankelijke onderzoeksinstelling die wettelijk is verankerd. De taak wordt volgens de wet als volgt omschreven.

> **Rijkswet Onderzoeksraad voor Veiligheid**
>
> **Artikel 3**
>
> De raad heeft, met het uitsluitende doel toekomstige voorvallen te voorkomen of de gevolgen daarvan te beperken, tot taak te onderzoeken en vast te stellen wat de oorzaken of vermoedelijke oorzaken van individuele of categorieën voorvallen en van de omvang van hun gevolgen zijn en daaraan zo nodig aanbevelingen te verbinden.

De bevoegdheden van de Onderzoeksraad voor Veiligheid rijken ten aanzien van deze taakstelling ver. Net als naar de inspecties is men *wettelijk verplicht* om zich te verantwoorden naar de Onderzoeksraad voor Veiligheid.

Rijkswet Onderzoeksraad voor Veiligheid

Artikel 40, lid 1

Een ieder is verplicht aan een onderzoeker binnen de door hem gestelde redelijke termijn alle medewerking te verlenen die deze redelijkerwijs kan vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden.

De verantwoordingsrelatie komt dus voort uit een formele *wettelijke verplichting*, waarbij de Onderzoeksraad de mogelijkheid heeft om *vragen te stellen* over het optreden van de publieke managers ten tijde van een crisis en daar middels een rapportage *oordelen* aan te verbinden.
Hoewel de Onderzoeksraad voor Veiligheid geen formele consequenties kunnen verbinden aan de verantwoording van de publieke manager, komt de Raad met een *onafhankelijk status* over als een betrouwbaar en geloofwaardig onderzoeksinstituut. Die onafhankelijke status maakt dat zowel de *maatschappij en politiek* veel waarde hecht aan hun oordeel.

V5: Commerciële onderzoeken
Niet alleen de bij wet ingestelde onderzoekscommissies verrichten onderzoek naar crisissituaties. Ook commerciële onderzoeksinstellingen zoals kennisinstituten, universiteiten en onderzoeksbureaus willen graag hun licht schijnen op het handelen van publieke managers tijdens een crisis. Dit is dus tevens een verantwoordingsrelatie van de publieke managers. Deze relatie neemt daarentegen wel een andere vorm aan dan die van de bij wet ingestelde onderzoekscommissies.
Het eerste verschil is dat publieke managers vrij zijn om medewerking te verlenen aan dergelijke onderzoeken, waarbij medewerking aan de inspecties en de Onderzoeksraad verplicht is.
De tweede discrepantie is te vinden in de benadering en insteek van het onderzoek. Een aantal publieke managers gaven in hun interview aan dat commerciële onderzoeken vaak baanbrekend willen zijn en vaak op zoek gaan naar wat er fout is gegaan. Veel publieke managers, die tevens ook professionals zijn, storen zich hieraan. Onderzoekers zouden zich voordoen als deskundigen en pretenderen overal verstand van te hebben, zonder daarbij te nuanceren.

Hoewel dergelijke onderzoeken net als de Onderzoeksraad niet direct consequenties kunnen verbinden aan het handelen van de publieke managers, worden dergelijke onderzoeken ook politiek gebruikt.

V6: Media
De verantwoording naar de media neemt een nog behoedzamere vorm aan volgens respondenten.
De verantwoordingsrelatie naar de media is zwaar. De media *interpreteren* de verantwoording van publieke managers en bepalen daarmee de beeldvorming , en daaraan gekoppeld de oordeelsvorming, van de hele samenleving. De consequenties van de verantwoording vinden dus vooral informeel via de beïnvloeding van de maatschappij plaats.

"Dat beeld krijg je nooit meer gecorrigeerd."

Algemeen directeur VRU

Het is belangrijk om te vermelden dat publieke managers het idee hebben dat de verantwoording naar de media niet meer gaat om objectieve waarheidsvinding, maar sterk de neiging heeft om de *afrekencultuur* in Nederland te belichamen. Het gaat niet meer om hoe men heeft gehandeld, maar om welke *fouten* er zijn gemaakt en wie daarvan de *schuldige* is.

> "Verantwoording wordt gebruikt om zwarte schapen te zoeken. […] Ze kiezen de krenten uit de pap, omdat het altijd slecht nieuws moet zijn. Inmiddels is de media niet meer onafhankelijk. De media is voor *exposure*."
>
> **Directeur VRK / Regionaal brandweercommandant**
>
> "Ze weten hoe de crisis is ontstaan, ze weten wat je gedaan hebt en wat er fout is gegaan. En dat nog binnen 24 uur. Dat vind ik heel knap. Ik zou zelf ook wel over die gave willen beschikken."
>
> **Algemeen directeur VRU**

V7: Burgers

Een enkele respondent stelt dat er ook een verantwoording kan plaatsvinden naar de burger. In tegenstelling tot de verantwoordingsrelatie naar de burger voor een crisis, vindt deze verantwoording wel *direct* en in *persoon* plaats. Publieke managers leggen dan aan omwonenden van een crisis uit hoe men heeft gehandeld. Het betreft hierbij vooral een *informele* verantwoordingsrelatie in de *informatiefase en debatfase*, waarbij men burger informeert over hoe zij hebben gehandeld en burgers de mogelijkheid hebben daar vragen over te stellen.

> "Wij hebben ook bijeenkomsten met bewoners gehad naar aanleiding van de Poldercrash waarin we hebben uitgelegd hoe we hebben opgetreden."
>
> **Directeur VRK / Regionaal brandweercommandant**

5.2.4 Samenvatting & conclusie

Publieke managers hebben met veel verantwoordingsrelaties te maken. Dat staat in ieder geval vast. Naar aanleiding van de onderzochte verantwoordingsrelaties, zijn er een paar conclusies te trekken.

Verantwoording als een keten

Zowel voor, tijdens als na een crisis lijkt verantwoording zich te ontwikkelingen als een *keten* van relaties. Hiermee wordt bedoeld dat de verantwoording van de publieke manager alleen mogelijk is wanneer zij verantwoording krijgen van hun ondergeschikten. Op zijn beurt staat de verantwoording van de publieke manager dan weer ten dienste van de verantwoording van zijn leidinggevende of het bestuur. Kort gezegd kan men in hiërarchische verhoudingen alleen verantwoording afleggen, wanneer zij ook verantwoording vragen.

Verantwoording is contextgebonden

Een tweede conclusie is dat verantwoording van publieke managers *contextgebonden* is. Dit betreft zowel de *inhoud* van de verantwoordingsrelatie als de *hoeveelheid* verantwoordingsrelaties. In de fase voor een crisis zijn er veel verantwoordingsrelaties te onderscheiden die inhoudelijk voornamelijk gaan over beleid en financiën. De context van verantwoording wordt vooral gekenmerkt door bijvoorbeeld bezuinigingen en kwaliteitscontroles. Tijdens een crisis is er vrijwel geen sprake van verantwoording. De context van de situatie dwingt men om urgent en daadkrachtig

te handelen. Er is dan geen tijd voor verantwoording. Na een crisis verandert de context naar een politiek en maatschappelijke gevoelig klimaat, waarbij verantwoording weer nadrukkelijk aanwezig is in de vorm van onderzoeken, mediaoffensieven en inspecties. In tegenstelling tot beleid en financiën staat in deze fase vooral de schuldvraag, de oorzaak van de crisis en het handelen van publieke managers tijdens een crisis centraal.

Verantwoordingsrelaties getypeerd

Romzeck & Dubnick (1987) komen in hun uitvoerige onderzoeken naar verantwoordingsrelaties in de publieke sector tot vier *accountability systems*; *bureaucratische verantwoording*, *juridische verantwoording, professionele verantwoording* en *politieke verantwoording* (p. 228-230). De verantwoordingsrelaties van de publieke managers voor , tijdens en na een crisis zijn in essentie onder te verdelen in een van deze systemen.

Bureaucratische verantwoording

Bij bureaucratische verantwoordingsrelaties is er sprake van een "organized and legitimate relationship between a superior and a subordinate in which the need to follow "orders" is unquestioned; and close supervision or a surrogate system of standard operating procedures or clearly stated rules and regulations" (Romzeck & Dubnick, 1987, 228). Voorbeelden van verantwoordingsrelaties die betrekking vergelijkbaar zijn met bureaucratische verantwoording zijn de verantwoording naar leidinggevende in de organisatiehiërarchie, het bestuur en ondernemingsraden. In al deze relaties heeft de publieke manager een ondergeschikte relatie aan het verantwoordingsforum en verantwoord men door middel van procedures, protocollen en rapportages zoals begrotingen, jaarrekeningen, werkplannen en managementrapportages. Deze relaties worden ook vooral gekenmerkt door de mogelijkheid van het verantwoordingsforum om formele consequenties op te leggen aan de publieke manager.

Juridische verantwoording

Juridische verantwoording impliceert "the relationship between two relatively autonomous parties and involves a formal or implied fudiciary (principal/agent) agreement between the public agency and its legal overseer" (Romzeck & Dubnick, 1987, 229). De verantwoording van publieke managers naar de inspecties en de onderzoeksraad zijn te scharen onder dit type verantwoording. Deze verantwoordingsforums bekijken of publieke managers en hun betreffende organisaties handelen binnen de wettelijke kaders en landelijke normen. Hoewel de inspecties en Onderzoeksraad voor Veiligheid geen wetgevende bevoegdheden hebben, zijn het de controleurs van de wetgever. Ze kunnen dus niet formeel consequenties verbinden aan publieke managers en hun organisaties. Dat dient via de wetgever te gaan. Om die reden noemt Bovens (2005) het *een diagonale vorm* van verantwoording. "[…]het is verantwoording in de schaduw van de hiërarchie. […]Er is geen sprake van strikte hiërarchie, maar ook niet van vrijblijvendheid." (p.10)

Professionele verantwoording

Verantwoording naar professionele forums, zijn relaties waarbij "professional bodies lay down codes with standards for acceptable practice that are binding for all members. These standards are monitored and enforced by professional supervisory bodies on the basis of peer review" (Bovens, 2005, p. 456). Een verantwoordingsrelatie die expliciet past binnen professionele verantwoording is de verantwoording naar de *auditors* van het HKZ kwaliteitsysteem die testen of zorginstellingen wel

voldoen aan de professionele standaarden. Een meer impliciete verantwoordingsrelatie die geschaard kan worden onder professionele verantwoording is de verantwoording naar interne evaluaties wat tot doel heeft om te leren en de professionele standaarden te verbeteren.

Politieke verantwoording

Media, commerciële onderzoeken en burgers zijn de verantwoordingsforums die vallen onder de noemer van politieke verantwoording. In die hoedanigheid betreft het relaties tussen "a representative (public administrator) and his or her constituents (those to whom he or she is accountiable)" (Romzeck & Dubnick, 1987, p. 229) De publieke manager is in die zin een vertegenwoordiger van een publieke organisatie of discipline die verantwoording aflegt naar samenleving. Dit gebeurt dus zowel direct naar burgers in de vorm van buurtbijeenkomsten waarin uit wordt gelegd hoe men tijdens een crisis heeft gehandeld als indirect via de media of wetenschap. Bovens (2005) nuanceert dit verantwoordingstype door een onderscheid tussen *politieke verantwoording* en *maatschappelijke verantwoording (p. 457)*. Politiek verantwoording ziet burgers bijvoorbeeld als kiezers en de media als politieke actoren. Maatschappelijke verantwoording percipieert burgers vooral als klanten. De media vallen op basis van dit onderscheid onder politieke verantwoording, waarbij de verantwoording naar burgers vooral als maatschappelijke verantwoording kan worden opgevat.

Netwerkverantwoording: een nieuwe verantwoording?

Bovens (2005) noemt ten aanzien van maatschappelijke verantwoording ook ketenpartners en belangengroepen. In mijn ogen is echter ook hier een nuance te plaatsen en is er sprake van een nieuw soort verantwoording: netwerkverantwoording. Het voorbeeld van de publieke managers in de risico- en crisisbeheersing heeft aangetoond dat publieke managers ook te maken hebben met verantwoordingsrelaties binnen hun samenwerkingsverband die van een volledig andere vorm en aard zijn dan de andere verantwoordingsrelaties.

Op basis van de gegevens uit de interviews kunnen we stellen dat netwerk verantwoording

a) *een horizontale relatie* is tussen verschillende samenwerkingspartners;
b) op *flexibele* basis;
c) waarbij men verantwoording aflegt over hun *rol in de samenwerking;*
d) op basis van *waarden en moreel besef*;
d) waarover het verantwoordingsforum *vragen kan stellen*;
e) en kan *oordelen*;
f) maar *geen formele consequenties* kan opleggen

Deze netwerkverantwoording komt in dit onderzoek tot uiting in de verantwoordingsrelaties naar kernpartners, ketenpartners en de achterban. Het betreft vooral *informele relaties* waarbij het *informatieproces* voorop staat en er mogelijkheden bestaan om voor samenwerkingspartners te oordelen. Men kan echter door middel van formele consequenties geen sturing geven aan het handelen van de ander. Dit is een significant verschil met de andere verantwoordingsvormen. Dit mechanisme vindt voornamelijk plaats via de bureaucratische verantwoordingsrelaties.

5.3 Welke strategieën gebruiken publieke managers ten aanzien van hun verantwoording?

Publieke managers in de risico- en crisisbeheersing werken samen in een complex samenwerkingsverband en hebben te maken met meerdere verantwoordingsrelaties. Die verantwoordingsrelaties zijn terug te brengen naar zes typen verantwoordingen, zoals in hoofdstuk 5.2 naar voren is gekomen; bureaucratische, juridische, professionele, politieke, maatschappelijke en netwerk verantwoording.
In deze laatste deelvraag staat de strategie van de publieke manager ten aanzien van deze verantwoordingstypen centraal. Op basis van de theoretische uitgangspunten van Oliver (1991), bekijken we per verantwoordingstype op hoe de publieke manager aankijk tegen zijn verantwoordingsrelaties en op welke manier hij/zij daar vervolgens strategisch mee omgaat.

5.3.1 Verantwoording: dat hoort erbij!

Voordat we inzoomen op de strategie, is een opmerking vooraf nodig. Alle respondenten hebben in hun interview aangegeven dat verantwoording hoort bij een publieke functie in de risico- en crisisbeheersing. Zij zijn van mening dat wanneer men een positie kiest met een publieke taak, die wordt gefinancierd door publiek geld, verantwoording onontkoombaar en noodzakelijk is.

> "Je moet je handelingen controleerbaar maken. Omdat we een publieke dienst zijn, vind ik dat we onder een vergrootglas moeten kunnen liggen. We leven van publiek geld en we zijn er voor het publiek. Die controleerbaarheid hoort erbij."
>
> **Directeur VRK / Directeur GGD (GHOR)**

Hoewel dit nobel streven in alle oprechtheid wel degelijk leeft bij publieke manager, blijkt uit de interviews dat men zich niet zo makkelijk laat conformeren aan alle verantwoordingsrelaties. Sommige verantwoordingen worden als vanzelfsprekend en noodzakelijk ervaren, anderen als vervelend en bedreigend. Per verantwoordingstype bekijken we op welke wijze men zich *conformeert* aan of *weerstand* biedt tegen de verantwoordingsrelaties.

5.3.2 Bureaucratische verantwoording

Bureaucratische verantwoording wordt door alle respondenten aangegeven als de belangrijkste verantwoordingstype waar men mee te maken heeft. Het betreft hier vooral de formele verantwoordingsrelaties naar leidinggevende in de hiërarchie en de bestuurlijke organen van de organisatie. De verantwoording bestaat vooral uit rapporteren door middel van procedures, protocollen en rapportages. Het is niet verwonderlijk dat men zich sterk conformeert aan bureaucratische relaties. Toch is er ook een teken van weerstand te bespeuren. Beide worden nader bekeken.

Conformeren aan bureaucratische verantwoording

Publieke managers conformeren zich aan bureaucratische verantwoording om drie redenen.
Ten eerste is bureaucratische verantwoording inherent aan de *functie-uitoefening* van de publieke managers. Indien men zich niet verantwoord voor hun optreden, functioneren zij niet goed. Het is

kenmerkend voor bureaucratische verantwoording dat het volgen van verwachtingen van leidinggevenden *unquestioned* is.

> "Ik zou mijn werk slecht doen als ik de driehoek niet in positie breng. Zij kunnen hun werk niet doen als zij niet 100% of 110% op mij kunnen vertrouwen."
>
> **Districtchef Politie Kennemerland**

Een tweede reden waarom publieke managers zich vooral willen conformeren aan hun bureaucratische verantwoordingsrelatie, vloeit voort uit de eerste reden. Indien men niet verantwoording aflegt en om die reden dus ook niet functioneert, zal dit *consequenties* hebben voor hun positie. De bureaucratische verantwoording is dus ook een manier om consequenties te voorkomen.
De derde en laatste reden die een enkele respondent in zijn interview noemde was het verkrijgen van vertrouwen. Wanneer men zich verantwoord aan hun leidinggevende of het bestuur, en zij hebben er wat van gevonden, dan geeft dit *zekerheid en vertrouwen*. De publieke manager kan dan zijn positie bepalen aan de hand van de verwachtingen van zijn leidinggevende. Verantwoording fungeert daarmee ook als toetssteen ervaren.

> "Ik heb vertrouwen van mijn directeur nodig dat ik mijn werk op de juiste manier doe."
>
> **Netwerkcoördinator gemeenten VRK**

In de interviews zijn een aantal manieren naar voren gekomen waarop publieke managers strategisch omgaan met hun bureaucratische verantwoording.
De belangrijkste strategie die ment gebruikt, is het *prioriteren* van hun verantwoording. Vrijwel alle respondenten gaven in hun interviews aan dat zij hun bureaucratische verantwoordingsrelaties belangrijker vinden dan de andere verantwoordingsrelaties. Men zal dus eerder aan bureaucratische verantwoordingsrelaties tegemoetkomen dan aan andere relaties.

> "De verantwoording naar je opdrachtgever/financier zal voor mij belangrijker zijn dan verantwoording naar bijvoorbeeld collega's. De opdrachtgever verwacht iets van jou en dat gaat toch voor op iemand van bijvoorbeeld de politie van mij zou verwachten."
>
> **Sectormanager GHOR VRK**

Een tweede strategie die wordt gehanteerd is *transparantie en openheid* in de informatievoorziening. Een van de respondenten gaf aan dat wanneer men zich transparant opstelt, dit wint aan vertrouwen. Het vereist echter wel dat men zich kwetsbaar dient op te stellen. Dit is volgens de respondent "niet eenvoudig, omdat men dan onder kritiek kan komen". Desalniettemin geven meerdere respondenten aan dat eerlijkheid loont en je betrouwbaar maakt.

> "Ik denk dat het heel belangrijk is dat je transparant en open moet kunnen zijn."
>
> **Netwerkcoördinator gemeenten VRU**

Weerstand tegen bureaucratische verantwoording

Ondanks het sterke conformisme aan de bureaucratische verantwoording en de daarbij behorende strategische handelingen, is er ook een ergernis ten aanzien van deze verantwoording naar voren gekomen in de interviews. Om deze ergernis te duiden is het noodzakelijk om de publieke managers niet als manager, maar als professional te beschouwen.

Veel respondenten hebben aangegeven dat bureaucratische verantwoording zich teveel mengt in de discretionaire ruimte van deze professionals. Rapportages en procedures beperken de creativiteit en flexibiliteit van de professionals, kosten veel tijd en leiden af van het werk.

> "De regels zijn een volkomen eigen werkelijkheid geworden. Dan wordt het een bureaucratisch systeem wat het doel niet meer dient."
>
> **Directeur VRK / Directeur GGD (GHOR)**

Het is volgens Weggeman (2007) een veel voorkomende ergernis van professionals dat men zich naast het 'wat' ook gaan bemoeien met het 'hoe'. "De verticale regelsystemen ondersteunen de strategische autonomie (*wat* gaan we doen) en de resultaatverantwoordelijkheid van management. De horizontale regelsystemen beïnvloeden de professionele autonomie (*hoe* we het gaan doen) en de aard van en de omvang van de inspanningsverplichting van de kenniswerkers." (Weggeman, 2007, 18)

> "Wat je ziet gebeuren in tijden als deze, waar geld het item van de dag is, dat we heel er geneigd zijn om ons met allerlei details bezig te houden. Dus ook met hoe mensen van A naar B komen, terwijl ze dat zelf prima weten. Spreek ze aan op de resultaten die ze moeten bereiken en bemoei je niet teveel met de inhoud en het proces. Vertrouwen is daarin wel het basisprincipe."
>
> **Districtcommandant Brandweer Kennemerland**

Publieke managers proberen deze ergernis weg te nemen door te sturen op outputgerichte verantwoording in de bureaucratische verantwoordingsrelaties. De belangrijkste manier waarop men dat doet is het *kweken van vertrouwen* zodat zij hun autonomie kunnen waarborgen.

> "Ik wil verantwoorden op output in plaats van input. Wij maken uw brand uit binnen X minuten. De wijze waarop dat gebeurt is dan niet meer interessant. Dat vraagt tijd. Men moet erop vertrouwen dat waar die kazerne ook staat, dat die brand uitgaat."
>
> **Algemeen directeur VRU**

5.3.3 Juridische verantwoording

Verantwoording naar inspecties en de onderzoeksraad worden net als bureaucratische verantwoording als zeer belangrijk ervaren. Een conformistische houding is dus ook ten aanzien van juridische verantwoording evident. Desalniettemin kunnen inspecties en de onderzoeksraad ook een bedreiging vormen voor publieke managers. Om die reden is weerstand tegen juridische verantwoording niet uitgesloten.

Conformeren aan juridische verantwoording
Juridische verantwoording heeft net als bureaucratische verantwoording een formele inslag, waarbij zware consequenties mogelijk zijn. Hoewel deze niet direct door een inspectie of onderzoekscommissie opgelegd kunnen worden, is er wel sprake van een diagonale relatie. De bevindingen van inspecties en onderzoeken zijn zwaarwegend bij de besluitvorming van de wetgever en politiek. Via die weg kunnen consequenties de publieke manager uiteindelijk wel bereiken.
De publieke manager is er dus vooral bij gebaat dat die consequenties voor hem/haar niet nodig zijn en voorkomen kunnen worden.

Om aan die juridische verantwoording zo goed mogelijk te voldoen, stellen enkele respondenten dat het belangrijk is om de besluitvorming, zowel voor als tijdens een crisis, in de samenwerking goed *vast te leggen*. Door de afspraken in de samenwerking te documenteren of op te nemen kunnen het besluitvormingsproces en de daarbij gemaakte afspraken *aantoonbaar* gemaakt worden.

> "Als er een besluit wordt genomen of wordt gesproken over iets wat voor ons terrein relevant is, dan zorgen we er ook voor dat het goed gedocumenteerd wordt. Je weet dat je dat later dan kan laten zien."
>
> **Sectormanager GHOR VRK**

Enerzijds is dit een uiting van *transparant* willen zijn. Door de besluitvorming tijdens een crisis bijvoorbeeld op te nemen, kan er een zo objectief mogelijk oordeel geveld worden door de inspecties en de Onderzoeksraad voor Veiligheid. Deze transparantie kan echter ook worden gezien als een bedreiging.

> "Veel mensen zien het als een bedreiging vanwege de vertrouwelijkheid en het besloten karakter van het overleg, waar alles gezegd moet kunnen worden."
>
> **Netwerkcoördinator gemeenten VRU**

Anderzijds is het vastleggen, in tegenstelling tot de gevoelde bedreiging, ook een politiek middel waarbij managers proberen hun eigen positie of organisatiebelang zeker te stellen. Hoewel volgens alle respondenten verantwoording tijdens een crisis niet de bedoeling is, stelt een enkele respondent dat je tijdens een crisis wel nadrukkelijk let op de documentatie van de besluiten zodat men zich achteraf daarover kan verantwoorden naar de inspecties.

Weerstand tegen juridische verantwoording
Er is naast de conformistische houding ten opzichte van juridische verantwoording ook, in beperkte mate, sprake van weerstand tegen deze verantwoordingsrelaties. Dit uit zich op twee manieren.
Ten eerste geven meerdere respondenten aan dat er *teveel onderzoeken* na een crisis zijn. Het kost veel geld en tijd, die volgens enkele publieke managers veel efficiënter besteed kan worden.

> "Ik heb van een betrokkene gehoord dat er in Moerdijk nu al tien onderzoeken lopen. Dan denk ik: "Hou op!". Ik vind het rare vormen en trekken aannemen. Het is zonde van de tijd en het geld."
>
> **Liaison bureau Conflict- en Crisisbeheersing Politie Utrecht**

Ten tweede is er ook sprake van een bepaalde *bescherming van de professionals en organisatie*. Vooral na een crisis is hier sprake van. Publieke managers willen niet dat de professionals in hun organisatie, of de organisatie zelf, beschadigd raken door de uitkomsten van de inspectie.

Ten aanzien van de hoeveelheid onderzoeken is er geen strategische reactie te ontdekken. Men heeft daar nu eenmaal vanuit wettelijk optiek mee te maken. Wat betreft de bescherming van de organisatie in dergelijke onderzoeken, kwam in een interview naar voren dat men hun medewerkers in de organisatie instructies geeft over de kaders waarbinnen men verantwoording dient af te leggen en weet wat hun rechten en plichten zijn. Op die manier wordt voorkomen dat medewerkers meer informatie verstrekken dan nodig, zodat eventueel beschadigende informatie niet naar buiten komt.

> "Als het gaat om onderzoeken van de inspecties of de Onderzoeksraad voor Veiligheid dan zorgen we ervoor dat alle medewerkers weten wat hun rechten en plichten zijn. Dat moet je heel goed borgen. Die mensen hebben er recht op dat hun organisatie hen beschermd."
>
> **Directeur VRK / Directeur GGD (GHOR)**

5.3.4 Professionele verantwoording

Professionele verantwoording is inherent aan een professionele organisatie met professionele standaarden. Publieke managers zijn geneigd om zich aan die professionele verwachtingen te conformeren. Van weerstand is geen sprake. Volgens Weggeman (2007) blijkt inderdaad dat in professionele organisaties de professionele regelsystemen en daarbij behorende verwachtingen vaak niet tot ergernissen leiden (p.18)

Conformeren aan professionele verantwoording

Publieke managers conformeren zich aan de professionele verwachtingen, die aan hun gesteld worden, vanwege een tweetal redenen.

In eerste instantie is professionele verantwoording inherent aan het zijn van een professional en een professionele organisatie, net als dat bureaucratische verantwoording inherent is aan de functie-uitoefening van de publieke manager. De consequenties van het niet (volledig) voldoen aan de professionele verantwoording tasten de positie van de publieke managers en hun organisaties aan. Certificering door de HKZ en het goed uit de bus komen bij kwaliteitssystemen is noodzakelijk om als organisatie professioneel genoemd te mogen worden. Professionele verantwoording is dus nauw verbonden met het bestaansrecht van de organisaties en de professie.

Daaruit voortvloeiend heeft het conformeren aan professionele verantwoording ook tot doel om de professionaliteit van de organisatie aantoonbaar te maken naar de buitenwereld.

> "Het behalen van de kwaliteitstesten maakt dat je aantoonbaar kan laten zien dat je werkt aan verbeteringen."
>
> **Sectormanager GHOR VRK**

Men probeert hier vooral strategisch op in te spelen door het *creëren van een professioneel klimaat*. Door bijvoorbeeld de interne evaluaties, probeert men het imago van een *lerende organisatie* uit te dragen en kan men aantonen dat men werkt aan de professionaliteit van de organisatie.

5.3.5 Politieke verantwoording

In tegenstelling tot alle andere verantwoordingsrelaties, is de politieke verantwoording de enige verantwoordingsrelatie waar de meeste respondenten tegen ageren. Er is in dat licht dus een grote mate van weerstand te constateren. Voor de duidelijkheid gaat het hier in principe alleen om de verantwoordingsrelatie naar de media en commerciële onderzoeken. Het bruikbare onderscheid tussen politieke en maatschappelijke verantwoording is in dit hoofdstuk namelijk gehanteerd.

Weerstand tegen politiek verantwoording

De weerstand tegen de media heeft vooral te maken met de opstelling van dat verantwoordingsforum, de belangen die daarin mee spelen en de manier waarop zij omgaan met de verantwoording van publieke managers.

Volgens de meeste respondenten belichamen de media de *afrekencultuur* die heerst in de maatschappij. Ze zijn altijd op zoek naar de fouten, oorzaken en schuldigen van een crisis, maar beschouwen niet objectief hoe er voor en tijdens een crisis is gehandeld.

Daarnaast zijn de media voornamelijk *commerciële organisaties* die van hun kijkcijfers, luisteraars en lezers afhankelijk zijn. Dit leidt ertoe dat zij vooral op zoek gaan naar sensationele onderwerpen die de aandacht trekken.

> "De media kiezen de krenten uit de pap, omdat het altijd slecht nieuws moet zijn. Ik vind dat het niet objectief gebeurt. De media zijn geldgedreven. Die commerciële belangen spelen dus absoluut een rol. Daarmee trek je de beeldvorming uit balans."
>
> **Directeur VRK / Regionaal commandant brandweer**

Tot slot geven respondenten aan dat de media onzorgvuldig omgaan met de verantwoording van publieke managers in de risico- en crisisbeheersing.

> "Ze luisteren half tot slecht. Ze zijn niet kritisch meer en hebben een lakse houding."
>
> **Algemeen directeur VRU**

Ten aanzien van de media is het heel moeilijk om weerstand te bieden, zo stelt een respondent. Desalniettemin worden er wel strategische acties ondernomen om de beeldvorming te beïnvloeden.

> "Je probeert het zo te organiseren dat wanneer er een negatieve feedback komt vanuit de media, dat je een evenwichtig beeld kan krijgen. Je wilt voorkomen dat er een negatieve feedback komt en mensen, dan wel functionarissen of de organisatie, worden beschadigd."
>
> **Directeur VRK / Regionaal commandant brandweer**

Zo stelt een enkele respondent dat *het nuanceren van het mediabeeld* een bijkomend doel van de maatschappelijke verantwoordingsmomenten, naar bijvoorbeeld burgers, is. Niet alleen gaat het dan om het informeren van burgers, maar ook om *strategisch informeren* waarbij de belangen van de organisatie en medewerkers beschermd worden. Hiermee wordt bedoeld dat publieke managers proberen te zorgen voor een goed imago van hun organisatie in de maatschappij.

5.3.6 Maatschappelijke verantwoording

Maatschappelijke verantwoording is een aparte vorm van verantwoording. Aan de ene kant is maatschappelijke verantwoording voor veel publieke managers het ultieme doel van verantwoording. Zowel de bureaucratische verantwoording als politieke verantwoording staat uiteindelijk in het teken van verantwoording aan de burger. Aan de andere kant is maatschappelijke verantwoording ook een strategisch middel, zoals in bij politieke verantwoording naar voren is gekomen. Beide gebruiksvormen van maatschappelijke verantwoording leiden ertoe dat maatschappelijke verantwoording belangrijk wordt gevonden.

Conformeren aan maatschappelijke verantwoording

Publieke managers vinden het belangrijk om zich de conformeren aan de maatschappelijke verantwoording. Dit komt vooral uit het besef dat verantwoording wordt afgelegd aan burgers, zijnde de 'klanten' van de publieke managers. Zij zijn de doelgroep van hun publieke taak.

> "Je hebt sowieso je verantwoording naar de burgers. Dat lijkt een abstracte categorie, maar dat is het natuurlijk niet. Uiteindelijk doe je het daarvoor. Wij zijn hier niet voor onszelf, maar voor de veiligheid en gezondheid van de burgers in de regio. Die verantwoording leg je bij iedere ambulancerit af."
>
> **Directeur VRK / Directeur GGD (GHOR)**

Naast het strategisch gebruik van maatschappelijk verantwoording voor de nuancering van mediabeelden, zijn er geen overduidelijke strategieën in de interviews naar voren gekomen. Een mogelijk verklaring hiervoor is dat men als publieke manager niet dagelijks in contact staat met burgers, maar veelal via andere formele wegen verantwoording naar de burger aflegt. Ondanks de afwezigheid van een duidelijk strategie, noemen een aantal respondenten wel dat het belangrijk is om zo *open en transparant* mogelijk te zijn naar de maatschappij, omdat hun vertrouwen in het professionele optreden van hulpverleningsdiensten belangrijk is.

5.3.7 Netwerkverantwoording

Netwerkverantwoording heeft een totaal andere karakter dan de verantwoordingstypen die hiervoor zijn behandeld. In hoofdstuk 5.2 zijn de kenmerken van netwerkverantwoording benoemd. Het betreft een informele relatie tussen samenwerkingspartners waarbij men vooral op basis van een moreel besef verantwoording naar elkaar aflegt. Formele consequenties zijn niet mogelijk. Ondanks dat er geen formele consequenties verbonden kunnen worden aan netwerkverantwoording heeft iedere publieke manager scherp voor ogen dat netwerkverantwoording zijn belang heeft. Wel moet gezegd worden de mate van conformisme aan netwerkverantwoording minder is dan aan bureaucratische, juridische of professionele verantwoording. Daar is de verplichting om te verantwoorden namelijk formeel en soms wettelijk ingebed.

Conformeren aan netwerkverantwoording

Het conformeren aan netwerkverantwoording is noodzakelijk om de samenwerking te laten slagen. De samenwerking is volgens een aantal respondenten vooral gestoeld op *vertrouwen en commitment* van personen en organisatie naar samenwerkingspartners. Het niet voldoen aan de verantwoording leidt ertoe dat het vertrouwen mindert en je dus als minder betrouwbare partner wordt gezien. Verantwoording voedt dus het vertrouwen.

> "De instelling van ons is: je werkt samen dus is het evident dat je elkaar informeert over zaken; een gevoeld verantwoordelijkheidsgevoel voor je partners. "
>
> **Districtchef Politie Kennemerland**

Ten tweede is niet alleen vertrouwen onderling nodig, maar heeft men elkaar ook nodig om gezamenlijk resultaten te bereiken, zowel voor als tijdens crises. Verantwoording naar samenwerkingspartners wordt daarom niet alleen verricht om vertrouwen te kweken, maar ook om *draagvlak* te genereren. Door te elkaar te informeren betrekt men elkaar in de samenwerking wat ervoor zorgt dat er een breder gedragen beleid ontstaat.

> "Ik heb niets aan kwaliteit als er geen draagvlak is."
>
> **Directeur risico- en crisisbeheersing VRU**

Op welke strategische manier geven ze dan invulling aan de opgave om dat draagvlak en vertrouwen te creëren? Het antwoord daarop is *relatiebeheer*. Alle respondenten hebben aangegeven dat het persoonlijk contact het belangrijkste is in de samenwerking. De persoonlijke instelling van de publieke managers bepaalt de samenwerking.

> "Hoe verantwoordelijk voel je je naar elkaar toe? Dat heeft gewoon te maken met hoeveel commitment je als partijen naar elkaar toe hebt in zo'n netwerk om elkaar te helpen om de planvorming goed te krijgen, maar ook dat je elkaar bijstaat wanneer er een ramp of crisis is. Wat daarin wel heel belangrijk is volgens mij, is de persoonlijke component. Dit heeft vooral te maken met hoe die personen er zelf in zitten, want het vraagt van mensen om over hun eigen grenzen heen te kijken en zich verantwoordelijk te voelen voor het gehele netwerk binnen de veiligheid."
>
> **Sectormanager GHOR VRK**

Je ziet om die reden initiatieven ontstaan om publieke managers van verschillende ketenpartners met elkaar in contact te brengen en elkaar te laten ontmoeten.

> "Wij werken heel veel aan het onderhouden van die persoonlijke relatie op dat niveau, waardoor je ziet dat die samenwerking eigenlijk automatisch verloopt."
>
> **Directeur VRK / Regionaal commandant brandweer**

Een voorbeeld hiervan is dat ketenpartners hun vertegenwoordigers in de samenwerking jaarlijks rouleren waardoor zij kennis maken met en begrip krijgen voor elkaars professionaliteit en werk.
Een ander voorbeeld is het organiseren van managementconferenties waar publieke managers elkaar zowel inhoudelijk als informeel treffen.
Een derde voorbeeld is het oefenen van crisisteams. De kernpartners leren elkaar op die momenten kennen en weten op die manier wat ze aan elkaar hebben tijdens een crisissituatie wanneer ze dienen samen te werken.

5.3.3 Samenvatting & conclusie

In hoofdstuk 5.3 zijn verschillende strategieën te onderscheiden die publieke managers gebruiken ten aanzien van hun verantwoordingsrelaties. Ook hier kunnen een aantal conclusies aan worden verbonden.

Conformeren en weerstand bieden

Als we alle strategische reacties ten aanzien van de verschillende verantwoordingen beschouwen dan zien we daar grote verschillen ontstaan.
Bureaucratische, professionele en juridische verantwoording worden als zeer belangrijk ervaren. Publieke managers conformeren zich daarom sterk aan deze verantwoordingsrelaties
Ook de netwerkverantwoording en maatschappelijke verantwoording worden als belangrijk ervaren, maar niet belangrijker dan de meer formele verantwoordingsrelaties (bureaucratisch, juridisch en professioneel). De publieke managers bieden vooral weerstand tegen de politieke verantwoordingsrelaties. In dit geval gaat het specifiek om de verantwoording naar de media en commerciële onderzoeken.
Deze verschillende strategische reacties ten aanzien van de verschillende verantwoordingsrelaties, zijn te verklaren aan de hand van twee centrale thema's.

Verantwoorden om te beschermen

De strategische reacties ten aanzien van de verantwoording van publieke managers heeft vooral te maken met *protectionisme*. Publieke managers proberen hun positie, organisatie en professionaliteit te beschermen in hun omgeving.
De belangrijkste reden waarom men zich sterk conformeert aan bureaucratische, juridische en professionele verantwoording en weerstand biedt tegen politiek verantwoording, heeft te maken met de mogelijkheid van de verantwoordingsforums om stevige consequenties te verbinden aan de positie, organisatie en professionaliteit van de publieke manager. Het niet voldoen aan de bureaucratische verantwoording zet de functie van de publieke manager in zijn organisatie op het spel. Het niet voldoen aan de professionele verantwoording betekent dat men niet aan de professionele standaarden kan voldoen. Het bieden van weerstand tegen de media is vooral bedoeld om de organisatie te beschermen tegen negatieve beeldvorming en een slecht imago.
In al deze gevallen is de publieke manager erop uit om de consequenties voor zijn positie, organisatie en professionaliteit te voorkomen.
Om die consequenties van de verantwoording te voorkomen geeft mijn bijvoorbeeld instructies over hoe men dient te verantwoorden naar inspecties en probeert men naar leidinggevende zo transparant mogelijk te verantwoorden, met als uitgangspunt dat eerlijkheid het langst duurt en je betrouwbaarder maakt.

Verantwoorden om samen te werken

De tweede conclusie is dat men zich voornamelijk conformeert aan netwerkverantwoording om samenwerking mogelijk te maken. Als publieke managers zich niet verantwoorden over hun rol in de samenwerking naar zijn netwerkpartners dan maakt dat iemand een onbetrouwbare partner. Men kan dan niet van hem/haar op aan.
Om te voorkomen dat de publieke manager als onbetrouwbare partner wordt opgevat door zijn samenwerkingspartner probeert hij/zij te investeren in de relatie met zijn samenwerkingspartners.
Hoewel het hier in principe ook gaat om de bescherming van de positie van de publieke manager in

de samenwerking, is het genereren van vertrouwen inherent aan de effectiviteit van de samenwerking. Zowel vanuit de empirie als theorie wordt onderschreven dat vertrouwen belangrijk is om de samenwerking te laten slagen. “Netwerken zijn gebaseerd op onderling vertrouwen.” (Geuijen, 2011)

6. Conclusie

In de inleiding is aangegeven dat verantwoording van publieke managers in netwerken een thema is dat beperkt is onderzocht. De meeste wetenschappers komen enkel tot het benoemen van een mogelijke spanning. In dit onderzoek is het thema verder verkend. Publieke manager werkzaam in de risico- en crisisbeheersing zijn geïnterviewd over de *organisatie van hun samenwerkingsverband*, de *verantwoordingsrelaties* waarmee zij te maken hebben en welke *strategie* zij ten aanzien van die verantwoordingsrelaties hanteren met tot doel om uiteindelijk antwoord te geven op de volgende hoofdvraag:

Op welke wijze gaan publieke managers strategisch om met hun verantwoordingsrelaties in een multidisciplinair samenwerkingsverband?

Om in dit hoofdstuk deze hoofdvraag te beantwoorden is het in eerste instantie goed om even terug te kijken op de conclusies van de verschillende deelvragen.

Deelvraag 1: Hoe is het multidisciplinaire samenwerkingsverband georganiseerd?
Het samenwerkingsverband waar publieke managers namens een kernpartner deel vanuit maken, heeft vooral een *netwerkstructuur*. Zowel voor de crisis als tijdens de crisis kenmerkt de samenwerking zich door een grote variatie aan samenwerkingspartners, kunnen zij zich relatief gesloten opstellen op basis van professionele waarde, zijn er veel wederzijdse afhankelijkheden en zorgen de ketenpartners voor dynamiek in de samenstelling van het netwerk.
Er dient wel opgemerkt te worden dat tijdens de crisis de commandostructuur ervoor zorgt dat het netwerk een 'hiërarchisch' jasje krijgt. Directieven en besluiten van crisisteams hoger in de commandostructuur worden open ontvangen en opgevolgd.

Deelvraag 2: Met welke verantwoordingsrelaties hebben publieke managers te maken?
De publieke managers in het netwerk van de risico- en crisisbeheersing hebben met talloze verantwoordingsrelaties te maken. Zo heeft men te maken met de verantwoording naar de leidinggevende in de eigen organisatie en naar juridisch en professionele verantwoordingsforum, maar ook naar hun netwerkpartners. Door de verantwoordingsrelaties te typeren waren er zes verschillende verantwoordingen te onderscheiden: *bureaucratische, juridische, professionele, politieke, maatschappelijke en netwerkverantwoording*.
Opmerkelijk is daarnaast dat verantwoording vooral *contextgebonden* is. Bij de verantwoording vóór een crisis gaat het vooral om de bedrijfsvoering, financiële middelen en het behalen van de managementresultaten. De bezuinigingen zorgen er bijvoorbeeld voor dat men zich nadrukkelijker in deze fase zal moeten verantwoorden. Tijdens een crisis is er vrijwel geen sprake van verantwoording. De crisissituatie zorgt ervoor dat men onder grote tijdsdruk en met veel onzekerheid kritieke beslissingen dient te nemen. Er is dan geen tijd om te verantwoorden. Na een crisis daarentegen is er weer veel sprake van verantwoording. De verantwoording betreft dan vooral het optreden van de managers in de acute fase.
Tot slot neemt verantwoording van de publieke manager ook het karakter aan van een *keten.* Veel publieke managers gaven aan dat zij alleen verantwoording af kunnen leggen indien zij ook verantwoording krijgen van hun ondergeschikten.

Deelvraag 3: Welke strategieën gebruiken publieke managers ten aanzien van hun verantwoording?

In deelvraag 3 zijn we dieper ingegaan op de verschillende typen verantwoording waar de publieke manager bij zijn werkzaamheden zowel voor, tijdens als na een crisis mee te maken heeft. Specifieke is gekeken naar de strategieën die publieke managers gebruiken ten aanzien van die verantwoordingen.

De eerste conclusie heeft betrekking op de strategische reacties, zoals die in het kader van Oliver (1991) zijn geanalyseerd. Wat opvalt is dat de publieke manager zich vooral conformeert aan bureaucratische, juridische en professionele verantwoording. In weliswaar mindere mate conformeer de publieke manager zich ook aan maatschappelijke verantwoording en netwerkverantwoording. Tegen politieke verantwoording (media en commerciële onderzoeken) wordt vooral weerstand geboden.

De strategische reacties kunnen op basis van twee onderliggende principes worden verklaard. Ten eerste probeert de publieke manager zijn positie, organisatie en professionaliteit in zijn omgeving te *beschermen*. Dit is het primaire doel van de publieke manager. Ten tweede probeert de publieke manager de *samenwerking* te onderhouden. Men wilt vooral naar netwerkpartners overkomen als een betrouwbare partner.

Hoofdvraag: Op welke wijze gaan publieke managers strategisch om met hun verantwoordingsrelaties in een multidisciplinair samenwerkingsverband?

Op basis van de bevindingen van de drie empirische deelvragen, is het mogelijk om antwoord te geven op de hoofdvraag.

Verantwoording door publieke managers over de samenwerking geschiedt *primair via formele verantwoordingsrelaties*. Zo hebben alle respondenten aangegeven dat de verantwoording naar hun leidinggevende, bestuur, professie en inspecties de hoogste prioriteit krijgt. Dit heeft vooral te maken met de mogelijkheid van die verantwoordingsforums om zware *consequenties* te verbinden aan het handelen van de publieke manager. Deze verantwoordingsrelaties geschieden echter vooral vanuit de eigen discipline of organisatie. De politiemanager legt verantwoording af aan de driehoek en de brandweermanager aan het algemeen bestuur van de veiligheidsregio. Men heeft dus een gezamenlijk resultaat maar legt daar primair middels de eigen organisatie of professie verantwoording over af. Acar & Robertson (2004) zijn een van de weinigen die verantwoording in netwerken nader hebben onderzocht. Zij kwamen tot dezelfde conclusie. "[…] in most network settings, there typically is not a well-defined administrative hierarchy through which to determine and control the activities of a partnership's members." (p.332) Het afleggen van formele verantwoording is daarom een aangelegenheid die vooral terugkomt in organisatiehiërarchieën van de samenwerkingspartners.

Dit leidt vervolgens tot de tweede conclusie. Verantwoording in netwerken heeft een sterk *informeel karakter*. De reden om te verantwoorden naar netwerkpartners komt vooral voort uit een moreel besef, waarbij men tot doel heeft om vertrouwen van netwerkpartners te winnen. Respondenten geven allemaal aan dat deze verantwoording vooral een informerend proces is dat ten grondslag ligt aan de samenwerking. Toch stellen ze dat de formele verantwoordingsrelaties belangrijker worden geacht dan de informele verantwoordingsrelaties. Acar & Robertson (2004) geven aan dat "In evaluating the value of partnerships formed in any given issue area, focusing only on rather narrowly defined programmatic goals and objectives may result in overlooking and/or underestimating the

value of non-measurable outcomes and/or spillover or residual effects that the collaborative undertakings may be able to produce for their participants and/or the communities within which they operate." (p. 334) Kort gezegd geven zij aan dat ondanks de formele verantwoordingsrelaties, , het belang van netwerkverantwoording niet te onderschatten.

Onderzoeksthema: verantwoording van publieke managers in netwerken

Wat zeggen deze twee hoofdconclusies nu over het thema van dit onderzoek?

Ten eerste is op te merken dat de formele verantwoordingsrelaties niet meebewegen met de ontwikkeling naar netwerksamenwerking. Verschillende managers van verschillende samenwerkingspartners blijven via de eigen organisatie formeel verantwoording afleggen over de inhoud van de samenwerking. Het betreft hier dus de *verantwoording over het netwerk*. Het kernprincipe daarin is dat de publieke managers zich vooral proberen te beschermen tegen de zware formele consequenties.

Ten tweede hebben publieke managers naast hun verantwoording via de formele relaties ook te maken met een netwerkverantwoording. Deze verantwoordingsrelaties zijn vooral informeel, collegiaal en komen voort uit een moreel besef om elkaar te informeren met tot doel om vertrouwen te winnen. Het betreft hier de *verantwoording in het netwerk*. Deze verantwoordingrelaties zijn dus cruciaal om als samenwerkingspartner geloofwaardig en betrouwbaar over te komen.

7. Discussie

Ieder onderzoek heeft zijn eigen benadering, dat is een gegeven. De manier waarop men als onderzoeker naar de wereld kijkt is niet allesomvattend. Als onderzoeker kies je ervoor om bepaalde elementen te belichten en anderen te laten voor wat ze zijn. In dit onderzoek zijn om die reden wel een aantal elementen naar voren gekomen die interessant zijn om nader te onderzoeken.

Verantwoording in relatie tot de effectiviteit van de samenwerking

Zoals in de conclusie duidelijk is geworden, blijft de verantwoording over de samenwerking voornamelijk geschieden volgens de formele verantwoordingsrelaties van de participerende organisaties. Het zou interessant zijn om te bekijken wat dit doet met de effectiviteit van het netwerk. Het is goed voor te stellen dat het bijvoorbeeld moeilijker is om netwerken op gezamenlijke resultaten te sturen en te controleren als er individueel door de organisaties verantwoording wordt afgelegd over die resultaten.

Netwerksamenwerking vanuit een procesbenadering

De multidisciplinaire samenwerking tussen de kernpartners en ketenpartners in de risico- en crisisbeheersing is in dit hoofdstuk vanuit een structuurbenadering onderzocht met tot doel om het speelveld van de publieke manager te schetsen. Het zou nader onderzoek verdienen om ook de procesgang van die netwerksamenwerking in kaart te brengen. Wat betekent de enorme pluriformiteit aan samenwerkingspartners bijvoorbeeld voor de voortgang van het samenwerkingsproces?

Organisatievergelijking veiligheidsregio's

Een van de meest interessante onderwerpen voor vervolgonderzoek zou een organisatievergelijking zijn tussen de veiligheidsregio's. Hoewel de veiligheidsregio's allemaal voor dezelfde taak staan en met vrijwel dezelfde samenwerkingsverbanden te maken hebben, blijkt de formele organisatie van de veiligheidsregio nog per regio te verschillen. Wat betekenen die verschillen specifiek voor de effectiviteit van de samenwerking? Is het niet noodzakelijk om naar een landelijk model te gaan?

8. Bronvermelding

Literatuur

Acar, M. & Robertson, P. J. (2004). Accountability Challenges in Networks and Partnerships: Evidence from Educational Partnerships in the United States. In *International Review of Administrative Sciences*, 2004, Vol. 70, pp. 331-344.

Agranoff, R., McGuire, M. (1999). Managing in network settings. In *Review of Policy Research*, 1999, Vol. 16, pp. 18-41.

Bijleveld-Schouten, A. Th. B. (2010). De Wet veiligheidsregio's treedt in werking. *Magazine Nationale Veiligheid en Crisisbeheersing, jaargang 8, nummer 3, pp. 3*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Bovens, M.A.P. (2005). Public Accountability. In Ferlie, E, Lynn Jr, L.E., Pollit, C. (Eds.) *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press

Chaffee, E. E. (1985). Three Models of Strategy. In *The Academy of Management Review*, Vol. 10, nr. 1, pp. 89-9.

Commissie Oosting (2001) *De Vuurwerkramp: Eindrapport*. Enschede/Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

De Bruijn, J.A., ten Heuvelhof, E.F. (1999). *Management in netwerken.* Utrecht: Lemma BV
Van Duin, M.J. (1992). *Van Rampen Leren*. Den Haag: Haagse Drukkerij en Uitgeversmaatschappij

Deetz, S. (1996). Describing Differences in Approaches to Organization Science:
Rethinking Burrell and Morgan and Their Legacy, *Organization Studies,* 7(2), 191-207.

De Wit, B. & Vermeulen, M. (2011). Publieke managers – ficties en feiten. . In Noordegraaf, M., Geuijen, K., Meijer, A. (red.) (2011). *Handboek Publiek Management*. Den Haag: Lemma

D'Hondt, E. (2011). Bruggenbouwer tussen publieke gezondheid en rampenbestrijding. In *De Veiligheidsregio*, 2011, nr. 8, pp. 5.

Ettema, J.S. (2009). New media and new mechanisms of public accountability. In *Journalism June 2009*, Vol. 10 (3), pp. 319-321.

Geuijen, K. (2011). Samenwerken in publieke netwerken. In Noordegraaf, M., Geuijen, K., Meijer, A. (red.) (2011). *Handboek Publiek Management*. Den Haag: Lemma

Day, P., Klein, R. (1987). *Accountabilities: Five Public Services.* London: Tavistock.

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

Jones, C., Hesterly, W.S., Borgatti, S.P. (1997) A General Theory of Network Governance: Exchange Conditions and Social Mechanisms. In *The Academy of Management Review*, Vol. 22, No. 4 (Oct., 1997), pp. 911-945.

Landa, D., Mestrum, N. (2010). De Wet Veiligheidsregio's: Een terugblik op aanleiding en doel. In *Magazine Nationale Veiligheid en Crisisbeheersing, jaargang 8, nummer 3, pp.5-6*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Lerner, J. S., Tetlock, P. E. (1999). Accounting for the Effects of Accountability. In *Psychological Bulletin,* 125: 255–75.

McCandless, H. E. (2001). *A Citizen's Guide to Public Accountability: Changing the Relationship Between Citizens and Authorities*. Victoria BC: TraVord.

Meijer, A.J. & Bovens, M.A.P. (2003). Public Accountability in the Information Age. In Palmirani, M., van Engers, T., Wimmer, M.A. (eds.) (2003) *E-Government. Workshop in conjunction with JURIX 2003*, International Federation for Information Processing, Laxenburg (Austria), 2003, pp. 16 – 28.

Miles, R. E., Snow, C. C., Meyer, A. D., Coleman jr., H. J. (1978). Organizational Strategy, Structure and Process. In *The Academy of Management Review*, 1978, Vol. 3, nr. 3, pp. 546 – 562.

Milward, H. B. (1996). Symposium on the Hollow State: Capacity, Control and Performance in Interorganizational Settings. In *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1996, Vol. 2, pp. 193-195

Ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK) (1993). *Integrale veiligheidsrapportage 1993*. Leiden: de Brink bv.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) (2004). *Beleidsplan Crisisbeheersing 2004-2007*. Den Haag: BZK

Mintzberg, H., Ahlstrand, B., Lampel, J. (1999). *Op strategie-safarie: Een rondleiding door de wildernis van strategisch management*. Schiedam: Scriptum

Moynihan, D.P. (2009). The Network Governance of Crisis Response: Case Studies of Incident Command Systems. In *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2009, Vol. 19, pp. 895-915.

Muller, E.R., Helsloot, I., Berghuijs, J.D. (2007). *Brandweer: studies over organisatie, functioneren en omgeving*. Deventer: Kluwer

Nederlands Insitituut voor Fysieke Veiligheid (NIFV) (2008). *Jaarverslag 2008: De kolommen verbinden*. Arnhem: NIFV

Noordegraaf, M., Geuijen, K. (2010). Maatschappelijke opdrachten en publiek management. In Noordegraaf, M., Geuijen, K., Meijer, A. (red.) (2011). *Handboek Publiek Management*. Den Haag: Lemma

Noordegraaf, M., Geuijen, K., Meijer, A. (2010). Inleiding. In Noordegraaf, M., Geuijen, K., Meijer, A. (red.) (2011). *Handboek Publiek Management*. Den Haag: Lemma

NRC (red.) (2001). *Boegbeeld moet aftreden – schuldig of niet*. Geraadpleegd via http://retro.nrc.nl/W2/Lab/Volendam/010330-a.html op 16 januari 2011.

Oerlemans, J.A.G., Kenis, P.N. (2007). Netwerken en innovatieve prestaties. In *M&O Tijdschrift voor Management & Organisatie*, 2007, nummer 3/4, pp. 36-54.

Oliver, C. (1991). Strategic Responses to Institutional Processes. In *The Academy of Management Review*, 1991, Vol. 16, nr. 1, pp. 145-179.

Politie Brabant Zuid-Oost (2010). *Hanboek Gezagdragers: Gezag van de Politie.*

Pollitt, C. (2003). *The Essential Public Manager*. London: Open University Press/McGraw-Hill.

Provan, K. G., Milward, H. B. (2001). Do networks really work? A Framwork for Evaluating Public-Sector Organizational Networks. In *Public Administration Review*, 2001, Vol. 61., nr. 4, pp. 414 - 423

Raad voor het openbaar bestuur (Rob) (2011). *Veiligheid en vertrouwen: kernen van een democratische rechtstaat*. Den Haag: Rob

Rhodes, R. A. W. (2007). Understanding Governance: Ten Years On. In *Organization Studies*, 2007, 28(08), pp. 1243 - 1264

Romzek, B.S., Dubnick, M.J. (1987). Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy. In *Public Administration Review*, 1987, Vol. 47, pp. 227-238.

Romzek, B.S., Dubnick, M.J. (1993). Accountability and the centrality of expectations in American public administration. In Perry, J.L. (1993). *Research in Public Administration, Vol. 2*, pp. 37-78. Greenwich/London: JAI Press

Romzek , B.S., Dubnick, M. J. (1998). Accountability. In Shafritz, J. M. (eds.). *International Encyclopaedia of Public Policy and Administration*, Vol. 1: A-C. Boulder CO: Westview Press.

Rosenthal, U., Boin, A., Otten, M., Kleiboer, M. (2001). Inleiding. In Crisis Onderzoek Team (COT) (2001). *Crisis: oorzaken, gevolgen, kansen*. Alphen aan den Rijn: Kluwer

Schillemans, T., Bovens, M.A.P., le Cointre, S. (2010). Publieke managers en publieke verantwoording. In Noordegraaf, M., Geuijen, K., Meijer, A. (red.) (2011). *Handboek Publiek Management*. Den Haag: Lemma

Selznick, P. (1957). *Leadership in Administration: A Sociological Interpretation.* Londen: Harper & Row Publishers

Stoker, G. (1998). Governance as theory: five propositions. In UNESCO (1998). *International Social Science Journal 155.* Oxford: Blackwell Publishers

Trappenburg, M. (2011) Professionals en managers. In Noordegraaf, M., Geuijen, K., Meijer, A. (red.) (2011). *Handboek Publiek Management*. Den Haag: Lemma

Vakvereniging Brandweer Vrijwilligers (2010). *Onmisbaar. College aan zet: duurzaam en betaalbar*. Leusden: Vakvereniging Brandweer Vrijwilligers

Van Duin, M.J. (1992). *Van Rampen Leren*. Den Haag: Haagse Drukkerij en Uitgeversmaatschappij

Van Thiel, S. (2007). Bestuurskundig onderzoek – een methodologische inleiding.
Bussum: Uitgeverij Coutinho

Veiligheidsberaar (2011). *Crisisbeheersing en rampenbestrijding*. Geraadpleegd via http://www.veiligheidsberaad.nl/smartsite.dws?ch=WVB&id=70499 op 21 april 2011

Weggeman, M. (2007). *Leidinggeven aan professionals? Niet doen!: over kenniswerkers, vakmanschap en innovatie*. Schiedam: Scriptum

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringbeleid (WRR) (2004). *Bewijzen van goede dienstverlening*. Den Haag: WRR

Weverz, S. (2010). Brandweer Nederland: terug naar de toekomst. In *Magazine Nationale Veiligheid en Crisisbeheersing, jaargang 8, nummer 4, pp.26-27*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Yesilkagit, K. (2011). Bestuurlijke autonomie en strategisch management van publieke organisatie. In Noordegraaf, M., Geuijen, K., Meijer, A. (red.) (2011). *Handboek Publiek Management*. Den Haag: Lemma

Wetteksten

Grondwet

Politiewet 1993

Rijkswet Onderzoeksraad voor Veiligheid

Wet gemeenschappelijke regelingen

Wet op de ondernemingsraden

Wet publieke gezondheidszorg

Wet veiligheidsregio's

Documenten

Organogram Veiligheidsregio Utrecht

Organogram Veiligheidsregio Kennemerland

GRIP Procedure Veiligheidsregio Utrecht

9. Bijlagen

BIJLAGE A: Respondenten

Regio Kennemerland

Naam	Functies	Datum interview
Frans Schippers	Directeur VRK Regionaal brandweercommandant	18 – 03 – 2011
Ineke van der Zande	Directeur VRK Directeur GGD (GHOR) Kennemerland	30 – 03 – 2011
Frank Kuntz	Sectormanager GHOR VRK	18 – 03 – 2011
Frank van Herpen	Districtcommandant brandweer VRK	14 – 03 – 2011
Michiel Marchand	Districtchef Politie Kennemerland	14 – 03 – 2011
Irene Mokkink	Beleidsadviseur coördinerend gemeentesecretaris	11 – 03 – 2011

* VRK: Veiligheidsregio Kennemerland

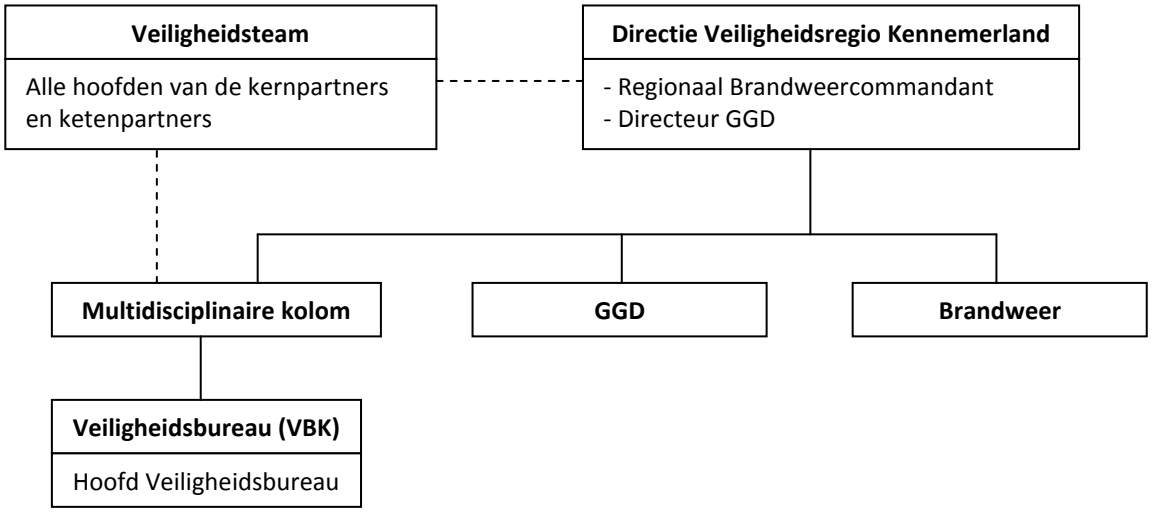
Regio Utrecht

Naam	Functies	Datum interview
Hans Wink	Algemeen directeur VRU Directeur GHOR Utrecht Regionaal brandweercommandant	17 – 03 – 2011
Rob Frek	Directeur veiligheidszorg VRU Fungerend regionaal brandweercommandant	17 – 03 – 2011
Jacqueline Buitendijk	Directeur risico- en crisisbeheersing VRU Fungerend directeur GHOR Utrecht	25 – 03 – 2011
Robert-Jan Schouwerwou	Netwerkcoördinator GHOR VRU Vakgroepvoorzitter GHOR VRU	22 – 03 – 2011
Roel de Graaf	Netwerkcoördinator gemeenten VRU	21 – 03 – 2011
Ad Sanders	Beleidsadviseur korpschef Politie Utrecht	09 – 03 – 2011
Louis Okkersen	Liaison bureau conflict- en crisisbeheersing Politie Utrecht	21 – 03 – 2011

*VRU: Veiligheidsregio Utrecht

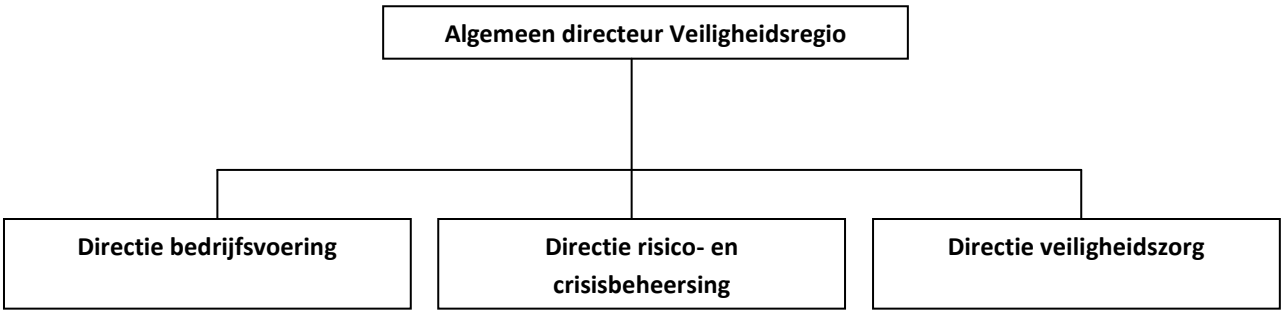
BIJLAGE B: Organisatie Veiligheidsregio Utrecht

De Veiligheidsregio Utrecht (VRU) is anders opgebouwd dan de Veiligheidsregio Kennemerland. De VRU is een organisatie bestaande uit drie directies. Een van deze directies is de directie risico- en crisisbeheersing. Deze directie is integraal verantwoordelijk voor de multidisciplinaire samenwerking. Net als bij het Veiligheidsbureau in Kennemerland zijn in deze directie vertegenwoordigers van kernpartners en ketenpartners opgenomen.
De directie risico- en crisisbeheersing wordt aangestuurd door de directeur risico- en crisisbeheersing. De directeur risico- en crisisbeheersing staat weer onder leiding van de algemeen directeur. De algemeen directeur heeft in feite dezelfde functie als de collegiale directie van de Veiligheidsregio Kennemerland, maar wordt uitgeoefend door één persoon. De algemeen directeur van de VRU is daarom tevens directeur GHOR en Regionaal Brandweercommandant. Hij is dus formeel het hoofd van de witte discipline en de rode discipline.
Het is belangrijk om te vermelden dat de gehele VRU organisatie *integraal* is vormgegeven. Dit betekent dat de Brandweer (rode discipline) en de GHOR (witte discipline) niet worden vertegenwoordigd in de hiërarchische lijn van de organisatie, zoals dat wel het geval is in de Veiligheidsregio Kennemerland. Deze disciplines zijn nu opgenomen in *vakgroepen*. Dit zijn horizontale overlegorganen. De vakgroepen zijn vergelijkbaar met projectgroepen.



BIJLAGE C: Organisatie Veiligheidsregio Kennemerland

De veiligheidsregio Kennemerland bestaat uit drie organisatieonderdelen; de Brandweer Kennemerland (rode discipline), GGD Kennemerland (witte discipline) en de multidisciplinaire kolom. Onder de multidisciplinaire kolom valt het *Veiligheidsbureau Kennemerland (VBK).* In dit bureau wordt er multidisciplinair samengewerkt om het beleid van risico- en crisisbeheersing vorm te geven. Zowel de organisatieonderdelen Brandweer Kennemerland en de GGD Kennemerland, die vallen onder de veiligheidsregio, als ook de Politieregio, gemeenten en ketenpartners hebben vertegenwoordigers van hun disciplines gedetacheerd naar het Veiligheidsbureau Kennemerland om daar samen te werken ten aanzien van de risico- en crisisbeheersing.
Het Veiligheidsbureau Kennemerland (VBK) staat onder leiding van het Hoofd Veiligheidsbureau. Het Hoofd Veiligheidsbureau is verantwoordelijk voor de multidisciplinaire samenwerking. Hij wordt inhoudelijk aangestuurd door een *Veiligheidsteam*, bestaande uit de directeuren van de kernpartners en ketenpartners. Op het gebied van financiën, personeel en andere facilitaire zaken valt het hoofd veiligheidsbureau onder de directie van de veiligheidsregio. Deze directie is een collegiale directie, bestaande uit de regionaal brandweercommandant (rode discipline) en de directeur GGD (witte discipline). Belangrijk is om te vermelden dat beide directeuren ook zitting hebben in het Veiligheidsteam als hoogst leidinggevende van hun disciplines.



BIJLAGE D: GRIP procedure

Afhankelijk van de reikwijdte van een incident, wordt de commandostructuur opgetuigd. De reikwijdte van een incident wordt bepaald door de Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdings Procedure (GRIP) dat in beide regio's wordt gebruikt. Afhankelijk van het GRIP niveau treedt de commandostructuur in werking. In de volgende tabel zijn de verschillende GRIP niveaus weergegeven met de daarbij behorende reikwijdte van het incident.

Coordinatie-alarm	**Reikwijdte van het incident**
GRIP 0	Routine en normaal dagelijks optreden van de hulpdiensten.
GRIP 1	Bronbestrijding: Incidenten met effecten tot maximaal de directe omgeving van het incident3 met de behoefte aan gecoördineerd multidisciplinair optreden.[1]
GRIP 2	Bron- en effectbestrijding: Incidenten met uitstraling en effecten naar de omgeving.[2]
GRIP 3	Bedreiging van het welzijn van (grote groepen) van de bevolking: Ramp of zwaar ongeval in één gemeente met behoefte aan bestuurlijke leiding.
GRIP 4	Gemeentegrensoverschrijdende ramp, eventueel schaarste, met behoefte aan gecoördineerde bestuurlijke leiding.

[1] Het brongebied betreft het gebied direct rond de plaats van het ongeval of het incident. In dit gebied bevindt zich de bron van het incident en vindt de bronbestrijding door de operationele diensten plaats.
[2] Het effectgebied is het gebied waarover de gevolgen van het incident zich uitspreiden of dreigen uit te spreiden.