

# De veiligheid van morgen

*Een onderzoek naar de samenwerking bij incidentenbestrijding met gevaarlijke stoffen op het spoor*



# De veiligheid van morgen

*Een onderzoek naar de samenwerking bij incidentenbestrijding met gevaarlijke stoffen op het spoor*

Utrecht, juli 2016

|                      |   |
|----------------------|---|
| <b>Universiteit</b>  | Universiteit Utrecht                        |
| <b>Departement</b>   | Bestuurs- en Organisationswetenschap        |
| <b>Master</b>        | Bestuur en Beleid                           |
| <b>Student</b>       | Jeroen Ooschot                              |
| <b>Email</b>         | j.q.ooschot@students.uu.nl                  |
| <b>Studentnummer</b> | 3783588                                     |
| <b>Eerste lezer</b>  | dr. T. Schillemans                          |
| <b>Tweede lezer</b>  | M. de Ruiter, MSc                           |
| <b>Foto voorblad</b> | Rangeerterrein Kijfhoek (SpoorPro.nl, 2016) |

## Inhoudsopgave

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Voorwoord</b>  | <b>5</b>  |
| <b>Samenvatting</b>                                       | <b>6</b>  |
| <b>1. Inleiding</b>                                       | <b>7</b>  |
| 1.1 Casus: treinbotsing in Tilburg                        | 7         |
| 1.2 ProRail en publiek-private samenwerking (PPS)         | 8         |
| 1.3 Maatschappelijke relevantie                           | 9         |
| 1.4 Wetenschappelijke relevantie                          | 10        |
| 1.5 Doelstelling  | 10        |
| 1.6 Hoofdvraag en deelvragen                              | 10        |
| 1.7 Leeswijzer  | 11        |
| <b>2. Incidentenbestrijding op het spoor in Nederland</b> | <b>12</b> |
| 2.1 Definities  | 12        |
| 2.2 Wet- en regelgeving                                   | 12        |
| 2.3 Veranderingen   | 13        |
| 2.4 Actorenanalyse  | 14        |
| 2.5 Conclusie   | 18        |
| <b>3. Samenwerking in perspectief</b>                     | <b>20</b> |
| 3.1 Opkomst PPS   | 20        |
| 3.2 Verschillende benaderingen                            | 21        |
| 3.2.1 Network governance                                  | 21        |
| 3.2.3 Collaborative governance                            | 21        |
| 3.2.3 Procesmanagement                                    | 22        |
| 3.3 Aspecten van samenwerking                             | 23        |
| 3.3.1 Startcondities                                      | 23        |
| 3.3.2 Proces van samenwerking                             | 26        |
| 3.3.3 Vormen van samenwerking                             | 29        |
| 3.4 Conclusie   | 32        |
| <b>4. Methoden en technieken</b>                          | <b>33</b> |
| 4.1 Kwalitatief onderzoek                                 | 33        |
| 4.1.1 Casestudie  | 33        |
| 4.2 Onderzoeksmethoden                                    | 33        |
| 4.2.1 Dataverzameling                                     | 33        |
| 4.2.2 Interviews  | 34        |
| 4.2.3 Data-analyse  | 35        |
| 4.3 Kwaliteitscriteria                                    | 35        |
| 4.3.1 Betrouwbaarheid                                     | 35        |
| 4.3.2 Validiteit  | 35        |
| 4.3.3 Storingsbronnen                                     | 36        |
| <b>5. Startcondities van samenwerking</b>                 | <b>37</b> |
| 5.1 Politiek-bestuurlijke context                         | 37        |
| 5.1.1 Verschillende niveaus                               | 37        |
| 5.1.2 Organisatiedynamiek                                 | 37        |
| 5.1.3 Politiek gevoelig                                   | 38        |
| 5.2 Aantal deelnemers                                     | 38        |
| 5.3 Middelen  | 39        |
| 5.3.1 Complexiteit  | 39        |
| 5.3.2 Positionering                                       | 39        |

|   |           |
|---|-----------|
| 5.3.3 Expertise                                 | 40        |
| 5.4 <i>Machtsverhoudingen</i>                   | 41        |
| 5.4.1 Juridische positie                        | 41        |
| 5.4.2 Spanningen                                | 41        |
| 5.5 <i>Vertrouwen</i>                           | 42        |
| 5.5.1 Terughoudendheid onderling                | 42        |
| 5.5.2 Ontwikkeling                              | 42        |
| 5.6 <i>Prikkels om te participeren</i>          | 43        |
| 5.6.1 Juridische component                      | 43        |
| 5.6.2 Financieel                                | 43        |
| 5.6.3 Imago                                     | 44        |
| 5.6.4 Sense of urgency                          | 44        |
| 5.7 <i>Conclusie</i>                            | 44        |
| <b>6. Proces van samenwerking</b>               | <b>46</b> |
| 6.1 <i>Institutionele inrichting</i>            | 46        |
| 6.1.1 Verschillende niveaus                     | 46        |
| 6.1.2 Verwevenheid publiek en privaat           | 46        |
| 6.1.3 Complicerende factoren                    | 47        |
| 6.2 <i>Consensus</i>                            | 47        |
| 6.2.1 Het doel van de samenwerking              | 47        |
| 6.3 <i>Voortgang</i>                            | 48        |
| 6.4 <i>Behoefte aan netwerkcompetenties</i>     | 49        |
| 6.4.1 Coördinatie                               | 49        |
| 6.5 <i>Leiderschap</i>                          | 49        |
| 6.6 <i>Conclusie</i>                            | 49        |
| <b>7. Vormen van samenwerking</b>               | <b>50</b> |
| 7.1 <i>Analyse van factoren samenwerking</i>    | 50        |
| 7.2 <i>Geschikte vorm van netwerk</i>           | 51        |
| 7.3 <i>Conclusie</i>                            | 51        |
| <b>8. Conclusie, discussie en aanbevelingen</b> | <b>52</b> |
| 8.1 <i>Conclusie</i>                            | 52        |
| 8.2 <i>Discussie</i>                            | 53        |
| 8.3 <i>Aanbevelingen</i>                        | 54        |
| <b>Bronnenlijst</b>                             | <b>55</b> |
| <b>Bijlagen</b>                                 | <b>58</b> |
| <i>Bijlage 1: Respondenten</i>                  | 58        |
| <i>Bijlage 2: Topiclijst</i>                    | 60        |

## Voorwoord

Met het inleveren van deze scriptie komt een eind aan mijn periode bij de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisationswetenschap van de Universiteit Utrecht. Met veel plezier heb ik de afgelopen vijf jaar zowel de bachelor- als masterfase doorlopen. Ik kan mij herinneren dat ik in het selectiegesprek voor de bachelorfase vertelde dat ik graag meer wilde leren begrijpen van maatschappelijke problemen. Dat als ik de krant zou openslaan, en ik zou lezen wat er aan de hand was, ik zou begrijpen wat er precies gebeurt in de wereld, als het even kan waarom... Dat is natuurlijk niet gelukt. Dat was ook niet realistisch. Wel heeft de opleiding mij de handvatten gegeven om maatschappelijke vraagstukken te kunnen bestuderen, analyseren en duiden.

De afgelopen jaren ben ik mij binnen het bestuurskundedomein steeds meer gaan interesseren voor de thema's crisismangement en veiligheid. Hoewel deze onderwerpen maar een klein deel uitmaken van het gehele bestuurskundedomein, hebben zij veel verbanden met andere bestuurskundige thema's. Van ProRail kreeg ik de kans om mijn scriptie te combineren met een vraag die binnen het onderwerp veiligheid ligt: de samenwerking bij het bestrijden van incidenten met gevaarlijke stoffen op het spoor.

Mijn dank gaat uit naar Thomas Schillemans die mij op een kritische, maar vooral prettige en praktische manier begeleid heeft in mijn scriptieproces. Daarbij bedank ik ook de tweede lezer, Minou de Rooter, voor haar constructieve feedback op mijn onderzoekvoorstel. Verder wil ik graag de medewerkers van ProRail en de respondenten bedanken voor het mogelijk maken van dit onderzoek. Een bijzonder woord van dank gaat daarbij uit naar Marcel van Brussel en Remco Roos. Zij zijn mij gedurende het hele stage proces zeer behulpzaam geweest. Ten slotte wil ik mijn ouders bedanken voor hun steun en vertrouwen tijdens mijn studie.

*Jeroen Oosshot, juli 2016*



Op bezoek bij spooreplacement Kijfhoek

## Samenvatting

De laatste jaren is er binnen de beleidswereld en de wetenschap steeds meer aandacht gekomen voor de rol die netwerken van publieke en private partijen kunnen spelen bij het aanpakken van maatschappelijke vraagstukken. Op de achtergrond daarvan zijn er golven geweest van privatisering en verzelfstandiging. Zo trekt de rijksoverheid zich terug binnen bepaalde domeinen en laat steeds meer taken over aan (semi-)publieke organen en lagere overheden. Private partijen krijgen hierbij een steeds grotere rol.

Ook binnen het domein van incidentenbestrijding van gevaarlijke stoffen op het spoor spelen dit soort ontwikkelingen. Een duidelijk voorbeeld hiervan is de veranderende visie van de publieke brandweer. Deze wil steeds meer taken overlaten aan andere betrokken partijen, zoals ProRail en de chemische industrie. Deze partijen gaan daarom steeds meer op zoek naar publiek-private samenwerking. Verschillende onderzoekers plaatsen kanttekeningen bij de beoogde voordelen van deze vorm van samenwerking. De vraag is wat reële verwachtingen zijn. Binnen dit onderzoek wordt daarom de volgende onderzoeksvraag geformuleerd: *‘Op welke wijze kan publiek-private samenwerking in Nederland op een positieve wijze van betekenis zijn bij het omgaan met incidenten met gevaarlijke stoffen op het spoor?’* Veel bestaand onderzoek naar publiek-private samenwerking richt zich op het onderscheid tussen publieke en private partijen, terwijl tegenwoordig steeds meer tussenvormen van semi-publieke/private bestaan. In dit onderzoek is daar extra aandacht voor.

Aan de hand van drie invloedrijke benaderingen van samenwerking, namelijk *collaborative governance*, *netwerk governance* en *procesmanagement* is een theoretisch kader ontwikkeld. Dit theoretische kader richt zich op verschillende aspecten van samenwerking, namelijk de startcondities, het proces en de vorm. Het kwalitatieve onderzoek richt zich hierbij op de betekenis die de betrokkenen aan de verschillende aspecten van samenwerking geven. Dit is gedaan aan de hand van het theoretische kader en de data uit onder andere de semigestructureerde interviews.

Op basis van dit onderzoek kan het volgende geconcludeerd worden. De verschillende startcondities zijn nauw met elkaar verweven. Zo heeft de politiek-bestuurlijke context, vooral de verschillende niveaus waarop partijen zich bevinden, invloed op de verschillende aspecten van samenwerking, ook het proces. De politieke gevoeligheid van het thema heeft veel invloed op de prikkels om samen te werken. De meeste macht ligt binnen het samenwerkingsveld bij de veiligheidsregio's en daarbij in het verlengde de publieke brandweer. De publieke brandweer heeft de prikkels om de samenwerking verder op te zetten, maar is minder ver dan de andere partijen. Dat heeft ook te maken met het beperkte onderling vertrouwen tussen publieke en private partijen. De partijen weten elkaar te vinden zowel het operationele niveau als het beleidsniveau, maar het bestuurlijke niveau blijft achter. De respondenten geven aan behoefte te hebben aan netwerkcompetenties gericht op coördinatie van het netwerk, vooral op bestuurlijk niveau. Aan de hand van de analyse van de verschillende aspecten van de samenwerking concludeert het onderzoek dat de netwerk administratieve organisatie de meest geschikte vorm is om verdere publiek-private samenwerking op te zetten.

## 1. Inleiding

*‘Nederland is eigenlijk een stad met wat weilanden ertussen (...) We hebben het meest bereden spoorwegnet van Europa. Het is een soort metrosysteem eigenlijk, en daar moeten de goederentreinen allemaal tussendoor’ (Respondent 5)*

Bovenstaand citaat illustreert hoe druk het Nederlandse spoorwegnet is, zowel met passagierstreinen als met goederentreinen. Dat neemt het risico op incidenten met zich mee. Dit hoofdstuk start met de beschrijving van een incident, namelijk de treinbotsing in Tilburg.

### 1.1 Casus: treinbotsing in Tilburg

Op 6 maart 2015 vindt een botsing plaats tussen twee treinen. Een passagierstrein botst op een wagon waarin butadieen, een ontvlambaar gas, wordt vervoerd. De botsing vindt plaats tussen de stations Tilburg en Tilburg-Universiteit bij een spoorgedeelte dat deel uitmaakt van de Brabantroute, een belangrijke verbinding van en naar het Rotterdamse havengebied (Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2016). Bij de botsing raken acht mensen gewond. De omvang van de lekkage van de goederenwagon is relatief klein. ProRail is als beheerder van het spoor betrokken bij het incident en is verantwoordelijk voor de coördinatie van de afhandeling. Na intensief overleg tussen deskundigen van de Veiligheidsregio Midden en West Brabant, de bedrijfsbrandweer van de producent van de lading en deskundigen van DB Schenker Rail besluiten de aanwezigen om de lading onder streng gecontroleerde omstandigheden over te pompen naar een lege wagon. De brandweer ter plaatse besluit de hulp in te roepen van SABIC, een gespecialiseerd chemisch bedrijf, om de 50 ton butadieen over te pompen (Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), 2015; Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV), 2016). Na toestemming van de ILT en de OVV wordt gestart met de berging van de reizigerstrein en de beschadigde ketelwagons.

#### *Onderzoeksrapport*

Uiteindelijk waren bij het incident ongeveer 220 brandweermensen van de publieke brandweer betrokken. De brandweer van veiligheidsregio Midden- en West Brabant heeft hierbij 1.800 inzeturen geleverd (Killaars, 2016). Daarnaast hebben 15 medewerkers van de bedrijfsbrandweer van het industriecomplex Chemelot geassisteerd. De OVV (2016) constateert achteraf dat er fouten zijn gemaakt, zowel tijdens de preventiefase als tijdens het bestrijden van het incident. Zo hebben verschillende partijen in de preventiefase geen duidelijke afspraken gemaakt over het vervoeren van de gevaarlijke stoffen. Het onderzoek laat zien dat het ongeluk kon gebeuren doordat ‘in de uitvoeringspraktijk om logistieke en bedrijfseconomische redenen operationele beslissingen zijn genomen die afbreuk deden aan het effect van getroffen veiligheidsmaatregelen’ (OVV, 2016, p. 6). Volgens het rapport zijn zowel de vervoerders, ProRail en DB Schenker als het betrokken chemiebedrijf in de preventie en tijdens de beheersing van het incident tekortgeschoten. Dat het incident niet op zichzelf staat, blijkt uit andere incidenten met gevaarlijke stoffen waarbij in de voorbereidende fase te weinig is samengewerkt tussen publieke en private partijen. Een voorbeeld is de grote brand bij Chemie-Pack in Moerdijk in 2011. Zo stelt de Inspectie voor Openbare Orde en Veiligheid (OVV) in haar onderzoeksrapport dat de publieke en private brandweezorg elkaar meer hadden moeten opzoeken (OOV, 2011).

## 1.2 ProRail en publiek-private samenwerking (PPS)

De casus Tilburg laat, weliswaar beknopt, zien hoeveel actoren betrokken kunnen zijn bij een incident met gevaarlijke stoffen. De afdeling Incidentenbestrijding van ProRail<sup>1</sup> heeft bij het bestrijden van incidenten een belangrijke rol bij de coördinatie en operationele leiding op de locatie van het incident namens de spoorsector. Zo heeft bijvoorbeeld de Officier van Dienst-Rail als taak om na een incident zo snel mogelijk 'vrij baan' te maken op het spoor (ProRail, 2016). Daarnaast raakten bij het bestrijden van het incident in Tilburg, direct of indirect, onder andere de vervoerders, chemische bedrijven, overheidshulpdiensten, burgemeester, OVV, ILT en het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) betrokken (OVV, 2016). Bij de bestrijding van het incident heeft elk van deze partijen zijn eigen functionarissen op locatie, zijn eigen procedures en zijn eigen belangen. Een juridische analyse van de verschillende formele taken bij het bestrijden van een incident bevestigt deze veelheid van actoren en bevoegdheden (ProRail, 2015B). Het geeft de complexiteit van de omgeving aan waarin de verschillende actoren opereren tijdens de incidentenbestrijding.

### *Publieke en private partijen*

Bij onder andere ProRail en Brandweer Nederland, is in het kader van samenwerking de laatste jaren het besef gekomen dat (semi-)publiek-private samenwerking steeds belangrijker wordt bij incidentenbestrijding op het spoor (ProRail, 2015; Brandweer Nederland, 2014). PPS is een theoretische typering van de samenwerking tussen publieke en private partijen. ProRail is hierbij een interessante partij, omdat het officieel een BV is met een publieke taak. Deze positie is de laatste jaren, en waarschijnlijk ook de komende jaren, onder politieke druk aan het veranderen. Na het incident in Tilburg, maar ook voor die tijd al, hebben verschillende betrokken partijen de intentie uitgesproken om intensiever samen te werken. Het incident laat zien dat deze samenwerking op strategisch niveau nog niet constructief is. Het roept vragen op over de wenselijkheid van intensievere samenwerking, en als dit wenselijk zou zijn, welke partijen hierbij betrokken moeten worden. Daarbij kan een groter beroep worden gedaan op overheidspartijen, maar bijvoorbeeld ook op betrokken private organisaties. De bestrijdingscapaciteit van het bedrijfsleven blijft vaak nog buiten beschouwing, terwijl hier juist op het gebied van transportveiligheid en materieel veel expertise aanwezig is (Rosmuller & Spobeck, 2015). Er komt dus steeds meer erkenning dat anderen kunnen helpen, bijvoorbeeld door tijd en geld te investeren. Het kan onder meer gaan om chemische bedrijven die als opdrachtgever optreden voor het vervoer van gevaarlijke stoffen die nauwer betrokken raken bij de preventie van incidenten. Doordat deze chemische bedrijven meer samenwerken met (semi-)publieke organisaties kunnen mogelijk efficiëntere beleidsuitkomsten worden behaald (Klijn & Teisman, 2005, pp. 95-96).

### *Veranderende taken*

Brandweer Nederland heeft als taak om bij incidenten met gevaarlijke stoffen die de openbare orde en veiligheid raken, handelend op te treden. Daarbij wordt de publieke brandweer vaak ondersteund door ProRail of gespecialiseerde brandweerkorpsen, zoals bedrijfsbrandweren en de Gezamenlijke Brandweer. De publieke brandweer verricht nu soms nog 'lekdichtende maatregelen', maar geeft in de Visie Incidentenbestrijding Gevaarlijke Stoffen (IBGS) aan dit niet meer te willen doen (Brandweer Nederland, 2014). Zij heeft besloten chemiepakken te vervangen door vuilwerkpakken. Deze pakken bieden echter minder bescherming. De brandweer is daarnaast niet meer verplicht zelf een inzet in

---

<sup>1</sup> Deze scriptie is gekoppeld aan een onderzoeksstage bij de afdeling Incidentenbestrijding van ProRail



gaspak te kunnen doen. Uit het visiedocument blijkt dat Brandweer Nederland deze taak, vanuit het oogpunt 'effectiviteit, efficiëntie' en bezuinigingen', wil overdragen aan andere partijen, zoals ProRail en de chemische industrie (Brandweer Nederland, 2014, pp. 4-5). ProRail stelt dat 'partijen elkaar in de uitvoering vaak weten te vinden, maar dat afspraken op een bestuurlijk-strategisch niveau ontbreken of onvoldoende zijn geborgd' (ProRail, 2015). De nieuwe samenwerking roept vragen op over de afspraken die gemaakt moeten worden, bijvoorbeeld op het gebied van verantwoordelijkheid, en bij wie de kosten komen te liggen. De OVV (2016) constateerde in zijn onderzoek naar de treinbotsing in Tilburg al dat 'bedrijfseconomische redenen' afbreuk hebben gedaan aan de veiligheid. Bij een aantal operationele beslissingen was door betrokken partijen alleen rekening gehouden met logistieke en bedrijfseconomische argumenten. Dit was niet in strijd met regelgeving, maar heeft wel afbreuk gedaan aan de veiligheid. Op het moment dat Brandweer Nederland zich terugtrekt en meer overlaat aan andere partijen, leidt dit tot vragen als welke partijen dit moeten zijn en welke vorm van samenwerking wenselijk is. Dit onderzoek gaat in op deze vragen. Eerst wordt ingegaan op de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie van het onderzoek. Vervolgens komen de hoofdvraag en de daarmee samenhangende deelvragen aan bod.

### **1.3 Maatschappelijke relevantie**

ProRail is op zoek naar samenwerking met andere partijen, waaronder private. Dit is een ontwikkeling die binnen meer sectoren speelt, bijvoorbeeld bij infrastructurele projecten (Klijn & Van Twist, 2007). ProRail wordt daarbij aangeraden de samenwerking met vervoerders en chemische bedrijven op te zoeken om incidenten in de toekomst te voorkomen (OVV, 2016). Bij incidentenbestrijding, zoals door de bedrijfsbrandweer van Chemelot en van de luchthaven Schiphol, wordt al volop gewerkt met PPS en tonen casus aan dat deze vorm van samenwerking kansen kan bieden voor het verbeteren van effectiviteit en efficiëntie (Focus, 2015; Ministerie van V&J, 2012). De vraag is hoe ProRail dit met de andere actoren zo effectief en efficiënt mogelijk kan doen om bij te dragen aan een betrouwbaar en veilig spoor en het minimaliseren van risico's voor reiziger en de omgeving. De uitdaging hierbij is om te kijken welke (financiële) verantwoordelijkheden bij het bedrijfsleven gelegd kunnen worden zonder dat dit ten koste gaat van de veiligheid, zoals wel is gebeurd in de preventiefase bij het incident in Tilburg (OVV, 2016).

#### *Verschillende belangen*

Een complicerende factor zijn dus de verschillende belangen van betrokkenen. Meer in het algemeen zijn omwonende burgers vaak tegen de opslag en het vervoer van gevaarlijke stoffen door en langs hun woongebied, een fenomeen dat bekend staat als 'Not in My Backyard' (NIMBY). Het vervoer ligt gevoelig, zo blijkt ook uit diverse berichtgeving (e.g. NOS, 2016; Van Lieshout, 2016) Het bevoegd gezag, zoals de overheidshulpdiensten, de OVV en de Veiligheidsregio, is gericht op veiligheid en het minimaliseren van risico's. De politiek ziet vooral toe op snel en veilig vervoer. De goederenvervoerders hebben er door de kleine winstmarges vooral belang bij dat treinen blijven rijden. Ook de passagiersvervoerders, zoals de Nederlandse Spoorwegen (NS), willen treinen zoveel mogelijk laten rijden. Incidenten, zeker met gevaarlijke stoffen, kunnen dit flink ontregelen en bovendien slachtoffers tot gevolg hebben. ProRail draagt zorg voor 'veilig en ongestoord treinverkeer' (Rijksoverheid, 2016C). ProRail ligt hierbij volgens betrokkenen bij ProRail constant onder een vergrootglas. De inzichten van het onderzoek kunnen een bijdrage leveren aan het vormgeven van de samenwerking bij incidentenbestrijding en op die manier de maatschappelijke impact van incidenten met gevaarlijke stoffen verkleinen. Door meer inzicht te krijgen in de

samenwerking en door te streven naar meer specifiek publiek-private samenwerking (PPS) kunnen de betrokken partijen tegelijkertijd tegemoet komen aan de bestuurlijke druk op het naleven van voorwaarden en protocollen ter bevordering van veiligheid (Ministerie van IenM, 2015).

#### **1.4 Wetenschappelijke relevantie**

Tegen de achtergrond van de opkomst van New Public Management (NPM) in de jaren '80 en de daaropvolgende periode met aandacht voor governance zijn er de afgelopen dertig jaar steeds meer inzicht gekomen in de rol die private partijen kunnen spelen bij het realiseren van publieke doelstellingen of publieke waarden. Na de opkomst van NPM, en de kanttekeningen die daarbij werden geplaatst, groeide de aandacht voor governance. Hierbij groeide ook het idee dat de samenwerking tussen publieke en private actoren door synergie kan bijdragen aan efficiëntie en doelgerichtheid van de overheid (Hood, 1991; Canoy, Janssen & Vollaard, 2001; Klijn & Teisman, 2005; Klijn & Van Twist, 2007; Rhodes, 1994).

Dat de ideeën achter NPM en governance nog steeds actueel zijn, blijkt uit de opkomst van PPS, bijvoorbeeld bij grote infrastructurele projecten (Klijn & Van Twist, 2007; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), 2008). Zowel in beleidskringen als in de wetenschap worden vaak de voordelen, zoals efficiëntie en kostenbesparingen, van PPS uitgelicht (Klijn & Teisman, 2005). Tegelijk plaatsen verschillende onderzoekers ook kanttekeningen bij de verwachte voordelen van PPS, omdat deze niet altijd zo makkelijk behaald worden als gedacht (Smit & Van Thiel, 2002; Klijn & Teisman, 2003; Klijn & Van Twist, 2007). Dit roept vragen op over de kans om PPS op een goede wijze te realiseren bij het bestrijden van incidenten met gevaarlijke stoffen op het spoor. Daar komt bij dat veel literatuur over PPS nog een duidelijk onderscheid maakt tussen publieke en private actoren. Door de opkomst van governance zijn er echter steeds meer *semi*-publieke/private organen ontstaan. Door te focussen op het continuüm van semi-publieke organisaties kan een genuanceerder wetenschappelijk discours ontstaan in PPS. Deze genuanceerde blik sluit beter aan bij het begrijpen van de empirie van vandaag.

#### **1.5 Doelstelling**

Dit verkennende onderzoek wil meer inzicht bieden in de vormen van samenwerking die wel en niet passen bij de complexe processen tijdens incidentenbestrijding op het spoor. Door het empirische onderzoek kan in de specifieke context van incidentenbestrijding op het spoor bovendien verkend worden welke positieve en meer kritische verwachtingen ten opzichte van PPS reëel zijn. De resultaten kunnen daarnaast inzicht bieden in de mogelijkheden en uitdagingen van PPS bij andere sectoren waar incidentenbestrijding aan de orde is.

#### **1.6 Hoofdvraag en deelvragen**

De hoofdvraag die uit de doelstelling voortkomt, is:

- Op welke wijze kan publiek-private samenwerking in Nederland op een positieve wijze van betekenis zijn bij het omgaan met incidenten met gevaarlijke stoffen op het spoor?

De deelvragen om deze hoofdvraag te beantwoorden zijn:

1. Hoe zien de startcondities van de publiek-private samenwerking eruit?
2. Hoe ziet het proces van de publiek-private samenwerking eruit?

3. Welke vorm van publiek-private samenwerking is, op basis van de resultaten van deelvragen 2 en 3, geschikt?

### **1.7 Leeswijzer**

Om deze vragen te kunnen beantwoorden is een kwalitatief onderzoek uitgevoerd. In het volgende hoofdstuk wordt eerst het terrein van incidentenbestrijding op het spoor verkend. Hierbij komen respectievelijk definities, wet- en regelgeving, veranderingen in het veld en de actorenanalyse aan bod. In hoofdstuk 3 worden drie benaderingen van samenwerking besproken. Deze benaderingen zijn onderling vergeleken en opnieuw georganiseerd op basis van verschillende aspecten van samenwerking, namelijk de startcondities (deelvraag 1), het proces (deelvraag 2) en de vorm (deelvraag 3). Deze aspecten vormen de structuur van de resultatenhoofdstukken 5 (deelvraag 1), 6 (deelvraag 2) en 7 (deelvraag 3). Na elk hoofdstuk is er ruimte voor een korte conclusie. Ten slotte worden er in hoofdstuk 8 conclusies getrokken op basis van de bevindingen en wordt gereflecteerd op de resultaten en de implicaties hiervan. Dit resulteert in enkele aanbevelingen.

## 2. Incidentenbestrijding op het spoor in Nederland

Het object van studie binnen dit onderzoek is de bestrijding van incidenten met gevaarlijke stoffen op het spoor in Nederland. Dit hoofdstuk gaat in op de context waarbinnen het onderzoek zich afspeelt. Daarbij wordt eerst ingegaan op de definitie van 'incident'. Vervolgens komen niet alleen de wet- en regelgeving rondom incidenten op het spoor aan bod, maar ook de veranderingen in deze sector. Tot slot is er ruimte voor een beknopte actorenanalyse.

### 2.1 Definities

De definitie van 'incident' die in dit onderzoek wordt gehanteerd, is

'een ongewenste gebeurtenis waarbij sprake is van versturende effecten op het railverkeerssysteem en/of op diensten van deelnemers aan het railverkeerssysteem, zodanig dat continuering in gevaar komt of reeds belemmerd is. Deze gebeurtenissen hebben direct dreigende of al opgetreden letsel/schade voor mens, dier, goederen en/of milieu tot gevolg' (ProRail, 2016, p. 4)

Hierbij is bewust gekozen om niet de definitie over te nemen van *crisis*, zoals Boin, 'T Hart, Stern & Sundelius (2005, p. 2) deze bijvoorbeeld definiëren, met 'a serious threat to the basic structures or the fundamental values and norms of a system, which under time pressure and highly uncertain circumstances necessitates making vital decisions'. Een incident met gevaarlijke stoffen op het spoor heeft weliswaar de potentie om uit te groeien tot een crisis, zoals gedefinieerd door Boin et al., (2005), maar is in de kern kleiner in omvang en impact. Daarom is *incident* meer van toepassing op dit onderzoek. De Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio (GHOR) maakt daarnaast bij crises en incidenten onderscheid tussen de 'warme' en de 'koude' fase (GHOR Academie, 2012). De warme fase is wanneer een crisis zich afspeelt. Bij de koude fase gaat het om de voorbereiding op een crisis. Het opzetten van een netwerk gericht op het omgaan met incidenten kan bijdragen aan de beheersing in de uitvoerende fase (Kenis & Provan, 2008; Moynihan, 2009). Dit onderzoek richt zich bij incidenten specifiek op de samenwerking omtrent het omgaan met incidenten met gevaarlijke stoffen in de *koude* fase, zodat betrokken partijen incidenten tijdens de *warme* fase beter kunnen beheersen. Het gaat hierbij om grote en kleine incidenten op het vrije spoor en op emplacementen. Bij kleine incidenten gaat het vaak om druppellekkages, waarbij slechts kleine hoeveelheden chemicaliën vrijkomen.

### 2.2 Wet- en regelgeving

ProRail heeft als beheerder van het spoor te maken met nationale en Europese wet- en regelgeving. In het kader van de verstrekte beheerconcessie gaat het hierbij onder meer om het Besluit spoorverkeer en artikel 54 van de Europese Richtlijn 2012/34 EU (ProRail, 2016B, p. 3). ProRail maakt afspraken met vervoerders, noodhulpdiensten en andere betrokkenen over de incidentenbestrijding. Een deel van deze afspraken richt zich op het bestrijden van incidenten met gevaarlijke stoffen. Ongeveer 2% van het totale transport van gevaarlijke stoffen gaat in Nederland over het spoor, vooral van en naar productie- en opslaglocaties van chemische bedrijven (ProRail, 2014; OVV, 2016). Dit percentage is een stuk lager dan het vervoer via pijpleidingen (52%), binnenvaart (40%) en de

weg (6%) (CBS, in OVV, 2016). Het vervoer over het spoor gaat door en langs bewoonde gebieden en krijgt mede daardoor relatief veel aandacht. Het gaat hierbij om tussen de vier en vijf miljoen ton per jaar. Per dag zijn dit gemiddeld ongeveer 400 ketelwagens en tankcontainers. In Nederland heeft zich de afgelopen jaren vier keer een vergelijkbaar ongeluk voorgedaan als in Tilburg, waarbij een ketelwagen met een gevaarlijke stof aanzienlijk beschadigd raakt (OVV, 2016). In Europese context ging het in 2011 en 2012 respectievelijk om 28 en 36 ongevallen met gevaarlijke stoffen. Hoewel er dus meer incidenten zijn geweest bij het vervoer van gevaarlijke stoffen over het spoor, ook elders in Europa, zijn de gevolgen in Nederland over het algemeen relatief beperkt gebleven.

### *Grote effecten*

De kans op een incident met gevaarlijke stoffen is zeer klein. De effecten echter kunnen zeer groot zijn. De gassen die worden vervoerd, zoals LPG en butadieen, zijn giftig en zeer licht ontvlambaar. Een lekkende ketelwagen kan daarom al snel zeer ernstige gevolgen hebben voor de omgeving. De ontsporing van een goederentrein in de Italiaanse stad Viareggio laat dit duidelijk zien. Hierbij raakte een ketelwagen lek en ontstond een grote explosie in stedelijk gebied. Bij dit soort incidenten is na de explosie het gevaar niet direct geweken omdat bijvoorbeeld bij de bluswerkzaamheden, afbraakproducten, die groot gevaar opleveren voor mens en dier, in de grond kunnen komen (OVV, 2016). Dat is een belangrijke reden dat er, ook in Nederland, veel regelgeving is over het transport van gevaarlijke stoffen. Dat is bijvoorbeeld merkbaar in de aangescherpte eisen in omgevingsvergunningen voor emplacementen (Ministerie van IenM, 2015). Bij het vervoer van gevaarlijke stoffen over het spoor is de 'Wet vervoer gevaarlijke stoffen' (Wvgs) van toepassing. Hoofdstuk drie van de Wvgs is de Wet basisnet, die in 2015 in werking is getreden (OVV, 2016). De Wet basisnet 'heeft als doel een evenwicht voor de lange termijn te creëren tussen de belangen van het vervoer van gevaarlijke stoffen, de bebouwde omgeving en de veiligheid van mensen die wonen of verblijven dicht in de buurt van de infrastructuur waar dit vervoer plaatsvindt. De Wet basisnet stelt verder regels aan het vaststellen en beheersen van de risico's voor het vervoer van gevaarlijke stoffen' (Ministerie van IenM, 2016).

### **2.3 Veranderingen**

Momenteel ondersteunt ProRail bij incidentenbestrijding de overheidshulpdiensten bij het bestrijden van incidenten. De overheidshulpdienst met de grootste rol hierbij is de publieke brandweer. Daarnaast hebben ook de ambulancedienst, bij het verzorgen van eventuele gewonden, en de politie, bijvoorbeeld bij het afzetten van het incident, een belangrijke taak. In sommige gevallen raakt ook defensie betrokken bij het bestrijden van incidenten op het spoor, bijvoorbeeld als noodwegen aangelegd moeten worden in drassig land. ProRail heeft voor het bestrijden van incidenten met gevaarlijke stoffen vier ongevallenploegen van vier personen dag en nacht klaarstaan (ProRail, 2015). Jaarlijks zijn er gemiddeld 30 tot 40 uitrukmomenten voor incidenten met gevaarlijke stoffen. De meeste van deze incidenten vinden plaats bij de Rotterdamse haven en bij het grootste rangeerterrein van Nederland, de Kijfhoek, gelegen in de gemeente Zwijndrecht. In de visie van de brandweer is zij niet meer verplicht zelf een inzet in gaspak te kunnen doen (Brandweer Nederland, 2014). Dit wordt in elke veiligheidsregio anders ingevuld. Zo beschikt veiligheidsregio Zeeland over twee gaspakkenteams. Op de Kijfhoek heeft ProRail een brandweeraanwijzing gekregen die verplicht tot het hebben van een bedrijfsbrandweer. ProRail heeft op andere plekken dan de Kijfhoek de beleidsruimte om zelf invulling te geven aan hoe zij dit opvangt (ProRail, 2015). ProRail wil dit vooral doen op basis van de risicogebieden die in kaart zijn gebracht.

## *Financiën*

Bij het inrichten van de incidentenbestrijding speelt geld een belangrijke rol. Naarmate de verschillende partijen de tijd van de gemiddelde aankomsttijd van interventieteams willen inkorten, nemen de kosten exponentieel toe. Daarnaast is het inrichten van een bedrijfsbrandweer een kostbare zaak. Volgens T. Cornelissen (Persoonlijke communicatie, 29 juni 2016), manager Veiligheid en Milieu Organisatie bij ProRail overstijgen deze kosten al snel de enkele miljoenen euro. Dat geldt bijvoorbeeld voor de bedrijfsbrandweer op rangeerterrein Kijfhoek. Hier zijn vier ploegen van zeven man gestationeerd die zeven dagen per week dag- en nachtdiensten draaien. Zij kunnen ook een gaspakinzet doen. De startkosten van de bedrijfsbrandweer waren meer dan tien miljoen euro. De jaarlijkse kosten bedragen ongeveer drie miljoen euro. Bij andere aanwijzingen voor bedrijfsbrandwerven kunnen de kosten hoger of lager zijn. Ook de financiering kan verschillen per bedrijfsbrandweer. Waar de kosten op de Kijfhoek voor ProRail zijn, komt de financiering voor de bedrijfsbrandweer in Moerdijk voort uit zowel publieke als private partijen (T. Cornelissen, persoonlijke communicatie, 29 juni 2016).

## **2.4 Actorenanalyse**

De actorenanalyse is toegespitst op de partijen die betrokken zijn bij de bestrijding van incidenten met gevaarlijke stoffen op het spoor. Op basis van de verkennende gesprekken worden de meest relevante partijen uitgelicht.

### *Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM)*

Het Ministerie van IenM is eindverantwoordelijk voor de hoofdspoorweginfrastructuur. Voor het beheer van het spoor heeft het ministerie van IenM een beheerconcessie afgegeven aan ProRail. ProRail voert de wettelijke taken 'niet onder volledige, maar onder beperkte verantwoordelijkheid onder de minister uit' (Ministerie van IenM, 2013, p. 16). Bij IenM is thans de staatssecretaris verantwoordelijk voor het spoor. De staatssecretaris draagt verantwoordelijkheid voor het functioneren van ProRail en de publieke taakuitoefening op systeemniveau. Bij rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's) die geen ZBO zijn, zoals ProRail, is de ministeriële verantwoordelijkheid vaak per organisatie op een eigen manier geregeld. Zo houdt, in het geval van ProRail, het Ministerie van IenM de prestaties van het bestuur in de gaten zoals dit is vastgelegd in de statuten.

Het ministerie is daarnaast verantwoordelijk voor het beleid betreffende het spoorstelsel (Derksen, 2015, p. 34). De verantwoordelijkheden van ProRail komen voort uit de aan haar verleende beheerconcessie op basis van artikel 16, eerste lid, Spoorwegwet (Rijksoverheid, 2016). Het gaat hierbij in eerste instantie om de aanleg, het beheer en onderhoud van het spoor. ProRail dient in dat kader elk jaar een beheerplan in bij de minister van IenM met daarin de kernprestatieindicatoren (KPI's). Als ProRail deze KPI's niet haalt, dan kan de verantwoordelijk bewindspersoon bijvoorbeeld een last onder dwangsom of boete opleggen (Ministerie van IenM, 2013, p. 36). Het ministerie van IenM houdt verder toezicht via verschillende organen, zoals de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). Alleen de politiek verantwoordelijken kunnen een besluit nemen voor uitsluiting van vervoer van (categorieën van) gevaarlijke stoffen over bepaalde spoortrajecten. Op dit moment is een dergelijk besluit nog niet genomen (ProRail, 2015).

### *ProRail B.V.*

ProRail B.V. is volgens de Comptabiliteitswet 2001 een rechtspersoon met wettelijke taak (RWT) en wordt voor een belangrijk deel vanuit publieke gelden gefinancierd (Rijksoverheid, 2016). De staat is 100% aandeelhouder via Railinfratrust B.V. Het aandeelhouderschap wordt uitgeoefend door het ministerie van IenM. ProRail is geen zelfstandig bestuursorgaan (ZBO), want het is een privaatrechtelijk rechtspersoon die met publiek geld weliswaar een bepaalde publieke taak uitoefent, maar daarbij niet met openbaar gezag is bekleed (Van Montfort, Ester & Neelissen, 2009). Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) financiert voor 80% de begroting (Ministerie van IenM, 2013, p. 36). ProRail is momenteel vanuit haar hoofddoelen een eigen visie aan het ontwikkelen voor een passende positie bij het bestrijden van incidenten met gevaarlijke stoffen. ProRail is verantwoordelijk voor het vrij baan maken van het spoor na een incident. Zij zoekt bij de incidentenbestrijding samenwerking met andere (markt)partijen en wordt soms zelf als marktpartij benaderd. Op andere momenten wordt ProRail aangesproken op de publieke taak die zij uitoefent (ProRail, 2015). De afstemming met andere partijen in de voorbereiding op incidenten en de coördinatie en de operationele leiding tijdens incidenten ligt bij de afdeling Incidentenbestrijding. Deze afdeling valt onder de Operatie Verkeersleiding. In 2014 is ProRail gestart met het programma Gevaarlijke Stoffen (ProRail, 2016B).

### *Chemische industrie*

BRZO-bedrijven binnen de chemische industrie werken met gevaarlijke stoffen die vallen onder het Besluit Risico's Zware Ongevallen 1999 (BRZO). Een deel van het goederenvervoer in Nederland gaat over het spoor. Grote bedrijven die hierbij betrokken zijn, vaak uit de chemische industrie, zijn onder andere DSM, SABIC en Dow. Deze bedrijven beschikken over veel expertise met betrekking tot incidentenbestrijding (Rosmuller & Spobeck, 2014). Soms worden zij ingehuurd in contractvorm, maar steeds vaker wordt gezocht naar intensievere vormen van samenwerking (ProRail, 2015). Het contact tussen de verschillende actoren gaat soms via de chemische bedrijven, maar vaak ook via de brancheverenigingen, zoals de Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie (VNCI). De chemische industrie werkt verder bij de preventie van incidenten en bij oefeningen, steeds vaker samen met de andere partijen. Een voorbeeld hiervan zijn de Rail Safety Days, een kennisuitwisselingsbijeenkomst en een crisissimulatie op het gebied van gevaarlijke stoffen op het spoor. Behalve goederenvervoerders, veiligheidsregio's, brandweercorpsen en medewerkers van ProRail sluit ook de chemische industrie hierbij aan (Te Roller, 2015).

### *Omgevingsdienst*

Nederland heeft een stelsel van Omgevingsdiensten. Dit zijn regionale uitvoeringsdiensten die zich bezighouden met uitvoeringstaken op het gebied van omgevingsrecht (Omgevingsdienst, 2016). In Nederland zijn er zes omgevingsdiensten die gespecialiseerd zijn in de handhaving rondom BRZO-bedrijven. Een van hun belangrijkste taken is het adviseren van verschillende partijen op het gebied van de risico's voor mens en milieu van het transporteren van gevaarlijke stoffen. Bij incidenten ziet de omgevingsdienst toe op het voorkomen van schade aan het milieu, die bijvoorbeeld veroorzaakt kan worden door het wegspoelen van chemische stoffen met bluswater in de grond (OVV, 2016). Een voorbeeld van een omgevingsdienst is DCMR Milieudienst Rijnmond. In het verlengde hiervan ligt het Landelijk Informatiepunt Ongevallen Gevaarlijke Stoffen (LIOGS). Dit is een adviescentrum met chemisch adviseurs. De adviseurs geven advies bij incidenten met gevaarlijke stoffen aan onder andere de politie, gemeenten en de Adviseur Gevaarlijke Stoffen (AGS) van de publieke brandweer.

Het LIOGS is de Nederlandse implementatievorm van het Europese Intervention in Chemical transport Emergencies (ICE)-initiatief vanuit de chemische industrie om te voorzien in betere informatievoorziening tijdens incidenten (Ministerie van Verkeer & Waterstaat, 2010).

#### *Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)*

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) bewaakt en stimuleert de naleving van spoorwegwetgeving en is bevoegd toezichthouder op de naleving van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen. Bij incidenten met gevaarlijke stoffen op het spoor bepaalt de ILT of zij inspecteurs stuurt naar de locatie van het incident. De inspectie bepaalt vervolgens of het transport veilig vervolgd kan worden. Ook beoordeelt de inspectie de aanpak die nodig is en verleent wanneer nodig ontheffing aan de betrokken partij voor een veilig vervoer en eventuele overslag van de stoffen. De ambtenaren van de ILT zijn eveneens aangewezen als buitengewoon opsporingsambtenaar voor de strafrechtelijke opsporing van overtredingen van de milieuwetten, de Spoorwegwet en de Wet personenvervoer 2000 (ProRail, 2015).

#### *Onderzoeksraad Voor Veiligheid (OVV)*

De OVV is een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) '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' (Rijksoverheid, 2016B). De OVV is na grote incidenten snel ter plaatse. Na incidenten met gevaarlijke stoffen op het spoor brengt de OVV een onderzoeksrapport uit, zoals dit bijvoorbeeld het geval was na de botsing in Tilburg (OVV, 2016).

#### *Vervoerders*

Op het Nederlandse spoor zijn verschillende vervoerders actief. Momenteel zijn dit er rond de 38. Het gaat hierbij om vervoerders van personen, zoals NS Reizigers en Arriva. Dit zijn er momenteel 18. Daarnaast zijn er ook goederenvervoerders, zoals DB Cargo (ProRail, 2016B; OVV, 2016). Goederenvervoerders beschikken over veiligheidsadviseurs op het gebied van spoorvervoer met gevaarlijke stoffen. De vervoerder is, samen met ProRail, verantwoordelijk voor het veilig vervoeren van gevaarlijke stoffen. De personenvervoerders zijn, op basis van de Spoorwegwet, verantwoordelijk voor de veilige inzet van de reizigerstrein (OVV, 2016). De vervoerders zijn verplicht om voor het afstemmen met de andere partijen en de afhandeling van incidenten met gevaarlijke stoffen noodplannen te hebben (ProRail, 2016B).

#### *Veiligheidsregio's*

In Nederland zijn er 25 veiligheidsregio's. De veiligheidsregio's zijn verantwoordelijk voor het inventariseren van risico's van branden, rampen en crises en het adviseren van het bevoegd gezag over risico's hiervan (Rijksoverheid, 2016). Vanuit deze rol zijn veiligheidsregio's betrokken bij incidenten met gevaarlijke stoffen op het spoor. Sommige veiligheidsregio's hebben, op basis van de omgeving, bepaalde specialismen. De voorzitter van de veiligheidsregio is de burgemeester. Op het moment dat goederentreinen met gevaarlijke stoffen door dichtbevolkte gebieden rijden, is de burgemeester zowel in zijn hoedanigheid als burgemeester als in zijn hoedanigheid van voorzitter van de veiligheidsregio betrokken. De 25 voorzitters van de veiligheidsregio's komen een aantal keer per jaar samen in het bestuurlijke platform het Veiligheidsberaad. De regionale brandweer, de



gemeente, de politie (dienst Infrastructuur), de Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio (GHOR) en een aantal partijen die afhankelijk van het type incident kunnen worden ingeschakeld, maken onderdeel uit van de veiligheidsregio (Rijksoverheid, 2016). In geval van de laatste groep kan de veiligheidsregio, bij een incident met gevaarlijke stoffen, bijvoorbeeld een Adviseur Gevaarlijke Stoffen (AGS) inzetten.

#### *Publieke brandweer*

De brandweer is per veiligheidsregio georganiseerd. Dat houdt in dat alle brandweergelateerde taken op het niveau van de veiligheidsregio worden geregeld. De brandweerkorpsen uit verschillende gemeenten werken nauw samen door middel van regionale samenwerking (Rijksoverheid, 2016). De verschillende regionale diensten werken op landelijke niveau samen via Brandweer Nederland. ProRail ondersteunt de brandweer bij incidenten met gevaarlijke stoffen op het spoor (ProRail, 2015). Vanuit Brandweer Nederland is de 'Meerjarenvisie Incidentenbestrijding Gevaarlijke Stoffen' opgesteld (Brandweer Nederland, 2014). Brandweer Nederland wil zich selectief inrichten op het gebied van Incidentenbestrijding Gevaarlijke Stoffen door bepaalde taken over te laten aan andere betrokken organisaties. Het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV) ondersteunt de publieke brandweer en de veiligheidsregio's, bijvoorbeeld op het gebied van kennisontwikkeling.

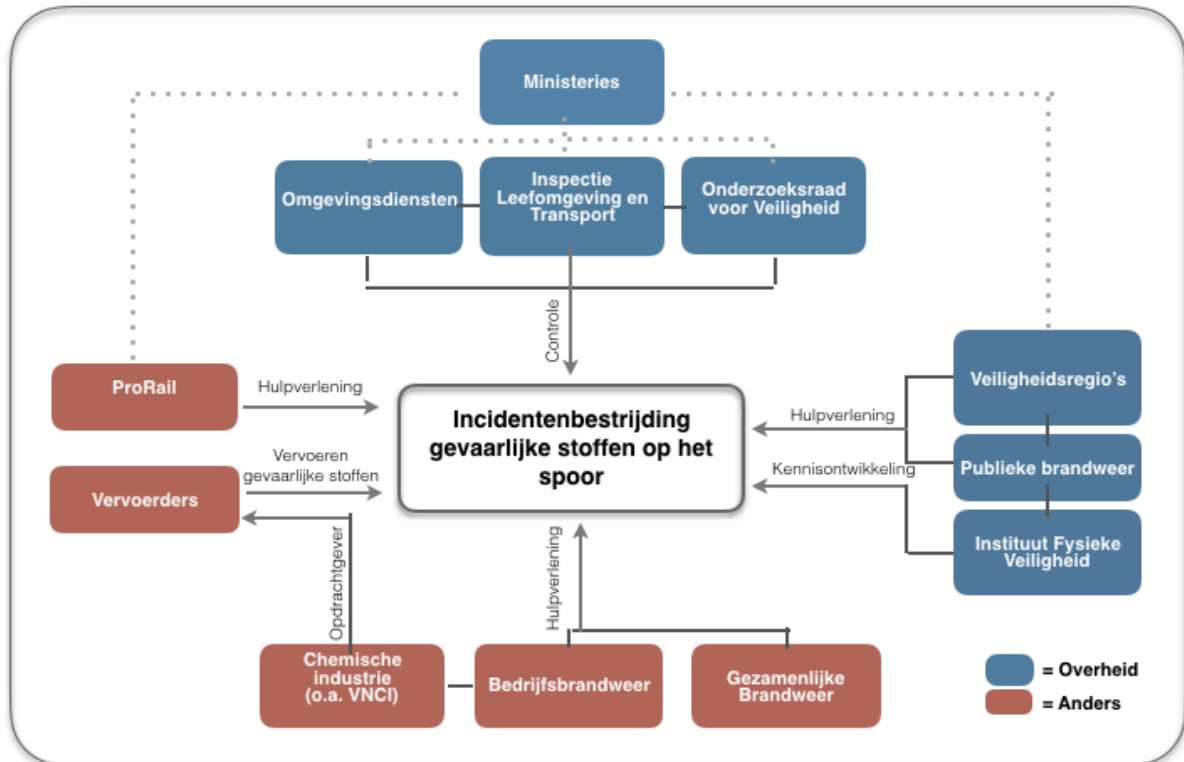
#### *Bedrijfsbrandweer*

Artikel 31 van de Wet Veiligheidsregio's bepaalt dat de veiligheidsregio bedrijven die bij incidenten voor groot gevaar kunnen zorgen voor de openbare orde en veiligheid aan kunnen wijzen als bedrijfsbrandweerplichtig. Dat houdt in dat deze bedrijven verplicht zijn een eigen specialistische brandweerorganisatie in te richten. Op dit moment zijn er 361 bedrijfsbrandweerkorpsen (Brandweer Nederland, 2016). Niet alle bedrijven die een bedrijfsbrandweer hebben, zijn daar verplicht toe. Zo kan een reden om een bedrijfsbrandweer op te richten zijn dat het bedrijf een bepaald veiligheidsniveau nastreeft, al dan niet om daarmee te besparen op verzekeringskosten.

#### *Gezamenlijke Brandweer (GB)*

De GB is een brandweerkorps in de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond. De GB is een vorm van PPS tussen ongeveer 50 bedrijven uit de chemische industrie en logistieke sector en de gemeente Rotterdam. De GB voorziet in de verplichting van de deelnemende om een bedrijfsbrandweer te hebben. De bedrijven zijn vertegenwoordigd in de Coöperatieve Industriële Brandweezorg UA (CIBUA).

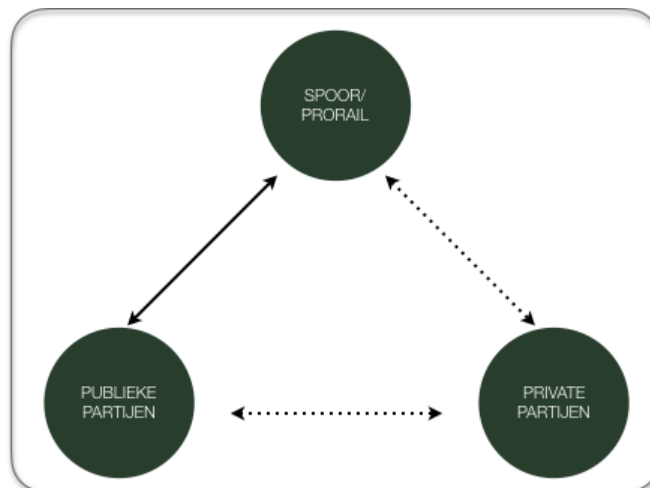
De verschillende partijen zijn in het beknopte actorenveld in figuur 1 weergegeven:



**Figuur 1: Beknopt actorenveld**

## 2.5 Conclusie

Doel van het onderzoek is om in kaart te brengen wat de mogelijkheden zijn van samenwerking. In figuur 2 is schematisch het veld in kaart gebracht.



**Figuur 2: Overzicht publiek-private samenwerking**

Momenteel ligt de nadruk bij de incidentenbestrijding vooral op de spoorsector en de publieke partijen: zie de doorgetrokken lijn. Uit de verkennende gesprekken blijkt dat deze partijen en de private partijen bereid zijn om intensiever samen te werken: zie de stippellijn. Deze partijen hebben verschillende belangen. Uit het incident in Tilburg blijkt dat voor de chemische industrie en de

vervoerders vooral logistieke en bedrijfseconomische argumenten spelen (OVV, 2016). Bij ProRail speelt, naast het economische aspect, ook het feit mee dat zij direct bepaalde verantwoordelijkheden heeft naar het Ministerie van IenM en indirect naar de maatschappelijke partijen. De publieke brandweer stelt zich, vooral als gevolg van bezuinigingen, in de keten van incidentenbestrijding selectiever op. De verschillende controlerende actoren, namelijk de Omgevingsdienst, OVV en ILT, zijn vooral gericht op specifieke aspecten van de incidentenbestrijding, zoals milieu of veiligheid.

### 3. Samenwerking in perspectief

Het theoretisch perspectief van dit onderzoek is de samenwerking tussen verschillende partijen, met daarbij in het bijzonder de samenwerking tussen publieke en private partijen. Kenis en Provan (2008, p. 298) spreken in het verband van samenwerken in netwerken, *network governance*, over:

‘het verbinden of delen van informatie, middelen, activiteiten en competenties van minstens drie organisaties om samen een outcome te bewerkstelligen’

In dit onderzoek wordt deze definitie van samenwerking gebruikt. Dit theoretische hoofdstuk gaat eerst in op de opkomst en achtergrond van PPS. Vervolgens worden drie veelgebruikte benaderingen van samenwerking geïntroduceerd, namelijk *network governance*, procesmanagement en *collaborative governance*. Daarna worden deze benaderingen opnieuw georganiseerd in verschillende fasen. Op die manier komen de onderlinge verschillen en overeenkomsten naar voren en ontstaat er een nieuw kader aan de hand waarvan samenwerking geanalyseerd kan worden. Deze nieuwe indeling vormt het theoretisch kader voor dit onderzoek. Aan het einde van het hoofdstuk is er ruimte voor een conclusie.

#### 3.1 Opkomst PPS

Tegen de achtergrond van de opkomst van New Public Management (NPM) en de groeiende aandacht voor *governance* en netwerken is er de afgelopen dertig jaar steeds meer aandacht gekomen voor de rol die de markt kan spelen voor de publieke sector, bijvoorbeeld bij grote infrastructurele projecten (WRR, 2008). Dit vanuit de gedachte dat de samenwerking tussen publieke en private actoren door synergie kan bijdragen aan efficiëntie en doeltreffendheid van overheidsbeleid (Klijn & Van Twist, 2007; Hood, 1991). Het gevolg hiervan was een toename van de privatisering en verzelfstandiging van onderdelen van het rijk. De verzelfstandiging van de NS in de jaren negentig is hiervan een duidelijk voorbeeld. Vanuit deze ontwikkeling is ook de groei van het aantal ZBO's en RWT's, zoals de Nederlandse Zorgautoriteit (ZBO) en ProRail (RWT), te verklaren. Dat de ideeën achter NPM en *network-governance* nog steeds actueel zijn, blijkt uit de opkomst van publiek-private samenwerkingsverbanden. PPS is een vorm van samenwerking waarbij zowel publieke als private partijen samenwerken aan producten en diensten. Een belangrijke assumptie van PPS is dat de combinatie van deze actoren zorgt voor efficiëntere beleidsuitkomsten (Klijn & Teisman, 2005, pp. 95-96).

#### *Governance*

De opkomst van PPS is te zien vanuit de ontwikkeling naar *governance*. *Governance* duidt op een nieuwe manier van besturen. Bovens, 't Hart en Van Twist (2001) spreken in dit verband over een ontwikkeling van een overheid als bestuurscentrum, *government*, naar een overheid als netwerkpartner, *governance* (Bovens et al., 2001, p. 46). Hierbij spelen, anders dan bij *government*, ook niet-overheidsorganen, zoals private partijen, een rol (Rhodes, 1997). Rhodes (1997) stelt dat het hierbij gaat om zelforganiserende netwerken tussen organisaties. Daarbij is er sprake van onderlinge afhankelijkheid, afnemende grenzen en een toename van interactie tussen partijen uit publieke, private en vrijwillige sectoren. Hierbij gaat het om 'vertrouwen en regels die de deelnemers van het netwerk zelf stellen' (Rhodes, 1997, p. XI).

Een soevereine autoriteit is niet aanwezig, waardoor netwerken een zekere mate van autonomie genieten. Meerdere onderzoekers stellen dat deze ontwikkeling naar meer netwerken bijdraagt aan de complexiteit van besluitvorming (Van Gils & Klijn, 2007; Koppenjan & Klijn, 2004; Rhodes, 2007). Zo hebben ontwikkelingen als decentralisatie en professionalisering gezorgd voor de verplaatsing van de plek van besluitvorming en heeft hiërarchie in de netwerken aan betekenis verloren. De overheid als centraal sturende actor verdwijnt steeds meer (Koppenjan & Klijn, 2004). Horizontale netwerken en de onderlinge afhankelijkheid tussen partijen daarentegen nemen steeds meer toe. Koppenjan & Klijn (2004) spreken in dat verband over de opkomst van de netwerksamenleving.

### 3.2 Verschillende benaderingen

De wetenschap biedt verschillende benaderingen van netwerken en samenwerken. In dit hoofdstuk worden de inzichten gebruikt van drie benaderingen, namelijk *network governance*, *collaborative governance* en *procesmanagement*. Deze worden eerst kort toegelicht.

#### 3.2.1 Network governance

De eerste benadering richt zich op het netwerkperspectief van samenwerking. De onderlinge afhankelijkheid en de soms grote hoeveelheid van actoren bij samenwerking en PPS roepen vragen op over de implicaties hiervan voor de onderlinge samenhang. Door de ontwikkeling van government naar governance is er vanuit de wetenschap meer aandacht gegaan naar het netwerkperspectief van governance. PPS kan beschouwd worden als vorm van zo'n netwerk. *Network governance* gaat ervanuit dat beleid wordt ontworpen door netwerken van organisaties, zogenaamde policy networks. Dit zijn volgens Klijn & Teisman (2003, p. 137):

'Changing patterns of social relationships between interdependent actors which take shape around policy problems and/or clusters of resources and that are formed, maintained and changed by an ecology of games' (Klijn & Teisman, 2003).

Actoren die samenwerken bij PPS komen samen vanuit verschillende netwerken in een nieuw netwerk. Deze netwerken kunnen invloed hebben op het nieuwe netwerk. Het collectieve doel van de organisaties is om door middel van samenwerking bepaalde diensten of producten te verzorgen. Het gaat hierbij om het *netwerk* als vorm van governance, omdat het gaat om het realiseren van iets in een netwerk, hetgeen niet door een individuele organisatie gedaan had kunnen worden (Kenis & Provan, 2008). In het geval van dit onderzoek gaat het om de samenwerking bij het bestrijden van incidenten met gevaarlijke stoffen op het spoor.

#### 3.2.3 Collaborative governance

De tweede benadering van samenwerking is de theorie over *collaborative governance* (Ansell & Gash, 2008). De betekenis die Ansell en Gash (2008, p. 544) geven aan deze benadering van samenwerken en besturen (*governance*), is:

'A governing arrangement where one or more public agencies directly engage non-state stakeholders in a collective decision-making process that is formal, consensus-oriented, and deliberative and that aims to make or implement public policy or manage public programs or assets'.

Ansell en Gash (2008) stellen bij deze definitie als criteria dat de besluitvorming geïnitieerd is door een overheidsorgaan, dat ook niet-publieke actoren betrokken zijn, dat de andere actoren ook daadwerkelijk invloed hebben in de besluitvorming, dat de besluitvorming formeel is georganiseerd, dat besluiten genomen worden op basis van consensus en als laatste dat de samenwerking gericht is op publiek beleid (Ansell & Gash, 2008, pp. 544-545). Hierbij wordt bewust gesproken over een 'publiek agentschap', omdat het bij collaborative governance niet alleen gaat over puur publieke organen, maar vaak ook over uitvoerende agentschappen die bijvoorbeeld een mandaat verleend hebben gekregen door een ander orgaan.

#### *Collaborative governance regime*

Het feit dat het gaat om governance duidt op een vervagende scheidslijn tussen de publieke en private sector bij het omgaan met maatschappelijke vraagstukken (Ansell & Gash, 2008). De PPS bij het bestrijden van incidenten met gevaarlijke stoffen op het spoor voldoet aan deze criteria. Ansell en Gash (2008) stellen verder dat collaborative governance en PPS vaak verwijzen naar hetzelfde fenomeen. Bij beiden gaat het om samenwerking om te kunnen functioneren. Een belangrijk verschil zit in het feit dat PPS meer gericht is op het bereiken van coördinatie, terwijl collaborative governance juist het bereiken van consensus door middel van besluitvorming centraal heeft staan (Ansell & Gash, 2008). De benadering van Emerson, Nabatchi en Balogh (2011) van collaborative governance is nog iets ruimer. Emerson et al. richten zich niet alleen op formele overeenkomsten die geïnitieerd zijn door de staat en de relatie tussen de staat als stakeholder en niet-staat stakeholders, maar bijvoorbeeld ook op hybride partnerschappen en overeenkomsten die voortkomen uit samenwerking met private partijen (Emerson, Nabatchi & Balogh, 2011, p. 3). Het kader dat Emerson, Nabatchi en Balogh hebben ontworpen, het *collaborative governance regime*, is gebaseerd op conceptuele kaders, zoals dat van Ansell en Gash (2008), bevindingen uit verschillende onderzoeksgebieden en praktijkkennis, bijvoorbeeld vanuit de managementpraktijk.

#### *3.2.3 Procesmanagement*

De derde benadering van samenwerking is *procesmanagement*. Bij de opkomst werd PPS door veel partijen, zoals het Kenniscentrum PPS dat onderdeel uitmaakte van het Ministerie van Financiën, gezien als een middel waarmee op korte termijn makkelijk successen behaald konden worden (Klijn & Teisman, 2007; Klijn & Van Twist, 2007). In die tijd was er nog maar weinig aandacht voor de complexiteit van deze relatief nieuwe vorm van samenwerking. De aandacht voor PPS was vooral gericht op de projectmatige, juridische en financiële kant van de samenwerking. De laatste jaren is er steeds meer aandacht voor de complexiteit van de samenwerking en de cruciale rol die procesmanagement kan spelen bij het management van samenwerking en specifiek PPS (Klijn & Van Twist, 2007).

De literatuur laat zien dat PPS op zichzelf geen garantie is voor succes (Klijn & Van Twist, 2007; Klijn & Teisman, 2003). Vanuit de theorie over network governance worden meerdere aspecten en factoren van netwerken besproken (Kenis & Provan, 2008; Kenis & Provan, 2008). Hierbij blijft buiten beschouwing hoe het *proces* van een PPS gemanaged kan worden. Het gaat dan om het managen van de interacties van het netwerk (De Bruijn et al., 2012). De vorm van samenwerking is door de verschillende belangen van de betrokken partijen complex, zoals ook de casus in Tilburg laat zien, en roept vragen op hoe managers PPS moeten managen (OVV, 2016; Edelenbos, Klijn, Kort & Van Twist,

2007). De Bruijn, Ten Heuvelhof & In 't Veld (2007) stellen dat procesmanagement hierbij een middel kan zijn. De Bruijn et al. geven de volgende definitie:

'Procesmanagement is een benadering die behulpzaam kan zijn wanneer besluitvorming in een network tot stand moet komen en partijen weten dat zij van elkaar afhankelijk zijn' (De Bruijn et al., 2007, p. 38).

#### *Verschillen tussen projectmanagement en procesmanagement*

De Bruijn et al., (2007) maken hierbij onderscheid tussen projectmanagement en procesmanagement. Projectmanagement is gericht op een vooraf vastgesteld eindproduct. De nadruk hierbij ligt hierbij vooral op de *inhoud* van de verschillende stappen van een project: een inhoudelijke analyse van de problematiek en een inhoudelijke oplossing hiervoor (Edelenbos et al., 2007, pp. 67-68). Projectmanagement gaat hierbij uit van een redelijk stabiele omgeving, waarbij problemen en oplossingen duidelijk te formuleren zijn. Als een activiteit dynamisch is, zoals het inrichten van PPS, biedt een procesbenadering meer aanknopingspunten. Deze benadering heeft meer oog voor de interne dynamiek, als blijkt dat een project in de praktijk complexer is dan voorspeld, en de externe dynamiek, waarbij meer aandacht is voor de dynamiek die wordt veroorzaakt door de verschillende belangen en perspectieven van andere partijen (Edelenbos et al., 2007). De procesbenadering doet kortom meer recht aan de complexiteit van samenwerking.

#### *Conclusie*

In de praktijk worden veel verschillende definities gehanteerd voor samenwerking, waarbij er sprake is van overeenkomsten en verschillen. Network governance en collaborative governance richten zich vooral op het creëren van conceptuele kaders, waarbij network governance aspecten van netwerken bespreekt en suggesties doet voor de vorm van een netwerk. De theorie over collaborative governance bespreekt een integraal kader gericht op samenwerking. Procesmanagement richt zich meer op de proceskant. De onderlinge verschillen en overeenkomsten komen verder aan bod in het volgende deel van dit hoofdstuk.

### **3.3 Aspecten van samenwerking**

De literatuur biedt verschillende inzichten in samenwerken. Eerst wordt gekeken naar de startcondities van samenwerking. Vervolgens gaat dit hoofdstuk in op het proces van samenwerken. Daarna komen verschillende vormen van netwerken en PPS aan bod.

#### *3.3.1 Startcondities*

In verschillende wetenschappelijke benaderingen worden startcondities van samenwerking aangehaald. Deze komen hier aan bod. De condities aan het begin van de samenwerking bepalen voor een deel het succes van uiteindelijke samenwerking (Ansell & Gash, 2008). In dit deel komen respectievelijk de politiek-bestuurlijke context, het aantal deelnemers, de middelen, de machtsverhoudingen en tenslotte vertrouwen aan bod.

#### *Politiek-bestuurlijke context*

De politiek-bestuurlijke context kan een grote invloed hebben op het afremmen of het bevorderen van samenwerking (Ansell & Gash, 2008; Ostrom, in Emerson et al., 2011). Dat geldt bijvoorbeeld voor de politieke omgeving. Zo kunnen prikkels om te participeren bevorderd worden door de 'schaduw van de staat', als zij bijvoorbeeld dreigt met regulering (Ansell & Gash, 2008, p. 553). De rol

van de politiek-bestuurlijke context verschilt tussen publieke en private partijen. Dat komt doordat ze vaak verschillende rechtsposities hebben en de invloed van de politiek anders is op publieke organisaties. Ook is het bedrijfsleven gericht op het behalen van winst, terwijl de overheid 'wettelijke takken uitvoert op basis van de wil van de politiek (Smit & Van Thiel, 2002, p. 2). De politiek-bestuurlijke context is daarnaast van invloed op de kaders van de samenwerking. Zo vragen complexe netwerken die gericht zijn op de langere termijn, om meer expliciete structuren en protocollen (Emerson et al., 2001). Juridische structuren kunnen aan de ene kant richting geven, maar tegelijkertijd beperkingen opwerpen om bepaalde vormen van samenwerking op te starten. De verschillende bestuurslagen waarin actoren zich bevinden, zijn een andere factor die samenwerking kunnen beïnvloeden. Zo hebben partijen te maken met een Europees-, rijks-, provincie- en gemeenteniveau (Bovens et al., 2001). Daarnaast zijn er nog veiligheidsregio's, grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden en private en publieke organisaties die op verschillende niveaus acteren (Ansell & Gash, 2008; Emerson et al., 2011).

#### *Aantal deelnemers*

De tweede startconditie is het aantal deelnemers. Kenis en Provan (2009) noemen de veelheid van netwerkleiden een fundamenteel probleem van samenwerken in netwerken. Naarmate meer partijen betrokken raken, wordt het moeilijker om het netwerk te faciliteren en te coördineren. De Bruijn et al. (2012) erkennen daarbij dat de complexiteit en de behoefte van regulering toeneemt als het aantal deelnemers toeneemt. Dat wordt nog eens versterkt naarmate de partijen geografisch verder uit elkaar liggen (Kevin & Provan, 2009).

#### *Middelen*

Tijdens het samenwerken staat het uitwisselen en investeren van middelen centraal. In de literatuur wordt hierbij vaak gesproken over resources. Het gaat om zaken als tijd (De Bruijn et al., 2012), geld (Ansell & Gash, 2008), kennis en expertise en administratieve support. In bredere zin kan het ook gaan om zaken als macht en legitimiteit (Emerson et al, 2011; Kenis & Provan, 2009). De behoefte aan bepaalde middelen bepaalt voor een deel de invulling van de samenwerking. Net als andere middelen is macht vaak ongelijk verdeeld over de verschillende partijen. Emerson et al. (2011, p. 16) spreken in dit verband ook wel over de 'valuta van samenwerking'. Bij het uitwisselen van kennis gaat het in essentie om 'the aggregation, separation, and reassembly of data and information, as well as te generation of new, shared knowlegde (...) Knowledge guides action' (Groff & Jones, in Emerson et al., 2011). Hierbij kunnen zaken als culturele verschillen barrières opwerpen. De betekenis van kennis gaat daarbij verder dan alleen het beschikken over informatie. Enkel informatie kan verwarren, terwijl kennis kan aanzetten tot handelen. Vaak zullen de verschillende middelen gemeenschappelijk hebben dat het uiteindelijk gaat om geld. Tijd, geld en kennis zijn bij samenwerkingsverbanden altijd afhankelijk van de hoeveelheid geld die de verschillende partijen bereid zijn te investeren.

#### *Machtsverhoudingen*

Zoals eerder besproken kan macht worden gezien als een middel. Macht, en in het bijzonder de verdeling van macht, spelen een grote rol bij samenwerking. Ansell en Gash (2008) hebben het in dit verband over de (juridische) status, de middelen van een organisatie en de mogelijkheden om op gelijke voet op te treden met anderen. In het verlengde hiervan ligt bijvoorbeeld de mogelijkheid van een organisatie om overal in het samenwerkingsproces te kunnen participeren. In



samenwerkingsverbanden kan dit problemen opleveren, als belangrijke partijen niet de middelen of expertise hebben om deel te nemen (Ansell & Gash, 2008). Als dit het geval is, vraagt de samenwerking om een strategie om toch alle partijen vertegenwoordigd te krijgen (Ansell & Gash, 2008). Daarnaast kunnen machtsverbanden binnen organisaties een rol spelen (De Bruijn et al., 2012). Binnen dit onderzoek ligt de nadruk op de machtsverhoudingen tussen de organisaties. Een risico van macht is dat deze ook tegenkrachten kan oproepen. Als de invalshoek van macht is om andere partijen aan te trekken, dan kan het zo zijn dat zij zich hiertegen verzetten (De Bruijn et al., 2012). Een aanvulling hierop is dat De Bruijn et al. (2012) nog twee andere krachten bespreken, namelijk concurrentie en samenwerking. Over het algemeen ontstaat een vruchtbaar proces als er een balans is tussen de drie krachten. De Bruijn et al. (2012) maken verder bij de deelnemers onderscheid tussen deelnemers met productiemacht en deelnemers met blokkademacht. Productiemacht houdt in dat een partij beschikt over de middelen om een doel te realiseren. Dit kunnen financiële middelen zijn, maar bijvoorbeeld ook expertise en bevoegdheden. Zo kunnen organisaties binnen een bepaalde sector veel gespecialiseerde kennis hebben op een bepaald vlak. Blokkademacht houdt in dat partijen de macht hebben om een initiatief tegen te houden (De Bruijn et al., 2012, p. 46).

### *Vertrouwen*

Vertrouwen wordt bij verschillende benaderingen genoemd als een van de belangrijkste condities voor samenwerking. Zo stellen Kenis en Provan (2009) dat vertrouwen bepalend is voor de effectiviteit en duurzaamheid. De definitie die McEvily, Perrone en Zaheer (2003, p. 92) hanteren is

‘The willingness to accept vulnerability based on positive expectations about another’s intentions and behaviours’

Volgens McEvily et al. (2003) draait het hierbij om positieve verwachtingen over de motieven en bedoelingen naar elkaar toe. Aanwezigheid van vertrouwen kan vervolgens bijdragen aan de besluitvorming, omdat de verschillende partijen elkaars kwetsbaarheid dan niet uitbuiten. Kenis en Provan (2009) constateren dat vertrouwen een belangrijke conditie is, maar daarnaast dat met een lage mate van vertrouwen samenwerken niet onmogelijk is. In die gevallen zijn bepaalde netwerkvormen meer geschikt dan andere. Deze komen aan later aan bod bij ‘Vormen van samenwerking’. Ansell en Gash (2008) stellen verder dat vertrouwen tussen subgroepen een groter samenwerkingsverband ook in de weg kan staan, doordat partijen liever in een kleine, vertrouwde omgeving opereren. Dat wordt versterkt als incidenten uit het verleden het vertrouwen hebben geschaad. Ansell en Gash (2008) beschrijven dat betrokkenen dan tijd en geld moeten investeren om toch vertrouwen te creëren. Op het moment dat betrokken partijen beseffen dat de anderen betrouwbaar zijn, met verenigbare en onderling afhankelijke belangen, draagt dat bij aan de samenwerking. Emerson et al. (2011, p. 14) spreken in dat verband over *cognitive legitimacy*.

### *Prikkels om te participeren*

Samenwerken gebeurt in de meeste gevallen vrijwillig. Het roept wel de vraag op wat de prikkels zijn om te participeren en wat de rol is van deze prikkels. Vaak worden deze ervaren wanneer de middelen en macht niet gelijk verdeeld zijn en de betrokkenen verwachten dat de samenwerking, ondanks de benodigde investeringen, wat oplevert (Ansell & Gash, 2008; Emerson et al., 2012). Op het moment dat er één samenwerkingsverband is, vergroot dit de prikkel voor belanghebbenden om

mee te doen. Emerson et al. (2012) spreken in het verband van prikkels om samen te werken over *consequential incentives*. Dit kunnen zowel interne prikkels, binnen de organisatie, als externe prikkels zijn. Bij externe prikkels gaat het bijvoorbeeld om veranderingen in de politiek-bestuurlijke context, zoals beleidsveranderingen. Op het moment dat er tussen een groep betrokken partijen een grote mate van vertrouwen is dan kan dit de prikkel om samen te werken ook verkleinen, bijvoorbeeld omdat de huidige situatie vertrouwd voelt (Ansell & Gash, 2008).

Er zijn dus verschillende prikkels om samen te werken. De Bruijn et al. (2012) beschrijven dat samenwerking alleen kan slagen als de belangrijkste stakeholders een *sense of urgency* hebben. Daarmee wordt bedoeld dat een partij het gevoel heeft dat de noodzaak van samenwerken zo zwaar weegt dat zij niet achter wil blijven. De Bruijn et al. (2012) gaan er hierbij vanuit dat sommige partijen eerst overtuigd moeten worden van de noodzaak om deel te nemen. De *sense of urgency* bestaat uit een inhoudelijk en procesmatige component en is ook een voorwaarde voor partijen om te kunnen onderhandelen over procesafspraken. Daarbij speelt vaak het *zwaan-kleef-aan*-mechanisme. Dat houdt in dat als een aantal partijen besluit mee te doen het voor anderen een risico is om achter te blijven (De Bruijn et al., 2012). De inhoudelijke component houdt in dat 'partijen ervan overtuigd moeten zijn dat er sprake is van een problematiek die om een oplossing vraagt'. Met de procesmatige component wordt bedoeld dat 'partijen ervan overtuigd moeten zijn dat oplossing van deze problematiek samenwerking vergt in een proces' (De Bruijn et al., p. 61). Er moet dus een besef zijn dat zij niet zonder kunnen. Zo is het, negatief beredeneerd, vanuit een Not In My Back Yard (NIMBY-)gedachte voor te stellen dat partijen zich onttrekken aan samenwerking in de hoop dat de lasten toekomen aan de partijen die zich wel openstellen voor de samenwerking.

### 3.3.2 *Proces van samenwerking*

Naast de startcondities wordt de kwaliteit van samenwerking voor een belangrijk deel bepaald door het proces van samenwerking. De verschillende aspecten hiervan komen in dit gedeelte van het hoofdstuk aan bod. Eerst wordt ingegaan op de institutionele inrichting van de samenwerking. Vervolgens komen respectievelijk consensus, voortgang, behoefte aan netwerkcompetenties en de invloed van leiderschap aan bod.

#### *Institutionele inrichting*

De manier waarop de samenwerking is ingericht bepaalt voor een belangrijk deel het succes van het samenwerkingsproces. Het gaat hierbij om de 'basisregels, protocollen en de toegankelijkheid van de samenwerking' (Ansell & Gash, 2008, p. 555). Alleen wanneer de samenwerking openstaat voor alle belanghebbenden is het mogelijk om betrokkenheid te creëren. Op het moment dat cruciale stakeholders ontbreken, is de kans groot dat samenwerking faalt. De Bruijn et al. (2012) erkennen ook de waarde van openheid. Zij beschrijven dat openheid van het proces een van de kernelementen is waaraan een proces en procesafspraken moet voldoen. Zo is een 'goed' proces volgens De Bruijn et al. (2012) een *open* proces waarbij de initiatiefnemer een open houding heeft, en waarbij andere partijen de ruimte krijgen om de besluitvorming een richting te geven en waarbij alle relevante partijen betrokken zijn. Face-to-face communicatie is daarbij van groot belang voor het onderhandelen en het wegnemen van drempels in de communicatie. Dit kan bijdragen aan het vertrouwen (Ansell & Gash, 2008).

Bij complexe samenwerking is het vaak niet mogelijk om alle partijen te betrekken bij de besluitvorming. Het is daarom belangrijk om te zorgen dat de partijen die betrokken zijn bij de besluitvorming ook representatief zijn voor de partijen die wel belang hebben bij de besluitvorming maar niet direct betrokken zijn. Een overweging hierbij is om niet alle betrokken partijen te betrekken bij alle fasen van het proces, maar bijvoorbeeld wel bij bepaalde onderdelen van het proces (De Bruijn et al., 2012). Zo hoeft een milieuorganisatie bij een infrastructureel project niet continu betrokken te zijn, maar wel als het om milieugerelateerde zaken gaat. Als partijen andere manieren of plekken zien om hun doelen te behalen, dan nemen de prikkels om te participeren af (Ansell & Gash, 2008). Zowel de theorie van procesmanagement als van collaborative governance stellen dat dan de kans op succesvolle samenwerking sterk afneemt. Om eventuele scepsis van andere partijen weg te nemen is het, zeker in dat geval, belangrijk om duidelijk te zijn in procesafspraken en procestransparantie, bijvoorbeeld door duidelijke afspraken te maken over de verschillende rollen en open te zijn in de totstandkoming van afspraken (Ansell & Gash, 2008; De Bruijn et al., 2012).

### *Consensus*

De literatuur over collaborative governance, netwerk governance en procesmanagement laat zich verschillend uit over consensus. Zo wordt er gesproken over *shared understanding* (Ansell & Gash, 2008), *consensus building* (De Bruijn et al.; Emerson et al., 2011) en consensus over netwerkdoelen (Kenis & Provan, 2009). Ansell en Gash (2008) combineren verschillende onderzoeken over consensus en beschrijven dat het vooral belangrijk is dat betrokken partijen vergelijkbaar denken over wat de samenwerking oplevert. Over het algemeen wordt verondersteld dat als er consensus bestaat over het doel van de samenwerking deze samenwerking beter functioneert (Kenis & Provan, 2009). Consensus kan bij samenwerking tussen publieke en private partijen lastig zijn om te realiseren, doordat zij in bepaalde fundamentele waarden van elkaar kunnen verschillen (Bovens, in Smit & Van Thiel, 2002). Een voorbeeld hiervan is de nadruk op het algemene belang (publiek) en winst (privaat).

Desalniettemin kan ook bij een lage doelconsensus effectief worden samengewerkt. Dan wordt wel meer gevraagd van het netwerk, bijvoorbeeld in de vorm van een leider die het proces van het stellen van doelen begeleidt. *Consensus building*, het zoeken naar gemeenschappelijke besluiten en 'het tegemoet komen aan eenieders belangen', is een manier om consensus te bereiken (De Bruijn et al., 2012, p. 35). Consensus building is vooral gebaseerd op het stimuleren van interactie. Emerson et al. (2011) delen de zoektocht naar consensus op in vier fases. De eerste fase is *discovery*. Deze fase houdt in dat de verschillende partijen hun individuele en gemeenschappelijke belangen, zorgen en waarden kenbaar maken. Vervolgens gaat het bij het *definition* fase vooral om het bepalen van gezamenlijke doelen, het spreken van dezelfde taal en het zorgen dat verwachtingen wederzijds zijn. In de *deliberation* fase kan vervolgens constructief ingegaan worden op de inhoud. Uiteindelijk kunnen tijdens het proces van *joint determinations* zaken als procedures en afspraken vastgelegd worden (Emerson et al., 2011).

### *Voortgang*

Een belangrijke voorwaarde van voortgang van het samenwerkingsproces is de aanwezigheid van de prikkel van winst bij betrokken partijen *tijdens* het samenwerken. Het kan hierbij om economische winst gaan, maar de definitie kan ook breder gezien worden in termen van continuïteit en

legitimiteit. De partijen moeten het vooruitzicht hebben dat de samenwerking bijdraagt aan de winst. Op het moment dat er geen winst meer te behalen is, is de belangrijkste prikkel verdwenen. Daarom is het belangrijk om het vooruitzicht op winst te behouden en eventueel tussentijdse winsten te bieden als prikkel tijdens het proces, zogenaamde *quick wins* (De Bruijn et al., 2012, p. 52). Ansell en Gash spreken in dit verband over *small wins* (Ansell & Gash, 2008). Een randvoorwaarde voor voortgang is dat mensen met hoge functies deelnemen aan het proces, omdat dit positieve invloed heeft op de uitstraling van het proces en de mogelijkheden die hogergeplaatste vertegenwoordigers hebben om de eigen organisatie te 'committeren' (De Bruijn et al., 2012).

#### *Behoefte aan netwerkcompetenties*

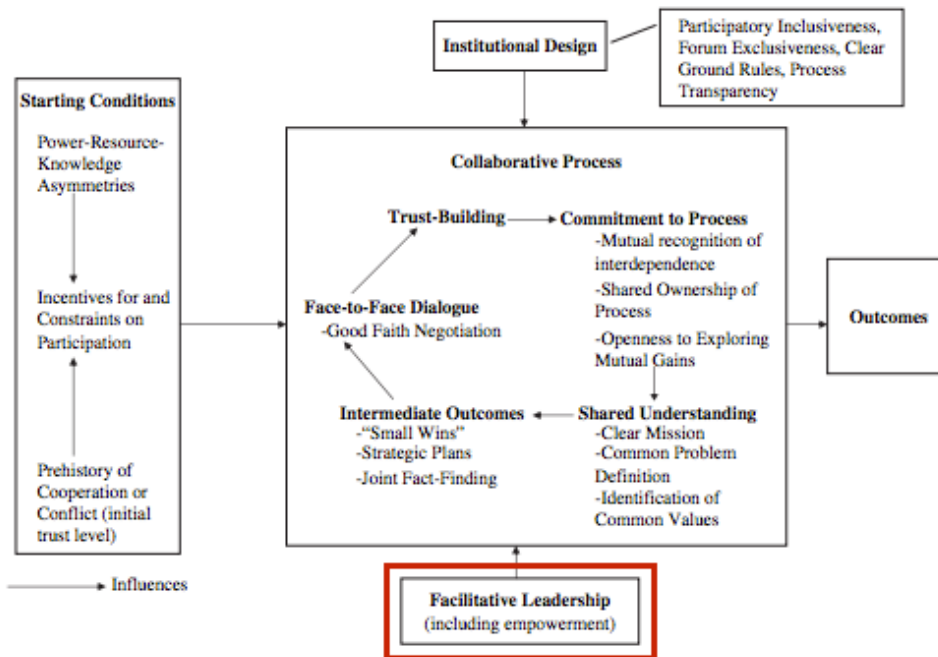
Organisaties werken samen in netwerken om verschillende redenen, bijvoorbeeld om beter om te kunnen gaan met complexe problemen of bepaald handelen te kunnen legitimeren. Vervolgens verschilt het per netwerk welke netwerkcompetenties nodig zijn, kortom wat het netwerk nodig heeft om te kunnen functioneren en de doelen van de samenwerking te kunnen behalen. Als het gaat om een netwerk waarbij coördinatie nodig is, dan betreft het bijvoorbeeld netwerkcoördinatiecompetenties. Als het netwerk opereert in een onrustige omgeving, dan kan het ook het beschermen tegen deze context zijn (Kenis & Provan, 2009). Een andere factor die meespeelt, is in hoeverre er sprake is van externe eisen en hoe het netwerk daartegen beschermd kan worden. Als de externe eisen hoog zijn, bijvoorbeeld ingeval van een subsidie verlenende partij, dan vraagt dat het netwerk om iemand die het handelen legitimeert of het aanspreekpunt is (Kenis & Provan, 2009).

#### *Leiderschap*

Verschillende benaderingen erkennen breed dat leiderschap een invloedrijke factor is voor samenwerking. Zo is leiderschap belangrijk als de verschillende middelen ongelijk verdeeld zijn:

- als het vertrouwen tussen partijen laag is (Ansell & Gash, 2008);
- als consensus gerealiseerd moet worden (Kenis & Provan, 2009);
- om samenwerking in een stroomversnelling te krijgen (Emerson et al., 2011).

De leider kan verschillende rollen op zich nemen. Zo kan een leider optreden als mediator, sponsor of voorvechter (Ansell & Gash, 2008; Emerson et al., 2011). De rol die leiderschap heeft binnen de verschillende benaderingen varieert, maar in meer algemene termen kan gesteld worden dat leiderschap de verschillende proceselementen van samenwerking, zoals ze hierboven besproken zijn, beïnvloedt. Dat stellen eveneens Ansell & Gash (2008). In figuur 3, met het model van collaborative governance, is te zien dat zij stellen dat leiderschap invloed heeft op de verschillende onderdelen van het samenwerkingsproces:



**Figuur 3: Model van collaborative governance (overgenomen uit Ansell & Gash, 2008, p. 550)**

Het leiderschap kan de verschillende proceselementen dus beïnvloeden. Zo kan de leider op het moment dat het vertrouwen afneemt tussen partijen dit in de rol van mediator tegengaan door middel van bemiddeling (Ansell & Gash, 2008). Een complicerende factor is dat dit ook spanningen op kan leveren, als onder de deelnemende partijen twijfel bestaat over de neutraliteit van de leider in zijn rol als *honest broker* (Ansell & Gash, 2008, p. 555). Bij een hoge mate van conflict kan daarom gekozen worden om de rol van mediator aan een buitenstaander over te dragen, zodat duidelijk is dat eigen belangen geen rol van betekenis spelen. Een ander aspect dat door leiderschap beïnvloed kan worden, is het open proces. Een leider kan zorgen dat alle partijen, ook bij een oneven machtsbalans, betrokken blijven (Kenis & Provan, 2009). Meer in het algemeen kan gesteld worden dat naarmate minder aan de beschreven proceselementen wordt voldaan, een leider een belangrijke rol kan hebben in het bevorderen van deze elementen.

### Conclusie

Het proces van samenwerken kent diverse aspecten. Deze zijn ingedeeld in verschillende categorieën. Dit neemt niet weg dat de onderdelen nauw verbonden zijn. Zo kan bijvoorbeeld het onderlinge vertrouwen toenemen als de institutionele inrichting ruimte biedt voor een open proces. Daarnaast kan leiderschap de afzonderlijke onderdelen versterken. Het volgende gedeelte van dit hoofdstuk gaat in op de vraag wat de besproken condities zeggen over mogelijke vormen van samenwerking.

### 3.3.3 Vormen van samenwerking

De mate waarin aan de verschillende aspecten van samenwerken wordt voldaan, kan inzicht bieden in geschikte vormen om het samenwerkingsnetwerk in te richten. Kenis en Provan (2009) richten zich hierbij specifiek op:

- het vertrouwen;
- het aantal deelnemers;
- consensus;
- de behoefte aan netwerkcompetenties.


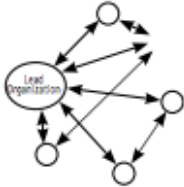
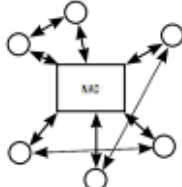
Deze factoren bepalen de effectiviteit van bepaalde vormen van netwerken. Effectiviteit slaat hierbij op het behalen van positieve uitkomsten die door individuele organisaties niet behaald hadden kunnen worden.

#### *Drie vormen van netwerken*

Kenis en Provan (2008A; 2008B) onderscheiden drie vormen van netwerk governance. De eerste en meest eenvoudige governancevorm die zij beschrijven is het *zelfregulerend netwerk* (Kenis & Provan, 2008A; Kenis & Provan, 2008B). Hierbij werken verschillende organisaties collectief samen en is er geen afzonderlijke besturingseenheid aanwezig. Er is geen organisatie die het netwerk als geheel vertegenwoordigt. De macht is symmetrisch verdeeld over de verschillende netwerken. In een vergaande vorm is dit netwerk grotendeels gedecentraliseerd en hebben alle deelnemers van het netwerk interactie op een relatief gelijk niveau (Provan & Kenis, 2008). Daartegenover staat dat het zelfregulerend netwerk inefficiënt kan werken, omdat het vinden van consensus moeilijk is en het netwerk zich naar de omgeving toe niet duidelijk kan presenteren (Kenis & Provan, 2008).

De tweede vorm is het *leiderorganisatienetwerk*. Dit is een vorm die vaker voorkomt, waarbij er verticale relaties bestaan tussen de organisaties. Dat kan bijvoorbeeld zijn in de vorm van subsidieverlening (Kenis & Provan, 2008). Anders dan bij de eerste vorm worden de activiteiten in het leiderorganisatienetwerk gecoördineerd worden door één actor uit het netwerk die zich opwerpt als organisatieleider. Een risico is wel dat de organisatieleider een te dominante positie krijgt in het netwerk waardoor bij de andere partijen weerstand en desinteresse kunnen ontstaan (Kenis & Provan, 2008).

De derde vorm is de *netwerk administratieve organisatie (NAO)*. Hierbij wordt er één aparte bestuurlijke entiteit opgezet als beheerder van het netwerk, de NAO. Het doel van de entiteit is dat deze het netwerk enkel coördineert en niet, zoals de organisatieleider bij het leiderorganisatienetwerk, onderdeel is van het primaire proces (Kenis & Provan, 2008). Voorbeelden hiervan zijn brancheverenigingen. De NAO kan een overheidsentiteit zijn, maar bijvoorbeeld ook een non-profit partij. Dit laatste is vaak het geval bij een netwerk met profit-gestuurde bedrijven die hier bewust voor kiezen (Kenis & Provan, 2008). In Nederland heeft deze partij vaak een stichtingsvorm, omdat dit juridisch gezien het makkelijkste is te realiseren. De drie verschillende vormen van netwerk governance staan geïllustreerd in figuur 4. Bij elk van de drie governance vormen kunnen er spanningen ontstaan, bijvoorbeeld tussen flexibiliteit en stabiliteit. Zo ligt bij het zelfregulerende netwerk de aandacht vooral bij flexibiliteit, terwijl dat bij de NAO en leiderorganisatienetwerken vooral bij stabiliteit is (Kenis & Provan, 2008). Een andere spanning bestaat tussen efficiëntie en inclusiviteit. Op het moment dat er meer partijen in de keten van het netwerk betrokken worden, neemt de inclusiviteit toe en de efficiëntie, in ieder geval op de korte termijn, af (Kenis & Provan, 2008).

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

Figuur 4: Drie vormen van netwerk governance (overgenomen uit Kenis & Provan, 2008)

#### Factoren in relatie tot vorm van netwerk

Bij een hoge mate van vertrouwen tussen partijen uit een netwerk is een zelfregulerend netwerk mogelijk. Bij een mindere dichtheid van vertrouwen kan een netwerk nog steeds effectief zijn, maar ligt een meer gecentraliseerde netwerkvorm meer voor de hand. De tweede factor is het *aantal deelnemers*. Naarmate meer actoren participeren in een netwerk ligt een meer gecentraliseerde vorm van governance meer voor de hand (Kenis & Provan, 2008). De derde factor is de mate van *consensus over netwerkdoelen*. Bij een hoge mate van consensus ligt een zelfregulerend netwerk voor de hand. Bij lage consensus is een netwerk met een leiderorganisatie meer geschikt. De laatste factor is de *behoefte aan netwerkcompetenties*. Bij competentie-eisen en externe eisen ligt een zelfregulerend netwerk niet voor de hand, omdat er bijvoorbeeld geen partij aanwezig is die verantwoording aflegt aan een subsidieverstrekker (Kenis & Provan, 2008). Voor een NAO, als externe entiteit, is het makkelijker om als aanspreekpunt naar buiten te treden. Kenis en Provan hebben aangetoond dat verschillende kenmerken van deze factoren in een netwerk de effectiviteit bepalen. Deze factoren zijn schematisch weergegeven in figuur 5:

| Governancevorm                            | Vertrouwen | Aantal netwerkleden | Doelconsensus | Behoefte aan netwerkcompetenties |
|---|------------|---------------------|---------------|----------------------------------|
| Zelfregulerend netwerk                    | Hoog       | Weinig              | Hoog          | Laag                             |
| Leiderorganisatienetwerk                  | Laag       | Moderaat            | Relatief laag | Moderaat                         |
| Netwerk administratieve organisatie (NAO) | Moderaat   | Moderaat tot veel   | Relatief hoog | Hoog                             |

Figuur 5: effectieve vormen van de governance van netwerken en bijpassende factoren (overgenomen uit Kenis & Provan, 2008)

#### Vorm van netwerk in relatie tot vorm van PPS

Naast de vorm van het netwerk valt op basis van de samenwerkingscondities ook wat te zeggen over de geschikte vorm van PPS. Het gaat bij PPS om een structurele vorm van samenwerking waarbij risico's, kosten en opbrengsten worden gedeeld. Klijn en Teisman (2005) maken hierbij onderscheid tussen PPS in de vorm van contracten en PPS als partnerschappen. In het eerste geval gaat het om het uitbesteden van bepaalde taken door de publieke actor aan private actoren in de vorm van

contracten, bijvoorbeeld vanuit het oogpunt van kostenbesparing. De publieke actor heeft hierbij een de rol van opdrachtgever en de cliënt en de private partij meer die van een opdrachtnemer.

PPS als partnerschap heeft meer omhanden. Hierbij gaat het om een samenwerkingsproject waarbij organisaties nauwer verbonden raken, bijvoorbeeld op het gebied van doelen en ambities. Deze vorm van samenwerking is meer gericht op coördinatie en organisatie. De afspraken en verhoudingen liggen hierbij minder vast dan in een contractuele opdrachtgever-opdrachtnemer relatie (Klijn & Teisman, 2005; Klijn & Van Twist, 2007). PPS als partnerschap vraagt om gezamenlijke besluitvorming, het bereiken van consensus en een gezamenlijk proces van probleem en oplossingspecificatie' (Klijn & Teisman, 2005, p. 5). Deze vorm van samenwerking vraagt dus meer op het gebied van de besproken condities, zoals vertrouwen, consensus en netwerkcompetenties.

### 3.4 Conclusie

Dit hoofdstuk biedt inzicht in de verschillende aspecten van samenwerking. Aan de hand van verschillende benaderingen is een nieuwe indeling gemaakt waarmee samenwerking bestudeerd kan worden. Respectievelijk zijn de startcondities, het proces en de vorm van samenwerking aan bod gekomen. Aan de hand van deze structuur wordt in het volgende hoofdstuk de samenwerking de casus nader bestudeerd. Schematisch ziet de structuur er als volgt uit:

| Aspect van samenwerking                         | Focus                                  |
|---|--|
| <b>Hoofdstuk 5:<br/>Startcondities</b>          | 5.1 Politiek-bestuurlijke context      |
|   | 5.2 Aantal deelnemers                  |
|   | 5.3 Middelen                           |
|   | 5.4 Machtsverhoudingen                 |
|   | 5.5 Vertrouwen                         |
|   | 5.6 Prikkel om te participeren         |
| <b>Hoofdstuk 6:<br/>Proces van samenwerking</b> | 6.1 Institutionele inrichting          |
|   | 6.2 Consensus                          |
|   | 6.3 Voortgang                          |
|   | 6.4 Behoeft aan netwerkcompetenties    |
|   | 6.5 Leiderschap                        |
| <b>Hoofdstuk 7:<br/>Vorm van samenwerking</b>   | 7. Zelfregulerend netwerk              |
|   | 7. Leiderorganisatienetwerk            |
|   | 7. Netwerk Administratieve Organisatie |

Figuur 6: Structuur theoretisch kader



## 4. Methoden en technieken

Dit hoofdstuk gaat in op de toegepaste methoden en technieken. Eerst wordt ingegaan op de keuze voor kwalitatief onderzoek. Vervolgens komen achtereenvolgend de onderzoeksmethoden en de kwaliteitscriteria aan bod.

### 4.1 Kwalitatief onderzoek

Voor het onderzoeken van de hoofd- en deelvragen van dit onderzoek is een interpretatieve benadering gebruikt. Hierbij is er 'niet één werkelijkheid, maar ziet iedereen de werkelijkheid vanuit zijn eigen perspectief' (Van Thiel, 2007, p. 41). Er wordt dus gekeken naar de betekenis die de respondenten aan de werkelijkheid geven. Om hier achter te komen zijn de percepties van mensen onderzocht. Het theoretisch kader heeft hierbij richting gegeven (Van Thiel, 2007). Kwalitatief onderzoek is een geschikte methode om de interpretaties van respondenten naar boven te halen (Silverman, 2011, p. 22; Bryman, 2012). In dit onderzoek gebeurt dat vooral door middel van semigestructureerde interviews. Hierbij wordt rekening gehouden met de context waarin actoren zich bevinden en fenomenen zich voordoen (Van Thiel, 2007, p. 155). Specifieker wordt aan de hand van de casus in dit onderzoek gekeken hoe verschillende de verschillende partijen betekenis geven aan de verschillende aspecten van samenwerking. Vervolgens wordt gekeken welke samenwerkingsvormen daarbij passen. In eerste instantie worden in het onderzoek verschillende aspecten van samenwerking verkend. Vervolgens worden aanbevelingen gedaan om de samenwerking op een bepaalde manier vorm te geven. Het is een praktijkgericht onderzoek (Verschuren, 2009). Het doel is om bestaand beleid te verbeteren door inzicht te bieden in de verschillende aspecten van de samenwerking.

#### 4.1.1 Casestudie

Het onderzoek richt zich op een eenvoudige casus. Hierbij doet de onderzoeker 'gedetailleerd onderzoek naar een specifiek voorbeeld' (Flyvberg, 2006, pp. 220 – 221). Binnen dit onderzoek is het aandachtsgebied de incidentenbestrijding van gevaarlijke stoffen op het spoor. Hierbij ben ik als onderzoeker specifiek geïnteresseerd in deze casus en heb ik deze casus niet geselecteerd omdat deze representatief is voor een breder fenomeen.

### 4.2 Onderzoeksmethoden

De hoofd- en deelvragen worden aan de hand van het theoretisch kader beantwoord. Bij het samenstellen van het theoretisch kader zijn verschillende benaderingen gebruikt. Hiervoor zijn verschillende wetenschappelijke databanken geraadpleegd, zoals de E-Journal Library van de Universiteit Utrecht en Google Scholar. Zoektermen zijn (varianten van) 'netwerken', 'netwerk governance', 'collaborative governance' en 'publiek private samenwerking'. Deze benaderingen bieden inzicht in de verschillende aspecten van samenwerking. Door benaderingen te combineren en opnieuw te organiseren ontstaat een nieuw kader waaraan de ideeën over samenwerking bij respondenten kunnen worden getoetst. Op die manier geeft het theoretisch kader richting aan het onderzoek. Van Thiel (2007, p. 47) spreekt in dat verband wel van een 'navigatiesysteem'.

#### 4.2.1 Dataverzameling

De dataverzameling vindt plaats aan de hand van triangulatie. Dit is het verzamelen van informatie op meer dan één manier om op die manier de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek te vergroten (Van Thiel, 2007). Het grootste deel van de data komt voort uit de verdiepende interviews

en de wetenschappelijke literatuur. Daarnaast zijn verschillende beleidsdocumenten, wetsartikelen en onderzoeksrapporten bestudeerd. Belangrijke documenten zijn de Visie Incidentenbestrijding Gevaarlijke Stoffen (Brandweer Nederland, 2014), (de aanbevelingen van) de onderzoeksrapporten van het incident in Tilburg (ILT, 2015; OVV, 2016), de Visie IBGS (ProRail, 2015) en de Wet veiligheidsregio's (Rijksoverheid, 2016). Deze documenten bieden inzicht in de meer formele en beleidsmatige kant van het verhaal. In aanvulling op deze bronnen zijn er verkennende gesprekken gevoerd met betrokkenen en zijn zowel een netwerkdag als een symposium bezocht die beide betrekking hebben op het onderwerp van het onderzoek. Met behulp van deze bronnen is meer inzicht verkregen in de context en is het mogelijk geweest om feitelijke data uit de interviews te controleren op correctheid. Aan het begin van het onderzoek is er verder een verdiepingsbijeenkomst georganiseerd. Met een aantal betrokkenen bij incidentenbestrijding van ProRail is toen het netwerk het van incidentenbestrijding in kaart gebracht.

#### *4.2.2 Interviews*

Voor dit onderzoek zijn veertien respondenten geïnterviewd in veertien interviews. De respondenten zijn gekozen op basis van hun ervaring met betrekking tot de onderzoeksvraag, zogenaamde *purposive sampling* (Bryman, 2012). Aan de hand van de verdiepingsbijeenkomst, waarbij zowel mensen van strategisch als operationeel niveau aanwezig waren, en een aantal verkennende gesprekken, is het actorenveld zo volledig mogelijk in kaart gebracht. Op basis daarvan is geprobeerd zelfstandig de relevantie van mogelijke respondenten te bepalen. Daarnaast is gebruikgemaakt van de suggesties van ProRail. Vervolgens is *snowball sampling* gebruikt, waarbij respondenten samen met de onderzoeker zoeken naar andere relevante respondenten (Bryman, 2012, p. 424). Hierbij is geprobeerd niet alleen te putten uit het netwerk van ProRail, maar ook daarbuiten, om een zo representatief mogelijk beeld te krijgen van de werkelijkheid (Van Thiel, 2007). Door buiten het directe netwerk te zoeken kan voorkomen worden dat partijen teveel dezelfde taal spreken, omdat ze bijvoorbeeld al nauw samenwerken in dezelfde werkgroepen. Er is geprobeerd de verschillende partijen zo goed mogelijk vertegenwoordigd te hebben, dus zowel publiek als privaat, ProRail als niet-ProRail en zowel operationeel als bestuurlijk. De lijsten met respondenten van de verdiepende interviews en de verkennende gesprekken staan in de bijlage.

#### *Opzet van interviews*

De concepten die overgenomen zijn uit het theoretisch kader vormen de structuur van de topiclijst. Aan de hand van deze topiclijst zijn semigestructureerde interviews afgenomen zijn (Bryman, 2012). De topiclijst staat in de bijlage. Het voordeel van semigestructureerde interviews is dat je als onderzoeker meer ruimte hebt tijdens het interviewen om te variëren in de vraagstelling, wat past bij het verkennende karakter van dit onderzoek (Van Thiel, 2007). De interviewvragen zijn bij dit onderzoek afgeleid uit de concepten van het theoretische kader. Bij de interviews zijn zo min mogelijk de wetenschappelijke begrippen benoemd, zodat de onderzoeker de respondent niet teveel stuurt in zijn beantwoording (Van Thiel, 2007). Het gaat om redelijk abstracte begrippen, zoals vertrouwen. Om toch een goed beeld te krijgen is gevraagd naar verschillende aspecten en invullingen van deze begrippen. Bij vertrouwen gaat het er bijvoorbeeld om in hoeverre de partijen zich onderling kwetsbaar durven op te stellen en (gevoelige) informatie delen. Verder is de respondenten gevraagd om uitspraken te relateren aan persoonlijke ervaringen en voorbeelden, om op die manier meer achter de belevingswereld van de respondent te komen. Bij alle interviews is

gebruik gemaakt van een voor de respondent prettige setting waar hij of zij vrijuit kon spreken. Er is één dubbelinterview gehouden. De interviews duurden ongeveer een uur.

#### *4.2.3 Data-analyse*

De interviews zijn opgenomen met een audiorecorder. De opnames zijn vervolgens getranscribeerd. Deze zijn daarna met behulp van het coderingsprogramma Nvivo gecodeerd (Van Thiel, 2007; Bryman, 2012; Silverman, 2011). De codes zijn nagenoeg gelijk aan de indeling van de concepten van het theoretisch kader. Het coderingsschema is tijdens het coderen verder aangevuld op het moment dat er nieuwe motieven naar voren kwamen (Van Thiel, 2007). Zo zijn er tijdens het coderen verschillende subcodes ontstaan. De codes bij elkaar vormen een codeboom. Bij het coderen is door middel van clusteren gezocht naar de verschillen en overeenkomsten tussen de verschillende codes om op die manier patronen te kunnen ontdekken (Van Thiel, 2007). De structuur van het theoretisch kader en de coderingen vormen uiteindelijk de structuur en inhoud van het resultatenhoofdstuk. Hierbij zijn niet-herkenbare citaten gebruikt om inkleuring te geven aan de bevindingen. Wel is de respondentenlijst met naam en functie van de respondenten opgenomen als bijlage bij de scriptie. Deze lijst is op alfabetische volgorde ingedeeld. De gebruikte nummers van de respondenten zijn willekeurig toegekend en verwijzen dus niet naar de positie van de namen in de respondentenlijst.

### **4.3 Kwaliteitscriteria**

De kwaliteit van het onderzoek hangt voor een belangrijk deel af van de betrouwbaarheid en validiteit. Bij betrouwbaarheid gaat het om de vraag in hoeverre de bevindingen systematisch tot stand zijn gekomen en dus niet toevallig zijn, dus de herhaalbaarheid (Van Thiel, 2007, pp. 55-56). Validiteit gaat in op de vraag of de onderzoeker heeft gemeten wat hij wilde meten.

#### *4.3.1 Betrouwbaarheid*

Het is voor de betrouwbaarheid van het onderzoek belangrijk om inzicht te geven in de dataverzameling en de analyse (Silverman, 2011, pp. 360-365). Binnen dit onderzoek is dat gedaan via het methodenhoofdstuk. Betrouwbaarheid bestaat uit nauwkeurigheid en consistentie (Van Thiel, 2007). Nauwkeurigheid richt zich vooral op de meetinstrumenten. In dit onderzoek is op de nauwkeurigheid toegezien door zoveel mogelijk structuur aan te brengen in de dataverwerking. Hoewel er gebruik is gemaakt van semigestructureerde interviews, waarbij de onderzoeker ruimte laat voor de input van de respondent, is er wel een topiclijst gebruikt. Hierdoor zijn bij elk interview dezelfde concepten besproken en is dezelfde globale structuur gebruikt. Alle interviews zijn opgenomen, op dezelfde manier getranscribeerd en indien gewenst aan de respondent ter autorisatie voorgelegd. Van de verkennende gesprekken en observaties zijn de aantekeningen en observaties gekoppeld aan de concepten van de topiclijst en vervolgens vastgelegd in verslagen. De tweede component van betrouwbaarheid is consistentie. Volgens Van Thiel (2007) is het lastig om hier volledig aan te voldoen. Immers, mensen veranderen door de tijd heen. Dat wordt nog eens versterkt als het object en de context van de studie, zoals in dit onderzoek, geen stilstaand gegeven is. Door een grote groep interviews af te nemen en de bevindingen, waar mogelijk, later nog eens voor te leggen aan betrokkenen, is geprobeerd binnen dit onderzoek de invloed hiervan te beperken.

#### *4.3.2 Validiteit*

Bij validiteit wordt onderscheid gemaakt tussen interne validiteit en externe validiteit. Interne validiteit gaat in op de geldigheid van onderzoek en of de onderzoeker de werkelijkheid op de juiste manier interpreteert (Bryman, 2012; Van Thiel, 2007). Externe validiteit richt zich op de

generaliseerbaarheid van het onderzoek. Binnen dit onderzoek is het voor de interne validiteit vooral belangrijk geweest om te zorgen dat de verschillende benaderingen van samenwerking daadwerkelijk inzicht bieden in de samenwerking in de casus. Daarom zijn de verschillende concepten opnieuw georganiseerd, zodat er eenduidigheid kwam over de te gebruiken definities en het niveau waarop de onderzoeker de benaderingen gebruikt. Hierbij was het door de onderlinge verwevenheid en de verschillende niveaus niet altijd mogelijk om volledig uitsluitende categorieën te realiseren, zoals Van Thiel (2007) aanraadt. Wel is het zo goed mogelijk geprobeerd om toch de inzichten van verschillende benaderingen te kunnen gebruiken. Ik ben in deze stap begeleid door mijn scriptiebegeleiders, dr. T. Schillemans en MSc De Ruiters. Verder is het wat betreft de generaliseerbaarheid belangrijk om te benadrukken dat het een casestudy is en te bedenken wat de implicaties hiervan zijn. Het risico hierbij is dat het onderscheid tussen de casus, in dit geval samenwerking, en de eenheid, incidentenbestrijding op het spoor, vervaagt, waardoor zaken die alleen passen bij deze eenheid aan de casus worden toegeschreven (Van Thiel, 2007). Dat neemt niet weg dat op meer abstract niveau bepaalde resultaten wel representatief kunnen zijn voor andere situaties (Flyvberg, 2006; Van Thiel, 2007). Zo zijn de inzichten mogelijk relevant voor andere sectoren die ook kijken naar samenwerking tussen publieke en private partijen bij het bestrijden van incidenten en in het bijzonder waarbij de scheidslijn tussen publiek en privaat verschuift.

#### *4.3.3 Storingsbronnen*

Voor de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek is het verder van belang dat een onderzoeker zich realiseert dat de onderzoekseenheid, namelijk de groep respondenten, ook een storingsbron kan zijn. Het risico is dat respondenten sociaal wenselijke antwoorden geven, omdat ze denken dat een bepaald antwoord verwacht wordt of meer sociaal geaccepteerd is (Van Thiel, 2007). In het verlengde hiervan speelt verder het politieke spel met de daarbij behorende belangen een belangrijke rol. Zo is voor de ene partij veiligheid het belangrijkste, terwijl voor andere partijen legitiem handelen of het maken van winst voorop staan. Dit komt bij interviews en beleidsstukken vaak niet expliciet naar voren, terwijl partijen zelden neutraal zijn in hun standpunt. Het is voor een onderzoeker belangrijk zich hiervan bewust te zijn. Daarom zijn bij de interviews controlevragen opgenomen in de vragenlijsten. Door verschillende concepten met kleine variaties te bevragen is gekeken of de respondent consistent is in zijn beantwoording (Van Thiel, 2007, p. 94). Daarnaast is zoveel mogelijk gevraagd naar persoonlijke ervaringen en voorbeelden, zodat niet alleen organisatiestandpunten, maar ook persoonlijke inzichten naar voren komen.

## 5. Startcondities van samenwerking

In het theoretische hoofdstuk zijn verschillende startcondities van samenwerking besproken. In dit hoofdstuk worden de resultaten besproken. Eerst wordt de politiek-bestuurlijke context uiteengezet (5.1). Vervolgens komen aan de orde de rol van het aantal deelnemers (5.2), de verschillende middelen (5.3), de machtsverhoudingen (5.4), het vertrouwen (5.5) en de verschillende prikkels om te participeren (5.6). Tot slot is er ruimte voor een korte conclusie.

### 5.1 Politiek-bestuurlijke context

#### 5.1.1 Verschillende niveaus

De samenwerking bij het bestrijden van incidenten met gevaarlijke stoffen kenmerkt zich door de verschillende niveaus waarop partijen opereren. Dat is een van de zaken waar ProRail tegenaan loopt. Een voorbeeld zijn de bedrijfsbrandweeraanwijzingen die ProRail kan krijgen voor het werken met gevaarlijke stoffen op emplacementen. *'Dat is heel decentraal georganiseerd, met gemeentes die de eigen sausjes eroverheen doen'* (R.1). Dat is een belangrijke reden waarom er momenteel wordt gewerkt aan een landelijke set van regels. Ook het ministerie van IenM is hierbij betrokken. Hetzelfde geldt voor samenwerkingsverbanden tussen veiligheidsregio's en publieke en private partijen. De publieke brandweer is georganiseerd binnen de 25 veiligheidsregio's. Op het niveau van de veiligheidsregio kunnen zij afspraken met regionale partijen vastleggen in convenanten en werkafspraken. Tussen veiligheidsregio's bestaan vaak verschillen, bijvoorbeeld in werkwijze. Zo kan het zijn dat *'risico's anders worden geïnterpreteerd (...). Als je in Delfzijl en Terneuzen een gesprek hebt, kan je een heel andere uitkomst hebben'* (R. 14). Op landelijk niveau heeft de publieke brandweer weliswaar een netwerkstructuur, Brandweer Nederland, maar het mandaat ligt bij de veiligheidsregio's (R. 14). R. 7 erkent de diversiteit tussen de regio's:

*'25 veiligheidsregio's met eigenstandig bestuur en financiering, maakt het lastig (...) Ik heb al eens gezegd, als we dat met het verkeer ook zo zouden doen, dan zou het in Nederland een grote chaos zijn. Als elke veiligheidsregio zijn eigen verkeersregels had, dan kwam ik mijn eigen veiligheidsregio niet meer uit'* (R. 7)

Het aantal bestuurlijke niveaus is desalniettemin afgenomen de laatste jaren. Zo was de publieke brandweezorg eerst geregeld per gemeente. Nu is de brandweezorg door de overdracht naar de veiligheidsregio's voor een deel gecentraliseerd (R.4). Daarnaast is de chemische industrie, vaak onder politieke druk en wetgeving, steeds meer geografisch geclusterd in chemische clusters (R. 5). De bedrijfsbrandweren zijn vaak direct verbonden aan deze chemische clusters en regionaal georganiseerd.

#### 5.1.2 Organisatiedynamiek

Binnen het veld van incidentenbestrijding bestaat een grote bestuurlijke dynamiek. Deze werkt door naar de incidentenbestrijding van gevaarlijke stoffen. De rijksoverheid kort op de gemeenten, wat indirect noodzakelijkerwijs leidt tot minder financiering voor de publieke brandweer (R. 7). Daarom hebben de publieke brandweer, en Brandweer Nederland, hun eigen positie heroverwogen en onder andere de mogelijkheid van specialisatie gezien. Daarbij is rekening gehouden met de kosten, de frequentie van de inzet en de risico's die verbonden zijn aan bepaalde specialisaties. Bij gaspakkeninzetten, maar bijvoorbeeld ook bij het risicovolle duiken, worden alternatieve

inzetmogelijkheden bestudeerd (R. 7 en R. 14). Daarnaast verandert de positie van ProRail constant. De laatste jaren is ProRail omgevormd tot een BV, maar kan zich nu 'voorbereiden op de overgang van bedrijf naar overheidsdienst' (Duursma, 2016). Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu Dijkema heeft aangegeven ProRail weer direct aan te willen kunnen sturen zonder tussenkomst van een raad van commissarissen. Hoewel ProRail zich hiertegen verzet, zal zij mogelijk een agentschap worden (Duursma, 2016). Daarnaast vinden binnen ProRail zelf veranderingen plaats. Zo kocht ProRail een aantal jaren geleden veel diensten nog in, bijvoorbeeld voor onderhoud bij NedTrain, maar voert tegenwoordig zelf meer taken uit. Een voorbeeld hiervan is de incidentenbestrijding (R.1).

### 5.1.3 Politiek gevoelig

Alle respondenten geven al dan niet expliciet aan dat het vervoer van gevaarlijke stoffen, door de kans op incidenten, (politiek) gevoelig ligt. Hoewel het percentage van spoorvervoer relatief klein is, krijgt het volgens de respondenten wel bovengemiddeld veel aandacht:

*'het is wat ongrijpbarder, en alles wat ongrijpbaar is, is een beetje eng. Dus op het moment dat er een beetje info is, dan pakken ze [de media] dat ook van zes kanten vast (...) En op het moment dat dat dus zo is, dan pikken ze daar de zaken uit over de gevaarlijke stoffen, en dan staat er weer zo groot, 'giftreinen'' (R. 13)*

Dat levert op bestuurlijk niveau dilemma's op. De politieke gevoeligheid maakt het voor lokale bestuurders lastig om hier adequaat mee om te gaan. Aan de ene kant is het moeilijk om richting de burgers te verantwoorden dat wagons met gevaarlijke stoffen door een dichtbevolkte gemeente rijden. Aan de andere kant is er de economische dimensie. De chemische sector *'draagt bij aan het BBP en heeft ook enorme stappen gemaakt over kwaliteit van de lucht, en het terugdringen van overlast en vervuiling'* (R. 6). R.13 en R. 14 geven aan dat het risico is dat door de politieke de wet- en regelgeving strenger wordt, en daardoor de concurrentiepositie ten opzichte van het buitenland gevaar loopt.

## 5.2 Aantal deelnemers

Zoals al beschreven in de casusbeschrijving van het incident in Tilburg in hoofdstuk 1 en de actorenanalyse van hoofdstuk 2 is het aantal betrokken partijen bij de incidentenbestrijding van gevaarlijke stoffen groot. Verschillende respondenten geven ook aan de hoeveelheid partijen als 'veel' te ervaren (R. 3, 4, 5, 10). Door de terugtrekkende rol van de brandweer is de verantwoordelijkheid over meer partijen verdeeld geraakt. Veel chemische bedrijven, zeker grote bedrijven als Shell, SABIC en Dow, maken gebruik van vertegenwoordigende organen, zoals de VNCI. Ongeveer 100 van de ruim 400 BRZO-bedrijven in Nederland zijn lid van de VNCI (R. 5). Niet alle betrokken partijen zijn echter vertegenwoordigd door een overkoepelend orgaan. Zo hebben de 361 bedrijfsbrandweerkorpsen op dit moment geen koepelorgaan (Sitech, 2016). De spoorsector is voornamelijk vertegenwoordigd door ProRail en DB Cargo, de grootste vervoerder. R. 5 geeft aan dat het op die manier toch mogelijk is om *'de club wat klein te houden, met vertegenwoordigers die grote belangen en grote partijen vertegenwoordigen'*.

## 5.3 Middelen

### 5.3.1 Complexiteit

Op meer manieren wordt het expertiseveld complexer. Zo is de laatste jaren het aanbod van brandstof meer divers geworden, onder meer door de opkomst van vloeibaar aardgas (LNG) en waterstof. Hierdoor moet ook de hulpverlening zich richten op meer stoffen. De chemische industrie en de vervoerders beschikken vaak als opdrachtgever over stofkennis. Daarnaast wordt van de publieke brandweer verwacht dat zij op een bepaald basisniveau kunnen handelen in geval van een incident. Dat betekent dat de verwachtingen van wat de publieke brandweer kan, moet meegroeien met de opkomst van nieuwe stoffen, terwijl gevaarlijke stoffen binnen het speelveld van de brandweer een niche zijn. Bij R. 5 en 7 roept dit vragen op over wat er van de grotendeels vrijwillige brandweer, met *'de zoon van de slager'* (R. 5), verwacht mag worden:

*'Een vrijwillig bevelvoerder bij de brandweer, want dat is nog steeds 80 procent van het potentieel, die dagelijks op de steiger staat te schilderen, welke deskundigheid en competenties mag je van hem verwachten, als zijn pieper gaat, en hij leest incidentbestrijding gevaarlijke stoffen op zijn pager?'* (R. 7)

### 5.3.2 Positionering

Doordat de publieke brandweer heeft aangegeven minder als specialist betrokken te willen zijn bij incidenten met gevaarlijke stoffen (Brandweer Nederland, 2014) zijn de andere partijen bezig met het zich opnieuw positioneren. De verdeling van de middelen is daardoor op een aantal vlakken versplinterd geraakt. Ook is er meer overlap tussen de middelen van partijen gekomen, bijvoorbeeld in het materieel (R. 2). Het positioneren kan blijken uit de brief die de bedrijfsbrandweer van Chemelot aan Brandweer Nederland heeft gestuurd over de eigen rol bij specialistisch brandweeroptreden (Sitech, 2016; Respondent 7, 8 en 9) en de visie IBGS van ProRail. Meerdere respondenten geven aan dat dit inderdaad te maken heeft met de eigen positionering, of de positionering van de ander (R. 2, 7, 8, 9, 10, 14). Voor de publieke brandweer geldt in dit verband dat zij juridisch niet alles zelf hoeft te kunnen, maar zij wel moet zorgen dat het op een adequaat kwaliteitsniveau geregeld is. Het is daarbij lastig om te bepalen *'wat je van een ander mag verwachten'*, zeker als dat niet juridisch is vastgelegd (R. 12).

### *Dilemma*

ProRail bevindt zich daarbij in een lastige positie en is nog zoekende. Dat heeft vooral te maken met de publieke taak die zij als BV uitvoert met de financiering vanuit het rijk. Zo heeft ProRail veel kennis over afsluiters die worden gebruikt op het spoor. Deze kennis is mogelijk ook relevant voor het wegtransport. Hetzelfde geldt voor zwaarder materieel, zoals scharen, waar de brandweer niet over beschikt. Een optie zou kunnen zijn dat ProRail deze expertise aanbied aan andere partijen in de hoedanigheid van kennisinstituut (R. 3). De vraag is in hoeverre ProRail hierin een (markt)positie in mag nemen, omdat een veelgehoord argument is in vergelijkbare zaken dat het niet tot de kerntaak behoort *'waar je mogelijk op afgerekend kan worden'* (R. 3). Dat is het geval geweest bij de OV-fiets. Het initiatief daartoe was van ProRail, maar om eerdergenoemde reden is het op een gegeven moment naar NS overgegaan (R. 3).

### 5.3.3 Expertise

Uit de interviews blijkt dat het bij de bestrijding van incidenten met gevaarlijke stoffen gaat om drie typen expertise<sup>2</sup>:

- kennis van de stoffen;
- kennis van de (brand)bestrijding;
- kennis van het spoor.

De verschillende typen liggen in elkaars verlengde. Zo hangt een succesvolle brandbestrijding af van de kennis van de gevaarlijke stof. Tussen de partijen is duidelijk een verschillende focus. Zo heeft kortgezegd de publieke brandweer vooral kennis van brandbestrijding, de chemische industrie vooral van stoffen en ProRail vooral van het spoor. Onder de respondenten, waaronder die van de publieke brandweer, is brede erkenning dat de expertise over chemische stoffen bij de chemische industrie ligt. *‘Dat is eigenlijk de enige partij die uit de mouw kan schudden wat de eigenschappen zijn van die stof’* (R. 1). Een deel van de kennis van de chemische industrie is gebundeld in het Landelijk Informatiepunt Ongevallen Gevaarlijke Stoffen (LIOGS). De chemische industrie financiert een deel van het LIOGS. Een ander groot deel van de kennis ligt bij de bedrijfsbrandweer. Deze kennis blijft vaak binnen de bedrijventerreinen, omdat de bedrijfsbrandweer niet zomaar ‘buiten de poort’, buiten het bedrijventerrein, kan opereren. Op het moment dat zij dat wel doet, het bedrijf door de verminderde capaciteit niet meer aan de wettelijke aanwijzing voldoet. De publieke brandweer krijgt vanuit de opleiding wel kennis en oefening in de incidentbestrijding van gevaarlijke stoffen, maar het ontbreekt vaak aan praktijkervaring die bij de bedrijfsbrandweren wel aanwezig is:

*‘Als je kijkt naar die ervaring van de brandweer bij dit soort incidenten, dan is die heel klein, terwijl, ik kan niet zeggen dat bij Moerdijk elke dag een lekkage is, maar daar hoort het tot de normale bedrijfsprocessen, dat mensen daar in gaspakken optreden’* (R. 3)

Desondanks is er onderling nog een behoorlijke overlap. ProRail kan bijvoorbeeld veel kleine incidenten, zoals druppellekkages, grotendeels zelf aan. *‘Je hebt ze [de chemische industrie] pas nodig als het echt tot overpompen of het takelen van een wagon gaat, als er meer problemen zijn’* (R. 1). ProRail is zich sinds een aantal jaar steeds meer gaan richten op het voorzien in een eigen incidentenbestrijdingsdienst, specifiek gericht op het spoor (R. 10). Zo is er geïnvesteerd in eigen materieel. Daarnaast is er een oefencontainer waarmee personeel van ProRail, maar ook andere publieke en private hulpverleners kunnen oefenen. Op die manier probeert ProRail zich duidelijker te positioneren als expert in ‘spoorse kennis’ en tegelijkertijd uitwisseling van informatie te vergroten (R. 11). Verder is ProRail bezig met het introduceren van de functie van specialist Techniek en Transport; iemand met veel kennis van bijvoorbeeld afsluiters. Zo kan de eigen expertise worden benadrukt.

---

<sup>2</sup> De respondenten benoemen in de interviews vooral de middelen ‘kennis’ en ‘expertise’, maar niet expliciet de financiële kant van het verhaal. Toch valt dit niet los van elkaar te zien: een investering in expertise hangt vaak samen met een financiële investering



## 5.4 Machtsverhoudingen

### 5.4.1 Juridische positie

Een deel van de machtsverhoudingen tussen de betrokken partijen ligt vast in wet- en regelgeving. Zo heeft ProRail als aangewezen spoorbeheerder de taak om vrij spoor te maken na incidenten (ProRail, 2016B). Om dit zo goed mogelijk te kunnen doen werkt zij nauw samen met de vervoerders. Een onderdeel van die samenwerking is het in kaart brengen van de inhoud van het Wagenladen Informatiesysteem (W-LIS). De bedoeling is dat vervoerders de inhoud van hun lading doorgeven in het systeem, zodat hulpdiensten in geval van een incident op de hoogte zijn van de inhoud van de wagons (R. 13). Als beheerder van het spoor is ProRail aan de ene kant in staat om dit soort zaken op te zetten. Het ministerie van IenM blijft hierbij als systeemverantwoordelijke op de achtergrond en grijpt in principe alleen in als het verkeerd gaat. Ook op het gebied van samenwerking met private partijen ligt de bal bij de uitvoerende partijen. Vergelijkbaar geldt voor de veiligheidsregio en daarbij de publieke brandweer dat zij de wettelijke taak heeft voorbereid te zijn op grote rampen en incidenten (Rijksoverheid, 2016). De veiligheidsregio heeft daarbij in het verlengde een belangrijke rol in de aanwijzingen voor bedrijfsbrandweren voor emplacementen.

### 5.4.2 Spanningen

De juridische positie van de verschillende partijen heeft invloed op de verdeling van de middelen. Door de nieuwe positionering van de brandweer, zoals deze eerder in dit hoofdstuk besproken, ontstaan nieuwe spanningen. Taken die zij tot nu uitvoeren, overwegen zij over te hevelen naar private partijen. Hierdoor schuiven zij iets van hun takenpakket van zich af. Dat levert weerstand op, *'want daar heb ik nu iets over te zeggen en dan straks heb ik er niets meer over te zeggen'* (R. 10). Dat heeft deels te maken met de aansprakelijkheid die de publieke brandweer houdt bij overdracht van taken. Op het moment dat andere partijen werk overnemen en fouten maken, dan is de publieke brandweer, zonder dat er iets van een vrijwaring is getekend, nog steeds aansprakelijk (R. 5 & 9). *'Stel, dat huis fikt toch af omdat je een fout maakt als [bedrijfs]brandweer, hoe zit het dan met aansprakelijkheid?'* (R. 3). Dat is een belangrijke reden dat de publieke brandweer terughoudend was met het invoeren van private partijen bij de Moerdijkbrand (R. 10; OOV, 2011). In Tilburg had de publieke brandweer kunnen besluiten de hulp van de bedrijfsbrandweer af te slaan, maar heeft zij er toch voor gekozen de private assistentie te accepteren, hoewel deze samenwerking niet in de voorbereiding is vastgelegd (R. 8). Ook juridisch vraagt dat dus om flexibiliteit (R. 7). Nu verschilt die flexibiliteit nog vaak per persoon (R. 9).

Daarnaast geeft R. 7 aan dat de terughoudendheid te maken heeft met de 'bevlogenheid' van de (vrijwillige) brandweer:

*'Het heeft ook altijd iets van bevlogenheid en waar je hart ligt. En als je daarin gaat zitten poeren, mensen iets wat ze leuk vinden en waar ze van houden af gaat pakken. Pak een klein kind maar eens, ik wil het niet helemaal zo vergeleken, maar als je dat doet, en je pakt het favoriete speeltje af, dan heb je met een heel obstinaat kind te maken.'* (R. 7)

Verder speelt mogelijk mee dat het gaat om een 'cultuurverandering' (R. 8). Waar de publieke brandweer voorheen veel taken op zich nam, moeten ze nu taken afstoten. Op het moment dat er een incident is, wil de dienstdoende publieke brandweer graag laten zien dat zij, ondanks alle

middelen die de bedrijfsbrandweer allemaal heeft, nog steeds operationeel leider zijn. Daarbij spreekt R. 4 ook over 'kinnesinne' en 'lange tenen'.

## 5.5 Vertrouwen

### 5.5.1 Terughoudendheid onderling

Verschillende respondenten beschrijven de terughoudendheid die op sommige vlakken bestaat tussen partijen. Dat blijkt onder andere uit woorden als 'koudwatervrees', 'haantjesgedrag' en 'wantrouwen', waarvan varianten in verschillende interviews ter sprake kwamen:

*'Daar moet je ook overheen stappen, over die lange tenen, en die kinnesinne (...) en het bedrijfsleven heeft evenveel belang als de overheidsbrandweer, dus, maar goed, daar zit het dilemma' (R. 4)*

Daarbij gaat het bijvoorbeeld om terughoudendheid van de publieke brandweer om bepaalde taken aan de private partijen over te dragen. De respondenten uit de private hoek geven aan te voelen dat de publieke partijen zo over hen denken. Zo hoort R. 3 uit het veld dat personeel van de bedrijfsbrandweer zich niet altijd als 'echte brandweermensen' aangemerkt voelt, terwijl het minstens zo goed is opgeleid. Ze hebben vaak het idee dat ze moeten benadrukken dat ze niet de kwetsbaarheid van de andere partijen willen uitbuiten.

De respondenten geven aan dat het met twee zaken te maken heeft. Ten eerste met het feit dat ze bang zijn dat de commerciële belangen ten koste gaan van de veiligheid. Een van de respondenten geeft daarom aan sommige zaken in eigen hand te houden en 'zo te borgen dat je goed de vinger aan de pols hebt' (R.1). Op die manier moet voorkomen worden dat bijvoorbeeld op milieugebied bepaalde info achtergehouden wordt. De private partijen erkennen dat commerciële zaken een belangrijke rol spelen en dat ze daardoor niet altijd overal openheid van zaken willen geven (R. 5). Ze vinden het vaak moeilijk zich naar de buitenwereld kwetsbaar op te stellen (R. 6). Ook geven twee respondenten aan dat de argwaan voor een belangrijk deel voortkomt uit onbekendheid over wat bedrijfsbrandweren precies doen (R. 8 & 9).

Daarnaast geeft R. 7 aan dat er bij publieke partijen iets leeft van 'argwaan' over het feit dat de private partijen banen over kunnen nemen van de publieke partijen. R. 11 sluit hier op aan:

*'Dus daar zit een wrijving die je eigenlijk niet wil hebben in een calamiteitenorganisatie, maar het is wel een natuurlijke wrijving, want je vecht alle twee voor je eigen hachje' (R. 11).*

### 5.5.2 Ontwikkeling

Toch zijn er positieve ontwikkelingen. Zo geven respondenten aan dat ze meer personen van verschillende organisaties spreken. Zowel de private- als de publieke partijen stellen zich 'constructiever' op (R.12). Dat wordt onder andere bevorderd door netwerkbijeenkomsten en symposia. Veel van deze bijeenkomsten worden georganiseerd door het IFV en zijn bedoeld voor zowel de publieke als private betrokkenen. Van vrijwel alle respondenten is het contact met individuele vertegenwoordigers van organisaties goed. De argwaan richt zich vooral in bredere zin op andere organisaties als zodanig. Verder krijgen de bedrijfsbrandweren steeds meer erkenning voor hun waarde, bijvoorbeeld naar aanleiding van de grote brand in Moerdijk in 2011 en het

daaropvolgende rapport (R. 4; OOV, 2016). R. 9 geeft aan dat als private partijen assisteren, zoals in Tilburg, dit goed uitpakt. Tegelijkertijd is de samenwerking in de voorbereidende fase nog niet voldoende geborgd:

*‘Terwijl als ze [de bedrijfsbrandweer] nou optreden, dan zijn ze allemaal hartstikke tevreden over wat ze doen, en dan wordt ook de loftrumpet geuit. Waar het vastloopt, is in de initiële fase’* (R. 9)

Respondenten geven verder aan dat ook ProRail een moeilijke partij is om mee samen te werken. Op bepaalde vlakken heeft de organisatie een slechte naam voor de buitenwereld. Zo wordt de organisatie gezien als ‘reactief’ en ‘stroef’ (R. 5, 8 & 12). Dezelfde respondenten geven aan dat er onder leiding van de nieuwe president-directeur Eringa wel een verandering is waar te nemen, maar dat alles wel tijd nodig zal hebben.

## **5.6 Prikkel om te participeren**

### *5.6.1 Juridische component*

Een van de meest voor de hand liggende prikkels om samen te werken ligt in de noodzaak te voldoen aan wettelijke verplichtingen. Zo zoekt ProRail de samenwerking op met de vervoerders om op te zorgen dat incidentenploegen tijdens incidenten op de hoogte zijn van de lading door middel van het W-LIS systeem (R. 13). Het gevoel is er bij alle partijen dat ze elkaar nodig hebben, *‘al was het alleen maar om binnen de wet en de normale bedrijfsvoering te kunnen functioneren.’* (R. 7). Toch staat niet expliciet in de wet dat partijen actief ketenpartners op moeten zoeken (R. 4). Dat is ook de reden dat de OVV in zijn aanbevelingen stelde dat de partijen juridisch correct hadden gehandeld, maar maatschappelijk gezien meer verantwoordelijkheid hadden kunnen pakken door meer de toenadering te zoeken met de andere partijen (OOV, 2016).

### *5.6.2 Financieel*

Een van de belangrijkste prikkels is het besparen van geld. *‘Financiële middelen, dat is heel plat hoor, maar die zijn gewoon op, dus er is geen ruimte voor frivol gedrag, van, laten we dat er ook bij doen’* (R. 7). De meeste respondenten zijn ervan overtuigd dat betrokken partijen geld kunnen besparen door middel van de samenwerking. Ten eerste heeft dat te maken met het feit dat sommige zaken, zoals materieel, nog dubbel geregeld zijn. Door beter onderlinge afstemming kunnen de organisaties geld besparen zonder dat dit ten koste gaat van het ‘hoge veiligheidspeil’ (R. 2). Een betere afstemming van kennis en materieel zou ten koste kunnen gaan van banen. Dat is een van de oorzaken van de weerstand, zoals deze beschreven is bij de machtsverhoudingen.

Ten tweede zorgen incidenten met gevaarlijke stoffen al snel voor vertragingen. Dat is zowel voor vervoerders (opdrachtnemer), als de chemische industrie (opdrachtgever) en ProRail (de spoorbeheerder) vervelend. Voor de lokale gemeenschap is dit ingrijpend (R. 6). Bij incidenten op het spoor ‘slibt’ het spoorwegnet al snel dicht (R. 13). Over het algemeen neemt de publieke brandweer weinig risico. Beïnvloed door de gevoeligheid van gevaarlijke stoffen wordt vaak al snel een emplacement of stationsgebied stilgelegd *‘terwijl er vaak niks aan de hand is’* (R. 5). R. 13 en 5 geven aan dat de risico’s beter ingeschat kunnen worden als de samenwerking al in een vroeg stadium beter op elkaar wordt afgestemd.

### *Nuancering*

Alle respondenten erkennen dat de prikkel van efficiëntie meespeelt. Dat is in geval een van de belangrijkste redenen voor Brandweer Nederland om de Visie IBGS op te stellen (Brandweer Nederland, 2014). De visie van de publieke brandweer is dus beschreven, maar in de praktijk blijkt dat zij in haar handelen achterloopt bij wat andere partijen zouden willen. Brandweer Nederland en het IFV geven aan eerst het PPS-veld te willen 'inventariseren' (R. 3 & 7) en zijn er nog niet helemaal klaar voor (R. 4, 7, 8, 9), terwijl bij de private partijen vooral gelijk 'aan de slag' willen (R. 8).

#### *5.6.3 Imago*

Door de eerder beschreven politieke gevoeligheid heerst er, vooral bij de private partijen, een belangrijke prikkel om samen te werken om dankzij een betere veiligheid het imago te verbeteren. Een goede afwikkeling van het incident is belangrijk, want anders '*staat je naam weer in de krant*' (R. 4). De

*'[chemische bedrijven] weten hoe belangrijk het imago is (...) het heeft geen zin om een tankwagen op vijf kilometer van jouw bedrijf in de sloot te laten liggen en laat maar gaan, dat straalt ook op jou af. (...) De bedrijven kijken inmiddels al verder dan hun neus lang is om te weten dat het gewoon heel kritisch is'* (R. 5)

Bedrijfsbrandweren staan steeds meer open om ook buiten het eigen bedrijventerrein te opereren (R. 9; Sitech, 2016). Dat vraagt om extra inzet, want zij moeten ook dan genoeg personeel hebben om aan de eigen brandweeraanwijzing te blijven voldoen. De prikkel om toch die extra inzet te willen doen komt voort uit het feit dat ze op die manier ook eensgezindheid willen uitstralen als sector ten behoeve van een goed imago (R. 9). Daarbij speelt ook de intrinsieke motivatie van brandweermensen in het algemeen een rol. Zo was er een bedrijfsbrandweer die aan had gegeven niet buiten de poort te willen opereren. Toen was er een incident '*en voor je het wist waren ze buiten de poort, dan denk je er niet over na, en doe je het gewoon*' (R. 10). Ook de aanbevelingen van de OVV hebben bijgedragen aan de prikkel om het imago te verbeteren. R. 10 geeft aan dat partijen de aanbevelingen ook willen aangrijpen om aan de 'buitenwereld' te laten zien, '*kijk hoe leuk wij samenwerken*'.

#### *5.6.4 Sense of urgency*

R.3, 8, 9 en 10 geven aan dat het gevoel van de noodzaak tot samenwerking vooral voortkomt uit het incident Tilburg en de daaropvolgende aanbevelingen. Die voelden als een 'rode kaart'. Veel ging goed, maar '*je komt er toch achter dat het niet allemaal in orde was*' (R. 8). Het incident deed inzien dat veel goed kan gaan en dat het tegelijkertijd ook nog beter kan (R. 10). Het gevoel van noodzaak was daarvoor al een tijd in zekere mate aanwezig (R. 8). Het incident in Tilburg heeft alles vervolgens in een '*stroomversnelling*' gebracht (R. 3).

### **5.7 Conclusie**

De verschillende startcondities zijn nauw met elkaar verweven. Zo werkt de invloed van de politiek-bestuurlijke context door in de andere startcondities. De politieke gevoeligheid heeft invloed op de prikkels om samen te werken. Verder maken de verschillende niveaus waarop de betrokken partijen participeren het geheel tot een complex veld. Momenteel zijn verschillende partijen zich aan het herpositioneren. Dat uit zich vooral in het zoeken naar specialisaties. Voor ProRail brengt de positie als BV met een publieke taak beperkingen met zich mee. Zij kan niet alles ondernemen wat zij

misschien zou willen. Op de achtergrond spelen ook de onderlinge machtsverhoudingen een belangrijke rol. Het mandaat van de hulpverlening ligt bij de veiligheidsregio's en de publieke brandweer. De private partijen geven aan genoeg prikkels te hebben om een grotere rol te kunnen spelen bij de incidentenbestrijding, maar door de terughoudende houding van de publieke partijen uiten deze prikkels zich nog niet hetzelfde. Brandweer Nederland en het IFV geven aan eerst het veld te willen inventariseren.

## 6. Proces van samenwerking

In het theoretische hoofdstuk zijn naast de startcondities verschillende invloedrijke procesaspecten besproken. Dit hoofdstuk kijkt naar de rol van deze aspecten die in de casus worden besproken. Eerst komt hierbij de institutionele inrichting aan bod (6.1). Vervolgens gaat dit hoofdstuk in op de mate van consensus (6.2), de voortgang (6.3), de behoefte aan netwerkcompetenties (6.4) en de rol van leiderschap (6.5). Het hoofdstuk sluit af met een korte conclusie.

### 6.1 Institutionele inrichting

#### 6.1.1 Verschillende niveaus

R. 4, 10 en 12 spreken over drie niveaus die relevant zijn bij samenwerking. Het operationeel niveau, het beleidsniveau en het bestuurlijk niveau. Zo kan op bestuurlijk niveau worden besloten worden dat partijen met elkaar gaan samenwerken door met elkaar te oefenen. Op beleidsniveau wordt de insteek van deze oefeningen uitgewerkt. Op operationeel niveau wordt geoefend met simulaties. Een ander voorbeeld van samenwerking op operationeel niveau is de plaatsing van een Officier van Dienst-Rail bij de Gezamenlijke Brandweer (R. 5). Dit is een medewerker van ProRail. De taak van de Officier van Dienst-Rail is om bij een spoorincident zo snel mogelijk vrij baan te maken (ProRail, 2016). Op beleidsniveau ontmoeten partijen elkaar ook steeds meer. Een goed voorbeeld hiervan zijn de netwerkdagen en symposia die bedoeld zijn voor (beleids-)professionals van de sector. Op deze dagen is ook steeds vaker de private sector vertegenwoordigd (R. 5). Op bestuurlijk (en directie) niveau is de samenwerking tussen verschillende partijen nog beperkt. Hierin is wel is er een verschuiving gaande. Zo is de president-directeur van ProRail begin februari 2016 op bezoek geweest bij de bedrijfsbrandweer van Chemelot om te spreken over gezamenlijke oefeningen (R.3). Bovendien is onder andere het IFV bezig om op bestuurlijk niveau een aantal burgemeester nauwer betrokken te krijgen bij het thema (R. 4).

#### 6.1.2 Verwevenheid publiek en privaat

Ook de partijen die betrokken zijn bij het bestrijden van incidenten met gevaarlijke stoffen op het spoor vinden elkaar steeds beter. Waar er voorheen onderling geen contact was, komt er nu een proces op gang:

*‘Van de week werd er gezegd, zes jaar geleden heb ik nog nooit gesproken met ProRail, dat was te ver af (...) nu is het meer integraal. Het staat denk ik aan het begin, en we zijn redelijk op weg om iets, iets goeds van te maken, en we weten elkaar nu ook te vinden.’ (R. 5)*

Op de verschillende niveaus ontmoeten de diverse partijen elkaar. Een deel van die samenwerking ligt vast, bijvoorbeeld in convenanten en werkafspraken. Ook in werkgroepen weten de partijen elkaar beter te vinden (R. 6 & 10). Toch zijn de respondenten unaniem in hun standpunt dat ze nog niet ver genoeg zijn. Veelal vindt overleg nog afzonderlijk plaats en is er sprake van een zekere versplintering (R. 3). Twee respondenten illustreren dit als zij aangeven dat de chemische industrie niet betrokken is geweest bij de vorming van de Visie IBGS (R. 8 & 9). Een ander duidelijk voorbeeld is de rol van de chemische adviseurs, waarover sommige chemische bedrijven beschikken, die niet geborgd is in de samenwerking met publieke partijen. Tijdens incidenten kunnen zij ter plaatse

komen om assistentie te verlenen. Sommige chemische bedrijven hebben deze rol intern vastgelegd, maar in de voorbereiding zijn verder geen afspraken gemaakt over de inzet van hen bij grote incidenten (R. 3 & 9). Nu komen chemische bedrijven soms wel en soms niet ter plaatse, afhankelijk of ze opgeroepen worden. Bij het incident in Tilburg kwam enige tijd na het incident een chemisch adviseur van het betrokken chemiebedrijf bij de plaats van het incident. Dit was nadat hij toevallig iets hierover had gehoord van een plaatselijke journalist. Dit gebeurde dus niet via een officiële communicatielijn. Ook bij de afhandeling van het incident had de specialist geen officiële rol. Uit het rapport van de OVV (2016) blijkt dat dit in het specifieke geval van de casus goed heeft uitgepakt, maar het roept bij R. 8 en 10 de vraag op of een betere borging niet op zijn plaats is. De inzet en het onderlinge vertrouwen is nu nog te vaak afhankelijk van of je elkaar kent, bijvoorbeeld van oefeningen (R. 4 & 5).

### *6.1.3 Complicerende factoren*

De respondenten benoemen verschillende factoren die het lastig maken om elkaar voldoende te ontmoeten. R.2 en 10 geven aan dat ProRail lastig te bereiken is. Zo spreekt R.2 over de *'eigen koninkrijkes'* binnen ProRail. R. 10 geeft hierbij aan dat het moeilijk is om te bepalen op welke deur geklopt moet worden. ProRail reageert 'goed' op de vraag om samen te werken, maar de respondent bedoelt hiermee vooral individuele medewerkers. Het is geregeld niet duidelijk of de mening van een medewerker een ProRail-standpunt is of een standpunt van persoonlijke aard (R. 2). De lastige positie van ProRail wordt voor de buitenwereld nog eens versterkt doordat de personele bezetting steeds wisselt:

*'Iedereen wordt uitgewisseld, allemaal nieuwe personen (...) en wat zo belangrijk is in een publiek private samenwerking is consistentie van personen die betrokken zijn bij deze publieke private samenwerking'* (R. 2).

Daarnaast benadrukken R. 5 en 6 dat partijen onvoldoende gehoord worden als ze hun krachten niet bundelen. Dat is een goed voorbeeld van een dilemma voor de 361 bedrijfsbrandweren. In de brief van bedrijfsbrandweer Sitech en de Gezamenlijke Brandweer aan Brandweer Nederland melden zij dat het door het 'bedrijfsgebonden-traditie magere contact' niet mogelijk is de verschillende bedrijfsbrandweren op één lijn te krijgen binnen een overkoepelend orgaan (Sitech, 2016). Dit is wel gelukt binnen de chemische industrie, waar de belangen voor veel bedrijven worden behartigd door de VNCI. R. 6 erkent dat ook binnen de bestuurlijke context het belangrijk is om als één partij te spreken:

*'Wil je een behoorlijke gesprekspartner zijn voor de overheid, dan moet je je bundelen, je krachten bundelen, met 1 mond spreken en met 1 vertegenwoordiger die namens de burgemeester het woord voeren met de minister'* (R. 6)

## **6.2 Consensus**

### *6.2.1 Het doel van de samenwerking*

De tendens bij alle interviews is dat respondenten bij willen dragen aan een betere inrichting van de incidentenbestrijding. R. 4 geeft aan dat vrijwel iedereen wil meewerken, los nog van de eigen belangen, om verbeteringen door te voeren *'voor de publieke zaak'*. Hier is een lang proces aan vooraf gegaan:

*'Ik denk dat het redelijk uniek is dat die [publiek en privaat] elkaar vinden, maar dat heeft heel lang geduurd, en het zijn twee werelden (...) Wij zijn van de veiligheidsregio, en wij van de gezamenlijke brandweer, nee, we hebben een gezamenlijke opdracht, en dus die gezamenlijkheid,' (R. 6)*

Dit neemt niet weg dat onderlinge consensus kan ontbreken over de vraag hoe het doel bereikt moet worden. Zo overheerst bij zowel publieke als private partijen nog wel eens het *'wij-denken'* (R. 6) en de *'ik weet het beter-cultuur'* (R. 10). Verder verschillen de manieren waarop met omgaat met bepaalde risico's nog regelmatig tussen publieke en private partijen. Het kan hierbij bijvoorbeeld gaan om de manier van reageren op een druppellekkage (R. 2), waarbij de publieke brandweer vaak een grotere melding maakt dan private organisaties.

### **6.3 Voortgang**

Het opzetten van intensievere samenwerking tussen publieke en private partijen kent al een lang, volgens R. 10 *'stroperig'*, traject. Sommige individuen pleiten al jaren voor nauwere contacten. De laatste jaren lijkt hier een versnelling in te komen. Zoals uit de institutionele inrichting blijkt, beseffen partijen dat zij elkaar steeds meer ontmoeten. Opvallend is dat de partijen benoemen dat de ontwikkelingen voor sommige te snel gaan en voor andere te langzaam. De publieke brandweer geeft bijvoorbeeld aan nog niet toe te zijn aan grootschalig overdragen van taken (R. 3, 4, 7). Brandweer Nederland wil eerst samen met het IFV inventariseren wat voor projecten momenteel lopen van PPS om daarmee andere partijen mee te kunnen nemen. Voor ProRail geldt eenzelfde berekende houding bij het starten van initiatieven:

*'Dan gaan er allerlei kantoormensen (...) zeggen van, ja maar dan moet je ook oefenen, anders is het gevaarlijk, en financiën, en zus, en je moet zo, en convenanten, en weet je, een hele papierwinkel is nodig, terwijl als je het echt, de stoere mannen met hun opgestroopte mouwen vraagt, dan is er geen probleem' (R. 10)*

Voor een aantal andere partijen uit de private hoek mag het sneller gaan. Zo geeft R. 9 aan dat er heel veel gepraat wordt, maar *'dat er geen stappen worden gezet'*. De grootste *'doorbraak'* en *'forcering'* wordt gemaakt tijdens incidenten (R. 8). Zo zagen partijen tijdens het incident in Tilburg wat het combineren van de private kennis kan opleveren. Dit kan echter alleen wanneer de private partij zich proactief opstelt door *'het gewoon te doen. En dat is natuurlijk helemaal goed gekomen, en waar 'ie nu op doodslaait: iedereen wil alles vastleggen, en oefeningen'* (R. 10). Omdat het vertrouwen nog beperkt is, zijn er zaken die remmend kunnen werken. R. 4 denkt dat deze *'hickups'* zich voor kunnen doen als dingen niet goed werken in de praktijk en als voorbeeld worden gebruikt dat het niet lukt. Daarnaast is het voor de voortgang een risico dat de aandacht van de betrokken ministeries afneemt. R. 6 geeft aan dat de aandacht steeds meer uit gaat naar andere thema's, zoals cybercrime en terrorismedreiging, waardoor het thema spoorveiligheid naar de achtergrond verschuift.



## 6.4 Behoeftte aan netwerkcompetenties

### 6.4.1 Coördinatie

Uit de institutionele inrichting blijkt dat er veel contact is op zowel operationeel als beleidsniveau. Op bestuurlijk niveau ontbreekt het echter aan een duidelijk structuur. Verschillende respondenten geven aan daarom behoefte te hebben aan *'een bepaalde coördinatie'* (R. 2), *'een vragende partij met verantwoordelijkheidsgevoel'* die stuurt op deadlines (R. 10), *'een sturende overheid'* (R. 4) of een overheid die, tegen de terugtrekkende kracht van de overheid in, *'verantwoordelijkheid neemt voor het algehele belang (...) en de ketenverantwoordelijkheid moet benadrukken'* (R. 6). Deze taak ligt voor een deel bij de veiligheidsregio's, maar dit blijft vaak beperkt tot het regionale niveau waarop zij opereren (R. 12). De respondenten achten ook de andere huidige partijen niet geschikt, omdat deze te veel belangen hebben om deze objectieve functie op zich te nemen. Lector Transportveiligheid bij het IFV Nils Rosmuller suggereert tijdens het symposium 'Incidentbestrijding op het spoor' dat ProRail bij elkaar zou kunnen brengen, maar beseft zich tegelijkertijd dat ook ProRail *'niet belangenvrij is'* en dus niet de neutrale regisseursrol op zich kan nemen (N. Rosmuller, persoonlijke communicatie, 9 juni 2016).

## 6.5 Leiderschap

Binnen het domein van incidentenbestrijding op het spoor zijn er natuurlijk personen met een leidinggevende rol. Het type rol verschilt per individu. Zo is burgemeester Van Belzen van Barendrecht iemand die de partijen bij elkaar probeert te brengen, bijvoorbeeld in werkgroepen en bij netwerkdagen, en tegelijkertijd het thema probeert aan te kaarten op bestuurlijk niveau (R. 6 & 8). Hij *'faciliteert letterlijk in zijn gemeentehuis ieder kwartaal een grote tafel waar al die partijen dan uitgenodigd worden door hemzelf'* (R. 10). Ook op andere niveaus zijn er figuren die een voortrekkersrol vertolken. Dit kan op operationeel niveau, door initiatief te nemen in het opzetten van bepaalde projecten, en beleidsniveau, door het thema aan te kaarten bij kennisbijeenkomsten.

## 6.6 Conclusie

Op procesniveau van de samenwerking vinden belangrijke ontwikkelingen plaats. Publieke en private partijen weten elkaar, vergeleken met een paar jaren geleden, steeds beter te vinden, zowel op operationeel- als op beleidsniveau. Toch verloopt het proces nog stroperig. Er zijn veel verschillende werkgroepen, maar niet alle partijen zijn daar altijd vertegenwoordigd. Een andere belangrijke reden dat het proces moeilijk op gang komt, is dat het proces naar het oordeel van enkele partijen te snel gaat, terwijl andere aangeven dat het te langzaam gaat. Op bestuurlijk niveau is de institutionele inrichting nog niet zodanig dat de verschillende bestuurders elkaar ontmoeten om afspraken te maken. De partijen geven dan ook aan dat er behoefte is aan coördinatie om het netwerk aan te sturen en de partijen nog meer bij elkaar te brengen. Binnen het netwerk lijkt de respondenten geen van de partijen geschikt genoeg om deze taak op zich te nemen. Het zoeken naar consensus in doelen van samenwerking bevindt zich nog in een vroeg stadium. De partijen zijn momenteel bezig met het kenbaar maken van de eigen en gemeenschappelijke belangen en waarden. De partijen zijn hierdoor nog niet ver genoeg om concrete doelen op te stellen.

## 7. Vormen van samenwerking

In hoofdstuk 5 en 6 zijn de startcondities en het proces van samenwerken besproken. Op basis van deze factoren kan de effectiviteit bepaald worden van bepaalde vormen van netwerken. Eerst worden de vier actoren kort geanalyseerd (7.1). Vervolgens wordt op basis van de analyse geconstateerd wat een geschikte vorm van samenwerking is (7.2).

### 7.1 Analyse van factoren samenwerking

#### *Vertrouwen*

Het vertrouwen tussen de verschillende partijen is niet hoog. Tussen publieke en private partijen heerst nog altijd een bepaalde mate van terughoudendheid, bijvoorbeeld in het tonen van kwetsbaarheid en het bieden van openheid in informatie. Toch geven respondenten ook aan dat het vertrouwen bezig is met een groei. Het niveau van vertrouwen is daarom *moderaat*.

#### *Aantal netwerkleden*

Het aantal netwerkleden is hoog. Dat wordt ook zo door de respondenten ervaren. Het aantal netwerkleden is relatief groot, omdat niet alle partijen een overkoepelend orgaan hebben. Een voorbeeld hiervan zijn de bedrijfsbrandweren. Het niveau van het aantal netwerkleden is daarom *moderaat tot veel*.

#### *Doelconsensus*

Ondanks de onderlinge verschillen tussen partijen, bijvoorbeeld over risicoperceptie en plan van aanpak, heerst bij alle partijen tot een redelijk niveau een gevoel van een gemeenschappelijk doel. Het niveau van de doelconsensus is daarom *relatief hoog*.

#### *Behoeft aan netwerkcompetenties*

Voor veel partijen ontbreekt het aan een partij die erop toeziet dat ook op meer bestuurlijk niveau een visie wordt ontwikkeld. In meer brede zin gaat het hierbij om de behoefte aan een coördinerend orgaan dat stuurt in een politiek-bestuurlijke complexe en dynamische context. Daarbij is veel onduidelijkheid over wie deze rol zou moeten invullen. Het niveau van behoefte aan netwerkcompetenties is daarom *hoog*.

In figuur 7 zijn de niveaus van de verschillende niveaus rood aangegeven:

| Governancevorm                               | Vertrouwen | Aantal netwerk-<br>leden | Doelconsensus | Behoeft aan net-<br>werkcompetenties |
|--|------------|--------------------------|---------------|--------------------------------------|
| Zelfregulerend netwerk                       | Hoog       | Weinig                   | Hoog          | Laag                                 |
| Leiderorganisatienetwerk                     | Laag       | Moderaat                 | Relatief laag | Moderaat                             |
| Netwerk administratieve<br>organisatie (NAO) | Moderaat   | Moderaat tot veel        | Relatief hoog | Hoog                                 |

**Figuur 7: toepassing van effectieve vormen van de governance van netwerken en bijpassende factoren. Rood geeft het niveau aan op basis van de analyse (overgenomen uit Kenis & Provan, 2008)**

## **7.2 Geschikte vorm van netwerk**

### *Netwerk administratieve organisatie*

De resultaten van de analyse in figuur 7 wijzen voor de vorm van het netwerk naar een netwerk administratieve organisatie (NAO). Alleen bij een hoge mate van vertrouwen is een zelfregulerend netwerk realistisch. Het idee achter de NAO is dat er een afzonderlijke entiteit wordt opgezet om het netwerk te managen en te coördineren (Kenis & Provan, 2008). Deze entiteit kan verschillende vormen aannemen. Op relatief informeel niveau kan een vertegenwoordiger van de VNCI, als netwerkfacilitator, bijvoorbeeld worden gezien als zo'n entiteit. Op hoger bestuurlijk niveau kan het gaan om een publieke organisatie. Alleen bij een hoge mate van vertrouwen is een zelfregulerend netwerk mogelijk. Bij minder vertrouwen, zoals bij de samenwerking in de beschreven casus, ligt een meer gecentraliseerde netwerkvorm voor de hand. De doelconsensus is op dit moment nog niet heel hoog, maar in zijn algemeenheid benoemen respondenten wel vergelijkbare doelen. Daarnaast geven respondenten aan dat de behoefte aan coördinerende netwerkcompetenties hoog is om het netwerk aan te kunnen sturen en te representeren naar de buitenwereld, bijvoorbeeld naar een ministerie als dat nodig is. De partijen kunnen besluiten, zoals nu al veel gebeurt, samenwerking vast te leggen in contractvorm. Als partijen meer verdergaande vormen van samenwerking willen om verantwoordelijkheden te delen, bijvoorbeeld in de vorm van partnerschap, dan is aanwezigheid van coördinerende netwerkcompetenties een voorwaarde voor succes.

## **7.3 Conclusie**

Op basis van de analyse van de data uit hoofdstuk 5 en 6 kan worden geconcludeerd dat de NAO de meest geschikte netwerkvorm bij de samenwerking van incidentenbestrijding met gevaarlijke stoffen op het spoor is.

## 8. Conclusie, discussie en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden eerst de deelvragen en de hoofdvraag beantwoord (8.1). Vervolgens wordt er gereflecteerd op de betekenis hiervan (8.2). Daarna komen de aanbevelingen aan bod (8.3).

### 8.1 Conclusie

#### *Startcondities*

Aan de hand van de eerste deelvraag zijn de startcondities van samenwerking in kaart gebracht. De verschillende startcondities hangen nauw samen. De meest invloedrijke factoren zijn de politiek-bestuurlijke context en de machtsverhoudingen. De partijen die op verschillende niveaus samenwerken en de politieke gevoeligheid maken het een complex veld. Het mandaat van de hulpverlening ligt bij de veiligheidsregio's en de publieke brandweer. De private partijen geven aan een grotere rol te willen nemen, maar zijn hierbij afhankelijk van de houding van de publieke brandweer. De publieke brandweer stelt zich vaak nog terughoudend op. Ten slotte zijn de partijen, aangemoedigd door veranderingen in de politiek-bestuurlijke context, steeds meer bezig met de eigen positionering. Voor ProRail zijn de mogelijkheden om daarbij initiatief te nemen beperkt door haar semi-publieke positie.

#### *Proces*

Aan de hand van de tweede deelvraag zijn de verschillende aspecten van het proces van samenwerking besproken. Hoewel er een ontwikkeling gaande is, weten publieke en private partijen elkaar nog niet altijd te vinden. Er zijn veel werkgroepen, waarbij vaak het probleem is dat niet alle belangrijke partijen bij dezelfde werkgroep betrokken zijn. Hierdoor komt het proces maar moeilijk op gang. Dat wordt versterkt doordat de publieke brandweer aangeeft meer tijd nodig te hebben om veranderingen door te voeren, terwijl private partijen willen dat het sneller gaat. Op bestuurlijk niveau blijft de samenwerking beperkt. De heeft te maken met het feit dat er op bestuurlijk niveau onvoldoende coördinatie is om de verschillende partijen meer bij elkaar te brengen.

#### *Vorm*

Op basis van de resultaten van deelvraag 1 en 2 kan geconcludeerd worden dat, bij de samenwerking van incidentenbestrijding met gevaarlijke stoffen op het spoor, de NAO de meest geschikte netwerkvorm is.

#### *Hoofdvraag*

De hoofdvraag is: *Op welke wijze kan publiek-private samenwerking in Nederland op een positieve wijze van betekenis zijn bij het omgaan met incidenten met gevaarlijke stoffen op het spoor?* Uit de analyse blijkt dat er voor meer publiek-private samenwerking behoefte is aan een coördinerend orgaan, zoals een NAO. Publiek-private samenwerking kan dus van meer betekenis zijn als deze coördinatie meer geborgd wordt op bestuurlijk niveau. Het onderzoek laat zien dat publieke en private elkaar steeds meer weten te vinden, maar dat het proces naar meer samenwerking traag verloopt. Dat wordt versterkt door het feit dat ProRail zich, door haar semi-publieke rol, in een moeilijke positie bevindt. Een NAO kan voorzien in de behoefte van meer coördinatie. Met behulp van deze coördinatie, in combinatie met de aanwezige prikkels om te participeren, kan de toekomstige samenwerking meer vorm krijgen. Op die manier borgen de partijen ook *'de veiligheid van morgen'*.

## 8.2 Discussie

Voor het interpreteren van de resultaten van het onderzoek is het belangrijk om met de volgende zaken rekening te houden.

### *'De strijd der belangen'*

Een aantal personen die betrokken zijn bij dit onderwerp, en een aantal respondenten, hebben aangegeven dat het 'politieke spel' en het beschermen van belangen een belangrijk onderdeel is voor de betrokken partijen. Een risico hiervan is dat dit de data van de interviews heeft beïnvloed. De respondenten en hun organisaties kunnen gebaat zijn bij bepaalde antwoorden of resultaten van het onderzoek. Daarom is geprobeerd zoveel mogelijk de verschillende belangen te achterhalen in verkennende gesprekken om deze te kunnen herkennen tijdens de interviews. Dat neemt niet weg dat het onmogelijk is om de invloed van deze 'strijd der belangen' helemaal uit te sluiten.

### *Rol van interpretaties*

Een nadeel van een interpretatieve benadering is het risico op dubbele hermeneutiek. Dat houdt in dat de onderzoeker de interpretaties interpreteert van de mensen die hij onderzoekt (Van Thiel, 2007). Dat roept de vraag op wat geldige kennis is binnen dit onderzoek. Daarnaast gaat interpretatief onderzoek uit van het unieke van de persoon. Daarom kan de interpretatie van een persoon niet gelijk worden getrokken met het standpunt van een organisatie. Het zijn immers persoonlijke interpretaties van de werkelijkheid. Binnen dit onderzoek is daarom geprobeerd zo veel mogelijk citaten op zichzelf te laten staan en deze niet te laten spreken voor een hele organisatie of sector.

### *Theoretische concepten niet één op één vergelijkbaar*

Voor het onderzoek zijn drie benaderingen van samenwerking gebruikt. Vervolgens zijn verschillende aspecten hiervan opnieuw georganiseerd. Het voordeel hiervan is dat waardevolle inzichten van verschillende wetenschappers gecombineerd kunnen worden in een 'rijk' kader. Het nadeel is dat een nieuwe indeling nagenoeg nooit volledig consequent is en het vergelijken van concepten.

### *Vervolgonderzoek*

Voor vervolgonderzoek zijn verschillende invalshoeken mogelijk. Er is nog maar weinig bekend over de rol van semi-publieke/private partijen bij publiek-private samenwerking. Dit onderzoek biedt daar binnen de casus van het onderzoek inzicht in. Het zou interessant zijn om te kijken wat de invloed van deze nieuwe relatief nieuwe organisatievormen is op samenwerkingsprocessen. Verder is het waardevol om een vergelijking te maken tussen de achterliggende waarden van zowel publieke als private partijen en vervolgens te kijken naar overlap en verschillen (e.g. Bovens, 1996). Dat is binnen dit onderzoek nog onvoldoende gebeurd. Daarnaast biedt dit onderzoek slechts beperkt inzicht in de 'warme' fase van een incident. Het is daarom interessant om te kijken naar de spanning tussen wat er op beleidsniveau wordt besproken en op operationeel niveau wordt uitgevoerd. Op die manier kan gekeken worden of afspraken op beleidsniveau daadwerkelijk verschil maken. Een meer praktische invalshoek kan zijn om een vergelijkbaar onderzoek uit te voeren bij andere modaliteiten, zoals het vervoer over weg en water. Ook kan gekeken worden naar de Europese context. Verschillende respondenten gaven aan dat bepaalde aspecten van de incidentenbestrijding in Duitsland en België beter zijn georganiseerd dan in Nederland. Mogelijk levert onderzoek daarnaar nuttige inzichten voor de Nederlandse situatie.

### 8.3 Aanbevelingen

Op basis van dit onderzoek kunnen de volgende aanbevelingen worden gedaan:

1. Er is vanuit het veld behoefte aan coördinatie op bestuurlijk niveau. Deze coördinatie kan geborgd worden door middel van het opzetten van een netwerk administratieve organisatie (NAO)

#### *Toelichting*

Een NAO kan verschillende vormen hebben. Dit kan bijvoorbeeld een Spoortafel Veiligheid zijn op rijksniveau, waarbij bestuurders aanwezig zijn, zoals *'de directeuren van publieke en private organisaties, een hoge afvaardiging van de staatssecretaris, of de staatssecretaris zelf, sparringpartners op het hoogste niveau van het bedrijfsleven en het Veiligheidsberaad'* (R. 6). De bedoeling is dat zij integraal kijken naar het thema. Nils Rosmuller, lector Transportveiligheid bij het IFV (persoonlijke communicatie, 9 juni 2016) suggereert een orgaan voor de spoorsector, zoals de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit dit is binnen de voedingssector. Door middel van *'command and control'* kan deze aanjager het proces van de samenwerking onder druk zetten, waardoor de voortgang verbetert (De Bruijn et al., 2012).

2. Tussentijdse winsten zijn van groot belang voor de voortgang van het proces. Betrokken partijen moeten daarom blijven zoeken naar verschillende vormen van tussentijdse winst

#### *Toelichting*

Bij tussentijdse winsten kan het gaan om gezamenlijk oefenen, maar ook het succesvol inroepen van elkaars hulp bij echte incidenten. Als dit goed gaat, bieden deze ervaringen stimulans voor toekomstige samenwerking, omdat ze onderling wantrouwen weg kunnen nemen.

3. Voor ProRail is het belangrijk om zich te beseffen wat haar positie voor invloed heeft op het samenwerkingsproces. Voor de toekomst is het voor ProRail waardevol om te kijken wat de voorgestelde verandering van BV naar agentschap verandert voor haar eigen positie

#### *Toelichting*

De semi-publieke positie van ProRail roept veel vragen op bij de andere betrokken partijen. Vaak weten zij niet wat de positie is van ProRail en bestaat er onduidelijkheid over wat ProRail wel en niet mag. Deze rol maakt het voor ProRail lastig om zich te positioneren in het actorenveld. De (mogelijke) aanstaande verandering in de positie van ProRail biedt de kans om de eigen positie te herzien. Een kortere lijn met het Ministerie van IenM biedt mogelijkheden om een andere, bijvoorbeeld meer sturende rol, aan te nemen bij de samenwerking bij incidentenbestrijding.

## Bronnenlijst

- Ansell, C., Gash, A., (2008). Collaboration Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 11, 18, 543–571.
- Ansell, C., Boin, A., Keller, A., (2010). Managing transboundary crises: identifying the building blocks of an effective response system. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 18, 195–207.
- Baarda, D. B., Goede, M.P.M., De & Teunissen, J. (2005). *Basisboek Kwalitatief onderzoek*. Houten: Noordhoff Uitgevers.
- Boin, A. Hart, P. 't, Stern, E. & Sundelius, B. (2005) *The Politics of Crisis Management. Public Leadership under Pressure*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Bovens, M. (1996). De integriteit van de bedrijfsmatige overheid. In: Bovens, M. A. P. & Hemerijck, A. (red.). *Het verhaal van de moraal: een empirisch onderzoek naar de sociale bedding van morele bindingen*. Amsterdam, Boom. pp 150-170.
- Bovens, M. A. P., Hart, P. 't, & Twist, M. J. W. van (2001). *Openbaar bestuur, beleid, organisatie en politiek* (6e ed.). Alphen aan den Rijn, Nederland: Kluwer.
- Brandweer Nederland (2014). *Visie Incidentenbestrijding Gevaarlijke Stoffen*. Arnhem: Brandweer Nederland.
- Brandweer Nederland (2016). *Bedrijfsbrandweer*. Geraadpleegd via [www.brandweer.nl/organisatie/werken-brandweer/rangen\\_op\\_een\\_rijtje/bedrijfsbrandweer/](http://www.brandweer.nl/organisatie/werken-brandweer/rangen_op_een_rijtje/bedrijfsbrandweer/) (15-5-2016).
- Bruijn, H. de, Heuvelhof, E., ten & 't Veld, R. in (2012). *Procesmanagement – over procesontwerp en besluitvorming*. Amsterdam: Academic Service.
- Bryman, A. (2012). *Social research methods*. Oxford: Oxford University Press.
- Canoy, M., M. Janssen, B. Vollaard (2001), PPS: een uitdagend huwelijk, publiek-private Samenwerking bij Combinatieprojecten, Den Haag: CPB.
- Duursma, M. (2016, 23 juni). 'Dijksma pakt kamer in over ProRail. *NRC Handelsblad*. Geraadpleegd van [www.nrc.nl/handelsblad/2016/06/23/dijksma-pakt-kamer-in-over-prorail-2880137](http://www.nrc.nl/handelsblad/2016/06/23/dijksma-pakt-kamer-in-over-prorail-2880137)
- Emerson, K., Nabatchi, T. & Balogh, S. (2011). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of public administration research and theory*. 21(1), 1-29.
- Flyvbjerg, B. (2006). *Five Misunderstandings About Case-Study Research*. *Qualitative Inquiry*, 12 (2), 219-245.
- Focus: Magazine van de Brandweer Zuid Limburg (2015). *Bedrijfsbrandweer Chemelot en Veiligheidsregio Zuid-Limburg halen banden aan. Eén team voor chemische incidenten*, pp. 7-8. Limburg: Limburg: Brandweer Zuid Limburg.
- Geneeskundige hulpverleningsorganisatie in de regio (GHOR) Academie (2012). *De GHOR als partner in crisisbeheersing en rampenbestrijding*. Twente: GHOR Academie.
- Gils, M. Van & Klijn, E.H. (2007). Complexity in Decision Making: The Case of the Rotterdam Harbour Expansion. *Connecting Decisions, Arenas and Actors in Spatial Decision Making, Planning Theory & Practice*, 8 (2), 139-159. Routhledge: Londen.
- Hood, C. (1991). A Public Management For All Seasons? *Public Administration*, 69 (Spring), 3-19.

- Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) (2015). *Botsing tussen twee treinen op emplacement Tilburg Goederen. Onderzoek naar aanleiding van de botsing tussen een reizigerstrein en een goederentrein op 6 maart 2015*. Den Haag: ILT.
- Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (OOV), *Ministerie van Veiligheid & Justitie (2011). Brand Chemie-Pack Moerdijk. Een onderzoek naar de bestrijding van (de effecten van) het grootschalig incident*. Den Haag: OOV.
- Kenis, P. N., & Provan, K. G. (2008). Het network-governance-perspectief. In T. Wentink (Ed.), *Business Performance Management. Sturen op prestatie en resultaat*. (pp. 296-312). Amsterdam: Boom Academic.
- Killaars, H. (2016, 9 juni). Rapport Veiligheidsregio Midden-West Brabant. In Bos, A. (Voorzitter). *Symposium Incidentbestrijding op het spoor*. Symposium van Instituut Fysieke Veiligheid en ProRail, Arnhem.
- Klijn, E. H. & Teisman, G. (2005). Public-private partnerships as the management of co-production: strategic and institutional obstacles in a difficult marriage. *The challenge of public-private partnerships: Learning from international experience*. 95-116.
- Klijn, E.H., & Twist, M.J.W. van. (2007). *PPS in Nederland : retoriek of bloeiende praktijk?* Rotterdam: Erasmus University Rotterdam.
- Koppenjan, J. & E.H. Klijn (2004). *Managing uncertainties in networks – A network approach in problem solving and decision-making*, Routledge, Londen.
- Lieshout, Van, M. (2016, 6 april). Giftreinen rijden via verlengde Betuweroute door steden. *De Volkskrant*.
- McEvily, B., Perrone, V., & Zaheer, A. (2003). Trust as an organizing principle. *Organization Science*, 14, 91-103.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) (2013). *Toezichtvisie IenM 2013-2017 'Verantwoorde Uitvoering'*. Den Haag: IenM.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) (2015). *Aanbieding onderzoek Informatiesysteem Gevaarlijke Stoffen*. Den Haag: IenM.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) (2015). *Beheerconcessie 2015-2025*. Den Haag: IenM.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (V&J) (2012). *Magazine Nationale Veiligheid en Crisisbeheersing - februari*. Den Haag: Ministerie van V&J.
- Ministerie van Verkeer & Waterstaat (2010). *Versterkingsmaatregelen LIOGS. Sterkte/zwakte-analyse van TUIS en Belintra om te komen tot versterkingsmaatregelen van het LIOGS*. Den Haag: Ministerie van Verkeer & Waterstaat.
- Montfort, C.J., Esther, H., & Neelissen, P. (2009). Verslaggeving en verantwoording bij ZBO's en RWT's. In T.A. Thiel, F.D.J. Schaik, M. Dees, & G.T. Budding (Eds.), *Handboek 'Publiek management, Externe verslaggeving van publieke organisaties'*. (pp. 123-148). Den Haag: SDU-uitgevers.
- Moynihan, D. P. (2009) The Network Governance of Crisis Response: Case Studies of Incident Command Systems. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 19 (4), 895-915.
- Nederlandse Omroep Stichting (NOS) (2016, 26 mei). *Veel meer gevaarlijke stoffen op het spoor dan toegestaan*. Geraadpleegd via [www.nos.nl/artikel/2107424-veel-meer-gevaarlijke-stoffen-op-het-spoor-dan-toegestaan.html](http://www.nos.nl/artikel/2107424-veel-meer-gevaarlijke-stoffen-op-het-spoor-dan-toegestaan.html) (13-6-2016).



- Omgevingsdienst (2016). *Externe veiligheid: taken*. Geraadpleegd via [www.ozhz.nl/externe-veiligheid-taken/](http://www.ozhz.nl/externe-veiligheid-taken/) (11-03-2016).
- Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) (2016). *Risicobeheersing bij spoorvervoer gevaarlijke stoffen. Treinbotsing Tilburg*. Den Haag: OVV.
- ProRail (2014) *Themafolder gevaarlijke stoffen*. Utrecht: ProRail.
- ProRail (2015) *Uitgewerkte visie IBGS ProRail, Incidentenbestrijding GS op het spoor; vergroten eigen expertise en coördinerende rol*. Utrecht: ProRail.
- ProRail (2015B) *Document Juridische Analyse 25 juni 2015 ProRail 'Gevaarlijke stoffen, betrokken partijen, taken en bevoegdheden'*. Utrecht: ProRail.
- ProRail, DB Schenker & Nederlandse Spoorwegen (NS) (2015). *Eindrapport naar de toedracht en de directe gevolgen van de treinbotsing op 6 maart 2015 in de gemeente Tilburg*. ProRail, DB Schenker & NS: Utrecht.
- ProRail (2016A) *Handboek Algemeen Leider*. Utrecht: ProRail
- ProRail (2016B) *Handboek Incidentmanagement Rail*. Utrecht: ProRail.
- Provan, K. G. & Kenis, P. N. (2008). Modes of network governance: Structure, management and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory* 18(2) 229–52.
- Rhodes, R.A.W. (1994). The Hollowing out of the State: The Changing Nature of Public Service in Britain. *Political Quarterly*, 65, 138-151.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Foreword by Professor R.A.W. Rhodes*. In W. Kickert, E.H. Klijn & J. Koppenjan (Eds). *Managing complex networks* (pp. xi – xvi). Californië: Sage Publishing.
- Rijksoverheid (2016). *Wet veiligheidsrisico*. Geraadpleegd via <http://wetten.overheid.nl/BWBR0027466/2016-01-01> (14-3-2016).
- Rijksoverheid (2016B). *Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid*. Geraadpleegd via <http://wetten.overheid.nl/BWBR0017613/2010-10-10> (10-3-2016).
- Rijksoverheid (2016C). *Besluit Spoorverkeer*. Geraadpleegd via <http://wetten.overheid.nl/BWBR0017624/2015-07-04> (12-5-2016).
- Roller, E, Te (2015) Spoortransport kan nog veiliger. *Chemie Magazine* (4) 41-42.
- Rosmuller, N. (2013). *Transportveiligheid: ketens verbinden, netwerken smeden* (Lectorale rede). Arnhem: Instituut Fysieke Veiligheid.
- Rosmuller, N. & Spobeck, H. (2015). Transportveiligheid zaak van overheid én bedrijfsleven. *Tijdschrift Milieu*. 2015 (6), pp. 28-29.
- Silverman, D. (2011). *Interpreting qualitative data*. Londen: Sage Publications.
- Sitech Services (2016). *Rol van bedrijfsbrandweren in het specialistisch brandweeroptreden*. Geleen: Sitech Services.
- Smit, N, & Thiel, S. Van (2002). De zakelijke overheid: publieke en bedrijfsmatige waarden in publiek-private samenwerking. *Bestuurskunde*, nr. 6, pp. 226-234.
- SpoorPro.nl (2016, 29 februari). Rangeerterrein Kijfhoek [Foto]. Geraadpleegd via [www.spoorpro.nl/spoorbouw/2016/02/29/computersysteem-kijfhoek-risico-voor-spoorgoederenvervoer/](http://www.spoorpro.nl/spoorbouw/2016/02/29/computersysteem-kijfhoek-risico-voor-spoorgoederenvervoer/)
- Thiel, S. Van (2007). *Bestuurskundig onderzoek. Een methodologische inleiding*. Uitgeverij Coutinho Bussum.
- Verschuren, P. J. M. (2009). *De probleemstelling voor een onderzoek*. Houten: Spectrum.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), (2008). *Infrastructures, time to invest*. Den Haag: WRR.

## Bijlagen

### Bijlage 1: Respondenten

#### Overzicht respondenten verdiepende interviews

| <b>Naam</b>       | <b>Functie</b>   | <b>Organisatie</b>  |
|-------------------|--|---|
| R. Amesz          | Beleidsadviseur Veiligheid en Adviseur Gevaarlijke Stoffen bij de publieke brandweer   | ProRail en publieke brandweer                               |
| J. van Belzen     | Burgemeester gemeente Barendrecht  | Gemeente Barendrecht  |
| W. Botjes         | Procesleider Milieu  | ProRail   |
| H. Brill          | Ambassadeur Distributie en Veiligheid  | SABIC   |
| S. Dekkers        | Vakspecialist Safety Management  | ProRail   |
| M. Deuning        | Ploegleider Incidentbestrijding Randstad Zuid en werkzaam bij de vrijwillige brandweer | ProRail en publieke brandweer                               |
| M. Groenendijk    | Accountmanager Bedrijven   | Gezamenlijke Brandweer                                      |
| M. Korteweg Maris | Beleidsadviseur (Transport) Veiligheid   | Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie (VNCI)    |
| M. Oprel          | Veiligheidsadviseur Gevaarlijke Stoffen Per Spoor                                      | DB Cargo  |
| R. Smeets         | Performance Engineer Risicobeheersing & Incidentbestrijding                            | Bedrijfsbrandweer Sitech                                    |
| H. Spobeck        | Programmamanager Landelijk Expertisecentrum Transportveiligheid (LEC-TV)               | Instituut Fysieke Veiligheid (IFV)                          |
| M. Tenpierik      | Adviseur Incidentenbestrijding   | ProRail   |
| S. Tooten         | Programmamanager Gevaarlijke Stoffen   | ProRail   |
| G. Zomer          | Voorzitter Vakgroep Incidentbestrijding Gevaarlijke Stoffen                            | Veiligheidsregio Noord-Holland Noord en Brandweer Nederland |

#### Overzicht respondenten verkennende gesprekken

| <b>Naam</b>    | <b>Functie</b>                           | <b>Organisatie</b> |
|----------------|--|--------------------|
| M. van Brussel | Senior Projectmanager                    | ProRail            |
| T. Cornelissen | Manager Veiligheid en Milieu Organisatie | ProRail            |
| M. Malipaard   | Beleidsadviseur Veiligheid               | ProRail            |
| R. Roos        | Beleidsadviseur Incidentenbestrijding    | ProRail            |
| A. de Ruiter   | Officier van Dienst-Rail                 | ProRail            |

Overzicht aanwezigen bij verdiepingsbijeenkomst 5/4/2016

| <b>Naam</b>      | <b>Functie</b>  |
|------------------|---|
| M. van den Bosch | Lid ploeg Incidentbestrijding Randstad-Zuid                     |
| W. Botjes        | Procesleider Milieu   |
| M. van Brussel   | Senior Projectmanager   |
| M. Deuning       | Ploegleider Incidentbestrijding Randstad Zuid                   |
| E. Drost         | Communicatieadviseur <i>(later aangesloten)</i>                 |
| J. Konings       | Adviseur Incidentenbestrijding                                  |
| J. Oosshot       | Masterstudent en onderzoeksstagiair                             |
| R. Roos          | Beleidsadviseur Incidentenbestrijding                           |
| A. Scholz        | Programmamanager  |
| M. Tenpierik     | Adviseur Incidentenbestrijding                                  |
| S. Tooten        | Programmamanager Gevaarlijke Stoffen <i>(later aangesloten)</i> |

## **Bijlage 2: Topiclijst**

### **1. Start**

- Dank
- Voorstellen: wie ben ik, opleiding
  - Aanleiding onderzoek
  - Stage
  - Focus van onderzoek
  - Andere respondenten
- *Zijn de verwachtingen wederzijds? Vragen?*
- *Opnemen van interview goed? Niet herkenbaar citeren, wel bijlage*

### **2. Introductie respondent**

- *Kunt u kort iets vertellen over uw werk?*
- *Kunt u wat vertellen over uw betrokkenheid bij incidenten?*
- *Op welke manier bent u betrokken bij dit thema?*

### **3. Startcondities**

- *Hoe gaat het nu? Wat is sterk/kwetsbaar?*
- *Waar ligt in meer algemene zin volgens u nu de uitdaging?*
- *Met wat voor samenwerking heeft u te maken?*
- *Politiek bestuurlijke context: Bestuurlijk, juridisch, politiek? Welke rol spelen deze factoren?*
- Aantal deelnemers
- Middelen: *Geld, tijd, macht, expertise?*
- Machtsverhoudingen en rollen
- Vertrouwen: *Delen van (gevoelige) informatie en verantwoordelijkheden, kwetsbaarheid, transparantie, openstellen?*
- Prikkel om te participeren: *Sense of urgency?*

### **4. Proces**

- *Institutionele inrichting: Alle relevante partijen betrokken? Waar? Open proces?*
- *Consensus: Zelfde doelen, taal, prioriteiten, waarden?*
- *Voortgang: Quick wins? Continuïteit?*
- *Behoeft aan netwerkcompetenties: Waaraan? Coördinatie? Waarom?*
- *Leiderschap: Aanwezig? Wie? Welke rol? Waarom?*

### **5. Vorm (eventueel)**

- *Hoe ziet u de samenwerking over een aantal jaar voor zich?*
- *Op basis van behoefte aan netwerkcompetenties: wat is een geschikte partij om te coördineren? Voor- en nadelen?*

### **6. Afsluiting**

- *Wat heb ik niet gevraagd, maar is wel relevant?*
- *Vragen van respondent?*
- *Andere relevante respondenten/snowball sampling?*
- Toesturen transcript en eindresultaat
- Dank