

Leren van “schurende ketens”

**“Wat leert recente casuïstiek ons over de aanwezigheid van schurende ketens tussen
Rijkswaterstaat en de algemene kolom?”**

Auteur: Sophia D. Dingenouts-Koops

Frouwesân 91, Leeuwarden

E-mailadres: sophiadingenouts@gmail.com

Telefoonnummer: 06-21834451

Masterthesis MCPM6, Januari 2017

Studentnummer: 350305

Opleiding Master of Crisis and Public Order Management (MCPM)

Instituut Fysieke Veiligheid en Politie Academie

Thesisbegeleider: Mr. Drs. W. Jong

Datum: 12 januari 2019

VOORWOORD

In januari 2017 ben ik gestart met de Master of Crisis and Public Order Management (MCPM) opleiding. Een periode van twee jaar die in het teken heeft gestaan van enerzijds de opleiding en anderzijds een grote oliebestedingsoefening op de Waddenzee (2017). Ik wil Marcel Klaver en Jaap Eikelboom bedanken dat zij binnen Rijkswaterstaat mij de mogelijkheid hebben gegeven om deze opleiding te volgen. Het was twee jaar veel studeren en ik heb veel kunnen leren van de klasgenoten uit de andere kolommen.

Bij het tot stand komen van de thesis sta je er alleen voor. Ik wil dan ook mijn begeleider Wouter Jong bedanken voor de begeleiding die ik in deze periode heb gekregen en de snelle feedback op de aangeleverde concepten.

Verder wil ik uiteraard mijn man en kinderen bedanken voor hun begrip in deze periode waarin het soms lastig was om de balans tussen werk, privé en studie te behouden. Zonder hun steun was dit zeker niet gelukt. Ook wil ik mijn ouders bedanken die altijd voor mij klaar hebben gestaan in deze periode. Daarnaast wil ik collega's, familie en vrienden bedanken voor hun begrip dat ik niet altijd mee heb gedaan aan alle sociale activiteiten en een stapje terug heb gedaan in het organiseren van activiteiten.

Mieke Attema, Cora van der Hoek, Wendy Kiel en Willem Riesenkamp, wil ik bedanken voor jullie collegiale inbreng en ondersteuning. Tot slot wil ik iedereen bedanken die ik heb mogen interviewen voor het onderzoek en de leden van de Coördinatie Regeling Waddenzee voor hun bijdrage.

Ik ben blij met het resultaat van mijn onderzoek en hoop dat ik de uitkomst binnen Rijkswaterstaat en de Veiligheidsregio's kan presenteren, zodat bij de implementatie van Crisismanagement 2.0 we kunnen leren van de "schuring uit de recente casuïstiek" en dat dit bijdraagt aan een verdere versterking samenwerking Rijkswaterstaat en Veiligheidsregio's.

Tijdens het afronden van deze scriptie vond boven de Waddeneilanden het ongeluk met de MCS Zoë plaats. De evaluaties van die containerramp zal moeten uitwijzen of de conclusies van dit onderzoek ook daar zijn terug te vinden.

SAMENVATTING

Om een bijdrage te kunnen leveren aan de versterking samenwerking Rijkswaterstaat en algemene kolom (gemeenten, Veiligheidsregio's) is gekeken wat recente casussen ons leert over de samenwerking tussen Rijkswaterstaat en de algemene kolom.

Het onderzoek betreft een empirisch, kwalitatief onderzoek. Voor het onderzoek is een literatuurstudie (1999-heden) gedaan naar factoren voor schurende ketens en is een documentenstudie uitgevoerd op basis van recente casuïstiek waarbij Rijkswaterstaat en de algemene kolom waren betrokken. De volgende zes casussen zijn hiervoor gebruikt: Stranding bulrug Texel (2012); Scheepsbrand in Scheveningen (2014); Kettingbotsing dichte mist A58 (2014); Pyrazool in de Maas (2015); Lekkende tankauto A73 (2015) en aanvaring stuw Grave (2016). Tijdens het onderzoek zijn zeventien interviews uitgevoerd, waardoor in alle casussen de algemene kolom en de functionele kolom is bevroegd. Binnen de kolommen zijn verschillende niveaus geïnterviewd.

Door middel van zes deelvragen is antwoord gegeven op de hoofdvraag, "Wat leert recente casuïstiek ons over de aanwezigheid van schurende ketens tussen Rijkswaterstaat en de algemene kolom?"

Het literatuuronderzoek (chronologisch beschreven) laat niet direct een kantelpunt of ontwikkeling zien die van waarde is geweest voor het onderzoek. Ook de komst van de Veiligheidsregio's (2010) laat geen herkenbaar kantelpunt zien, die duidt op veranderingen met betrekking tot schurende ketens voor en na 2010.

De factor "imago op bestuurlijk niveau" kwam duidelijk als schuring naar voren tijdens de bijeenkomst met de focusgroep (bestuurders en betrokkenen Coördinatie Regeling Waddenzee).

Uit het onderzoek blijkt dat schurende ketens zich nog steeds voordoen in recente casuïstiek waarbij Rijkswaterstaat en de algemene kolom samenwerken in de periode 2012-2018. Binnen de onderzochte recente casuïstiek zijn achttien factoren aan te wijzen die schuring hebben veroorzaakt.

Daarnaast is het opvallend dat de geïnterviewden vanuit Rijkswaterstaat sneller over "schuring" spraken dan de geïnterviewden vanuit de Veiligheidsregio en/of gemeente. Dit betekent ook dat schuring een gevoel is (persoonsafhankelijk) en niet altijd direct meetbaar.

Het lijkt zelfs organisatieafhankelijk te zijn. Verder valt op dat bij de vier “natte” incidenten/crisis die zijn onderzocht in alle gevallen schuring is opgetreden, terwijl bij de twee “droge” casussen geen of nauwelijks schuring optrad.

Ten opzichte van de factoren die in de jaren negentig werden beschreven heeft er een verschuiving van factoren voor “schuring” plaatsgevonden. Op basis van de recente casuïstiek zijn factoren zoals: onvoldoende gezamenlijk (bestuurlijk) opleiden en oefenen, elkaar kennen en begrip hebben voor elkaars belangen, geen goed (acuut) netwerkmanagement niet meer naar voren gekomen.

Dit betekent voor de samenwerking tussen Rijkswaterstaat en de algemene kolom dat het bespreekbaar maken van de schuringsfactoren welke uit dit onderzoek naar voren zijn gekomen, zowel voor, tijdens en na een crisis de samenwerking nog verder kan verbeteren. De meest genoemde oplossingsrichting is de GRIP-structuur gebruiken om factoren voor schuring te voorkomen.

Met behulp van het onderzoek is antwoord gegeven op de deelvragen. De conclusies en aanbevelingen uit het rapport worden aangeboden aan Rijkswaterstaat ten behoeve van de implementatie Crisismanagement 2.0.

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord.....	2
Samenvatting	3
1 Verkenning van het onderzoeksonderwerp.....	7
1.1 Inleiding	7
1.2 Aanleiding.....	7
1.3 Probleemstelling	9
1.4 Doelstelling	11
1.5 Gehanteerde definities	11
1.6 Theoretisch kader	14
2 Methodologie	17
2.1 Hoofdvraag	17
2.2 Deelvragen	17
2.3 Het onderzoek.....	18
2.4 Literatuuronderzoek (fase1)	18
2.5 Focusgroep onderzoek	19
2.6 Casestudy (fase 2).....	19
2.7 Verdiepende Interviews (fase 3).....	22
2.8 Schema methodologie	23
3 Resultaten	24
3.1 Literatuuronderzoek (fase 1)	24
3.2 Focusgroep.....	34
3.3 Factoren die voorkomen in recente casuïstiek (fase 2 en 3).....	36
3.3.1 <i>Scheepsbrand Scheveningen, 23 juni 2014</i>	37
3.3.2 <i>Pyrazool in de Maas, augustus 2015</i>	38
3.3.3 <i>Kettingbotsing A58,</i>	40
3.3.4 <i>Lekkende tankauto A73</i>	40
3.3.5 <i>Aanvaring stuw Grave, 2016</i>	40
3.3.6 <i>Stranding bultrug Texel, 2012</i>	42
3.3.7 <i>Overzicht voorlopige lijst factoren</i>	43
3.4 Aanvullende factoren (fase 2 en 3).....	44
3.4.1 <i>Scheepsbrand Scheveningen</i>	44
3.4.2 <i>Pyrazool in de Maas</i>	44

3.4.3	<i>Kettingbotsing A58</i>	45
3.4.4	<i>Lekkende tankauto A73</i>	45
3.4.5	<i>Aanvaring stuw Grave</i>	45
3.4.6	<i>Stranding bultrug Texel</i>	46
3.4.7	<i>Overzicht aanvullende factoren</i>	46
3.5	Effecten in de crisisbeheersing als gevolg van schuring (fase 3).....	47
4	Discussie.....	48
4.1	Factoren die voorkomen in recente casuïstiek	48
4.2	Aanvullende factoren	49
4.3	Effecten op de crisisbeheersing	50
4.4	Discussie per casus	50
4.4.1	<i>Scheepsbrand Scheveningen</i>	50
4.4.2	<i>Pyrazool in de Maas</i>	51
4.4.3	<i>Kettingbotsing A58</i>	51
4.4.4	<i>Lekkende tankauto A73</i>	52
4.4.5	<i>Aanvaring stuw Grave</i>	52
4.4.6	<i>Stranding bultrug Texel</i>	53
5	Conclusies.....	54
6	Aanbevelingen.....	59
7	Bibliografie.....	62
8	Bijlagen.....	64
8.1	Crisisorganisatie RWS	64
8.2	Crisismanagement 2.0	65
8.3	Overzicht lessen uit crises en mini-crisis I&W (2012-2016).....	66
8.4	Resultaten formulieren focusgroep.....	67
8.5	Vragenlijst interviews	68
8.6	Lijst met geïnterviewden	69
8.7	Casussen.....	70
8.7.1	<i>Scheepsbrand Scheveningen, 2014</i>	70
8.7.2	<i>Pyrazool in de Maas, 2015</i>	72
8.7.3	<i>Kettingbotsing dichte mist A58, 2014</i>	74
8.7.4	<i>Lekkende tankauto A73, 2015</i>	78
8.7.5	<i>Aanvaring Stuw Grave, 2016</i>	79
8.7.6	<i>Stranding Bultrug Texel, 2012</i>	82
8.8	Lijst met gebruikte afkortingen	84
8.9	Uitvoering planning	85
8.10	Plan van aanpak	86

1 VERKENNING VAN HET ONDERZOEKSONDERWERP

1.1 INLEIDING

Rijkswaterstaat (RWS) heeft mij de kans gegeven deze masteropleiding te doen. Daarom heb ik gekozen voor een onderwerp dat een relatie heeft met de professionaliseringsslag Crisismanagement 2.0 waar Rijkswaterstaat momenteel aan werkt. Een belangrijk onderwerp daarbij is de samenwerking tussen RWS en de Veiligheidsregio's. Deze samenwerking tussen de functionele (RWS) kolom en de algemene (Veiligheidsregio's) kolom verliep in het verleden niet altijd vlekkeloos en werd ook wel als "schurende ketens" aangeduid. Vanuit die invalshoek is het niet alleen interessant, maar ook leerzaam om te achterhalen of recente casuïstiek ons nieuwe inzichten geeft over de aanwezigheid van schurende ketens tussen Rijkswaterstaat en de algemene kolom. Bijlage 8.1 geeft de crisisorganisatie weer van Rijkswaterstaat.

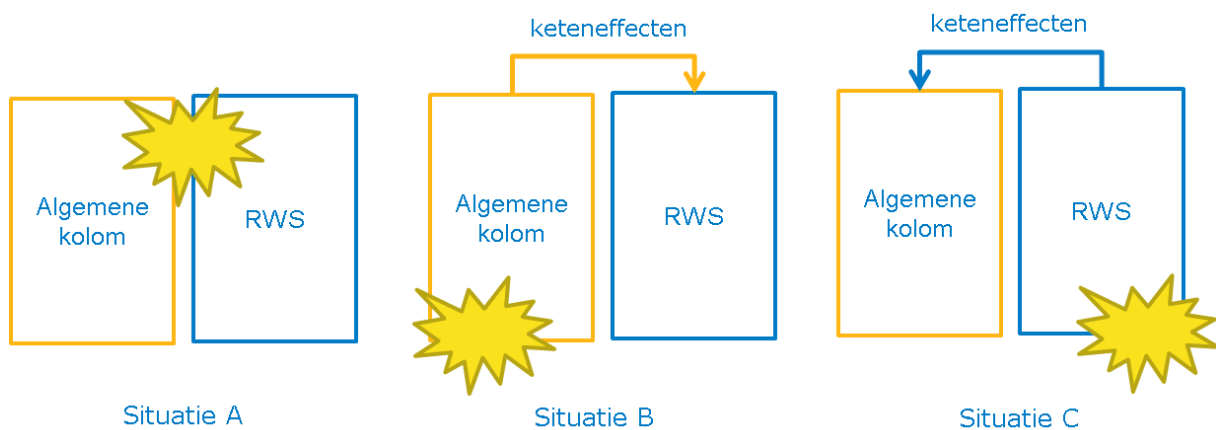
1.2 AANLEIDING

Rijkswaterstaat is in 2018 gestart met het programma Crisismanagement 2.0 (vanaf hier: CM 2.0) om de eigen crisisorganisatie te versterken. Dit versterkingsprogramma heeft twee hoofddoelstellingen. Ten eerste het versterken van de robuustheid van crisismanagement binnen Rijkswaterstaat (RWS functioneert meer als een geheel, de kwaliteit en kwantiteit van de beschikbare capaciteit wordt verbeterd en het crisisbewustzijn binnen RWS wordt vergroot) en ten tweede de versterking van de samenwerking tussen Rijkswaterstaat en de Veiligheidsregio's. Met mijn onderzoek wil ik een bijdrage leveren aan de tweede hoofddoelstelling. Op dit moment richt CM 2.0 zich voornamelijk op de eerste hoofddoelstelling. In april 2018 heeft het bestuur van Rijkswaterstaat besloten om in het project Crisismanagement 2.0 'oplossingsrichting 3: Eén RWS crisisteam' uit te laten werken in een implementatieplan. Een schets van dit voorstel is weergegeven in bijlage 8.2. Op 5 oktober 2018 is het implementatieplan door het bestuur van Rijkswaterstaat vastgesteld.

Het programma Crisismanagement 2.0 is mede naar aanleiding van o.a. de aanbevelingen uit de evaluatierapporten gestart. Specifiek ging het om aanbevelingen naar aanleiding van de calamiteiten rond de Merwedebrug en het ongeval bij de stuw in Grave (Kamphorst, Van Zanten, & Van der Reijden, 2017). Beide incidenten vonden eind 2016 plaats. In de aanleiding van het rapport crisismanagement 2.0 (Rijkswaterstaat, 16 februari 2018) wordt vastgesteld dat crises complexer worden. Steeds vaker zijn crises multidisciplinair, met veel afhankelijkheden en veel verschillende stakeholders. Er wordt nu onvoldoende rekening gehouden met keteneffecten. Dat geldt zowel voor zaken die RWS rechtstreeks raken, als ook voor de keteneffecten die externe partijen kunnen veroorzaken bij RWS en omgekeerd.

Die constatering sluit aan bij hoogleraar Arjen Boin, die schrijft over *“the increasingly transboundary nature of crises”* (Boin, 't Hart, Stern, & Sundelius, 2017). Als een crisis zich niet meer aan afgebakende domeinen houdt, impliceert het dat een bestuurlijke sensitiviteit nodig is om mee te kunnen denken in dergelijke keteneffecten buiten het eigen domein. Een dergelijke sensitiviteit leek in de cases van de Merwedeburg en de stuw in Grave beperkt aanwezig te zijn. Daarnaast lijkt er in die cases ook onvoldoende rekening te zijn gehouden met keteneffecten.

Keteneffecten kunnen op verschillende manieren plaatsvinden: van de algemene kolom naar de functionele kolom of vice versa. Onder de algemene kolom, oftewel de algemene keten, wordt verstaan de algemene rampenbestrijding ('generieke' openbare orde en veiligheid) en de handhaving van de openbare orde. Rijkswaterstaat daarentegen is een van de functionele ketens. Bij crises richt de focus van Rijkswaterstaat zich primair op het eigen beleidsterrein. De verschillende manieren waarop keteneffecten kunnen voorkomen is in onderstaand model weergegeven.



FIGUUR 1 KETENEFFECTEN

In figuur 1, situatie A, hebben RWS en de algemene kolom beide een primaire rol (bijvoorbeeld kettingbotsing op een snelweg). In figuur 1, situatie B, heeft de algemene kolom een primaire rol en ondervindt RWS indirect de effecten van het incident op haar processen (gekantelde tankauto met grote lekkage). En in figuur 1, situatie C, heeft RWS een primaire rol en wordt de openbare orde en veiligheid niet direct geraakt door het incident, maar pas na enkele uren/dagen (bijvoorbeeld hoogwater, olieramp op zee, dalende waterstand).

Als adviseur crisismanagement bij Rijkswaterstaat herken ik deze wisselwerking tussen algemene kolom en functionele kolom en de wisseling van rollen die ermee gepaard gaan. Tijdens een bestuurlijke dilemmasessie als onderdeel van de oefening Olie Alert Waddenzee (2017) bleek dat bestuurders die actief zijn in het gebied van Rijkswaterstaat (burgemeesters van de Waddeneilanden en de kustgemeenten, de voorzitter van de Veiligheidsregio), bij

crises waarin Rijkswaterstaat het voortouw neemt, nog steeds zoekende zijn naar hun rol in de bestuurlijke samenwerking. Waar de samenwerking in een GRIP4 situatie onder leiding van een voorzitter van de Veiligheidsregio uitgekristalliseerd is, wordt de samenwerking minder vanzelfsprekend als Rijkswaterstaat de leiding heeft bij een crisis waarin vooral een functionele kolom aan zet is. Uit de oefening bleek dat een goede informatiepositie en consultatie van betrokken organisaties essentieel is, ook al hebben deze niet direct een rol in de incidentbestrijding (Van Zanten & Peeters, Verslag dilemmasessie Oliebestrijding op de Waddenzee, 4 september 2017). De betrokken organisaties kunnen dan beter inschatten of mogelijke neveneffecten wel inzet van hun organisatie kunnen vragen.

1.3 PROBLEEMSTELLING

Hierboven zijn voorbeelden gegeven van spanningen tussen de algemene kolom en die van Rijkswaterstaat. Die spanningen doen zich voor op het gebied van bevoegdheden ('van wie is de crisis?'), maar kunnen ook voortvloeien uit tegengestelde belangen of verschillende inschattingen van de impact van crises. Waar de ervaringen over de olievervuiling op de Waddenzee naar voren kwamen in een oefening, is het niet ondenkbaar dat deze spanning zich ook tijdens echte crises voordoet.

In 1998 introduceerde het Crisis Onderzoek Team (COT) in haar rapport "Extreme regen 1998" (een onderzoek naar extreme regenval) het begrip "schurende ketens". Met dit begrip werd bedoeld dat verschillende bestuursorganen binnen het openbaar bestuur tijdens een crisis verschillende belangen (kunnen) hebben, wat tot onderlinge frictie ("schuring") leidt. Volgens de auteurs deden zich vooral in de afstemming tussen de ketens zowel voorafgaand, tijdens als na de regenval in 1998 de voornaamste knelpunten voor (COT, 1999).

Los daarvan is het goed om te realiseren dat de samenwerking tussen Rijkswaterstaat en de Veiligheidsregio een samenwerking is tussen twee organisaties die vanuit een ander denkkader naar crises kijken. Waar Rijkswaterstaat van oudsher uit "ingenieurs" bestaat (met leidinggevenden met een achtergrond in civiele techniek, waterbouwkundigen), moet worden samengewerkt met een algemene kolom waarin op bestuurlijk niveau juristen en bestuurskundigen aan de touwtjes trekken (burgemeesters). Dat de samenwerking niet altijd vlekkeloos verloopt, heeft wellicht (dus) ook organisatorische en culturele aspecten in zich.

In het rapport "Extreme regen 1998; schurende ketens in het openbaar bestuur" staat hierover het volgende (p.174). "*Het bestuurlijk optreden werd in sterke mate beïnvloed door*

contextuele factoren, zoals voorgeschiedenis, bestuursstijl en –cultuur en persoonlijke elementen”.

Inmiddels zijn we 20 jaar verder, maar lijkt het erop dat, ondanks ontwikkelingen op het gebied van wetgeving, multidisciplinair oefenen en toenemende inspectie, de schurende ketens nog steeds bestaan. Niet alleen tussen de algemene kolom en de functionele kolom van de waterschappen, waar de evaluatie uit 1998 over schrijft, maar ook tussen de algemene kolom en andere functionele kolommen. Hieronder worden twee citaten omschreven uit Rijkswaterstaat gerelateerde evaluaties waaruit die spanningen in bevoegdheden blijken.

Naar aanleiding van het incident bij de stuw in Grave schrijft Berenschot in haar evaluatie: “RWS, waterschappen en gemeenten verwachten dat de veiligheidsregio’s de coördinerende rol bij elke multidisciplinaire crisis op zich nemen. De veiligheidsregio’s zien dat anders en voelen zich (alleen) verantwoordelijk voor (de effecten op) de openbare orde en veiligheid” (Van Zanten, Van der Reijden, Slot, Kamphorst, & Duvekot, 2017). Oftewel: het beeld over de optimale vorm van coördinatie bij een multidisciplinair incident verschilt per organisatie.

Daarnaast deed een soortgelijke situatie zich voor bij de pyrazool crisis in 2015. Die casus was als volgt: een Limburgs bedrijf loosde in de zomer van 2015 pyrazool in de Maas. Drie drinkwaterbedrijven besloten de rivier niet meer te gebruiken als bron voor de inname van water. Er was weinig bekend over de schadelijke effecten van pyrazool en er was geen norm voor pyrazool in drinkwaterbronnen. Er was een veelheid aan partijen en belangen. Eén van de dilemma’s was: wie neemt de regie? In deze casus was de algemene kolom het minst in beeld (Van Duin, Wijkhuijs, Jager, & Merks, 2016).

Onderzoeksvraag

Rijkswaterstaat is bezig met Crisismanagement 2.0. Vanuit die achtergrond wil ik analyseren of er nog winst te behalen is op schurende ketens, en zo ja, wat kunnen we daar in crisismanagement aan doen om schuring in de toekomst te voorkomen, met als doel om de samenwerking tussen Rijkswaterstaat en de algemene kolom nog verder te versterken en te verbeteren.

Mijn onderzoeksonderwerp luidt:

“Wat leert recente casuïstiek ons over de aanwezigheid van schurende ketens tussen Rijkswaterstaat en de algemene kolom?”

1.4 DOELSTELLING

Om een bijdrage te kunnen leveren aan de versterking samenwerking Rijkswaterstaat en algemene kolom (gemeenten, Veiligheidsregio's) wil ik kijken wat recente casussen ons leren over de samenwerking tussen Rijkswaterstaat en de algemene kolom. Is er na 20 jaar nog steeds sprake van "schurende ketens", zoals het COT dat in 1998 al observeerde in de samenwerking tussen de functionele kolom en de algemene kolom? Wat leert ons dit? Wat kan dit betekenen voor het programma Crisismanagement 2.0 van Rijkswaterstaat?

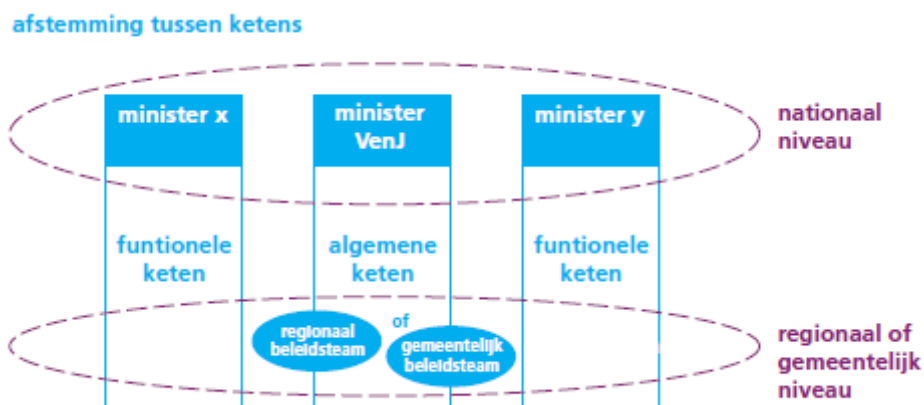
1.5 GEHANTEERDE DEFINITIES

Om dit onderzoek te verduidelijken worden hieronder de belangrijkste begrippen uit de literatuur, zoals gebruikt in het onderzoek toegelicht. De meest relevante begrippen zijn:

- Bestuurlijke afstemming
- Bestuurlijke netwerkkaarten
- Schurende ketens
- Definitie crisis

Bestuurlijke afstemming

Bij een crisis kunnen meerdere ketens betrokken zijn. De bestuurlijke afstemming tussen ketens vindt plaats op twee niveaus: op regionaal of gemeentelijk niveau en op nationaal niveau (IFV, 2018). In figuur 2 is dit schematisch weergegeven.



FIGUUR 2 AFSTEMMING TUSSEN KETENS (IFV, 2018)

Vertegenwoordigers van ministeries (de liaisons) kunnen deelnemen aan de vergaderingen van een regionaal beleidsteam (RBT) of gemeentelijk beleidsteam (GBT). Dit kunnen ook vertegenwoordigers zijn van de functionele ketens, ook wel Rijksheren genoemd, zoals de hoofdingenieur-directeuren (HID-en) van de regionale diensten van Rijkswaterstaat of de Rijkshavenmeesters. Ook kunnen een Rijkshere en zijn/haar minister probleemeigenaar zijn. De minister treft dan maatregelen en het gemeentelijk of het regionaal beleidsteam kijkt naar

de effecten en neemt zo nodig maatregelen op het eigen terrein van de openbare orde en veiligheid (IFV, 2018). Een minister kan maatregelen treffen bij dreigende overstromingen of scheepsrampen in de zin van de Waterwet, dat is dan niet aan de burgemeester. De burgemeester besluit over wel/niet evacueren. De bestuurlijke afstemming bestaat dus uit het fenomeen dat partijen die elk verantwoordelijk zijn voor het oplossen van een deel van de crisis, afstemmen om te voorkomen dat men beslissingen neemt die anderen hinderen.

In het boek “schurende ketens binnen het openbaar bestuur, extreme regen 1998” worden deze twee ketens voor het eerst geduid. De algemene keten, die van het gedecentraliseerde staatsbestel: gemeenten, provincie en het Rijk. En de functionele keten de autoriteiten die primair een taak hadden in de waterhuishouding: (destijds) de waterschappen, de Dienst Water en Milieu van de provincies en het ministerie van Verkeer en Waterstaat en haar vertegenwoordiger van de regionale directies van Rijkswaterstaat (**COT, 1999**).

Bestuurlijke netwerkkaarten

De bevoegdheden van de functionele ketens zijn vastgelegd in sectorale wetgeving. Zo bestaat er bijvoorbeeld een Waterwet en de Wrakkenwet, die bevoegdheden neerleggen bij functionele ketens. Voor Rijkswaterstaat zijn de belangrijkste wettelijke kaders in onderstaande tabel weergegeven.

Belangrijkste wettelijk kaders
1. Waterwet
2. Wet bodembescherming (Wbb)
3. Wet milieubeheer (Wm)
4. Wrakkenwet
5. Scheepvaartverkeerswet
6. Binnenvaartpolitiereglement /Rijnvaartpolitiereglement
7. Wet vervoer gevaarlijke stoffen (Wvgs)
8. Wegenverkeerswet (Wvw)
9. Omgevingswet (nog niet van kracht)

TABEL 1 WETTELIJKE KADERS RIJKSWATERSTAAT

De bestuurlijke netwerkkaarten crisisbeheersing geven per keten aan welke gezagdragers bij bepaalde crisistypen over bevoegdheden beschikken, op basis van welke wet die bevoegdheden zijn toebedeeld en welke maatregelen zij kunnen treffen. Ook wordt ingegaan op de relatie tussen de betreffende functionele keten en de algemene keten. De structuur van de verschillende ketens is beschreven in de publicatie Bestuurlijke netwerkkaarten crisisbeheersing (IFV, 2018). Het is daarmee een toelichting op de manier waarop de algemene en functionele keten wettelijk geordend zijn en hoe ze zich per crisistype tot elkaar verhouden.

Schurende ketens

Met het begrip “schurende ketens” wordt bedoeld dat verschillende bestuursorganen binnen het openbaar bestuur tijdens een crisis verschillende belangen (kunnen) hebben, wat tot onderlinge frictie (“schuring”) leidt. Deze term is geïntroduceerd in Nederland door het COT in de evaluatie “*Extreme regen 1998*. Schurende ketens binnen het openbaar bestuur” en geeft aan dat dit doorgaans tot spanningen kan leiden tussen bestuursorganen. In dezelfde evaluatie *Extreme regen 1998* wordt aangegeven (p.70): “Een oordeel over de kwaliteit van het bestuurlijk optreden strekt zich dan zeker uit tot de mate van zorgvuldigheid waarin met diverse belangen rekening is gehouden. In de evaluatie *Extreme regen 1998* (p.92), zijn vier vraagpunten aangehaald. Deze punten heb ik iets omgebogen, zodat het zich niet beperkt tot het waterschap. Het geeft een verdere onderverdeling van aandachtspunten die spelen als we het over “schurende ketens” hebben:

1. Hebben zich bij de incidenten onduidelijkheden voorgedaan tussen de bevoegdheden in het kader van de calamiteitenbestrijding? Omgang met bevoegdheden.
2. Hebben zich onduidelijkheden voorgedaan over de primaire coördinatie ten aanzien van bestrijding? Invulling van opperbevel.
3. Waren de bestuurders voldoende bekend met de eigen en onderlinge taken en bevoegdheden? Het zwaartepunt van bestuurlijke coördinatie.
4. Hebben zich competentiegeschillen voorgedaan tussen betrokken bestuurders? Competentiegeschillen

Deze vraagpunten worden onder andere gebruikt om de aanwezigheid van schurende ketens in de casestudy's te onderzoeken om vervolgens te bekijken welke factoren aanleiding geven voor het fenomeen “schurende ketens”.

Definitie crisis

Mogelijk relevant voor het onderzoek zijn de verschillende definities voor crisis die door de algemene kolom (gemeenten en de Veiligheidsregio's) en Rijkswaterstaat worden gebruikt.

Vanuit de Wet Veiligheidsregio's, artikel 1, zijn *crisis* en *crisisbeheersing* als volgt geformuleerd: “Een crisis is een situatie waarin een vitaal belang van de samenleving is aangetast of dreigt te worden aangetast. Crisisbeheersing is het geheel van maatregelen en voorzieningen, met inbegrip van de voorbereiding daarop, dat het gemeentebestuur of het bestuur van een veiligheidsregio in een crisis treft ter handhaving van de openbare orde, indien van toepassing in samenhang met de maatregelen en voorzieningen die op basis van

een bij of krachtens enige andere wet toegekende bevoegdheid ter zake van een crisis worden getroffen.”

Functionele ketens hebben daarnaast vaak een eigen definitie voor een crisis. En ook een eigen monodisciplinaire opschalingsstructuur. Voor Rijkswaterstaat is een crisis als volgt gedefinieerd. “Het betreft een onverwachte gebeurtenis waarbij het normaal functioneren van het netwerk, de informatievoorziening en de leefomgeving ernstig worden verstoord of dreigen te worden verstoord (meestal voor langere tijd) met potentieel grote negatieve effecten voor de omgeving met betrekking tot veiligheid, bereikbaarheid en leefbaarheid, en/of met (potentieel) grote imagoschade en/of met (potentieel) grote financiële consequenties voor RWS (Rijkswaterstaat, 16 februari 2018).”

Met name de genoemde consequenties voor Rijkswaterstaat, grote imagoschade en de potentieel grote financiële consequenties zijn aanvullende elementen in de definitie van crisis van Rijkswaterstaat ten opzichte van de definitie uit de Wet Veiligheidsregio's.

1.6 THEORETISCH KADER

Om dit onderzoek uit te voeren, wordt gebruik gemaakt van een aantal wetenschappelijke theoretische achtergronden. In de eerste fase van mijn onderzoek, het literatuuronderzoek, is dit verder uitgediept. Het onderzoek is zoals in het plan van aanpak (bijlage 8.10) beschreven gekaderd vanuit de vraagpunten die in 1999 zijn beschreven naar aanleiding van de extreme regen in 1998 (COT, 1999). Hieraan zijn vier theoretische kaders gekoppeld. Dit is weergegeven in onderstaande tabel.

Vraagpunten 1998	Theoretisch kader
Omgang met bevoegdheden	Wettelijk kader o.b.v. bestuurlijke netwerkkaarten
Invulling van opperbevel	Besluitvormingstheorieën
Het zwaartepunt van bestuurlijke coördinatie	Strategisch crisismanagement theorieën
Competentiegeschillen	Netwerkmanagementtheorieën

TABEL 2 THEORETISCH KADER

De theoretische achtergronden op basis van bovenstaande vraagpunten/theoretisch kader worden hieronder beschreven. Naast deze vraagpunten is in de literatuur onderzocht of er nieuwe en/of aanvullende elementen zijn, die niet in de COT-studie over schurende ketens zijn benoemd. In de praktijk is het niet uit te sluiten dat er schurende ketens worden waargenomen, die op basis van andere – nieuwe – factoren tot stand komen die destijds niet in beeld waren. Tegelijkertijd kunnen factoren die in 1998 werden waargenomen inmiddels zijn opgelost. Daarom wordt ook onderzocht of de cases waar RWS sinds 2012 mee te

maken heeft gehad nog mogelijke aanknopingspunten bieden voor andere factoren die tot schuringen leiden.

Vraagpunten vanuit literatuur na 1998	Theoretisch kader
Nieuwe elementen schurende ketens	Zie paragraaf 3.1 Literatuuronderzoek

TABEL 3 THEORETISCH KADER OP BASIS VAN LITERATUURONDERZOEK

Deze theorieën kunnen een verklaring geven voor het fenomeen schurende ketens en leveren mogelijk nieuwe factoren voor het onderzoek in de documentenstudie.

Wettelijk kader

Er is onderzocht of onbekendheid met het wettelijk kader aanleiding geeft tot schuring. Omdat in het wettelijk kader rollen, taken en bevoegdheden staan omschreven.

Als wettelijk kader zijn de volgende documenten de basis:

- Wettelijk kader (Wet Veiligheidsregio's, Waterwet, Scheepvaartverkeerswet, zie ook Tabel 1);
- Bestuurlijke Netwerkkarten (bestuurlijke samenwerking tussen ketens) (IFV, 2018);
- Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming (NCTV, 2016).

Besluitvormingstheorieën

Factoren die van invloed zijn op het fenomeen "schurende ketens" in relatie tot opperbevel worden onderzocht op basis van theorieën over besluitvorming. Er is theorievorming op het gebied van besluitvorming, samenwerking en crisismanagement. De gebruikte theorieën in relatie tot schurende ketens worden uitgewerkt/toegelicht in paragraaf 3.1.

Strategisch crisismanagement

Het zwaartepunt van de coördinatie is een belangrijk element als het gaat om schurende ketens. In het boek *The politics of crisis management* (Boin, 't Hart, Stern, & Sundelius, 2017), worden vijf kritieke taken voor strategisch crisismanagement beschreven, namelijk: Detection, Sense-making, Decision-making & Coordination, Meaning making & Communication en Accountability. Omdat het onderzoek zich richt op de crisisbeheersing gedurende het incident, richt de aandacht in dit onderzoek zich vooral op sense-making en decision-making. In het boek worden barrières ten aanzien van deze twee taken beschreven. Deze barrières zijn mogelijk weer factoren die meegenomen kunnen worden in het onderzoek.

Voor sense-making zijn deze barrières bijvoorbeeld:

- nature of the information process (aard van het informatieproces);
- individual cognition (individuele kennis);
- group dynamics (groepsdynamiek).

En voor decision-making is dit:

- decision-making under stress.

Netwerkmanagement

Voor factoren op het gebied van competentiegeschillen wordt in de literatuur gekeken naar netwerkmanagement. Tijdens een crisis werken partijen samen in een netwerk met organisaties met eigen verantwoordelijkheden en eigen belangen. In een netwerk zijn er vele spelers, niemand kan zeggen dat hij of zij *in charge* is, de relaties zijn niet verticaal, maar horizontaal (de Bruijn & ten Heuvelhof, Management in Netwerken, 2017). In hoeverre speelt dit een rol bij het fenomeen schurende ketens?

2 METHODOLOGIE

In dit hoofdstuk staat de onderzoeksopzet en het onderzoeksmodel beschreven. Hierbij is gebruik gemaakt van het boek *Wat is onderzoek? Praktijkboek voor methoden en technieken van Nel Verhoeven* (Verhoeven, 2016). Om een bijdrage te kunnen leveren aan de versterking samenwerking Rijkswaterstaat en Veiligheidsregio's wil ik kijken wat recente casussen ons leren over de samenwerking tussen Rijkswaterstaat en de algemene kolom.

Rijkswaterstaat is bezig met Crisismanagement 2.0 om die reden wil ik kijken of er nog winst te behalen is op schurende ketens, en zo ja wat kunnen we daar in crisismanagement aan doen om schuring in de toekomst te voorkomen. Zodat de samenwerking tussen Rijkswaterstaat en de Veiligheidsregio nog verder versterkt kan worden.

Om tot verbeterpunten te komen wil ik onderzoeken of er na 20 jaar nog steeds sprake is van "schurende ketens", zoals het COT dat in 1998 al observeerde in de samenwerking tussen de functionele kolom en de algemene kolom. Wat leert ons dit? Wat kan dit betekenen voor het programma Crisismanagement 2.0 van Rijkswaterstaat?

2.1 HOOFDVRAAG

"Wat leert recente casuïstiek ons over de aanwezigheid van schurende ketens tussen Rijkswaterstaat en de algemene kolom?"

2.2 DEELVRAGEN

Door middel van zes deelvragen wordt antwoord gegeven op de hoofdvraag, namelijk:

1. Welke factoren spelen een rol bij de aanwezigheid van het fenomeen schurende ketens?
2. Komen deze factoren voor in de recente casuïstiek, waarbij RWS en de algemene kolom hebben samengewerkt?
3. Zijn er vanuit de recente casuïstiek nog andere factoren aan te wijzen voor het fenomeen schurende ketens?
4. Wat zijn de oorzaken of achtergronden van deze factoren
5. Wat zijn de effecten in de crisisbeheersing van het fenomeen schurende ketens in de recente casuïstiek, waarbij RWS en de algemene kolom samenwerken?
6. Wat leert ons dit en kan bijdragen aan de versterking samenwerking Rijkswaterstaat en de Veiligheidsregio's?

2.3 HET ONDERZOEK

Het onderzoek betreft een empirisch, kwalitatief onderzoek. Voor het onderzoek is een literatuurstudie gedaan naar factoren voor schurende ketens, een documentenstudie per casus uitgevoerd op basis van recente casuïstiek waarbij Rijkswaterstaat en de algemene kolom betrokken waren en hebben aanvullende verdiepende interviews met betrokkenen vanuit de algemene kolom en vanuit Rijkswaterstaat plaatsgevonden.

2.4 LITERATUURONDERZOEK (FASE 1)

In de eerste fase heeft een literatuuronderzoek plaatsgevonden naar de factoren die het fenomeen schurende ketens (spanning in bevoegdheden) wetenschappelijk kunnen verklaren. Hierbij is gebruikgemaakt van literatuur vanaf 1999 tot heden. Als startperiode voor mijn literatuuronderzoek is 1999 gekozen omdat het boek *Extreme regen 1998, schurende ketens binnen het openbaar bestuur* (COT, 1999) in 1999 is uitgekomen. In dit boek is het fenomeen schurende ketens voor de eerste keer genoemd. Het resultaat is een lijst met 17 factoren vanuit de wetenschappelijke literatuur. Hiermee is deelvraag 1 “Welke factoren spelen een rol bij de aanwezigheid van het fenomeen schurende ketens?” beantwoord. Omdat het aantal factoren < 20 was, heeft er geen selectie van factoren plaatsgevonden (zoals in het plan van aanpak beschreven). Wel zijn enkele termen die bij elkaar hoorden samengevoegd. De lijst van 17 factoren is gebruikt als basis voor de casestudy's.

In het plan van aanpak (bijlage 8.9) is aangegeven dat de zoektermen en combinaties van zoektermen, zoals opgenomen in tabel 4, zouden worden gebruikt. Deze zoektermen komen met name voort uit het theoretisch kader (paragraaf 1.6). Echter op basis van de Nederlandse zoektermen is al zoveel literatuur gevonden, dat de zoektermen in het Engels niet zijn gebruikt voor het literatuuronderzoek. Ook mede omdat het onderzoek over de Nederlandse crisisorganisatiestructuur gaat.

Deelonderwerp (NL)	Deelonderwerp (Engels)
Schurende ketens & crisis	Friction in crisis networks
Verschillende belangen & crisis	Different interests & crisis
Stakeholders & crisis	Stakeholders & crisis
Bevoegdheden & crisis	Legal powers & crisis
Bestuurlijke coördinatie & crisis	Administrative coordination & crisis
Competentiegeschillen & crisis	Competency disputes & crisis
Netwerkmanagement & crisis	Network management & crisis
Strategisch crisismanagement	Strategic crisis management & crisis
Besluitvorming & crisis/crisisbesluitvorming	Decision making & crisis

TABEL 4 ZOEKTERMEN

Als eerste is systematisch gezocht op bovengenoemde deelonderwerpen in het Nederlands. Er is gebruik gemaakt van de volgende zoeklocaties:

- google.nl/google.com;
- scholar.google.nl;
- mediatheek Rijkswaterstaat.

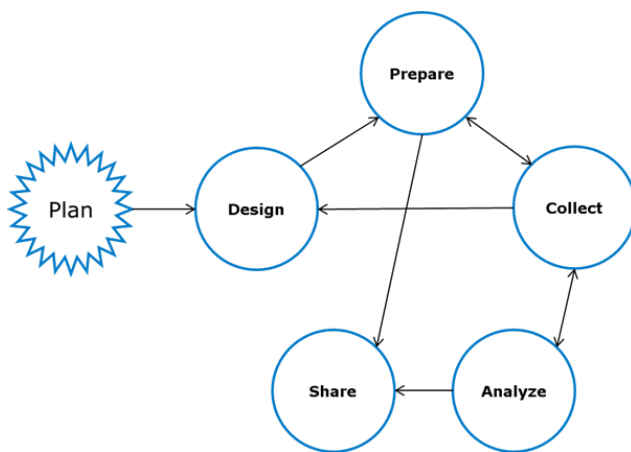
Daarnaast heb ik gebruik gemaakt van de sneeuwbalmethode, waarbij het boek *Schurende ketens binnen het openbaar bestuur, extreme regen 1998* (COT, 1999) het uitgangspunt is geweest. Omdat dit literatuur is van 20 jaar geleden, is steeds gekeken of er ook meer recente publicaties van de hier gerefereerde auteurs over het onderwerp waren te vinden. Ook is gezocht naar nieuwe literatuur die weer verwijst naar “schurende ketens” uit 1999. De resultaten van het literatuuronderzoek staan in paragraaf 3.1.

2.5 FOCUSGROEP ONDERZOEK

Op 10 oktober 2018 was er een gelegenheid om met de focusgroep van bestuurders en vertegenwoordigers van Rijkswaterstaat in gesprek te gaan over de resultaten van het literatuuronderzoek en hun eigen ervaringen met betrekking tot schurende ketens in de samenwerking tussen Rijkswaterstaat en de algemene kolom. Het gesprek werd voorafgegaan door het invullen van een vragenformulier. De resultaten hiervan zijn meegenomen in het onderzoek. Een overzicht van de resultaten staan in bijlage 8.4 (resultaten formulieren focusgroep).

2.6 CASESTUDY (FASE 2)

In de tweede fase van mijn onderzoek zijn de casestudy's uitgevoerd. Hierbij is gekeken of er sprake is van schurende ketens en of de factoren (uit de 1^e fase van het onderzoek) aanwezig zijn bij de gekozen casuïstiek. Voor de casestudy's is gebruik gemaakt van het boek *Case Study Research and Applications Design en Methods*. 6e druk van Robert K. Yin, 2018. Hierbij is de volgende figuur uit het boek het uitgangspunt.



FIGUUR 3 (YIN, 2018)

Volgens het model van Yin worden hieronder de stappen beschreven om tot een goede casestudy te komen.

Design

In het onderzoek is gekozen voor recente casuïstiek, namelijk uit de periode 2012-2018, waarbij multidisciplinair is opgetreden en Rijkswaterstaat een duidelijke rol heeft gehad naast de algemene kolom. Ik heb gekozen om niet verder terug te gaan dan 2012, vanwege het feit dat deze casussen in ieder geval zouden staan beschreven in de boekenreeks crises en mini-crisis van Menno van Duin en Vina Wijkhuijs. Daarnaast werd hiermee ook gegarandeerd dat alle cases onder dezelfde wetgeving vielen namelijk, de Wet Veiligheidsregio's (oktober 2010). Om de selectie te maken heb ik een lijst ontvangen van de heer Van Duin (lector crisisbeheersing aan het Instituut Fysieke Veiligheid), waarin het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (nu Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat) heeft aangegeven bij welke casuïstiek zij betrokken zijn geweest. Van de 84 beschreven crises waren er 31 waarbij het ministerie van Infrastructuur en Milieu een rol heeft gehad. Deze lijst is weergegeven in bijlage 8.3.

Ten tweede is er een uitvraag gedaan onder landelijke RWS-ers (crisiscoördinatoren RWS): *Bij welke crisis heeft RWS op bestuurlijk niveau een rol gehad (of zou een rol moeten hebben gehad)?* Naar aanleiding hiervan is het incident met de lekkende tankauto op de A73 (2015) toegevoegd. Verder is gekeken naar een redelijke verdeling over de jaren, een verdeling over de verschillende hoofdprocessen van Rijkswaterstaat (watermanagement, verkeersmanagement en objectbeheer) en een verdeling over Nederland. Daarnaast heb ik vanwege de raakvlakken met de Oefening Olie Alert Waddenzee (2017) en de actualiteit van het incident, de aanvaring steiger Botlek (2018) wel bekeken, maar niet schriftelijk toegevoegd vanwege de lopende onderzoeken en tevens op verzoek van de geïnterviewden. Tot slot is de pyrazool crisis toegevoegd omdat ik mij daar tijdens de opleiding in heb kunnen verdiepen en tegengestelde belangen in deze casus heel duidelijk naar voren komen. Bovenstaande heeft geleid tot de volgende keuze van RWS-gerelateerde crises, zie tabel 5.

	Casus ¹	Bijlage	Type incident	Jaar
1	Stranding bultrug Texel	8.7.6	Ecologisch incident/dier in nood	2012
2	Scheepsbrand in Scheveningen	8.7.1	Nautisch verkeersmanagement	2014
3	Kettingbotsing dichte mist A58	8.7.3	Verkeersmanagement droog	2014
4	Pyrazool in de Maas	8.7.2	Waterverontreiniging	2015
5	Lekkende tankauto A73	8.7.4	Verkeersmanagement	2015
6	Binnenvaartschip ramt stuwdam bij Grave	8.7.5	Objectbeheer/nat	2016

TABEL 5 CASUÏSTIEK ONDERZOEK

Prepare

Voor de voorbereiding van de casestudy's moest het literatuuronderzoek (fase 1) zijn afgerond en een lijst met factoren hebben opgeleverd, zodat de casussen aan deze factoren konden worden getoetst.

Collect

In bijlage 8.7 staat per casus beschreven welke documentatie is gebruikt voor de casestudy's. Deze documenten heb ik verkregen via mijn collega's crisismanagement van Rijkswaterstaat, de boekenreeks van crisis en mini-crisis, via het internet en in een enkel geval na afloop van een interview.

Analyze

Met de casestudy's wordt deelvraag 2 "Komen deze factoren voor in de recente casuïstiek, waarbij RWS en de algemene kolom hebben samengewerkt?" beantwoord, zie paragraaf 3.3. Daarnaast wordt met de casestudy's antwoord gegeven op deelvraag 3 "Zijn er vanuit de recente casuïstiek nog andere factoren aan te wijzen voor het fenomeen schurende ketens?", zie paragraaf 3.4.

Share

De uitwerking van de casestudy's, staat beschreven in bijlage 8.7 en zijn input geweest voor de derde fase van het onderzoek, namelijk de interviews met Rijkswaterstaat en de algemene kolom (Veiligheidsregio en/of gemeente).

¹ Ten opzicht van het plan van aanpak is er één casus minder meegenomen in het onderzoek. De casus met de Baltic Ace is vanwege de beperkte tijd weggelaten. De leerervaringen van de Baltic Ace zijn wel besproken met Rijkswaterstaat tijdens het interview over de scheepsbrand in Scheveningen.

2.7 VERDIEPENDE INTERVIEWS (FASE 3)

In de derde fase zijn de gegevens uit de tweede fase (casestudy's) gebruikt als input voor de verdiepende interviews met de bestuurders (directeuren Rijkswaterstaat/liasons RBT/GBT, burgemeesters en/of voorzitters Veiligheidsregio) en overige relevante betrokkenen (crisis coördinatoren RWS en Operationeel Leiders).

Er zijn zeventien interviews gehouden. Waarvan acht met Rijkswaterstaat, acht met de algemene kolom (Veiligheidsregio/gemeente) en één met een adviseur van Berenschot. De interviews zijn, indien daar toestemming voor was, opgenomen, uitgewerkt en worden beheerd door de auteur. Vanwege de reisafstand en de beperkte onderzoeksperiode is ervoor gekozen de interviews telefonisch af te nemen. De vragenlijst van de interviews is opgenomen in bijlage 8.5.

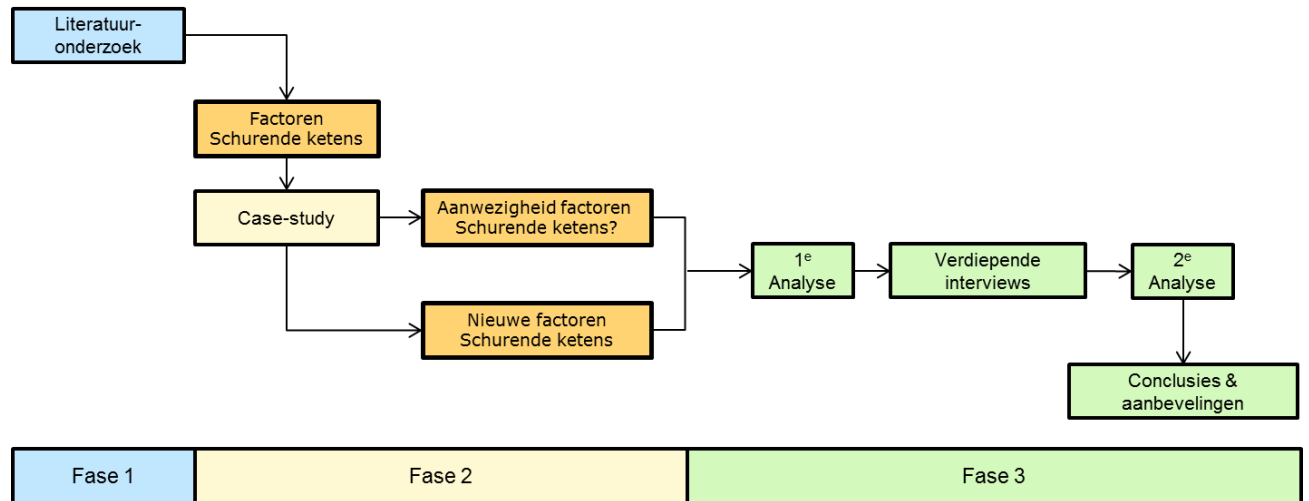
Met de interviews zijn openstaande vragen uit de casestudy's beantwoord. Zijn de resultaten uit de casestudy's getoetst, is de verkregen informatie gevalideerd en zijn nieuwe factoren naar voren gekomen. Ook is een verdiepingsslag gemaakt naar mogelijke oorzaken, achtergronden en effecten van de eventueel waargenomen schuring. Hiermee worden de vierde "Wat zijn de oorzaken of achtergronden van deze factoren?" en vijfde deelvraag beantwoord "Wat zijn de effecten in de crisisbeheersing van het fenomeen schurende ketens in de recente casuïstiek, waarbij RWS en de algemene kolom samenwerken?"

Naar aanleiding van de interviews volgt een tweede analyse en wordt de zesde deelvraag beantwoord, namelijk "Wat leert ons dit en kan bijdragen aan de versterking samenwerking Rijkswaterstaat en de Veiligheidsregio's?" Op basis hiervan worden de conclusies en aanbevelingen beschreven en wordt antwoord gegeven op de hoofdvraag "Wat leert recente casuïstiek ons over de aanwezigheid van schurende ketens tussen Rijkswaterstaat en de algemene kolom?".

Bovenstaande aanpak is schematisch weergegeven in de volgende paragraaf.

2.8 SCHEMA METHODOLOGIE

Bovenstaande aanpak is schematisch weergegeven in figuur 4.



FIGUUR 4 ONDERZOEKSMODEL²

3 RESULTATEN

In dit hoofdstuk staan de resultaten van de drie verschillende fases van het onderzoek. Paragraaf 3.1 start met een overzicht van bevindingen uit de literatuur. In paragraaf 3.2 staan de resultaten van de bijeenkomst met de focusgroep. In paragraaf 3.3 worden de casestudies en resultaten van de interviews beschreven en het overzicht aan factoren uit de casestudies en interviews. Paragraaf 3.4 geeft inzichten en aanvullende factoren op basis van de casestudies en interviews. In paragraaf 3.4.7 volgt het overzicht van de aanvullende factoren. Tot slot worden in paragraaf 3.5 de effecten van de factoren op de crisisbeheersing beschreven.

3.1 LITERATUURONDERZOEK (FASE 1)

In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk staan de factoren omschreven die in het literatuuronderzoek naar voren zijn gekomen met betrekking tot het fenomeen schurende ketens. Dit is in chronologische volgorde beschreven, zodat eventuele ontwikkelingen mogelijk ook zichtbaar worden. Per onderdeel zal worden aangegeven welke factor uit dat deel van de literatuur is gedestilleerd voor het onderzoek.

1999- Schurende ketens binnen het openbaar bestuur

In 1999 wordt voor het eerst door het COT (Crisis Onderzoek Team) de term schurende ketens in het boek *Schurende ketens binnen het openbaar bestuur, extreme regen 1998* gebruikt. Hier was de hoofdvraag in hoeverre kan de bestuurlijke besluitvorming ten aanzien van de extreme regenval in het Westland van september en oktober 1998 als adequaat worden omschreven? In de COT- evaluatie werd vooral gekeken naar de kwaliteit van de voorbereiding, de directe respons, de coördinatie en de communicatie. Destijds waren de algemene keten en de functionele keten twee werelden die gescheiden opereerden. De onderzoekers constateerden dat er vooral in de afstemming tussen de ketens (voorafgaand, tijdens en na de regenval 1998) zich de voornaamste knelpunten hebben voorgedaan. “Er was sprake van schurende ketens, maar ernstige conflicten zijn uitgebleven” (COT, 1999). In het boek staat over Rijkswaterstaat dat zij activiteiten hebben ontplooid om vanuit een netwerkgedachte meer bindingen te krijgen met de algemeen bestuurlijke omgeving (COT, 1999). In 1998 waren er dus al stappen gezet naar het koppelen van voorheen verschillende werelden.

In het boek worden ook enkele factoren genoemd die mogelijk van invloed zijn op het fenomeen schurende ketens. Expliciet benoemde het COT de volgende factoren die van

belang zijn: “Het bestuurlijk optreden werd in sterke mate beïnvloed door contextuele factoren, zoals voorgeschiedenis, bestuursstijl en –cultuur en persoonlijke elementen” (COT, 1999). Deze worden als factor 1,2 en 3 toegevoegd aan de voorlopige lijst met factoren, zie figuur 5.

1999- Wateroverlast in Nederland (brief aan de Tweede Kamer),

De meeste aanbevelingen uit het rapport “Schurende ketens” zijn meegenomen in het staand beleid of werden meegenomen in het onderzoek van de commissie waterbeheer 21^e eeuw, zo schreef de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal op 25 juni 1999 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 24 071, nr. 51). Een deel van de aanbevelingen richt zich specifiek op wateroverlast. Een van de belangrijkste punten die uit de evaluatie naar voren is gekomen was dat de wettelijke kaders van de calamiteitenbestrijding van wateroverlast niet, of onvoldoende, bekend waren bij de betrokken besturen en diensten. Dit wordt als factor 4 toegevoegd aan de voorlopige lijst met factoren, zie figuur 5. Een aantal andere aanbevelingen is meer generiek zoals: het verplicht stellen van calamiteitenplannen, organiseren van toezicht en het gezamenlijk (bestuurlijk) opleiden en oefenen. Deze laatste aanbeveling wordt als factor 5 toegevoegd aan de voorlopige lijst met factoren (fig. 5).

2008- Beter besturen bij rampen

Tien jaar na de extreme regen van 1998, namelijk in de periode dat de Wet veiligheidsregio's werd behandeld in de Tweede Kamer (2008) werd een advies geschreven om bij te dragen aan een passende verantwoordelijkheidsverdeling bij rampenbestrijding en crisisbeheersing. Ook in de dit advies wordt geschreven over schurende ketens.

Zichtbaar is dat er zich een groot aantal actoren voordoet en dat binnen de algemeen bestuurlijke keten en de functionele ketens de bestuurlijke verantwoordelijkheden in een groot aantal wettelijke bepalingen en andere afspraken zijn vastgelegd. Tussen de bevoegdheden van de verschillende ministers van de betrokken departementen, kunnen spanningsvelden optreden. Sectorbelangen concurreren met de belangen van openbare orde en fysieke veiligheid (Muller, van Haersma, Bijl, Mekel, & Loogman, 2008) .

Sectorbelangen concurreren met de belangen van openbare orde en fysieke veiligheid, samengevat tot concurrerende belangen, wordt als factor 6 toegevoegd aan de voorlopige lijst met factoren (fig. 5).

2008- Bestuurlijke netwerkkaarten

Belangrijke mijlpalen zijn er in 2007 met de invoering van de nieuwe GRIP en in 2008 met de invoering van de bestuurlijke netwerkkaarten. In 2008 schrijft de regio Zuid-Holland-Zuid in haar jaarverslag het volgende over de bestuurlijke netwerkkaarten.

Problemen in de afstemming komen vaak door onvoldoende kennis over hoe de crisisbeheersing in de verschillende ketens georganiseerd is, wie er verantwoordelijkheid draagt en wie niet. De netwerkkaarten brengen die informatie kort en bondig bij elkaar.

De bestuurlijke netwerkkaarten lijken een goede oplossing voor onduidelijkheid over taken, rollen en bevoegdheden. Zijn na 2008 dan de problemen opgelost omtrent schurende ketens? En zo niet, waarom dan niet? Om hier antwoord op te krijgen wordt in dit onderzoek deze factor alsnog meegenomen, als zijnde factor 7 'onduidelijkheid over taken, rollen en bevoegdheden' op de voorlopige lijst met factoren (fig. 5).

2008- Partnerships in Veiligheid

In ditzelfde jaarverslag van de regio Zuid-Holland-Zuid wordt teruggeblikt op een congres 'Partnerships in Veiligheid' dat de Veiligheidsregio op 20 maart 2008 organiseerde. Tijdens het congres spraken alle partners in veiligheid uitgebreid over de manier waarop verschillende verantwoordelijke partijen slagvaardig kunnen samenwerken om de veiligheid van burgers te waarborgen. De belangrijkste conclusies waren: Kijk verder dan je neus lang is. Zorg dat je elkaar kent. Heb begrip voor elkaars belangen (jaarverslag ZHZ, 2008). Deze conclusie wordt als factor 8 'elkaar kennen en begrip hebben voor elkaars belangen' toegevoegd aan de voorlopige lijst met factoren (fig. 5).

2009- Het systeem van crisisbeheersing in hoofdlijnen

Ondanks de komst van de bestuurlijke netwerkkaarten in 2008, wordt in 2009 nog steeds geschreven over onoverzichtelijke wetgeving door Brainich von Brainich Felth, in het boek *Crisis studies over crisis en crisisbeheersing*. "De Nederlandse wetgeving op het terrein van crisisbeheersing is notoir inconsistent en onoverzichtelijk" (Brainich von Brainich Felth, 2009). Dit sluit aan bij factor 7 'onduidelijkheid in taken, rollen en bevoegdheden' op de voorlopige lijst met factoren (fig. 5).

2011- Terrorisme ontmoet crisis

In de masterthesis van J.A. Muller, *Terrorisme ontmoet crisis* (2011) komt de term "schurende ketens" ook naar voren. Hij schrijft

Ik bemerk dat 'kennen' en 'gekend worden' belangrijke voorwaarden zijn voor het goed functioneren tijdens een crisis. In een crisis zijn er altijd fricties tussen de

algemene en functionele ketens; het schuren van ketens genoemd. Met goede persoonlijke verhoudingen c.q. begrip voor elkaar wordt de uitdrukking 'wrijving geeft glans' passender. In de Driehoek moet een stevige basis van vertrouwen en respect zijn om gevoelige informatie te bespreken. (Muller J. , 2011)

Ook deze literatuur sluit aan bij de 8^e factor 'elkaar kennen en begrip hebben voor elkaars belangen', uit figuur 5.

2011- Meerkoppige monsters moeten naar zichzelf luisteren

In het artikel 'Meerkoppige monsters moeten naar zichzelf luisteren' 2011 wordt geschreven over het ontwerp van de organisatie bij een nationale crisis. Naast coördinatie verdient het ontwerp van de organisatie bij een nationale crisis aandacht (Duckers, Hoijtink, te Brake, van Duin, & Helsloot, 2011). In dit artikel worden meerdere factoren genoemd die raakvlakken hebben met oog hebben voor elkaars belangen. Rampborg (de naam van het meerkoppig monster) worstelt met het feit dat zijn hoofden een verantwoordelijkheid dragen voor het werk dat zijn leden verzetten. Oftewel: bestuurlijke en operationele actoren wachten een rol die zij in samenhang moeten vervullen. Hoewel de term schurende ketens niet in dit artikel wordt gebruikt, worden de interacties tussen de ketens wel benoemd. "Niet voor niets wordt crisismanagement vooral als goed acuut netwerkmanagement gezien. Overigens is op voorhand niet altijd duidelijk waar nu het zwaartepunt ligt; bij de functionele of bij de algemene keten" (Duckers, Hoijtink, te Brake, van Duin, & Helsloot, 2011). "Daar komt bij dat partijen op verschillende schaalniveaus er weliswaar andere aandachtspunten op nahouden, maar over gedeelde verantwoordelijkheden beschikken" (Duckers, Hoijtink, te Brake, van Duin, & Helsloot, 2011). Met betrekking tot coördinatie wordt het volgende geschreven:

De hoeveelheid partijen en onbekendheid met de taken gaat gepaard met knelpunten: gebrek aan bewustzijn over het grotere geheel, gebrek aan aandacht en onvermogen dreigingen te herkennen, referentiekaders die onvoldoende aansluiten op nieuwe situaties, en compartimentering waarbij men informatie voor zichzelf houdt (De Wijk, Toxopeus, Rademaker & Stad 2004).

Op basis van bovenstaande literatuur zijn factor 9 'geen goed (acuut) netwerkmanagement' en factor 10 'onduidelijkheid over het zwaartepunt van de crisis' op de voorlopige lijst met factoren geplaatst (fig. 5).

2011- Hyperdynamische crisisbesluitvorming

Door nieuwe ontwikkelingen en technieken, zoals netcentrisch werken, is de beschikbare informatie aan het NCC aan verandering onderhevig, informatie kan sneller, uit meer bronnen en via meer kanalen ter beschikking komen. Het NCC wil weten in hoeverre deze ontwikkelingen consequenties moet hebben voor het eigen primaire proces. Het rapport

'Hyperdynamische crisisbesluitvorming' (Van den Brand, Willems, & Wein, 2011) een onderzoek in opdracht van het ministerie van Veiligheid en Justitie is hierop het antwoord.

In dit rapport wordt naast schurende ketens (tussen algemene kolom en of functionele ketens of daarbinnen) ook over botsende ketens en mogelijke lacunes (die ondanks of dankzij de ketens ontstaan) geschreven. In het rapport worden de schurende, botsende ketens en lacunes de zogenaamde 'triggers' voor nationale coördinatie genoemd.

In het rapport staan frames als onderdeel van een bepaalde systematiek beschreven die gebruikt kunnen worden door het NCC hoe om te gaan met de crisisinformatie tijdens de dynamiek van de crisisbesluitvorming. In het rapport wordt op de vraag: 'Wat willen bestuurders?' het volgende frame beschreven:

Frame: Waarden/intenties van de bestuurder en politiek/bestuurlijke verhoudingen

Bestuurders brengen altijd eigen waarden en intenties met zich mee wat op zich weer een eigen dynamiek met zich meebrengt in de politiek/bestuurlijke verhoudingen tussen (centrale en decentrale) bestuurders. Die dynamiek wordt tevens ingegeven door de politiek/bestuurlijke verhoudingen van dat moment. (Van den Brand, Willems, & Wein, 2011)

Dit wordt als factor 11 toegevoegd aan de voorlopige lijst met factoren (fig. 5).

Verder staat er, en dat komt vrijwel overeen met de factoren die in 1999 al genoemd werden (factor 1,2 en 3 van de voorlopige lijst met factoren, figuur 5) in het boek 'Schurende ketens in het openbaar bestuur' (COT), het volgende:

Crisisbesluitvormers percipiëren een crisis door interne factoren (zoals persoonlijke opvattingen over besluitvormingsissues en persoonsgebonden voorkeuren) en externe factoren (belangen van partijen, historische en bestuurlijke omstandigheden). Deze factoren zijn medebepalend voor de aanpak van de crisis en werken door hoe de crisisbesluitvormer omgaat met informatie (Van den Brand, Willems, & Wein, 2011).

2013-Goed geïnformeerd?!

Ook in de masterthesis van J. Ketelaars over informatie-uitwisseling tussen vitale infrastructuur en algemene kolom worden schurende ketens genoemd. "De kans op conflicten is groot, met name bij overlappend bestuurlijk zeggenschap (wanneer bij een crisis niet alleen organisaties uit de algemene kolom betrokken zijn maar ook uit de functionele kolom)" (Ketelaars, 2013). Wanneer de relaties tussen organisaties niet vooraf in kaart zijn gebracht, is de kans aanwezig dat organisaties over het hoofd worden gezien. Uit de gescheiden verantwoordelijkheden en de schurende ketens vloeien volgens hem twee hypothesen voort:

- Organisaties uit de vitale infrastructuur zijn terughoudend in *early warning* naar het externe netwerk: het vroegtijdig informeren van de algemene kolom (hulpdiensten, gemeente, veiligheidsregio).
- Organisaties uit de algemene kolom zijn terughoudend in het naar zich toe trekken van incidenten die in een functionele kolom ontstaan.

De eerste hypothese heeft Ketelaars kunnen bevestigen met zijn onderzoek. De onderzochte casus boden onvoldoende houvast om de tweede hypothese te kunnen toetsen. Beide hypothesen zijn opgenomen op de lijst met mogelijke factoren, als factor 12 en 13 (fig. 5).

2013 – Evaluatie Wet op de Veiligheidsregio's/Rijksheren

Andersson Elffers Felix schrijft in haar samenvatting van de evaluatie van de Wet Veiligheidsregio's (27 juni, 2013) het volgende over schurende ketens:

De verantwoordelijkheid voor crises buiten het domein van fysieke veiligheid is belegd bij de vakdepartementen en daardoor opgesplitst. Het is voor de veiligheidsregio's ingewikkeld om te weten wie voor hen het aanspreekpunt is; binnen de departementen zijn veiligheidsregio's nog onvoldoende in beeld. Daarnaast is het probleem van 'schurende ketens' zichtbaar, waarmee geduid wordt op spanning en/of overlap tussen de bevoegdheden van de algemene kolom (waar de veiligheidsregio deel van uit maakt) met die van autoriteiten uit de functionele kolommen (ten aanzien van bijvoorbeeld water, energie of transport). Om die spanning te overbruggen, beschikt de minister over Rijksheren³ (waaronder de Commissaris van de Koning (CvdK)), maar deze spelen een beperkte rol in de huidige crisisbeheersingsorganisatie (Andersson Elffers Felix, 2009).

De CvdK kan een belangrijke rol spelen wanneer “schuring” tussen ketens optreedt.

2013- Casus heftige regenval Goeree-Overflakkee

Dat onduidelijkheden in taken, rollen en bevoegdheden zich ook in 2013 nog voordeden blijkt uit de casus heftige regenval Goeree-Overflakkee. In de nacht van 12 op 13 oktober 2013 werd de gemeente Goeree-Overflakkee overvallen door hevige regenval. Er was in 24 uur net zoveel neerslag gevallen als normaal in de hele maand oktober. De riolen konden de neerslag niet aan. Er is opgeschaald naar GRIP 2 in overleg met burgmeester en brandweer. In de brief van het bestuur aan de gemeenteraad staat:

Een van de aandachtspunten is dat in situaties van wateroverlast sprake kan zijn van zogenaamd “schurende ketens”. Oorzaak hiervan is dat de coördinatie tussen de

³ 3 juli 2018 is bij brief van de minister Veiligheid & Justitie aan de tweede kamer een aanpassingsvoorstel van de huidige rol en positie van de uit het klassieke staatsnoodrecht stammende functie van Rijksheer. Echter de rol van de CvdK blijft het bevorderen van de samenwerking.

functionele keten (dijkgraaf) en algemene keten (opperbevel burgemeester) zich niet gemakkelijk laat vangen in concrete afspraken en situatie-afhankelijk is. Hierdoor is de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen de algemene rampenbestrijding en de specifieke rampenbestrijding niet altijd duidelijk.

Waar de waterschappen verantwoordelijk zijn voor het bestrijden van het incident (de wateroverlast), beperkt het blikveld van de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond zich tot de effecten van de wateroverlast en het ondersteunen van het waterschap(pen) en de gemeente(n). Doordat er in dit geval ook op verschillende locaties operationele teams bijeen waren, ontstond onduidelijkheid over taken en bevoegdheden. Bovendien bestonden over en weer verschillende verwachtingspatronen over elkaars rol die de samenwerking en de communicatie tussen de verschillende partijen bemoeilijkte. Dit heeft overigens niet geleid tot een verstoring van de hulpverlening en/of een vertraging van de inzet van de hulpdiensten.

Alleen de nieuwe factor 'verschillende verwachtingspatronen over elkaars rol' wordt toegevoegd, als factor 14 aan de voorlopige lijst met factoren, zie figuur 5.

2014- Naar een integrale Crisisbeheersingswet?

In 2014 schrijven Jan Brouwer en Jon Schilder in het Nederlands Juristenblad het artikel "Naar een integrale Crisisbeheersingswet?" (Brouwer & Schilder, 2014). Zij reflecteren op Muller, die de wetgever verantwoordelijk houdt voor de duizelingwekkende hoeveelheid regelingen t.b.v. preventie, preparatie, respons en nazorg.

Daarnaast heeft Muller kritiek op de wettelijke definitie van crisisbeheersing in de Wet Veiligheidsregio's. Mullers kritiek richt zich vooral op de wettelijke definitie van 'crisisbeheersing' in de Wet veiligheidsregio's, volgens welke het gaat om maatregelen en voorzieningen ter handhaving van de openbare orde, afkomstig van het gemeentebestuur of het bestuur van een veiligheidsregio. Deze omschrijving vindt hij te beperkt: bij aantasting of bedreiging van vitale belangen zijn ook hele andere maatregelen dan openbare-ordemaatregelen nodig van andere autoriteiten dan de burgemeester of de voorzitter van de veiligheidsregio. Om die reden wenst Muller crisisbeheersing te definiëren 'als het geheel van maatregelen en voorzieningen, met inbegrip van de voorbereiding daarop, die publieke overheidsorganisaties in een crisis of een ramp treffen' (Brouwer & Schilder, 2014).

Muller pleit voor een kaderwet Crisisbeheersing, terwijl Jan Brouwer en Jon Schilder aangeven dat snoei- en kapbewegingen in het dichtbegroeide woud van het rampen- en crisisrecht nuttig zou kunnen zijn.

Enkele bezwaren tegen de versnipperde regelgeving van Muller, die worden genoemd in het artikel zijn de volgende:

- De wet- en regelgeving op het terrein van de crisisbeheersing is onoverzichtelijk.
- De definities van begrippen als crisis, ramp, voorval, incident, noodsituatie, buitengewone omstandigheden zijn niet eenduidig.⁴
- Er is een scala aan verschillende typen regelingen die onvoldoende op elkaar zijn afgestemd hetgeen in de praktijk tot onduidelijkheid kan leiden.
- Evaluaties van crises en rampen tonen steeds weer aan dat de coördinatie, afstemming, samenwerking en communicatie niet goed lopen, mede vanwege de complexe structuur.
- Niet duidelijk is over welke bevoegdheden en taken de belangrijkste organisaties en organen vóór, tijdens en na crisisbeheersing beschikken.
- De rol van gemeente, politie, brandweer, GHOR, waterschappen, ministeries, provincies, adviesorganen en vele anderen is niet eenduidig verwoord.
- De noodzakelijke samenwerking en samenwerkingsvormen zijn onvoldoende geregeld.
- De oefen- en opleidingsverplichtingen van betrokken organisaties en functionarissen zijn niet eenduidig geregeld.

Dit sluit volledig aan bij de reeds genoemde factor 4 en 7 (fig. 5).

2015- Systemevaluatie NOS-incident

In de systemevaluatie van het NOS-incident (26 mei 2015) met de ondertitel 'wat zijn leerpunten voor de toekomst voor het (bestuurlijk) optreden bij een terreurdreiging', wordt *niet* gesproken over schurende ketens. In dit rapport gebruiken Ira Helsloot, Astrid Scholtens en Judith Vlagsma de term "objectieve institutionele spanning" in plaats van de term schurende ketens.

De verschillende belangen die verschillende bestuursorganen binnen het openbaar bestuur tijdens een crisis (kunnen) hebben, wordt wel aangeduid met de term 'schurende ketens'. De term werd in Nederland geïntroduceerd door het COT in de *evaluatie Extreme regen 1998; schurende ketens binnen het openbaar bestuur* en geeft aan dat dit doorgaans tot spanningen kan leiden tussen de bestuursorganen. Evaluaties van incidenten hebben deze institutionele spanning al meerdere keren benoemd, in het bijzonder als het gaat om die tussen het lokaal openbaar bestuur

⁴ Zie ook het verschil in de definitie van een crisis tussen Rijkswaterstaat en Veiligheidsregio's, zoals beschreven in dit onderzoek, paragraaf 1.5.

(algemene keten) en het OM (justitiële keten). Met het van kracht worden van de Wet veiligheidsregio's in 2010 heeft men deze spanning willen minimaliseren door de hoofdofficier van justitie standaard deel uit te laten maken van het regionaal beleidsteam. Dit heeft landelijk bijgedragen aan een structurele(re) samenwerking tussen het OM en de veiligheidsregio's. Dat alles neemt niet weg dat het lokaal bestuur en het OM nog steeds handelen en ook moeten blijven handelen vanuit eigen belang. Er zal dan ook altijd sprake zijn van een 'objectieve' institutionele spanning die niet per definitie negatief geïdentificeerd moet worden (Scholten, Helsloot, & Vlagsma, 2015).

De factor 'objectieve institutionele spanning' komt duidelijk naar voren in deze tekst en wordt als factor 15 opgenomen.

2016- Nieuwe kwetsbaarheden

In het boek *Lessen uit crisis en mini-crisis 2015* staat nog een nieuw inzicht met betrekking tot schuring. In het boek wordt gesteld dat schuring tegenwoordig niet zozeer de algemene en functionele ketens betreffen, maar de relatie tussen gemeenten, Veiligheidsregio's en het Rijk. Als voorbeeld wordt de vluchtelingencrisis genoemd. Lokale en regionale crisismanagers leren elkaar steeds beter kennen en het Rijk wordt dan ervaren als de grote onbekende.

Terwijl de ervaring van burgemeesters, met name die van de grote steden, op het terrein van crisismanagement groter lijkt te worden, is bij het Rijk een dergelijke groei aan ervaring minder zichtbaar (Wijkhuijs & Van Duin, 2016).

Over het algemeen zijn binnen de ambtelijke top 'procesmatige' vaardigheden belangrijker geworden dan inhoudelijke deskundigheid die tijdens een crisis ook zeker nodig is, maar op dit niveau steeds meer verdwijnt. Het gemis aan ervaring en betrokkenheid van het Rijk roept in ieder geval de vraag op of de schuring tussen gemeenten en het Rijk bij een (potentiële) bovenregionale crisis tot problemen zal leiden, wetende dat 'het Rijk' een conglomeraat is van afzonderlijke departementen, directies, uitvoeringsorganisaties en verder. (Wijkhuijs & Van Duin, 2016)

Uit bovenstaande tekst is de factor 17 'procesmatige vaardigheden belangrijker dan inhoudelijke vaardigheden' meegenomen.

2017- De Grenzeloze Crisis

Prof. Dr. R.A. Boin beschrijft in zijn oratie (Boin, *De Grenzeloze Crisis: Uitdagingen voor Politiek en Bestuur*, 2017) 'De Grenzeloze Crisis'. De grenzeloze crisis is voor gezagsdragers de moeilijkste crisis. Dit is factor 16 op de lijst. Deze crisis overschrijdt de geografische, beleidsmatige, culturele, publieke-private, en juridische grenzen die

bestuurders normaal gesproken in staat stellen een probleem te classificeren en te beheersen. De grenzeloze crisis escaleert en muteert voortdurend, waardoor de kenbaarheid afneemt. Het is de crisis die verwarring zaait over oorzaken en mogelijke consequenties; de crisis die geen duidelijke oplossing kent en waarvan niet duidelijk is hoe die zich ontspint. Het is niet vanzelfsprekend welke van die tafels “in the lead” is of zou moeten zijn. Deze eigenschappen maken een snelle en adequate respons moeilijk. Als het niet duidelijk is wie er over gaat, gaat iedereen of niemand er over. Er gebeurt dan weinig.

Het geheel overziend als je de literatuur op een rij zet, zoals hierboven beschreven, van 1999 tot heden, en alle factoren bekijkt die op verschillende plekken worden aangehaald, ontstaat de volgende lijst (figuur 5) met factoren als basis voor het verdere onderzoek.

1	Voorgeschiedenis
2	Bestuursstijl en -cultuur
3	Persoonlijke elementen
4	Wettelijk kaders niet of onvoldoende bekend
5	Onvoldoende gezamenlijk (bestuurlijk) opleiden en oefenen
6	Concurrerende belangen
7	Onduidelijkheid over taken, rollen en bevoegdheden
8	Elkaar kennen en begrip hebben voor elkaars belangen
9	Geen goed (acuut) netwerkmanagement
10	Onduidelijkheid over zwaartepunt crises
11	Politiek/bestuurlijke verhoudingen
12	Terughoudendheid vitale infrastructuur in vroegtijdig informeren van de algemene kolom.
13	Algemene kolom is terughoudend in het naar zich toe trekken van incidenten die in de functionele kolom ontstaan.
14	Verskillende verwachtingspatronen over elkaars rol
15	"Objectieve" institutionele spanning
16	De grenzeloze crisis
17	Procesmatige vaardigheden belangrijker dan inhoudelijke vaardigheden

FIGUUR 5 VOORLOPIGE LIJST MET FACTOREN

Hoewel bovenstaande literatuur chronologisch is weergegeven is er niet direct een kantelpunt of ontwikkeling zichtbaar die van waarde is voor het onderzoek, waardoor alle bovenstaande factoren worden meegenomen. Ook de komst van de Veiligheidsregio's (2010) laat geen herkenbaar kantelpunt zien, die duidt op veranderingen met betrekking tot schurende ketens voor en na 2010.

3.2 FOCUSGROEP

Op 10 oktober 2018 heeft de bijeenkomst met de focusgroep plaatsgevonden, hier zijn de eerste resultaten vanuit het literatuuronderzoek getoetst. De focusgroep bestond uit bestuurders en betrokkenen (25 personen) met betrekking tot Coördinatie Regeling Waddenzee (CRW). Er is gevraagd een formulier in te vullen met daarin opgenomen de volgende vragen:

- Wat is uw functie?
- Heeft u zelf in de afgelopen 5 jaar een crisis meegemaakt waarin u een combinatie had van gemeente/RWS/ander. Zo ja welke?
- Heeft u daar 'fricties' meegemaakt die u als schurende keten zou kwalificeren?
- Heeft u de afgelopen 5 jaar ook een oefening meegemaakt? Zo ja, welke en wanneer?
- Als u meedeed met een oefening, wat kwam daaruit naar voren in relatie tot schurende ketens.

Er zijn twaalf formulieren ingeleverd, door directbetrokkenen. Met alle deelnemers is het gesprek gevoerd naar aanleiding van deze twaalf ingevulde formulieren. De resultaten van de formulieren zijn opgenomen in bijlage 8.4. Het gesprek heeft de volgende elementen en aandachtspunten opgeleverd, die aansluiten bij het onderzoek.

Elementen & aandachtspunten:

1. Noordzee niet gemeentelijk ingedeeld. Wie is waarvan? Coördinatie? Verantwoordelijk?
2. Vakjargon waterpartijen niet altijd duidelijk voor landpartijen
3. Bestuurlijke netwerkkaarten zijn onvoldoende geland
4. Geen gedeeld beeld van kennis & bevoegdheden
5. Hoe communiceer je naar het publiek bij tegengestelde belangen? Wie mag welke boodschap brengen? Media wil de oorzaak weten.
6. Imago op bestuurlijk niveau

De eerste vier elementen komen overeen met factor 7 'onduidelijkheid in taken, rollen en bevoegdheden', uit het literatuuronderzoek (of zijn hier een afgeleide van). Punt vijf sluit aan bij factor 6 'concurrerende belangen'.

Opvallend en aanvullend was de factor " imago op bestuurlijk niveau". Voor Rijkswaterstaat loopt het bestuurlijk niveau door tot aan de Minister I&W, terwijl voor de Veiligheidsregio's de burgemeesters de bestuurders zijn. Als er imagoschade optreedt vanuit de uitvoerende organisatie zoals Rijkswaterstaat kan dat impact hebben op het Ministerie.

Omdat de factor imago niet naar voren is gekomen uit het literatuuronderzoek wordt deze factor 'nummer 18' toegevoegd aan de nieuwe lijst (figuur 6) met factoren, welke als basis wordt gebruikt voor de casestudy's.

Voorlopige lijst mogelijke factoren schurende ketens vanuit de literatuur	
1	Voorgeschiedenis
2	Bestuursstijl en - cultuur
3	Persoonlijke elementen
4	Wettelijk kaders niet of onvoldoende bekend
5	Onvoldoende gezamenlijk (bestuurlijk) opleiden en oefenen
6	Concurrerende belangen
7	Onduidelijkheid over taken, rollen en bevoegdheden
8	Elkaar kennen en begrip hebben voor elkaars belangen
9	Geen goed (acuut) netwerkmanagement
10	Onduidelijkheid over zwaartepunt crises
11	Politiek/bestuurlijke verhoudingen
12	Terughoudendheid vitale infrastructuur in vroegtijdig informeren van de algemene kolom.
13	Algemene kolom is terughoudend in het naar zich toe trekken van incidenten die in de functionele kolom ontstaan.
14	Verschillende verwachtingspatronen over elkaars rol
15	"Objectieve" institutionele spanning
16	De grenzeloze crisis
17	Procesmatige vaardigheden belangrijker dan inhoudelijke vaardigheden
18	Imago

FIGUUR 6 MOGELIJKE FACTOREN

3.3 FACTOREN DIE VOORKOMEN IN RECENTE CASUÏSTIEK (FASE 2 EN 3)

Om antwoord te kunnen geven op de vraag *Wat leert recente casuïstiek ons over schurende ketens tussen Rijkswaterstaat en de algemene kolom* wordt in deze paragraaf antwoord gegeven op de tweede t/m de vijfde deelvraag namelijk: Komen de factoren uit de literatuur voor in de recente casuïstiek, waarbij RWS en de algemene kolom hebben samengewerkt? Zijn er vanuit de recente casuïstiek nog andere factoren aan te wijzen voor het fenomeen schurende ketens? Wat zijn de oorzaken of achtergronden van deze factoren? Wat zijn de effecten in de crisisbeheersing van het fenomeen schurende ketens in de recente casuïstiek, waarbij RWS en de algemene kolom samenwerken?

Omdat het hier de schuring tussen Rijkswaterstaat en de algemene kolom betreft ligt daar in de casestudy's ook de focus op. Als er andere resultaten in relatie tot schurende ketens zijn gevonden is dit als bijvangst meegenomen.

Voor de leesbaarheid van het onderzoek is de uitwerking van de casussen opgenomen in de bijlagen (zie bijlage 8.7). Scheepsbrand Scheveningen (zie 8.7.1); Pyrazool in de Maas (zie 8.7.2); Kettingbotsing dichte mist A58 (zie 8.7.3); Lekkende tankauto A73 (zie 8.7.4); Aanvaring stuw bij Grave (zie 8.7.5); Stranding bultrug Texel (zie 8.7.6). In deze bijlagen wordt per casus het volgende beschreven:

- Welke documenten zijn gebruikt;
- Geïnterviewde personen;
- Inleiding van de casus;
- Rol van de algemene kolom;
- Rol van Rijkswaterstaat;
- Verbeterpunten vanuit het interview om schuring te voorkomen.

Figuur 6 (par 3.2) is de lijst met mogelijke factoren die als basis heeft gediend voor de casestudies. Per casus wordt in de volgende paragrafen, per aanwezige factor (op basis van de casestudies en de interviews) dit nader toegelicht. Indien de reactie op schuring tussen de geïnterviewden van Rijkswaterstaat en de geïnterviewden van de algemene kolom opvallend verschillend waren, wordt dit specifiek benoemd.

3.3.1 SCHEEPSBRAND SCHEVENINGEN, 23 JUNI 2014

Taken, rollen en verantwoordelijkheden niet duidelijk

Voor Rijkswaterstaat, zo blijkt uit een interne evaluatie (7 juli 2014), waren de taken, rollen en verantwoordelijkheden niet direct duidelijk. Zo heeft de OVD RWS niet deelgenomen in de COPI bak en was niet meteen helder wie het besluit schip wegslepen naar zee zou mogen nemen. De aanbeveling binnen RWS is om RWS kustdiensten te informeren/kennis nemen van taken, rollen en verantwoordelijkheden incidenten op de Noordzee, dit omdat de kustdiensten van RWS wel degene zijn die de contacten hebben met de Veiligheidsregio's. Deze onduidelijkheid blijkt ook uit het rapport van het IFV waarin staat:

Dat deze situatie bestuurlijk complex is, blijkt wel uit het feit dat betrokkenen die dag tevergeefs geprobeerd hebben een sluitend antwoord te vinden op de vraag wie nu onder welke noemer bevoegd is om een schip te verslepen en wie zou opdraaien voor de eventuele gevolgschade: de reder, de gemeente of het ministerie van I&M? Die dag bestond daarover grote onduidelijkheid (Van Duin & Wijkhuijs, Scheepsbrand Scheveningen Haven, 2015).

Persoonlijke ervaring/voorgeschiedenis

Voorgeschiedenis speelde in deze casus een rol bij de omgang met de verschillende belangen. In het rapport staat hierover "Zo had de OL in het verleden ervaring met brandbestrijding op een schip opgedaan, en was zij zich mede daardoor zeer bewust van risico's die brandweermensen mogelijk zouden nemen" (Van Duin & Wijkhuijs, Scheepsbrand Scheveningen Haven, 2015). Hierdoor leek het alsof men onvoldoende kennis had genomen van de zwaarwegende bezwaren tegen het wegslepen naar zee, maar speelde persoonlijke ervaring een belangrijke rol in de afweging deze optie open te houden.

Concurrerende belangen

De belangen van RWS en de belangen van de gemeenten botsten. RWS wilde het schip niet naar zee mede op basis van de ervaring met de Baltic Ace (risico op zinken met als mogelijk gevolg stremming vaarweg en milieuramp) en de burgmeester wilde zijn stad niet in de rook. De ervaring met de Baltic Ace heeft hier voor Rijkswaterstaat een grote rol gespeeld. De rook was volgens RWS hinderlijk, maar niet gevaarlijk voor de volksgezondheid. Hier speelden tegenstrijdige belangen tussen gemeente en waterkwaliteitsbeheerder. Not in my backyard.

Imagoschade

Voor RWS was het wegslepen van het schip een groot risico. Als het schip zou afzinken zou dit ook kunnen leiden tot imagoschade. Dit zou veel economische consequenties kunnen hebben gehad voor onder andere zandwinvakken, scheepvaartverkeer en kustrecreatie.

Onduidelijkheid bevoegdheid

In de evaluatie is uitgebreid gesproken over de onduidelijkheid in bevoegdheden. Het schip lag in de binnenhaven. Wiens bevoegdheid is het dan? Gaan wij als RWS daarover of is het de gemeente? RWS is pas later alert geworden, namelijk toen het plan ontstond vanwege de rookontwikkeling het schip naar zee te slepen.

Politiek/bestuurlijke verhoudingen

De burgemeester had een rechtstreekse lijn naar de minister van I&M, beide VVD. Hierdoor liep de communicatie niet per definitie via het beleidsteam. In deze situatie was de publieke opinie waarschijnlijk doorslaggevend geweest (indien de brand niet was geblust en er een keus moest worden gemaakt het schip wel of niet naar zee te slepen). Het was dan een politiek besluit geworden.

3.3.2 PYRAZOOOL IN DE MAAS, AUGUSTUS 2015

Onduidelijkheid zwaartepunt crisis (ernst situatie)

Meerdere partijen maken gebruik van de Maas zoals, scheepvaart, recreatievaart maar ook de waterschappen voor het op peil houden van de waterstand in de polders. Tijdens het begin van de crisis speelde het volgende: "Waterschap Roer en Overmaas probeerde de crisis 'klein' te houden" (Van Duin, Wijkhuijs, Jager, & Merks, 2016). Ook het Waterschap Rivierenland is pas weken later geïnformeerd over de verontreiniging met pyrazool. Hierdoor hadden zij niet tijdig een goed beeld van de risico's, zoals bijvoorbeeld het vee dat stond te grazen in de weilanden. De heer van den Hove geeft aan "er is hier geen sprake van slecht netwerkmanagement maar het inzicht over de ernst van de lozing" of te wel het zwaartepunt van de crisis.

Daarnaast blijkt deze factor ook vanuit de documenten, namelijk dat het zwaartepunt van de crisis niet door iedereen op dezelfde wijze is geïnterpreteerd. "De minister van I&M had een bestuurlijke verantwoordelijkheid in de functionele keten (tijdelijke richtwaarde brief aan de drinkwaterbedrijven), maar zij nam geen coördinatie. De coördinatie lag veel meer in Limburg dan in Den Haag" (Van Duin, Wijkhuijs, Jager, & Merks, 2016). "Er was geen sprake van één, door alle partijen op vergelijkbare wijze gedefinieerde en gepercipieerde, crisis.

Verschillende actoren zagen andere thema's als kern van het probleem" (Van Duin, Wijkhuijs, Jager, & Merks, 2016).

Concurrerende belangen

In het geval van de pyrazool crisis was er sprake van concurrerende belangen, het belang van schoon oppervlaktewater versus het economisch belang en daarnaast was er nog het belang van de volksgezondheid welke het minst in beeld is geweest.

Er is veel geschreven over de pyrazool crisis of pyrazool affaire zoals deze in het vakblad H2O staat beschreven. "We moeten niet naar elkaar wijzen (bij microverontreiniging) maar met elkaar tot een oplossing komen" (Hooimeijer, 2016).

Grenzeloze crisis

Daarnaast heeft de casus ook kenmerken van de grenzeloze crisis zoals Arjen Boin in zijn oratie schrijft. "Als het niet duidelijk is wie er over gaat, gaat iedereen of niemand er over. Er gebeurt dan weinig". Of zoals in het H2O artikel staat "Betrokken partijen kozen daarom (elk met hun eigen pet op) al zoekend hun eigen koers" (Hooimeijer, 2016).

Onduidelijkheid in taken, rollen en verantwoordelijkheden

Ook uit het IFV rapport *Pyrazool in de Maas, een evaluatie van de crisisbeheersing aan de hand van zeven dilemma's* geeft inzichten in factoren die gespeeld hebben en die wijzen op schurende ketens. Zo staat er "Uit reactie van een aantal betrokkenen bleek ook dat niet iedereen bekend was met een ieders rol in dit soort 'crisisachtige' situaties" (Van Duin, Wijkhuijs, Jager, & Merks, 2016) . De crisiscoördinator RWS geeft aan dat de algemene kolom nog niet altijd het goede beeld heeft over wat de rol van RWS is bij een waterverontreiniging.

Organisaties uit de algemene kolom zijn terughoudend in het naar zich toe trekken van incidenten die niet in de algemene kolom ontstaan

Toen pyrazool in de Maas werd geconstateerd, had dit ook invloed op vee en recreanten. Daar waar de lozing zich manifesteerde, was ook recreatie door kanovaarders. Dit gegeven is door RWS bij de algemene kolom neergelegd. De algemene kolom is niet direct zelf in actie gekomen, maar verwees in deze casus naar de gezondheidkundig adviseur gevaarlijke stoffen (GAGS). Als de algemene kolom niet opschaalt is het moeilijk zaken bespreekbaar te maken. Aspecten qua volksgezondheid kunnen dan niet goed geadresseerd worden. Begrijpen en meedenken duurt dan langer. Dit is de frictie tussen de algemene kolom en RWS. Effecten voor de algemene kolom zijn vaak niet direct in beeld.

3.3.3 *KETTINGBOTSING A58,*

Op basis van de documentenstudie is geen schuring geconstateerd, dit is bevestigd vanuit de drie interviews (Rijkswaterstaat, de burgemeester en een adviseur van de Veiligheidsregio). De positieve punten uit deze casus, die raakvlakken hebben met de factoren zijn in de discussie (hoofdstuk 4) meegenomen.

3.3.4 *LEKKENDE TANKAUTO A73*

Op basis van de documentenstudie blijkt niet dat er sprake is geweest van schuring. Ook uit het gesprek met de wethouder komt dit niet naar voren. Uit het interview met Rijkswaterstaat komt de volgende factor naar voren.

Zwaartepunt crisis (de staart van de crisis)

Voor Rijkswaterstaat ontstond er schuring toen door de Brandweer het sein brandmeester gaf en vervolgens inrukte. Toen had de geïnterviewde niet het gevoel, dat al afgerond kon worden. Er zat nog 20.000 liter zoutzuur in de bodem.

Toen de brandweer vertrok waren het ROT en BT al afgeschaald. Waardoor de 20.000 liter zoutzuur die nog steeds in de bodem zat niet meer besproken kon worden. De wethouder geeft aan dat nazorg op de weg zelf, geen gespreksonderwerp is geweest, waardoor dit ook niet als schuring is ervaren.

3.3.5 *AANVARING STUW GRAVE, 2016*

Uit de documentenstudie blijkt dat er veel verbeterpunten zijn (interregionale samenwerking, communicatie, informatie-uitwisseling), maar concrete schuring tussen Rijkswaterstaat en de algemene kolom wordt niet beschreven. Uit de twee gehouden interviews komen wisselende beelden naar voren. Vanuit de reactie van RWS volgen enkele factoren, terwijl vanuit de reactie van de Veiligheidsregio dit anders is ervaren. Zo zegt de geïnterviewde (Veiligheidsregio): "iets wat door de functionele kolom als schuring kan worden ervaren hoeft niet te leiden tot schuring. Bij verschil van inzicht kiezen we een compromis. Pas als iemand er hard in gaat zitten dan pas ontstaat schuring. Wel verschil van inzicht. Persoonlijke elementen en ervaring spelen hier een rol". De geïnterviewde (VR) geeft aan dat hij als hij naar het incident kijkt, geen fricties tussen de algemene kolom en Rijkswaterstaat is tegengekomen. Uit de rapporten die de geïnterviewde (VR) hierover heeft bekeken is het duidelijk dat er dingen anders zijn gelopen dan afgesproken, bijvoorbeeld in de alarmering, maar dat heeft volgens hem niet geleid tot schuring. Hieronder worden de factoren vanuit de reactie van RWS beschreven en de daarbij aansluitende reactie vanuit de Veiligheidsregio.

Verschillende verwachtingspatronen van elkaars rol

Op operationeel niveau lag de focus van de algemene kolom op de afhandeling incident, schip met gevaarlijke stoffen, zij pakten geen rol in de afhandeling van de effecten. De algemene kolom was druk met het schip met de gevaarlijke stoffen te lokaliseren; RWS met het leeglopen van het Maas-Waal kanaal en de effecten zoals de woonboten die zakten en scheef kwamen te liggen. Effecten die door Rijkswaterstaat zijn benoemd, landden niet altijd bij de algemene kolom volgens de geïnterviewden. Er zijn verschillende verwachtingspatronen van elkaars rol.

Reactie vanuit de algemene kolom: De functionele keten is niet gewend mee te werken in de structuur van de algemene kolom. Dit heeft geen schuring opgeleverd. Dit incident ging oorspronkelijk over het schip en daarna over het leeglopen van de Maas. Dat ziet de geïnterviewde als een functioneel ketenprobleem. RWS trok de regie naar zich toe, en er werd een stakeholder-overleg door RWS georganiseerd. Dat was volgens de geïnterviewde van de algemene kolom een mooi kantelpunt.

Algemene kolom is terughoudend in het naar zich toe trekken van incidenten die in de functionele kolom ontstaan

De geïnterviewde (Rijkswaterstaat) geeft aan dat hij veel moeite heeft moeten doen om via de meldkamer op te schalen. Dit is door de algemene kolom anders beleefd.

De geïnterviewde van de algemene kolom geeft aan dat juist de regie vanuit RWS wordt gewaardeerd, omdat zij de grootse “probleemeigenaar” zijn. Verschillende stakeholders met verschillende effecten, waarbij de algemene kolom er één is in het overleg waarbij RWS prima als voorzitter kan optreden.

De geïnterviewde van de algemene kolom geeft aan dat GRIP overdreven zou zijn geweest. We moeten overleggen met de partij die het grootste probleem heeft en aan zet is. Als je de regie hebt, dan ben je ook eindverantwoordelijk.

De geïnterviewde geeft aan dat misschien de crisisstructuur van de algemene kolom aangeboden had kunnen worden, dit is bij Fort Oranje (Midden West Brabant) wel gebeurd. Het overleg hierover heeft niet plaatsgevonden. De verantwoordelijkheden zijn geswitcht, maar er zijn geen afspraken gemaakt hoe we dit het beste zouden kunnen doen. Het gesprek hierover, dat zijn we nog niet zo gewend.

Bestuursstijlen

Er heeft schuring plaatsgevonden door onduidelijkheid over wie verantwoordelijkheid nam, toen het water onder de woonboten wegtrok. Hierbij moesten woonbooteigenaren opgevangen worden. Een enkele gemeente vond dit een taak van RWS. De ene gemeente voelt dit wel als zijn taak, de andere gemeente niet. Andere bestuursstijlen hebben volgens de geïnterviewde vanuit RWS hierbij een rol gespeeld.

De geïnterviewde vanuit de algemene kolom geeft aan niet te weten of dit tot schuring heeft geleid. Dit is ook heel erg gemeentelijk afhankelijk. Burgemeesters kunnen hier heel verschillend inzitten. Achteraf verklaarbaar maar het lijkt soms persoonsafhankelijk, situatie afhankelijk.

3.3.6 STRANDING BULTRUG TEXEL, 2012

Onduidelijkheid in taken, rollen en verantwoordelijkheden

Tijdens deze casus zijn er meerdere fricties geweest tussen verschillende partijen en zijn er 'vetes' naar boven gekomen (zoals tussen KNRM en bergers), die invloed hebben gehad op de afhandeling. Maar ook wrijving tussen verschillende deskundigen. Dit rapport beperkt zich tot de schuring tussen Rijkswaterstaat en de algemene kolom (lees gemeente). Wouter Jong schrijft dat uit de evaluatie van de verschillende partijen blijkt dat het voor betrokken partijen zoeken was naar verantwoordelijkheden en rollen.

In de analyse staat "Uit de casus komt allereerst het probleem van de bevoegdheden van de betrokken instanties naar voren. Het was bij de start onduidelijk wie exact over de reddingspogingen ging" (Jong, 2013).

Voor de geïnterviewde van Rijkswaterstaat waren er drie hoofdpartijen. (1) Rijkswaterstaat zelf die klaar stond voor de berging van dode walvisachtigen, (2) EZ die verantwoordelijk was voor de levende walvisachtigen en (3) de gemeente die een grote rol pakte bij de redding van de levende gestrande bultrug en de handhaving van de openbare orde. EZ was aan het begin niet duidelijk zichtbaar. Er was veel aandacht voor de redding van de bultrug. Meerdere partijen voelden zich betrokken voor de redding van de bultrug onder andere vanuit de gemeente, de KNRM maar ook Lenie 't Hart en de Partij voor de Dieren. Dit gaf onduidelijkheid in rollen, taken en bevoegdheden. De gemeente heeft vooral de eerste twee dagen veel inzet gepleegd, maar in de staart van het incident (berging dode bultrug) hebben zij zich teruggetrokken. Toen de bultrug dood ging liep iedereen weg. Restprobleem voor RWS. Regie voering op het eind en het weglopen van partijen waren grote knelpunten vanuit RWS gezien.

De geïnterviewde (gemeente) herkent de onduidelijkheid in taken, rollen en verantwoordelijkheden. Wie doet wat? Dit was even zoeken. Wat moeten we met een levende bultrug?

Het heeft even geduurd voordat het ministerie van EZ haar rol pakte. En het heeft ook even geduurd voordat bekend was dat Rijkswaterstaat alleen voor de berging van de dode bultrug was. Toch is de afhandeling redelijk netjes verlopen. Er is even discussie geweest waar de dode bultrug naar toe zou gaan, maar de geïnterviewde (gemeente) heeft dit niet ervaren als schuring. Ook het terrein waar de dode Bultrug naar toe is gebracht, is netjes afgezet. Er is goed samengewerkt tussen de gemeenten, politie en RWS.

3.3.7 OVERZICHT VOORLOPIGE LIJST FACTOREN

Uit de onderzochte casuïstiek blijkt dat van de voorlopige lijst met factoren de volgende factoren (zie tabel 6) een rol hebben gespeeld. Gekozen is de factoren die slechts door één van de geïnterviewden is genoemd (uit de algemene kolom of Rijkswaterstaat) wel op te nemen in onderstaande tabel, omdat schuring ook vanuit één partij relevant kan zijn voor verdere verbetering in de samenwerking.

Voorlopige lijst mogelijke factoren schurende ketens vanuit de literatuur	Aantal casussen waarin de factor voorkomt	Scheepsbrand Scheveningen	Pyrazool in de Maas	Lekkende tankauto A73	Aanvaring stuw Grave	Stranding bultrug Texel
Voorgeschiedenis	1	x				
Bestuursstijl en -cultuur	1				x	
Concurrerende belangen	2	x	x			
Onduidelijkheid over taken, rollen en bevoegdheden	2	x				x
Onduidelijkheid over zwaartepunt crises	2		x	x		
Politiek/bestuurlijke verhoudingen	1	x				
Algemene kolom is terughoudend in het naar zich toe trekken van incidenten die in de functionele kolom ontstaan	2		x		x	
Verskillende verwachtingspatronen over elkaars rol	1				x	
De grenzeloze crisis	1		x			
Imago	1	x				

TABEL 6 FACTOREN DIE VOORKOMEN IN RECENTE CASUISTIEK (X= AANWEZIG))

De analyse van deze tabel wordt nadere toegelicht in hoofdstuk 4 Discussie.

3.4 AANVULLENDE FACTOREN (FASE 2 EN 3)

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de derde deelvraag, zijn er vanuit de recente casuïstiek nog andere factoren aan te wijzen voor het fenomeen schurende ketens? En wat zijn de oorzaken en achtergronden van deze factoren.

Hieronder worden per casus de aanvullende factoren ten opzichte van figuur 6 die in de casestudy en/of interviews naar voren zijn gekomen toegelicht.

3.4.1 SCHEEPSBRAND SCHEVENINGEN

De volgende factoren worden meegenomen in het overzicht van de aanvullende factoren:

Onbekendheid met effecten voor de andere partij

Een andere factor die hier zichtbaar wordt uit de documentenstudie is de onbekendheid van de effecten van een mogelijke beslissing door de burgemeester. “De burgemeester kon dan eventueel wel een beslissing nemen over het wegslepen, de mogelijke consequenties reikten veel verder en vergden afstemming en bestuurlijk overleg met het departement” (Van Duin & Wijkhuijs, Scheepsbrand Scheveningen Haven, 2015). Dit blijkt ook uit het interview: “Mensen realiseren zich niet als een haven niet meer bereikbaar is, wat de consequenties zijn”. Hoe zorgen we voor een oplossing die onze beide doelen nastreven.

Aansprakelijkheid

Uit het interview met Rijkswaterstaat komt naar voren dat het vragen om een bankgarantie van de gemeente in verband met aansprakelijkheid (bij het wegslapen van het schip naar zee) heeft geleid tot schuring. Dit heeft tot gevolg gehad dat er overleg plaats moest vinden op bestuurlijk niveau. Onder andere ook een belangrijk thema in de evaluatie.

3.4.2 PYRAZOOOL IN DE MAAS

De volgende factoren worden meegenomen in het overzicht van de aanvullende factoren:

Economisch belang

Dat geld ook in deze crisis een rol heeft gespeeld in hoe partijen met elkaar zijn omgegaan blijkt ook uit: “Follow the money” en is door veel respondenten genoemd tijdens het onderzoek van het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV) (Van Duin, Wijkhuijs, Jager, & Merks, 2016). In deze casus heeft geld (economische belangen) een belangrijke rol gespeeld. Hierbij kun je denken aan de industrie, eventuele domino-effecten op de industrie, continuïteit van de drinkwaterbedrijven, alsook veehouders etc. Ook mogelijke claims achteraf kunnen hierbij een rol spelen.

Coördinatie en afstemming ontbrak

Er zijn vooral heel veel partijen betrokken geweest. De coördinatie en afstemming is niet goed verlopen of is er bijna niet geweest. Dit heeft wellicht schuring tussen ketens opgeleverd. Er zaten enkele weken tussen voordat bekend werd dat anderen, naast de GGD, ook bezig waren met een advies over risico's. Hierover is nu geen afstemming geweest. Zo werden de GGD gevraagd voor een advies met betrekking tot risico's voor recreanten (zoals kanovaarders) en werd het CET-md gevraagd voor advies over drinkwater. Deze twee verschillende adviezen lijken (voor niet professionals) mogelijk te schuren, maar het zijn wezenlijk andere vragen. Dit heeft geleken op een tegenstrijdig advies. Maar dat is dus niet zo.

De geïnterviewde geeft aan dat er niet is opgeschaald waardoor dit een casus is geworden die *tussen wal en schip* viel. We zijn voorbereid op een acute crisis, maar deze crisis duurde weken tot maanden. Hierdoor is door verschillende partijen getwijfeld over wel/niet opschalen.

3.4.3 KETTINGBOTSING A58

Er zijn geen aanvullende factoren.

3.4.4 LEKKENDE TANKAUTO A73

Er zijn geen aanvullende factoren.

3.4.5 AANVARING STUW GRAVE

De volgende factoren worden meegenomen in het overzicht van de aanvullende factoren:

Ontbreken bovenregionale afstemming

Dat er geen bovenregionale afstemming was, zorgde voor schuring tussen de ketens. Je merkte heel nadrukkelijk dat dit mis ging in uitwisseling van informatie, naar burgers/omwonenden, burgemeesters. Omdat je in GRIP 2 blijft hangen wordt de burgemeester niet officieel betrokken. Grip nodig om te verbinding te houden. Als je vasthoudt aan GRIP 2 in plaats van GRIP 5 ontbreekt bovenregionale afstemming.

Urgentiebesef

Er is met name de eerste uren schuring geweest. RWS en algemene kolom voelden niet dezelfde urgentie.

3.4.6 STRANDING BULTRUG TEXEL

Er zijn geen aanvullende factoren.

3.4.7 OVERZICHT AANVULLENDE FACTOREN

De aanvullende factoren die uit het documentenonderzoek en/of interviews naar voren zijn gekomen, zijn opgenomen in onderstaande tabel. De kettingbotsing A58, de lekkende tankauto A73 en de stranding van de bultrug hebben geen aanvullende factoren opgeleverd.

Aanvullende factoren vanuit documentenonderzoek en interviews	Aantal casussen waarin de factor voorkomt	Scheepsbrand Scheveningen	Pyrazool in de Maas	Stuw Grave
Aansprakelijkheid komt in beeld tijdens de crisis	1	x		
Onbekendheid met effecten van een besluit	1	x		
Verschillend urgentiebesef	1			x
Economisch belang	1		x	
Ontbreken bovenregionale afstemming	1			x
Ontbreken coördinatie en afstemming	1		x	

TABEL 7 AANVULLENDE FACTOREN (X = AANWEZIG)

De analyse van deze tabel wordt nader toegelicht in hoofdstuk 4 Discussie.

3.5 EFFECTEN IN DE CRISISBEHEERSING ALS GEVOLG VAN SCHURING (FASE 3)

Om antwoord te kunnen geven op de vijfde deelvraag “Wat zijn de effecten in de crisisbeheersing van het fenomeen schurende ketens in de recente casuïstiek, waarbij RWS en de algemene kolom samenwerken?” is gebruik gemaakt van de resultaten van de interviews (bijlage 8.7). Tijdens de interviews zijn de volgende effecten genoemd in de crisisbeheersing als gevolg van schuring:

onrust
stress
effect op netwerkrelaties
rol niet tijdig kunnen pakken
imagoschade
snelheid van afhandelen
minder professioneel kunnen afhandelen
negatieve uitstraling in de media
informatie-uitwisseling
te weinig aandacht voor de effecten van de andere partij
onvrede met elkaar, irritatie over en weer, vooral zonde en niet nodig
“zwarte pieten” i.p.v. leren

TABEL 8 EFFECTEN OP DE CRISISBEHEERSING ALS GEVOLG VAN SCHURING

Er is een bewuste keuze gemaakt de effecten niet te koppelen aan de casuïstiek, vanwege de anonimiteit voor de geïnterviewden. De analyse van deze tabel wordt nadere toegelicht in hoofdstuk 4 Discussie.

4 DISCUSSIE

Alles overziend wordt in dit hoofdstuk beschreven wat er geleerd kan worden van de verkregen resultaten uit hoofdstuk 3.

4.1 FACTOREN DIE VOORKOMEN IN RECENTE CASUÏSTIEK

Qua schurende factoren die onderzocht zijn in de recente casuïstiek tussen RWS en de algemene kolom komen concurrerende belangen en onduidelijkheid in rollen, taken en bevoegdheden, onduidelijkheid over het zwaartepunt van de crisis en de terughoudendheid van de algemene kolom in het naar zich toe trekken van incidenten die in de functionele kolom ontstaan, het meeste voor.

Het is opvallend dat onduidelijkheid in taken, rollen en bevoegdheden na al die jaren (1999 tot heden) nog steeds voorkomt tijdens een crisis. De bestuurlijke netwerkkaarten hebben (tijdens een crisis) nog niet het gewenste resultaat opgeleverd. Het zwaartepunt van de crisis en de concurrerende belangen zijn vaak niet een agendapunt tijdens de crisis, waardoor “schuring” ook niet besproken wordt, mede ook omdat we als gevolg hiervan al niet meer met elkaar om tafel zitten. Het zijn elementen die niet direct in de acute fase zichtbaar zijn, maar bij een langdurige crisis, dan wel in de staart van de crisis.

Culturele en persoonlijke aspecten zullen altijd terugkomen, men moet zich hier meer bewust van zijn, zoals: voorgeschiedenis, bestuursstijl- en –cultuur en politiek bestuurlijke verhoudingen. Deze factoren werden 20 jaar geleden al genoemd door het COT en komen nog steeds voor (zoals blijkt uit tabel 6).

Er zijn ook meerdere factoren uit figuur 6 die niet naar voren zijn gekomen op basis van de onderzochte casuïstiek. Dit zijn de volgende factoren:

- persoonlijke elementen;
- onvoldoende gezamenlijk (bestuurlijk) opleiden en oefenen;
- elkaar onvoldoende kennen en geen begrip hebben voor elkaars belangen;
- geen goed (acuut) netwerkmanagement;
- terughoudendheid vitale infrastructuur in vroegtijdig informeren van de algemene kolom;
- “objectieve” institutionele spanning.
- wettelijke kaders onbekend
- procesmatige vaardigheden belangrijker dan inhoudelijke vaardigheden

Opvallend is dat datgene waar de laatste jaren veel aandacht voor is geweest zoals gezamenlijk opleiden, trainen en oefenen, netwerkmanagement en elkaar kennen geen

factoren zijn geweest voor schuring in de recente casuïstiek. Hieruit kan worden geconcludeerd dat dit blijkbaar een positief effect heeft gehad op de samenwerking en daarmee op dit moment geen aanleiding geeft voor schuring.

De factor “objectieve” institutionele spanning komt ook niet naar voren in de gekozen casuïstiek. Dit is in lijn met de verwachting, omdat deze factor niet per definitie negatief geduid zou moeten worden. Verschillende belangen mogen er zijn. Indien er een negatieve “lading” wordt gegeven aan verschillende belangen staat deze onder de factor concurrerende belangen.

Daarnaast is het opvallend dat de geïnterviewden vanuit Rijkswaterstaat sneller over “schuring” spraken dan de geïnterviewden vanuit de Veiligheidsregio en/of gemeente. Dit zou kunnen betekenen dat “schuring” een persoonsafhankelijk gevoel is en niet altijd direct meetbaar. Het lijkt zelfs organisatieafhankelijk te zijn.

Tot slot valt op dat bij de vier “natte” incidenten/crisis die zijn onderzocht in alle gevallen schuring is opgetreden, terwijl bij de twee “droge” casussen (twee) geen of nauwelijks schuring optrad.

4.2 AANVULLENDE FACTOREN

Uit tabel Tabel 7 blijkt dat alle aanvullende factoren allen één keer voorkomen. Hieruit blijkt dat er vele verschillende factoren zijn die van invloed zijn op schuring tussen Rijkswaterstaat en de algemene kolom.

Met betrekking tot de factor aansprakelijkheid speelt het verschil in de definitie van crisis mogelijk een rol. Zoals in paragraaf 1.5 staat beschreven is een crisis voor Rijkswaterstaat als volgt gedefinieerd. “Het betreft een onverwachte gebeurtenis waarbij het normaal functioneren van het netwerk, de informatievoorziening en de leefomgeving ernstig worden verstoord of dreigen te worden verstoord (meestal voor langere tijd) met potentieel grote negatieve effecten voor de omgeving met betrekking tot veiligheid, bereikbaarheid en leefbaarheid, en/of met (potentieel) grote imagoschade en/of met (potentieel) grote financiële consequenties voor RWS (Rijkswaterstaat, 16 februari 2018).” Zowel imagoschade als financiële consequenties (aansprakelijkheid en economisch belang) komen terug in factoren voor schuring. Dit blijkt nu niet te worden besproken op het bestuurlijke niveau (GRIP 3, GRIP 4 of informeel) tijdens een crisis en ook is hier in de koude fase (voorbereiding crisis) niet voldoende aandacht voor, zodat dit in de warme fase geen issue meer is.

De factor onbekendheid met de effecten van een besluit sluit aan bij de aanleiding van dit onderzoek namelijk de keteneffecten en het model uit figuur 1. Deze factor is naar voren

gekomen bij de scheepsbrand Scheveningen en ook bij de in de aanleiding genoemde oefening Olie Alert Waddenzee. Deze factor komt in dit onderzoek minder prominent naar voren (minder vaak) dan mijn verwachting was over oorzaken voor schuring.

In september 2018 is het Inrichtingsplan LOCC-Bovenregionaal en Nationaal uitgegeven. Dit is een oplossingsrichting voor de schuring als gevolg van het ontbreken van bovenregionale afstemming.

4.3 EFFECTEN OP DE CRISISBEHEERSING

Zoals uit tabel 8 Effecten op de crisisbeheersing blijkt heeft schuring een negatieve invloed op de afhandeling van een incident:

- Op het individu: stress en onrust wat gevolgen heeft op samenwerking en het welzijn van het individu.
- Op de uitvoering: rol niet tijdig kunnen pakken; snelheid van afhandelen; te weinig aandacht voor de effecten van de andere partij; wat kan resulteren in een minder efficiënte en effectieve aanpak voor alle partijen dan mogelijk
- Naar buiten toe: negatieve uitstraling in de media met uitstraling naar de burgers, met directe invloed op imago en politiek bestuurlijke gevoeligheden
- Op het leren van: zwarte pietten i.p.v. leren dit heeft weer invloed op een goede samenwerking in de toekomst.

Door het wegnemen van “schuring” of door “schuring” bespreekbaar te maken, kan op deze punten winst worden behaald.

4.4 DISCUSSIE PER CASUS

4.4.1 SCHEEPSBRAND SCHEVENINGEN

Bij de scheepsbrand in Scheveningen zijn verschillende factoren voor schuring tussen de algemene kolom en Rijkswaterstaat naar voren gekomen. De daadwerkelijke “escalatie” is achterwege gebleven omdat de brand door het BroNS-team (specialistisch brandweerteam) tijdig is geblust. De casus kan zich voordoen in iedere willekeurige (zee)haven. Alle Nederlandse zeehavens zijn aangewezen als “places of refuge”. Hier gebeurde het omgekeerde, één van de scenario’s was het schip naar zee slepen. Ondanks de maatschappelijk impact is hier geen GRIP 3 gemaakt. Dit zou in een soortgelijke casus wel rechtvaardig zijn. In de GRIP-structuur kunnen op bestuurlijk niveau “concurrerende/tegenstrijdige” belangen worden afgewogen om gezamenlijk tot een goede oplossing te komen. Ook de aansprakelijkheid en de discussie hierover zou op bestuurlijk niveau mogelijk beter tot zijn recht komen. In het ideale geval kunnen voor deze casus, die

zich gemakkelijk in een andere haven zou kunnen voordoen, in de koude fase al afspraken worden gemaakt, zodat op de thema's aansprakelijkheid en belangenafwegingen minder schuring kan plaatsvinden. De scheepsbrand was voor de Veiligheidsregio Haaglanden geen maatgevend risico, waardoor je, je er minder op voorbereid. Interessant is om te kijken hoe deze casus zou uitpakken voor andere zeehavens in Nederland. Ook hebben in deze casus politiek/bestuurlijke verhoudingen een rol gespeeld. Dit kan zich ook bij andere casussen voordoen, het is een onderdeel geworden van de hyperdynamische besluitvorming.

Bestuurders brengen altijd eigen waarden en intenties met zich mee wat op zich weer een eigen dynamiek met zich meebrengt in de politiek/bestuurlijke verhoudingen tussen (centrale en decentrale) bestuurders. Die dynamiek wordt tevens ingegeven door de politiek/bestuurlijke verhoudingen van dat moment. (Van den Brand, Willems, & Wein, 2011)

Het imago van Rijkswaterstaat, na de ervaring met de berging van de Baltic Ace speelde in deze casus een rol. Dit kan leiden tot schuring wanneer dit niet gezamenlijke besproken wordt (in deze casus geen GRIP 3).

De keteneffecten voor RWS, waren in deze casus onvoldoende bekend bij de algemene kolom. Keteneffecten zouden eerder bespreekbaar gemaakt moeten worden (vast agendapunt).

4.4.2 PYRAZOOOL IN DE MAAS

Bij het incident met pyrazool komen enkele factoren naar voren die tot schuring hebben geleid. Dit blijkt uit de documentenstudie en wordt bevestigd door zowel Rijkswaterstaat als de geïnterviewde vanuit GGD. Vooral de onbekendheid van de stof maakt deze casus uniek, hier was nog niet eerder ervaring mee opgedaan. Deze crisis zou getypeerd kunnen worden als de grenzeloze crisis, er is niet meteen duidelijk wie de regie heeft/neemt. Er is sprake van schuring tussen de algemene kolom en Rijkswaterstaat, maar er zijn veel meer actoren. Met name een goede actorenanalyse inclusief machtsbronnen per actor ontbreekt tijdens de crisisbeheersing. Voor de GGD zit de schuring vooral ook in het onvoldoende kennen van elkaar en elkaar opzoeken. Een risico van een "onbekende" stof voor drinkwater is iets anders dan het risico van deze "onbekende" stof voor recreatie (kanovaarders). Het is een *sluimerende crisis*, waardoor het complex wordt. De GRIP structuur is niet toegepast (zou mogelijk ook niet nodig zijn). We maken geen gebruik van een structuur die er is.

4.4.3 KETTINGBOTSING A58

Uit de documentenstudie, maar ook uit de aanvullende (drie) interviews zijn geen schuringen naar voren gekomen tussen de algemene kolom en Rijkswaterstaat. Tijdens de kettingbotsing zijn juist meerdere factoren heel positief naar voren gekomen zoals: goed

netwerkmanagement, bewust zijn van de effecten voor de andere partij, elkaar kennen en gekend worden. Rijkswaterstaat is (tijdig) op alle niveaus aangesloten bij de GRIP structuur (COPI, ROT en GBT) van de algemene kolom.

Rijkswaterstaat en de Veiligheidsregio werken intensief samen sinds de vorming van de Veiligheidsregio. Omdat de ketenpartners van de VR Zeeland vrijwel gelijke beheersgrenzen kennen, werkt dit goed samen. Eén Veiligheidsregio werkt samen met één RWS dienst tijdens een crisis in het beheersgebied. De fysieke afstand tussen de diensten is zeer gering. Het netwerkmanagement verloopt mede hierdoor zeer goed. Een best practise zijn de Maritieme Netwerkdagen. Het risicoprofiel van de VR Zeeland maakt duidelijk dat RWS een volwaardig partner is. Ervaringen uit het verleden (in 2003 een aanvaring tussen twee autoschepen, de Grande Nigeria en de Nada V en in 2005 met de Fowairet) hebben geleid tot een verbetertraject. Een RWS-collega heeft 2-jaar meegedraaid binnen de Veiligheidsregio. "Schuring uit het verleden heeft glans gegeven". De burgmeester geeft aan het huidige niveau graag te behouden. Zorgpunt hierbij is de veranderingen binnen RWS, komt RWS niet te veel op afstand (letterlijk: van Middelburg naar Rijswijk naar Utrecht)?

4.4.4 LEKKENDE TANKAUTO A73

Er zijn geen schurende factoren naar voren gekomen uit de onderzochte documenten, ook de wethouder heeft geen schuring ervaren in het GBT. Echter, ook hier lijkt het venijn in de staart te zitten. Nadat de acute fase is afgerond, wordt er afgeschaald door de algemene kolom. Rijkswaterstaat zit met het opruimen/bergen van het zoutzuur in de berm. Het zwaartepunt van de crisis is voor de algemene kolom en Rijkswaterstaat verschillend, hierdoor kan schuring ontstaan. Echter als er vroegtijdig is afgeschaald kan de schuring niet gezamenlijk worden besproken, waardoor er verschillende beelden blijven bestaan.

4.4.5 AANVARING STUW GRAVE

Bij de aanvaring stuw Grave zijn er verschillende leerpunten naar voren gekomen uit de onderzochte documenten, zoals de interregionale samenwerking, informatiemanagement, communicatie. Hele concrete aanwijzingen voor schuring tussen de ketens zijn niet gevonden. Uit het interview met de Veiligheidsregio Brabant Noord blijkt ook sprake van leerpunten, maar niet van schuring. Voor Rijkswaterstaat is dit anders. De operationeel leider omschrijft dit als volgt: "iets wat door de functionele kolom als schuring kan worden ervaren hoeft niet te leiden tot schuring, bij verschil van inzicht kiezen we een compromis. Pas als iemand er hard in staat, is er sprake van schuring. Verschil van inzicht kan ook worden veroorzaakt door ervaring en persoonlijke elementen". Ook hier geeft de operationeel leider aan dat de sleutel tot succes is *"in overleg blijven met elkaar"*.

Vanuit RWS wordt aangegeven dat de evaluatierapporten niet altijd het geheel van de problematiek weergeven, leren we dan wel genoeg van evaluaties!

In deze casus zijn het vooral de neveneffecten die volgens Rijkswaterstaat tot schuring hebben geleid, zoals de effecten voor de woonbooteigenaren, verschillend urgentiebesef ten aanzien van de effecten en verschillende verwachtingspatronen van ieders rol ten aanzien van de neveneffecten.

Het aanbieden van de crisisstructuur en/of het pakken van een faciliterende rol door de algemene kolom, ook na de acute fase zou ervoor kunnen zorgen dat factoren die schuring kunnen veroorzaken bespreekbaar gemaakt worden. Waardoor schuring niet optreedt, of niet ervaren wordt door Rijkswaterstaat.

4.4.6 *STRANDING BULTRUG TEXEL*

De stranding van de levende bultrug bij Texel was uniek. Niet eerder was een levende bultrug gestrand. EZ beschikte alleen over een protocol voor stranding van dode grote walvisachtigen waaronder een bultrug. Ook RWS was alleen voorbereid op de berging van een dode bultrug. In deze casus heeft RWS schuring ervaren, terwijl de burgemeester dit niet herkent. Ook in deze casus is de schuring niet bespreekbaar gemaakt, waardoor partijen dit verschillend ervaren. Het gebrek aan regie door EZ is door RWS gemist. Schuring die is ervaren, komt voort uit het gebrek aan regie. Ook de onduidelijkheid in taken, rollen en verantwoordelijkheden heeft een rol gespeeld. Door het nieuwe protocol "stranding levende walvisachtigen", is hier al een verbetering gemaakt. In deze casus heeft de media een grote rol gehad, waardoor veel aandacht is gekomen voor een relatief eenvoudig incident. Hierdoor staan alle organisaties op scherp en wordt regie nog meer gemist.

5 CONCLUSIES

Het onderzoek is uitgevoerd op basis van het plan van aanpak (bijlage 8.9). De opmerkingen op het plan van aanpak zijn zoveel als mogelijk verwerkt in de uitvoering van het onderzoek. Het aantal casussen is in de loop der tijd teruggebracht van acht naar zeven in verband met tijdgebrek. In het onderzoek zijn zes casussen onderzocht in de periode tussen 2012 en 2018. Voor het onderzoek zijn zeventien interviews uitgevoerd, waardoor in alle casussen de algemene kolom en de functionele kolom is bevroegd. Binnen de kolommen zijn verschillende niveaus geïnterviewd.

Deelvraag 1 was: Welke factoren spelen een rol bij de aanwezigheid van het fenomeen schurende ketens?

Om op deze vraag antwoord te geven heeft een literatuuronderzoek plaatsgevonden, op basis van de literatuur van 1999 tot heden. Op basis hiervan zien we dat er regelmatig over schurende ketens is geschreven. Dit heeft een lijst van zeventien factoren opgeleverd:

- | | |
|----|--|
| 1 | Voorgeschiedenis |
| 2 | Bestuursstijl en -cultuur |
| 3 | Persoonlijke elementen |
| 4 | Wettelijk kaders niet of onvoldoende bekend |
| 5 | Onvoldoende gezamenlijk (bestuurlijk) opleiden en oefenen |
| 6 | Concurrerende belangen |
| 7 | Onduidelijkheid over taken, rollen en bevoegdheden |
| 8 | Elkaar kennen en begrip hebben voor elkaars belangen |
| 9 | Geen goed (acuut) netwerkmanagement |
| 10 | Onduidelijkheid over zwaartepunt crises |
| 11 | Politiek/bestuurlijke verhoudingen |
| 12 | Terughoudendheid vitale infrastructuur in vroegtijdig informeren van de algemene kolom. |
| 13 | Algemene kolom is terughoudend in het naar zich toe trekken van incidenten die in de functionele kolom ontstaan. |
| 14 | Verschillende verwachtingspatronen over elkaars rol |
| 15 | "Objectieve" institutionele spanning |
| 16 | De grenzeloze crisis |
| 17 | Procesmatige vaardigheden belangrijker dan inhoudelijke vaardigheden |

Het opgestelde theoretisch kader heeft goede zoektermen gegeven voor het literatuuronderzoek. De factoren die naar voren zijn gekomen, komen voor in zowel literatuur uit de jaren negentig als in meer recente literatuur. Aan bovengenoemde lijst is de factor 'imago' toegevoegd na een bijeenkomst met de focusgroep.

Deelvraag 2 was: Komen deze factoren voor in de recente casuïstiek, waarbij RWS en de algemene kolom hebben samengewerkt?

Een opvallende bevinding tijdens het onderzoek is dat de term “schuring” eigenlijk niet wordt gebruikt in de onderzochte documenten ten behoeve van de casestudy’s. De factoren voor schuring zijn vaak wel beschreven en in combinatie met de interviews kon alsnog worden bevestigd dat het om een factor gaat die tot schuring heeft geleid.

Op basis van de studie zien we dat schurende ketens zich nog steeds voordoen in recente casuïstiek waarbij Rijkswaterstaat en de algemene kolom samenwerken in de periode 2012-2018. Niet alle factoren uit de literatuurstudie komen naar voren in de recente casuïstiek. Ten opzichte van de factoren die in de jaren negentig werden beschreven heeft er een verschuiving van factoren voor “schuring” plaatsgevonden. In het onderzoek zijn factoren zoals: onvoldoende gezamenlijk (bestuurlijk) opleiden en oefenen, elkaar kennen en begrip hebben voor elkaars belangen, geen goed (acut) netwerkmanagement niet meer naar voren gekomen.

Drie factoren die met enige regelmaat voorkomen zijn: onduidelijkheid over het zwaartepunt van de crisis, concurrerende belangen en onduidelijkheid in taken, rollen en verantwoordelijkheden. Hieruit kan worden geconcludeerd dat de bestuurlijke netwerkkaarten niet het gewenste effect hebben op dit type crisis.

Deelvraag 3 was: Zijn er vanuit de recente casuïstiek nog andere factoren aan te wijzen voor het fenomeen schurende ketens?

Van de achttien factoren vanuit het literatuuronderzoek (1999- heden) zijn er negen teruggekomen in het onderzoek naar schurende ketens in de recente casuïstiek en zijn er zes nieuwe andere factoren aan toegevoegd:

1	Aansprakelijkheid
2	Onbekendheid met effecten van een besluit
3	Verschillend urgentiebesef
4	Economisch belang
5	Ontbreken bovenregionale afstemming
6	Ontbreken coördinatie en afstemming

Al deze factoren komen één keer voor. Hieruit blijkt dat er vele verschillende factoren zijn die van invloed zijn op schuring tussen Rijkswaterstaat en de algemene kolom.

Met betrekking tot de factor ‘aansprakelijkheid’ speelt het verschil in de definitie van crisis mogelijk een rol. Zowel imagoschade als financiële consequenties (aansprakelijkheid en economisch belang) komen terug in factoren voor schuring. Dit blijkt nu niet te worden

besproken op het bestuurlijke niveau (GRIP 3, GRIP 4 of informeel) tijdens een crisis en ook is hier in de koude fase (voorbereiding crisis) niet voldoende aandacht voor, zodat dit in de warme fase geen issue meer is.

De factor 'onbekendheid met de effecten van een besluit', past bij de aanleiding van dit onderzoek, namelijk de keteneffecten en het beschreven model over keteneffecten. Deze factor is naar voren gekomen bij de scheepsbrand Scheveningen en ook bij de in de aanleiding genoemde oefening Olie Alert Waddenzee. Deze factor komt in dit onderzoek minder prominent naar voren (minder vaak) dan mijn verwachting was over oorzaken voor schuring.

Uit het onderzoek blijkt bij de vier "natte" incidenten/crisis die zijn onderzocht in alle gevallen schuring is opgetreden, terwijl bij de twee "droge" casussen geen of nauwelijks schuring optrad.

Deelvraag 4 was: Wat zijn de oorzaken of achtergronden van deze factoren?

Uit de studie zijn de volgende oorzaken en achtergronden naar voren gekomen:

- Aandacht voor gebieden waar er een fysieke afstand is tot de partners en de beheergrenzen niet aansluiten. In de koude fase hier duidelijk in zijn.
- Naast aandacht voor netwerkmanagement en een actorenanalyse ook aandacht voor de effecten voor de andere partners en de bijbehorende machtsbronnen van de verschillende partijen.
- Het risicoprofiel van de Veiligheidsregio geeft al een beeld over de relatie met de partners zoals RWS. Sluiten de risicoprofielen op elkaar aan?
- De GRIP structuur in een faciliterende vorm kan mogelijk een positieve bijdrage hebben op onduidelijkheden in het zwaartepunt, bij sluimerende crisis, nieuw type crisis en in de staart van de crisis.
- Oefen ook de staart van de crisis "niet alleen de acute fase"
- Creëer instrumentarium voor het afwegen van concurrerende belangen
- Maak schuring voor, tijdens en na de crisis bespreekbaar.

Deelvraag 5 was: Wat zijn de effecten in de crisisbeheersing van het fenomeen schurende ketens in de recente casuïstiek, waarbij RWS en de algemene kolom samenwerken?

Uit de studie zijn de volgende effecten in de crisisbeheersing naar voren gekomen:

- Op het individu: stress en onrust wat gevolgen heeft op samenwerking en het welzijn van het individu.
- Op de uitvoering: rol niet tijdig kunnen pakken; snelheid van afhandelen; te weinig aandacht voor de effecten van de andere partij; wat kan resulteren in een minder efficiënte en effectieve aanpak voor alle partijen dan mogelijk
- Naar buiten toe: negatieve uitstraling in de media met uitstraling naar de burgers, met directe invloed op imago en politiek bestuurlijke gevoeligheden
- Op het leren van: zwarte pietten i.p.v. leren dit heeft weer invloed op een goede samenwerking in de toekomst.

Deelvraag 6 was: Wat leert ons dit en kan bijdragen aan de versterking samenwerking Rijkswaterstaat en de Veiligheidsregio's?

De belangrijkste bevinding is dat er verschuiving in factoren voor schuring plaats vindt. De afgelopen jaren is veel geïnvesteerd in gezamenlijk opleiden, trainen en oefenen en in netwerkmanagement. Nu moet er aandacht komen voor: onduidelijkheid in het zwaartepunt van de crisis; concurrerende belangen; onduidelijkheid in taken, rollen en verantwoordelijkheden; verschillend urgentiebesef en ook imago en aansprakelijkheid.

Uit het onderzoek blijkt ook dat bij een enkele casus schuring niet is voorgekomen en dat in die situatie de documentenstudie en de interviews juist uitwijzen, dat er voor de mogelijke factoren juist positief is geacteerd. De factoren zouden vanuit die gedachte ook een checklist kunnen vormen om schuring te voorkomen.

Er bestaat zeker een kans dat uit een nieuwe casus nieuwe factoren naar voren komen. Hierdoor is de lijst met factoren voor schurende ketens niet eindig. Het is een dynamische lijst en verandert mogelijk mee met de ervaringen, verbeteringen in crisismanagement, met uitzondering van de culturele aspecten zoals bestuursstijl en bestuurscultuur.

Deze factoren kunnen leiden tot schuring, echter indien men zich bewust is van dit aspect wordt dit ook een "objectieve" institutionele spanning, die niet perse negatief geduid hoeft te worden. Zoals één van de geïnterviewden aangaf, "we moeten op zoek naar de beste oplossing, als daar informele lijnen aan bijdragen dan is dat alleen maar goed".

Ook bestaat er een kans dat er andere factoren naar voren waren gekomen als er andere personen waren geïnterviewd. Mijn inschatting is dat dit waarschijnlijk niet andere maar meer of minder factoren zou hebben opgeleverd.

Het is in dit onderzoek juist interessant dat er bij enkele casussen geen schuring heeft plaatsgevonden. Positieve elementen uit deze casussen bieden inzichten in

oplossingsrichtingen voor de andere casussen. Opvallend is dat in Zeeland de overeenkomende beheergrenzen en de fysieke nabijheid als een zeer groot pluspunt worden gezien door zowel RWS, gemeente als Veiligheidsregio. Helaas moeten de andere Veiligheidsregio's *roeien met de riemen die ze hebben* en dat zijn in sommige situaties meerdere RWS diensten en voor sommige RWS diensten, meerdere Veiligheidsregio's tijdens een crisis. CM 2.0 zorgt voor een meer landelijke aanpak door Rijkswaterstaat.

Dit betekent voor de samenwerking tussen Rijkswaterstaat en de algemene kolom dat het bespreekbaar maken van de schuringsfactoren welke uit dit onderzoek naar voren zijn gekomen, zowel voor, tijdens en na een crisis de samenwerking nog verder kan verbeteren.

De hoofdvraag was: Wat leert recente casuïstiek ons over de aanwezigheid van schurende ketens tussen Rijkswaterstaat en de algemene kolom?

Met behulp van het onderzoek is antwoord gegeven op de deelvragen. De conclusies en aanbevelingen uit het rapport worden aangeboden aan Rijkswaterstaat ten behoeve van de implementatie Crisismanagement 2.0. Hiermee is de doelstelling van het onderzoek: een bijdrage leveren aan de versterking samenwerking Rijkswaterstaat en algemene kolom (gemeenten, Veiligheidsregio's) behaald.

6 AANBEVELINGEN

In deze paragraaf worden verbeterpunten/oplossingsrichtingen voor schuring beschreven welke vanuit het literatuuronderzoek en de interviews naar voren zijn gekomen. In de literatuur worden al een aantal algemene oplossingsrichtingen genoemd om schuring te voorkomen. Namelijk:

- Respect en vertrouwen;
- Bestuurlijke netwerkkaarten;
- Goede persoonlijke verhoudingen;
- Begrip voor elkaars belangen;
- Passende verantwoordelijkheidsverdeling;
- Overzichtelijke wetgeving met betrekking tot crisisbeheersing;
- Gezamenlijk (bestuurlijk) opleiden trainen en oefenen;
- Goed (acuut) netwerkmanagement;

Om een bijdrage te leveren met dit onderzoek aan de versterking samenwerking tussen Rijkswaterstaat en de Veiligheidsregio's worden de volgende aanbevelingen gedaan.

Vanuit mijn onderzoek wil ik de volgende aanbevelingen doen verdeeld in:

- 1) Aanbevelingen voor de samenwerking
- 2) Aanbevelingen voor Rijkswaterstaat
- 3) Aanbevelingen voor de algemene kolom

Aanbevelingen voor de samenwerking

- A. De meest genoemde oplossingsrichting is de GRIP-structuur gebruiken om factoren voor schuring te voorkomen. Maar dan GRIP op een creatieve wijze zoals: een faciliterend GRIP; in GRIP blijven ook in de staart van de crisis; een informerend BT (informerend GRP). Zonder GRIP laten we elkaar los. Om dit te voorkomen kunnen informerende BT 's worden ingezet, voordat daadwerkelijk is opgeschaald of kan de algemene kolom een meer faciliterende rol spelen, waarbij de functionele kolom gebruik kan maken van de voorzieningen van een OT en/of BT en de algemene kolom kan dit faciliteren. Bij een eventuele opschaling zijn alle partijen dan reeds betrokken. Blijf "bij twijfel" in de structuur.
- B. Te snel afschalen leidt bij meerdere casussen tot schuring. Afschalen zou een gezamenlijk agendapunt moeten zijn binnen de GRIP-structuur (COPI, ROT, BT). Te vroeg afschalen komt in meerdere crises voor waardoor het gesprek over de

(domino-)effecten niet plaatsvindt. Heldere afspraken maken over: wanneer zijn we klaar? In gezamenlijkheid afschalen.

- C. Een belangrijk winstpunt zou zijn als schuring voor, tijdens en na een crisis op de agenda komt, zodat vele factoren die een “schurende” rol kunnen spelen als een hulpmiddel (checklist) de crisisbeheersing kunnen versterken.
- D. Een actorenanalyse/netwerkanalyse geeft een beeld van alle belangen, (het gebruik van) machtsbronnen en opvattingen. Interessant is welke machtsbronnen überhaupt een rol spelen in de crisis. Machtsbronnen kunnen bestaan uit – bijvoorbeeld – geld, juridische bevoegdheden, kennis, relaties of reputatie (de Bruijn & ten Heuvelhof, Management in Netwerken, 2017). Door de machtsbronnen toe te voegen aan de netwerkanalyse, is er meer inzicht in elkaars belangen en invloed.
- E. Onderzoek of de regionale risicoprofielen van de Veiligheidsregio's voldoende aansluiten op de risicoprofielen van RWS. Het risicoprofiel geeft op basis van de casuïstiek inzicht in de mate van afhankelijkheid tussen de partijen. En de inspanningen die in de koude fase worden gedaan om goed voorbereid te zijn. En daarmee ook de kans op schuring.
- F. Neem het onderwerp schuring mee in evaluaties. Dit levert veel concrete verbeterpunten op in de samenwerking. Leren van schuring! Schuring geeft glans!
- G. Onderzoek of er criteria (of een model) kunnen worden opgesteld om concurrerende belangen af te wegen

Aanbeveling voor Rijkswaterstaat

- H. Om taken, rollen en bevoegdheden tussen Rijkswaterstaat en de algemene kolom beter inzichtelijk te krijgen zal hier meer aandacht voor moeten komen. Rijkswaterstaat moet zichzelf meer laten zien, zodat de algemene kolom zich meer bewust is van de taken, rollen en verantwoordelijkheden van Rijkswaterstaat. Een landelijke RWS-dag voor hulpverleners is hier een mogelijkheid toe.
- I. Imago en geld/aansprakelijkheid zijn factoren die niet direct uit de literatuur naar voren kwamen, maar op basis van de documentenstudies en interviews wel. Ook blijkt op deze thema's de definitie van een crisis te verschillen tussen Rijkswaterstaat en de algemene kolom. Zorg dat we hier dezelfde taal spreken en begrip hebben voor elkaars belangen m.b.t imago en financiële consequenties van beslissingen. Onderzoek of er in de koude fase afspraken zijn te maken ten aanzien van mogelijke financiële consequenties van beslissingen, zodat dit tijdens de crisis niet tot schuring leidt.

- J. Rijkswaterstaat moet zich bewust zijn van het risico op schuring, wanneer in een GRIP structuur medewerkers onvoldoende inhoudelijke kennis hebben. Zij worden op dat moment gezien als de RWS-expert in het overleg.
- K. Betrokkenheid van Rijkswaterstaat is tegenwoordig op een andere schaal geregeld dan enkele jaren geleden. RWS is een grote organisatie, die steeds meer op afstand van een Veiligheidsregio komt. Door ook crisismanagent landelijk aan te sturen moet er extra aandacht komen voor de regionale kennis bij CM 2.0.

Aanbevelingen voor de algemene kolom

- L. Om meer kennis te krijgen van taken, rollen en bevoegdheden, en ook begrip voor elkaars belangen zijn netwerkdagen essentieel. Een goed voorbeeld dat tijdens het onderzoek naar voren kwam zijn de jaarlijkse Maritieme Netwerkdagen in Zeeland, waarbij specifiek aandacht is voor het maritieme en het “natte”.
- M. Neem in m(OTO) programma’s oefeningen op, waarbij de algemene kolom en Rijkswaterstaat niet alleen de acute fase oefenen, maar ook de nasleep/einde van een crisis kunnen oefenen.
- N. Een voorbereidend GRIP is een mogelijke oplossing om schuring te voorkomen. Als de VR de faciliterende rol pakt, dan zijn ze geïnformeerd. Faciliteren door de juiste mensen aan tafel te zetten, gebouw en tafel beschikbaar stellen aan partners. Dan kan de VR direct een actieve rol pakken als de volksgezondheid in het geding komt.

7 BIBLIOGRAFIE

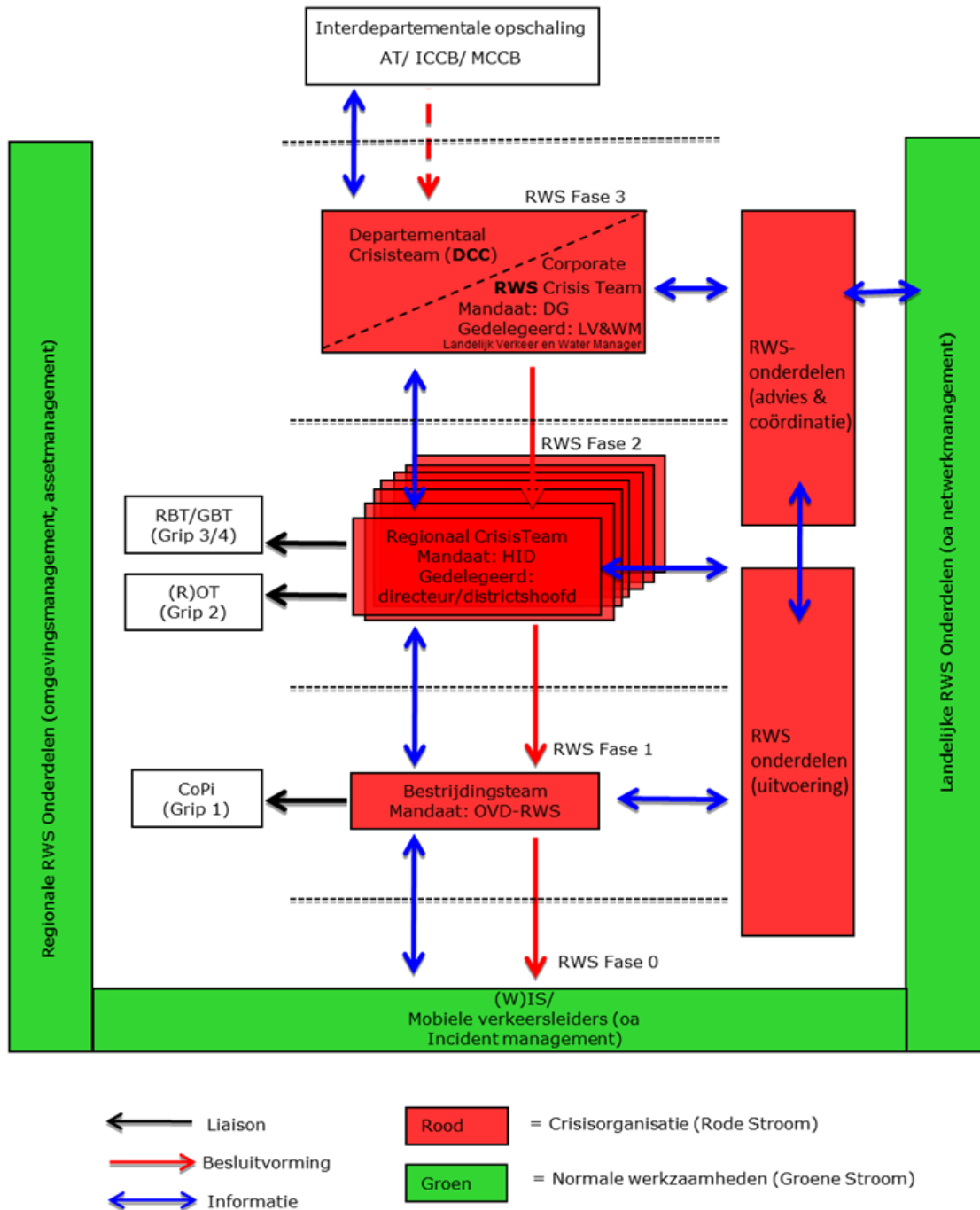
- Andersson Elffers Felix. (2009). *Samenvatting evaluatie Wvr*.
- Boin, A. (2017). *De Grenzeloze Crisis: Uitdagingen voor Politiek en Bestuur*. Universiteit Leiden.
- Boin, A., 't Hart, P., Stern, E., & Sundelius, B. (2017). *The Politics of Crisismanagement; Public Leadership under Pressure*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brainich von Brainich Felth, E. (2009). Het systeem van crisisbeheersing in hoofdlijnen: verplichtingen in de responsfase. In E. Muller, U. Rosenthal, I. Helsloot, & E. van Dijkman, *Crisis Studies over crisis en crisisbeheersing* (pp. 633-670). Deventer: Kluwer.
- Brandweeracademie. (2015). *Brand aan boord van visserschip Johanna Maria*. Arnhem: IFV Brandweeracademie.
- Brouwer, J., & Schilder, J. (2014). Naar een integrale crisisbeheersingswet? *Nederlands Juristenblad*, 1468-1473.
- COT. (1999). *Extreme regen 1998, Schurende ketens binnen het openbaar bestuur*. Alphen aan de Rijn: Samson.
- de Bruijn, H., & ten Heuvelhof, E. (2017). *Management in netwerken*. Den Haag: Boom.
- de Bruijn, H., & ten Heuvelhof, E. (2017). *Management in Netwerken*. Den Haag: Boom Bestuurskunde.
- Duckers, M., Hoijtink, L., te Brake, J., van Duin, M., & Helsloot, I. (2011). Meerkoppige monsters moeten naar zichzelf luisteren. *Recht Bestuur en Organisatie van Hulpdiensten*, 126-133.
- Hooimeijer, M. (2016). 4 Lessen van de Pyrazool Affaire. *H2O*.
- IFV. (2018). *Bestuurlijke netwerkkaarten Crisisbeheersing*. Arnhem: IFV.
- Jong, W. (2013). Stranding van een bultrug op de razende bol. In M. v. Wuijkhuis, *Lessen uit crises en mini-crisis 2012* (pp. 285-295). Den Haag: Boom.
- Kamphorst, M., Van Zanten, P., & Van der Reijden, E. (2017). Evaluatie crisisbeheersing Stuw bij Grave. *Nationale Veiligheid en Crisisbeheersing*, 50-51.
- Ketelaars, J. (2013). *Goed geïnformeerd!? Informatieuitwisseling tussen vitale infrastructuur en algemene kolom*. IFV - Politieacademie.
- Muller, E., van Haersma, M., Bijl, D., Mekel, M., & Loogman, H. (2008). *Beter besturen bij rampen. Een passende verantwoordelijkheidsverdeling bij rampenbestrijding en crisisbeheersing*. Den Haag.
- Muller, J. (2011). *Terrorisme ontmoet crisis*. Arnhem: Politieacademie en IFV.
- NCTV. (2016). *Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming*. Den Haag: NCTV.
- Rijkswaterstaat. (16 februari 2018). *Rijkswaterstaat op weg naar Crisismanagement 2.0*. Rijkswaterstaat.
- Rijkswaterstaat. (2017). *Uitvoeringskader Crisisorganisatie Rijkswaterstaat (warme fase)*. Rijkswaterstaat.
- Scholten, A., Helsloot, I., & Vlagsma, J. (2015). *Systeemevaluatie NOS-incident*. Renswoude: Crisislab.
- Smeets, M. (2015). *Multidisciplinaire Evaluatie Lekkage zoutzuur A73*. Veiligheidsregio Limburg-Noord.
- Van den Brand, R., Willems, R., & Wein, B. (2011). *Hyperdynamische crisisbesluitvorming*. Arnhem: KplusV organisatieadvies.
- Van Duin, M., & Wijkhuijs, V. (2015). *Scheepsbrand Scheveningen Haven*. IFV i.s.m. Lokale Zaken.
- Van Duin, M., Wijkhuijs, V., Jager, N., & Merks, C. (2016). *Pyrazool in de Maas*. TLP Geel.
- Van Hoorn, J., & Zuidijk, H. (2015). Een witte muur. Kettingbotsing in dichte mist op de A58. In M. van Duijn, & V. Wijkhuijs, *Lessen uit crises en mini-crisis 2014* (pp. 233-249). Den Haag: Boom.
- Van Zanten, P., & Peeters, M. (4 september 2017). *Verslag dilemmasessie Oliebestrijding op de Waddenzee*. Berenschot.

- Van Zanten, P., Van der Reijden, E., Slot, M., Kamphorst, M., & Duvekot, F. (2017). *Evaluatie Crisisbeheersing Grave*. Berenschot.
- Verhoeven, N. (2016). *Wat is onderzoek? Praktijkboek voor methoden en technieken*. Amsterdam: Boom.
- Wijkhuijs, V., & Van Duin, M. (2016). *Lessen uit crises en mini-crisis 2015*. Den Haag: Boom.
- Yin, R. K. (2018). *Case Study Research and Applications Design and Methods (6e)*. United States of America: SAGE.

8 BIJLAGEN

8.1 CRISISORGANISATIE RWS

Crisisorganisatie RWS



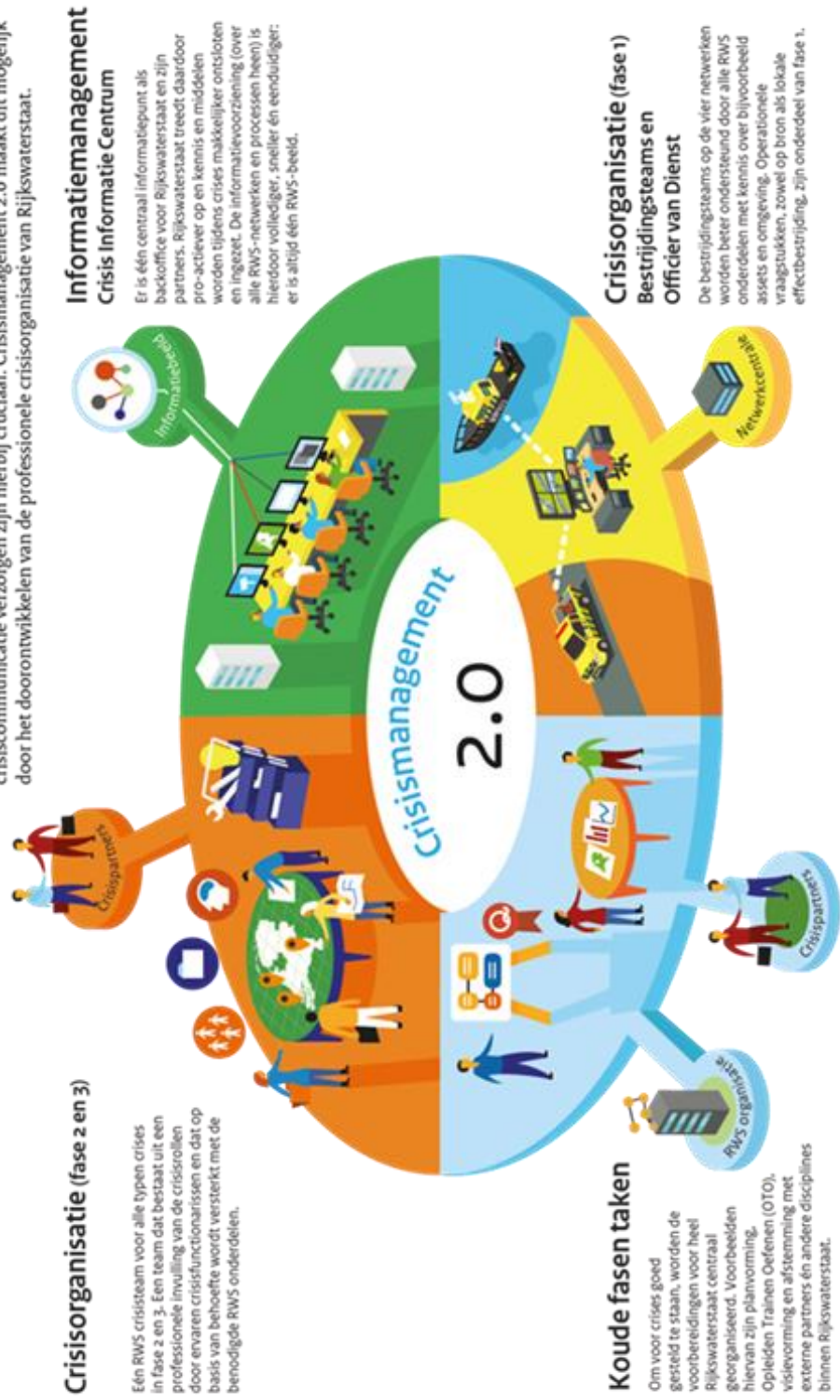
FIGUUR 7 CRISISORGANISATIE RWS (RIJKSWATERSTAAT, 2017)

8.2 CRISMANAGEMENT 2.0



Crisismanagement 2.0

Bij crises moet Rijkswaterstaat daadkrachtig en snel kunnen handelen als één Rijkswaterstaat. Een goede en eenduidige voorbereiding én het direct in kunnen zetten van voldoende professionals die informatie coördineren, snelle besluitvorming organiseren en proactief crisiscommunicatie verzorgen zijn hierbij cruciaal. Crisismanagement 2.0 maakt dit mogelijk door het doorontwikkelen van de professionele crisisorganisatie van Rijkswaterstaat.



8.3 OVERZICHT LESSEN UIT CRISES EN MINI-CRISES I&W (2012-2016)

Casus	Jaar	lenM	Waarom
1 Hoogwater in het Noorden	2012	ja	beleidsveld waterkwantiteit/ overstromingen
5 Zeemijn in Leeuwarden	2012	ja	luchtruimsluiting
7 Treinongeval Amsterdam Waterpark	2012	ja	spoorwag
9 Brand in Waalre	2012	ja	CET en milieu
10 Asbest in Utrecht	2012	ja	cet en milieu
11 Noodweer op festival Steenwijkerwold	2012	ja	KNMI/Weerimpactteam
12 Algie in Ouwkerkse Kreek	2012	ja	Waterkwaliteit
19 Scheepsongeval op Sinterklaasavond	2012	ja	scheepvaart
20 Stranding van een bultrug bij Texel	2012	ja	samen met EZ en RWS regio opruimen van de bultrug
26 Troonswisseling: veilig door feest	2013	ja	verkeersmanagement, spoor en weg, luchtruimsluitingen, LLNTA
27 Trein- en giframp in Wetteren (Belgie)	2013	ja	
36 Mosterdgas in Ede	2013	ja	LLNTA
38 Najaarsstorm 28 oktober 2013	2013	ja	hoog water en weerimpactteam
42 Bomruiming Leiden	2014	ja	luchtruimsluiting
44 Brand Shell Moerdijk: de lakmoesproef	2014	ja	waterkwaliteit, CETmd, verkeersmanagement HWN en HVVN
45 Noodweer tijdens Pinkpop	2014	ja	weerimpactteam/KNMI
46 Een scheepsbrand in Scheveningen	2014	ja	Noordzee en scheepvaart en milieu
47 Vliegcrash MH17	2014	ja	luchtvaart, en RWS(vervoer van stoffelijke resten van Eindhoven naar Hilversum)
50 Kettingbotsing in dichte mist op de A58	2014	ja	wegverkeer op hoofdwegennet
56 Branden met Asbest: Wateringen e.a.	2015	ja	milieu
62 Tour de France in Nederland	2015	ja	wegvervoer, wegverkeersmanagement, spoor KNMI liaison met defensie voor bijstand
65 Wateroverlast bij het Vumc	2015	ja	spoor en wegverkeer
69 Ziek makende bodemsanering in Olst	2015	ja	milieu
71 Treinongevallen in Dalfsen en Winsum	2016	ja	spoorvervoer
72 Terroristische aanslagen in Brussel	2016	ja	spoorvervoer, luchtvaart, lenM ambtenaren
74 Noodweer in Zuidoost Brabant	2016	ja	KNMI
75 Terrorismedreiging Schiphol	2016	ja	schiphol, wegverkeer
80 Maatschappelijke discussie kunstgrasvelden	2016	ja	milieu
81 Gif langs de Merwede: Dupont/Chemours	2016	ja	milieu
82 Bandenbrand in Someren	2016	ja	CET en milieu
84 Binnenvaartschip ramt stuwdam bij Grave	2016	ja	hoofdvaarwegennet, gevaarlijke stoffen, waterkwantiteit.

8.4 RESULTATEN FORMULIEREN FOCUSGROEP

Nr. formulier	Wat is uw functie?	Heeft u zelf in de afgelopen 5 jaar een crisis meegemaakt waarin u een combinatie had van gemeente/RWS/anders. Zo ja, welke casus?	Heeft u daar 'fricties' meegemaakt die u als schurende keten zou kwalificeren?	Heeft u de afgelopen 5 jaar ook een oefening meegemaakt? Zo ja, welke en wanneer	Als u meedeelt met een oefening, wat kwam daaruit naar voren in relatie tot schurende ketens?	Extra ruimte voor aanvullende opmerkingen
1	Hoofd operationele dienst	Passagier heeft zichzelf van het leven beroofd. Alle hulpverleningsdiensten uit de regio komen bij het incident.	Geen copl bak geïnstalleerd. Hierdoor geen (goede) coördinatie op plaats incident.	nee		
2	Directeur Veiligheidsregio NHN	Olielekkage bij Oude Schild op Texel	Dilemma sessie, waaronder die werd genoemd in de presentatie van mevr. Dingenouts. Dilemma sessie in Den Haag vanuit I&M over casusliek op Noordzee		Schurende ketens: op Noordzee zeer veel partijen die een rol hebben.	
3	Adviseur VR Groningen/KSS	Kennis uit media en divers onderzoek, dagelijks werk	n.v.t. kennis uit media		Schurende ketens kan wat negatief klinken. Wij spreken vaak over versterken van partijen vanuit eigen positie en met begrip/respect voor belangen van een ander.	
4	Teamleider Expertise/Operationeel Leider (VR Groningen)	Geen crisis, wel groot evenement Delfsaal	Ja, in voorbereiding op het incident.		Verschillende belangen die bij elkaar gebracht moeten worden. Belang	
5	Hoofd operationele zaken	Nee, niet relevant	In de algemene operatie dus voordat een calamiteit plaats kon vinden ervaren wij regelmatig schurende ketens. Voorbeelden: ondermoudeverantwoordelijkheden vaarwegen, veiligheid terreinen. Zowel gemeente als RWS verzanden dan in een schaakspel wie dan de verantwoordelijkheid moet nemen.	Ja tabletop met RWS en Veiligheidsregio	Taken en bevoegdheden spanningsveld	
6	Beleidsadviseur kustwachter	Nee, ik werk pas 1,5 jaar in de crisisorganisatie	nee			
7	Directeur VRF	Trein ongeluk Harlingen met Arriva en de onbewaakte overweg.	Niet operationele zin. Wel m.b.t. communicatie.	Meerdere	Met name jargon, procedures, die toch verschillen tussen land en waterpartijen	
8	Burgemeester	NVT	NVT	Olie Alert Oefening	Geen gedeelde kennis over bevoegdheden in het bestuurlijk overleg. Operationeel wist men elkaar goed te vinden.	
9	Gemeentesecretaris & OL	Niet met RWS, wel incident met straaljager die neerstortte. Dan komt de functionele keten 'defensie' om de hoek.	Waar 'nieuwe' partijen om de hoek komen/betrokken raken is er per definitie aandacht nodig. "Traditionele" partijen (bijv. politie/brandweer) hebben soms de meiging anderen (bijv. RWS) niet te willen betrekken. Terwijl dat wel belangrijk is! Gelukkig wordt dit steeds beter.	Diverse oefening	Naar mate je vaker oefent en elkaar beter kent heb je meer oog voor elkaars belangen.	Er wordt momenteel erg ingezet op het bouwen van netwerken met partners uit het veld en met name uit de sector vitale functies
10	Hoofd havenfaciliteiten Kon. Marine/Adj. Rijkshavenmeester Den Helder (waaronder Verkeerscentrale DH)	Geen crisis, wel oefeningen in het verantwoordelijkheidsgebied. B.v. in de aanloop naar Sail DH/Marine dagen	Niet echt frictie als wel de uitdaging om bij het ongeval op zee/in de haven (aanvaring met 2 schepen) de "communicatietrein" van de verschillende spelers werkende te krijgen. De VC is permanent bezet en gewend met de schepen te communiceren, dat vertoopt goed (in neutrisch jargon). Uitdaging is de communicatie vanuit land (ook in niet verwogetraject).	Zie hiervoor		
11	Hoofdcrisisbeheersing VRF, operationeel leider COP1	Nee, helaas	nee	Verschillende GRIP 1.2.3 oefeningen, regelmatig zijn daar partners van de VR bij betrokken zoals RWS, Vitens etc.		Ik denk dat de verschillende belangen en bevoegdheden tussen algemene en functionele kolom niet altijd even helder zijn bij de crisisfunctionarissen
12	Teammanager/Risico- en crisisbeheersing, Operationeel Leider	Incidenten met oa PWN (drinkwater) en Llander (gas)	Nee niet echt schurend, wel druk op belangen cq maatschappelijke oriëntatie (bedrijfscontinuïteit / economische belangen versus publieke belangen)	Diverse GRIP 2, 3 en 4 oefeningen	Dat schurende keten operationeel / tactisch geen 'gedoe' oplevert. Bestuurlijk kent het een aantal uitdagingen, maar gedegen kennis van het netwerk (taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden) leidt naar mijn idee niet tot onoverbrugbare verschillen. Nederland, polderland	

8.5 VRAGENLIJST INTERVIEWS

Casus	
Datum en tijd	
Naam	
Functie	
Rol	

U was betrokken bij casus x. Heeft u fricties meegemaakt tussen de algemene kolom en Rijkswaterstaat die u als schurende ketens zou kwalificeren?	
Herkent u zich in de frictie die ik uit de casestudy heb waargenomen?	
Wat was volgens u hier de oorzaak van?	
Wat zijn de effecten geweest in de beheersing van de crisis?	
Wat zou er een volgende keer anders/beter kunnen, zodat het fenomeen schurende ketens niet optreedt.	
Overige opmerkingen	

8.6 LIJST MET GEÏNTERVIEWDEN

Casus	Naam	Rol	Organisatie	Datum
1 ⁵ Scheepsbrand	Dhr. Jacobs	Voorzitter RCT/HID	RWS ZD	23-11-18
2 Scheepsbrand	Dhr. Minnaar	Liaison ROT	RWS WNZ	22-11-18
3 Lekkende tankauto A73	Dhr. van den Hove	ICO/ACB	RWS ZN	20-11-18
4 Pyrazool	Dhr. van den Hove	ICO/ACB	RWS ZN	20-11-18
5 Aanvaring steiger R'dam	Dhr. Baak	ACB	RWS WNZ	13-11-18
6 Aanvaring steiger R'dam	Dhr. Lenssen	Operationeel-Leider	VR Rotterdam Rijnmond	26-11-18
7 Kettingbotsing A58	Dhr. Lonink	Burgmeester Voorzitter BT	Gemeente Terneuzen	05-12-18
8 Kettingbotsing A58	Petra Bijsterveld	Informatie coördinator	RWS WNZ	03-12-18
9 Stranding bultrug	Dhr. Riesenkamp	ACB	RWS NN	07-12-18
10 Grave	Dhr. Van den Hove	ACB	RWS ZN	11-12-18
11 Kettingbotsing A58	Dhr. Matthijse	Bestuursondersteuner RBT	VR Zeeland	17-12-18
12 Lekkende tankauto	Mevr. Waajen	Loco burgemeester	Gemeente Roermond	13-12-18
13 Pyrazool	Mevr. Gielkens	Adviseur gevaarlijke stoffen	GGD Zuid-Limburg	17-12-18
14 Stranding bultrug	Mevr. Giskens	Burgemeester Texel	Gemeente Texel	17-12-18
15 Scheepsbrand	Mevr. Lieben	Operationeel Leider	Brandweer Haaglanden	03-01-19
16 Grave	Dhr. Huveneers	Veiligheidsregio	VR Brabant Noord	20-12-18
17 Algemeen/Grave ⁶	Dhr. van Zanten	Adviseur	Berenschot	08-05-18

TABEL 9 OVERZICHT INTERVIEWS

⁵ De nummering komt overeen met de digitale archivering

⁶ Dit interview heeft plaatsgevonden voor de definitieve goedkeuring van het plan van aanpak. Omdat tijdens dit interview o.a. de casus Grave aan de orde is geweest, zijn elementen uit het interview meegenomen in dit onderzoek.

8.7 CASUSSEN

8.7.1 SCHEEPSBRAND SCHEVENINGEN, 2014

Voor de casestudy is gebruik gemaakt van de volgende documenten:

- Brand aan boord van visserschip Johanna Maria, Brandweeracademie (16-02-15)
- Lessen uit crises en mini-crisis 2014, Een scheepsbrand in Scheveningen
- Evaluatie intern RWS SC118, Johanna Maria Rijswijk, 7 juli 2014
- Scheepsbrand Scheveningen Haven, Menno van Duin en Vina Wijkhuijs Januari 2015

En de volgende personen zijn geïnterviewd:

- Dhr. Minnaar, rol: liaison ROT namens RWS
- Dhr. Jacobs, rol: HID RWS Z&D
- Mevr. Lieben, rol: Operationeel Leider (ROT)

Inleiding

In de haven van Scheveningen (23 juni 2014) is in de vroege ochtend brand ontstaan aan boord van het visserschip SCH118 'Johanna Maria'. Er is vrij snel een COPI bak ingericht. Er was een risico dat er 660 ton stookolie in de brand zou gaan. Er werd een school ontruimd en diverse bedrijven werden gesloten. Binnen de veiligheidsregio's werden scenario's uitgewerkt. Een van de scenario's is het schip naar zee trekken.

Rol algemene kolom

Voor de algemene kolom was het brandende vissersschip een GRIP 2 (ROT) situatie. Het blussen van brand, de onstabiele van het schip en de mogelijk maatregel tot evacuatie speelden een grote rol. De VR had een coördinerende rol. Voor de Veiligheidsregio Haaglanden was een brandend schip geen maatgevend risico. Er is geen GRIP 3 gemaakt maar de verschillende scenario's 'wegslepen naar zee' of gecontroleerd uit laten branden hadden dit achteraf wel gerechtvaardigd op basis van de maatschappelijke en bestuurlijke effecten.

Rol Rijkswaterstaat

In de haven was het havenbedrijf nautisch beheerder en RWS West Nederland Zuid waterkwaliteitsbeheerder. Voor Rijkswaterstaat Zee en Delta speelde met name het risico op een waterkwaliteitsverontreiniging op de Noordzee, wanneer het schip naar zee zou worden getrokken. Daarnaast zou een neveneffect een (gedeeltelijke) stremming voor het scheepvaartverkeer kunnen zijn. Verder was er vanuit RWS aandacht voor het bluswater.

Rijkswaterstaat heeft in een vroeg stadium haar DG geïnformeerd over de situatie. RWS is uitgenodigd om deel te nemen aan het ROT. Conform het Incidentbestrijdingsplan Noordzee had de liaison van RWS WNZ moeten deelnemen, echter er is in deze situatie gekozen om RWS ZD te laten deelnemen vanwege de mogelijk effecten voor de Noordzee bij het wegslepen van het schip naar zee.

De OVD was zich niet bewust van de waterkwaliteitsverantwoordelijkheid in de haven en heeft niet deelgenomen aan het overleg in de COPI bak.

Verbeterpunten vanuit interviews om schuring te voorkomen

- Kijk wat de beste oplossing is (concurrerende belangen)
- Goed herkennen van elkaars problematieken, van elkaars belangen en dit goed delen met elkaar. Weet wie waar van is. Gebruik elkaars expertise.
- Vanaf het begin, COPI-bak, helder hebben wie waarvoor verantwoordelijk is, zodat er eerder wordt samengewerkt. Altijd eerste vraag gaan we opschalen, moet er een beleidsteam komen. Alle contacten (formele en informele) gebruiken om in een specifieke situatie tot een goede oplossing te komen. Dieper erdoorheen prikken, niet alleen volgen procedures, maar informeel contact. Elkaar kennen en elkaar “vertrouwen”.
- Schuring tussen ketens (vakdepartementen en de reguliere lijn) zal altijd blijven bestaan, daardoor moet er gezocht worden naar preventieve maatregelen, waardoor dit soort incidenten niet meer voorkomen.

8.7.2 PYRAZOOOL IN DE MAAS, 2015

Voor de casestudy is gebruik gemaakt van de volgende documenten:

- 4 lessen van de pyrazool affaire, Vakblad H2O, Nr. 8 september 2016
- Memo Evaluatie CCT Pyrazool, 4 maart 2016
- Pyrazool in de Maas Een evaluatie van de crisisbeheersing aan de hand van zeven dilemma's, 18 november 2016 TLP Geel, IFV en Witteveen en Bos
- Evaluatie Corporate Crisis Team Pyrazool. Er is voor alles een eerste keer, 15 maart 2016, Berenschot, 15 maart 2016
- Leidraad landelijk waterbeeld grote milieu-incidenten. Kader en procedures voor het opstellen van het landelijk waterbeeld, 21 september 2017
- Pyrazool in de Maas 'Neem geen risico met de volksgezondheid', Vakblad Waterspiegel/december 2015, December 2015

En de volgende personen zijn geïnterviewd:

- Jo van den Hove, RWS ZN, informatiecoördinator en adviseur crisisbeheersing
- Drs. Cindy M.L. Gielkens-Sijstermans, Senior Milieugezondheidkundige, Gezondheidkundig Adviseur Gevaarlijke Stoffen Zuid Nederland (Zeeland, Brabant en Limburg)

Inleiding

In de zomer van 2015 loosde een Limburgs bedrijf pyrazool in de Maas, dit was een niet genormeerde stof. De verontreiniging kwam pas aan het licht toen de mossels hun schelpen sloten. Vanaf begin augustus 2015 werd gesproken van een 'crisis'. Vanaf die periode kwamen de drinkwaterbedrijven in de problemen omdat de watervoorraden onder druk kwamen te staan, maar er werd ook bekend dat niet alleen in de Maas, maar ook in de Rijn en de Lek hogere concentraties pyrazool werden gemeten dan de alarmeringswaarde (1µg/l). Het ministerie van I&M had hierin een politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid. De tijdelijke richtwaarde voor pyrazool was een lastig compromis.

Rol Rijkswaterstaat

Rijkswaterstaat heeft een Regionaal Crisisteam (RWS Zuid-Nederland) actief gehad, er is later opgeschaald naar het Corporate Crisisteam (CCT) in Den Haag. Vanuit de rol van Rijkswaterstaat speelde de bestuurlijke netwerkkaart 3 Oppervlaktewater en waterkering een rol (IFV, 2018). Voor Rijkswaterstaat speelden belangen op het gebied van waterkwaliteit mede ook in combinatie met het innamepunt van het waterproductiebedrijf en ook het belang van de ecologie (o.a. mosselcultuur). Naast RWS Zuid-Nederland heeft ook RWS Oost-

Nederland een rol gehad, nadat bekend werd dat pyrazool ook in de Rijn en Lek werd aangetroffen. Het CCT is ingeschakeld vanwege het regio-overstijgend probleem dat politiek-bestuurlijk gevoelig lag.

Rol algemene kolom

Kanovaarders en recreanten vroegen naar risico's voor de volksgezondheid. Echter uit de beschikbare documenten blijkt dat de algemene kolom het minst in beeld is geweest. In de pyrazool casus zou de leiding door een bestuurder gepakt kunnen worden, in deze casus de voorzitter van het waterschap, de minister van I&M of een HID namens de minister of een betrokken burgemeester of voorzitter van een veiligheidsregio. "Van deze autoriteiten was de algemene keten het minst in beeld" (Van Duin, Wijkhuijs, Jager, & Merks, 2016).

Verbeterpunten vanuit interviews om schuring te voorkomen

- Is een voorbereidend GRIP misschien een oplossing? Bij droogte deze zomer, de VR neemt meer de faciliterende rol. Als de VR de faciliterende rol pakt, dan zijn ze geïnformeerd. Je hoeft niet te leuren. Faciliteren, door de juiste mensen aan tafel, gebouw en tafel beschikbaar stellen aan partners. Dan kan de VR de rol pakken als de volksgezondheid een rol (gaat) spelen.
- Naar aanleiding van het incident met o.a. pyrazool is door SMWO de leidraad landelijk waterbeeld grote milieu-incidenten opgesteld (21 september 2017). Een kader en procedures voor het opstellen van een landelijk waterbeeld. Met dit waterbeeld wordt een breed gedeeld waterbeheersgebied overstijgend informatiebeeld gegeven, met duiding van de effecten op het watersysteem en het waterbeheer.
- Bij elkaar gaan zitten
- Niet telefonisch
- Elkaars opschalingscriteria kennen
- Elkaars vak respecteren
- Elkaar kennen, waarvoor je aan de lat staat (koude fase)
- Secr. GAGS platform samen met CET-md, graag met de watermensen en drinkwaterbedrijven een dag(deel) samen hebben. Elkaar leren kennen en weten wat je aan elkaar hebt. Dit staat op een wenslijstje.

8.7.3 KETTINGBOTSING DICHTER MIST A58, 2014

Voor de casestudy is gebruik gemaakt van de volgende documenten:

- Een witte muur. Kettingbotsing in dichte mist op A58. Jaco van Hoorn, Hans Zuidwijk
Lessen uit crises en mini-crisis 2014
- Evaluatie 2 oktober 2014 (RWS Z&D) Intern document, Geerd Drost en Petra
Bijsterveld

En de volgende personen zijn geïnterviewd:

- Petra Bijsterveld, informatie coördinator, Rijkswaterstaat Z&D
- Burgemeester Lonink, Terneuzen, VR Zeeland, voorzitter beleidsteam
- Marcel Matthijsse, Bestuursondersteuner RBT

Inleiding

Op dinsdagochtend 16 september 2014 zijn er drie kettingbotsingen (over een traject van 8 km) op de A58 als gevolg van de dichte mist tussen Middelburg en Goes (richting van Bergen op Zoom). Meer dan 150 auto's botsen op elkaar. Hierbij zijn twee doden, drie zwaargewonden en ruim tachtig mensen licht- tot middelzwaargewond.

Rol Rijkswaterstaat

Rijkswaterstaat is verantwoordelijk voor het proces verkeersmanagement op de Rijkswegen. De volgende processen zijn dan aan de orde: faciliteren hulpdiensten, afsluiten wegen en omleiden wegverkeer, bergen wrakken, herstel en weg vrijmaken, leveren verkeersinformatie en nazorg medewerker. De A58 is die dag voor ongeveer 10 uren in beide richtingen afgesloten. Rijkswaterstaat heeft twee OVD's, een liaison ROT, een liaison BT en het RCT actief. De inhoudelijke adviseur is gekoppeld aan de liaison ROT.

Rol algemene kolom

Er worden 50 ambulances ingezet. En er is vrij snel GRIP 2 afgekondigd. Twee uur later wordt het GRIP 4. Burgemeester Lonink van Terneuzen is voorzitter van het RBT. De andere burgemeester (omliggende gemeenten) vervullen hun burgervaderrol.

Als je naar de lijst kijkt met mogelijke factoren uit de literatuur waardoor schuring in ketens kan ontstaan, dan kun je op basis van de documenten al aangeven dat schuring hier niet van toepassing is omdat geen van de factoren op een negatieve manier in beeld is geweest.

Er is in deze casus geen sprake geweest van schuring. De elementen die naar boven komen als pluspunten in de samenwerking worden hieronder beschreven.

Bewust van de effecten, snel opgeschaald

Uit het boek lessen uit crisis en mini-crisis 2014 komen de volgende elementen naar voren. Vanaf het 1^e begin waren de leider COPI en de OVD's aanwezig. Een aantal OVD's stonden zelf in de file, waardoor zij zeer snel ter plekke waren. De OVD's waaronder ook de OVD van Rijkswaterstaat hebben op verzoek van de leider COPI in de middenberm een snelle ontmoeting gehad. Hier is na contact met de Operationeel Leider snel opgeschaald naar GRIP 2 (dit wordt in het boek een 'meesterzet' genoemd). Men was zich meteen bewust van de grote verkeers ontwrichtende effecten. Er werden gezamenlijke doelen afgesproken over de aanpak van het incident. Bijvoorbeeld het voorkomen van nieuwe ongevallen, maar ook zicht krijgen op omvang van de gebeurtenis zodat eventuele verdere opschaling zou kunnen plaatsvinden. Er was sprake van een gecoördineerde aanpak (motorkapoverleg met een verkenning naar twee kanten). Er was sprake van sturing van onder naar boven. Een van de vaste besprekingspunten in het COPI was naast het slachtofferbeeld, het totaalbeeld en de prognose wanneer de rijbanen weer vrij zouden zijn. Het ROT kwam bijeen en hield zich bezig met alles buiten de snelweg om. Al snel werd door de OL opgeschaald naar GRIP 4, vanwege langdurige afsluiting, opvang en verzorging. Na afloop was er een bijeenkomst voor hulpverleners waar o.a. ook Rijkswaterstaat was vertegenwoordigd.

Opleiden, trainen en oefenen

Wat ook aangehaald wordt in het boek is het feit dat een dergelijk scenario wel deel uit maakt van multidisciplinaire oefenprogramma's.

Samen & vertrouwen

"Hoe triest dit incident ook was, eigenlijk was hier sprake van een voorbeeldafhandeling van een crisis" (Van Hoorn & Zuidijk, 2015). En door de directeur Veiligheidsregio Zeeland wordt het als volgt verwoord op de eigen website "Fijn samenwerken, zoals die ochtend op de A58, geeft nog meer vertrouwen en scheidt een band. Samen hebben we deze klus geklaard. Dat hoorde je ook op de bijeenkomst met alle hulpverleners terug".

8.7.3.1 Interviews (fase 3)

Zowel de heer Lonink, mevrouw Bijsterveld en de heer Matthijsse geven aan geen schuring te hebben meegemaakt tijdens deze crisis. Interessant voor het onderzoek om te

onderzoeken welke factoren hier aan ten grondslag liggen. De interviews zijn gebruikt om dit naast de documenten inzichtelijk te krijgen.

Goed netwerkmanagement, elkaar kennen en gekend worden

De Veiligheidsregio Zeeland heeft vanaf het begin het netwerk gekoesterd. Rijkswaterstaat, waterschap en alle instanties die bij de voorbereiding op een crisis zijn betrokken.

Kennen en gekend worden, draagt heel veel bij aan het voorkomen van misverstanden. Alle hoofdrolspelers waren destijds aanwezig. De liaisons van Rijkswaterstaat waren op alle niveaus aangesloten bij de Veiligheidsregio. De Liaison ROT beschikt over ruime kennis (voormalig Districtshoofd Wegen) daarnaast was een expert mee, een adviseur wegen. Beide directeuren ook fysiek dichtbij de gewenste aanwezige locaties (BT/RCT). En ook nog twee OVD's in de COPI's. Een die dienst had, en een die op locatie was (die in het gat is gesprongen). Dat was een zegen, "we hadden de wind mee" zegt mevrouw Bijsterveld.

Elkaar echt nodig hebben om risico's te tackelen

De heer Lonink geeft aan "we zijn het 2^e risicogebied van Nederland". Risico's: veel industrie, grote BRZO bedrijven, kerncentrales, logistieke hotspots (delta) veel vaarwegen, maar een grote uitvalsweg, als die stremt dan groot probleem. Deze weg is ook onze evacuatie route. Doordat we zulke grote risico's hebben, een klein inwoneraantal en niet zo'n grote organisatie hebben we de partners echt nodig om de risico's te kunnen tackelen. Elkaar leren kennen, niet zomaar een abstracte organisatie, maar echt de persoon kennen. Door de grote risico's, ook goed voorbereid. Bijvoorbeeld Maritieme netwerkdagen.

Overeenkomende grenzen van het areaal RWS en algemene kolom

In dit gebied hebben RWS en de algemene kolom het geluk dat de grenzen van het areaal van dienstonderdeel Zeeland overeenkomen met de Veiligheidsregio Zeeland, dus vooral te maken met een Veiligheidsregio, op 250 meter afstand van elkaar.

Leren door ervaring

In 2003 is ervaring opgedaan in de samenwerking met een aanvaring tussen twee autoschepen de Grande Nigeria en de Nada V en in 2005 met de Fowairet. In deze laatste situatie bleek dat er werd afgeschaald op het moment dat het voor RWS juist spannend werd. Een plooiend schip dat naar de haven werd gebracht was een groot risico. Juist dan heb je elkaar nodig. Dat was het omslagpunt "we vinden elkaar niet goed". Lange aanloop, IBP Deltawateren, het is gegroeid, de goede samenwerking. We zijn vergroeid met vallen en opstaan. Een structuur die klopt en we kennen elkaar.

Zorgpunten vanuit interviews waardoor schuring kan optreden

Voorheen was er nauw contact met de HID Zeeland, toen HID Noordzee en Zeeland (Rijswijk en Middelburg), nu RWS Z&D (nu zit deze ook in Utrecht). Door fysieke afwezigheid kan dit wel een belemmering zijn. Betrokkenheid is dan op een heel andere schaal. RWS is een grote organisatie. Schuiven met managementlagen is een minpuntje. Het is deels gevoel, maar in beleidszaken doet het zich al wel voor. Dan blijkt oude kennis niet aanwezig. Omdat het zo goed gaat, wil je het niet verliezen.

8.7.4 LEKKENDE TANKAUTO A73, 2015

Voor de casestudy is gebruik gemaakt van de volgende documenten:

- Gezamenlijke evaluatie incidenten A73 en A50/A59, 14 januari 2015 en 4/5 februari 2015 Intern document RWS. Opstellers Jo van den Hove en Ellen Moens 3 juli 2015
- Multidisciplinaire Evaluatie Lekkage zoutzuur A73, 14 januari 2015 Veiligheidsregio Limburg-Noord

En de volgende personen zijn geïnterviewd:

- Dhr. van den Hove, rol informatiecoördinator
- Mevr. Waajen, rol dienstdoend loco burgemeester

Inleiding

Op 14 januari 2015 heeft er een aanrijding op de A73 in de zuidelijke richting tussen een tankwagen en een vrachtwagen plaatsgevonden. Uit de tankauto stroomde vervolgens 20.000 liter zoutzuur. Achter het incident ontstond een kleine file met diverse voertuigen en mensen. Er is snel opgeschaald naar GRIP 3 onder leiding van de burgemeester Roermond (het effectgebied). De omstandigheden waren relatief gunstig waardoor het ongeval goed is afgelopen (bij windstilheid, hetzelfde ongeval in een tunnel of als mensen waren uitgestapt nabij het incident had het een mogelijk een heel andere karakter gehad).

Rol algemene kolom

Er is snel opgeschaald tot GRIP 3, waardoor een COPI, het ROT en het BT actief waren. Dit vanwege de media aandacht en het grensoverschrijdende karakter.

Rol Rijkswaterstaat

Rijkswaterstaat was betrokken door de Verkeercentrale Zuid Nederland (VCZN), de Verkeerscentrale Nederland (VCNL), het Regionaal Crisisteam (RCT ZN) en middels een liaison in het ROT. Uit de interne evaluatie blijkt dat er in de eigen kolom onduidelijkheid was over taken, rollen en verantwoordelijkheden waardoor het Regionaal Crisisteam (RCT) niet in positie kwam om besluiten te nemen. Nu vooral informerend naar het ROT en het BT. Rijkswaterstaat is verantwoordelijk voor het wegverkeersmanagement.

Verbeterpunten vanuit interviews om schuring te voorkomen

- Maak concrete afspraken tussen RWS en algemene keten met betrekking tot afschaling.

8.7.5 AANVARING STUW GRAVE, 2016

Voor de casestudy is gebruik gemaakt van de volgende documenten:

- Stuw aanvaring door benzeentanker bij Grave, Onderzoeksraad Voor Veiligheid
- Opvolging aanbevelingen OVV stuw aanvaring Grave en andere evaluaties/reactie gevraagd Thea Helmhorst, 27 juni 2018
- Stuw aanvaring door Benzeentanker bij Grave. Onderzoeksraad voor de Veiligheid, mei 2018
- Evaluatie crisisbeheersing Grave. Crisisbeheersing in de eerste 48 uur na de aanvaring van de stuw bij Grave. Berenschot, 13 juni 2017

En de volgende personen zijn geïnterviewd:

- De heer Van den Hove, Rijkswaterstaat
- De heer Huveneers, Veiligheidsregio Brabant Noord

Inleiding

Op donderdagavond 29 december 2016 vaart in zeer dichte mist een tankschip de Maria Valentine, geladen met 2000 ton benzeen, door de stuw op de Maas bij Grave. Het schip is hierdoor beschadigd en een kleine hoeveelheid benzeen komt vrij. De stuw is zodanig beschadigd dat deze niet meer kan worden afgesloten. De waterstand in de Maas en in het Maas-Waalkanaal is direct gaan dalen met o.a. gevolgen voor de scheepvaart. De verlaging van de waterstanden had effecten voor Brabant, Gelderland en Limburg. Ook had de verlaagde waterstand effecten op stabiliteit van kades en dijken, het peilbeheer en de ecologie in de achterliggende gebieden.

Rol algemene kolom

De algemene kolom wordt in eerste instantie ingeschakeld door RWS, omdat de OVD de politie heeft laten bellen om de Thomsonbrug bij Grave af te sluiten voor het wegverkeer. De brandweer Brabant-Noord stelt voor om ook te komen naar aanleiding van de 1^e melding en de OVD. Zij komen met een OVD, tankautospuit en zijn bekend met het feit dat het schip benzeen vervoert. Het afsluiten van de weg aan de Gelderse zijde wordt gevraagd aan de meldkamer Gelderland-Zuid. Er blijkt geen lekkage van benzeen, geen gewonden alleen een zwaar beschadigd schip. Na een verzoek voor multidisciplinaire opschaling om de gemeenten aan te sluiten, wordt via de ambtenaar Openbare Orde en Veiligheid de burgemeester van Grave geïnformeerd. Daarna zijn alle gemeenten geïnformeerd. Later wordt de kapitein van het schip alsnog onwel en krijgt hartkloppingen en moet zo snel als

mogelijk van het schip worden gehaald. Er is een COPI Brabant-Noord en Gelderland-Zuid. En beiden hebben ook een ROT. In het ROT van Brabant-Noord sluit de liaison RWS Zuid-Nederland aan. Ook wordt er door de VR GZ gevraagd een liaison van RWS af te vaardigen. De problemen van de zakkende waterstand worden neergelegd bij het ROT GZ (de OVD Brandweer Limburg-Noord gaat ter plaatse van de Paesplas, waar de woonboten zakken). VR BN is coördinerende VR en houdt zich bezig met de bron, VR GZ houdt zich bezig met de effecten. De VR BN is in the lead met betrekking tot de communicatie. De VR LN houdt zich o.a. bezig met de opvang van de bewoners van woonboten. Daarnaast zijn er ook nog effecten op veerdiensten (Bergen). Ook is er een woonboot in de Mookerplas die last heeft van de waterdaling. De volgende dag wordt door de VR LB opgeschaald naar GRIP 2 vanwege de langdurige effecten en de verkeerstroming, bij het 2^{de} overleg is een liaison van RWS aanwezig. Ook hier wordt afgesproken dat RWS de regie op de communicatie heeft. Er wordt na het 2^e overleg afgeschaald naar GRIP 0, maar er blijft wel een kernteam actief voor de informatievoorziening en communicatie.

Rol Rijkswaterstaat

Er zijn bij dit incident meerdere hoofdprocessen van RWS in het geding: het objectbeheer, het nautisch verkeersmanagement en het watermanagement. Rijkswaterstaat heeft direct maatregelen getroffen om effecten van de aanvaring te beperken. Vanaf het begin zijn de sluismeester Grave, de verkeerscentrale/nautisch centrum, de OVD en de RWS 27 betrokken. Als snel wordt opgeschaald naar het RCT ZN (Regionaal Crisisteam Zuid Nederland). Al snel is er een collega RWS VWM die aangeeft dat de sluis bij Hemmen gesloten moet worden. Er volgt een SMS bom (intern informerend) en een 2^{de} OVD wordt opgeroepen. De 1^e OVD verzoekt om de keersluizen bij Heumen en Cuijk te sluiten en ook de stuw bij Sambeek. Een incompleet RTC komt bijeen en vormt een beeld om de eerste acties uit te zetten. Naar aanleiding van de SMS-Bom informeert het DCC ook de DG en de minister. De technisch adviseur PPO roept een adviseur constructieve veiligheid op ter ondersteuning. De keersluis bij Heumen is door de bedienaar gesloten, maar mogelijk is de keersluis daarbij beschadigd. Er moet druk worden gezet op de komst van de aannemer. Het water is dan al een meter gezakt. Het RCT ZN wordt de volgende ochtend 8.00 uur gewisseld, wordt de balans opgemaakt en wordt gekeken naar acties voor de komende uren. RWS ondersteunt de VR bij beantwoording van publieksvragen met betrekking tot de waterdaling.

Verbeterpunten

- Leren we genoeg van evaluaties! En schrijven we de juiste thema's op. In deze casus zijn de plannen niet gebruikt terwijl ze er wel waren, dit komt niet goed tot zijn recht in de evaluaties.
- Er lag een coördinatieplan vaarwegen. In dat document staat precies beschreven wie de coördinatie moest doen, informatie-uitwisseling. Dit kwam niet op tafel. Over de lokale plannen werd gezegd dat die heel ingewikkeld waren. In de evaluatie hebben het niet gebruiken van de plannen niet de plek gekregen die ze verdienen.

8.7.6 STRANDING BULTRUG TEXEL, 2012

Voor de casestudy is gebruik gemaakt van de volgende documenten:

- Stranding van een bultrug op de razende bol, Wouter Jong Boek: lessen uit crises en mini-crisis 2012 (p 285-295)
- Protocol stranding grote walvisachtigen, 27-06-2013 Ministerie Economische Zaken

En de volgende personen zijn geïnterviewd:

- Willem Riesenkamp, adviseur crisisbeheersing RWS NN
- (oud) Burgmeester, drs. F.C. Giskes

Inleiding

Op 12 december strandt een bultrug "Johannes/Johanna" op de razende bol nabij Texel en Den Helder. De bultrug is nog in leven, maar na twee mislukte pogingen om het dier te redden, wordt besloten het dier in slaap te brengen (euthanasie). De casus is uniek omdat het om een levende bultrug ging. Na 2012 zijn er nog meerder incidenten geweest met walvisachtigen maar altijd dode of bijna dode walvisachtigen. Op 4 juli 2013 is het 'protocol stranding levende grote walvisachtigen' aan de Tweede kamer aangeboden. Het betreft een levend document. Na totstandkoming van dit protocol is eind juli 2013 nog een potvis aangespoeld en ook in januari 2016 zijn er nog vijf potvissen aangespoeld. In die situaties ging het om (bijna) dode walvisachtigen.

Rol Rijkswaterstaat

Rijkswaterstaat heeft een rol in de berging van gestrande dode zeezoogdieren (> 5 meter). Hoewel de gemeente strandvonder is, is in de SBKR regeling geregeld dat Rijkswaterstaat deze taak voor haar rekening neemt om de gemeente hierin te faciliteren. Er was een protocol beschikbaar (EZ) over gestrande dode zeezoogdieren. Echter in deze casus ging het om een levende gestrande bultrug. Rijkswaterstaat heeft de bultrug naar Texel gebracht voor preparatie. Noord-Nederland is voor het gebied waar de bultrug ligt, waterkwaliteitsbeheerder. Voor het nautische deel is dit RWS Z&D.

Rol algemene kolom

In deze casus is er geen sprake geweest van GRIP. Vooral de gemeente heeft een rol gepakt in het redden van de levende bultrug. EZ die deze taak heeft was onzichtbaar in deze casus. Later is er een protocol opgesteld voor stranding van levende walvisachtigen.

De burgemeester heeft een noodverordening afgegeven voor de locatie razende bol. Dit in verband met de openbare-orde belangen en de dreiging dat er een derde reddingspoging zou kunnen plaatsvinden op eigen initiatief van mensen.

Verbeterpunten vanuit interviews om schuring te voorkomen

- Regie door EZ is destijds wel gemist.
- Regie op media
- Uiteindelijk heeft dit incident geleid tot een protocol stranding levende bultrug. Dit was in deze casus een moeilijk schemergebied, er was destijds alleen een protocol voor dode grote zeezoogdieren.

Overige opmerkingen:

Het is belangrijk om vanuit de overheid een dier geen naam te geven. Dit geeft een hele andere dynamiek aan de crisis. In dit geval is dit door de media wel gebeurd en ontstond er een echte hype. Ook de datum 12-12-12 heeft een rol gespeeld bij de hype.

8.8 LIJST MET GEBRUIKTE AFKORTINGEN

ACB	Adviseur Crisisbeheersing Rijkswaterstaat
Atb	Alerteringssysteem Terrorismebestrijding
BroNS	Brandweer op de Noordzee op passagiersschepen als pre-SAR
BRZO	Besluit Risico's Zware Ongevallen
BT	Beleidsteam
CCT	Corporate Crisis Team (I&W)
CET-md	Crisis Expert Team milieu en drinkwater
CM 2.0	Crisismanagement 2.0
COPI	Commando Plaats Incident
COT	Crisis Onderzoek Team
CRW	Coördinatie Regeling Waddenzee
DCC	Departementaal Crisisteam
DG	Directeur-Generaal
EZ	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
GAGS	Gezondheidskundig Adviseur Gevaarlijke Stoffen
GBT	Gemeentelijk Beleidsteam
GGD	Gemeentelijke gezondheidsdienst
GHOR	Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie
GRIP	Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdingsprocedure
HID	Hoofdingenieur-Directeur
I&M	Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2010-2017)
I&W	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (oktober 2017- heden)
IBP	Incident Bestrijdingsplan
ICCB	Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing
ICO	Informatiecoördinator Rijkswaterstaat
IFV	Instituut Fysieke Veiligheid
KNRM	Koninklijke Nederlandse Redding Maatschappij
LCMS	Landelijke Crisismanagement Systeem
LNv	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
LOCC	Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum
MCCB	Ministeriële Commissie Crisisbeheersing
MCPM	Master of Crisis and Public Order Management
MOTO	Multi Opleiden Trainen en Oefenen
NCC	Nationaal Crisiscentrum
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
OL	Operationeel Leider
OM	Openbaar Minister
OTO	Opleiden Trainen en Oefenen
OVD RWS	Officier van Dienst RWS
OVD-W	Officier van Dienst Water (RWS)
PPO	Programma's Projecten en Onderhoud (landelijke dienst RWS)
RBT	Regionaal beleidsteam
RBT	Regionaal beleidsteam
RCT	Regionaal Crisisteam (van een regionale dienst van Rijkswaterstaat)
ROT	Regionaal Operationeel Team
RWS	Rijkswaterstaat
RWS NN	Rijkswaterstaat Noord-Nederland
RWS Z&D	Rijkswaterstaat Zee & Delta
RWS ZN	Rijkswaterstaat Zuid-Nederland
SBKR	Samenwerkingsregeling Bestrijding Kustverontreinigingen
VCZN	Verkeerscentrale Zuid Nederland
VR(F)	Veiligheidsregio (Fryslân)

8.9 UITVOERING PLANNING

Daadwerkelijke uitvoering	2018								2019	
	mei	juni	juli	aug	sept	okt	nov	dec	jan	febr
Opstellen 2 ^e plan van aanpak										
Go/No go plan van aanpak										
Literatuuronderzoek (1 ^e fase)										
Casestudy										
1 ^e analyse										
<i>10 oktober in gesprek met bestuurders Coördinatie Regeling Waddenzee</i>										
Verdiepende interviews										
2 ^e analyse										
Schrijven conclusies en aanbevelingen										
Uiterste inleverdatum									21/1	
Go/No Go verdediging thesis										15/2

De grijze blokken geven de oorspronkelijke planning vanuit het plan van aanpak weer, de groene blokken is de uiteindelijke uitvoering van het gehele onderzoek.

8.10 PLAN VAN AANPAK