

NETCENTRISCH WERKEN IN ONTWIKKELING



Een cultuuronderzoek naar multidisciplinaire samenwerking en gezamenlijke operationele beelden in de Veiligheidsregio's.

Jeroen Wolbers
Kees Boersma
Jaap de Heer

Netcentrisch Werken in ontwikkeling

Een cultuuronderzoek naar multidisciplinaire samenwerking
en gezamenlijke operationele beelden in de Veiligheidsregio's.



COLOFON

Amsterdam mei 2012

Dit rapport is een co-productie van Amsterdam Research on Emergency Administration, www.area-vu.nl, een multidisciplinair onderzoeksteam van de Faculteit Sociale Wetenschappen van de Vrije Universiteit Amsterdam en TNO.

In opdracht van het landelijk project Netcentrisch Werken, een projectopdrachtorganisatie van het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid.

Het rapport is te downloaden via www.crisisplein.nl
(en na 1 januari 2013 via www.infopuntveiligheid.nl).

Met dank aan: de veiligheidsregio's voor hun waardevolle bijdragen en samenwerking, Leo Kooijman en Willem Treurniet die dit onderzoek vanuit het landelijk project Netcentrisch Werken hebben begeleid.

Auteurs

Jeroen Wolbers MSc. is promovendus en docent bij de afdeling Organisatiwetenschappen van de Vrije Universiteit. Zijn promotieonderzoek richt zich op inter-organisationale coördinatie processen in de rampenbestrijdingsketen.

dr. ir. Kees Boersma (projectleider AREA) is universitair hoofddocent bij de afdeling Organisiatiwetenschappen van de Vrije Universiteit. Zijn expertise ligt op het gebied van organisatiecultuurverandering, kennismanagement en fysieke veiligheid & crisisbeheersing.

Prof.dr. Jaap de Heer is bijzonder hoogleraar Cultuurverandering en Strategie.

Ontwerp Coek Design, Zaandam

Fotografie Cover Willem Pos, Zoetermeer

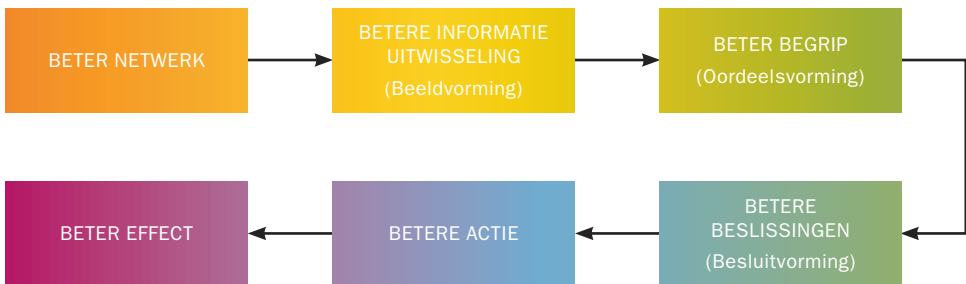
Druk De Swart, Den Haag

Netcentrisch Werken in ontwikkeling

Het onderzoek 'Netcentrisch Werken in ontwikkeling' van de Vrije Universiteit in opdracht van het landelijk project Netcentrisch Werken richt zich op het Netcentrisch Werken in informatiemanagement. Doel van het onderzoek is om na te gaan welke invloed de eigenheid ('kleur') van de disciplines heeft op het delen van informatie om de multidisciplinaire samenwerking te verbeteren.

Gegevens voor dit onderzoek zijn verzameld via interviews en observaties tijdens oefeningen en evenementen. Bij de observaties is 'meegekeken langs de zijlijn' en niet geïntervenieerd met de deelnemers om de belasting op de organisatie zo veel mogelijk te beperken.

Om inzicht te geven hoe het onderzoek bijdraagt aan het ontwikkelen van de Netcentrische werkwijze in de veiligheidsregio, is de waardeketen van Netcentrisch Werken gebruikt:



Tijdens de eerste fase van Netcentrisch Werken is de aandacht vooral gericht op het ontwikkelen van een actueel, gedeeld operationeel beeld. De volgende stap is om toe te werken naar beter gezamenlijk begrip van elkaars werkwijzen. Daarvoor moet een aantal drempels worden genomen, zoals het interpreteren van informatie vanuit de eigen expertise, het inschatten van consequenties voor andere teams of kolommen en het ontwikkelen van scenariodenken in de oordeelsvorming. Het leren schakelen tussen eigen expertise en het nadenken over consequenties voor andere kolommen is een complexe stap.

Dit onderzoek ondersteunt daarbij door te bestuderen hoe verschillen in begripsvorming ontstaan en welke consequenties deze hebben.

Dit onderzoek draagt bij tot:

- 1) Borging van Netcentrisch Werken in de veiligheidsregio's.
- 2) Casusmateriaal voor opleidingen en oefeningen.
- 3) Het aanscherpen van de werkwijze van informatiedelen binnen de veiligheidsregio.
- 4) Het aanreiken van handvatten om het multidisciplinair samenwerken in de veiligheidsregio's te verbeteren.



Inhoudsopgave

1	Introductie en probleemverkenning	7
2	Een cultureel perspectief op Netcentrisch Werken	15
3	Aanpak van het onderzoek	21
4	Casus 1: naar een gedeeld operationeel beeld in het CoPI	27
5	Casus 2: informatiemanagers: een discipline apart!?	45
6	Casus 3: Operationele ervaringen tijdens GRIP 2 Incident met LCMS	59
7	Het cultuurmodel: een integratie van de resultaten	71
8	Conclusie	77
9	Aanbevelingen	81
10	Lijst van afkortingen	85



1 Introductie en probleemverkenning

Rampen en incidenten laten in ons land en daarbuiten zien dat veiligheid een betrekkelijk begrip is; veiligheid is niet te garanderen. Dit heeft enerzijds te maken met de vele oorzaken en aspecten van onveiligheid en anderzijds met de manier waarop met onveiligheid wordt omgegaan. Een van de primaire overheidsopgaven is wat dit betreft voortdurend te streven naar optimalisatie van organisatie en functioneren van het veiligheidsstelsel, waarin preventie en risicobeheersing een belangrijke plaats hebben verworven. Dit heeft geresulteerd in een groeiend stelsel van beleid, regelgeving en betrokken organisaties, dat dusdanige vormen heeft aangenomen dat verbetering en harmonisatie noodzakelijk zijn geworden.¹

De bestuurlijke en operationele slagkracht van partijen die betrokken zijn bij veiligheidsproblemen, rampenbestrijding en crisisbeheersing moet en kan volgens het Kabinet Balkenende IV verbeterd worden. Daartoe is een organisatie- en veiligheidsconcept ontwikkeld dat daaraan tegemoet beoogt te komen en dat inmiddels is neergelegd in de Wet veiligheidsregio's.²

Door de politie, brandweezorg, geneeskundige hulpverleningsorganisatie in de regio (GHOR), bevolkingszorg, alsmede de rampenbestrijding en crisisbeheersing op regionaal niveau bijeen te brengen wordt beoogd de eenheid, eenduidigheid en eenvoud van de aanpak en daarmee van de totale slagkracht van het stelsel te vergroten. Gemeenten hebben hun lokale taken in de voorbereiding op rampenbestrijding, maar moeten volgens de genoemde wet op regionaal niveau samenwerken. Dit betekent dat al de in een veiligheidsregio betrokken partijen hun verantwoordelijkheden en hun organisaties op elkaar moeten afstemmen. Dit gebeurt met behulp van risicoprofielen en beleidsplannen.

Conform artikel 12 van de Wet veiligheidsregio's stelt het bestuur van een veiligheidsregio een risicoprofiel en een beleidsplan op dat wordt afgestemd met aangrenzende veiligheidsregio's, met waterschappen en het politiekorps. Dit vierjaarlijkse beleidsplan gaat in op:

- Beoogde prestaties.
- Uitwerking van landelijke beleidsdoelen.
- Informatiemanagement binnen en tussen betrokken organisaties.
- Oefenbeleid.
- De niet-wettelijke adviesfunctie.

1 Brainich von Brainich Felth, E.T. (2004). Het systeem van crisisbeheersing. Bevoegdheden en verplichtingen bij de voorbereiding op en het optreden tijdens crisis.

2 de Wet veiligheidsregio's is 1 april 2010 gepubliceerd in Staatsblad 145.

Adequaat informatiemanagement wordt in het beleidsplan beschouwd als een noodzakelijke randvoorwaarde voor het effectief functioneren van rampenbestrijding en crisisbeheersing. Het *Landelijk Beraad Crisisbeheersing* heeft dit eerder aangegeven in de 'basisvereisten crisismanagement'.³ Hierin wordt informatiemanagement aangemerkt als randvoorwaarde of 'voorwaardenscheppend proces' voor effectieve rampenbestrijding en crisisbeheersing.⁴

Informatiemanagement hangt daarbij nauw samen met andere voorwaardenscheppende processen te weten: melding en alarmering, op- en afschaling alsmede leiding en coördinatie. Vooral voor het proces leiding en coördinatie op zowel strategisch, tactisch als operationeel niveau is informatiemanagement van eminent belang omdat dit proces netwerk georiënteerd is. De kern van het netwerk is het actuele totaalbeeld dat zicht moet geven op de aard, omvang, en effecten, alsmede de bestrijding van het incident en van de mate waarin aan de randvoorwaarden voor effectieve bestrijding wordt voldaan. Dit wordt benadrukt in het volgende citaat:

"Informatiemanagement is een zaak van iedereen die bij de bestrijding van een grootschalig incident betrokken is, tot de individuele burger toe. Bij alle diensten en op alle niveaus moeten de functionarissen doordrongen zijn van het belang en de prioriteit van het doorgeven van gegevens en het gebruiken van de beschikbare informatie. Uit onderzoek naar crises, rampen en zware ongevallen blijkt dat op dit punt bij sommige diensten een cultuurverandering noodzakelijk is".⁵

Eerder onderzoek⁶ wijst op problemen met informatie en communicatie in rampenbestrijding en crisisbeheersing, zoals:

- Onvolledige dataverzameling op de incidentlocatie.
- Onmogelijkheid om de gebruikelijke communicatiekanalen te gebruiken.
- Incomplete en conflicterende interpretatie van verzamelde informatie.
- Interactie door medewerkers die onvoldoende ervaring hebben met crises.
- Onvoldoende evaluaties van alternatieven door tijdsdruk.
- Conflicten tussen bronnen die nodig zijn voor besluitvorming en informatieverspreiding.
- Onvoldoende aansluiting tussen inhoud van boodschappen en behoeften van actoren en van publiek.⁷

3 Landelijk Beraad Crisisbeheersing, Basisvereisten Crisismanagement. De decentrale normen benoemd., 2006.

4 Idem. Pg. 21.

5 Idem. Pg. 51.

6 Onder meer Manzi, C., M.J. Powers and K. Zetterlund, (2002). *Critical Information Flows in the Alfred P. Murrah Building Bombing: A Case Study*. Washington, DC: Chemical and Biological Arms Control Institute; Donahue, A.K. and R.V. Tuohy (2006). *Lessons we don't learn: A study of the lessons of disasters, why we repeat them, and how we can learn them. Homeland Security Affairs*, 2(2): 1–28.

7 Zie ook het Beleidsplan 2008-2012 van Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, 2008.

Deze problemen met informatiemanagement en communicatie komen ook nadrukkelijk terug in de evaluaties van recente incidenten, zoals de chemische brand bij Moerdijk, de brand in de Schipholtunnel en de crash van de Boeing 737 van Turkish Airlines nabij Schiphol. In deze rapporten van o.a. de IOOV en de Onderzoeksraad voor de Veiligheid blijkt dat problemen op het gebied van opschaling, leiding & coördinatie en informatiemanagement steeds terugkeren. In het rapport van de IOOV over Moerdijk wordt gesproken over de complexiteit van aanpak van een dergelijk grootschalig incident, met name het organiseren van een eenduidige commandovoering. *“De Inspectie OOV constateert in de verschillende fases van het incident echter tekortkomingen ten aanzien van de leiding en coördinatie. Het ontbreekt aan daadkrachtige en eenduidige leiding ... ten slotte communiceren leidinggevendenden onvoldoende met elkaar waardoor er geen gedeeld beeld is van de gekozen aanpak en de wijze waarop deze moet worden uitgevoerd”*⁸. Dit resulteerde in problemen met het navolgen van de aanpak voor het gecontroleerd laten uitbranden van de chemische plasbrand, doordat verschillende partijen die bijstand leveren naar eigen inzicht handelden. Daarnaast zorgden problemen met beeldvorming ook voor een onduidelijk beeld voor andere betrokken partijen op zowel interregionaal als op nationaal niveau.

Naast evaluaties van incidenten noemt de *Inspectie Openbare Orde en Veiligheid* in een recent rapport ook het niet adequaat delen van informatie door politiekorpsen. De Inspectie geeft als oorzaken aan het nog niet optimaal functioneren van ICT-systemen en het handelen van actoren dat nog niet is gericht op het delen van informatie met verschillende partijen. De Inspectie geeft eveneens aan dat cultuurverandering noodzakelijk is.⁹

Als we deze citaten bekijken dan valt op dat om tot een adequaat informatiemanagement te komen een cultuurverandering noodzakelijk wordt geacht. Maar dan komt ook de vraag op: wat is dat eigenlijk, een cultuurverandering? Het lijkt er soms op dat interactie, samenwerking en cultuurverandering ‘als vanzelfsprekend’ als verbeterpunten worden genoemd zonder dat duidelijk is wat er precies mee wordt bedoeld. In dit onderzoek gaan we het begrip ‘cultuur’ verder verkennen en inkleden zodat we het kunnen gaan relateren aan de problematiek van informatiemanagement in de veiligheidsketen.

Informatiemanagement zien we als de randvoorwaarde om de koppeling tussen de ketenpartners in het rampenbestrijdingsnetwerk te maken en tot coördinatie en afstemming van werkprocessen te komen. Voordat dit bereikt kan worden, zullen de betrokken organisaties hun werkwijze rondom het delen van informatie en het komen tot wederzijdse afstemming verder moeten ontwikkelen. De verbeteringen die zijn gestart in de veiligheidsketen hebben tot veel veranderingen geleid, zowel in de dagelijkse, operationele werkpraktijk, als de bestuurlijke inbedding van het bestel. Hieronder volgt een korte schets van de ontwikkelingen.

8 Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, Rapport Brand Chemie-Pack Moerdijk, 2011

9 Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2010.

1.1 Toenemende aandacht voor verbetering van informatiemanagement

Bovenstaande constatering over problemen met informatie en communicatie zijn al enige tijd bekend en nemen in de ontwikkeling van de rampenbestrijding en crisisbeheersing een belangrijke plaats in. Naar aanleiding van de ramp in Enschede constateert de commissie Oosting in februari 2001 dat de communicatie tussen de hulpverleningsdiensten onvoldoende goed op elkaar is afgestemd.¹⁰ Het rapport van de commissie geeft aan dat de meldkamers van de afzonderlijke disciplines de functie van 'zenuwcentrum voor communicatie'¹¹ onvoldoende kunnen waarmaken. Na 2001 is er veel gebeurd op het gebied van veiligheid, informatie en communicatie.

In de eerste plaats is er veel geïnvesteerd in Informatie en Communicatie Technologie (ICT) en vooral in de invoering van het communicatiesysteem C2000 en het Gemeenschappelijk Meldkamer Systeem (GMS). Deze systemen zijn sinds medio 2004 operationeel.

In de tweede plaats is de oorspronkelijke doelstelling van de invoering van informatiseringssystemen in het laatste decennium gecombineerd met de introductie van gemeenschappelijke meldkamers waarin de drie disciplines zijn ondergebracht. Onder de drie disciplines verstaan we 1) de brandweer, 2) medische diensten, waaronder de RAV (Regionale Ambulance Voorziening) en de Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio (GHOR) en 3) de politie; respectievelijk de rode, witte en blauwe kolom genoemd. Daarnaast is er een vierde discipline, bevolkingszorg (de oranje kolom), toegevoegd aan deze kernpartijen.

Tenslotte is het probleem dat de meldkamer, die tot voor kort (bestuurlijk gezien) werd aangestuurd door regionale organisaties die niet altijd op dezelfde manier bestuurlijk zijn verankerd, vanaf 2007 ogenschijnlijk opgelost door de invoering van 25 veiligheidsregio's. Terwijl daarbij bestuurlijke eenheid is nagestreefd, zijn de regio's van de drie disciplines echter verschillend ingericht. De Wet veiligheidsregio's en de genoemde beleidsplannen bieden een kader om tot nadere harmonisatie en stroomlijning te komen.

Om de interactie en informatie-uitwisseling tussen partijen in dit netwerk te ondersteunen is de verkenning en de invoering van 'Netcentrisch Werken' een belangrijke recente, op verbetering gerichte, ontwikkeling. De inzet van Web 2.0 technologieën voor veiligheidsvraagstukken en rampenbestrijding houdt de belofte in dat bestuurder, hulpdiensten, informatiemanagers en leiders op diverse niveaus online en real-time informatie met elkaar kunnen uitwisselen op het moment van een incident. Het houdt in tegenstelling tot de traditionele manier van werken in dat er los van hiërarchische lagen informatie kan worden uitgewisseld via een virtueel platform, waarbij elke partij de aan hem of haar bekende en voor de afhandeling van het incident relevante informatie kan delen. Het concept berust op het principe dat alle

¹⁰ Commissie Onderzoek Vuurwerkramp, 2001.

¹¹ Commissie Onderzoek Vuurwerkramp, 2001, p.134

betrokken actoren op hetzelfde moment de beschikking hebben over dezelfde en meest actuele informatie en daarmee op eigen niveau kunnen handelen en beslissingen kunnen nemen waardoor veel tijd bespaard wordt ten opzichte van de traditionele getrapte werkwijze. Zowel beleidsmakers als professionals zien 'Netcentrisch Werken' daarom als een dringend gewenste en veelbelovende manier van werken: een nieuw paradigma in rampenbestrijding en crisisbeheersing.

1.2 Het nieuwe paradigma: Netcentrisch Werken

'Netcentrisch Werken' vindt haar oorsprong in het bedrijfsleven waarbij een up-to-date informatiehuishouding cruciaal was om logistieke ketens van verschillende bedrijven op elkaar af te stemmen, het zogenaamde 'Just-in-Time Management'. Daarnaast is het concept geïmplementeerd op het terrein van defensie, waar militaire troepen het gebruiken om een gezamenlijk operationeel beeld ('common operational picture') te creëren in omstandigheden waarin chaos overheerst en waarin militairen lastig grip kunnen krijgen op de situatie. Vaak ontbreekt het de militairen aan voldoende informatie over elkaars positie en die van de vijand, de toestand in het veld en de ontwikkeling of dynamiek van de situatie. 'Netcentrisch Werken' biedt hun een (virtueel) platform waarin geautoriseerde personen informatie over de situatie kunnen delen, verifiëren, opschonen en koppelen aan andere informatie.

Bij defensie wordt het begrip 'Netcentrisch Werken' aangeduid met '*Networked Enabled Capabilities*', ofwel NEC. De invoering ervan betekende een omschakeling binnen defensie van de traditionele hiërarchische informatiedeling, naar een netwerkbenadering. De geïntensiverde informatiedeling binnen netwerken en tussen ketenpartners betekende dat opnieuw nagedacht moest worden over de traditionele hiërarchische informatie-uitwisseling in het zogenaamde Command & Control model. Men kwam er op uit dat het Command & Control principe niet diende te worden afgeschaft, maar aangepast om meer vrijheid te geven voor gedecentraliseerde besluitvorming. Immers, hiërarchische sturing (control) en verantwoordelijkheden (command) bleven in essentie ongewijzigd, maar de behoefte bleef bestaan om informatiedeling en sturing in netwerken te gaan ondersteunen en beter te laten aansluiten bij het operationele inzicht van de eenheden in het veld.

De NEC doctrine houdt in dat het verbinden van individuen het mogelijk maakt om informatie snel en op tijd te verspreiden waardoor een gedeeld begrip van een situatie zal ontstaan, dat weer resulteert in snellere acties, gebaseerd op beter geïnformeerde besluiten. Het nemen

van besluiten kan hierdoor lager in de organisatie plaatsvinden (gedecentraliseerde besluitvorming), maar de hogere lagen zijn in staat om actief te monitoren en waar nodig te interveniëren. *“NEC is het proces van militaire operaties waarbij genetwerkte informatie-systemen gebruikt worden om een flexibele en vlugge slagkracht te leveren, die opereert onder het principe van ‘commanders intent’, onafhankelijk van de geografische of organisatorische locatie van de individuele elementen”*¹². Met andere woorden, door het gedeelde beeld kan er sneller en flexibeler worden geopereerd in meer vrijheid, doordat de commandant een handelingsperspectief meegeeft. Hierdoor kunnen eenheden zelf bepalen welke acties zij geschikt achten om dat doel te bereiken.

De gedachte achter Netcentrisch Werken is dat¹³:

- *“Een robuust netwerk het delen van informatie verbetert,*
- *informatiedeling en samenwerking de kwaliteit van informatie verbeteren en zorgen voor een actueel en gedeeld totaalbeeld,*
- *een gedeeld totaalbeeld zorgt voor betere samenwerking en zelfsynchonisatie, wat de betrouwbaarheid en snelheid van commandovoering vergroot,*
- *deze elementen samen verbeteren uiteindelijk de effectiviteit van de missie”.*

1.3 Het Netcentrische gedachtegoed

‘Netcentrisch Werken’ is in het voorjaar van 2006 door de toenmalige ministers Kamp (Defensie) en Remkes (Binnenlandse Zaken) geïntroduceerd in het binnenlandse veiligheidsdomein middels een brief aan de Tweede Kamer. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken heeft de introductie van ‘Netcentrisch Werken’ ter hand genomen. Het *Project Netcentrisch Werken* is een platform dat de veiligheidsregio’s ondersteunt bij het implementeren van de nieuwe werkwijze. De invoering van ‘Netcentrisch Werken’ gaat gepaard met de introductie van nieuwe, vaak op internet gebaseerde, systemen. De ICT-infrastructuur is met andere woorden een belangrijk onderdeel van de nieuwe werkwijze. De betrokken bestuurders en professionals stellen echter met nadruk dat het bij ‘Netcentrisch Werken’ vooral gaat om een nieuwe manier van werken die een cultuuromslag veronderstelt in de gehele veiligheidssector.

Door de geïntensiverde samenwerking tussen militaire en civiele partners in het veiligheidsdomein neemt het veiligheidsdomein de NEC doctrine uiteindelijk over. De basisgedachte

12 Fewell, M.P and M.G. Hazen (2003). *Netcentric Warfare, its nature and its modeling*, Department of Defense Australia, DSTO Systems Sciences Laboratory: 2; Boersma, F.K., F.P. Wagenaar and J. Wolbers (2010). *Organizing Emergent Safety Organizations. The travelling of the concept ‘Netcentric Work’ in the Dutch Safety sector.* In: *Proceedings of the 7th International Conference on Information Systems for Crisis Response and Management ISCRAM*. Seattle, April 2010. S. French, B. Tomaszewski and C. Zobel (eds.): 1-6.

13 Alberts, D., J. Garstka and F. Stein (2000). *Network Centric Warfare: Developing and Leveraging Information Superiority*. DoD C4ISR Cooperative Research Program.

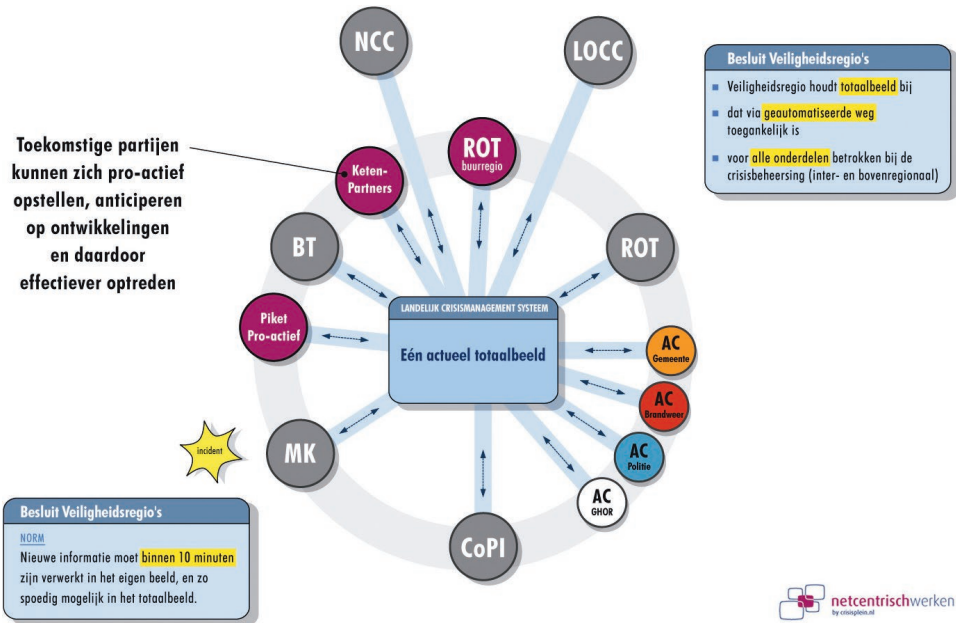
blijft in essentie ongewijzigd, maar wordt aangepast aan de structuur van de rampenbestrijdingsketen. De organisatiestructuur van de rampenbestrijding bestaat uit verschillende multidisciplinaire commando teams die zich richten op het operationele, tactische en strategische niveau. Dit zijn het Commando Plaats Incident (CoPI), Regionaal Operationeel Team (ROT), Gemeentelijk Beleidsteam (GBT) en Regionaal Beleidsteam (RBT). De opschaling van deze structuur vindt plaats via de Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdings Procedures (GRIP) dat als een coördinatie-alarm functioneert voor de opschaling van deze structuur. Binnen deze bestaande structuur moet Netcentrisch Werken zorgen voor een verbeterde informatie-uitwisseling tussen de verschillende commandocentra.

Cruciaal bij 'Netcentrisch Werken' is dat de hulpdiensten van de verschillende disciplines (politie, brandweer, GHOR, gemeente) op de hoogte zijn van elkaars werkwijzen, van elkaar weten wat de disciplinaire routines zijn, gaan werken met een eenduidige set van symbolen, en in staat zijn elkaars systemen van aansturing ('command & control') te begrijpen.

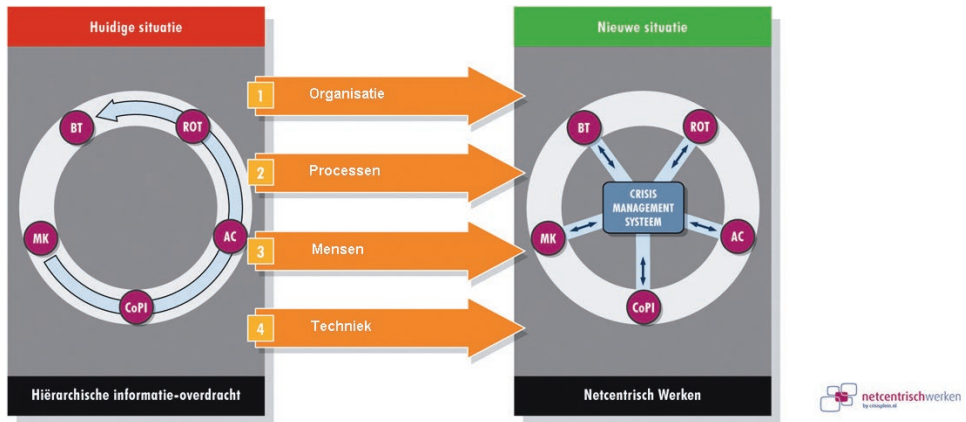
'Netcentrisch Werken' heeft daarnaast gevolgen voor de wijze waarop de organisaties van de hulpdiensten opschalen en informatiemanagement tussen de GRIP-lagen vormgeven. De opschaling heeft betrekking op het activeren en adequaat informeren van de hogere (bestuurs)lagen. Informatiemanagement wordt vormgegeven door informatiemanagers die informatiestromen monitoren en het totaalbeeld opstellen. Gezien de ingesleten routines en gewoonten, de vaak sterke identiteiten van de disciplines en de belangen van de bestuurders is het niet verbazend dat de met 'Netcentrisch Werken' gepaard gaande veranderingen de nodige tijd kosten en aandacht vragen voor individueel en gezamenlijk handelen. Voor de invoering van Netcentrisch Werken worden drie belangrijke organisatieveranderingen noodzakelijk geacht:

1. Organisatie en processen (het organiseren van informatiestromen): met alle betrokkenen moeten afspraken worden gemaakt over o.a. de organisatie-inrichting, processen, heldere taken en verantwoordelijkheden en terminologie.
2. Mensen (nieuwe rollen en verantwoordelijkheden bij de informatievoorziening): de rol van de informatiemanager –hij/zij bewaakt de kwaliteit en voert de 'regie' over het gedeelde beeld – is een nieuwe functie waarvoor geworven en getraind moet worden.
3. Techniek (implementatie van een landelijk crisismanagement systeem): adviseurs van het project Netcentrisch Werken ondersteunen de implementatie van de IT versies (zoals CEDRIC, LCMS), inclusief training en opleiding van gebruikers.

In de figuren 1 en 2, afkomstig van de projectorganisatie Crisisplein, is Netcentrisch Werken in beeld gebracht.



FIGUUR 1
Netcentrisch Werken in beeld.



FIGUUR 2
Bij het netcentrische model wordt het toewerken naar een informatiegestuurde samenwerking gezien als het creëren van samenhang tussen deze vier ontwikkelingstrajecten.

2 Een cultureel perspectief op Netcentrisch Werken

Dat de nieuwe manier van werken en de 'cultuuromslag' plaats moet vinden in het domein van binnenlandse veiligheid, maakt de invoering van 'Netcentrisch Werken' extra complex. Veiligheidsorganisaties hebben tijdens incidenten en crisis immers voortdurend te maken met onzekerheden, snel wisselende omstandigheden, (bestuurlijke en publieke) druk van buitenaf en soms tegenstrijdige informatie. Daarbij komt dat de veiligheidsorganisaties in crisissituaties 'emergent' zijn, dat wil zeggen: ze worden opgetuigd en weer afgebouwd al naar gelang de situatie dat vraagt. Uiteraard zijn daarvoor standaard opschalingsprocedures aanwezig, maar onderzoeksrapporten en incidentevaluaties laten zien dat er vaak problemen ontstaan bij het inrichten en aansturen van deze 'emergente' organisatiestructuur. Een recent voorbeeld hiervan zijn problemen rondom het proces leiding & coördinatie en het aansturen/afstemmen van acties van verschillende brandweer compagnieën tijdens de chemiebrand in Moerdijk¹⁴. Deze problemen ontstaan omdat de hulpverleners uit hun bestaande routinematige werkpraktijken worden getrokken en in organisatiestructuren moeten werken waarmee ze niet vaak worden geconfronteerd, en die een zware wissel trekken op de flexibiliteit en het adaptieve vermogen van de leidinggevenden.

Meer theoretisch gesproken, hebben we te maken met verschillende spanningen en dilemma's die met 'Netcentrisch Werken' extra zwaar wegen. Ze laten zich het best omschrijven aan de hand van een vijftal paradoxen¹⁵:

1. De informatieparadox: professionals moeten 'information overload' voorkomen, maar opereren in situaties waarin veel informatie beschikbaar en nodig is vanwege het vaak dynamische verloop van een incident of ramp.
2. De communicatieparadox: tijdens een (groot) incident moeten professionals op de hoogte zijn van alle informatie, maar door de hoeveelheid informatie die uitgewisseld wordt en tijdsdruk kan niet iedereen alle informatie lezen.
3. De virtualiteitsparadox: professionals wisselen informatie uit via virtuele systemen, maar soms bestaat ook de behoefte om informatie face-to-face te communiceren. Deze informatie is niet digitaal beschikbaar waardoor er een spanning ontstaat tussen virtuele en persoonlijke communicatie.
4. De autonomieparadox: professionals zijn gewend onafhankelijk en autonoom op te treden maar moeten ten tijde van incidenten voortdurend reageren op informatie en aanwijzingen van buiten de eigen discipline (inclusief die van bestuurders).

¹⁴ IOOV (2011) Rapport Brand Chemie Pack Moerdijk.

¹⁵ Bron: Scott Poole, M. and A.H. van de Ven (1989). Using Paradox to Build Organization and Management Theories. *Academy of Management Review*, 15(3): 562-578.

5. De professionaliteitsparadox: professionals van de verschillende disciplines (politie, brandweer, GHOR, bevolkingszorg) zijn gewend terug te vallen op standaard procedures en standaarden, maar moeten tegelijkertijd intensief communiceren met andere professionals die andere standaarden hanteren.

'Netcentrisch Werken' kan oplossingen aandragen voor deze spanningen, maar onduidelijk is nog aan welke organisatorische randvoorwaarden deze nieuwe manier van werken moet voldoen, wil het succesvol zijn. Bijvoorbeeld: 'Netcentrisch Werken' kan oplossingen bieden voor de professionaliteitsparadox, omdat de professionals uit de verschillende disciplines een eenduidige (maar multidisciplinaire) set van standaarden en procedures wordt aangereikt. Voorwaarde is dan wel dat de professionals getraind worden in multidisciplinair optreden. Een ander voorbeeld is dat het ICT-platform van 'Netcentrisch Werken' de informatiehoeveelheid kan sturen door goede afspraken te maken over welke informatie gedeeld kan/moet worden en wie wat aan welke informatie heeft. Dat veronderstelt wel dat de professionals goede afspraken maken over de informatiebehoefte vanuit de verschillende disciplines (men hoeft immers niet alles van elkaar te weten).

Al deze randvoorwaarden veronderstellen een bepaalde manier van handelen die waarschijnlijk verandering vraagt in gedrag en attitudes (individueel gesproken) maar ook in handelen en besluiten, in cultuuraspecten (van het collectief).

Interessant voor de geschetste problematiek is de betekenis van het cultuurbegrip. In dit onderzoek vatten we cultuur niet op als een statisch kenmerk van organisaties en professies¹⁶. Zouden we een statische opvatting van cultuur hanteren, dan moeten we op zoek naar de specifieke culturele kenmerken van bij netcentrisch werk betrokken partijen zoals de brandweer, politie, GHOR en gemeente. Het accent ligt vaak op formele en procedurele aspecten van interactie en gedrag alsmede verandering daarvan in relatie tot cultuurverandering. Onmiskenbaar hebben deze professies eigen kenmerken, gewoonten en opvattingen (over zichzelf en de ander), maar daar is het ons niet om te doen. We zijn veel meer op zoek naar de wijze waarop de professionals in verschillende situaties betekenis geven aan het eigen handelen en dat van de ander. Daarvoor ligt het gebruik van een dynamisch cultuurbegrip meer voor de hand. Uitgangspunten van het dynamische cultuurbegrip:

Cultuur is gelaagd, dat wil zeggen dat het begrip van uiterlijkheden niet genoeg is om cultuur te begrijpen. Veeleer moet worden gezocht naar gewoontegedrag en de dieper liggende waarden van cultuur.¹⁷

Cultuur kent verscheidene perspectieven. Cultuur uit zich niet alleen in integratie, dat willen zeggen dat een politiemans of -vrouw meteen de politiecultuur herkent, maar ook in differen-

16 Vergelijk Hofstede, G. (2001). *Culture's Consequences: Comparing Values, Behaviors, Institutions, and Organizations across Nations*, 2nd ed., Thousand Oaks, CA: Sage.

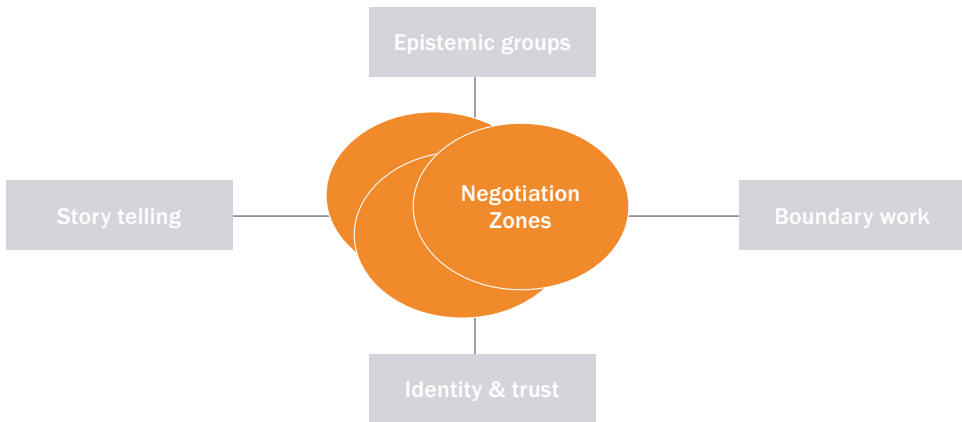
17 Vergelijk Schein E. (1992). *Organizational Culture and Leadership 2nd edition*. California: Jossey Bass

tatie (het ene politiekorps is het andere niet) en in fragmentatie (er kunnen verschillen van opvatting bestaan binnen een politiekorps).¹⁸

Cultuur is een zingevingsproces waarin betrokkenen hun werkelijkheid construeren op basis van hun perceptie en interpretatie van de situatie, het daaraan in interactie met andere actoren zin geven en daarnaar handelen in de alledaagse praktijk.¹⁹

Om de dynamische cultuur te kunnen onderzoeken, maken we gebruik van een cultuurmodel opgebouwd uit de begrippen:

- Story telling
- Boundary work
- Epistemic groups
- Identity & trust



FIGUUR 3

Het dynamische, gelaagde cultuurmodel.

1. De horizontale as van ons model vraagt aandacht voor de handelingsdimensie van concrete hulpverlenerspraktijken.

- Aan de ene kant van deze as vinden we het begrip *story telling*. Het laat zien dat de professionals, willen ze het beeld dat ze zelf en anderen van een incident hebben expliciteren, al gebruik maken van verhalen.²⁰ Via de verhalen proberen ze betekenis toe te kennen aan de vaak verwarrende, chaotische situatie van het moment. Die verhalen hebben een plot (verhaallijn), karakters (wie speelt een rol in het verhaal), en het narratief (waar gaat het om in het verhaal en hoe wordt het verhaal gepresenteerd).

18 Vergelijk Martin, J. (2002). *Organizational culture : mapping the terrain*. Thousand Oaks, CA: Sage.

19 Vergelijk Weick K.E. (1995). *Sensemaking in Organizations*, Thousand Oaks, California: Sage en Weick K.E., K.M. Sutcliffe en D., Obstfeld (2005). Organizing and the process of sensemaking, *Organization Science*, 16(4): 409-41.

20 Gabriel, Y. (2000). *Storytelling in Organizations. Facts, Fictions and Fantasies*. Oxford: Oxford University Press

- Aan de andere kant van de as staat het begrip *boundary work* (grenzenwerk).²¹ Dat betekent dat de professionals bij het vertellen van de verhalen tegen grenzen aanlopen. Deze grenzen zijn vaak getrokken door beroepsdefinities: men kent elkaars werkpraktijken niet of onvoldoende goed. Een belangrijk deel van het grenzenwerk bestaat uit discussies over boundary objects. Deze objecten (fysiek of virtueel) hebben een inhoudelijke betekenis in verscheidene professionele velden en stellen professionals daardoor in staat om hun eigen duiding zichtbaar te maken. Een voorbeeld hiervan is het METHANE begrip. METHANE is de afkorting voor Major Incident (M), Exact location (E), Type of incident (T), Hazards at scene (H), Access and routes (A), Number of casualties involved (N), Emergency services present and requested (E). Tijdens het grenzenwerk wisselen de verschillende professionele groepen informatie uit aan de hand van deze begrippenlijst. Daarmee is niet gezegd dat er geen misverstanden meer kunnen ontstaan; sterker nog, juist bij het grenzenwerk worden de culturele spanningen het meest zichtbaar. Echter, een boundary object kan ook zorgen voor een mogelijkheid tot onderhandelen.
2. De verticale as van ons model laat de multidisciplinaire dimensie zien van de hulpverlenerpraktijken.
- Aan de ene kant zien we het begrip *epistemic groups*²². Het verwijst naar de verschillende groepen professionals die in de hulpverlening actief zijn en de ‘talen’ die de professionals spreken. Een voorbeeld hiervan is de triage-structuur die de GHOR gebruikt bij het registreren van slachtoffers. Voor hen hebben de begrippen T1 (vitale functies worden acuut bedreigd), T2 (vitale functies worden op middellange termijn bedreigd), T3 (vitale functies worden niet bedreigd), zo veel betekenis dat het hun handelen structureert. Voor de andere professionele partijen heeft deze taal minder of geen betekenis. Tijdens de hulpverlening kunnen tussen de verschillende professionals grote misverstanden ontstaan door de verschillen in epistemische groepen. De kunst is dan ook toe te werken naar een gezamenlijke, gedeelde taal of elkaars taal voldoende leren begrijpen om gezamenlijke acties af te kunnen stemmen²³.
 - Aan de andere kant van de cultuur-as zien we de begrippen *identity & trust*²⁴. Kijken we naar de samenstelling van de professionals en teams betrokken bij hulpverlening, dan valt op dat betrokkenen zich vaak sterk identificeren met een bepaalde groep, vaak

21 Vergelijk Gieryn, T. F. (1983). Boundary-Work and the Demarcation of Science from Non-Science—Strains and Interests in Professional Ideologies of Scientists. *American Sociological Review* 48(6): 781–95; Carlile, P. R. (2002). A Pragmatic View of Knowledge and Boundaries: Boundary Objects in New Product Development. *Organization Science* 13(4): 442–55; Star, S. L. and J. R. Griesemer (1989). Institutional Ecology, “Translations” and Boundary Objects: Amateurs and Professionals in Berkeley’s Museum of Vertebrate Zoology, 1907–39. *Social Studies of Science* 19: 387–420.

22 Knorr Cetina, K. D. (1999). *Epistemic Cultures. How the Sciences Make Knowledge*, Cambridge: Harvard University Press.

23 In de literatuur wordt dan wel gesproken over creolisering van de taal, zie: Galison, P. (1997). *Image & logic: A material culture of microphysics*. Chicago: The University of Chicago Press.

24 Vergelijk: Alvesson, M. (2000). Social Identity and the Problem of Loyalty in Knowledge – Intensive Companies. *Journal of Management Studies*, 37(8): 1101-1123 en Hatch, M.J. and M.S. Schultz (2002). The dynamics of organizational identity. *Human Relations* 55: 989-1018.

ingegeven door 'lidmaatschap'. Echter, in de dynamische benadering van cultuur is identiteit ook gelaagd: een brandweerman of -vrouw voelt zich weliswaar sterk verbonden met de gewoontes, routines en uitingsvormen van de brandweer, maar hij of zij behoort ook tot de grotere groep van hulpverleners²⁵. Informatie-uitwisseling en, in algemene zin, samenwerken met andere hulpverleners gaat op basis van vertrouwen en loyaliteit.

De verschillende begrippen van *story telling*, *epistemic groups*, *boundary work* en *identity & trust* komen bij elkaar in wat we de *negotiation space*, de onderhandelingsruimte, noemen.²⁶ De uitwisseling van kennis, informatie en verhalen vindt immers plaats als mensen elkaar ontmoeten in fysieke zin (bijvoorbeeld in een CoPI) of in virtuele zin (bijvoorbeeld als informatie wordt uitgewisseld in LCMS).

In de onderhandelingsruimte²⁷ komen de verschillende partijen bij elkaar op basis van impliciete of expliciete spelregels (bijvoorbeeld in het CoPI maken de leden van het CoPI ter plekke afspraken over de te volgen strategie van vergaderen en operationeel handelen). Omdat geen incident hetzelfde is en wisselende functionarissen de rollen moeten invullen, moet de onderhandeling in bepaalde opzichten steeds opnieuw plaatsvinden. Een persoon die de verschillende professionele talen goed beheerst, kan hier zeer nuttig zijn. Mede om deze reden is er in de context van Netcentrisch Werken energie gestoken in de rol van de informatiemanager.

25 In het onderzoek van Ira Helsloot wordt cultuur benaderd door gebruik te maken van sociale identiteitstheorie. Hierbij wordt gekeken naar de problematische aspecten van de groepsidentiteit van brandweer en politie. Geadviseerd wordt om naar een nieuwe identiteit van hulpverlener toe te werken.

26 Galison legt het als volgt uit: 'Two groups can agree on rules of exchange even if they ascribe utterly different significance to the objects being exchanged; they may even disagree on the meaning of the exchange process itself. Nonetheless, the trading partners can hammer out a local coordination, despite vast global differences. In an even more sophisticated way, cultures in interaction frequently establish contact languages, systems of discourse that can vary from the most function-specific jargons, through semispecific pidgins, to full-fledged creoles rich enough to support activities as complex as poetry and metalinguistic reflection. (in Galison, 1997: cit. 783). Zie ook: Vaughan, D. (1999). The Role of the Organization in the Production of Techno-Scientific Knowledge. *Social Studies of Science*, 29(6): 913-943.

27 Kellogg, K. C., W.J. Orlikowski and J.A. Yates (2006). Life in the Trading Zone: Structuring Coordination Across Boundaries in Postbureaucratic Organizations. *Organization Science* 17(1): 22-44 en Bechky, B. A. (2003). Sharing Meaning Across Occupational Communities: The Transformation of Understanding on a Production Floor. *Organization Science* 14(3): 312-30.

TABEL 1

Onderdelen van het cultuurmodel

ONDERDELEN VAN HET CULTUURMODEL	ACTIES IN DE ONDERHANDELINGSRUIMTE
Story telling	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vertellen van verhalen over de eigen inzet en de ontwikkelingen van een incident ▪ Het vertellen en delen van het plot, de karakters en de ontwikkeling van het verhaal
Boundary work	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Overstijgen van professionele en cultuurgrenzen ▪ Het vinden van fysieke en virtuele objecten waarover die informatie-uitwisseling mogelijk maken tussen verschillende disciplines
Epistemic groups	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kennis en begrip van elkaars professionele taal, jargon, ▪ Gezamenlijk ontwikkelen van de gebruikte symbolen
Identity & trust	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rekening houden met de eigenheid van professies ▪ Inzien van de gelaagdheid van de verbondenheid en identificatie met een groep ▪ Vertrouwen op de professionaliteit van de ander

3. Aanpak van het onderzoek

3.1 Vraagstelling

In dit onderzoek gaat de aandacht uit naar het handelen van actoren en het daarbij invullen van bepaalde rollen, het verdelen van verantwoordelijkheden en naar het omgaan met bijvoorbeeld procesnormen, afspraken en prestaties. Zoals gezegd wordt regelmatig naar cultuur en cultuurverandering gewezen, maar dit wordt vaak niet concreet en inzichtelijk gemaakt.

Wij zullen dat in dit rapport wel gaan proberen door in te gaan op de volgende vraagstelling:

Hoe kunnen de handelwijzen, interacties en besluitvorming van partijen in termen van feitelijke en gewenste rolinvulling bij 'Netcentrisch Werken' in veiligheidsregio's beschreven en getypeerd worden?

Aan deze vraagstelling zijn drie onderzoeksvragen te ontleen:

1. *Wat is kenmerkend voor het feitelijk handelen van de betrokken partijen in de rollen die zij vervullen en hoe verhoudt zich dat met het gewenste handelen in de gewenste rollen m.b.t. informatiemanagement bij 'Netcentrisch Werken'?*
2. *Hebben mogelijke verschillen tussen feitelijk en gewenst handelen te maken met organisatiecultuur of met andere factoren, welke factoren zijn dominant?*
3. *Welke aanknopingspunten voor verandering zijn te onderkennen?*

De volgende aandachtsvelden zijn van belang om rollen, handelen en cultuur uit te werken:

- Kenmerken van het feitelijk handelen.
- De interactie tussen de betrokken actoren: maatschappelijke, ambtelijke en bestuurlijke 'drukte' in een spanningssituatie. Daarbij wordt aandacht besteed aan verschillende rollen: in het CoPI (Leider CoPI; OvD's/CvD's; Informatiemanager), en in het ROT (Operationeel Leider; Sectiehoofden; informatiemanager; plotter).
- 'Gwenst handelen' waarbij het referentiekader wordt gevormd door documenten als kwalificatie dossiers, crisisplan en daarin vastgelegde normen, waarden, instructies en prestatieafspraken evenals door de in gesprekken met actoren genoemde kwalificaties en/of beelden.
- De mogelijkheden van systemen en de wil en vaardigheden om die te benutten.
- Organisatiecultuur wordt opgevat als proces van werkelijkheidsconstructie op grond van interpretatie en betekenisgeving door actoren gezien hun identiteit en daarmee samenhangende ervaringen, verwachtingen, waarden en belangen.

3.2 Methoden van Onderzoek & Casusselectie

Belangrijk vertrekpunt voor onderzoek naar het handelen van partijen bij 'Netcentrisch Werken' is te concentreren op handelswijzen, interacties, samenwerking, besluitvorming en probleemoplossing. Om dit in verscheidene contexten te kunnen bestuderen hebben we een selectie gemaakt van 3 verschillende onderzoeksmethoden:

a. Reconstructie van gebeurtenissen / incidenten

Bij de reconstructie van incidenten wordt middels interviews de reflectie gevraagd van hulpverleners op hun handelen en besluiten. Dit is geen incidentevaluatie, maar richt zich op het ontdekken van patronen in het handelen van de hulpverleners en de interpretatie van de werkzaamheden van andere disciplines. Door het reflecteren op handelingen en het vertellen van verhalen over acties en gebeurtenissen komen ook elementen van cultuur aan bod. Deze zullen wij in het volgende hoofdstuk verder toelichten.

b. Observaties tijdens multidisciplinaire oefeningen & trainingen

Naast de daadwerkelijke hulpverlening tijdens incidenten worden hulpverleners uitgebreid getraind op mogelijke scenario's en op multidisciplinaire samenwerking tijdens oefeningen. Dit biedt gelegenheid om daadwerkelijk de handelingen en interacties tussen de hulpverleners te bestuderen. Het gebruik van observaties is een belangrijke methode in dit cultuuronderzoek, omdat sommige handelingen onbewust worden gedaan en deze niet in interviews naar voren zullen komen. Door de daadwerkelijke handelingen te observeren is het mogelijk deze handelingen wel mee te nemen en daarop te reflecteren, zodat niet alleen de visie vanuit de hulpverleners wordt benadrukt, maar ook de combinatie wordt gezocht met hoe er daadwerkelijk gehandeld wordt.

c. Documenten Analyse

Naast de interviews en observaties worden ook documenten (zoals rapporten van de Inspectie Openbare Orde & Veiligheid, en Onderzoeksraad voor de Veiligheid) en cases over het organiseren en handelen met betrekking tot 'Netcentrisch Werken' onderzocht. Hierbij zal ook nadrukkelijk aandacht worden gegeven aan de doctrine van het 'Netcentrisch Werken'.

Door het combineren van deze drie onderzoeksmethoden vergroten we de betrouwbaarheid van de resultaten van dit onderzoek, doordat het mogelijk is de resultaten van elke onderzoeksmethode met elkaar te vergelijken. Als deze resultaten overeen komen is het mogelijk om gegronde uitspraken te doen over de rol van cultureel gedreven processen in informatiemanagement. Deze aanpak, ook wel triangulatie genoemd, vergroot de betrouwbaarheid van de resultaten.

Naast de drie onderzoeksmethoden hebben we ook drie cases geselecteerd om het onderzoek vorm te geven. We hebben nadrukkelijk gekozen om de kern van de dataverzameling tijdens het onderzoek in drie regio's te concentreren. Deze regio's zijn geselecteerd op de mate van operationele ervaringen met Netcentrisch Werken, zodat gereflecteerd kan worden op de daadwerkelijke ervaringen en trainingen met Netcentrisch Werken die een richtlijn kunnen vormen voor regio's die zich op dit moment in de implementatie fase bevinden of minder operationele ervaringen hebben.

Met nadruk moet gesteld worden dat de data die in deze cases verzameld is onderdeel is van dit pilot-onderzoek, en dus een eerste indruk geeft van de ontwikkeling van de netcentrische werkwijze in deze regio's tijdens trainingen, oefeningen en operationele activiteiten. Het is niet onze bedoeling om te suggereren dat dit een compleet beeld geeft van de netcentrische werkwijze in deze regio's of Netcentrisch Werken in zijn algemeenheid. Wel biedt deze data inzicht in de manier waarop Netcentrisch Werken wordt ontwikkeld en welke oplossingen en knelpunten zich in dat proces voordoen in deze regio's.

1. In de veiligheidsregio Noord-Holland-Noord zijn 4 middagen van CoPI trainingen bijgewoond. Hier werden alle operationele diensten geoefend in verschillende scenario's, zowel geënceneerd als virtueel. Het betrof onder andere een waterincident, gasexplosie, spoorwegongeval, een snelwegongeval en een helikoptercrash op een waterzuiveringsinstallatie. Bij elk scenario werden de Officieren van Dienst (OvD) geoefend door zowel mono-disciplinair taken weg te zetten als multidisciplinaire afstemming in en rondom het CoPI te oefenen. Naast onze eigen observaties hebben wij ook gebruik gemaakt van de afstudeerscriptie van Monique Stuurman, die deze oefeningen heeft geobserveerd en in een later stadium de deelnemers heeft geïnterviewd²⁸.
2. In de veiligheidsregio Zeeland is een middag meegekeken met de opleiding en training van de sectie informatiemanagement. Hierbij werd een scenario doorgelopen van een explosie in het scheikundelokaal van een middelbare school, waarbij opgeschaald werd van de calamiteitencoördinator in meldkamer naar het CoPI en het ROT. De keten van informatiemanagers is hier volledig getraind, waarbij de andere rollen werden ingevuld door tegenspel van de trainers.
3. In de veiligheidsregio Brabant Zuid-Oost is een reëel incident bestudeerd, het ongeval op de A2 bij Maarheeze van 28 juni 2011 waarbij een kettingsbotsing heeft plaats gevonden tussen verscheidene voertuigen en vrachtwagens. In het bijzonder was hierbij een vrachtwagen van het leger betrokken die militairen transporteerde, waarbij helaas ook 1 dodelijk slachtoffer te betreuren was. Voor deze casus zijn de functionarissen in het CoPI en het ROT geïnterviewd om inzicht te krijgen in de handelingen en denkpatronen die met het gebruik van LCMS in een daadwerkelijk incident naar voren komen.

28 Stuurman, M. (2011) Afstudeerscriptie: Crisismanagement & Actionable knowledge, VU Amsterdam

Deze drie regio's vormen de kern van het onderzoek, maar er zijn ook in andere regio's, zoals Gooi en Vechtstreek, Amsterdam-Amstelland, Utrecht en Rotterdam-Rijnmond, gesprekken gevoerd en oefeningen bijgewoond om te bestuderen of de ervaringen in deze regio's enigszins representatief zijn voor ervaringen in andere regio's. De analyses die voortkomen uit een cumulatie van dataverzameling en -analyse in de afgelopen jaren zijn ook bruikbaar om een kader te schetsen. Daarnaast is tijdens dit onderzoek ook de eerste netcentrische oefening in de veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek meegenomen en zijn enkele deelnemers geïnterviewd. Op deze manier hebben wij in een beperkt tijdbestek op zoveel mogelijk vlakken informatie verzameld om de resultaten van de drie kernregio's te toetsen met operationele ervaringen in andere regio's.

3.3 Interpretatief onderzoek

In het onderzoek staat handelen van betrokken actoren in een specifieke situatie centraal. In onze optiek construeren actoren hun dagelijkse werkelijkheid in samenhang met gebeurtenissen en situaties die zij aantreffen en op grond van betekenissen die zij en anderen daaraan – om allerlei redenen – geven.²⁹ Wij stemmen onze onderzoeksmethoden hierop af. Eén van de manieren om werkelijkheidsconstructie te reconstrueren en te duiden, is door verhalen (narratieve constructen) te achterhalen en nader te bezien. Verhalen zijn concrete manifestaties van zowel bewuste als onbewuste waarden en normen. De aanname is dat actoren betekenis en richting geven aan hun concrete handelingen door het continu construeren en reconstrueren van verhalen.

Een narratieve benadering leent zich bijzonder voor de analyse van interactie, zingevings- en besluitvormingsprocessen in een bestuurlijke setting als 'negotiated order' omdat hierin - soms expliciet, soms impliciet - over betekenissen wordt onderhandeld.³⁰ Dit zijn slechts enkele punten van overweging waar veel meer over te zeggen is.³¹ Om met deze benadering

29 Vergelijk Yanow, D. and P. Schwartz-Shea. (eds.) (2006). *Interpretation and Method: Empirical Research Methods and the Interpretive Turn*, Armonk, NY: M.E. Sharpe; zie ook Rhodes, R. (2005). *Everyday Life in a Ministry*, *The American Review of Public Administration*, 35(1): 3–25.

30 Vergelijk Strauss, A.L. (1978). *Negotiations: Varieties, contexts, processes and social order*. San Francisco: Jossey-Bass. Zie ook Czarniawska, B. (2004). On time, space, and action nets, *Organization*, 11(6): 773-791 en Flyvbjerg, B. (1998). *Rationality and Power: Democracy in Practice*, Chicago: University of Chicago Press).

31 Een interpretatieve (narratieve) benadering stelt de onderzoekers in staat om de dynamiek van strijd en ambiguïteit binnen betekenisgeving waar te nemen, zie: De Heer, J. (2009). *Organiseren onder druk. Strategie en verandering als expressies van de politics of culture*. Amsterdam; Vrije Universiteit, oratie. De methode leent zich zowel voor de reconstructie van al gerealiseerde werkwijzen met 'Netcentrisch Werken' als voor actieonderzoek in lopende projecten. Als analytisch instrument bieden verhalen de mogelijkheid om inzicht te krijgen in de complexiteit van meervoudige interpretaties in interactie, samenwerking en besluitvormingsprocessen, zie: Doolin, B. (2003). *Narratives of Change: Discourse, Technology and Organization*. *Organization*, 10(4): 751-770 en Berendse, M., H.L. Duijnhoven and M.B. Veenswijk (2006). *Editing narratives of change. Identity and legitimacy in complex innovative infrastructure organizations*. *Intervention Research*, 3(2): 255-267. Als interventie instrument bieden verhalen de mogelijkheid tot reflectie en kunnen verhalen aanzetten tot verandering. De 'politics of culture' vestigt de aandacht ook op macht en invloed die het handelen van actoren in hun 'field' en op basis van hun 'habitus' kenmerken (vgl. De Heer, 2009).

tot resultaten te komen is analyse van documenten, het houden van interviews en het doen van observaties noodzakelijk.

In deze onderzoeksbenadering wordt 'cultuur' niet gezien als een variabele in een knoppenmodel die invloed uitoefent op een andere variabele. Dit zou impliceren dat cultuur als begrip 'aan en uit' kan worden gezet en dat de concrete invloed kan worden gemeten. Juist om de complexiteit en ambiguïteit van de handelingen van mensen te kunnen bestuderen, is het noodzakelijk om ook in de analyse de omgeving mee te nemen waarin interpretaties en betekenisgeving worden gevormd. Daarom zien wij cultuur als ingebed in het handelen (praktijken) van mensen en zal om dit te kunnen bestuderen, ook de complexiteit van de omgeving meegenomen moeten worden in de analyse. Hierdoor zijn we in staat om dicht bij de daadwerkelijke werkpraktijk te blijven en te reconstrueren hoe cultuur in handelingen naar voren komt.



4. Casus 1

Naar een gedeeld operationeel beeld in het CoPI

In de volgende casus zullen we een aantal CoPI trainingen weergeven en analyseren op basis van de observaties en opgenomen gesprekken tussen de Ovd's tijdens de oefeningen en de verhalen die de CoPI leden later tijdens interviews vertelden. Door deze twee databronnen te combineren reconstrueren we de verschillende verhalen en perspectieven die tijdens de oefeningen naar voren kwamen met een narratieve analyse.

Bij elke oefening zullen we eerst kort het scenario bespreken om de context te schetsen waarin de afstemmingsmomenten en verhalen van de leden van het CoPI hebben plaatsgevonden. In een narratieve analyse is niet alleen het verhaal zelf belangrijk, maar ook juist de omgeving waarin het verhaal zich heeft afgespeeld, omdat de omgeving het verhaal richting geeft en de actoren ook zo duiding aan het verhaal kunnen geven.

Na de illustratie van de context waarin de afstemmingsmomenten hebben plaatsgevonden volgt een weergave van de gesprekken tussen de leden van het CoPI. Deze gesprekken vormen de basis voor de eerste analyse waarin we laten zien op welke manier de verhalen worden geconstrueerd en welke rol de actoren in het narratief spelen. Vervolgens laten we zien op welke manier individuele leden van het CoPI de situatie hebben beleefd en er betekenis aan verlenen door interviewcitataten weer te geven waarin ze reflecteren op de gebeurtenissen. Tot slot volgt een analyse op een hoger abstractieniveau waarin we de verschillende elementen van het cultuurmodel terug laten komen om te laten zien op welke manieren culturele elementen een rol spelen bij het uitwisselen van informatie tussen de leden van het CoPI.

4.1 Situatie 1 Oefening Pleinvrees: Gasexplosie in pand met asbest

In de meldkamer komen verschillende 112 meldingen binnen van buurtbewoners die een gaslucht ruiken rond een woning in een flatgebouw. Even daarvoor heeft een suïcidale man in de woning de gaskraan opengezet. Hij wil hiermee een explosie veroorzaken. In de meldkamer wordt door een brandweercentralist een tankautospuit (TAS) van de brandweer gealarmeerd om de gaslucht te onderzoeken. Bij de eerste verkenning meten de eenheden van de 1e TAS inderdaad door de brievenbus een hoge concentratie gas. De bevelvoerder besluit in overleg met de Officier van Dienst op te schalen naar GRIP 1. Hierdoor worden naast de aanrijdende eenheden ook de Ovd's van de politie, GHOR, bevolkingszorg en de HOvD als leider CoPI gealarmeerd. Op het moment dat de eerste Ovd's bij het incident aankomen volgt een kort bilateraal overleg over de ontruiming van de flat en de veiligheid van de hulpverleners. Vanwege het explosiegevaar ontruimen de brandweer en de politie in eerste instantie de flat en blijft de GHOR op afstand. In het eerste motorkapoverleg tussen de Ovd's

ontstaat er een discussie over de grootte van het af te zetten gebied om de veiligheid van het eigen personeel en omstanders te waarborgen.

OvD-P:	Ik denk dat we nog verder moeten gaan afzetten. Vijfhonderd meter.
OvD-B:	Vijfhonderd meter afzetting.
OvD-P:	Oké, dan op vijfhonderd meter afzetten. En voor onze mensen: veiligheid? Gaan wij... gaan jullie... gaan wij ook naar binnen? Komt er nog gas vrij?
OvD-B:	We kunnen nu geen gasmetingen doen, dus we weten niet hoe veilig het is.
OvD-P:	Dus het ontruimen doen jullie dan ook?
OvD-B:	Ja.
OvD-P:	Dus dan gaan wij alleen maar afzetten?
OvD-B:	En de mensen die dus naar buiten komen, zegmaar, die worden door ons naar jullie begeleid. ...
OvD-G:	Er zijn wat mensen bij de ambulance opgesteld. Ik begrijp dat vijfhonderd meter een veilige afstand is? Wij staan al op vijfhonderd meter.
OvD-B:	Ja, we gaan nu uit van die vijfhonderd meter
OvD-G:	Prima.

Het centrale element in dit verhaal over het af te zetten gebied draait om de veiligheid van de hulpverleners. Om de veilige afstand voor het eigen personeel te creëren, zijn de OvD-Politie en de OvD-Geneskundig afhankelijk van de inschatting van de OvD-Brandweer. Voor de OvD-B is het lastig een accurate inschatting te maken omdat er onzekerheid is over de concentratie van het gas en het explosiegevaar. Daarnaast zitten de OvD-B en de OvD-P met het probleem van de ontruiming van de flat. Gaan de politie eenheden meehelpen met de brandweereenheden om de flat te ontruimen, of brengt dit een te groot risico met zich mee?

In het eerste deel van dit narratief spreken de functionarissen in de ‘we’ vorm, wat erop duidt dat de OvD’s een gezamenlijk probleem zien wat ze in multidisciplinair verband moeten oplossen. De OvD-P wil de brandweer graag assisteren bij de ontruiming, omdat er te weinig brandweer eenheden ter plekke zijn om de ontruiming van de flat snel te kunnen voltooien, maar de OvD-B vindt dat er nog te veel onduidelijkheid is over de risico’s en besluit om hier niet op in te gaan en geen extra risico’s te nemen. De OvD-B licht dit besluit later toe:

“Ja, de brandweer is toch beter beschermd dan de politie. En de politie treedt dan op buiten die cirkel, zodat, mocht er iets gebeuren, ze minder gevaar lopen. Was het zo dat er een andere flat gevaar loopt en ik wil dat ook ontruimd hebben en het is niet veilig voor de politie, dan moet ik opschalen naar zeer grote brand alleen maar om de flat te ontruimen.”

We zien hier dat het regelen van bijstand binnen de brandweer voor de ontruiming van de flat prioriteit heeft boven het inschakelen van de politie, die immers een extra risico zou lopen.

Dit fragment maakt duidelijk dat de brandweer niet alleen de opschalingprocedures gebruikt voor de grootte van de brand of hulpverleningssituatie, maar ook om meer mensen ter plekke te krijgen om snel te kunnen ontruimen. Daarnaast laat deze situatie een spanning zien: aan de ene kant willen de hulpverleners de flat zo snel mogelijk ontruimen om zo meer burger-slachtoffers te voorkomen, maar aan de andere kant moeten de hulpverleners zo weinig mogelijk risico lopen en de eigen veiligheid waarborgen. Deze spanning lost de brandweer op door te kiezen voor de veiligheid van het eigen personeel en meer brandweereenheden op te roepen die beschermende kleding dragen. De vraag is echter of dit genoeg is bij een explosie in een pand, maar de brandweer neemt hiervoor meer risico dan de andere disciplines. Interessant om te merken is dat bij het bepalen van de eigen veiligheid van het personeel zowel de OvD-P als de OvD-G moeten vertrouwen op de inschatting van een andere discipline, de brandweer. De OvD-B moet hierin niet alleen rekening houden met de veiligheid van de brandweereenheden die direct onder zijn verantwoordelijkheid vallen, maar ook met de veiligheid van de andere hulpverleners. In deze situaties speelt vertrouwen op de expertise van de andere discipline een belangrijke rol. De OvD-B licht de keuze voor het inzetten van brandweereenheden en het op afstand houden van politie en ambulance personeel wederom toe, waarin opvalt dat hij de verantwoordelijkheid van de brandweer als handelende discipline leidend acht:

“Het was niet echt een politieding of GGD-ding, het is echt brand, gas en dat soort zaken. Wij gaan meten. Wij gaan naar binnen. Dus ik voelde mij ook geroepen als officier van dienst, als vertegenwoordiger van de brandweer, ook mijn verantwoordelijkheid te nemen en de inzetten te doen. Zo voelde ik dat, eigenlijk.”

Later in de eerste CoPI bespreking komt het afzetten van het gebied nogmaals ter sprake en blijkt dat de cirkel van 500 meter erg ruim is, wat een aantal problemen met zich mee brengt, omdat er onduidelijkheid is over objecten zoals een spoorweg, bouwplaats en een school die zich in het te ontruimen gebied bevinden. Er is nog geen goed overzicht van het af te zetten gebied.

Leider CoPI:	<p>Waar ik nog even mee zit, omdat we nog geen totaalplaatje hebben van het gebied, is de afstand van vijfhonderd meter. Daar zit niet alleen een bouwplaats en een flatgebouw en die school, daar zit veel meer in. Wat gaan we daar mee doen?</p> <p>... (een discussie tussen de Ovd's volgt)...</p> <p>Zeggen we nu al dat we sirenes moeten laten afgaan in het gebied? Ramen en deuren sluiten. Of zeggen we van, dat risico is er nog niet? Want we moeten eigenlijk dat hele gebied van vijfhonderd meter... dat is wel een hele grote cirkel</p>
OvD-B:	Ik neem geen enkel risico, dus als die wel klappt en gaat, met wegspattende delen... dat heb ik in Amsterdam al eens gezien, dan komt het behoorlijk ver. En je kunt geen enkel risico nemen. Als je minder dan vijfhonderd meter neemt, dat is in ieder geval af te raden.
LCoPI:	Oké, dus jij zegt eigenlijk, laat de sirenes maar af gaan?
OvD-Bz:	Ik vind wel dat we nog even goed naar de communicatie moeten kijken... En we hebben ook nog een spoorlijn. Dus er ligt ook nog even...
LCoPI:	Een spoorlijn ligt er ook nog?
OvD-Bz:	Ja. Binnen vijfhonderd meter.
LCoPI:	Oké. Ja. Ik zal via het ROT vragen om het spoorverkeer stil te leggen. Dat is een actie. Prorail. Ja? Dan kijken we naar de agenda. Ik denk dat de veiligheid van personeel door andere hulpdiensten buiten de cirkel te houden is gewaarborgd. Dan zitten we alleen met de veiligheid van brandweerpersoneel.

In deze discussie in het CoPI komt naar voren dat door het nemen van de ruime veiligheidsmarge van 500 meter andere problemen ontstaan. In dit CoPI-overleg spreken de functionarissen voornamelijk in de 'ik' vorm, waarmee ze een eigen (mono-disciplinaire) interpretatie van het probleem benadrukken. Hierdoor vinden er verscheidene discussies plaats over de verschillende interpretaties van het risico en de te nemen acties. Wij gaan deze naast elkaar zetten om meer inzicht te krijgen in de beweegredenen van de hulpverleners.

In de discussie blijkt dat de leider CoPI geen goed beeld kan krijgen van wat er zich allemaal in de cirkel van 500 meter bevindt. De Leider CoPI reflecteert op de afstand van 500 meter en stelt dat het zo goed als onmogelijk is om dit snel af te zetten in een kort tijdsbestek. In het interview komt naar voren dat zijn redenering is om controle te blijven houden op de situatie en het zo snel mogelijk beperken tot proporties die voor het CoPI team werkbaar zijn:

"Binnen de ongeval gevaarlijke stoffen zijn daar een aantal standaard kerngetallen voor benadering. Onbekende stof is honderd meter. Kans op explosie is vijfhonderd meter. En is gewoon alles bekend en stabiel, dan kan je als brandweer zelfs gewoon doorgaan tot vijfentwintig meter voor het inzetten. Bovenwinds alles, dat wel. Vijfhonderd meter is een eind, hoor. Als je op vijfhonderd meter afstand staat en je moet er naar toe lopen, dan is het echt een eind. En als je dat helemaal wilt afzetten, dat is een onmogelijke zaak. En door het dan weer terug te brengen naar wat normalere proporties, dan krijg je veel meer vat op de situatie."

De risico-inschatting van de leider CoPI beperkt zich niet tot het explosiegevaar zelf, maar hij voorziet met name problemen in de afzetting en ontruiming van de 500 meter zone. De mate van risico dient ook te worden afgezet tegen de consequenties die het nemen van veiligheidsmaatregelen heeft voor de omgeving. Het instellen van een zone voor de veiligheid lost het risico van letsel door rondvliegend puin wel op, maar zorgt met name voor problemen voor de politie bij het afzetten en ontruimen van deze zone. Toch staat de OvD-B heel anders in het bepalen van de afstand. Hij vindt vooral het waarborgen van de veiligheid voor het personeel en omstanders van groot belang, los van de moeilijkheden die er zijn bij het afzetten van zo'n groot gebied. Hij reflecteert op een eerdere ervaring met een gasexplosie in Amsterdam en legt uit met deze ervaring in zijn achterhoofd, waarom hij de keuze maakt om toch 500 afstand te bewaren.

"In eerste instantie, een veilige afstand: vijfhonderd meter. Een gaslekage. Ik heb ze wel gezien in Amsterdam en op televisie. En ik weet niet wát er lekt, hoe groot het is. Dus dan neem ik een hele grote marge van vijfhonderd meter, wat heel snel teruggebracht kan worden naar honderd of tweehonderd meter, zegmaar. Maar als ik nog niet genoeg informatie heb, dan neem ik liever veilig dan op honderd meter en het kan niet veilig zijn, natuurlijk, door een kettingreactie of explosie. Dus dat wist ik niet. Maar ik nam misschien wel extra of teveel veiligheid, maar ik ben altijd van: nou, ik wil het eerst zeker weten."

De OvD-B neemt een beslissing die gebaseerd is op eerdere ervaring met gaslekkages en verhalen daarover op tv. Hij neemt tot 500 meter afstand om er absoluut zeker van te zijn dat de veiligheid gewaarborgd is. Echter, de OvD-P is de verantwoordelijke voor het daadwerkelijk werken met de schaal van de afzetting van 500 meter. Zijn taakcommandant en de opgeroepen eenheden zullen het gebied moeten gaan afzetten en belangrijke objecten in het gebied gaan ontruimen. De politie ziet het afzetten van zo'n groot gebied als problematisch. In de eerste plaats is er veel mankracht nodig, die in de regio vrij moet worden gemaakt om op te komen voor deze taak. Daarnaast is het bepalen van de grenzen van het gebied een andere uitdaging die volgens de OvD-P heel wat meer voeten in de aarde heeft als dat de andere CoPI leden denken.

"Ik wil graag een cirkel van een kilometer om het gebied heen hebben en dan wil ik dat daar geen verkeer meer door komt. Geregeld!" Zo werkt het niet. Ik bedoel, daar zit gelijk het probleem, want dan per direct wordt de opdracht aangenomen en dan krijg je ineens te horen dat daar zijwegen zijn waar we geen rekening mee gehouden hebben, dat het een gebied is waar we met de auto niet kunnen komen, dat we te weinig mensen hebben, noem alle dingen maar op. Die komen allemaal dan binnen en die gaan er overheen."

Een andere OvD-P die een dag later met hetzelfde scenario wordt geconfronteerd, heeft een andere blik op het bepalen van de afstand. Vanuit zijn expertise als Teamleider Explosieven Veiligheid (TEV) schat hij in dat een afstand van 500 veel te ruim is voor een gasexplosie. Een dergelijke explosie richt volgens hem schade aan op een schaal van 25 tot 50 meter, waardoor een minimale afstand van 100 meter voldoende is. Daarnaast speelt de bouw in de omgeving ook een belangrijke rol, aangezien dit het grootste gedeelte van het rondvliegend

puin zal tegenhouden. In hetzelfde oefenscenario een dag later wordt dan ook een cirkel van 100 meter gemaakt rondom de woning, waardoor de politie niet zo in de problemen komt met het verzorgen van de afzetting.

“Als er een kans op ontploffing is, dan moet je kijken van: Is het een open plek? Kijk, zo'n blast kan honderd meter ver komen, zo'n ontploffing, zo'n gasontploffing. Want ik ben zelf Teamleider Explosieven Veiligheid en de minimale afstand die we bewaren is minimaal honderd meter, want daarbinnen zal het vaak gebeuren. Nou, dit is dan een gasexplosie. Die bracht een schade aan tussen de vijftig en de honderd meter. Dan moet je ook weer kijken van wat staat er nou voor. Is het een open plek of staat er van alles voor? Nou, waar die kinderen stonden, die stonden zegmaar achter de huizen, dus als er zo'n ontploffing plaatsvindt, dan gaat het niet verder dan de huizen. Die zouden dan ook misschien aan de kant waar de ontploffing plaats vindt, zou ook nog een raam kunnen sneuvelen, maar daar blijft het bij. Het gaat niet door.”

Uit de interviewfragmenten blijkt dat er verscheidene interpretaties zijn over de te bepalen afstand voor de afzetting. De procedures van de brandweer en de focus op veiligheid van de Ovd-B leiden ertoe dat er eerst groot wordt afgezet op 500 meter, waarna ze mogelijk kunnen afschalen. De expertise van een Ovd-P met explosieven, die een dag later de oefening draait, doet hem echter besluiten om een afstand van 100 meter te nemen, waardoor het gebied gemakkelijker af te zetten is.

Als we de verschillende verhalen over veiligheid en explosiegevaar analyseren blijken de interpretaties over wat een minimale veilige afstand is sterk uiteen te lopen. De overwegingen van de verschillende Ovd's worden echter in de CoPI besprekingen niet met elkaar geconfronteerd, waardoor ze niet duidelijk weten in welk opzicht de verhalen tegenstrijdig zijn, en daardoor problemen opleveren voor de inzet van andere disciplines. Het narratief wordt hier met name in de 'ik' vorm gehouden, waardoor de verschillende meningen wel naar voren komen, maar de achterliggende overwegingen die laten zien waarom sommige besluiten problematisch zijn niet naar voren komen.

Een soortgelijke situatie ontstaat er ook rondom het besluit van de leider CoPI om de sirene in de 500 meter radius te laten afgaan. De Ovd's hebben niet genoeg capaciteit beschikbaar om snel het gehele gebied te informeren, dus wordt er besloten om hiervoor de sirenes te laten afgaan, zodat de bewoners zich bewust worden van het gevaar. Deze redenatie is op zich te begrijpen, maar als we deze afzetten tegen de achterliggende verhalen van de Ovd-Bevolkingszorg en de in acht te nemen procedures wordt dit besluit problematisch. In sommige regio's is afgesproken dat het activeren van de sirenes betekent dat er opgeschaald dient te worden naar GRIP 3, omdat er een bestuurlijke reactie is gewenst die duidelijkheid moet geven waarom de sirenes afgaan. Hierbij is het volgens de Ovd-Bevolkingszorg nodig om 'even goed naar de communicatie te kijken'. De bewoners worden namelijk geconfronteerd met sirenes, terwijl er een niet waarneembaar gevaar van een gasexplosie is. In de overweging van de Ovd-Bz is hier een tijdige communicatiestrategie nodig om de bevolking te informeren en onrust te voorkomen. Op deze overweging wordt echter niet teruggekomen, maar wederom zetten de hulpdiensten het aspect veiligheid voor eigen personeel en bevol-

king binnen de cirkel voorop in de discussie. Hier zien we wederom dat er verscheidene verhalen spelen in het CoPI die elk vraagtekens plaatsen bij de besluiten die worden genomen, maar ook dat de functionarissen niet de tijd nemen om deze te bespreken en hier rekening mee te houden.

Het CoPI-overleg wordt na deze discussie door de leider CoPI afgesloten om de afgesproken taken te gaan uitzetten bij de eenheden in het veld. Direct na het eerste CoPI-overleg vindt er een explosie in de woning plaats, waarbij brokstukken tot 70 à 80 meter in de omgeving worden weggeblazen. De OvD-B bepaalt dat de cirkel van de afzetting kan worden teruggebracht naar 100 meter. Niet snel daarna blijkt dat de OvD-B niet heeft gecommuniceerd naar de overige CoPI leden dat er asbestplaten in de woning verwerkt zaten. De resten van deze platen zijn door de explosie ook in de 70/80 meter zone van brokstukken terecht gekomen.

OvD-B:	Ja, die is stabiel. En ik heb, in overleg dan, het gebied terug laten brengen naar honderd meter rondom het gebied. Wat ik de vorige sessie ben vergeten te melden, is dat er eh... in de woningen asbestplaten zijn gebruikt.
LCoPI:	Oké.
OvD-B:	Ik heb de basisprocedure laten opstarten. Bij de vorige sessie al, dat heb ik... Ik ben niet volledig geweest in mijn mededelingen.
LCoPI:	Oké, prima. Asbest.
OvD-B:	Eh... dus de klap is geweest, slachtoffer is naar buiten en wordt nu geholpen. Mijn mensen, die zijn besmet met de platen en het materiaal dat naar buiten is geklapt, zegmaar. We hebben nu een locatie bepaald op honderd meter, waar alle brandweermensen eerst worden afgespoeld en ook het slachtoffer en dan worden ze schoon overgedragen aan de ambulance en dat gaat... die plek...
LCoPI:	Een ingang... een post gecreëerd in het gebied?
OvD-B:	Ja, in het gebied. En dat geldt... Er is contact geweest met de directeur van de school. Zij moeten daar ook heen. En als er kinderen geraakt zijn door materiaal, dan worden ze gereinigd en overgedragen...
LCoPI:	Is dan voor het gebied van vijfhonderd meter, ow.. eh... honderd meter?
OvD-B:	Honderd meter. Honderd meter.
LCoPI:	Ja, honderd meter. ... De politie had nog een vraag?
OvD-P:	Ja, eh... ik wil dit zeker weten in verband met de asbestbesmetting: Kunnen we terug echt naar honderd meter?

Op dit moment neemt het verhaal een andere wending. De dreiging van de explosie is realiteit geworden, maar de brokstukken liggen minder ver dan verwacht. De discussie over de veiligheid van de hulpverleners richt zich nu op de constatering van asbest en de handelingen die daaraan verbonden zijn. In de verhalen over asbest zijn duidelijke verschillen te merken tussen de disciplines bij het inschatten van het gevaar. De brandweer is gewend om te werken met asbest en heeft dit in een asbestprocedure gewaarborgd. Eenheden die het besmette gebied betreden dienen ademlucht te dragen en een ontsmettingsprocedure op te starten op de rand van het gebied. Dit heeft niet alleen gevolgen voor het brandweerproces,

maar ook voor de andere hulpdiensten, zoals de ambulancediensten die alleen slachtoffers behandelen nadat deze ontsmet zijn. Op het moment dat er sprake is van asbest nemen de politie en GHOR dan ook direct gepast afstand en betreden het gebied niet meer. Het constateren van asbest zorgt bij deze disciplines voor een nieuwe overweging van persoonlijke veiligheid, waar de brandweer minder de noodzaak ervan inziet om zich zorgen te maken.

De leider CoPI, die tevens HOvD van de brandweer is, ziet de aanwezigheid van asbest niet als een factor die de inzet sterk verandert. Door het inzetten van de asbestprocedure is de veiligheid voor de brandweereenheden volgens hem gewaarborgd. In zijn verhaal houdt hij rekening met de gevolgen voor de brandweereenheden ter plekke, maar komt niet duidelijk naar voren of en op welke manier hij rekening houdt met de gevolgen en zorgen van de andere disciplines.

"Asbest is gevaarlijk, maar verandert niks aan de inzet. Laat ik het zo zeggen, het verandert niks aan de inzet, het verandert niks aan het tijd-tempo van de inzet. Dus dat er eventueel escalatie kan ontstaan van het gevolg van. Dat is wat anders dan een gasfles die er staat, die in het vuur staat. Als je dát niet zou vertellen en je zou dat laten doorgaan, dan zou die kunnen exploderen en dan krijg je dus een andere afloop van je incident. Maar asbest, dat is een verspreiding en dat ligt daar en dat blijft daar liggen en dat verspreidt misschien ietsje verder doordat je het wat later oppakt, maar er verandert niet zo heel veel. En zeker in deze casus zou er heel veel worden gelopen met ademlucht, dus dan zijn de mensen toch al beschermd...Het zit in die woningen, het zit ergens in het gebouw, dus dan moet je misschien alleen na afloop even de schoenen schoonspuiten van de hulpverleners die er hebben rondgelopen."

Ook de OvD-B beschouwt de aanwezigheid van asbest niet zo zeer als problematisch. Zijn verhaal richt zich met name op het voorkomen van de verspreiding van de asbest door het nat te maken. Als de asbest zich niet meer kan verspreiden is het grootste probleem opgelost.

"Het asbest nat maken tegen verspreiding. Dat is ook een procedure. Kijk, als je het nat maakt, dan verwaait het niet. Ik weet niet of je wel eens steenwol hebt gezien of glaswol, dat zijn allemaal lange draadjes en als die verwaaien, dan wordt het effectgebied groter. Sla je ze neer, dan spoelen ze gewoon in riool en ze zakken ergens wel naar beneden. Maar ze verspreiden dus niet over tuinen en daken."

De OvD-P valt terug op de expertise van de OvD-B bij het bepalen van de afstand die zijn eenheden moeten houden ter voorkoming van het besmet raken met asbest. De reactie van de politie eenheden is na deze constatering om buiten de cirkel te blijven. Dit zorgt echter voor problemen met het ontruimen van dit gebied. Dat zal door de brandweer moeten gebeuren.

"Kijk, als het gaat om bepaalde stoffen die vrijkomen, ik heb er geen verstand van, zeg ik altijd maar. En de AGS weer wel. En de OvD-B zou zeggen van 'ja, dat en dat weet ik ervan, dus we moeten op een afstand van honderd meter staan'. Wie ben ik dan om te zeggen van: 'Nee, we doen vijftig meter.'"

De OvD-G valt ook, net als de OvD-P terug op de expertise van de OvD-B. Het valt op dat zowel de GHOR als de politie vertrouwen op de expertise die de brandweer heeft met de afhandeling van asbest. Ze stellen verder geen vragen bij de gevolgen voor het handelen van het eigen personeel.

“Ik krijg deze informatie van de meldkamer en dit is een item dat is zó belangrijk, want je gaat dus een afweging maken tussen veiligheid aan de ene kant voor je medewerkers, maar aan de andere kant kan het daardoor zijn dat ik niet de medische hulp kan bieden binnen de tijd die ik het eigenlijk had kunnen geven. Dus ik heb daar een soort dilemma. Dus degene die hier mij het eerste iets over kan zeggen, is de officier van dienst brandweer. Dat is de reden dat ik hem opzoek met deze vraag”.

De constatering van het opstarten van de asbestprocedure leidt in het verhaal van de OvD-Bz tot een andere overweging. Vanuit zijn bekendheid met de asbestprocedure neemt hij niet snel genoegen met de taakafhandeling door de brandweer maar wil meer informatie over hoe de asbestprocedure geregeld wordt. Het niet betrekken van de andere disciplines bij het opstarten van de asbestprocedure en het te laat inbrengen in het CoPI is volgens de OvD-Bz niet toelaatbaar.

“Op het moment dat het met asbest is en een hele asbestprocedure, dan wil ik toch wel heel snel onze milieu-man erbij hebben. Ik ken de asbestprocedures als wat er moet gebeuren wel als ALV'er, maar ik vind het wel heel belangrijk om daar deskundigheid bij te hebben. Ja, ik vond namelijk heel erg snel dat die brandweer, die had de asbest even geregeld, hij had een ontsmettingsstraatje gedaan en 'ik doe dit' en 'doe dat' en toen dacht ik 'ja, hallo, wat gaan we nu allemaal doen?' Dus toen had ik zoiets, laat dan deskundige dan maar even komen. Ik vond dat de brandweer erg in de oefening bedacht hoe hij het allemaal wel ging regelen, zonder af te stemmen met anderen. Ja, laat die deskundigen maar even samen komen. Ik denk ook dat als ik dan ook pas hoor dat er asbest is, dat ik dan toch ook wel iets bozer had gereageerd. Hallo? Vergeten? Pardon!”.

Uit de reacties van de verschillende OvD's blijkt dat het constateren van asbest verscheidene reacties oproept. Alle disciplines worden gedwongen rekening te houden met de gevaarstelling van asbest. In de verhalen wordt de afhandeling door de brandweer centraal gesteld, vanwege de asbestprocedure en de aanwezigheid van de brandweer in de eerste schil van het incident. In het verhaal van de HOvD en de OvD-B blijkt dat de brandweer het gevaar van asbest weergeeft als een factor om rekening mee te houden, maar door het met water neer te slaan in principe afgehandeld heeft en verder kan gaan met het incident. Voor de andere disciplines betekent de aanwezigheid van asbest een duidelijke beperking voor hun optreden, zelfs een dilemma voor de hulpverlening zoals de OvD-G het formuleert. Ze moeten hier terugvallen op de expertise van de brandweer. De OvD-Bz kijkt heel anders aan tegen de verhalen van de brandweer. Vanuit zijn eigen expertise met de afhandeling van asbest ziet hij dat het gemeentelijk proces onderbelicht wordt en wil hij meer inzicht hebben in de overwegingen en handelingen van de brandweer. In de verhalen van de leden van het CoPI blijkt dat de confrontatie met asbest volledig naar de brandweer wordt geschoven. Op dat moment is er geen ruimte voor andere verhalen en interpretaties die weergeven hoe er met asbest

omgegaan dient te worden; ondanks dat andere interpretaties wel degelijk bestaan, zoals uit het interview met de Ovd-Bz blijkt.

4.2 Situatie 2

Oefening Examenvrees: het belang van informatie over leeftijd van gewonden

In dit scenario is er een gijzeling van een klas in een middelbare school. Een man is met een vuurwapen een middelbare school ingestapt en heeft om zich heen geschoten. Daarbij is een aantal gewonden gevallen, onbekend is hoeveel. Na de schietpartij loopt de gijzelnemer de scheikundeklas in en gijzelt de leerkracht en leerlingen. In de paniek slaat een van de leerlingen een handmelder in, waardoor een OMS-melding (automatisch brandalarm) bij de meldkamer binnenkomt. De meldkamer stuurt een tankautospuit naar de melding. Niet snel daarna belt de conciërge 112 met de melding van de gijzeling. Als reactie op deze ontwikkeling besluit de Calamiteiten Coördinator in de meldkamer om op te schalen naar GRIP 1.

Ondertussen laat de gijzelnemer een meisje gaan met een brief gericht aan de directie. Het meisje weet te vertellen dat de docent is vastgebonden en dat de gijzelnemer dreigt het lokaal in brand te steken met gebruik van de gasleidingen in het lokaal. Nadat alle hulpdiensten aangekomen zijn, richten ze een CoPI in en gaat de discussie over de politieprocedure 'interventie', dat wil zeggen een inval door het arrestatieteam (AT). De Ovd-G wil rekening houden met het mogelijk aantal slachtoffers, zodat hij ambulances kan neerzetten en ziekenhuizen kan vooralarmeren.

In de onderstaande discussie ligt er veel druk op een snelle afhandeling van het CoPI-overleg omdat de gijzelnemer heeft gedreigd elk half uur een kind wat aan te doen. De discussie in het CoPI gaat over hoe de verschillende disciplines zich moeten voorbereiden op het scenario na de inval, en speelt zich vooral af rond het aantal leerlingen in de klas.

Ovd-G:	Oké. Hoe oud zijn de leerlingen?
Ovd-P:	Geen... geen idee.
LCoPI:	Voortgezet onderwijs.
Ovd-G:	Twaalf of zeventien maakt voor mij wel uit.
LCoPI:	Uhm... zeventwintig leerlingen. Alleen die klas is nog aanwezig in die school? De rest van de school is ontruimd?
Ovd-B:	Daar ga ik wel vanuit, maar dat is een aanname.
LCoPI:	Oké. Ik wil nu dat je die aanname dan gaat verifiëren of dat juist is. Dat is een actie.
Ovd-P:	Nee, dat is zeker. De conciërge heeft ze er allemaal uitgehaald en hij miste alleen deze kinderen. dus dat is zeker.
LCoPI:	Oké. In ieder geval, je weet dat je nu voor zeventwintig leerlingen wat moet.

Zoals uit het fragment blijkt wil de Ovd-G de exacte leeftijd van de groep weten om het geneeskundig proces voor te bereiden, maar besteden zowel de Ovd-P als de leider CoPI hier

weinig aandacht aan. De OvD-G geeft in zijn verhaal aan dat het leeftijdsverschil tussen 12 en 17 wel veel uitmaakt voor hem, maar in het CoPI gaat het verhaal vooral over het aantal leerlingen dat aanwezig is in het lokaal. In het narratief zien we een dominante stroming in het verhaal over het aantal leerlingen, en een onderliggend verhaal van de OvD-G over de exacte leeftijd van de leerlingen.

In de interviews na deze oefening leggen de leider CoPI en de OvD-G uit hoe zij dit hebben ervaren en welke invloed het achterhalen van deze informatie heeft gehad op het geneeskundig proces. De OvD-G legt zijn overweging uit:

“Dat is voor ons wel van wezenlijk belang om te weten, want het was een middelbare school. En of kinderen nou elf zijn of zeventien, dat is voor zorg, waar wij ons op kunnen voorbereiden, is dat een behoorlijk verschil. Met name is dat een verschil met opvang in de ziekenhuizen. Een ziekenhuis kan makkelijk vijf zeventienjarigen opvangen, maar vijf elfjarigen, dat is een heel ander verhaal. Dat zit hem erin dat een elfjarig niet behandeld kan worden als een volwassene met medicijnen en infusen en noem maar op. Daar heb je echt kinderartsen voor nodig. En daar heb je gewoon kinderspullen, kindermedicijnen en alles voor nodig. Een zeventienjarige kan je wel zien echt als een volwassen patiënt, dus daar kan je volwassene protocollen op los laten, iets wat veel meer voor komt en waar veel meer algemene hulp op af kan worden gestuurd. Maar voor ons zelf en ook voor de ziekenhuizen waar je eventueel naar toe moet verwijzen. Of je nou vijf kinderziekenhuizen moet regelen of vijf algemene ziekenhuizen, dat is nogal een verschil in Nederland, zeker in Noord-Holland. Dus zodoende was voor ons de leeftijd van de kinderen wel vrij belangrijk. En daar heb ik inderdaad geen goed antwoord op gekregen, nee.”

Het kunnen inschatten van de leeftijd van de kinderen is een randvoorwaarde voor het snel kunnen afhandelen van het geneeskundig proces na de gijzeling. In het CoPI-overleg is er nog niet voldoende ruimte om dit onderliggende verhaal duidelijk te maken. Het blijkt dat andere deelnemers in het CoPI niet goed kunnen inschatten van welk belang het achterhalen van de juiste leeftijd is voor de geneeskundige kolom. Dit blijkt ook uit het verhaal van de leider CoPI:

“Ik heb wel een beeld van waarom ze die leeftijd willen weten, omdat ze hun nazorg daarop moeten voorbereiden, de opvang. Maar op dat moment had ik misschien ook wel zoiets van ‘ja, wat is nu even de meerwaarde als je de leeftijd weet?’ Je weet dat je naar een middelbare school gaat, dus dan zijn de kinderen tussen de twaalf/dertien en de zestien/zeventien jaar ... natuurlijk weet je dat een klas niet die hele leeftijds grens heeft en misschien is het dan wel handig om te weten of het nou een groep van zeventien-/achttienjarigen is of een groep van dertien-/veertienjarigen, dat er een hele andere aanpak tussen zit ... we waren toen nog te druk bezig om die gijzeling tot rust te manen. Aan de andere kant snap ik ook wel dat die OvD-geneeskundig bezig is om zich voor te bereiden op tijdstip: T + x.”

Onder de tijdsdruk en de onzekerheid in dit stadium van het overleg wordt er door de leider CoPI besloten om voorbij te gaan aan de overweging van de OvD-G en de CoPI-vergadering te beëindigen. Hier komt ook een paradox in terug: de autonomieparadox. De verschillende disciplines zijn gewend autonoom op te treden, maar moeten tijdens het incident ook informatie vanuit andere disciplines verwerken en met elkaars overwegingen rekening houden.

Het is in dit geval voor de politie en de Leider CoPI zaak om de CoPI-vergadering zo kort mogelijk te houden om de taken in het veld weg te kunnen zetten. In dit geval kan deze overweging leiden tot grote problemen met het afvoeren van de mogelijke slachtoffers in een later stadium.

4.3 Situatie 3

Oefening Watervrees: veiligheid eigen personeel en aardgascondensaat

Een schipper op het binnenvaartschip de Stavria meldt aan het Kustwachtcentrum dat hij een motorstoring heeft en dat hij aan de grond is gelopen nabij de boeien M10 en M12. Niet snel daarna meldt de TX10, een garnalenvisserschip met 75 passagiers aan boord dat hij plotseling moest uitwijken voor de Stavria en daardoor ook aan de grond is gelopen. Bij deze plotselinge uitwijkmanoeuvre is een aantal passagiers gewond geraakt, het is onduidelijk hoeveel.

Op basis van de melding maken de hulpdiensten GRIP 1. Via de kustwacht gaat de eerste ambulance naar de plek van het ongeval en gaat aan boord van de TX10 om een eerste inschatting van het aantal gewonden te kunnen maken. Eenmaal aan boord blijkt dat er garnalenkookpannen zijn omgevallen en dat er daardoor tientallen personen gewond zijn geraakt. Tijdens het eerste CoPI-overleg komt de OvD-Rijkswaterstaat binnen met de mededeling dat de Stavria geladen is met aardgascondensaat, wat ontsnapt is. De zeer giftige wolk met aardgascondensaat dreigt over de TX10 heen te trekken. Deze situatie met aardgascondensaat noodzaakt de leden in het CoPI om met elkaar te overleggen over de gevaren en verhalen uit te wisselen wat dit nu precies betekent, voor de slachtoffers maar ook voor de geneeskundige eenheden die bezig zijn met de slachtoffers op de TX10.

LCoPI:	Aanvulling voor de beeldvorming... Even kijken... Is het erg dringend?
OvD-RWS:	Ja, de Stavria is geladen met aardgascondensaat.
LCoPI:	Jeetje.
OvD-RWS:	Dat is ontsnapt. Er zijn diverse opvarenden onwel geworden op de Stavria. En het gevaar is dat die verder wordt onderzocht, maar eenheden... mijn eenheden moeten vooralsnog bovenwinds blijven en veilige afstand houden tot de Stavria.
LCoPI:	Wat is de wind op dit moment?
OvD-RWS:	Die is zuidoost. En dat betekent dat de TX10 pal in die walm ligt...
OvD-G:	Dus mijn mensen kunnen niet van boord worden gehaald door jullie?
OvD-RWS:	Nee.

Buiten de CoPI-bak zoeken de OvD-B en OvD-RWS elkaar op.

OvD-B:	... dan moet hier een waterstraal. Hebben jullie nog een soort blusvaartuig tot jullie beschikking?
OvD-RWS:	Ja... ja, we hebben de Rijkswaterstaat 24... ja, wij kunnen een blusscherm opzetten.

In dit fragment komen verschillende verhaallijnen bij elkaar en krijgt het verhaal in korte tijd een verrassende wending. Allereerst is het zo dat de OvD-Rijkswaterstaat de leden van het CoPI tijdens het CoPI confronteert met een totaal nieuwe gevaarlijke situatie: de aanwezigheid van aardgascondensaat. Dit heeft direct consequenties voor de inzet van de geneeskundige diensten op de TX10 die nu ook gevaar lopen. Dit brengt een sterk specialistisch element in de verhalen in het CoPI, waar met name de brandweer expertise op heeft. Waar eerste de geneeskundige diensten de grootste rol hadden in het verhaal, wordt nu de rol van de brandweer dominant. Door de verspreiding van het aardgascondensaat komt er waarschijnlijk een groot aantal slachtoffers bij. Hier moet niet alleen de geneeskundige dienst actie op ondernemen, maar ook de brandweer in samenwerking met de kustwacht voor de redding van de slachtoffers en het plaatsen van het waterscherm. Daarnaast spelen ook de gemeentelijke processen voor het regelen van opvang en registratie van de slachtoffers een steeds belangrijker rol. Door het inbrengen van deze nieuwe ontwikkeling in de lopende discussie verschuiven de afhankelijkheden en moeten de functionarissen in het CoPI opnieuw onderhandelen over de taakverdeling en de inschatting van het gevaar. In de volgende citaten zullen we laten zien op welke manier de individuele CoPI-leden deze situatie hebben beleefd en interpreteren.

Als eerst voelt de leider CoPI verantwoordelijkheid voor de hulpverleners die vast zitten op de TX10 en in de reddingsboten daaromheen. Dat wordt de eerste prioriteit in zijn verhaal om de veiligheid van de hulpdiensten te waarborgen. Door zijn ervaring bij de brandweer is hij meteen bewust van het dreigende gevaar van aardgascondensaat, terwijl het voor de andere disciplines nog de vraag is wat dit precies betekent.

"Aardgascondensaat, piep, haartjes omhoog, oortjes omhoog, ow wacht, alert. Hier moeten we wat op doen. Hier moeten we preventief op gaan anticiperen, want anders escaleert het op het water. Dus dat is dan wel weer wat je moet doen als leider CoPI. Je moet niet zeggen van 'dat is niet mijn taak. ... Ja, dan komt je eigen professionele kennis. Je weet hoe giftig aardgascondensaat is. Dat is kennis over het product. En als je dan met die kennis over het product, als je dan aardgascondensaat negeert, dan krijg je een escalatie van het proces. Dan breng je je eigenhulpverleners in gevaar. En dan ga ik weer naar mijn eigen hulpverleners toe: ik ben verantwoordelijk voor die hulpverleners en die zijn in gevaar. Die burger: jammer, die ligt daar. Daar ga ik dan even overheen".

Net als de HOvD heeft ook de OvD-B een technische benadering van het probleem. Hij denkt vrijwel direct aan een oplossingsrichting door de verspreiding van het condensaat met waterschermen te reguleren. Er spelen op dat moment nog wel enkele onzekerheden over de hoeveelheid gas en grootte van het lek. Interessant op te merken is dat er veel vertrouwen is in de kwaliteit van deze oplossing met waterschermen; er is volgens de OvD-B alle tijd om te handelen en het directe gevaar is geweken.

“Dat is aardgascondensaat. Dan moet ik even denken. Hoe is het opgeslagen? Is het gecondenseerd? Het lekte waarschijnlijk, dacht ik. Dat was op dat moment nog niet duidelijk. Dus dan moet je expertise vragen hoeveel er precies is. Of je moet het lek kunnen dichten. Maar ik wist niet hoe groot de lek was en of het personeel dat kon doen wat er op die boot zat, of ze daarvoor opgeleid zijn. Maar omdat ik was opgeroepen, wij hebben wel een blusboot of een reddingsboot hebben ze dan ook. Wij hebben vaak een blusboot met een groot waterkannon. Nou, dat laat ik daarheen varen. Dat laat ik dat scherm plaatsen, zegmaar, zodat die veilig zijn. Voor de rest... dat schip heeft geen nood. Dan hebben we alle tijd.”

De OvD-G deelt dit tijdsbesef niet. Hij wil nu zo snel mogelijk zowel zijn eigen personeel als mede de slachtoffers van de TX10 af hebben. Normaal gesproken blijven de geneeskundige diensten op afstand als er sprake is van enig gevaar voor het eigen personeel. In dit geval wordt de OvD-G hier tijdens de inzet mee geconfronteerd.

“Mijn mensen zijn op het schip. In ieder geval op die TX10 lijken ze veilig te kunnen werken.’ Over de Stavria konden wij geen uitspraken doen, want daar waren wij nog niet op geweest. Toen kwamen we inderdaad met ‘boot zus, boot zo, wind eh... waar gaat het allemaal naar toe?’ en kwam ook die ellende naar binnen in het eerste CoPI met dat aardgascondensaat. Op dat moment hebben we dan een veiligheidsincident ook met eigen personeel. Op dat moment moeten wij mensen redden, maar kunnen wij dat niet. Dus weten we dat er meer slachtoffers gaan vallen, doordat dat schip met die tachtig opvarenden volledig in dat aardgascondensaat ligt”.

In tegenstelling tot de inschatting van de OvD-B die na het plaatsen van het waterscherm alle tijd denkt te hebben, interpreteert de OvD-G de situatie als veel risicovoller. Haar verhaal is met name gericht op snelheid en onveiligheid, waarbij de slachtoffers van de gevaarsetting weggehaald moeten worden. Naast de daadwerkelijke redding van het schip voorziet de OvD-G ook een logistiek probleem als de opvarenden aan wal worden gebracht. Het valt op dat eerste acties in het CoPI-overleg met name gericht zijn op de redding, maar dat er nog weinig aandacht is voor het verzorgen en vervoeren van de slachtoffers. Waar de redding en veiligheid worden behandeld als een multidisciplinair verhaal, laat de leiding van het CoPI de komst van de slachtoffers aan de wal over aan de OvD-G. Volgens haar heeft ze hier de andere disciplines ook hard voor nodig.

“Op het moment dat we dat waterscherm hebben, dan kunnen we nog maar één ding doen en dat is die mensen zo snel mogelijk van boord halen en niet op het schip zelf rustig gaan triëren en kijken wie er als eerste van boord moet. En het oppakken zoals we het normaal zouden doen, dus zegmaar de mensen eerst een soort van stabiel maken, een soort prioritering aanbrenge. Nou ja, dan heb ik met name de reddingsbrigade nodig om te zorgen dat we met zo veel mogelijk schepen zo veel mogelijk alles van boord trekken en ze van die plek vandaan krijgen. Want op het moment dat het waterscherm ophoudt te bestaan, dan bevinden we ons potentieel in een onveilige situatie op dat moment. Ik heb daar potentieel van anderen partners voor nodig. Van de reddingsbrigade met name op dat moment heel veel boten, heel veel mensen, heel veel handen. Dat betekent dus ook dat ik straks in Den Helder zestig mensen tegelijk aan land krijg, dus ook daar heb ik al die mensen en al die mensen nodig, of de politie of noem maar op. Er wordt natuurlijk één grote chaos. Het liefst heb je ze natuurlijk in plukjes één voor één, zegmaar. En nu komen er dus zestig mensen tegelijk richting kade. Dus daar heb ik die mensen heel hard voor nodig”.

Een ander probleem waar de OvD-G mee wordt geconfronteerd is de escalatie van het incident en de reden om daarvoor op te gaan schalen. Door het gevaar voor het eigen personeel en het grote aantal gewonden vindt de OvD-G het noodzakelijk om verder op te schalen.

“Dus dat je in het incident veel meer slachtoffers krijgt en ja, dan weet je gewoon dat de gemeente daarover iets moet gaan roepen. Op een gegeven moment krijg je een Moerdijk-achtige situatie, dan moet een burgemeester op een gegeven moment iets gaan roepen. Dus dan heb je gewoon de gemeente keihard nodig en dat is dus reden om GRIP 3 te maken”.

In het verhaal van de OvD-G over de opschaling komt naar voren dat zij de andere disciplines, met name de gemeente, hard nodig heeft. De OvD-Bevolkingszorg ziet de noodzaak tot opschalen ook in, maar constateert tegelijkertijd dat voor de gemeentelijke processen de opschaling niet altijd goed werkt. Daarnaast mist de OvD-Bz vaak de ruimte om zijn verhalen en mogelijkheden in het CoPI kwijt te kunnen.

“De GRIP-fases gaan helemaal niet op voor een gemeente. Je hebt gewoon heel snel je actiecentrum nodig. Ik heb dan ook achteraf met collega's nog heftig gediscussieerd: 'Hoe zou je het gedaan hebben in het echt?' Ik denk dat ik vrij rap de gemeentesecretaris had ingeschakeld en had aangegeven dat we gewoon actieteams bevolkingszorg moeten opstarten. Je hebt gewoon heel snel je CRIB nodig, je heb heel snel het Rode Kruis als ondersteuning nodig, gewoon team opvang die dat moet gaan regelen. Nou, dan hebben we al zoveel mensen hier op het gemeentehuis, dan heb je ook je operationele ondersteuning nodig, je facilitaire ondersteuning, kortom het is een heel gebeuren. Ik denk dat operationele diensten dat eigenlijk niet weten. Zeker niet in een CoPI, helaas. Ik denk dat daar nog best wel op geïnvesteerd kan worden om ons imago. Het is niet alleen maar het verantwoorden achteraf, maar wij kunnen gewoon heel veel werk uit handen nemen.”

De OvD-Bevolkingszorg geeft naast zijn andere visie over het activeren van de gemeentelijke processen in de GRIP-structuur weer dat vertrouwen in elkaars kunde voor hem ook een centrale rol speelt bij het uitwisselen van informatie in het CoPI. Hieruit blijkt dat het delen van

informatie niet alleen gaat over het afstemmen van de acties, maar dat het ook een manier is om vertrouwen tussen de leden van het CoPI op te bouwen.

"Ik vind dat je heel erg monodisciplinaire informatie aan het delen bent. Dat je even wilt vertellen dat je het geregeld hebt. "Kijk eens hoe goed ik mijn eigen kolom heb geregeld!" En aan de ene kant hoort dat niet. Je moet alleen multidisciplinair de informatie delen. En toch levert het wél een beeld van vertrouwen op. Van ow, je hebt je zaakjes op orde".

4.4 Een narratieve analyse: verhalen in het CoPI als coördinatiemiddel

In deze casus hebben we laten zien hoe tijdens de afstemmingsmomenten in en rondom het CoPI verschillende verhalen de rondte doen die inzicht geven in de interpretaties van de verschillende disciplines die het incident bestrijden. Zoals blijkt uit de verhalen en de beleving van de leden in het CoPI, heeft de informatie die ze uitwisselen niet dezelfde betekenis voor elke discipline. Het bestaan van deze verschillende interpretaties duidt op het bestaan van culturele verschillen in de wijze waarop deze organisaties gewend zijn om te werken en informatie duiden.

Als we een organisatie gaan bekijken als een verzameling van (sociaal geconstrueerde) werkpraktijken van werknemers, kunnen we nieuw licht werpen op waarom verhalen belangrijk zijn om culturele verschillen inzichtelijk te maken. Deze zienswijze vergt een korte uitleg.

Een werkpraktijk in een organisatie bestaat uit elementen zoals (specialistisch) taalgebruik, rollen, regels, documenten, symbolen, en gereedschap; die zichtbaar zijn, maar bestaat ook uit niet zichtbare elementen, zoals: onuitgesproken normen, uit de werkpraktijk voortkomend begrip/kennis en interpretatie/duiding³². Deze werkpraktijken worden gecreëerd, ontwikkeld en vernieuwd door leren binnen de professionele groep: het overdragen van kennis en kunde. De herhaling van deze werkpraktijken vormt en ontwikkelt de werkinhoudelijke kant van de organisatie. De eigenheid van deze werkpraktijken per discipline wordt ook wel aangeduid als 'epistemic culture' in ons cultuurmodel.

Naast het vormgeven van de professionele expertise binnen een organisatie, creëren werkpraktijken ook automatisch grenzen. Een bepaalde discipline deelt dezelfde werkpraktijken en interpreteert op dezelfde manier informatie, maar een andere discipline deelt deze werkpraktijken niet. Er ontstaat een grens tussen de werkpraktijken van de disciplines. Het overbruggen van de grenzen tussen de disciplines met verschillende werkpraktijken binnen de

32 Zie: Wenger, E. (1998) Communities of Practice. Learning, meaning, and identity. Cambridge University Press

hulpverleningsorganisatie is iets wat constant problemen oplevert voor multidisciplinaire coördinatie. Er kunnen andere interpretaties bestaan over dezelfde begrippen, terwijl men denkt het over hetzelfde te hebben. Of er ontstaat onbegrip omdat men acties onderneemt die tegen bepaalde, onbewuste routines van een andere discipline ingaan.

Als we de benadering die gericht is op werkpraktijken afzetten tegen de kennis die er in de organisatiewetenschap is ontwikkeld over coördinatie, kunnen we analyseren waar de multidisciplinaire coördinatie problemen in de rampenbestrijding uit voortkomen. Een overzicht van onderzoeken over coördinatie in het afgelopen decennia laat zien dat coördinatie tot stand komt door grofweg drie elementen: het verdelen van verantwoordelijkheden, het creëren van voorspelbaarheid en het ontwikkelen van wederzijds begrip³³. Als we dit combineren met het bestaan van de verschillende werkpraktijken per discipline, zien we dat het creëren van wederzijds begrip tussen de disciplines om tot coördinatie te komen, door het bestaan van verschillende werkpraktijken, problemen oplevert. Op het moment dat er geen wederzijds begrip ontstaat is het ook erg lastig om op basis van voorspelbaarheid tot coördinatie te komen, met andere woorden om op elkaars acties te anticiperen. Het ontbreken van wederzijds begrip en het te weinig aandacht geven aan het duiden van informatie veroorzaakt dus coördinatieproblemen.

Vanuit deze constatering hebben wij ons gericht op de samenwerking tussen de verschillende disciplines om tot coördinatie over de grenzen van de werkpraktijken heen te komen; dit is wat wij 'boundary work' noemen. Binnen het 'boundary work' geven de verhalen die in en rondom het CoPI verteld worden inzicht in de verschillende interpretaties die de disciplines bewust of onbewust hebben. Door het weergeven van de verhalen en de duiding hiervan worden ook de overwegingen zichtbaar die belangrijk zijn in de werkpraktijk van de disciplines. De verhalen geven ons als onderzoekers dus toegang tot de belevingswereld van de verschillende disciplines en inzicht in de coördinatieproblemen die tussen de disciplines ontstaan.

Als we weer terug gaan naar de verhalen die in de voorgaande casus in het CoPI werden verteld, is aan het gebruik van de persoonsvorm en de dominantie van de rollen in het verhaal te merken dat juist deze verhalen ook erg sturen op welke manier er gecoördineerd wordt en welke discipline daar leidend in is. Naast de dominante verhalen in het CoPI-overleg, speelden er ook achterliggende verhalen rondom belangrijke besluitvormingsmomenten. Deze verhalen laten ons zien dat, in het verlengde van informatiemanagement, het niet alleen gaat om het uitwisselen van de benodigde informatie, maar ook juist om het duiden van die informatie vanuit de verschillende werkpraktijken. In de CoPI-overleggen wordt er constant sturing gegeven vanuit de eigen werkpraktijken van de disciplines, waardoor de verschillende interpretaties van informatie niet altijd zichtbaar worden, maar wel het multidisciplinaire afstemingsproces sterk beïnvloeden. Verhalen worden vaak niet volledig verteld of er wordt niet genoeg rekening gehouden met het bestaan van andere interpretaties en werkpraktijken.

33 Zie bijvoorbeeld Okhuysen, G.A., & Bechky, B.A. (2009) Coordination in Organizations: An Integrative Perspective, *The Academy of Management Annals*, Vol.3:1, p.463-502

In de casus hebben we gezien dat het ontbreken van wederzijds begrip een aantal zeer concrete problemen oplevert:

- Bij het explosiegevaar wordt er door de brandweer omwille van veiligheid een cirkel van 500 meter ingesteld, wat de politie voor de (haast onmogelijke) taak stelt om een gebied in een cirkel van 500 meter af te zetten en te ontruimen. Dit terwijl een explosievenexpert later aangeeft dat een afstand van 100 meter voldoende zou moeten zijn.
- Er wordt bij de asbestprocedure na de explosie in de flat door de afwijkende gevaarsinschatting van de brandweer, geen afstemming gezocht met de gemeente, die ook een belangrijke partner is in de afhandeling van asbest.
- Er wordt bij de schoolgijzeling geen duidelijkheid gezocht over de leeftijd van de kinderen, terwijl dit cruciaal is voor de voorbereiding van het gewonden verspreidingsplan in het geneeskundig proces.
- Bij het scheepvaartongeval is er onduidelijkheid over de effecten van het werken met waterschermen en de gevolgen voor de eigen veiligheid van de hulpdiensten, terwijl deze wel de gewonden van boord moeten halen.

Deze interpretatieverschillen laten het proces van afstemming zien over de grenzen van de verschillende werkpraktijken van de disciplines. Uit de oefeningen blijkt dat om tot volledige multidisciplinaire coördinatie te komen het belangrijk is om ruimte te geven voor de verhalen waarin de verschillende interpretaties die de disciplines hebben naar voren komen. Het is belangrijk om tijdens de CoPI-vergaderingen de verhalen die de OvD's hebben met elkaar te delen. Dit staat deels haaks op de wens om de CoPI vergaderingen kort en krachtig te houden, zodat men 'snel weer het veld in kan'.

Geïnterviewde hulpverleners gaven aan dat het voordeel van het Netcentrisch Werken ligt in het versnellen van de beeldvorming. Wij constateren dat een versnelling in de beeldvorming gewenst is, maar dat juist in de oordeelsvormingfase meer ruimte zou moeten worden genomen om verhalen te vertellen, of interpretaties te delen, rondom de knelpunten die tijdens het incident naar voren komen. Op het moment dat er te weinig ruimte wordt genomen om elkaars interpretaties te leren begrijpen, ontstaan later in de afhandeling van het incident coördinatieproblemen. Met andere woorden, zonder het toewerken naar wederzijds begrip is het komen tot multidisciplinaire coördinatie onmogelijk. In de oordeelsvormingfase moeten momenten van reflexiviteit ingebouwd worden om juist de interpretatieverschillen die voortkomen uit de verschillende werkpraktijken van de disciplines boven tafel te krijgen.

We zouden kunnen zeggen dat hier een nieuwe paradox ontstaat tussen snelheid en reflexiviteit. Een snelle afhandeling van een CoPI-vergadering zorgt ervoor dat men snel weer het veld in kan om de mono-disciplinaire coördinatie 'uit te zetten'. Tegelijkertijd zorgt een snelle CoPI vergadering er ook voor dat er minder ruimte is om interpretatieverschillen bloot te leggen. Hierdoor kan de multidisciplinaire coördinatie op de langere termijn mislopen, wat juist tijdsverlies oplevert.

5 Casus 2

Informatiemangers: Een discipline apart?!

Deze tweede casus behandelt een training van informatiemangers die werd gegeven als laatste stap van de invoering van het Landelijk Crisis Management Systeem (LCMS) in de veiligheidsregio Zeeland. Het scenario betrof een grote brand in het scheikundelokaal van een middelbare school. Alleen de informatiekolom werd geoefend. Hierbij waren de informatiemangers van het CoPI en het ROT, de plotter en de Calamiteiten-Coördinator (CaCo) van de meldkamer aanwezig in de daarvoor bestemde commandocentra.

De informatiemanager krijgt door de implementatie van de netcentrische werkwijze in de veiligheidsregio's een belangrijke (nieuwe) rol in het ordenen van informatiestromen die vanuit de verschillende disciplines tijdens een incident tot stand komen. Deze ordening moet leiden tot het maken van een 'totaalbeeld' dat voor alle disciplines en verschillende commandocentra bruikbaar is om situationeel overzicht te verkrijgen, middels o.a. het LCMS. Aanleiding voor de implementatie van de netcentrisch werkwijze vormde de problemen met informatie-uitwisseling tussen de verschillende commandolagen in de GRIP-structuur en tussen de verschillende disciplines die in deze structuur opereren. Tijdens incidenten wisselen de verschillende disciplines een grote hoeveelheid informatie uit, waarbij er niet voldoende tijd is om deze informatie te koppelen, te filteren en door te lezen. Het is de taak van de informatiemanager om dit wel te doen en een beknopt overzicht te creëren in het LCMS ter ondersteuning van de beeldvorming, in samenspraak met de leider van het team waarin hij op dat moment functioneert. In deze hoedanigheid is de informatiemanager deel van de informatie kolom, die in kernbezetting (binnen de GRIP structuur) bestaat uit de Calamiteiten Coördinator, Informatiemanager CoPI en ROT en een plotter.

In deze casus zullen we een aantal situaties die tijdens de training in de informatiekolom naar voren kwamen uitwerken met behulp van paradoxen, om de spanningen die zich in het werk van de informatiemanager voordoen te illustreren. In tegenstelling tot de analyse in de vorige casus die meer gebaseerd was op de daadwerkelijke communicatie, zullen we ons in deze tweede casus voornamelijk richten op een beschrijving van de werkpraktijken middels observatienotities. Voor dat we hiermee starten beschrijven we eerst kort het trainings-scenario.

Trainingsscenario: zeer grote chemische brand in een middelbare school

In een scheikundelokaal van een middelbare school is een grote brand ontstaan. Daarbij komt veel rook vrij door het verbranden van gevaarlijke stoffen die in het scheikundelokaal lagen opgeslagen. De brand breidt zich uit en al snel moet een groot gedeelte van de school als verloren worden beschouwd. In de school zijn 450 kinderen aanwezig, waarvan er rond de 100 gewond zijn geraakt. Negentig hiervan hebben problemen als gevolg van rookinhalatie, tien kinderen zijn ernstig gewond geraakt en één persoon is overleden. Gedurende het sce-

nario blijkt dat er 3 kinderen vermist zijn. Daarnaast is bij de brandbestrijding een brandweerman lichtgewond geraakt.

Door de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen moeten de hulpverleners benedenwinds met ademlucht en beschermende kleding werken. Dit bemoeilijkt de reddingsoperatie in zowel het bron- als het effectgebied. In het effectgebied bevindt zich een verzorgingstehuis en een woonwijk, waaruit na verloop van tijd verscheidene telefoontjes bij de meldkamer binnenkomen die gaan over stankoverlast en ademhalingsproblemen. Het is duidelijk dat de rookwolk het verzorgingstehuis bedreigt waardoor de hulpdiensten een ontruiming moeten gaan overwegen. In de media is tot slot het beeld ontstaan dat er 1 persoon is overleden, maar dit kan nog niet bevestigd worden.

Paradoxen in de Informatie-uitwisseling:

In dit scenario komen situaties naar voren die voor alle hulpverleningsdisciplines complex zijn. De brandweer heeft te maken met de brandbestrijding en redding van slachtoffers; de ambulancediensten met slachtofferhulp; de politie met openbare orde problemen en een plaats delict (PD) in verband met mogelijke brandstichting; de gemeente met opvang en registratie van slachtoffers, en het ROT met klachten uit de omgeving en ontruiming van het bejaardentehuis. De acties die de hulpverleningsdisciplines moeten uitvoeren, zorgen ook voor het op gang komen van uitgebreide en diverse informatiestromen.

Vanuit allerlei bronnen komt informatie binnen bij de informatiemanagers die deze zo goed mogelijk bijhouden om een accuraat en up-to-date situationeel beeld te creëren. In hun werkzaamheden doet zich een aantal dilemma's voor, waarmee ze om moeten gaan. Deze dilemma's hebben we vertaald in 5 paradoxen:

- 1. Informatieparadox:** tijdens het incident is veel informatie beschikbaar. Deze moet overzichtelijk geordend worden, maar de hulpverleners kunnen ook niet te veel informatie uitwisselen, omdat ze anders het overzicht verliezen. Er ontstaat een spanning tussen het verwerken van veel informatie om een zo compleet mogelijk overzicht te creëren, terwijl door het uitwisselen van teveel informatie 'information overload' ontstaat en het overzicht verloren gaat .
- 2. Communicatieparadox:** de eenheden moeten veel communiceren om elkaar op de hoogte te houden van de steeds veranderende situatie. Hierbij moeten ze kiezen naar wie ze informatie sturen of van wie ze informatie vragen. Ze kunnen gericht informatie sturen naar eenheden waarvoor deze informatie bedoeld is, maar de consequentie is dat andere eenheden niet op de hoogte zijn van de informatie. Als ze een algemeen bericht sturen wordt aangenomen dat iedereen op de hoogte is, maar vaak wordt door de hoeveelheid van informatie niet alles door iedereen gelezen.
- 3. Virtualiteitparadox:** bij het Netcentrisch Werken is afgesproken dat de hulpverleners informatie via het LCMS uitwisselen. Dit kan ook door berichten aan elkaar te versturen en dan te wachten op antwoord. Tijdens dit proces is het lastig te controleren of de andere partij het bericht ook daadwerkelijk gekregen heeft. Als medehulpverleners in de buurt

zijn, is het mogelijk om even bij elkaar langs te lopen om informatie uit te wisselen of de duiding ervan te bespreken. Het probleem is dat deze informatie dan niet of pas later in het systeem terecht komt.

4. **Autonomieparadox:** de hulpverleners zijn gewend onafhankelijk en autonoom op te treden, maar moeten ten tijde van incidenten voortdurend reageren op informatie en aanwijzingen van buiten de eigen discipline.
5. **Professionaliteitsparadox:** de hulpverleners zijn gewend terug te vallen op standaard procedures en standaarden die binnen de eigen discipline gangbaar zijn, maar moeten tegelijkertijd intensief communiceren met andere professionals die andere standaarden hantieren.

5.1 De informatieparadox

De volgende observaties laten zien dat er tijdens het incident veel informatie beschikbaar komt, waar de informatiemanagers wat mee moeten doen. We laten situaties zien waarin naar voren komt hoe de informatiemanagers met de hoeveelheid informatie omgaan, hoe ze proberen het overzicht te houden en tegen welke dilemma's ze aanlopen.

Na de start van het incident (13:44 uur) neemt om 13:55 uur het CoPI de regie over het proces informatiemanagement van de meldkamer over. Vanaf dat moment komen er vanuit de meldkamer regelmatig vragen binnen bij de informatiemanager CoPI. De informatiemanager is nog bezig met zijn beeld te vormen en krijgt de eerste informatie over het incident van de leider CoPI. Hij kan dus nog geen goed antwoord op de vragen geven. Het CoPI heeft de regie over het totaalbeeld overgenomen, maar er blijven vanuit de meldkamer vragen binnenkomen van de Calamiteiten Coördinator (CaCo) over hoe de situatie er lokaal voorstaat. Hierdoor heeft de informatiemanager CoPI het erg druk. De vraag is wie nu precies de regie heeft over het totaalbeeld en waar de nadruk op moet komen te liggen in deze fase. Op dit moment wordt er veel geïnvesteerd in de informatiestroom tussen de CaCo en het CoPI om overzicht in het meldkamerbeeld te krijgen. In deze eerste, hectische fase van het incident is er vooral veel vraag naar extra informatie om duidelijkheid te scheppen over de aard en status van het incident, maar dit leidt af van de pogingen van de informatiemanager in het CoPI om zelf een goed beeld van het incident te krijgen.

Enige tijd later schaalde de leider CoPI op naar GRIP 2; in het ROT zoekt de informatiemanager in het systeem naar de meest actuele informatie door te kijken naar de tijd waarop deze is ingevoerd. Dat staat in het blauw aangegeven voor de daadwerkelijke tekst. Op die manier kan hij inschatten welke informatie het meest actuele overzicht biedt. Toch blijft in het systeem vrij veel informatie uit de eerste alarmering staan, met name het op 13:31 afgegeven bericht "het aantal slachtoffers is onbekend". In de regels daaronder staat wel het exacte aantal T1 tot T3 slachtoffers zoals bekend om 13:45. De informatiemanager stoort zich hier

aan en laat dit ook aan de extra piket informatiemanager weten. Hij vraagt of hij naar de CaCo in de meldkamer wil gaan om te zeggen dat dit verkeerd is en vraagt daarbij om de regel met 'het aantal slachtoffers is onbekend' te verwijderen. Hij stelt: 'relevante informatie is alleen voor partijen die er wat mee kunnen doen'. Oude informatie moet dan ook zo snel mogelijk uit het systeem worden verwijderd, volgens hem. De informatiemanager in het ROT verzoekt dan ook aan de CaCo om het meldkamerbeeld op te schonen.

Om 14:00 wordt plotseling alle informatie uit het systeem gewist en is het complete beeld weg. De informatiemanager vraagt zich af hoe dat kan: "nu is opeens alles weg?". Hij denkt dat ze in de meldkamer het beeld aan het aanpassen zijn en het in zijn totaliteit weer goed erop zetten. Even later verschijnt inderdaad weer de informatie terug en is die opgeschoond.

De informatiemanager ROT overlegt met zijn waarnemer en met de piket ROT informatiemanager wanneer hij de regie over het beeld gaat overnemen. Hij besluit om het direct na het eerste CoPI-overleg te doen en typt een regel in het beeld: "ROT neemt regie op het totaalbeeld over". Vervolgens kiest hij ervoor om alleen de informatie over het slachtofferbeeld, de gewonde brandweerman en brand als situatie in te voeren en houdt de ontwikkelingen over deze informatie steeds bij. Veel informatie vanuit het meldkamerbeeld neemt hij niet mee.

Uit de evaluatie na de training komt naar voren dat het op een aantal momenten in de oefening niet duidelijk was wie de regie over het totaalbeeld had. De plotter (die voor het grafische beeld zorgt) geeft aan dat hij '50% van de informatie die binnenkwam niet heeft kunnen lezen', doordat het teveel was. Daarnaast ontbreekt er op een aantal momenten tijdens de oefening een duidelijk overzicht, of een gedeeld beeld, over het aantal slachtoffers. Het CoPI hanteert een ander getal dan de CaCo vanuit de meldkamer. De informatiemanager in het CoPI constateert deze onvolkomenheid en legt deze neer bij de meldkamer. Hij stelt dat hij door moest gaan met het invoeren van gegevens over de aard van het incident. Door het invullen van het totaalbeeld is volgens hem zichtbaar dat het CoPI de regie heeft overgenomen van de meldkamer.

Analyse van de informatieparadox

De informatieparadox geeft de voortdurende spanning weer tussen de inschatting of er voldoende overzicht is over het incident, of dat er gedetailleerdere informatie nodig is om de werkzaamheden op elkaar af te kunnen stemmen. Weinig informatie betekent weliswaar snel overzicht, maar cruciale informatie die wel aanleiding kan zijn voor effectievere afstemming kan ontbreken.

In deze casus wordt de informatiemanager in het CoPI overspoeld met informatie, ook met name vanuit de meldkamer. Hierdoor wordt de balans tussen het creëren van overzicht en het verzanden in te veel operationele details gaandeweg verloren.

Met name in de meldkamer bij de CaCo en in het CoPI blijkt er veel moeite te zijn om de hoeveelheid informatie te verwerken. Het uitwisselen van informatie legt zo'n zware druk op de schouders van de informatiemanagers dat er geen tijd meer is om het beeld op te schonen. Informatiemanagement bestaat niet alleen uit het uitwisselen van informatie, maar in de

werkpraktijk van de informatiemanager zorgt juist het opschonen van informatie voor het meeste overzicht.

Het filteren van informatie, om te voorkomen dat er een informatie overload ontstaat in het systeem, kan geschetst worden als een poging de paradoxale situatie het hoofd te bieden. Aan de ene kant is het uitwisselen van informatie en kennis hebben van de gebeurtenissen cruciaal voor het creëren van een beeld over wat er zich op de verschillende plaatsen afspeelt. Aan de andere kant leidt het uitwisselen van veel informatie ertoe dat men 'door de bomen het bos niet meer ziet' waardoor het overzicht juist verloren gaat.

Wat in de werkzaamheden van de informatimanagers minder naar voren komt is dat alleen informatie delen niet genoeg is. De vraag over wat er gebeurt met informatie is veel relevanter. Informatie uitwisselen is niet het doel op zich, maar moet leiden tot de juiste reacties bij mensen die de informatie ontvangen. Informatie moet de trigger zijn die leidt tot wederzijdse afstemming. Deze trigger, die bij de ontvangers van de informatie moet leiden tot handelingen, komt naar voren in de communicatieparadox.

5.2 De communicatieparadox

Naast het uitwisselen van de grote hoeveelheid informatie en het proberen te filteren is een andere werkpraktijk van de informatimanagers om berichten te sturen naar de disciplines. Dit kan zowel een monodisciplinair bericht, als een multidisciplinair bericht zijn. De informatimanagers kunnen van sommige informatie niet goed inschatten of het nodig is deze te delen of niet. In de communicatieparadox komt naar voren hoe informatimanagers omgaan met dit dilemma.

De informatiemanager in het CoPI komt na de telefonische discussies met de meldkamer toe aan het verwerken van de informatie uit de eerste CoPI vergadering. Hij weet niet zeker of sommige informatie nu wel of niet voor iedereen van nut is. Tijdens het verzenden van de berichten via het LCMS merkt de informatiemanager van het CoPI op: 'dan kunnen we het doorgeven aan iedereen en dan zijn we er vanaf'.

Er komen ook berichten aan bij de informatiemanager van het ROT. Een deel van de informatie is voor de informatiemanager in het ROT niet duidelijk. Hij besluit de informatiemanager in het CoPI te bellen om duidelijkheid te krijgen over welke opvanglocatie in gebruik is. Die informatie wordt mondeling uitgewisseld waardoor het niet meteen wordt ingevoerd in LCMS. In de discussie wordt niet meteen duidelijk of het wel nut heeft informatie over een verzorgingshuis dat in de buurt ligt te delen. De informatiemanager in het ROT wordt geconfronteerd met de vraag: 'delen we informatie over het verzorgingshuis dat geopend werd tijdens het incident nu wel of niet?'

Een volgend moment waarop er de vraag is over of informatie nu wel of niet gecommuniceerd moet worden, en vervolgens naar welke disciplines, is tijdens een hint over mogelijke brandstichting. Gedurende de oefening komt er informatie beschikbaar uit een telefoontje van een burger via de meldkamer, dat op mogelijke brandstichting duidt. De informatiemanager in het

CoPI wil deze informatie uitwisselen met de politie. Omdat hij niet zeker is voor wie de informatie binnen de politie relevant is, besluit hij om alle functionarissen van de politie te informeren die op een standaardlijst in LCMS staan. Hij stelt: 'allemaal, dan hebben we zeker de goede te pakken'. Op de vraag van de waarnemer op welk detail informatie moet worden ingetikt, laat de informatiemanager weten: 'dat zoeken ze maar uit'.

Gedurende deze actie heeft het ROT de regie heeft overgenomen, maar dit is nooit expliciet gemeld aan het CoPI. Nalezen van het bericht waaruit bleek dat de regie was overgenomen was lange tijd niet mogelijk, omdat de internetverbinding uit de lucht was. Daar kon natuurlijk niemand binnen het CoPI of ROT iets aan doen, maar niemand van het ROT heeft telefonisch contact opgenomen met het CoPI om dit te melden en vice versa. Om 14:45 uur voert de informatiemanager het CoPI beeld dan toch in LCMS in. Hij vult alleen de laatste informatie in; een actie die zo'n 8 minuten duurt.

Analyse van de communicatieparadox

Tijdens het invoeren en uitwisselen van de informatie die de informatiemanagers tijdens vergaderingen en telefonische gesprekken te horen krijgen moet op momenten de keuze worden gemaakt voor wie de informatie bedoeld is. Met deze stap wordt de informatiemanager gevraagd om een inschatting te maken over de relevantie van de informatie voor een andere discipline. Uit de casus blijkt dat het voor de informatiemanager erg lastig is om dit goed in te schatten. De informatiemanagers zijn nog niet goed genoeg op de hoogte van de werkwijzen van de operationele diensten en ook niet van de functionarissen die binnen die diensten actief zijn. Dit leidt er toe dat er informatie in het systeem wordt verstuurd, zonder dat er een check op komt of dit wel bij de juiste functionarissen aankomt.

Kenmerkend is de opmerking van de informatiemanager in het CoPI over dit proces: 'dan kunnen we het doorgeven en dan zijn we er vanaf'. De nadruk voor de informatiemanager lijkt te liggen op het doorgeven van informatie en niet zozeer op het duiden ervan of het ondernemen van actie op basis van de informatie. Een belangrijk gevaar bij het delen van informatie zonder er zicht op te hebben bij wie de informatie terecht komt of moet komen, is dat er nooit wat wordt gedaan met de informatie en deze verloren gaat in het systeem. Met andere woorden: als er geen zicht is van de informatiemanager op de ontvanger van de informatie, is een belangrijke randvoorwaarde van communicatie niet voldaan. Communicatie is een proces van zenden en ontvangen. De communicatieparadox laat zien dat als interactie in isolatie³⁴ plaats vindt, het aankomen van de boodschap zeer in twijfel moet worden getrokken. In het werk van Heath & Staudenmayer³⁵ wordt het breed uitzetten van informatie (divergentie), zonder daarbij na te denken over de specifieke groep voor wie de informatie is bestemd (convergentie) ook wel benoemd als 'coordination neglect'. Er wordt namelijk niet genoeg

34 Heath, C., Hindmarch, J., Luff, P. (1999) Interaction in Isolation. The dislocated world of the London Underground Train Driver, *Sociology*, Vol. 33, No. 3, pp.555-575

35 Heath, C., Staudenmayer, N. (2000) Coordination Neglect: How Lay Theories of Organizing complicate Coordination in Organizations, *Research in Organizational Behavior*, Vol.22, pp.155-193

aandacht besteed aan het doel, coördinatie, gedurende het uitwisselen van informatie. In de casus is er niet altijd een voldoende overweging gemaakt over voor wie informatie bedoeld is. Hierdoor is de eerste stap van het verzenden die benodigd is voor coördinatie wel gezet, maar wordt de volgende stap voor het afstemmen van het werk, bij wijze van spreken, genegeerd.

5.3 De virtualiteitparadox

Bij de virtualiteitparadox staat de interactie met de IT systemen centraal. Het LCMS is ontworpen om alle informatie digitaal uit te wisselen, maar in de werkpraktijk van de informatiemangers is dit lang niet altijd gangbaar of mogelijk.

Gedurende de oefening hebben de informatiemangers steeds merkbaar behoefte aan nieuwe informatie over de ontwikkeling van het incident. De informatiemanager ROT vraagt mondeling aan de CaCo in de meldkamer of er nog nieuwe informatie is. Dat is makkelijk, omdat de ROT ruimte vlak naast de meldkamer is ingericht. Vaak gaat de informatiemanager ROT het beeld bij de meldkamer halen. Zo wordt hij bijvoorbeeld geconfronteerd met de opening van een verzorgingstehuis dat vlak bij de brandende school ligt, waardoor er extra veel mensen in de rook staan. In de meldkamer komt een aantal telefoontjes binnen, maar de CaCo krijgt maar niet duidelijk wat de omvang van de problemen in het effectgebied is. De CaCo geeft die informatie mondeling door aan de informatiemanager van het ROT die dit op een kladblok opschrijft. De informatiemanager loopt weer terug naar zijn werkplek en vult de verkregen informatie in bij het tabblad van het ROT.

Het blijkt dat het CoPI niet in het LCMS netwerk komt door het wegvallen van de internetverbinding, vertelt een waarnemer. Hierdoor ontbreekt de informatie vanuit het CoPI in het totaalbeeld. De informatiemanager belt wel een keer met de informatiemanager in het CoPI, maar daar blijft het bij. In het CoPI probeert de informatiemanager met een oplossing voor zijn probleem te komen. Hij besluit om de informatie maar te gaan doorbellen naar de meldkamer, zodat zij het wel kunnen invullen. Het kost veel tijd en de informatie die wordt besproken is vaak monodisciplinair. Door het telefonisch contact met de CaCo krijgt de informatiemanager CoPI veel opdrachten terug van de meldkamer; het is daarbij moeilijk een gesprek af te breken.

Uit een kort gesprek met de informatiemanager in het CoPI blijkt dat het zijn ervaring is dat niet alle diensten even goed informatie bijhouden. Als ze het wel doen, is het vaak in een vorm die het uitwisselen ervan via het LCMS moeilijk maakt. Bij de brandweer 'is het schrijven taboe' zo beweert hij. 'Veel informatie wordt gewoon via de portofoon afgehandeld, en niet veel wordt genoteerd'. Bij het werken via het netcentrische principe zal de brandweer er volgens de informatiemanager aan moeten wennen om informatie ook vast te leggen en over te dragen zodat anderen weten waar ze mee bezig zijn.

Analyse van de virtualiteitparadox:

Naast het invoeren van informatie in het systeem is er ook veel mondeling overleg om duiding te geven aan informatie, of om te discussiëren of informatie wel of niet uitgewisseld moet worden. Naast de uitwisseling van informatie via het LCMS ontstaat dus ook een informele informatiestroom in de informatiekolom tussen de verschillende informatiemangers.

Een ander bijkomend probleem is dat de verschillende commandocentra het LCMS via een internetverbinding updaten. Zeker in de CoPI bak is er niet altijd een stabiele internetverbinding beschikbaar doordat deze op de plek van het incident wordt ingezet. Informatie die dan in het LCMS staat wordt gesynchroniseerd op het moment dat er weer een internetverbinding is. Wat we tijdens deze casus hebben gezien is dat op het moment dat de internetverbinding wegvalt een informele informatiestroom ontstaat tussen de CaCo in de meldkamer en de informatiemanager in het CoPI. Er wordt geïmproviseerd om de informatiestroom alsnog op gang te houden. Het probleem bij deze improvisatie is dat zowel de CaCo als de informatiemanager CoPI zwaar belast worden door het telefonisch uitwisselen van informatie. Er is niet voldoende tijd om dit in het systeem overzichtelijk te verwerken. Hierdoor lijken de CaCo en de informatiemanager in het CoPI voortdurend achter de feiten aan te lopen.

De virtualiteitparadox laat zien dat ondanks dat het LCMS een op internet gebaseerd systeem is, er ten tijden van onduidelijkheid of het wegvallen van de internetverbinding een informele informatiestroom op gang komt die een zware belasting voor de informatiemangers vormt. Dit zorgt ervoor dat het invoeren van informatie in het systeem door de opgelopen achterstand niet goed meer lukt. De informele informatiestroom die voor de informatiemangers voor meer duiding zorgt en de uitwisseling van informatie via een 'workaround' in stand houdt, leidt in een later stadium tot een frustratie van het totaalbeeld. Dit komt doordat veel van de besproken informatie-uitwisseling niet meer in het LCMS terecht komt, maar in de gesprekken tussen de lagen blijft 'hangen', waardoor de informatie uiteindelijk in beperkte mate gedeeld wordt.

5.4 De autonomieparadox

De kern van het netcentrische systeem is dat verschillende partijen door het LCMS met elkaar in verbinding worden gebracht en informatie kunnen uitwisselen, zodat ze naar een gedeeld beeld van de situatie kunnen werken. Het delen van informatie en de afhankelijkheid van elkaars expertise, staat deels haaks op het feit dat professionals gewend zijn om autonoom te werken. We beschrijven enkele situaties waarin autonomie op gespannen voet komt te staan met wederzijdse afhankelijkheid tijdens het gebruik van het LCMS.

Gedurende het eerste uur van de oefening is er geen contact geweest tussen het CoPI en het ROT. De trainer geeft dit al tijdens de oefening aan en daarop gaat de informatiemanager informatie invoeren in LCMS zodat het ROT op de hoogte komt van de stand van zaken. Net dan valt de internetverbinding weer weg. De informatiemanager in het CoPI moet daardoor improviseren. Hij neemt als reactie heel veel taken op zich, om er toch voor te zorgen dat informatie wordt uitgewisseld. Als om 14:30 uur het systeem weer is opgestart, werkt hij in

het CoPI het beeld bij. De eerste actie van de informatiemanager CoPI is om de oude informatie uit het meldkamerbeeld te gaan herstellen. Het actuele beeld van het incident wordt hierdoor niet tijdig gedeeld met de meldkamer en het ROT. In de evaluatie van de training wordt deze situatie besproken, waarbij wordt geconstateerd dat de informatie-uitwisseling niet tussen de informatiemangers moet gaan lopen, maar alleen tussen de leider CoPI en Operationeel Leider. Dit voorkomt een dubbele informatieboekhouding waarin misverstanden kunnen ontstaan en verspreid worden. De informatiemanager moet zich meer gaan bezig houden met het bijhouden en opschonen van het LCMS.

In de OT ruimte gaan de plotters van start met het plotten van het operationele informatie op de kaart. De informatiemanager stuurt de plotters aan. Hij laat zien hoe ze bepaalde zaken het best kunnen aanpakken. Er ontstaat wat onduidelijkheid over de exacte locatie van de plaats van het incident doordat het icoontje dat dit aan moet geven achter de tekst van de naam van de school blijft zitten. De plotters krijgen dit niet goed in beeld. De schaal van de tekst krijgen ze niet goed aangepast waardoor de tekst vrij groot is en er icoontjes achter de tekst verborgen blijven.

In de evaluatie van de oefening blijkt dat de plotters het plot in het oude incident van het LCMS hebben geplakt. Er wordt tijdens de oefening met 2 incidenten gewerkt omdat er in het begin 2 alarmeringen waren. Later is men verder gegaan in het '2e incident'. De plotters van het ROT hebben echter het plot gemaakt in het '1e incident' dat aangemaakt is. Hierdoor hebben alleen zij een plot en wordt het niet met de meldkamer en CoPI gedeeld. Hier komen de plotters aan het einde van de oefening achter. De informatiemanager van het CoPI heeft gedurende de training regelmatig een plot van de meldkamer gevraagd, maar heeft deze uiteindelijk nooit gekregen.

Analyse van de autonomieparadox

Uit de acties van de informatiemangers tijdens de training blijkt dat vaak hun volledige aandacht wordt opgenomen door het bijhouden van de informatie die uitgewisseld wordt. Dat is ook niet vreemd, gezien de hoeveelheid informatie die verwerkt moet worden. In dat opzicht is de informatiemanagement kolom nog constant manieren aan het zoeken waarop de werkpriktijk zo goed mogelijk kan worden vormgegeven. Het zoeken naar goede routines in het werk van de informatiemangers leidt echter ook af van een verdere integratie van de discipline in de hulpverleningsorganisatie.

Zoals blijkt uit de weergegeven situaties ontbreekt het contact tussen de verschillende lagen van het CoPI en ROT verscheidene malen tijdens de training. Er bestaat niet altijd het zicht op waar de informatie die uitgewisseld wordt terecht komt, en welke afstemmingsmomenten moeten plaats vinden om de uitwisseling via het LCMS te optimaliseren. Een voorbeeld van een dergelijk afstemmingsmoment is het overnemen van regie over het totaalbeeld. Dit wordt wel in het LCMS genoteerd, maar het blijkt dat dit niet altijd aankomt bij alle lagen van de organisatie. Een kort telefonisch afstemmingsmoment kan dit probleem uit de wereld helpen. Een ander voorbeeld is dat de plotters gedurende de gehele training in een verkeerd incident hebben gewerkt, waardoor het plot niet beschikbaar was in de andere commandocentra. Er is niet voldoende routine met het werken met het LMCS opgedaan om dit soort

problemen te constateren en zicht te hebben op hoe wederzijdse afhankelijkheden met andere disciplines of lagen in de hulpverleningsorganisatie zijn vormgegeven.

De autonomieparadox laat zien dat ook de informatiemanagement discipline een eigen werkpraktijk heeft ontwikkeld die, ondanks de taakstelling voor het integreren van de informatiestromen, niet altijd geïntegreerd is met de rest van de hulpverleningsorganisatie.

5.5 De professionaliteitsparadox

Wat tijdens de training duidelijk is geworden is dat het Netcentrisch Werken interactie veronderstelt tussen partijen die allemaal een eigen professionele achtergrond hebben. Om de uitwisseling van informatie te integreren met de oordeels- en besluitvormingsfase zullen ook de verschillende professionele interpretaties van de disciplines op elkaar moeten worden afgestemd. Gedurende de training krijgen de informatiemanagers hier ook mee te maken. Er ontstaan spanningen tussen de verschillende manieren waarop duiding wordt gegeven aan informatie. De informatiemanagers moeten een manier vinden waarop tijdens het uitwisselen van informatie misverstanden en interpretatieproblemen zoveel mogelijk voorkomen kunnen worden.

Door de uitbreiding van de rookwolk richting het effectgebied en de melding van onwelwordingen in de meldkamer, ontstaat er bij de informatiemanager in het ROT onduidelijkheid over waar de slachtoffers die in het beeld worden vermeld vandaan komen. In LCMS staat nu alleen T3 slachtoffers, maar de informatiemanager wil weten of deze slachtoffers uit de school of uit de omgeving komen. “De informatie blijft tussen de lagen hangen en om beeld te maken heb je zelf overzicht nodig”, zegt de informatiemanager. Dat is belangrijke informatie omdat hij het in verband moet brengen met de rookverspreiding. De informatiemanager kijkt hierbij actief op de tabbladen van de disciplines (mono) om informatie te vergaren. Zijn belangrijkste vraag is of de T3 slachtoffers afkomstig zijn uit de school of uit de omgeving (het effectgebied). In LCMS staat dat er 18 T3 slachtoffers zijn, maar waar die precies vandaan komen, staat niet vermeld in het slachtofferbeeld van de GHOR. De informatiemanager stuurt deze vraag via een bericht in LCMS naar het actiecentrum van de GHOR van het OT.

Enkele minuten na de eerste vergadering in het ROT ontstaat er een discussie tussen de informatiemanager en de plotters over de indeling van het effectgebied. De plotter weet niet goed hoe hij het bron/effectgebied moet indelen, want hij constateert overlap tussen het bron- en effectgebied. De informatiemanager stelt dat het niet zo kan blijven als het gebruikt wordt om verantwoordelijkheden te scheiden tussen het CoPI en ROT. De plotters weten echter niet goed waar dan de grens tussen het bron en effectgebied moet komen te liggen.

De formulering “hoe schrijf je het op” is volgens de informatiemanager in het CoPI erg belangrijk. Als voorbeeld geeft hij “als je het over een gevaarlijke stof hebt wil je ook graag de soort en de mate weten”. Hij vertelt in de evaluatie van de training dat de rondes in het CoPI te snel gaan om alles mee te krijgen. Ook is het niet altijd duidelijk wanneer er precies een

besluit is genomen omdat dit niet expliciet wordt benoemd. “Je moet er wel wat mee, want je kan het niet een beetje erin zetten”, volgens de informatiemanager van het CoPI.

Tijdens de training wordt de informatie die bij de informatiemangers binnenkomt direct in het LCMS ingevoerd. Op de vraag aan twee informatiemangers over hoe ze tijdens de oefening informatie valideren, is het antwoord: ‘als het van een collega van de meldkamer komt, is de informatie gevalideerd’.

In de evaluatie van de training gaat de discussie over de samenwerking tussen de informatiemangers in de verschillende lagen van de hulpverleningsorganisaties. De Calamiteiten Coördinator merkt op: ‘het CoPI en de meldkamer moeten elkaars taal leren spreken’. Hij geeft het voorbeeld dat de informatiemanager in het CoPI contact met hem opnam: ‘het CoPI belde over wat nu de afkorting ALS betekent. Dat is gewoon een ambulance: Advanced Life Support’. Die basale kennis over de afkortingen moeten volgens de CaCo mee worden genomen in de opleiding van de informatiemangers.

Analyse van de professionaliteitsparadox:

Deze situaties laten de spanning zien tussen de verschillende manieren waarop duiding wordt gegeven aan informatie door de gebruikers van het LCMS. Het invoeren van informatie is hierbij cruciaal, omdat deze informatie meteen verspreid wordt. Als er foutieve informatie in het systeem komt zal het, als het niet wordt gecorrigeerd, door de overige hulpverleners worden gezien als het correcte beeld.

Daarnaast laten de informatiemangers ook zien dat er problemen zijn met de status die aan de informatie wordt toegekend als het in het systeem staat. Het is moeilijk voor de informatiemangers om twijfel of onzekerheid, die er tijdens incidenten altijd is, mee te nemen in het LCMS. De opmerking ‘je kan het niet een beetje erin zetten’ is hierbij kenmerkend voor dit probleem.

Interessant is om dit in een iets breder perspectief te plaatsen door te kijken naar het effect van formalisering als informatie in een systeem is ingevoerd. Diane Vaughan heeft bestudeerd wat de rol is van de organisatie in de productie van kennis, door te kijken op welke manier informatie is uitgewisseld bij de NASA voorafgaand aan de Challenger-ramp³⁶. Ze kwam tot de conclusie dat onder de druk van conformiteit aan de lanceerdeadlines, de onzekerheidsmarges die de technici hadden doorgerekend, steeds verder gerationaliseerd werden naar mate de rapporten hoger in de hiërarchie van de NASA terecht kwamen. In de onderhandeling tussen de verschillende besluitvormingslagen werd, zoals ze het beschrijft, de complexiteit van de technologie versimpeld en onzekerheid omgezet in officiële zekerheid.

Bij het uitwisselen van informatie via het LCMS kan hetzelfde probleem gaan ontstaan als informatie in het systeem wordt gezet waarbij niet goed is in te schatten of er een mate van

36 Vaughan, D. (1996) *The Challenger Launch Decision. Risky Technology, Culture and Deviance at NASA* University of Chicago Press.

onzekerheid over de correctheid van de informatie bestaat. Op het moment dat er bijvoorbeeld in het CoPI onduidelijkheid bestaat over of er nu wel of geen besluit is genomen, en dit door de informatiemanager wel als besluit in het LCMS wordt gezet, wordt door de rest van de gebruikers van het LCMS het besluit voor waar aangenomen. In dat opzicht ontbreekt het in het LCMS aan een instrument om in te kunnen schatten welke status informatie heeft; of er ontbreekt in deze regio een werkwijze met hoe om te gaan met het delen van wel of niet gevalideerde informatie.

Als we kijken naar de manier waarop validatie tot stand komt zien we een valkuil ontstaan. Het antwoord van de informatiemanager: 'als het van een collega van de meldkamer komt, is de informatie gevalideerd', is hiervoor kenmerkend. Validatie gebeurt op basis van rollen en herkenning van de bron van informatie. Hier zit de assumptie ingebouwd dat de bron daadwerkelijk een validatieslag maakt op de informatie voordat deze verzonden wordt. Echter, de situaties bij de informatiemanagers laat zien dat het controleren van de validiteit van de informatie soms niet goed mogelijk is; hetzij door de constante verandering van de situatie, hetzij door de ontstane onduidelijkheid in de snelheid van de CoPI/ROT overleggen.

Paradoxen in Informatiemanagement: een discussie van de bevindingen

De paradoxen waarmee de informatiemanagers worden geconfronteerd in het proces van informatiemanagement laten zien dat dit proces onderhevig is aan spanningen die niet gemakkelijk kunnen worden opgelost. Dat is ook het kenmerk van een paradox. Als we deze spanningen vanuit ons cultuurmodel nader beschouwen komen we tot de volgende constatering.

**Valkuil: De term 'totaalbeeld' is misleidend. Vanuit een multidisciplinaire werkpraktijk gere-
deneerd kan er niet zoiets bestaan als 'een totaalbeeld'.**

Systemen als het LCMS zijn ingericht om te komen tot uniformiteit en eenduidigheid. Het proces om te komen tot een totaalbeeld staat op gespannen voet met de manier waarop het tot stand komt. Het LCMS wordt gebruikt in een multidisciplinaire omgeving, waarbij verschillende disciplines op elk hun eigen manier duiding aan informatie geven. Informatie wordt per definitie gekleurd door de interpretatie van de verzender en de ontvanger. Informatiemanagement is geen 'black box' waar informatie in gestopt wordt en een totaalbeeld uit komt. Dit is altijd een proces van selectie, interpretatie en weergave. In dit proces worden keuzes gemaakt die in belangrijke mate bepalen of informatie-uitwisseling leidt tot het ondersteunen van de beeld, oordeels- en besluitvorming. Het totaalbeeld is in dit opzicht een compilatie van verschillende beelden en zal door de ontvanger opnieuw geïnterpreteerd worden, alvorens er actie op basis van dit beeld genomen wordt.

De procedure in de vergadercyclus waarbij de informatiemanager het beeld presenteert en vraagt of er aanvullingen zijn, kan in deze vorm mogelijk te weinig ruimte geven om de tegenstrijdige interpretaties die impliciet aanwezig zijn in de beeldvorming te identificeren.

Valkuil: Informatiemanagement kan een nieuwe kolom worden in plaats van een geïntegreerd onderdeel van de hulpverleningsketen.

Uit de casus komt naar voren dat informatiemanagement in de veiligheidsregio's de status krijgt van aparte kolom, die de informatie moet gaan uitwerken of zich bezig houdt met Netcentrisch Werken. Het beseft dat Netcentrisch Werken en informatiemanagement een vaste werkpraktijk van alle disciplines moet worden bij het aanleveren en verwerken van informatie via het LCMS is er nog niet voldoende in de veiligheidsregio's waarin gesprekken zijn gevoerd.

Valkuil: Het uitwisselen van informatie wordt 'een doel op zich'.

De procedures rondom het uitwisselen van informatie in het LCMS en de structurering rondom informatiemanagement, laten zien dat het belangrijk is om te waarborgen dat de informatiekolom niet op zichzelf komt te staan, maar geïntegreerd wordt in de besluitvormingsketen. In dit proces is een koppeling met de leider CoPI / Operationeel Leider van groot belang om een extra validatieslag over het uitwisselen van de informatie te maken en om een directe koppeling te houden met het beeld-, oordeels- en besluitvormingsproces. Door een combinatie te zoeken met de leider CoPI/ROT wordt gewaarborgd dat er niet een aparte informele informatie-uitwisseling gaat ontstaan binnen de informatiekolom. Niet alleen de informatiekolom moet hier meer op investeren, maar ook de operationele leidinggevendenden moeten zich hier bewust van worden.

Valkuil: Als informatie-uitwisseling met name wordt ingestoken voor het verzenden van informatie, dreigt het gevaar van 'coordination neglect'.

Bij 'coordination neglect' wordt er veel informatie uitgewisseld, maar is het onduidelijk voor wie informatie bedoeld is en welk oordeelsvormings- of besluitvormingsproces het moet ondersteunen. Dit zorgt ervoor dat de informatie die uitgewisseld wordt niet goed ingebed wordt in het coördinatieproces. Er vindt veel verspreiding van informatie plaats, maar er is te weinig aandacht gericht op het bijeenbrengen van informatie, zodat handelingen van hulpverleners op elkaar afgestemd kunnen worden. Bij de ontwikkeling van dit informatiemanagement proces moet hiermee meer rekening gehouden worden.



6. Casus 3

Operationele ervaringen tijdens GRIP 2 Incident met LCMS

In deze casus behandelen we de samenwerking tussen de hulpdiensten bij een daadwerkelijk ongeval op de A2 in de veiligheidsregio Brabant-Zuidoost, waarbij volgens het netcentrische principe is gewerkt. Bij het ongeval op 28 juni 2011 is een vrachtwagen op een stilstaande legertruck gebotst, met een groep militairen aan boord. Tijdens het incident is opgeschaald naar GRIP 2 en zijn het CoPI en het ROT in actie gekomen om de hulpverlening te coördineren. Naast het ongeval is er ook sprake van noodweer dat later die middag wordt verwacht. De hulpdiensten dienen hierdoor niet alleen rekening te houden met het incident, maar ook scenario's voor de uren erna te ontwikkelen.

Bij de analyse van dit incident zullen we nadrukkelijk geen incidentevaluatie uitvoeren, en dus niet ingaan op de kwaliteit van samenwerking en incidentbestrijding. De focus ligt op de perceptie van de hulpverleners die werken met het LCMS op de onderliggende werkpraktijken en culturele elementen die deze samenwerking beïnvloeden. Doordat er in de regio Brabant-Zuidoost in de laatste jaren ervaring is opgedaan met Netcentrisch Werken en het sinds maart 2010 operationeel ingevoerd is, biedt deze casus een 'kijkje in de keuken' over hoe Netcentrisch Werken daadwerkelijk vorm krijgt binnen de veiligheidsregio's.

Netcentrisch Werken bestaat niet alleen uit het implementeren van informatie-uitwisseling, maar is zoals het model Netcentrisch Werken in figuur 2 laat zien, een combinatie van organisatie, mens, proces en techniek. Culturele elementen (de 'mens kant') die de samenwerking mogelijk maken liggen ten grondslag aan het succesvol implementeren van een netcentrische werkwijze. Deze elementen komen in deze derde casus duidelijk naar voren. Allereerst wordt vanuit de beleving van de hulpverleners in het CoPI en het ROT die in deze casus geïnterviewd zijn weergegeven hoe Netcentrisch Werken vormgegeven is in deze regio. Onderliggende elementen vanuit het cultuurmodel, zoals 'epistemic culture' en 'identiteit' zullen we vervolgens naar voren brengen. Ten slotte eindigt de casus met een overzicht van de uitdagingen met betrekking tot het samenwerken over organisatiegrenzen heen, het zogenaamde 'boundary work' principe uit het culturele model.

Netcentrisch Werken tijdens een operationele inzet in Brabant-Zuidoost

Tijdens het incident komen in de meldkamer de eerste meldingen binnen van een groot ongeval op de A2 met verscheidene gewonden. Op de plaats incident besluit de Ovd-B al vrij snel om een GRIP 0 situatie te maken. In Brabant Zuidoost is dit een geïnstitutionaliseerde vorm van het 'motorkap overleg', waarbij de officieren van dienst met elkaar overleggen in het zogenaamde Coördinatie Team Plaats Incident (CTPI). Bij GRIP 0 incidenten maakt de CaCo in het LCMS een incident aan, zodat de andere diensten, en bijvoorbeeld ook de leider CoPI,

alvast een beeld kunnen krijgen van wat er zich op de plaats incident afspeelt, voor het geval er verder opgeschaald moet worden.

Leider CoPI: In onze regio is de afspraak dat de CaCo op de meldkamer bij GRIP 0 LCMS start, het startbeeld geeft en dan kan ik en iedereen meekijken. Dan is het heel makkelijk om een beeld te krijgen van wat er aan de hand is. Als ik dan in de buurt van een computer ben kan al ik op internet op LCMS kijken wat er aan de hand is, wat de ontwikkelingen zijn en wat het zou kunnen betekenen als we gaan doorschalen. Dat heb ik die ochtend ook gedaan. Op mijn kantoor in de brandweerkazerne hoorde ik van het ongeval en ik heb toen meegeluisterd en meegekeken. Zo had ik er al wat beeld bij. Op die manier gebruik ik LCMS, met name in de preparatiefase.

Er is eerst opgeschaald naar GRIP 1. Hierdoor gaat het CoPI ter plaatse. Als ter plekke blijkt dat er een groot aantal gewonden is, besluiten de Ovd-G en de Hoofd Sectie (HS) GHOR in overleg om op te schalen naar GRIP 2. Hierop worden ook de functionarissen in het ROT gealarmeerd en gaan ze richting de commandoruimte. In het ROT heeft het LCMS met name een structurerende functie doordat de informatiemanager de relevante informatie verzamelt, bundelt en invult in het startbeeld.

Informatie Manager ROT: Mijn belangrijkste rol in OT is de eerste briefing. We hebben een werkwijze ontwikkeld waarbij de infomanager aan begin van het overleg het totaalbeeld neerzet. Als ik een totaalbeeld neerzet hoeven de diensten nauwelijks iets meer aan te vullen, waardoor je gelijk door kan naar oordeelsvorming en besluitvorming. Daardoor heeft het eerste OT in dit incident maar een kwartier geduurd. Dat was voor mij absurd kort. Het was van, we weten wat er aan de hand is en wat onze acties zijn. We zien elkaar over 3 kwartier terug. Ik heb ook in de oude situatie OT vergaderingen meegemaakt van dik een uur. Dat het constant is waar hebben we het over?

Het gebruik van het LCMS structureert de vergadering in de ROT ruimte en het zorgt ervoor dat de informatie van de verschillende disciplines gebundeld wordt. Daardoor hoeft niet elke keer hetzelfde beeld vanuit het perspectief van een andere discipline te worden herhaald, maar geeft de informatiemanager het door hem samengestelde beeld, waarna de overige functionarissen over kunnen gaan op de mogelijke knelpunten in de oordeelsvormingfase.

Operationeel Leider: Voorheen deed iedereen zijn verhaal, zodat ik er uiteindelijk als OL een eenduidig verhaal van moest maken om te komen tot een gemeenschappelijk beeld. Nu is er voor de vergadering daar al heel veel van gedaan. De informatiemanager geeft het beeld en met een korte ronde van aanvullen maak je het beeld compleet. Daardoor is er veel meer tijd om in de kolommen acties uit te zetten.

Tijds winst en daardoor meer tijd voor de oordeelsvormingfase blijken de belangrijkste winstpunten van het LCMS te zijn. Maar er zijn ook andere, meer kritische geluiden over de nieuwe rol van de informatiemanager in het ROT:

HS GHOR: Soms denk ik we gaan praten over de informatie die we hebben en dan gaan we verder. Dan zeg ik, de core business dat is het doel waarvoor we hier zitten: de patiënten of de operatie in het geheel. In mijn optiek is het nu andersom, gaan we eerst kijken of we alles wat we geïnformeerd hebben juist is, gevalideerd is, en goed is. Daar zijn we heel lang mee bezig en dan zeggen we verrekt we hebben ook nog een doel. Dan vraag ik mij af of de gehele structuur van LCMS wel goed in elkaar zit. Dit soort systemen zijn zo gemaakt dat je heel veel informatie kwijt kan. Maar zijn niet zo gemaakt dat de informatie snel gebundeld kan worden.

Leider CoPI: LCMS is een hulpmiddel; een middel, andere mensen lijken het te verheven tot een doel. Als je een CoPI-overleg hebt, dan moet eerst de informatiemanager vertellen wat het beeld is van de meldkamer, en dan kan de leider CoPI het woord nemen en de mensen het laten aanvullen. De informatiemanager zei, ik ben in de bus blijven zitten, heb het systeem opgestart, maar ik heb verder niet meegekregen wat er op straat gebeurt. 'Ik [informatiemanager] heb in feite een informatie achterstand want de leider CoPI heeft buiten met de Ovd'en gesproken en daar informatie gekregen'. Waar mij betreft de spanning gaat ontstaan is dat de leider CoPI eerst de informatiemanager het beeld moeten laten geven; is het LCMS leidend, of is de bestrijding van het incident leidend?

HS GHOR: Die informatiemanager is ontkleurd, maar die ontkleurdheid zegt mij niks. We kunnen van allerlei kleuren zijn, en als je die opleiding hebt gedaan dan ben je in 1 keer ontkleurd. Nou zo werkt het volgens mij niet. Volgens mij als je 25 jaar bij de brandweer hebt gewerkt dan heb je een hele bak chloor nodig om hem te ontbleken. Dat is het lastige, dat die man, die stel je in de gelegenheid om conform zijn referentiekader invulling te geven aan LCMS; daar ligt de grote boobytrap. De interpretatie als informatiemanager is bepalend voor wat hier dezelfde beelden zijn, en dat vind ik link. ... Moeten wij het toestaan dat de informatiemanager dat eruit haalt wat voor de monokolom belangrijk is om te delen? Ik denk dat het andersom werkt. Dat de informatie vanuit de monokolom moet droppen wat belangrijk is voor multi.

6.1 De culturele dimensie van samenwerking tussen de hulpverleningsorganisaties

Onderliggend aan de netcentrische werkwijze in Brabant Zuidoost ligt een cultuur van samenwerking en het bouwen aan onderling vertrouwen. Het is niet zo dat informatiemanagement 'vanzelf' gaat lopen door het implementeren van het LCMS. Volgens de leden van het ROT geeft juist de cultuur van met elkaar samenwerken de doorslag voor succesvol informatiemanagement.

HS Politie: Wat hieraan ter grondslag ligt is een cultuur die we hebben met elkaar. De HS GHOR vertelde van ik ben in 2001 begonnen met het opbouwen van het bureau. Vanaf 2002 heb ik in het veiligheidsbureau gezeten. We kennen elkaar dus al bijna 10 jaar. We hebben dingen meegemaakt, opgebouwd met elkaar, respect voor elkaar. Weten waar we elkaar op aan kunnen spreken zowel functioneel als persoonlijk, dus we hebben een cultuur opgebouwd waarin we heel makkelijk hecht met elkaar omgaan. Dat maakt het heel makkelijk. Dat is de voedingsbodem voor coördinatie.

De HS GHOR bouwt hierop voort:

GHOR: De coördinatie, dat is mijn stokpaardje, die begint niet in de warme situatie. Een mooi voorbeeld is dat we van het jaar voor elkaar hebben gekregen dat we iedere dag hier ambtenaren van rampenbestrijding hebben zitten voor de preparatie van de gemeentelijke processen. Mensen denken altijd dat we gaan coördineren als de alarmbellen gaan, maar nee, dan is het te laat. Dan moeten we zorgen dat het gene wat we gecoördineerd hebben aan de voorkant geregeld is. Dat is een hele andere benadering. Wat we bereikt hebben is dat iedereen die een rol op straat heeft ook aan de voorkant aan de tafel zit. Voor de informatiestroom is dat belangrijk later, want de cultuur aan de voorkant is zo belangrijk voor de samenwerking. Ik blijf erbij, als je elkaar kent kan je veel scherper tegen elkaar zijn, kan ook een valkuil zijn, maar je kan veel scherper zijn: het is vertrouwen. Als ik iets zeg tegen HS POL dan denk ie, ach dat is HS GHOR die vertaalt het op die manier maar ik weet wat ik aan hem heb. Als je dat niet hebt en je zit met wild vreemden hier dan tast je dat toch anders af. Ga je meer in de hiërarchische rol zitten.

Ook de leider CoPI schetst het zelfde beeld van elkaar kennen, en samenwerken als onderliggende voorwaarde voor het slagen van Netcentrisch Werken:

Leider CoPI: Wat ik prettig vind is dat wij de afgelopen jaren met veel dezelfde mensen werken, waardoor er een bepaalde eenduidigheid ontstaat in werken. Dat je gewoon steeds beter in staat bent om als CoPI de dingen te bespreken waar het om gaat en de dingen die niet relevant zijn om niet te vertellen. Lukt nog niet altijd even goed, maar zit nog wel een groei in. Sinds 2005 werken we met beperkt aantal mensen, natuurlijk is er wel verloop, maar steeds meer is de werkwijze bekend.

Naast de cultuur van samenwerken laat deze casus zien, zoals ook blijkt uit het cultuurstudie van Martin (zie voetnoot 22), dat er niet alleen sprake is van een homogene cultuur ofwel integratie, er zijn wel degelijk subculturen te onderscheiden (differentiatie). De cultuurscheiding is echter een onverwachte scheiding. Er is met name een spanning tussen de drie disciplines brandweer, politie en GHOR die het LCMS regelmatig gebruiken aan de ene kant en organisaties in de hulpverleningsketen die, zoals ze zelf aangeven, niet tot nauwelijks in aanraking komen met het LCMS, zoals de sectie bevolkingszorg en de sectie communicatie aan de andere kant.

HS BEVOLKINGSZORG: Vanuit gemeenteland, als ik kijk hoe vaak we ermee gewerkt hebben, ook vanuit een oefening, ja dat is amper. Ik heb nu nog het idee dat de vraag is moet ik dit nu in LCMS gaan zetten of hou ik het erbuiten.

HS Communicatie: kan ook zijn dat het tot zo'n basale informatie hoort dat ze denken dat bedoelt ze vast niet. Wij stellen ons op van wij weten helemaal niks vertel ons het maar. Is een makkelijk uitgangspunt om vanuit te werken, omdat je weet: het publiek weet ook eigenlijk niks. Als je zelf die bril op wil zetten helpt dat.

Een bijkomend probleem is dat de ambtenaren van bevolkingszorg en communicatie die vanuit de gemeentelijke organisatie komen nog niet voldoende gewend zijn aan de manier van

werken met de hulpverleningsorganisaties. Dit is met name zichtbaar bij de sectie communicatie. Om de burger goed te kunnen informeren is het belangrijk dat ze op de hoogte zijn van de werkwijzen van de hulpdiensten zodat dat goed vertaald kan worden naar de voorlichting.

Naast de verschillende organisaties in het ROT met hun eigen werkwijzen en kennis is er ook in het CoPI sprake van verschillen in expertise en geoefendheid. In deze casus is bij de Commandant van Dienst Politie weinig ervaring met het Netcentrisch Werken en haar functie in het algemeen. De CvD-P heeft niet voor haar nevenfunctie gekozen, maar heeft deze opgelegd gekregen. Bij de politie is er op operationeel niveau veel minder geïnvesteerd in een 'cultuur van samenwerking', zoals die door de HS POL en de HS GHOR werd aangegeven in het ROT.

CvD-P: Het is geen eigen keuze, het wordt opgelegd en is inherent aan de functie. Doordat ik voorheen OvD was en redelijk ervaring had opgedaan ben ik daardoor gekozen als commandant van dienst. Je hebt een beperkt aantal mensen die dit moeten doen en dan vindt er een roulatie plaats en dan wordt jij daar op ingezet, het is redelijk ad-hoc. Dat maakt het ook lastig want je hebt niet altijd zicht op veranderingen. Als mijn functie verandert, kan mijn neventaak ook veranderen. Dat kan van het ene op het andere moment gebeuren. Daar heb je geen invloed op. Het is dus niet altijd zo dat je eerst een training krijg en dan pas ingezet wordt.

Uiteindelijk levert deze spanning volgens de geïnterviewde respondenten niet zozeer grote problemen op, omdat de operationele diensten de taken goed onder controle hadden. De respondenten geven aan dat er een goed gevoel heerst over de afhandeling van het incident. Toch vinden de functionarissen in het ROT het belangrijk dat er wordt geïnvesteerd in de 'cultuur van samenwerking'. De HS GHOR vat samen waarom het volgens hem belangrijk is dat er bij Netcentrisch Werken een achtergrond is van elkaar kennen en elkaars werkwijzen eigen maken:

Je moet dezelfde taal spreken. Als je dezelfde taal spreekt, loopt het aan de voorkant goed, loopt de coördinatie goed. Wat ik bedoel is eigenlijk er naartoe lopen, elkaar masseren, het elkaar kennen; weten als we het daar over hebben dat we het zo benaderen. Concepten of raamwerken die zijn belangrijk omdat je dan in ieder geval de basis van de gelijke taal hebt. Dat we het over een balpen hebben en niet over een schrijfobject. Dat is het verschil dat je dan merkt, dat er een verzamelnaam wordt gebruikt en die benoem je dan, terwijl ze [red. leden ROT] er heel anders in zitten. Als je het over een balpen hebt, dan weet iedereen dat...

...bijvoorbeeld dat we 7 ambulances kunnen krijgen terwijl we er 11 nodig hebben weet ik dat omdat ik met slachtoffer berekening om kan gaan. De politie kan daar zijn twijfels bij hebben, dat er maar 7 zijn. Die informatie van 7 ambulances is heel erg belangrijk voor hoe wij multi met elkaar omgaan. Oh, er zijn maar 7 ambulances ingezet? Nee, ik moet het er neer zetten en het probleem aangeven. Dus niet alleen de informatie, maar ook de werkwijze, de procedure, die erachter zit begrijpen.

Identiteit en Vertrouwen

Als we het bovenstaande met het cultuurmodel confronteren, dan zien we dat de verschillende epistemische culturen een belangrijk rol spelen bij het ontstaan van misinterpretaties. Hulpverleners hebben verschillende achtergronden en kennis en interpreteren informatie daardoor anders. Naast de epistemische culturen van de verschillende beroepsgroepen komt ook het vraagstuk van identiteit en vertrouwen naar voren. Dit hebben wij aan de andere kant van de cultuur-as gepositioneerd.

De identiteit van de verschillende diensten bepaalt hoe er gehandeld wordt en hoe men elkaar herkent. Ook hier kwamen verschillende verhalen naar boven die gingen over de wijze waarop men tijdens een operationele inzet geconfronteerd wordt met de identiteit van de andere disciplines. De HS Politie en de HS GHOR leggen uit hoe het er in het ROT aan toe ging en welke ontwikkeling ze in de afgelopen jaren hebben doorgemaakt op het gebied van identiteit:

HS Politie: Daarvoor hadden we ook samenwerkingsverbanden maar dat was slechts functionele samenwerking. Er werden handjes geschud, maar er werd gezegd, oh jij bent van de brandweer dat zie ik. Namen zeiden ons niks. Bijvoorbeeld, er was een brand waarin ik in het CoPI heb gezeten. De CoPI leider sloot ook iemand van de GHOR, was een dame, sloot hij gewoon uit omdat hij niet wist dat zij van de GHOR was. Dat zou nou niet meer kunnen. We kijken ook aan tafel, we zien functionarissen, maar we zien ook mensen.

HS GHOR: Ik vind het wel een leuk voorbeeld wat HS POL geeft, want identiteit was jaren geleden gekoppeld aan een uniform. Identiteit van brandweer wist je, van politie wist je ook. Kon je ook niet missen als je binnenkwam, dat is een politiemann. Voor de GHOR en de gemeenteambtenaren en communicatie was het meer gokken wie is wie. Dit gebeurt nu niet meer, want iedereen van de GHOR is bekend.

HS Politie: We proberen die sfeer met zijn allen hoog te houden, we vinden het ook belangrijk dat het zo loopt. Noem dat maar een warme deken. Maar we proberen ook die warme deken om nieuwkomers om te slaan. Tot nog toe moet ik zeggen dat ik daar positieve ervaringen mee opgedaan heb.

HS GHOR: Als je goed met elkaar overweg kan, loop ik ook vlotter bij elkaar naar binnen. Als het hiërarchischer is dan is het, wacht even, hier is het onderhoud scherp. Dan loop je daar niet zo snel naar binnen.

Het vraagstuk van identiteit koppelen de respondenten ook sterk aan rollen. In het vorige citaat is duidelijk dat aan sommige rollen een nieuwe plek gegeven moet worden, doordat men nog niet goed bekend was met deze rollen, zoals de OvD-G en de OvD-BZ en communicatie. Gaandeweg is dit gegroeid. Zo is het ook met de nieuwe rol van de informatiemanager. De leider CoPI legt uit hoe hij dit ziet en hoe hij de rol van informatiemanager probeert af te bakenen:

Leider COPI: Als ik leider CoPI ben dan ben ik leider van het CoPI met een korte ei en niet met een lange ij. Dat betekent dat ik uitmaak hoe we werken, wat we doen. Essentieel voor mij is de juiste aanpak van het incident. Het LCMS moet daar ondersteunend in zijn en niet leidend. Op het moment dat de informatiemanager zou zeggen, ja maar volgens mij zit daar heel veel onrust in, dan zeg ik laten we vooral geen paniek maken. Met alle respect even terug in je eigen rol, volgens mij is jouw rol vooral vertellen wat erin staat, of vragen hoe moet ik het erin zetten. Het duiden van hier zit veel onrust en chaos, dat zal ik ook zeker serieus nemen, maar als je een andere mening hebt wil ik vooral niet in discussie of mijn mening of de jouwe juist is. Die discussie ga je aan met de vakinhoudelijke professionals. Zitten een brandweerman en een politiemans tegenover mij en die zeggen je hebt een groot probleem dan ga ik daar anders mee om bij wijze van spreken.

Waar het gaat over wat komt er in het LCMS te staan, daarvan mag de informatiemanager gerust claimen ik schrijf het zo op want dat is een manier waarop het makkelijk leest. Dan moet vooral de operationele leidinggevende niet zeggen dat moet je anders schrijven. Natuurlijk mag hij wel adviseren, maar uiteindelijk heb ik de eindverantwoordelijkheid. Dan kan ik zeggen van zo opschrijven dat is niet handig, want dat roept allemaal vragen op en verkeerde reacties. Als de informatiemanager zegt voor mij is dit het meest efficiënte om zo de informatievoorziening van boven naar beneden op orde te krijgen, dan kan iemand van de GHOR zeggen ik vind dat het anders moet, maar daar ga jij nu niet over. Daar gaat de informatiemanager over. Dat heeft te maken met respect voor elkaars rollen.

6.2 Uitdagingen in de werkwijze van samenwerking tussen organisaties: boundary work

De uitdagingen van de samenwerking tussen de hulpdiensten, ook in het samenbrengen van de verschillende epistemische culturen, ligt in het werken over organisatiegrenzen heen. Dit hebben wij benoemd als 'boundary work'. Doordat de hulpdiensten van elkaar afhankelijk zijn bij de incidentbestrijding is er de noodzaak om de samenwerking vorm te gaan geven. In Brabant Zuidoost is het dominante discours dat multidisciplinaire samenwerking cruciaal is voor effectieve rampenbestrijding. Dit geeft de Operationeel Leider ook aan:

Operationeel Leider: Eigenheid is behoorlijk vanuit de historie benaderd. Nadrukkelijk staan we samen voor een ramp die we moeten oplossen. De kunst is om dat op tafel te houden, vanuit die samenhang, wat kunnen we betekenen voor elkaar.

Bij de afhandeling van het ongeval op de A2 wordt op diverse manieren duidelijk dat organisaties van elkaar afhankelijk zijn. We zullen het illustreren aan de hand van citaten die gaan over hoe de verschillende hulpverleners dit hebben ervaren. Allereerst ontstaat er in de meldkamer enige discussie over het opschalen naar GRIP 1. De enige functionaris die dit mag doen, is volgens de Calamiteiten-Coördinator een Officier van Dienst. Gedurende het contact tussen de CaCo en de OvD-B was er nog niet een duidelijk beeld van het incident en was het nog niet zeker voor de OvD-B of hij wilde opschalen.

CaCo: Aangezien het GRIP 0 was is dan een OvD (CTPI) leading. Die zorgt voor verdere opschaling, die is leading. Ik kan dan niet zeggen: ik overrule de OvD en ik maak GRIP 1. Dat is dan altijd in overleg. Alleen tijdens dat contact heb ik gezegd, is verstandig om door te schalen naar GRIP 1, maar hij wilde dat zelf niet afkondigen. Toen zei de OvD neem even contact op met de HOvD. Ja goed, dat is mijn valkuil geweest, ik ben brandweercentralist dus ik wist wie de HOvD was, dan bel ik hem wel even. Alleen als CaCo ben ik eigenlijk ontkleurd en heb ik niks met de brandweer te maken, ik heb dan ook geen zaken met de HOvD. Mijn aanspreekpunt is de OvD en dat is het. Ik had dat niet moeten doen, ik had moeten zeggen nee ik heb zaken met jou, ik wil van jou horen maak GRIP 1 ja of nee.

Door deze verwijzing naar de HOvD, die op dat moment niet bereikbaar blijkt te zijn omdat hij aanrijdend is, ontstaat er een vertraging in de opschaling. De CaCo kan niet opschalen, maar hij kan ook niemand bereiken die voor hem wil gaan opschalen, zodat hij de andere eenheden kan gaan alarmeren. De CaCo ziet naar aanleiding van de binnenkomende telefoontjes en het beeld wat door de OvD-B geschetst werd wel de noodzaak om op te schalen. Uiteindelijk wordt in overleg met het hoofd van de meldkamer toch besloten om op te schalen naar GRIP 1.

Naast de problematiek van boundary work rond het opschalen doet zich al snel een nieuw probleem voor: de registratie en verwerking van het aantal slachtoffers. Het blijft in het ROT onduidelijk hoeveel slachtoffers er precies zijn en waar deze vandaan komen. Er zijn slachtoffers door het ongeval zelf, zowel militairen als burgers, maar ook onwelwordingen door hit-testuwing in de file. De HS Politie legt uit:

HS Politie: Bij A2 was het slachtofferaantal heel rommelig. We weten dat het rommelig is en dat de GHOR er alles aan doet om de goede cijfers op tafel te krijgen. Dus er is veel begrip voor en hoe kunnen wij helpen om het goede cijfer op tafel te krijgen. In dit geval was er een vrachtwagen van het leger bij betrokken met mensen uit het leger. Kunnen we niet zorgen uit de andere kant [red. het leger] dat we er een check op kunnen krijgen met namen bijvoorbeeld. Kunnen we je helpen, dat is veel meer de insteek. In plaats dan dat we hier zitten en zeggen: weet je nu nog niet of het er 7 of 8 zijn.

De HS GHOR geeft aan waar de problemen rondom slachtofferregistratie vandaan komen en welke uitleg de GHOR heeft gegeven in de veiligheidsregio om deze problematiek van een netwerkorganisatie kenbaar te maken:

HS GHOR: Slachtofferregistratie is bijna 1 lijn, maar als er een draadje is doorgeknipt dan moet je een bypass gaan aanleggen. Dat geeft vorm aan hoe ga je samenwerken, hoe coördineer je, waar gaat het mis, waarom gaan het mis? Omdat je even die bypass aan moet leggen, omdat ergens in de structuur zoals je opgeleid bent ergens iets niet goed is gegaan.

Wij moeten de hiërarchische bevoegdheden die een teamleider van de ambulance dienst heeft, die moeten wij ook in tact houden. Dat is een hele andere benadering. Daar hebben we uitleg over gegeven, voorlichtingsdagen over gehad. Dat is ook weten van hoe de organisatie in elkaar zit, dat heeft veel draagvlak gegeven. Aan de voorkant hebben wij geen bal te zeggen. We moeten alleen het preparatief goed geregeld hebben voor de witte kolom, namens de ministeries.

We hebben te maken met ziekenhuizen die niet dezelfde taal spreken als wij. Die ziekenhuizen zeggen namelijk de deur gaat open, de patiënt komt binnen, en de deur gaat dicht. Alle informatie die aan de binnenkant ligt, blijft aan de binnenkant. Met andere woorden of er nu iemand komt uit zijn groep of zijn groep en we gaan informatie vragen, is het nul op het rekest. Te allen tijde in Nederland, altijd maar weer, ten eeuwige tijden maar achter dat medische geheim. Dat begrip hebben we hier opgebouwd, dat we niet die weg moeten bewandelen dat ze mij druk gaan geven dat ik dat bij ziekenhuizen gaan achterhalen, want dat krijg ik niet los. Maar we hadden nu geluk, dat we de laatste jaren een liaison vanuit defensie hier hebben zitten, en die structuur zit toch anders in elkaar. Die konden bij de ziekenhuizen wel informeren. Dus het is wat anders als je als zoon gaat informeren of je vader er ligt, dan krijg jij informatie. Defensie gaat uit een heel andere hoek het ziekenhuis binnen en krijgt informatie die wij niet los krijgen.

De GHOR heeft in dit geval Defensie nodig gehad om duidelijkheid te krijgen over het slachtoffer aantal. Problemen met de registratie van de slachtoffers was niet het enige probleem waar het ROT mee geconfronteerd werd. De voorlichting naar het publiek en de coördinatie met de betrokken gemeente brachten ook problemen met zich mee als gevolg van misinterpretaties. De Operationeel Leider legt uit:

Operationaal Leider: Ik had vrij snel de plaatsvervangend (loco)burgemeester aan de lijn. In onze afstemming is het niet meteen heel duidelijk geweest met voorlichting wie pakt nu precies welke rol. Ik heb heel bewust en nadrukkelijk de vraag gesteld, wat voor een GRIP niveau houden we nu? Is het GRIP 2 of 3? Er werd heel snel ingestemd met GRIP 2 niveau, maar waarschijnlijk zichzelf [red. de locoburgemeester] niet realiserend bij de knip wat komt nu bij de gemeente te liggen en wat wordt de regionaal in het OT opgepakt. GRIP 3 betekent dat voorlichting, bevolkingszorg bij gemeente komt te liggen. Ik kreeg indruk hou maar op 2 pak het regionaal aan. Nadien ging het door elkaar heen ruisen doordat er toch een GBT in de lucht is gekomen, omdat de media ging bellen, wilde men toch maar een stukje voorlichting tot hun rekening nemen. Ondanks dat het geen GRIP 3 is geweest. Toen kwam de vraag bij ze op wat kunnen we wel en niet vertellen, en daarom gingen ze weer het OT bellen. Ik zit daar heel rechtlijnig in, het is of GRIP 2 of 3. Op het moment dat we met elkaar GRIP 2 afspreken, regelen we het vanuit het denken vanuit GRIP 2. Je kan best wel terug komen op een bepaalde keuze, maar dat doe je dan in overleg. Toen kwam ik erachter, dat hij zich niet realiseerde wat het ene betekende en wat het andere betekende, de loco had niet duidelijk verschil tussen GRIP 2 en 3. Dat heb ik hem moeten uitleggen en daar zijn we wel uitgekomen. Daardoor ben ik wel op het verkeerde been gezet.

Vanuit communicatie sectie ROT wordt ook in zijn algemeenheid gesproken over de rol van voorlichting en de problemen die dit met zich mee kan brengen als er niet voldoende rekening wordt gehouden met de strekking van de boodschap.

HS Communicatie: Het beste is om dan te zeggen: er zijn geen gevaarlijke concentraties, of geen concentraties van gevaarlijke stoffen aangetroffen. Zo'n zin waar niemand wat mee kan, maar krijg je niet het beeld van ze doen het maar weer af met niks om zorgen over te maken. Dat is lastig. Dan heb je echt de specifieke kennis van mensen van de GHOR nodig en de gevaarlijke stoffen expert om daar iets van te kunnen bakken. Die is lastig, zeker op het moment dat mensen wat moeten doen of dingen moeten laten. Zeker als er brand is geweest met veel rook en roet. Dat we dan zeggen van: u moet wel even uw groente wassen voordat u het uit uw tuintje opeet. Dan wordt het zo ontzettend basaal, dat is juist weer heel vaak een mikpunt van kritiek. Er is iets vreselijks aan de hand geweest en wat weten ze te communiceren? Dat u de sla even moet wassen. Die discrepantie is af en toe best lastig. Daar luistert het vrij nauw wat je wel en niet zegt.

6.3 Discussie: Informatiemanagement als 'boundary work'

Een belangrijke les uit de (operationele) ervaringen met Netcentrisch Werken in Brabant-Zuidoost is dat Netcentrisch Werken niet als een los project is geïmplementeerd, maar onderdeel is geworden van een cultuuromslag die al eerder was gestart, waaraan het werken aan onderling vertrouwen en samenwerking in de preparatiefase de grondslagen van vormen. Het werken aan vertrouwen en onderlinge samenwerking is goed te begrijpen als we kijken naar de kenmerken van de organisatievorm van de rampenbestrijding.

De samenwerking tussen de verschillende hulpverleningsorganisaties heeft de vorm van een netwerkorganisatie. Bij een netwerkorganisatie is er sprake van een gemeenschappelijk doel of een wederzijdse afhankelijkheid dat de partijen bij elkaar brengt en dwingt om tot gezamenlijke coördinatie te komen. Het feit dat de organisaties afhankelijk van elkaar zijn, maar geen zeggenschap hebben over elkaars organisatie domein, maakt dat de samenwerkingsrelatie bemoeilijkt wordt. Deze (ongelijke) afhankelijkheidsrelatie is een centraal probleem in netwerk gestuurde samenwerking.

Om de problemen van beperkte zeggenschap over elkaars organisatie te overkomen staat het kweken van vertrouwen en wederzijds begrip centraal aan het verbeteren van de coördinatie in netwerkorganisaties. Het expliciteren van de afhankelijkheidsrelatie en met elkaar samen werken om zicht te krijgen op elkaars capaciteiten en werkwijzen, genereert vertrouwen dat nodig is om de coördinatie robuuster te maken.

Als we Netcentrisch Werken zien als de verbinding tussen deze partijen die de rechtstreekse uitwisseling van informatie faciliteert, blijft het kernprobleem van vertrouwen en het ontwikkelen van wederzijds begrip staan. Hier is in de veiligheidsregio Brabant Zuidoost een oplossing voor gevonden door de afhankelijkheid in de preparatiefase door samenwerking te insti-

tutionaliseren. Dit zorgt ervoor dat planvorming en uitvoering in hetzelfde netwerk worden vormgegeven, waarbij men elkaar leert kennen en vertrouwen.

Deze samenwerking vindt plaats met dezelfde functionarissen op beleidsniveau in de preparatiefase en binnen het ROT in de acute fase. De implicatie voor de operationele diensten die lager in de organisatie opereren is dat het proces van elkaar leren kennen alleen te faciliteren is door de organisatie kleinschaliger op te bouwen. Dit zou dan op operationeel niveau betekenen dat het aantal functionarissen dat Ovd/CvD functies kan voltooien sterk terug gebracht moet worden, om het benodigde vertrouwen in elkaar te ondersteunen en het leren kennen van elkaars werkpraktijken te faciliteren.

Naast het bouwen van vertrouwen tussen de vier kernpartners van brandweer, politie, GHOR en gemeente, laten de operationele ervaringen in de casus zien dat er ook andere grenzen zijn waarbinnen 'boundary work' noodzakelijk is voor de goede afhandeling van het incident. De hulpverleningsorganisaties waren ook afhankelijk van Rijkswaterstaat, Defensie en ziekenhuizen. Dit kwam met name naar voren in de registratie van de slachtoffers. Dit proces vindt plaats in de medische keten van triage, registratie, vervoer en ziekenhuisopname, maar ook in communicatie naar de bevolking en familie over het aantal slachtoffers en voor de familie de opnamelocatie. Hierbij moeten verscheidene organisatiegrenzen worden overbrugd van de GHOR, ambulancediensten en ziekenhuizen, maar ook gemeente, voorlichting en defensie. Dit voorbeeld liet zien dat het medische proces ingeweven wordt in een aantal organisaties die wat met die informatie moeten doen, en dus afhankelijk van elkaar zijn.

Problemen met de slachtofferregistratie konden door het ontbreken van vertrouwen en regels rondom medische geheimhouding niet opgelost worden binnen de kernpartners. Doordat de samenwerking met defensie was geïnstitutionaliseerd binnen de veiligheidsregio kon het achterhalen van de slachtofferaantallen uiteindelijk worden opgelost. Het probleem is dat men wel door de buitenwereld wordt afgerekend op het ontbreken van overzicht en communicatie over dit proces. Effectieve rampenbestrijding ligt dus ook in het ontwikkelen van ketensamenwerking.

De implicatie van dit voorbeeld is dat met het delen van informatie binnen het primaire netwerk de problemen rondom 'boundary work' niet worden opgelost. Netcentrisch Werken en het delen van informatie binnen de hulpverleningsketen draagt bij aan beter overzicht en betere besluitvorming, maar daarnaast zal ook geïnvesteerd moeten worden in het overzicht krijgen van ketenpartners buiten de vier kernorganisaties in de GRIP-structuur om. Hierbij wordt het delen van informatie met deze organisaties ook noodzakelijk om een effectieve hulpverleningsorganisatie te organiseren.

De omgeving waarin deze organisaties opereren is door de uiteenlopende aard van de incidenten per definitie gestuurd door verschillende samenwerkingsverbanden in netwerken. Daardoor zal het delen van informatie binnen de vier hulpverleningspartners een goede stap in de richting zijn, maar ligt de volgende uitdaging in het delen van informatie en het investe-

ren in samenwerkingsrelaties met partijen die minder dicht betrokken zijn bij, en minder kennis hebben van, het primaire hulpverleningsproces, maar waarmee wel een cruciale afhankelijkheidsrelatie bestaat om effectieve genetwerkte hulpverlening mogelijk te maken, zoals waterschappen, NS, Prorail, Rijkswaterstaat, nutsbedrijven etc. Een belangrijke investering zal moeten liggen in samenwerking in de preparatiefase en in het leren kennen van elkaars werkpraktijken, om zo het vertrouwen en het wederzijds begrip in het bredere netwerk te vergroten.

7. Het cultuurmodel: een integratie van de resultaten

Het cultuuronderzoek naar Netcentrisch Werken is vormgegeven aan de hand van drie pilot-study's die in drie casus zijn gepresenteerd. In de casus hebben we drie verschillende benaderingen laten zien om met het cultuurmodel te werken. Deze drie benaderingen geven elk op hun eigen manier inzicht in de werkpraktijken van de hulpverleners op verschillende niveaus in de hulpverleningsstructuur. In de eerste casus is de analyse vooral gericht op de daadwerkelijke werkpraktijken en onderhandelingen in het CoPI. Hier zien we de multidisciplinaire cultuurvraagstukken 'in actie'. In de tweede casus is de analyse gericht op het naar boven halen van spanningen, of paradoxen, in het werk van de informatiemangers. In deze casus komt de interactie tussen de verschillende commandoteams naar voren, waarbij de werkpraktijken van de informatiemanager zichtbaar worden. In de derde casus hebben we de verhalen laten zien achter een operationele GRIP 2 inzet, waarbij er al veel bekendheid is met het Netcentrisch Werken, maar zich nog steeds dilemma's voordoen. Dit laat zien dat Netcentrisch Werken niet een systeem op zich is maar is ingebed in een veel breder netwerk van organisaties die rechtstreeks of zijdelings betrokken zijn bij het hulpverleningsproces. Naast de verschillende niveaus in de hulpverleningsstructuur is er ook rekening gehouden met de verschillende ontwikkelingsniveaus van Netcentrisch Werken in de regio's. Er is gekozen voor een regio met weinig ervaring, en regio's met meer ervaring met Netcentrisch Werken. In de veiligheidsregio Zeeland werd de laatste training van informatiemangers bekeken voor het operationeel gaan van het LCMS. In de veiligheidsregio Noord-Holland-Noord wordt LCMS sinds juli 2009 operationeel gebruikt; en in de veiligheidsregio Brabant-Zuidoost is het LCMS sinds maart 2010 operationeel. Dit gaf ons de mogelijkheid om ook de verschillende stadia van ervaring met Netcentrisch Werken in het onderzoek mee te nemen en ons te richten op de ontwikkeling van het concept van Netcentrisch Werken.

Op deze manier hebben we de verschillen in de casusselectie naar voren gebracht, maar er is zoals in de methode werd aangegeven ook juist naar overeenkomsten gezocht om de casus te kunnen vergelijken, de zogenoemde methodologische triangulatie. Deze vormen van triangulatie hebben wij gezocht door aan de ene kant het cultuurmodel centraal te stellen en de analyse steeds op basis van verhalen vorm te geven, en aan de andere kant deze toe te passen in verschillende casus, waarbij dezelfde situaties vanuit verschillende onderzoeksmethoden zijn belicht. Zo is het mogelijk de resultaten op basis van de verschillende assen van het cultuurmodel met elkaar te vergelijken in drie casus.

Epistemic Groups

Het eerste onderdeel van het cultuurmodel richt zich op de verschillende werkwijzen en interpretaties die bestaan bij de disciplines die bij het hulpverleningsproces betrokken zijn. In de drie casus is de kern van het probleem de coördinatie die nodig is om de werkpraktijken van de disciplines op elkaar af te stemmen. De spanning die door de samenwerking tussen de verschillende beroepsgroepen wordt veroorzaakt heeft te maken met de paradox van profes-

sionaliteit. De beroepsgroepen zijn gewend aan hun eigen (routinematige) werkwijzen, maar om multidisciplinaire afstemming te bereiken moeten ze zo vormgeven worden dat de eigen werkpraktijken aansluiten bij de werkpraktijken van andere professionals of disciplines.

De professionaliteitsparadox komt in de drie casus terug op de verschillende niveaus in de opschalingstructuur en krijgt in elke casus op een andere manier betekenis. In de eerste casus op het CoPI-niveau richten de disciplines zich met name op het verkrijgen van een gemeenschappelijk beeld om de geïdentificeerde knelpunten op te lossen. Bij een knelpunt is er doorgaans sprake van een probleem voor de inzet van verscheidene disciplines, zodat er een gezamenlijke oplossing moet worden gevonden.

Hier is een constante spanning merkbaar tussen het coördineren van de eigen monodisciplinaire inzet en het zoeken van afstemming met de andere disciplines. De verantwoordelijkheid voor de inzet van de eigen eenheden en het vertrouwen op eigen expertise is hier sterk aanwezig, waardoor de primaire aandacht van de officieren van dienst ligt bij de aansturing van de eigen discipline. Hier is vooral de druk merkbaar om weer 'terug het veld in te gaan'. Daarnaast vraagt het werk op de plaats incident ook om afstemming met andere hulpdiensten of commandocentra. Hiervoor is het verkrijgen en delen van het gemeenschappelijk beeld noodzakelijk. Wat de eerste casus laat zien is dat er in de oordeelsvormingsfase, waar de knelpunten worden geïdentificeerd, er nog niet genoeg aandacht is voor reflexiviteit om de multidisciplinaire coördinatie te ondersteunen.

In de tweede casus blijkt dat de ontwikkeling van een eigen werkpraktijk van de informatiemanagers nog sterk in ontwikkeling is. Het opbouwen van routines van informatiemanagement staan centraal in het ontwikkelen van de netcentrische werkpraktijk, zoals: het weergeven van een up-to-date totaalbeeld, het opmaken en delen van geografische plots en het beeld tot de kernboodschap te beperken om 'information overload' te voorkomen. In deze casus komt ook naar voren dat de netcentrische werkwijze aan alle beroepsgroepen raakt en er op een nieuwe manier over het delen van relevante informatie moet worden nagedacht.

In de derde casus komt naar voren dat men naast de kerndisciplines van brandweer, politie, GHOR en bevolkingszorg ook nadrukkelijk per incident afhankelijk is van verschillende partijen, zoals bijvoorbeeld defensie en Rijkswaterstaat. In het hulpverleningsnetwerk is er niet sprake van alleen de kerndisciplines om tot een succesvolle inzet te komen, maar zijn er veel meer 'epistemische groepen', wat een nog grotere uitdaging geeft om wederzijds begrip te creëren, wat uiteindelijk de coördinatie mogelijk maakt.

Boundary Work

De term 'boundary work', ofwel grenzenwerk, gaat over het afstemmen van werkpraktijken over de grens van de organisaties of disciplines heen; dit is de kern van het coördinatieprobleem. Het blijkt dat zowel de hulpverleners op het plaats incident, als leidinggevend in de commandocentra, als de informatiemanagers steeds geconfronteerd worden met organisatiegrenzen die moeten worden overbrugd. De hulpverleningsorganisaties zijn afhankelijk van elkaars werkprocessen, maar hebben weinig zeggenschap over elkaars organisaties en werkpraktijken.

Uit de analyse van de 'epistemische groepen' blijkt dat er sprake is van vier kerndisciplines maar dat men ook afhankelijk is van andere organisaties. Dit is een centraal probleem in

netwerksturing. Coördinatie van het hulpverleningsnetwerk gaat steeds om het verdelen van verantwoordelijkheden in het netwerk, het anticiperen op elkaars acties en het bouwen aan wederzijds begrip. De kernvraag voor coördinatie is dan ook hoe de samenwerking met deze partijen zo vorm te geven is dat men op basis van wederzijds begrip de werkwijzen af kan stemmen en kan anticiperen op elkaars acties.

In de verschillende casus komen situaties naar voren waaruit blijkt dat het wederzijds begrip over elkaars werkwijzen mist, waardoor de afstemming van de werkprocessen niet goed loopt. Dit gaat in het CoPI om het afstemmen van operationele processen rondom veiligheid, slachtofferhulp en ontruiming. Tijdens deze processen zijn de hulpverleners afhankelijk van elkaars handelingen, maar is er nog onvoldoende begrip om in te zien wat dit voor de processen van de andere hulpverleningsorganisatie betekent. Ditzelfde probleem komt ook naar voren in het werk van de informatiemanager die in moet schatten welke informatie relevant is om te delen tussen verschillende beroepsgroepen bij het maken van het beeld. Dit heeft invloed op welke acties worden uitgezet tussen de verschillende hulpdiensten op elk niveau, omdat het LCMS een instrument is om het boundary work vorm te geven tussen de verschillende lagen. Het werk van de informatiemanager om het totaalbeeld in het LCMS vorm te geven is dus eigenlijk een instrument in het proces van het vormgeven van boundary work.

Dit wordt ook inzichtelijk in de derde casus waarin afstemming moet worden gezocht met ziekenhuizen en rondom voorlichting. Uit het LCMS blijkt dat er onduidelijkheden zijn over het exacte slachtofferaantal gedurende het incident. Hier is het probleem dat de afspraken die zijn gemaakt rondom slachtofferzorg in deze casus niet voorzien in het afstemmen van het aantal gewonden tussen de GHOR en de ziekenhuizen. De voorbeelden in de derde casus laten zien dat netwerksturing over de grenzen van organisaties heen het centrale coördinatieprobleem in de rampenbestrijding is. Dit maakt 'boundary work' een van de belangrijkste processen om tot coördinatie te komen en laat de noodzaak zien om de verschillende interpretaties, die bij de verschillende werkwijzen van de disciplines horen, inzichtelijk te maken. Het inzichtelijk maken van de werkwijzen kan door gebruik te maken van verhalen.

Verhalen

In het cultuurmodel vormen verhalen de manier waarop niet alleen informatie, maar ook juist de interpretaties die bestaan bij de verschillende 'epistemische groepen' worden uitgewisseld. In het onderzoek hebben verhalen een tweeledige rol. Verhalen gebruiken wij als onderzoeksmethode om de cultuurelementen te illustreren in het rapport, maar verhalen worden ook door de hulpverleners gebruikt om elkaars werkwijzen te duiden. Belangrijke elementen bij het vertellen van verhalen zijn de structuur, persoonsvorm en de onderliggende belangen.

In de eerste casus komen deze elementen vooral terug bij de discussies in het CoPI over de knelpunten en de prioriteiten die worden gesteld. In combinatie met de verhalen uit de interviews wordt duidelijk dat er verschillende belangen zijn bij het kiezen van een bepaalde oplossing voor een knelpunt, maar dat er in de CoPI besprekingen niet uitgebreid genoeg bij stil is gestaan om de reflexiviteit die nodig was de ruimte te geven. Hierdoor worden oplossingen voor knelpunten gekozen waarbij de belangen van partijen niet goed zijn behartigd of over het hoofd zijn gezien, wat later juist nieuwe multidisciplinaire coördinatieproblemen oplevert.

In de tweede casus komt naar voren dat het verwerken van de verhalen van de hulpverleningsdisciplines door de informatiemanager in een totaalbeeld allerlei spanningen met zich mee brengt, die te categoriseren zijn in 'information overload' en 'coordination neglect'. De verhalen moeten op waarde worden geschat door de informatiemanager wat een nieuwe interpretatieslag met zich mee brengt. Dit vraagt van de rol van de informatiemanager om goed zicht te hebben op de werkpraktijken van alle hulpdiensten om goed in te kunnen schatten welke informatie wel en niet relevant is. In dat opzicht is de informatiemanager de rol van 'editor' toe gedaan. In dit proces is het uitwisselen van gevalideerde informatie van belang, maar ook het volledige inzicht in de hulpverleningsstructuur. Bij de eerste ontwikkeling van de informatiemanagement discipline ontbreekt het hier soms nog aan.

In de derde casus laten de verhalen reflectie van de hulpverleners zien op de cultuur van samenwerking die nodig wordt geacht voor het slagen van Netcentrisch Werken. Samenwerken en elkaar kennen vormen kernpunten in de verhalen van de hulpverleners in het ROT. Ondanks deze verhalen zijn er in het CoPI en bij partijen als gemeente en voorlichting ook andere verhalen te merken over onervarenheid. Hier dreigt een gat te ontstaan tussen partijen die wel getraind zijn in de netcentrische werkwijze en partijen die dit niet zijn. In deze verhalen is wederom de relevantie van netwerksturing en 'boundary work' zichtbaar door de contacten die met derden worden gelegd om problemen (b.v. met slachtofferregistratie) in de hulpverleningsprocessen op te lossen.

Identiteit & vertrouwen

Als laatste onderdeel van het cultuurmodel speelt de verschillende identiteit van de hulpverleners een belangrijke rol in het omgaan met cultuurvraagstukken. De identiteit wordt vormgegeven door de verschillende organisaties en beroepsgroepen binnen de hulpverleningsorganisaties. Het vertrouwen in de verschillende rollen waarmee hulpverleners worden geconfronteerd is een belangrijk element van de samenwerking in het hulpverleningsnetwerk, omdat vanwege de grootte van regio's en piketdiensten hulpverleners elkaar niet altijd van te voren kennen.

In de eerste casus zien we dat de identiteit van de hulpverleners vooral gericht is op het dragen van verantwoordelijkheid van de eigen discipline. Dit staat centraal in de afhandeling van de knelpunten die in het CoPI naar voren komen. Als er te veel op de eigen identiteit van de disciplines wordt afgegaan bij multidisciplinaire vraagstukken levert dit het probleem op van een te beperkt zicht op de multidisciplinaire reikwijdte van het probleem. Daar tegenover staat dat een multidisciplinaire aanpak soms haaks staat op de verantwoordelijkheid die voor de eigen diensten moet worden gedragen. Identiteit vormt hierin een belangrijke spil om dit mee te nemen de analyse.

In de tweede casus ligt de nadruk op het vormgeven van de nieuwe identiteit van informatiemanagers en informatiemanagement als nieuwe discipline. Het is duidelijk dat de nieuwe rol van informatiemanager een plek moet krijgen binnen de hulpverleningsketen. Dit gaat niet alleen om een functionaris die zich bezig houdt met het delen van informatie, maar omvat een veel bredere rol als informatiemakelaar die de verschillende informatiestromen van de disciplines moet gaan koppelen en samenvatten tot een beknopt overzicht. Deze rolinvulling kan alleen maar slagen als het netcentrische werkprincipe in de gehele hulpverleningsketen

wordt ingevuld, zodat er rekening mee wordt gehouden dat informatiemanagement een integraal onderdeel is van crisismanagement. Dit omvat ook de notie dat informatie steeds opnieuw moet worden geïnterpreteerd door de verschillende hulpdiensten, dat informatie wordt gedeeld in de vorm van verhalen waarbij moet worden stilgestaan om ruimte te geven aan voldoende reflectie, en dat alleen hiermee wederzijds begrip kan worden opgebouwd om uiteindelijk multidisciplinaire coördinatie effectief vorm te geven. De identiteit van informatiemanager omvat dus niet alleen een nieuwe rolinvulling, maar vormt de personificatie van een alomvattend proces van informatiemanagement in de hulpverleningsketen.

In de derde casus wordt de gelaagdheid van de verschillende identiteiten in de hulpverleningsketen duidelijk doordat in het ROT de nadruk ligt op het gezamenlijk optreden als hulpverleners, maar in andere delen van de hulpverleningsketen op een andere manier invulling wordt gegeven aan identiteit. De focus op gezamenlijkheid in het ROT stelt de sectiehoofden in staat om problemen in een bredere context te zien en hierdoor beter rekening te houden met elkaars belangen en (on)mogelijkheden. Daarnaast zijn er ook secties die minder in aanraking komen met de gezamenlijke identiteit van samenwerking in het ROT, maar die wel een cruciale rol spelen in het hulpverleningsproces, zoals de sectie voorlichting en de gemeentelijke ondersteunende teams. Onduidelijkheid over rolinvulling in het geval van de gemeentelijke teams is hierbij kenmerkend voor de samenwerking rondom netwerksturing, waar verschillende identiteiten laten zien dat er verschillen zijn in kennis over de hulpverleningsstructuur en bijbehorende werkpraktijken.

Onderhandelingsruimte (negotiation zone)

De onderhandelingsruimte of 'negotiation zone' is de plek waar alle elementen van het cultuurmodel samenkomen. Hier wordt zichtbaar hoe de verschillende cultuuraspecten van 'epistemic groups', 'boundary work', 'story telling' en 'identity & trust' de coördinatie tussen de hulpdiensten beïnvloeden. Onderhandelingsruimtes kunnen een fysieke invulling krijgen zoals in het CoPI of ROT, maar ontstaan elke keer als er contact is tussen partijen in het hulpverleningsnetwerk. In de onderhandelingsruimte wordt de invloed van cultuur tijdens informatie-uitwisseling zichtbaar door het vertellen van verhalen. Dit kan gaan over de knelpunten in de afstemming van de verschillende werkpraktijken, maar kan ook bijdragen aan het creëren van wederzijds begrip over specifieke hulpverleningsprocessen. Kenmerkend voor netwerkgestuurde samenwerking is dat partijen in interactie met elkaar in de onderhandelingsruimtes tot coördinatie moeten komen. In de verschillende pilotstudies, weergegeven door middel van de drie casus, zijn situaties naar voren gekomen waaruit blijkt dat cultuur, of meer specifiek de verschillende interpretaties voortkomend uit de werkpraktijken van de hulpdiensten, de effectiviteit van multidisciplinaire samenwerking sterk kan beïnvloeden.

We hebben gezien dat er in de onderhandelingsruimte tijd moet worden vrijgemaakt voor reflexiviteit om de ruimte te geven aan de verschillende interpretaties, en het stellen van prioriteiten bij gezamenlijke knelpunten. Als we dit relateren aan informatiemanagement moet dezelfde reflexiviteit worden ingebracht bij het delen van informatie, gericht op de duiding van de informatie en reflexiviteit over op welke manier het uitwisselen van informatie bijdraagt aan het proces van leiding & coördinatie.



8 Conclusie

In het rapport staat de vraag centraal *Hoe kunnen de handelwijzen, interacties en besluitvorming van partijen in termen van feitelijke en gewenste rolinvulling bij 'Netcentrisch Werken' in veiligheidsregio's beschreven en getypeerd worden?*

Multidisciplinaire samenwerking tussen hulpdiensten wordt gekarakteriseerd door het proces van netwerksturing, waarbij partijen verantwoordelijk zijn voor hun eigen werkprocessen, maar beperkte zeggenschap hebben over de werkprocessen van andere hulpverleningsorganisaties. Om tot effectieve coördinatie te komen moeten deze werkprocessen wel op elkaar worden afgestemd. In dit onderzoek is op basis van een cultuurmodel de interactie tussen de verschillende hulpverleningsorganisaties geanalyseerd en is gekeken welke invloed de eigenheid van de disciplines heeft op de informatie-uitwisseling en interactie.

Het cultuurmodel is gebaseerd op vijf elementen die de gelaagdheid in dit interactieproces weergeven: 'epistemic groups', 'boundary work', 'identity & trust', 'story telling' en 'negotiation zones'. De analyse van epistemic groups beschrijft de eigenheid van de disciplines die bestaat uit de mono-disciplinaire werkpraktijken en de manier waarop duiding aan informatie wordt gegeven. Naast de mono-disciplinaire verantwoordelijkheden, moet er ook in het netwerk worden samengewerkt. In dit netwerk wordt multidisciplinaire samenwerking gekenmerkt door samenwerking met hulpverleners uit andere organisaties die ook hun eigen werkpraktijken hebben. Boundary work beschrijft dit proces van samenwerking in het netwerk over de grenzen van de organisaties heen. Daarin vormen identity & trust de manier waarop hulpverleners elkaar herkennen en in interactie gaan met elkaar. Gedurende de multidisciplinaire samenwerking vertellen de hulpverleners verhalen aan elkaar (story telling) waardoor de manier waarop duiding wordt gegeven aan informatie en knelpunten inzichtelijk wordt. Deze zogenoemde narratieve analyse staat centraal in de analyse van de verschillende werkpraktijken van de disciplines die samenkomen in de 'negotiation zones'. In de negotiation zones worden de interpretaties van disciplines door het vertellen van verhalen tastbaar.

Het cultuuronderzoek over de invloed van interpretatie van de verschillende hulpverleningsdisciplines op de informatie-uitwisseling via het netcentrische werkprincipe is vormgegeven door de analyse van 3 casus: CoPI-oefeningen, een training van informatiemangers en een operationele inzet bij een GRIP 2 opschaling.

De eerste casus tijdens CoPI trainingen laat zien dat het multidisciplinaire optreden op de plek van het incident wordt gekenmerkt door het samenbrengen van verhalen over de verschillende werkpraktijken, om te bespreken hoe deze op elkaar afgestemd kunnen worden. Door het delen van de informatie en dit in het totaalbeeld te categoriseren kan er sneller een overzicht gemaakt worden van de informatie. Hierdoor is er een versnelling in het beeldvormingsproces, waardoor sneller over kan worden gegaan op het oordeelvormings- en besluitvormingsproces. Gedurende de CoPI oefeningen voelen de disciplines druk om 'snel

terug het veld in te gaan' om de eigen eenheden te coördineren. De analyse van de verhalen die worden uitgewisseld laat zien dat door de snelheid van het uitwisselen van informatie wederzijds begrip tussen de disciplines ontbreekt, waardoor er misverstanden ontstaan die de coördinatie uiteindelijk belemmeren. Om het wederzijds begrip op te bouwen zal er meer ruimte moeten komen voor reflexiviteit bij het vertellen van verhalen, om de duiding die de verschillende hulpverleners meenemen vanuit hun eigen werkpraktijk inzichtelijk te maken. Het inzichtelijk maken van de interpretaties is een cultureel gestuurd proces wat door het vertellen van verhalen ter plekke kan worden gestimuleerd. Deze 'zachte kant' van informatiemanagement in de zin van het leren omgaan met de verschillende werkpraktijken en bijbehorende interpretaties/duiding gedurende multidisciplinaire samenwerking, is in de hulpverlening een nog onderbelicht domein.

De tweede casus waarin een training van informatiemanagers wordt geanalyseerd laat zien dat Netcentrisch Werken niet alleen het delen van informatie omhelst (waar bij de implementatiefase de nadruk op ligt), maar ook juist gaat om het duiden van de informatie. In de casus wordt duidelijk dat de informatiemanagers met een aantal paradoxale situaties worden geconfronteerd, wat resulteert in 'information overload' en 'coordination neglect'. 'Information overload' betekent dat door de hoeveelheid van uitgewisselde informatie het overzicht ontbreekt. 'Coordination neglect' houdt in dat er wel informatie wordt uitgewisseld, maar er geen zicht is op wat er met de informatie moet worden gedaan om werkprocessen te kunnen afstemmen. Om dit te voorkomen is een verdere inbedding in het oordeels- en besluitvormingsproces nodig om informatiemanagement beter te laten bijdragen aan het proces van leiding & coördinatie. Deze inbedding van de informatiemanager in de werkpraktijken van de andere disciplines vindt, zoals Netcentrisch Werken nu in de regio's wordt geïmplementeerd, nog te weinig plaats. Dit met als risico dat informatiemanagement een op zichzelfstaande kolom wordt, waarbij het uitwisselen van informatie een proces op zich blijft en niet direct bijdraagt aan het verbeteren van het proces van leiding & coördinatie.

De doorontwikkeling van de informatiemanagementkolom binnen het Netcentrisch Werken moet in het teken komen te staan van het inzichtelijk maken van de verschillende interpretaties die rondom knelpunten ontstaan, door meer ruimte te geven aan momenten van reflexiviteit. Netcentrisch Werken vindt met nadruk niet plaats in alleen de informatiemanagementkolom, maar raakt door het inzichtelijk maken van elkaars werkpraktijken en het geven van duiding aan informatie, aan alle partners in het hulpverleningsnetwerk.

In de derde casus komt bij de analyse van een operationeel GRIP 2 inzet naar voren dat tijdens de implementatie van het Netcentrisch Werken er voor is gekozen om de samenwerking met netwerkpartners in de acute en preparatiefase binnen de veiligheidsregio te institutionaliseren. Naast het Netcentrisch Werken is nadrukkelijk aandacht gegeven aan het ontwikkelen van een gedeelde werkpraktijk, vertrouwen en wederzijds begrip. Netcentrisch Werken is ingezet in een bredere organisatieontwikkeling naar geïnstitutionaliseerde samenwerking met netwerkpartners. Uit de analyse blijkt ook dat het verbeteren van het informatienetwerk tussen de vier kernpartners van brandweer, politie, GHOR en gemeente de problemen van

'boundary work' in het bredere hulpverleningsnetwerk niet wegneemt. Hulpverleningsorganisaties zijn van veel meer partijen afhankelijk dan alleen de rechtstreekse 'multi' partners. De ontwikkelingsrichting van het netcentrisch is dan ook veel meer naar het vormgeven van 'boundary work' binnen het genetwerkte (multidisciplinaire) optreden. Hierbij moet ook geïnvesteerd gaan worden in samenwerkingsrelaties met andere organisaties waarvan men afhankelijk is, maar die niet direct betrokken zijn bij het primaire hulpverleningsproces, zoals waterschappen, Rijkswaterstaat, nutsbedrijven, Prorail en vervoersbedrijven als NS. Er zal naar een betrouwbare netwerksamenwerking toegewerkt moeten worden, waarbij het borgen van samenwerkingsrelaties in dit netwerk een belangrijke uitdaging vormt.

De uitkomsten van dit cultuuronderzoek naar de afstemming van werkpraktijken tijdens multidisciplinaire samenwerking in het hulpverleningsnetwerk laat zien dat er vooral geïnvesteerd moet worden in het borgen van reflexiviteit. Netcentrisch Werken creëert een versnelling in de beeldvormingfase, maar dit wil niet zeggen dat de interpretaties/duiding van de afzonderlijke hulpverleningsorganisaties meteen op een lijn liggen. Hiervoor moet in de oordeels- en besluitvormingsfase meer aandacht worden besteed aan het vertellen van verhalen om de verschillende interpretaties rondom knelpunten inzichtelijk te maken, waardoor er op basis van wederzijds begrip een effectievere multidisciplinaire coördinatie kan ontstaan.

Wij hebben in dit verkennende onderzoek geprobeerd om meer bewustwording te creëren over waarom een gelaagde cultuurstudie naar de werkpraktijken van de verschillende disciplines noodzakelijk is om een ander perspectief aan te reiken over informatiemanagement en multidisciplinaire samenwerking. Waar er door verschillende onderzoeksrapporten wordt gesproken over een benodigde 'cultuurverandering', moet bedacht worden dat dit proces raakt aan de kern van de werkpraktijken van de hulpverleningsorganisaties. Door de gelaagde benadering van cultuur die sterk verbonden is met de werkpraktijk van de verschillende hulpverleningsdisciplines, zijn we in staat geweest om 'bottom up' de processen van betekenisgeving te beschrijven die centraal staan bij het bereiken van multidisciplinaire coördinatie door informatiemanagement. Een 'cultuurverandering' zal dan ook veel meer gezocht moeten worden in het managen van kennis en ontwikkelen van wederzijds begrip over elkaars werkpraktijken, dan in een opvatting gericht op het blootleggen van verschillen tussen organisaties die beschrijft hoe de hulpdiensten afzonderlijk gewend zijn te handelen.

Dit verkennende onderzoek biedt een opstap naar een bredere bewustwording over het belang van de onderliggende (impliciete) processen van coördinatie en netwerksturing, binnen de ontwikkeling van het Netcentrisch Werken en de doorontwikkeling van multidisciplinaire samenwerking binnen de rampenbestrijding.



9 Aanbevelingen

De aanbevelingen in dit onderzoek zijn gericht op het ontwikkelen en borgen van het concept Netcentrisch Werken binnen de veiligheidsregio's en het bieden van concrete handvatten voor het vormgeven van onderwijs, trainingen en oefeningen. De aanbevelingen komen rechtstreeks voort uit de onderzoeksresultaten en worden gepresenteerd in verschillende deelthema's gebaseerd op de drie onderzoekscasus.

Een van de centrale punten van dit onderzoek gaat over de duiding van informatie door de hulpverleningsdisciplines in het proces van beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming. Er komt naar voren dat Netcentrisch Werken voor een versnelling van het beeldvormingsproces zorgt doordat informatie sneller gekoppeld en gepresenteerd wordt. Echter, bij het uitwisselen van informatie spelen verschillende interpretaties vanuit de achtergrond van de beroepsgroepen een belangrijke rol bij het duiden van informatie. Gedurende het afstemmingsproces is voor deze interpretatieverschillen minder aandacht, wat in een aantal gevallen leidt tot coördinatieproblemen.

Aanbeveling 1. Maak ruimte voor reflectie

Er moet ruimte gemaakt worden voor reflexiviteit in het oordeelvormingsproces, om zo de verschillen in de duiding van beeldvorming te expliciteren. Het expliciteren van verschillen in interpretatie kan bewerkstelligd worden door het vertellen van verhalen over de knelpunten in het oordeelvormingsproces, waarin de duiding van de informatie duidelijk wordt.

1a. Het creëren van reflectie in het oordeelvormingsproces vergt een andere invulling van oefeningen & opleidingen. Er moet bewust getraind worden op het vertellen van verhalen over knelpunten in de oordeelsvormingfase om de duiding van informatie en knelpunten expliciet te maken.

De focus tijdens rampenbestrijding (bij bijvoorbeeld CoPI-vergaderingen) ligt in het snel overgaan tot actie, maar de onderzoeksresultaten wijzen erop dat er juist een pas op de plaats moet worden gemaakt, die zorgt voor vertraging en reflectie. De reflex tot actie moet in enige mate onderdrukt worden in het oordeelvormingsproces. Daarom is het belangrijk dat teamleden naar elkaar luisteren en uitdagen om 'outside-the-box' naar de informatie uit het beeldvormingsproces te kijken.

1b. Het werken aan wederzijds begrip is deels een proces dat emergent tot stand komt tijdens incidenten, maar het kan ook worden opgebouwd in de organisatie door kennis en ervaringsopbouw. Kennis en ervaringsopbouw staat op dit moment haaks op de invulling van het grote aantal ingezette piketfuncties voor Ovd's binnen de hulpverleningsorganisaties. Om ervaringsopbouw en wederzijds begrip te borgen is het sterk aan te raden om het aantal Ovd-functionarissen terug te brengen, zodat men elkaar kent en op elkaars expertise kan vertrouwen. Zeker binnen de politie zijn er veel Ovd's in dienst die in het CoPI plaats kunnen

nemen, maar ze hebben vaak weinig ervaring met de procedures binnen het CoPI en kennis van de aandachtsvelden van andere disciplines. Wij adviseren om het aantal OvD's uit alle hulpverleningsdisciplines die in het CoPI plaats kunnen nemen sterk te verminderen, om zo ervaringsopbouw en wederzijds begrip te kunnen ontwikkelen en borgen.

Aanbeveling 2. Overweeg met welk doel informatie wordt uitgewisseld in het proces van Netcentrisch Werken.

Gedurende het onderzoek vormt het Netcentrisch Werken aanleiding voor het analyseren van interacties tussen verschillende hulpverleningsdisciplines. Werkpraktijken rondom Netcentrisch Werken en informatiemanagement geven uiteindelijk vorm aan hoe er 'netcentrisch' wordt gewerkt. Om de gevaren van 'information overload' en 'coordination neglect' te voorkomen kunnen hulpverleners en informatiemanagers zich een aantal vragen stellen bij het uitwisselen van informatie.

2a. Bij informatiemanagement moet rekening gehouden worden met het voorkomen van 'information overload'. Dit kan bewerkstelligd worden door tijdens het uitwisselen van informatie een constante afweging te maken of het uitwisselen van informatie rechtstreeks bijdraagt aan het doel van het bereiken van coördinatie. Bij het invoeren van informatie moet men concreet de vraag stellen wat het uitwisselen van deze informatie teweeg brengt. Alleen als dit rechtstreeks bijdraagt aan het afstemmen van werkprocessen of aan het ondersteunen van het proces leiding & coördinatie moet informatie uitgewisseld worden. Hierbij hoort ook de afweging voor het opschonen van het 'totaalbeeld'. Op het moment dat informatie achterhaald is, of niet meer correct is, dient deze direct te worden verwijderd. Gezien de hoeveelheid informatie die in het systeem gestopt kan worden, is het schrappen van informatie een van de belangrijkste werkzaamheden van de informatiekolom. Hierbij kan dezelfde afweging gemaakt worden: draagt de informatie die in het systeem staat nog steeds bij aan het afstemmen van werkprocessen?

2b. Bij informatiemanagement moet ook meer aandacht gegeven worden aan het voorkomen van 'coordination neglect'. Bij het tot stand brengen van coördinatie gaat het om het divergeren of opdelen van activiteiten, om vervolgens in een later stadium deze weer samen te brengen tot een geïntegreerd en doelgericht geheel. Informatiemanagement heeft bij dit proces een ondersteunende rol voor het leveren van de informatie over afstemmingsvraagstukken die coördinatie behoeven. Het delen van informatie werkt in dit geval als trigger om te bepalen welke afstemmingsvraagstukken bij het incident een rol spelen, maar ook over hoe gedurende een incident bestaande afstemmingsvraagstukken veranderen door nieuwe ingebrachte informatie. Om de trigger functie van informatiemanagement waar te kunnen maken, moet de informatie – naast eventueel te worden verwerkt in het totaalbeeld – gericht worden verstuurd. Gebeurt dit niet dan bestaat de kans dat informatie wordt uitgewisseld, zonder dat er in het kader van het afstemmingsvraagstuk gebruik van wordt gemaakt.

2c. Naast de nadruk op reflectie bij het uitwisselen van informatie kenmerkt Netcentrisch Werken zich ook voor een deel in vertrouwen in technische hulpmiddelen of technologie. Op

dit moment vormt de internetverbinding een cruciale schakel in het functioneren van LCMS. Op het moment dat de internetverbinding wegvalt loopt de coördinatie tussen de lagen dermate scheef dat het niet mogelijk is om een actueel gedeeld beeld te vormen. Voor het in stand houden van een internetverbinding moet een goede oplossing worden gezocht.

Een oplossingsrichting is het inbouwen van redundantie in technologie door bijvoorbeeld te zorgen voor een werkende back-up satelliet internetverbinding. Naast de technologische oplossing is het ook mogelijk om in de proceskant routines in te bouwen bij het uitwisselen van informatie via andere kanalen. In casus 2 werd zichtbaar dat toen het systeem uitviel een extra informatiestroom tussen informatiemanagers op gang kwam. Dit is begrijpelijk, maar voor het houden van overzicht niet wenselijk. Bij uitval van systemen moeten informatiestromen juist gestroomlijnd worden om misverstanden te ondervangen. Eerder kan worden gedacht aan het regelmatig contact zoeken tussen de leiders CoPI/ROT/BT om elkaar op hoofdlijnen op de hoogte te houden van de ontwikkelingen. Hier kan dan de afweging worden gemaakt of ontwikkelingen van dermate groot belang zijn om doorgegeven te worden aan afzonderlijke secties.

2d. Een ander belangrijk aspect in het proces van informatiemanagement is de noodzaak tot validatie van informatie. Er bestaat op dit moment in het LCMS geen zichtbare indicatie over de status van de validatie van informatie. Er wordt nu vanuit gegaan dat de informatie die wordt uitgewisseld gevalideerd is, maar de analyse van casus 2 laat zien dat dit door de dynamiek en onzekerheden van het incident dit niet altijd mogelijk is. Bovendien kan het nuttig zijn niet-gevalideerde informatie te delen, zodat deze informatie in de samenwerking snel gevalideerd kan worden. Dit moet echter wel duidelijk herkenbaar zijn voor de gebruiker van de informatie. Er kunnen bijvoorbeeld verschillende criteria aan informatie worden gegeven, zoals plausibel en gevalideerd. Zo kan er beter worden ingeschat onder welke omstandigheden en met welke zekerheidsmarge informatie is ingevoerd. Dit kan het gevaar wegnemen van een verregaande rationalisering van (en vertrouwen in) informatie, omdat deze in het systeem ingevoerd is.

2e. De woordkeus om het beeld van het incident te benoemen, zoals de term totaalbeeld die tijdens de observaties door gebruikers werd gebruikt, suggereert aan de teamleden een mate van compleetheid en een gevoel van beheersing dat er vaak niet is. Compleetheid en beheersing zijn gezien de dynamiek van een incident niet of pas in latere fases te bewerkstelligen. De culturele benadering van dit onderzoek die rekening houdt met interpretatie en duiding laat zien dat er doorgaans verschillende perspectieven op dezelfde informatie bestaan. Het beeld wordt opnieuw geïnterpreteerd door de verschillende gebruikers van het beeld die vanuit hun expertise naar de informatie kijken. De vorming van het beeld moet daarom steeds worden gerelateerd aan de groep betrokkenen die het beeld hebben opgebouwd. De term totaalbeeld die gebruikers daarbij hanteren doet in dit opzicht geen recht aan de verschillende professionele duidingswijzen en ook niet aan de dynamische continue ontwikkeling van de situatie en het beeld. Dit heeft tot gevolg dat de gebruikte terminologie de noodzaak tot reflectie kan ondermijnen. Deze reflectie is noodzakelijk om de verschillen in

duiding vanuit de verschillende expertises bespreekbaar en werkbaar te maken om coördinatie te bereiken.

Aanbeveling 3. Netwerksamenwerking moet worden ontwikkeld

Het laatste onderdeel van de conclusie laat zien dat Netcentrisch Werken en het delen van informatie voordelen biedt in een breder netwerk van organisaties die betrokken zijn bij het hulpverleningsproces. Het hulpverleningsnetwerk is breder dan alleen de vier kerndisciplines van politie, brandweer, GHOR en bevolkingszorg; dit omvat ook organisaties als bijvoorbeeld Rijkswaterstaat, RIVM, vervoers- en infrastructurele bedrijven, etc.

Tijdens het onderzoek kwam verscheidene malen naar voren dat de afstemming met deze organisaties in de 'warme fase' problematisch is omdat er geen goede afspraken zijn gemaakt, of omdat men niet goed op de hoogte is van elkaars werkwijzen, prioriteiten en behoeftes. Dit kan deels ondervangen worden door in de preparatiefase of 'koude fase' afspraken te maken of de manier van samenwerken en deze dan daadwerkelijk te beoefenen.

3a. Er moeten afspraken in de preparatiefase gemaakt worden met externe partijen om procedures te ontwikkelen voor het bereiken van coördinatie in de acute fase.

Zowel binnen als buiten de vier kerndisciplines opereren zijn winsten te behalen. Denk bijvoorbeeld aan afspraken in de geneeskundige keten over het proces van slachtofferegistratie, zoals het valideren van het aantal slachtoffers en het registreren en delen van de opnamelocatie.

3b. In de derde casus blijkt dat in de regio Brabant-Zuidoost samenwerkingsrelaties met netwerkpartners zijn geïnstitutionaliseerd door deze partijen een vaste werkplek binnen de veiligheidsregio te geven, zodat in de preparatiefase samengewerkt kan worden. Wij vinden dit een nuttige aanpak en raden andere veiligheidsregio's aan dit voorbeeld op te volgen als mogelijkheid om de randvoorwaarden voor netwerksamenwerking verder vorm te geven.

10 Lijst van afkortingen

AGS	Adviseur Gevaarlijke Stoffen
ALS	Advanced Life Support
AT	Arrestatieteam
CaCo	Calamiteiten Coordinator
CoPI	Coördinatie Plaats Incident
CTPI	Commando Team Plaats Incident
CvD	Commandant van Dienst
GBT	Gemeentelijk Beleidsteam
GMS	Geïntegreerd Meldkamer Systeem
GRIP	Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijding Procedure
HOvD	Hoofd Officier van Dienst
HS Brandweer	Hoofd Sectie Brandweer
HS Bz	Hoofd Sectie Bevolkingzorg
HS Communicatie	Hoofd Sectie Communicatie
HS GHOR	Hoofd Sectie Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen
HS Politie	Hoofd Sectie Politie
IM:	Informatiemanager
IOOV	Inspectie Openbare Orde en Veiligheid
LCMS	Landelijke Crisis Management Systeem
LCoPI	Leider CoPI
LOCC	Landelijk Operationeel Coördinatie Centrum
NASA	National Aeronautics and Space Administration
NCC	Nationaal CrisisCentrum
NCW	Netcentrisch Werken
NEC	Network Enabled Capabilities
(N)IFV	(Nederlands) Instituut Fysieke Veiligheid
NS	Nationale Spoorwegen
OL	Operationeel Leider
OMS	Openbaar Meldsysteem
OvD-B	Officier van Dienst Brandweer
OvD-Bz	Officier van Dienst Bevolkingszorg
OvD-G	Officier van Dienst Geneeskundig
OvD-P	Officier van Dienst Politie
OvD-RWS	Officier van Dienst Rijkswaterstaat
PD	Plaats Delict
RAV	Regionale Ambulance Voorziening
RBT	Regionaal Beleidsteam
ROT	Regionaal Operationeel Team
TEV	Team Explosieven Verkenning
TX10	Schip Texel 10

› NETCENTRISCH WERKEN IN ONTWIKKELING

Een cultuuronderzoek naar multidisciplinaire samenwerking en gezamenlijke operationele beelden in de Veiligheidsregio's.

Het onderzoek 'Netcentrisch Werken in ontwikkeling' van de Vrije Universiteit in opdracht van het landelijk project Netcentrisch Werken richt zich op het Netcentrisch Werken in informatiemanagement.

Doel van het onderzoek is om na te gaan welke invloed de eigenheid ('kleur') van de disciplines heeft op het delen van informatie om de multidisciplinaire samenwerking te verbeteren.

Het landelijk project Netcentrisch Werken ondersteunt de veiligheidsregio's, het NCC en het LOCC bij het invullen van het aspect informatievoorziening van het Besluit veiligheidsregio's. Daarbij gaat het vooral om het implementeren van een werkwijze die het mogelijk maakt om binnen de hoofdstructuur van de crisisorganisatie bij opschalingsituaties snel te komen tot een eenduidig en over de verschillende lagen actueel gedeeld beeld van de situatie. Dit actueel gedeeld beeld dient als basis voor de te nemen besluiten en de in te zetten acties.

MEER INFORMATIE:

www.crisisplein.nl (tot 1 januari 2013)

www.infopuntveiligheid.nl (vanaf 1 januari 2013)

TNO innovation
for life



VU University Amsterdam