

ARTIKELEN

De historie van de operationeel leider

Bernard Groot & Ira Helsloot

Sinds 1985 vervult de operationeel leider een op papier cruciale rol binnen de rampenbestrijding in Nederland. De operationeel leider is verantwoordelijk voor de coördinatie van de rampenbestrijding en de advisering aan de burgemeester. Uit evaluaties blijkt dat deze functie in al die jaren in de praktijk niet of nauwelijks uit de verf komt. Organisatorisch-wetenschappelijk is makkelijk in te zien waarom dit zo is. De operationeel leider heeft geen eigen bevoegdheden en zit in een coördinatiecentrum (het regionaal operationeel team, ofwel het ROT) op afstand van de burgemeester. Dit artikel onderzoekt waarom deze situatie na dertig jaar sleutelen aan de rampenbestrijdingsorganisatie nog steeds niet verholpen is.

1 Inleiding

Sinds 1985 vervult de operationeel leider (hierna: OL) een op papier cruciale rol binnen de rampenbestrijding. De OL moet de inzet van de hulpverleningsdiensten coördineren en de burgemeester op tactisch en strategisch niveau adviseren. In de praktijk komt deze functie nauwelijks uit de verf (Doorn, 2001; Lochem, 2007; Zanten, 2007; NCTV, 2012). In 2016 constateert de Inspectie voor Veiligheid en Justitie dat de advisering op strategisch en bestuurlijk niveau te wensen overlaat evenals de schakelfunctie tussen de operationele inzet en het bestuur (IV&J, 2016). Dit zijn juist de functies waarvoor de OL verantwoordelijk is. Evaluaties van recente incidenten bevestigen dit beeld. Bij de evaluatie van de Moerdijkbrand concludeert de inspectie dat de leiding en de coördinatie van de inzet van de hulpverleningsdiensten ernstig zijn tekortgeschoten en bij de rellen in Haren concludeert een onderzoekscommissie dat het inschakelen van de crisismanagementorganisatie een negatieve invloed heeft gehad op de effectiviteit van het overheidsoptreden. (IOOV, 2011a; Commissie 'Project X' Haren, 2013). In andere evaluaties oordelen de inspectie en de Onderzoeksraad weliswaar milder over de afhandeling van het incident, maar vaak plaatsen zij kanttekeningen bij de beeldvorming, besluitvorming en/of de informatievoorziening. Dit zijn de processen waarin de OL een belangrijke rol speelt (IOOV, 2009; IOOV, 2011b; OvV, 2006; OvV, 2010). Van Zanten en Scholtens noemen als oorzaken voor het onvoldoende functioneren van de OL: de beperkte bestuurlijke aandacht, het beperkt aantal inzetten, de beperkte mogelijkheden om realistisch te oefenen en een te beperkte spilfunctie in de voorbereidingsfase (Zanten, 2007; Scholtens, 2007). Organisatorisch-wetenschappelijk is gemakkelijk in te zien wat nog diepere redenen zijn waarom deze functie nauwelijks uit de verf komt. De OL heeft nauwelijks bevoegdheden. De OL zit op afstand van de burgemeester die het beleidsteam

Bernard Groot & Ira Helsloot

voorzit (Lettinga, 2003) en de door de OL aangestuurde vertegenwoordigers van de andere hulpverleningsdiensten hebben rechtstreeks toegang tot hun bazen in het beleidsteam. Hierdoor hoeven zij zich weinig aan te trekken van de OL (Lochem, 2007).

Gedurende de afgelopen dertig jaar is er veel gesleuteld aan de functie van de OL, maar ondanks alle inspanningen is het niet gelukt om de OL in de praktijk effectief te laten functioneren. Dit artikel wil verklaren waarom dit niet gelukt is.

2 Vraagstelling en methode

De centrale vraagstelling van dit onderzoek luidt:

‘Hoe is het ontstaan en het in stand houden van de (onwerkbare) wettelijke taak en positie van de operationeel leider te verklaren?’

Dit beleidsbeschrijvend en -verklarend onderzoek is gebaseerd op een literatuurstudie en semigestructureerde interviews over het ontstaan en de ontwikkeling van de functie, de rol en het functioneren van de OL.

Voor de literatuurstudie is met als basis bestaande overzichtsartikelen teruggevoerd naar bronbeleidsdocumentatie, belangrijke evaluaties van grote incidenten en grijze literatuur, zoals scripties, interne documenten, handleidingen, cursusmaterialen en krantenartikelen. Voorts is gestructureerd gezocht bij de belangrijkste vindplaatsen: de Staten-Generaal Digitaal, de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (in 2012 opgegaan in: Inspectie Justitie en Veiligheid: www.inspectie-jenv.nl) en het Nationaal Brandweer-documentatiecentrum (www.NBDC.nl). Bij het NBDC is de bekende brandweerhistoricus G. Koppers werkzaam die ons heeft geholpen bij het verzamelen van alle documentatie.

De semigestructureerde interviews vonden plaats met drie sleutelfunctionarissen die allen waren betrokken bij de ontwikkeling van de Nederlandse rampenbestrijding (tabel 1). Citaten worden gebruikt als minimaal twee van de drie geïnterviewden vergelijkbare antwoorden gaven en deze niet door de derde sleutelfiguur werden tegengesproken. Overigens hebben de auteurs bij de sleutelfunctionarissen gecheckt of er nog beleidsdocumentatie bestond die niet al was achterhaald. Dit bleek niet het geval.

Deze studie bestrijkt drie perioden. De eerste periode loopt van 1952 tot 1975. Deze periode is de aanloop naar een nieuwe rampenbestrijdingsorganisatie en de introductie van de OL (Handelingen II 1974/75, 13263, nr. 2). De tweede periode loopt tot 2000. In deze periode krijgt de OL langzaam maar zeker een plaats in de nieuwe rampenbestrijdingsorganisatie en wordt deze voor het eerst getest (*Staatsblad* 1985, nr. 88; BiZA 1991; Duin, 1992a; Rosenthal, 1993). De derde periode loopt van 2000 tot heden. Deze begint met de rampen van Enschede en Volendam. Daar oordelen de onderzoekscommissies dat de rampenbestrijdingsorganisatie ernstig is tekortgeschoten. De doorontwikkeling van de rampenbestrij-

Tabel 1 *Achtergronden van de drie geïnterviewde sleutelfiguren*

Geïnterviewde	Functie	Interview
G. van Staalduinen	Hoofd opleiding Rijksbrandweer Academie 1981-1988 Adjunct-directeur regionale brandweer Rotterdam Rijnmond 1989-1999 Secretaris Commissie Onderzoek Volendam	29-06-2012
J. Blom	Docent Rijksbrandweer Academie, BB* 1977-1984 Staffunctionaris rampenbestrijding GGD 1984-1996 Hoofd bureau GHOR Zwolle 1996-2018	27-06-2012
M. de Ruiter	BB 1968-1972 Kabinet brandweer gemeente Papendrecht resp. Capelle aan den IJssel 1975-1985 Hoofd Rampenbestrijding en Civiele Verdediging Rotterdam Rijnmond 1985-1989 Kernteamlid Nederlands Instituut voor Urgentiegeneeskunde 2000-2002	23-08-2017

* BB: Bescherming Bevolking

dingsorganisatie wordt een speerpunt van het kabinetsbeleid (Commissie Onderzoek Vuurwerkramp, 2001; Commissie Onderzoek Cafébrand, 2001; BZK, 2002).

3 Theoretisch kader

Dit onderzoek analyseert de beleidsontwikkeling vanuit een (bureau)politiek en een organisatiekundig perspectief. In de definitie van Rosenthal speelt bureaupolitiek een belangrijke rol bij (de voorbereiding van) rampen. Rosenthal (1991) definieert bureaupolitiek als:

‘Bureaupolitiek houdt belangenconcurrentie in het ambtelijk apparaat in, die zich uit in door ambtelijke functionarissen en instellingen geëntameerde politieke processen en gedragingen.’

Bureaupolitiek krijgt vooral daar kans waar een strijdpunt niet de volle aandacht van een politiek bestuurder heeft, maar wel zo belangrijk is dat belanghebbende ambtelijke diensten zich er druk over maken en hardnekkig in ‘concurrentie’ gaan (Rosenthal, 1994: 309). Een belangrijk kenmerk van bureaupolitiek is dat bureaupolitieke besluiten vaak ingewikkelde compromissen zijn, die nauwelijks anticiperen op de implementatie van deze besluiten (Rosenthal, 1991; Helsloot, 2007). Het organisatiekundig kader is de door Scholtens geïntroduceerde ‘Beethovenfout voor samenwerking’. De ‘Beethovenfout voor samenwerking’ is de onjuiste gedachte dat centrale sturing door een hiërarchisch leider (de opperbevelhebber en de operationeel leider) noodzakelijk is om multidisciplinaire samenwerking af

te dwingen tijdens de acute fase van een rampsituatie. De achterliggende gedachte is dat de leider over voldoende informatie beschikt om de totale rampenbestrijding te kunnen aansturen, terwijl de praktijk al decennialang heeft uitgewezen dat de informatievoorziening gedurende de eerste uren gefragmenteerd is en prioriteitstelling gedurende de eerste uren op een lager niveau plaatsvindt. Daarom is decentrale besluitvorming met zelfsturing en netwerkmanagement tijdens de acute fase veel effectiever en is de hiërarchisch leider achterhaald (Quarantelli, 1988; Dynes, 1994; Scholtens, 2007; Helsloot, 2007; Boin, 2010; Wolbers, 2016). De stelling van Scholtens is dat de noodzaak van gestuurde samenwerking tijdens de ramp overschat wordt en tijdens de voorbereiding juist onderschat wordt (Scholtens, 2007).

In dit artikel worden deze twee perspectieven, bureaupolitiek en de gepercipiëerde noodzaak van samenwerking, gebruikt om de resultaten van de interviews, de literatuur en de evaluaties van belangrijke grote incidenten te analyseren. Per periode worden de belangrijkste gebeurtenissen samengevat in een tabel waar zij gecategoriseerd worden op basis van deze twee perspectieven. In de discussieparagraaf (par. 8) worden de beperkingen van deze analysemethode besproken.

4 1952-1975: een rampenbestrijdingsorganisatie voor vredesrampen

In 1952 worden de Brandweerwet en de Wet bescherming bevolking vastgesteld. In die tijd is Nederland in opbouw en heerst de koude oorlog. Voor vredesrampen bestaat geen rampenbestrijdingsorganisatie. De Bescherming Bevolking (hierna: BB) is voornamelijk gericht op oorlogsrampen en de brandweer is gericht op branden en kleinschalige hulpverlening. Na de watersnoodramp van 1953 wordt aan artikel 37 van de Wet bescherming bevolking de mogelijkheid toegevoegd om de BB – met een Koninklijk Besluit – in te schakelen bij grote rampen of de dreiging daarvan (Regeling bestrijding vredesrampen 13 oktober 1955). Dit betekent dat de BB haar bevoegdheden uit artikel 10 van de Wet bescherming bevolking kan uitoefenen. Daarin krijgt de burgemeester het opperbevel en laat hij zich bijstaan door een commando dat onder leiding staat van een hoofd bescherming bevolking. Deze voert namens de burgemeester het bevel (*Staatsblad* 1952, nr. 404).

4.1 Vredesrampen

Als in 1960 Tuindorp-Oostzaan overstroomt, ondersteunt de BB de hulpverlening. Na afloop evalueert het hoofd BB van de gemeente Amsterdam de organisatie van de rampbestrijding (Gemeente Amsterdam, 1960). Hij concludeert dat er tijdens de evacuatie geen richtlijnen bestonden om te komen tot een organisatie voor de rampbestrijding. Daardoor was de hulpverlening in de eerste uren traag en maakte deze een verwarde indruk. Zijn oplossing is 'een alarmeringsschema voor plotselinge vredesrampen in een grote stad', waarin de 'leider uitvoering' (de huidige operationeel leider) *tijdens* de ramp wordt aangewezen door burgemeester en wethouders (Gemeente Amsterdam, 1960). Deze kan het hoofd van de BB, politie, brandweer of gemeente zijn. Dit is de eerste regeling die is opgesteld om

op gemeentelijk niveau multidisciplinaire samenwerking af te dwingen bij vredesrampen.

Bij de brandweer groeit het besef dat zij niet zijn opgewassen tegen de toenevende risico's rond energie, verkeer en (chemische) industrie. Vanaf 1961 pleit de Brandweerraad voor de vrijwillige oprichting van regionale brandweerorganisaties (Boot, 1979), maar initiatieven lopen vast op de angst van gemeenten om hun autonomie te verliezen (Koppers, 1990). Dit verandert als de Brandweerraad in 1968 een advies uitbrengt aan minister Beernink. Daarin vraagt hij naast de regionalisering ook aandacht voor de hulpverlening bij andersoortige calamiteiten als branden. De vorming van regionale brandweren is een eerste stap naar een hulpverleningsdienst die het gat tussen de dagelijkse hulpverlening en de hulpverlening bij vredesrampen opvult (Boot, 1979). In 1969 erkent minister Beernink de voordelen van zo'n algemene hulpverleningsorganisatie, gecentreerd op een regionaal geschoeide brandweer met inschakeling van de Bescherming Bevolking (Duin, 1987). Daarvoor installeert de minister een stuurgroep Coördinatie Hulpverleningsdiensten. Deze stuurgroep komt eind 1970 met een advies. De brandweer moet met de BB fuseren tot één hulpverleningsdienst en er moet een duidelijke bevelvoering komen (Stuurgroep Coördinatie Hulpverlening, 1970). Het Rijk moet medeverantwoordelijkheid door medefinanciering aanvaarden. De brandweer ziet niets in een fusie met de BB en start een lobby voor het behoud van de brandweer (Koppers, 1990). Het duurt daarna vier jaar, voordat minister De Gaay Fortman een compromis aan de Tweede Kamer stuurt: de nota hulpverlening bij ongevallen en rampen (Handelingen II 1974/75, 13263, nr. 2). In die tussentijd verandert de toon van het politieke debat. De naoorlogse generatie manifesteert zich en is kritisch over de welvaart en de industrie. Het ongeval bij Marbon van 10 augustus 1971 zorgt voor hevige politieke debatten in de gemeenteraad van Amsterdam (Duin, 1992a). De explosie van een gaswolk in Flixborough in 1974 leidt tot Kamervragen. Als daaruit blijkt dat het productieproces bij DSM vrijwel identiek is aan Flixborough, leidt dit tot nieuwe Kamervragen. Het Limburgse Kamerlid Koning vraagt of er in Geleen een goed georganiseerde en *gecoördineerde* rampenbestrijding is en of de bevolking weet hoe zij bij een calamiteit moet handelen. Nog voordat de minister antwoord kan geven, explodeert op 7 november 1975 de tweede naftakraker bij DSM. Dit ongeluk slaat in als een bom bij de Kamerleden en zorgt voor een politieke omslag (Duin, 1992a). Zij willen snel maatregelen en willen dat de nota hulpverlening nog voor het kerstreces wordt behandeld (Duin, 1987).

De nota markeert een nieuw tijdperk in de rampenbestrijding (Handelingen II 1974/75, 13263, nr. 2). Het Rijk erkent naast de bestrijding van oorlogsrampen ook haar verantwoordelijkheid voor de bestrijding van vredesrampen en staat aan de wieg van een nieuwe rampenbestrijdingsorganisatie. De gewestelijke brandweer krijgt het primaat voor vredesrampen, maar krijgt in tegenstelling tot de BB geen gedelegeerde bevoegdheid om het gezamenlijk optreden van de andere diensten zoals de politie, het ambulancevervoer, het Rode Kruis en bedrijven te regelen. Dat krijgt de opperbevelhebber (de burgemeester)

Bernard Groot & Ira Helsloot

‘omdat deze zelf voldoende tijd heeft om zich actief met de ramp bezig te houden en leiding te geven. Nochtans ligt het in de rede dat de gewestelijke (brandweer)commandant de bestrijdingsacties en de hulpverlening ter plaatse *coördineert*’ (Handelingen II 1974/75, 13263, nr. 2, p. 11).

Met deze passage reageert de minister op het pleidooi van de invloedrijke Rotterdamse brandweercommandant Vossenaar ‘*dat bij de beslissing om de brandweer de kern te doen zijn van de hulpverleningsorganisaties ook moet worden besloten de brandweercommandant (de operationeel leider) met de coördinatie te belasten*’ (Handelingen II 1974/75, 13263, 13107, nr. 6). Dit pleidooi is hoogstwaarschijnlijk een bureaupolitieke zet om het primaat van de vredesrampen bij de brandweer te verankeren (interview G. van Staalduinen, M. de Ruiter).

4.2 Analyse 1952-1975

Tabel 2 vat de belangrijkste gebeurtenissen samen, die zijn onder te verdelen naar de bureaupolitiek en de Beethovenfout voor samenwerking.

Tabel 2 *Belangrijkste gebeurtenissen tussen 1952-1975 voor de bureaupolitiek en de Beethovenfout voor samenwerking*

	Bureaupolitiek	Beethovenfout
Alarmeringsschema Amsterdam 1960		X
Voorgestelde fusie Brandweer en BB	X	
Burgemeester heeft voldoende tijd om leiding te geven aan een vredesramp		X
Introductie OL	X	X

Het alarmeringsschema met het aanwijzen van de leider uitvoering in Amsterdam toont hoe de BB denkt over bevelvoering en illustreert de Beethovenfout voor samenwerking. De voorgestelde fusie en opheffing van de brandweer door de stuurgroep Coördinatie Hulpverleningsdiensten zorgt voor een felle bureaupolitieke strijd tussen de brandweer en de BB. De daaruit voortvloeiende nota hulpverlening is een bureaupolitiek compromis. De brandweer hoeft niet te fuseren en krijgt zowel een regionale brandweer als het primaat voor de vredesrampen, maar niet de bevoegdheid om de coördinatie van de rampenbestrijding voor te bereiden, noch de gedelegeerde bevoegdheid voor de coördinatie van het gezamenlijke optreden van de andere diensten. Ter compensatie krijgt de brandweer een operationeel leider, die de bestrijdingsacties en de hulpverlening ter plaatse coördineert.

5 1975-2000: de nieuwe rampenbestrijdingsorganisatie

Tussen 1975 en 1980 gebeurt er weinig in de rampenbestrijding en vechten de brandweer en de BB een bureaupolitieke strijd uit over de vraag hoe de Nota Hulpverlening moet worden uitgewerkt (Koppers, 1990). Dit verandert als minis-

ter Wiegel in mei 1980 besluit de BB op te heffen vanwege de bezuinigingen (Handelingen II 1979/80, 15817, nr. 5). Plotseling krijgt de brandweer het volledige primaat van de rampenbestrijding voor zowel oorlogsrampen als vredesrampen. Op 1 januari 1986 moet een nieuwe rampenbestrijdingsorganisatie operationeel zijn (Koppers, 1990).

5.1 *De Rampenwet en de Brandweerwet*

De eerste helft van de jaren tachtig staat in het teken van de discussie over de Rampenwet en de Brandweerwet. Deze wetten treden in 1985 in werking. De Brandweerwet regelt dat de regionale brandweer verantwoordelijk is voor het voorbereiden van de coördinatie van de rampenbestrijding en het regelen van de operationele leiding (*Staatsblad* 1985, nr. 87). De Rampenwet regelt de bevoegdheden en verantwoordelijkheden op bestuurlijk en uitvoerend niveau (*Staatsblad* 1985, nr. 88). In februari 1980 verschijnt de conceptontwerp-Rampenwet 1980 (BiZa, 1980). Daar wordt voor het eerst gesproken over de operationele leiding:

‘Hij die de leiding over de brandweer heeft is tevens belast met de operationele leiding van de rampenbestrijding, tenzij de burgemeester een andere voorziening treft.’

De memorie van toelichting stelt dat de uitvoering van de coördinatie (de operationele leiding) tot dan niet is geregeld (BiZa, 1980: 4). Dat is de argumentatie om de operationele leiding wettelijk vast te leggen. Over de operationele leiding stelt de memorie dat de uitvoering van de coördinatie (de operationele leiding) van de totale rampenbestrijding het beste in handen is van degene die belast is met de feitelijke leiding van de brandweer: de gemeentelijke of regionale brandweercommandant.

‘De operationeel leider bepaalt wat van iedere dienst verlangd wordt waarbij zij die de feitelijke leiding hebben over de optredende diensten binnen hun eigen dienst blijven bepalen wie en wat concreet wordt ingezet en hoe de uitvoering van hun taakonderdelen zal gebeuren.’ (BiZa, 1980: 14)

Deze formulering komt consequent terug in de beleidsstukken en maakt duidelijk dat de OL geenszins, zoals de BB, de gedelegeerde bevoegdheid krijgt tot het opperbevel over de andere operationele diensten, terwijl de brandweer wel het primaat heeft gekregen voor de bestrijding van oorlogsrampen. In deze periode durft de brandweer niet te lobbyen voor een krachtige OL met een operationeel opperbevel, omdat zij bang is om daarmee de interesse van de politie te wekken voor de rampenbestrijding (Lochem, 2007). ‘De OL ontstond in een tijd dat de brandweer de BB wilde overnemen en wilde voorkomen dat de politie interesse kreeg’ (interview G. van Staaldunin).

5.2 *De nieuwe opleiding van de OL*

Binnen de brandweer woedt de discussie of zij de OL kan leveren en wat de positie van de OL moet zijn: ‘Opperbevel is “alles”, maar niet haalbaar, OL is het opperbe-

Bernard Groot & Ira Helsloot

vel “minus het hoe en waarom” en coördinator is “niets” (interview G. van Staalduinen).

“Zeker in de begintijd hebben de “beperkte bevoegdheden” een grote invloed gehad op veel brandweercommandanten die deze functie moesten uitoefenen. Zij waren opgeleid in de militaire doctrine en niet iedereen had de kwaliteit om de afslag naar multidisciplinair te maken. Daarmee werd de functie van OL alleen “een streep erbij”.¹ (interview J. Blom)

In mei 1982 worden de eerste operationeel leiders van de brandweer opgeleid in de cursus Stafdienst van de Rijksbrandweeracademie. De academie bepaalt dat operationele leiding het ‘opperbevel minus het hoe en waarmee’ is. Daarmee wordt bedoeld dat de OL het opperbevel heeft zonder dat deze in de bevoegdheden van de andere organisaties treedt. Echter, deze opvatting wordt niet door de andere diensten gedeeld (Rijksbrandweeracademie, 1982; interview G. van Staalduinen).

‘In 1983-1984 heb ik de OL getraind. Je moet je daar niet veel van voorstellen. Veel commandanten waren de melkboer of de groenteman. ... Dacht je nu echt dat een GGD-directeur zich iets liet zeggen door een operationeel leider?’ (interview J. Blom)

De cursus duurt vijf dagen en besteedt veel aandacht aan de onderwerpen ‘organisatie van de rampenbestrijding’ en ‘commandovoering’. De cursus gebruikt de top-down militaire doctrines (Nibra, 2005), maar moet deze zo zien in te passen, dat deze ook tegemoetkomen aan de beleidsmatige visie van de wetgever, die bottom-up is. Daarmee zit de cursus in een lastige spagaat tussen enerzijds top-down en anderzijds bottom-up werkwijzen. Deze tegenstelling komt later in de Blauwdruk voor de ‘Unité de doctrine’ duidelijk naar voren, waar wordt gesteld dat alle andere diensten hun eigen ‘leidingstructuur met *waarschijnlijk* éénhoofdige leiding en een lijn-stafstructuur hebben. De exacte wijze van opbouw daarvan is niet van belang, maar de kennis daarvan wel’ (SAVE, 1986: 32). Zo worden de operationeel leiders van de brandweer opgeleid in het operationeel ‘opperbevel minus het hoe en waarmee’, een positie die niet door de andere hulpverleningsdiensten wordt erkend.

5.3 Het project reorganisatie rampenbestrijding

De tweede helft van de jaren tachtig staat in het teken van het project reorganisatie rampenbestrijding (BiZa, 1991). Daar wordt de structuur van de huidige rampenbestrijdingsorganisatie ontwikkeld. Het project start met een blauwdruk voor een ‘Unité de Doctrine’ (Save, 1986). Deze blauwdruk wordt uitgewerkt in de Handleiding Rampenbestrijding (BiZa, 1990). De nieuwe rampenbestrijdingsorga-

1 De uitdrukking ‘een streep erbij’ staat voor een promotie naar een hogere rang. In dit verband dus een promotie op de formele grond van aanstelling als OL zonder dat dit een inhoudelijke verzwaring van de functie betekende.

nisatie heeft een militaire commandostructuur op operationeel, tactisch en strategisch niveau. Het tactische en strategische niveau bestaat uit het uitvoeringscoördinerende en het beleidsadviserende deel van de gemeentelijke rampenstaf. Deze heten later het regionaal operationeel team (ROT) en het gemeentelijk beleidsteam. De OL zit het ROT voor en is opperbevelhebber van het beleidsteam. De taak van de OL is om:

‘beleidsbeslissingen te vertalen in operationele opdrachten en de taakuitvoering van de diensten af te stemmen. Het gaat daarbij om taakafbakening, taakaansluiting, en het scheppen van voorwaarden voor een succesvolle uitvoering. De operationeel leider treedt daarbij niet in de verantwoordelijkheden van de diensten’ (BiZa, 1990: III-I-1).

In 1991 verschijnt de eindrapportage (Biza, 1991). Daarin worden de drie principes van de moderne rampenbestrijding samengevat:

- ‘de brandweer vormt de operationele kern van de nieuwe organisatie.
- voorop staat de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de gemeenten voor de rampenbestrijding.
- rampenbestrijding wordt onder alle omstandigheden opgedragen aan de diensten die met de dagelijkse hulpverlening zijn belast.’

De burgemeester heeft het opperbevel. De OL heeft de operationele leiding. Deze functie ligt in principe bij de gemeentelijke brandweercommandant, tenzij de burgemeester anders beslist. De OL zit in de rampenstaf, die de burgemeester adviseert én assisteert. Hij geeft in opdracht van de burgemeester aanwijzingen die erop gericht zijn om de ramp gecoördineerd te bestrijden. Het gaat daarbij niet om het hoe, maar om het wat. Hij is verantwoordelijk voor de manier waarop alle diensten samenwerken. ‘Hij coördineert, stimuleert, lost geschillen op of legt deze aan de burgemeester ter beslissing voor.’ (BiZa, 1991: 30-31) Opvallend is de passage over samenwerking bij de voorbereiding van de coördinatie van de rampenbestrijding, waarin niet het probleem van de beperkte bevoegdheden van de brandweer, maar de brandweer zelf ter discussie wordt gesteld. Daar staat dat ‘de brandweer verder dient te groeien in zijn rol van “manager” van het rampbestrijdingsproces op operationeel niveau’ (BiZa, 1991: 36).

In 1990 is de regionale brandweer verantwoordelijk voor de voorbereiding van de rampenbestrijding en levert de gemeentelijke brandweer de operationeel leider. Daarmee zijn voorbereiding en uitvoering verdeeld over de regionale en de gemeentelijke brandweer.

5.4 *Het project versterking brandweer*

In 1992 wordt de nieuwe rampenbestrijdingsorganisatie voor het eerst serieus getest bij de explosie van de chemische fabriek Cindu en het neerstorten van het El Al vliegtuig in de Bijlmermeer (Duin, 1992b; Rosenthal, 1993). Eerst is men lovend over de organisatie van de rampenbestrijding, maar dit klimaat slaat snel

Bernard Groot & Ira Helsloot

om en mondt uit in de enquête van de vliegcrash Bijlmermeer (Enquêtecommissie vliegcrash Bijlmermeer, 1999; Lochem, 2007).

In 1993 verschijnt het eindrapport 'de brandweer verlegt haar grenzen' (Afstemingsorgaan regionale brandwieren, 1993). Minister Dales wil, na de reorganisatie van de politie, ook de brandweer reorganiseren. Als de minister op 10 januari 1994 overlijdt, worden met haar haar grootse plannen ten grave gedragen.

In 1994 start minister Dijkstal het project versterking brandweer (BiZa, 1994). Hij legt het zwaartepunt van de reorganisatie op regionaal niveau. Het belangrijkste doel is om de brandweer bij grootschalige ongevallen en rampen bestuurlijk, organisatorisch en operationeel als een samenhangende en slagvaardige organisatie te laten functioneren. Het plan beschrijft negen ijkpunten voor de regionale rampenbestrijding. Voor de OL vallen drie ijkpunten op (BiZa, 1994: 4):

- 'Er moet een regeling komen over het gezag bij regionale incidenten.
- Er moet een regeling komen over de operationele leiding bij incidenten van meer dan plaatselijke betekenis.
- Er moeten regionale coördinatiecentra komen, die bestaan uit een regionaal operationeel centrum en een regionaal beleidscentrum.'

De eerste twee ijkpunten zijn illustratief voor symbolische handelingen. Men richt zich op regionale incidenten en ontloopt zo het echte probleem: het onvoldoende functioneren van de operationeel leider. Op de achtergrond speelt de discussie wie de OL mag leveren: de gemeentelijke of de regionale brandweer? In 1996 wordt besloten dat de regionaal commandant de OL wordt (Doorn, 2001: 115).

Het derde ijkpunt, het regionaal coördinatiecentrum – waar het ROT zit – zorgt ervoor dat de OL op (grote) afstand komt van het beleidsteam, dat in het gemeentehuis zit. Dit compliceert de spilfunctie van de OL aanzienlijk, waardoor de OL steeds vaker adviseur van het beleidsteam wordt.

Op 10 december 1999 stuurt staatssecretaris De Vries de eindrapportage van het project versterking brandweer naar de Tweede Kamer. Hij stelt dat de regionale brandwieren en gemeenten de beleidsvoornemens uit de organisatieplannen moeten invoeren en structureel verankeren in het beleid. De regionale brandweer moet zijn centrale functie niet alleen bij de bestrijding maar ook bij de voorbereiding vormgeven. Daarbij vraagt de samenwerking tussen de disciplines aandacht (Stuurgroep PVB, 1999). Dit standpunt komt in de beleidsnota rampenbestrijding 2000-2004 (BZK, 1999).

Eind jaren negentig komt de gezamenlijke voorbereiding en uitvoering van de rampenbestrijding weer in handen van de regionale brandweer. Geconstateerd wordt dat de spilfunctie in de voorbereidingsfase tekortschiet en moet worden verankerd in het beleid. In diezelfde periode worden regionale coördinatiecentra ingericht, waardoor de OL uit de gemeentelijke rampenstaf verdwijnt en vaak op grote afstand van de burgemeester en het beleidsteam komt te zitten.

5.5 Analyse 1975-2000

Tabel 3 vat de belangrijkste gebeurtenissen samen, die zijn onder te verdelen naar de bureaupolitiek en de Beethovenfout voor samenwerking.

Tabel 3 *Belangrijkste gebeurtenissen tussen 1975-2000 voor de bureaupolitiek en de Beethovenfout voor samenwerking*

	Bureaupolitiek	Beethovenfout
Oppperbevel minus het hoe en waarmee	X	X
Regeling gezag regionale incidenten, operationele leiding bij incidenten met meer dan plaatselijke betekenis	X	
Inrichten regionale coördinatiecentra (ROT)		X

De brandweer wil het opperbevel met een hiërarchisch leider, maar wordt genoodzaakt om genoegen te nemen met het opperbevel minus het hoe en waarmee. Zelfs dit compromis wordt niet door de andere diensten erkend en zij trekken zich weinig aan van de OL (Lochem, 2007). Het (bureau)politieke handelen uit zich in de twee eerste ijkpunten uit het plan van aanpak project versterking brandweer, waar niet het onvoldoende functioneren van de OL ter discussie staat, maar de regelingen over het gezag bij regionale incidenten en de operationele leiding bij incidenten met meer dan plaatselijke betekenis. Alleen de regionale coördinatiecentra, waar het ROT gehuisvest is, komen van de grond. Juist deze professionaliseringsslag belemmert het functioneren van de OL als gevolg van de Beethovenfout voor samenwerking. Het op afstand zetten van het uitvoeringscoördinerende deel van de rampenstaf doorbreekt de as tussen de burgemeester en de OL (die de burgemeester adviseert én adviseert in de rampenstaf). Daardoor wordt de operationele taak van de OL als vanzelf verzwaaard en de bestuurlijke taak gemarginaliseerd tot het adviseren van het beleidsteam, terwijl er juist een omgekeerde beweging nodig is om effectief te kunnen functioneren.

6 2000-2017: de nieuwe rampenbestrijdingsorganisatie versterkt

De enquête van de vliegcrash Bijlmermeer, en de rampen van Enschede en Volendam hebben een grote impact op de rampenbestrijding. Veiligheid wordt een belangrijk politiek thema en speerpunt van het kabinetsbeleid (BZK, 2002). De kritiek op de rampenbestrijding is fors. De rekenkamer concludeert dat de door de minister ingezette initiatieven nog niet geleid hebben tot een goed functionerende rampenbestrijdingsorganisatie (Handelingen II 2000/01, 27795, nr. 2, p. 21). Nog scherper is de kritiek op de Nieuwjaarsbrand. De commissie is onthutst over de ernstige tekortkomingen op de voorbereiding van de rampenbestrijding door de gemeente Edam-Volendam en de hulpverleningsdiensten (BZK, 2001a: 9). De regering reageert met de kabinetsstandpunten Vuurwerkcramp en Nieuwjaarsbrand Volendam en kiest ervoor om de huidige structuur van de rampenbestrijdingsorganisatie te versterken (BZK, 2001a; BZK, 2001b). Daarbij gebruiken zij de aanbevelingen uit de eindrapportage van het project versterking brandweer.

Eerst richt de overheid zich op het verbeteren van de planvorming, de multidisciplinaire samenwerking en het toezicht (de Wet kwaliteitsbevordering rampenbestrijding) en vervolgens op de vorming van de veiligheidsregio's en de regionalisatie van de brandweer (de Wet veiligheidsregio's).

6.1 *Wet kwaliteitsbevordering rampenbestrijding*

De Wet kwaliteitsbevordering rampenbestrijding regelt de multidisciplinaire samenwerking en het toezicht op de hulpverleningsdiensten. Het toezicht richt zich voornamelijk op het beoordelen van plannen. Opvallend is de passage over de OL in de memorie van toelichting waar de Raad van State zich afvraagt of de brandweercommandant bij een langdurig optreden wel voldoende is toegerust voor zijn taak. Enerzijds maakt hij deel uit van het beleidsteam en anderzijds moet hij leidinggeven aan de hulpverleningsdiensten. Deze taak vraagt andere kwaliteiten en capaciteiten. De Raad van State vraagt zich af of het verstandig is om de taak te splitsen in een bestuurlijke en een operationele taak. (Handelingen II 2002/03, 28664, nr. 3, p. 33). In 2008 sluit de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) hierop aan. In het advies 'beter besturen bij rampen' stelt de ROB dat er geen sprake is van operationele leiding: de operationele leiding van de brandweer is te veel gefocust op het bestrijden van de oorzaak van de ramp en komt te weinig toe aan alle andere processen (ROB, 2008: 9). Daarom stelt het ROB voor om de politie de operationele leiding te geven. Achter het oordeel van het ROB ligt de visie dat de OL zowel een operationele als bestuurlijke taak heeft.

6.2 *Wet veiligheidsregio's*

De Wet kwaliteitsbevordering rampenbestrijding is een tussenstop naar de Wet veiligheidsregio's. De brandweer wordt geregionaliseerd en de rampenbestrijding wordt op regionale schaal versterkt. Op 1 oktober 2010 treedt de Wet veiligheidsregio's in werking. De wet is het antwoord van Nederland op de vuurwerkramp van Enschede en de cafébrand in Volendam (Handelingen II 2006/07, 31117, nr. 3). Daar verliest de brandweer het primaat van de rampenbestrijding. Dat ligt nu bij de veiligheidsregio. Behalve de rampenbestrijding krijgt de veiligheidsregio ook het primaat van de crisisbeheersing. In diezelfde wet verliest de brandweer de voorkeur om een OL te leveren. De OL komt alleen in beeld bij bovenlokale rampen en crises. In artikel 39 staat dat de voorzitter van de veiligheidsregio een regionaal operationeel leider aanwijst, die belast is met de leiding van het regionaal operationeel team en deelneemt aan de vergaderingen van het regionaal beleidsteam. In tegenstelling tot de Rampenwet stelt de Wet veiligheidsregio's nadere eisen aan de operationeel leider. Zo staat in de ministeriële regeling een functiebeschrijving en een beschrijving van de taken van de operationeel leider (BZK, 2010). De functiebeschrijving gebruikt vier niveaus: besturen, richten, inrichten en verrichten. De regionaal OL functioneert op het derde niveau 'richten'. Dit is het leiding geven aan de operationele prestaties. De OL ontvangt leiding en legt verantwoording af aan de burgemeester. Hij geeft leiding aan de leden van het operationeel team en richting aan de crisisorganisatie. Hij plant en monitort de operationele prestaties binnen de bestuurlijke kaders. De kerntaken van de regionaal operationeel leider zijn leiding geven aan het ROT en adviseren

en informeren aan/van het beleidsteam (BZK, 2010). De indeling in het derde niveau 'richten' valt hier het meeste op. De OL zit daarmee een niveau lager dan de andere leden van het beleidsteam. Die zitten op het niveau besturen. Dit is het leiding geven aan bestuurlijke prestaties. Dit impliceert dat de OL niet meer in het beleidsteam thuishoort en een voornamelijk operationele taak heeft. Deze taak is vergelijkbaar met de gesplitste operationele taak van de Raad van State. Deze opvatting staat haaks op de wet, die bepaalt dat de regionaal OL deelneemt aan de vergaderingen van het regionaal beleidsteam en juist een gecombineerde operationele en bestuurlijke taak heeft.

Na 2010 wordt de brandweer geregionaliseerd en krijgt de veiligheidsregio het primaat van de rampenbestrijding. De burgemeester blijft opperbevelhebber en de ontkleurde OL krijgt geen gedelegeerde bevoegdheid om zelfstandig operationele besluiten te nemen.

6.3 Evaluatie van de Wet veiligheidsregio's

In 2013 verschijnt de eerste evaluatie van de Wet veiligheidsregio's (Hoekstra, 2013). De commissie constateert dat de wet een gunstig effect heeft gehad op de kwaliteit en effectiviteit van de rampenbestrijding, maar constateert ook dat de multidisciplinaire samenwerking en de voorbereiding op de crises nog altijd te wensen overlaat. Er is bijvoorbeeld onvoldoende aandacht voor bovenregionale samenwerking, regelmatig oefenen en de rol van de rijksoverheid. De commissie adviseert om het toezicht aan te scherpen en meer landelijke uniformiteit en standaardisatie te realiseren en sluit aan op het advies van de Bestuurlijke Werkgroep Bovenregionale Samenwerking om de taak en rol van de Regionaal Operationeel Leider in de regelgeving duidelijker te expliciteren (NCTV, 2012).

6.4 Analyse 2000-heden

Tabel 4 vat de belangrijkste gebeurtenissen samen, die zijn onder te verdelen naar de bureaupolitiek en de Beethovenfout voor samenwerking.

Tabel 4 *Belangrijkste gebeurtenissen na 2000 voor de bureaupolitiek en de Beethovenfout voor samenwerking*

	Bureaupolitiek	Beethovenfout
Advies Raad van State		X
Advies ROB		X
Functiebeschrijving OL ministeriële regeling		X
Evaluatie Wet veiligheidsregio's		X
Expliciteren taak en rol OL	X	

Het advies van de Raad van State, het ROB, de functiebeschrijving van de OL in de ministeriële regeling en de evaluatie van de Wet veiligheidsregio's zijn recente voorbeelden van de Beethovenfout voor samenwerking. Met name de functiebeschrijving uit de ministeriële regeling bemoeilijkt het effectief functioneren van de OL in een ROT op afstand van het beleidsteam. Het advies om de taak en rol in

de regelgeving duidelijker te expliciteren is vergelijkbaar met de twee ijkpunten uit het project versterking brandweer: niet het onvoldoende functioneren van de operationeel leider staat ter discussie, maar het standaardiseren van de rol en taak van de OL.

7 Algemene analyse

Deze studie onderzoekt de vraag hoe het ontstaan en in stand houden van de onwerkbare wettelijke taak en positie van de operationeel leider is te verklaren vanuit een (bureau)politiek en organisatiekundig perspectief.

Effectieve bureaupolitiek van de brandweer zorgt ervoor dat de kleine brandweer overleeft ten koste van de veel grotere BB en uitgroeit tot de spil van de huidige hulpverleningsdienst. De OL heeft een belangrijke rol in dit proces gespeeld. De introductie van deze functie in 1975 door de Rotterdamse brandweercommandant Vossenaar is hoogstwaarschijnlijk een bureaupolitieke zet geweest om het primaat van de vredesrampen bij de brandweer te verankeren. Als de brandweer in 1980 het primaat van de rampenbestrijding krijgt, krijgt deze niet de gedelegeerde bevoegdheid van het operationeel opperbevel. Daarvoor is de brandweer te zwak. De brandweer moet behoedzaam manoeuvreren om de OL te mogen leveren. Zo ontstaat het 'opperbevel minus het hoe en waarmee'. Deze functie is dermate uitgekleeft, dat de andere diensten zich weinig hoeven aan te trekken van de OL tijdens een ramp, laat staan tijdens de voorbereiding van de rampenbestrijding. Daarmee wordt de functie alleen een mogelijkheid om formeel gepromoveerd te worden naar een volgende rang. Dat betekent dat veel brandweercommandanten, in alle de hoogste rang, de interesse in deze functie verliezen. Vervolgens probeert de brandweer de functie te versterken. Dit lukt niet, omdat de brandweer constant rekening moet houden met grotere partijen, zoals de politie. Deze is aan de ene kant niet geïnteresseerd in het politiek riskante primaat van de rampenbestrijding (Koppenjan, 1987: 283), maar wil zich aan de andere kant niet laten overrulen door de brandweer, die het opperbevel wil. Zo ontstaat een patstelling, waarbij de OL nauwelijks in de praktijk effectief kan zijn en beleidsmatig een symbolische bureaupolitieke figuur wordt. Uitingen van deze symboliek zijn de twee eerste ijkpunten uit het plan van aanpak project versterking brandweer, waarbij er regelingen moeten komen over het gezag bij regionale incidenten en de operationele leiding bij incidenten met meer dan plaatselijke betekenis, om zo het echte probleem – het onvoldoende functioneren van de brandweer – te ontlopen (BiZa, 1994). Alleen de regionale coördinatiecentra, waar het ROT gehuisvest is, komen van de grond, maar juist deze professionaliseringsslag belemmert het functioneren van de OL die daardoor nog verder van de burgemeester komt te zitten. Als in 2010 de bakens worden verzet en de veiligheidsregio's het primaat van de rampenbestrijding krijgen en de OL wordt ontkleurd, heeft de OL een onduidelijke wettelijke taak zonder duidelijke bevoegdheden gekregen in een ROT dat op afstand van het beleidsteam zit. De OL heeft daardoor momenteel nog steeds een onwerkbare wettelijke taak en positie, zoals zal blijken uit aankomende evaluaties.

8 Discussie

8.1 Methodologische beperkingen

Dit kwalitatieve onderzoek is deels gebaseerd op de resultaten van semi-structureerde interviews met drie sleutelfiguren, die in de jaren tachtig nauw betrokken waren bij de ontwikkeling van de nieuwe rampenbestrijdingsorganisatie. Daarmee loopt het onderzoek deels het risico op 'elite bias' (Miles, 1994). Om dit risico zo veel mogelijk te ondervangen, zijn de resultaten van de interviews aangevuld en vergeleken met de resultaten uit de literatuurstudie, de evaluaties van de incidenten en de resultaten van de vier geïnterviewde materiedeskundigen.

Verder beperkt deze studie zich tot een analyse met behulp van de perspectieven 'bureaupolitiek' en 'de Beethovenfout voor samenwerking'. Door deze afbakening vallen mogelijke alternatieve of juiste verdiepende verklaringen buiten de beschouwing van dit artikel. Te denken valt aan het perspectief van (on)bewust symbolische besluitvorming in de rampenbestrijding (Helsloot, 2007) en een diepere analyse van het ontstaan van *policy windows* (Kingdon, 2003).

8.2 Kan het anders?

De voorgaande analyse van de beleidsontwikkeling verklaart de onwerkbare positie van de OL in de huidige gangbare wettelijk voorgeschreven drielagencrisisorganisatie. Enkele veiligheidsregio's hebben deze positie onderkend en buitenwettelijke maatregelen getroffen. In 2011 is een nieuwe tweelagencrisismanagementorganisatie geïmplementeerd in de veiligheidsregio Drenthe. Deze organisatie gaat vooral uit van decentrale besluitvorming tijdens de acute fase met een mogelijkheid voor de opperbevelhebber om acuut in te grijpen. De organisatie kent een operationeel en een bestuursondersteunend deel. Het operationele deel bestaat uit operationele, regionale en gemeentelijke diensten die zo zelfstandig mogelijk hun deel van de rampenbestrijding invullen. Het bestuursondersteunend deel bestaat uit een kerncrisisteam gevormd door een operationeel leider, een strategisch communicatieadviseur en een bestuurlijk adviseur. Dit team adviseert en informeert de verantwoordelijke burgemeester zonder dat formele vergaderingen noodzakelijk zijn. De OL zorgt ervoor dat strategische spoedeisende besluiten (binnen tien minuten) aan de burgemeester worden voorgelegd en teruggekoppeld aan de leider van het Commando Plaats Incident (Scholtens, 2011; Scholtens, 2014). Omdat de organisatie is vereenvoudigd, is het veel gemakkelijker om deze organisatie realistisch te oefenen. Daardoor is de bestuurlijke aandacht voor de kwaliteit van de OL fors toegenomen: de OL heeft – beoogd via een directe verbinding met de Leider van het Commando Plaats Incident COPI – altijd de laatste informatie beschikbaar.

In 2017 heeft de Veiligheidsregio Twente besloten om eenzelfde organisatievorm te hanteren bij crises en rampen. In oefeningen en bij kleine incidenten lijkt deze organisatie in beide regio's goed te functioneren. Tot nu toe zijn er echter nog geen werkelijke rampen geweest, waarin deze organisatie zich heeft moeten bewijzen. Nader onderzoek moet uitwijzen of de OL in zijn nieuwe positie wel daadwerkelijk aan de hoge verwachtingen kan voldoen.

Bernard Groot & Ira Helsloot

Literatuur

- Afstemmingsorgaan regionale brandweren (1993) *De brandweer verlegt haar grenzen; Eindrapport afstemmingsorgaan regionale brandweren*. Verkregen van www.nbdc.nl.
- Boin, A. & P. 't Hart (2010) Organising for Effective Emergency Management: Lessons from Research. *Australian Journal of Public Administration*, 69(4), 357-371.
- Boot, C.Q. (1979) *Brandweer in Nederland, een literatuurstudie naar de ontwikkeling van het brandweerwezen in Nederland*. Verkregen van www.nbdc.nl.
- Commissie Onderzoek Cafébrand (2001) *Cafébrand Nieuwjaarsnacht: Eindrapport*. Verkregen van www.nbdc.nl.
- Commissie Onderzoek Vuurwerkramp (2001). *De Vuurwerkramp: Eindrapport*. Verkregen van www.nbdc.nl.
- Commissie 'Project X' Haren (2013) *Er is geen feest, De overheidsreactie op Project X Haren, Deelrapport 1*. Verkregen van www.haren.nl.
- Doorn, S.G.J. van der, P.J. van Zanten & N.D. Bolten (2001) *Onderzoek Vuurwerkramp Enschede, algemene coördinatie van de bestrijding 6*. Den Haag: Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding.
- Duin, M.J. van (1987) Van rampen de dingen die voorbijgaan (p. 205-223). In: J.F.M. Koppenjan e.a. (red.), *Beleidsvorming in Nederland*. Den Haag: VUGA.
- Duin, M.J. van (1992a) *Van rampen leren: een vergelijkend onderzoek naar de lessen uit spoorwongevallen, hotelbranden en industriële ongelukken*. Den Haag: Haagse Drukkerij en Uitgeversmaatschappij.
- Duin, M.J. van, E.R. Muller & U. Rosenthal (1992b) *Cindu 8 juli 1992: een procesmatige analyse van een crisis*. Den Haag: Inspectie Brandweezorg en Rampbestrijding.
- Enquêtocommissie vliegcramp Bijlmermeer (1999) *Enquête vliegcramp Bijlmermeer*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Gemeente Amsterdam (1960) *Rapport overstromingsramp in Tuindorp-Oostzaan te Amsterdam-Noord*. Verkregen van www.nationaalbrandweerdokumentatiecentrum.nl.
- Helsloot, I. (2007) *De symboliek voorbij* (inaugurale rede). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Helsloot, I. (2009) Brandweer en crisisbeheersing. In: E.R. Muller, U. Rosenthal, I. Helsloot & E.R.G. van Dijkman, *Crisis Studies over crises en crisisbeheersing* (p. 775-817). Deventer: Kluwer.
- Hoekstra, R.J. et al. (2013) *Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's en het stelsel van Rampenbestrijding en Crisisbeheersing. Eindrapportage*. Verkregen van: <https://vubis.politieacademie.nl>.
- Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) (2009) *Poldercrash 25 februari 2009*. Den Haag: Inspectie Openbare Orde en Veiligheid.
- Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (2011a) *Brand Chemiepack Moerdijk. Een onderzoek naar (de bestrijding van) een grootschalig incident*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) (2011b) *Schietincident in 'De Ridderhof Alphen aan den Rijn*. Den Haag: Inspectie Openbare Orde en Veiligheid.
- Inspectie Veiligheid en Justitie (IV&J) (2016) *Staat van de rampenbestrijding 2016, Landelijk beeld*. Verkregen van www.rijksoverheid.nl.
- Kingdon, J.W. (2003) *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: Longman.
- Koppenjan, J.F.M., A.B. Ringeling & R.H.A. te Velde (1987) *Beleidsvorming in Nederland*. Den Haag: VUGA.
- Koppers, G.P. (1990) *Vijftig jaar: Inspectie voor het brandweerwezen*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken, Informatievoorziening Directie Brandweer.

- Lettinga, G. (2003) Operationele coördinatie. In: I. Helsloot en P. Verhallen (red.), *Zicht op rampenbestrijding* (p. 25-37). Arnhem: Nibra.
- Lochem, P. van (2007) Ontwikkeling van het brandweerbestel. In: I. Helsloot, E. Muller & J.D. Berghuis, *Brandweer: Studies naar organisatie en praktijk* (p. 25-37). Alphen aan de Rijn: Kluwer.
- Miles, M.B. & A.M. Huberman (1994) *Qualitative Data Analysis: An Expanded Sourcebook*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (BiZA) (1980) *Concept-ontwerp Rampenwet 1980*. 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (BiZA) (1990) *Handleiding Rampenbestrijding*. Den Haag: VUGA.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (BiZA) (1991) *Eindrapport reorganisatie rampenbestrijding*. 's-Gravenhage: directie Brandweer/Inspectie voor het Brandweerwezen.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (BiZA) (1994) *Plan van Aanpak Versterking Brandweer concept dd 12-10-1994*. Verkregen van www.nbdc.nl.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK) (1999) *Rampenbestrijding, de veiligheidsketen gesmeed: Beleidsnota Rampenbestrijding 2000-2004*. Den Haag: ministerie van BZK.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK) (2001a) *Kabinetsstandpunt Nieuwjaarsbrand Volendam*. Den Haag: ministerie van BZK.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK) (2001b) *Kabinetsstandpunt Vuurwerkramp*. Den Haag: ministerie van BZK.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK) (2002) *Bewust veiliger, actieprogramma rampenbeheersing en brandweer 2002-2006*. Den Haag: ministerie van BZK.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK) (2010) *Bijlage C, behorende bij artikel 1 lid 3 Regeling personeel veiligheidsregio's; Supplement g. Functie regionaal operationeel leider*. Verkregen van www.wetten.overheid.nl.
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) (2012) *Advies over gemeentelijke autonomie*. Verkregen van www.rijksoverheid.nl.
- Nibra (2005) *Functieonderscheidingstekens bij de Brandweer, Ontstaan en ontwikkeling*. Den Haag: Nibra.
- Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) (2006) *Brand cellencomplex Schiphol-Oost; Eindrapport van het onderzoek naar de brand in het detentie- en uitzetcentrum Schiphol-Oost in de nacht van 26 op 27 oktober 2005*. Den Haag: Onderzoeksraad voor Veiligheid.
- Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) (2010) *Hulpverlening na vliegtuigongeval Turkish Airlines, Haarlemmermeer, 25 februari 2009*. Den Haag: Onderzoeksraad voor Veiligheid.
- Rijksbrandweeracademie (1982) *Cursus stafdienst op 6,7,10,11 en 12 mei 1982*. Arnhem: Rijksbrandweeracademie.
- ROB (Raad voor het Openbaar Bestuur) (2008) *Beter besturen bij rampen, een passende verantwoordelijkheidsverdeling bij rampenbestrijding en crisisbeheersing*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- Rosenthal, U., M. van Duin, P. 't Hart, R. Boin, M. Kroon, M. Otten & W. Overdijk (1993) *De Bijlmerramp: rampbestrijding en crisismanagement in Amsterdam*. Leiden/Rotterdam: COT.
- Rosenthal, U., H. Geveke & P. 't Hart (1994) Beslissen in een competitief overheidsbestel: bureaupolitiek en bureaupolitisme nader beschouwd. *Acta Politica*, 29(3), 309-335.
- Rosenthal, U., P. 't Hart & A. Kouzmin (1991) *The Bureau-politics of crisis management*. *Public Administration*, 69(2), 211-233.
- SAVE (1986) *Blauwdruk voor de Unité de Doctrine in de rampenbestrijding: uitgangspunten, aanzet tot uitwerking*. Den Haag: Directoraat-Generaal voor Openbare Orde en Veiligheid.

Bernard Groot & Ira Helsloot

- Scholtens, A. (2007) *Samenwerken in crisisbeheersing: Overschat en onderschat*. Zwolle: Hoekmantotaal.
- Scholtens, A. (2011) *Rapport: Hoe doen wij het effectiever en efficiënter in de regio Drenthe?*. Verkregen van www.ifv.nl.
- Scholtens, A., J. Jorritsma & I. Helsloot (2014) On the Need for a Paradigm Shift in the Dutch Command and Information System for the Acute Phase of Disasters. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 22(1), 39-51.
- Stuurgroep Coördinatie Hulpverlening (1970) *Eerste Interimrapport, uitgebracht aan de minister van Binnenlandse Zaken*. Verkregen van www.nbdc.nl.
- Stuurgroep Project Versterking Brandweer (Stuurgroep PVB) (1999) *Eindrapportages PVB en GHOR*. Verkregen van www.nbdc.nl.
- Wolbers, J. (2015) *Drawing the Line, Cross-boundary Coordination Processes in Emergency Management*. Verkregen van www.research.vu.nl.
- Zanten, P.J. van & I. Helsloot (2007) De brandweer als spil van de rampenbestrijding. In: I. Helsloot, E.R. Muller & J.D. Berghuijs (red.) (p. 131-169), *Brandweer, studies over organisaties, functioneren en omgeving*. Deventer: Kluwer.