



Bestuurlijke visie op Crisisbeheersing

versie 1.1 / 180209

Status: besproken d.d. 5 februari 2018 in een kring van burgemeesters

Akkoord bevonden in het Dagelijks Bestuur d.d. xxyyzzzz.

Akkoord bevonden in het Algemeen Bestuur d.d. xxyyzzzz.

SAMENVATTING

In de afgelopen jaren zijn de eisen die aan de crisisbeheersing worden gesteld, veranderd en verhoogd. Door de sociale media is het tempo van communicatie versneld, van de burgemeester wordt zichtbaar leiderschap verwacht, bevolkingszorg wordt vanuit regionaal perspectief bekeken, meldkamers worden samengevoegd. Hogere eisen leiden tot hogere kosten, tenzij anders en innovatief wordt georganiseerd. Ondertussen is het toepassen van de GRIP-structuur verstandig, terwijl juist flexibilisering nodig is. Door het, gelukkig, beperkt aantal crises dat de regio treft, is het bovendien lastig om de functionarissen in de crisisbeheersing vakbekwaam te houden. Om deze redenen heeft het dagelijks bestuur opdracht gegeven tot een nieuwe visie op crisisbeheersing. In een eerste fase is daartoe een aantal uitgangspunten benoemd dat het nieuwe kader vormt voor de crisisbeheersing. Deze zijn opgenomen in hoofdstuk 2. Deze uitgangspunten leiden veelal tot veranderopgaven voor de diensten. Hoofdstuk 3 gaat daar nader op in. De uitgangspunten en opgaven staan hieronder op een rij:

Uitgangspunten	Opgaven
1. Gemeenten zijn verantwoordelijk, VRBZO organiseert de crisisbeheersing op het domein fysieke veiligheid, zoals opgenomen in het regionaal risicoprofiel.	Versterking van de dienstbaarheid aan het gemeentebestuur.
2. Er is vertrouwen in het optreden van hulpdiensten. Hulpdiensten werken samen met burgers, bedrijven en instellingen en richten hun bijdrage eerstens op verminderd zelfredzamen.	Snelheid door eenvoud: twee-lagen organisatie, compacte bezetting beleidsteams.
4. Alles draait om communicatie. Crisiscommunicatie vergt een snelle en professionele respons om partij te blijven in de betekenisgeving en schadebeperking.	
3. Aard en omvang van risico's zijn leidend bij de preventie van- en voorbereiding op crises.	Aandacht voor de impact van een incident.
5. De operationele diensten doen tijdens een incident hun eigen werk en stemmen onderling zo laag mogelijk in de organisatie af. Bestuurlijke prioriteiten zijn communicatie, slachtoffers, maatschappelijke onrust en kernvragen die vanuit de operatiën worden voorgelegd.	
6. Onduidelijkheid is eigen aan (de startfase van) een crisis. Goed relatiebeheer en informatiemanagement maken onduidelijkheid hanteerbaar.	Netwerk op orde.
7. De crisisorganisatie omvat functionarissen en structuren waarmee flexibel kan worden ingespeeld op de veelheid van crisisverschijningsvormen. De voorbereiding richt zich primair op flitscrises, sluit aan op het dagelijks handelen en vertrouwt op improvisatie en veerkracht.	Soberheid, gelet op de kosten en op de kwaliteit. Crisisbeheersing op maat.
8. De crisisorganisatie wordt sober ingericht, op basis van samenwerking. Waar relationele kwaliteit naar gemeenten en ketenpartners is vereist, is de (sub-)regio het aangewezen organisatieniveau. Waar het alleen gaat om technische kwaliteit of om capaciteit past de (boven-)regionale organisatie.	Oog voor technische- en voor relationele kwaliteit. Helderheid en afstemming van procedures in Oost-Brabant als één meldkamergebied.

De opgaven moeten hun vertaling vinden in ontwikkeling van de diensten en functionarissen. De beoogde crisisorganisatie is daarvoor het organisatorisch kader, uiteindelijk vast te leggen in een regionaal crisisplan. De startsituatie, als de crisisorganisatie in actie komt, wordt geschetst in hoofdstuk 4. Belangrijke uitgangspunten voor het nieuwe regionaal crisisplan zijn:

- 1) De crisisorganisatie en haar onderdelen worden opgeroepen door de burgemeester, die het afroepen van GRIP 1 en 2 mandateert aan de diensten. De crisisorganisatie faciliteert de bestrijding en het bestuur, met name de burgemeester, in zijn rollen als crisismanager en bevoegd gezag, burgervader of -moeder, vertegenwoordiger van de overheid (boegbeeld) en belangenbehartiger van slachtoffers en van de gemeente.
- 2) Om de gewenste slagvaardigheid te realiseren kent de beoogde commandostructuur één beleidsteam, gemeentelijk óf regionaal, en één operationeel team, bij de plaats van het incident óf vanuit regionaal perspectief.
- 3) Het gemeentelijk beleidsteam wordt, vanwege de gewenste slagvaardigheid, in de startsituatie beperkt tot de burgemeester, drie hoogwaardige adviseurs (bestuurlijk, operationeel en communicatief) en een informatiemanager. De burgemeester kan andere functionarissen aan het GBT toevoegen.
- 4) Als er méér gemeenten bij een crisis partij zijn, dan schuiven andere gemeenten aan bij de meest getroffen gemeente. Zodra optreden van de voorzitter van de veiligheidsregio aan de orde is wordt opgeschaald naar een regionaal beleidsteam: door verdere opschaling van een gemeentelijk team of als nieuw team.
- 5) Aan communicatie worden steeds hogere eisen gesteld. Het vergt professionalisering en meer flexibiliteit om daaraan te kunnen voldoen.
- 6) Bij de verdere invulling van de crisisorganisatie moet naast de vaktechnische kwaliteit ook aandacht zijn voor de relationele kwaliteit, bij functies waarvoor het kennen en gekend worden een belangrijke voorwaarde is. Dat geldt binnen het gemeentelijke circuit maar ook in de relatie met ketenpartners.
- 7) Van een werkelijk invullen van nieuwe eisen kan alleen sprake zijn als naast de inrichting van de organisatie ook andere zaken worden aangepast: omschrijving van- en selectie-eisen voor functies, leerstof voor opleiding en oefening, voldoende contactmomenten binnen het netwerk, enz. Externe gerichtheid en belangstelling voor de leefwereld van de ander zijn daarbij belangrijke invalshoeken.

Bovenstaande maakt duidelijk dat voor de implementatie van de bestuurlijke visie op crisisbeheersing een brede agenda nodig is, het vergt een innovatie van de crisisorganisatie als geheel en haar onderdelen en hulpmiddelen. Hiervoor wordt een implementatieplan opgesteld.

Bestuurlijke visie op Crisisbeheersing

INHOUD

Samenvatting	i
1. Inleiding.....	1
2. Uitgangspunten voor de crisisbeheersing.....	3
2.1. Crisisbeheersing en de veiligheidsregio	3
2.2. Verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid	3
2.3. Voorkomen en genezen	3
2.4. Communicatie is speerpunt	4
2.5. De operationele diensten en de bestuurlijke prioriteiten.....	4
2.6. Netwerkaanpak, relatiebeheer en informatievoorziening.....	4
2.7. Flexibele respons met voorbereide functionarissen en structuren	5
2.8. Rendement en kwaliteit	5
3. Opgaven	6
3.1. Dienstbaarheid aan het gemeentebestuur	6
3.2. Snelheid door eenvoud	6
3.3. Aandacht voor impact	6
3.4. Netwerk op orde	6
3.5. Crisisbeheersing op maat	7
3.6. Soberheid en ervaringsverdunning	7
3.7. Technische- en relationele kwaliteit	7
3.8. Meldkamer Oost-Brabant.....	7
4. De beoogde crisisorganisatie	8
4.1. Inleiding	8
4.2. De burgemeester.....	8
4.3. Twee lagen	9
4.4. Gemeentelijk beleidsteam	9
4.5. Regionaal beleidsteam	10
4.6. Het operationeel team en de operationele leiding.....	10
4.7. Communicatie	11
4.8. Steunfuncties met vaktechnisch accent	11
5. Implementatie met een integrale agenda	12

Opdrachtgever: Dagelijks Bestuur via portefeuillehouder crisisbeheersing Maarten Houben

Samenstelling: projectgroep Bestuurlijke Visie Crisisbeheersing: Kees van Bockel (vz), Femke Beckmann, Ton Emmen, Bert Jansen, Lies Janssen, Frank Nat, Bas Oude Hengel, Bas Peute.

Ondersteuning en redactie: Bert Wiegant

N.B.: waar 'hij' wordt geschreven worden zowel 'hij' als 'zij' beoogd.

1. Inleiding

- Eén van de taken van de veiligheidsregio¹ Brabant-Zuidoost is het organiseren van de crisisbeheersing. Er is een vernieuwing van de bestuurlijke visie op de crisisbeheersing nodig, om meerdere redenen.
- a) De bestuurlijke visie op de crisisbeheersing in Zuidoost-Brabant dateert van omstreeks 2007 en dat geldt ook voor de werkwijze en inrichting. Ondertussen worden er nieuwe eisen gesteld, zowel in de Wet veiligheidsregio's en het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming, als door media en burgers, die crises anders beleven dan voorheen.
 - b) Door het gebruik van sociale media is het tempo van verspreiding en het bereik van boodschappen enorm toegenomen. Dit dwingt het bestuur tot een veel hogere snelheid van handelen waar het gaat om het geven van betekenis aan gebeurtenissen. Van de burgemeester wordt zichtbaarheid en zichtbaar leiderschap verwacht.
 - c) In het Beleidsplan VRBZO 2015-2019 is opgenomen dat VRBZO de bevolkingszorg organiseert vanuit een collectieve taak, als onderdeel van de crisisbeheersing. Dit is in ontwikkeling.
 - d) De meldkamer wordt vanaf medio 2018 op niveau Oost-Brabant georganiseerd en dat vergt intensieve inhoudelijke afstemming of gelijkschakeling van procedures tussen VRBZO en Veiligheidsregio Brabant-Noord.
 - e) Sinds 2006 wordt in alle veiligheidsregio's gewerkt met de gecoördineerde regionale incidentbestrijdingsprocedure GRIP als hoofdstructuur voor de crisisbeheersing. Uit evaluaties, ook landelijk, blijkt dat de GRIP vaak te rigide wordt toegepast. Er is flexibiliteit nodig, coördinatie afhankelijk van type, aard en omvang van het incident. Dit is ook in het regionaal crisisplan van de regio opgenomen.
- Naast deze inhoudelijke redenen zijn er praktische aspecten die aandacht vragen:
- f) Het verhogen van de eisen, zoals de afgelopen jaren is gebeurd, leidt snel tot meerkosten. Ook voor de crisisbeheersing geldt de eis van zorgvuldig omgaan met middelen. Het werk anders organiseren kan meerkosten voorkomen of beperken.
 - g) Crises en rampen komen gelukkig weinig voor. Daardoor is het een zware opgave om alle deelnemers in de crisisorganisatie, gemeentelijk en regionaal, vakbekwaam te krijgen en scherp en gemotiveerd te houden.
- Gezien deze ontwikkelingen heeft het Dagelijks Bestuur VRBZO via de portefeuillehouder crisisbeheersing, burgemeester Houben, opdracht gegeven tot het formuleren

	Landelijk 2015	ZOB 2015	ZOB 2016	ZOB 2017
GRIP 1	265-315	5	1	6
GRIP 2	70	2	0	0
GRIP 3	12	1	1	0
GRIP 4	4	0	0	0
Totaal	350-400	8	2	6

Box 1: Aantal GRIP-opschalingen

¹ Het begrip 'veiligheidsregio' kent meer betekenissen: De veiligheidsregio als geografisch gebied van 21 gemeenten (regio Zuidoost-Brabant); De veiligheidsregio als netwerk van tientallen partijen die een rol spelen bij openbare orde, veiligheid en gezondheidszorg; De veiligheidsregio als samenwerkingsverband van politie, brandweer, GHOR/RAV, gemeenten en defensie gericht op basiszorg en op rampenbestrijding en crisisbeheersing; De veiligheidsregio als instelling en werkgever (aangeduid als VRBZO) ingesteld op grond van een gemeenschappelijke regeling.

- van een bestuurlijke visie op crisisbeheersing. Deze opdracht is één van de visie-opdrachten voor VRBZO. Deze opdrachten lopen onder de paraplu van 'de visie op de veiligheidsregio 2025'. De visie op crisisbeheersing omvat allereerst de uitgangspunten voor de crisisbeheersing. Vervolgens worden de opgaven op een rij gezet die uit deze uitgangspunten voortvloeien. Daarna volgen de
- 5 hoofdpijnen van de beoogde crisisorganisatie. Met die hoofdpijnen wordt het kader geschetst waarbinnen aan de opgaven kan worden gewerkt.

2. Uitgangspunten voor de crisisbeheersing

In dit hoofdstuk worden de bestuurlijke uitgangspunten voor de crisisbeheersing opgesomd en kort
5 behandeld. Een samenvatting van elk uitgangspunt is opgenomen in een kader.

2.1. CRISISBEHEERSING EN DE VEILIGHEIDSREGIO

Crisisbeheersing² is het voorkomen en bestrijden van noodsituaties waarbij het maatschappelijke functioneren ernstig verstoord raakt. De crisisbeheersing heeft tot doel om weer tot een stabiele en veilige situatie te komen door voorbereiding, bestrijding en nazorg. De preventie en de aanpak van
10 crises is, binnen de overheid, primair een taak van gemeente, politie, brandweer en GHOR-GGD. De veiligheidsregio zet daar een multidisciplinaire 'kop' bovenop. Het organiseren van de crisisbeheersing is een gemeentelijke taak, die gemeenten op grond van de Wet veiligheidsregio's wat fysieke veiligheid betreft overdragen aan de veiligheidsregio. Het begrip
15 'fysieke veiligheid' wordt daarbij gedefinieerd door de crisistypen die zijn opgenomen in het regionaal risicoprofiel Zuidoost-Brabant. In dit risicoprofiel wordt bepaald waar de crisisorganisatie zich op voorbereidt. Voor de visie is verkend of VRBZO ook bij crises in het sociale domein een rol kan vervullen. Het blijkt dat fysieke veiligheid en het sociale domein sterk verschillen van problematiek, taal, cultuur en hoofdrolspelers. Bovendien heeft VRBZO nog een weg
20 te gaan op haar kerntaken in de fysieke veiligheid. Het antwoord is dus nee.

1. Gemeenten zijn verantwoordelijk, VRBZO organiseert de crisisbeheersing op het domein fysieke veiligheid.

2.2. VERANTWOORDELIJKHEID EN ZELFREDZAAMHEID

In haar pretenties veiligheid te bieden is de overheid doorgeschoten, terwijl de zelfredzaamheid en veerkracht van de burger door de overheid werden onderschat. Het zijn de burgers, bedrijven en
25 (overheids)instellingen die 'eigenaar' zijn van een incident. Zij zijn het die alle consequenties ondergaan, hun eigen gedrag bepalen en handelend optreden. Aanvullend daarop beschikt de overheid over unieke en zwaarwegende middelen en bevoegdheden om aan crisisbeheersing bij te dragen, mede uit het perspectief van de rechtsstaat.
30 De overheid gaat bij crises uit van vertrouwen in haar eigen diensten, laat actie waar mogelijk in vertrouwen over aan- en accepteert hulp van burgers, bedrijven en instellingen en richt haar aandacht voor slachtoffers primair op verminderd zelfredzamen.

2. De overheid gaat bij crises uit van vertrouwen in haar eigen diensten, laat actie waar mogelijk over aan- en accepteert hulp van burgers, bedrijven en instellingen en richt haar bijdrage primair op verminderd zelfredzamen.

2.3. VOORKOMEN EN GENEZEN

Voorkomen is beter dan genezen en daarom is aandacht voor
35 bijvoorbeeld veilige bouw, veilige infrastructuur, veilige industrie, veilige veeteelt, veilige evenementen en veilig gedrag van mensen belangrijk. Vanuit crisisbeheersing gaat de aandacht vooral uit naar situaties waar de risico's groter zijn, of waar een incident kan uitgroeien tot een ramp. De gesignaleerde risico's, beschreven in het risicoprofiel, zijn leidend bij preventie en

3. Aard en omvang van risico's zijn leidend bij de preventie van- en voorbereiding op crises.

² Hoewel de wet spreekt over "rampenbestrijding en crisisbeheersing" wordt in de visie het begrip 'crisisbeheersing' zo opgevat dat het ook de rampenbestrijding omvat.

5 voorbereiding. Specifieke aandacht is gevraagd voor de vergunning van evenementen, omdat deze bijzondere risico's met zich meebrengen. Bij deze gemeentelijke taak kunnen gemeenten elkaar van dienst zijn en kan het proces aan kwaliteit winnen door onderlinge afspraken via een 'cafetariamodel', waarbij gemeenten diensten kunnen inkopen bij een andere gemeente, die over meer expertise beschikt.

2.4. COMMUNICATIE IS SPEERPUNT

10 Bij een crisis draait vrijwel alles om communicatie en beeldvorming. Burgers en bedrijven handelen bij een crisis actief, de aanpak van een ramp gebeurt in aanzienlijke mate door burgers. Om deze (zelf)redzaamheid te versterken is goede risico- en crisiscommunicatie met die burgers noodzaak. Bovendien blijkt de maatschappelijke waardering van het overheidsoptreden sterk afhankelijk van hoe en hoe snel de overheid communiceert.

15 Communicatie met burgers heeft tot doel te horen wat er leeft en wat er aan de hand is. Om burgers te informeren, te faciliteren, betekenis te geven aan het incident en om bestuurlijk leiding te geven. Een goede risicocommunicatie in 'rustige tijden' is een belangrijke voorwaarde voor succesvolle crisiscommunicatie. Er zijn structuren, werkwijzen en communicatiemiddelen nodig die snel handelen mogelijk maken, ook al is de beschikbare informatie onvolledig. Door het gebruik van sociale media door burgers loopt de overheid vaak achter bij de berichtgeving, het is essentieel dat de achterstand beperkt blijft en de overheid partij blijft in het geven van betekenis.

4. Alles draait om communicatie. Crisiscommunicatie vergt snelle respons om partij te blijven in de betekenisgeving.

2.5. DE OPERATIONELE DIENSTEN EN DE BESTUURLIJKE PRIORITEITEN

25 Tijdens een crisis(fase) zijn de vier meest betrokken diensten (gemeente, brandweer, GHOR-GGD, politie, met coördinatie vanuit de veiligheidsregio) in meer of mindere mate actief. Elk van de diensten weet wat haar te doen staat en doet 'haar ding'. Noodzakelijke afstemming vindt plaats door motorkapoverleg of in het commando plaats incident. Bestuurlijke leiding is vaak niet nodig en bovendien praktisch gezien onmogelijk. De 'technische' behandeling van het incident, de ramp of de crisis wordt in vertrouwen aan de betrokken diensten overgelaten. Zodoende kan de burgemeester de rollen van opperbevelhebber, burgervader en boegbeeld combineren.

30 De burgemeester houdt zich bezig met de bestuurlijke kernpunten: communicatie, slachtofferbeeld en slachtofferzorg, maatschappelijke onrust en met de uitoefening van de specifieke bevoegdheden van de burgemeester. Daarnaast kunnen door de operationele diensten dilemma's aan het bestuur worden voorgelegd, bij interventies met een groot maatschappelijk effect (bijvoorbeeld evacuatie van de bevolking).

5. De operationele diensten doen tijdens een incident hun eigen werk en stemmen onderling zo laag mogelijk in de organisatie af. Bestuurlijke prioriteiten zijn communicatie, slachtoffers, maatschappelijke onrust en kernvragen die vanuit de operatiën worden voorgelegd.

2.6. NETWERKAANPAK, RELATIEBEHEER EN INFORMATIEVOORZIENING

40 Afhankelijk van de aard van de crisis is een aantal functionarissen en organisaties in de aanpak betrokken: één of meer gemeenten, politie, brandweer, GHOR-GGD, Omgevingsdienst, defensie, waterschappen, netbeheerders, nutsbedrijven, luchthavens en andere grote bedrijven of

6. Onduidelijkheid is eigen aan (de startfase van) een crisis. Goed relatiebeheer en informatiemanagement maken onduidelijkheid hanteerbaar.

instellingen in de regio. Crisisbeheersing vergt dan ook een flexibele netwerkaanpak. Binnen dat netwerk zijn een goed relatiebeheer en 'warme' informatielijnen van groot belang. De relatie kwalificeert immers de informatie, snel handelen in onoverzichtelijke situaties kan alleen op basis van vertrouwen en dat vergt goede relaties.

5 **2.7. FLEXIBELE RESPONS MET VOORBEREIDE FUNCTIONARISSEN EN STRUCTUREN**

- Er zijn vele crises denkbaar, die zich vervolgens afspelen op beperkt of juist ruim territorium. De crisisorganisatie moet daarop snel kunnen inspelen, waar mogelijk proactief handelen, er direct bij zijn, dus gevoelig zijn voor wat er 'buiten' gebeurt. Dat vergt alerte en
- 10 voorbereide functionarissen en structuren waarbinnen gewerkt kan worden, want alleen dan is een organisatie 'op te piepen' die is toegerust en ingespeeld. Welke onderdelen van die voorbereide structuur in actie worden gebracht, zal afhangen van aard, type en omvang van de crisis. Er is een betekenisvol verschil tussen 'flitscrises' (windhoos, hagelbui, explosie, transportincident, brand, aanslag) en
- 15 'kruipende crises' (hoog water, dierziekten, pandemie, maar ook de doorloop of nazorg van een flitscrisis). De parate crisisorganisatie wordt primair georganiseerd voor de flitscrises. De voorbereide structuren kunnen eveneens voor kruipende crises worden gebruikt, maar dan kan ook gekozen worden voor projectstructuren.
- 20 Door de onbekendheid van het wat, waar en wanneer van crises, heeft gedetailleerd voorbereiden geen zin. Belangrijk is dat gekozen werkwijzen aansluiten bij het dagelijks handelen, dat wordt vertrouwd op improvisatie en veerkracht en dat de juiste (externe) partners bij de aanpak worden betrokken.

7. De crisisorganisatie omvat functionarissen en structuren die voorbereid zijn en waarmee flexibel kan worden ingespeeld op de veelheid van crisisverschijningsvormen. De voorbereiding richt zich primair op flitscrises, sluit aan op het dagelijks handelen en vertrouwt op improvisatie en veerkracht.

2.8. RENDEMENT EN KWALITEIT

- 25 Veiligheid concurreert met andere belangen. Het bestuur heeft naast het professioneel advies, de specifieke omstandigheden, het te verantwoorden risico en de maatschappelijke acceptatie, te rekenen met de financiële mogelijkheden. Dit betekent soberheid in de overheidsdiensten en zoeken naar optimaal financieel en
- 30 maatschappelijk rendement, terwijl toch wordt voldaan aan de gestelde kwaliteitseisen. De regio Zuidoost-Brabant is de maat voor de operationele bedrijfsvoering van VRBZO en haar onderdelen, maar soms is een subregionale- of bovenregionale organisatievorm het meest passend. Voor de taken die een goede persoonlijke relatie of lokale
- 35 bekendheid vereisen, wordt de schaal van de subregio (het cluster) dan wel van de regio gekozen. Wanneer dergelijke relaties of bekendheid geen rol spelen, kunnen taken ook op (boven)regionaal niveau worden georganiseerd.

8. De crisisorganisatie wordt sober ingericht, op basis van samenwerking. Waar relationele kwaliteit is vereist, is de (sub-)regio het aangewezen organisatieniveau. Waar het alleen gaat om technische kwaliteit of om capaciteit past de (boven-)regionale organisatie.

3. Opgaven

De crisisorganisatie zal zich langs bovengenoemde uitgangspunten verder ontwikkelen. De maatschappij verandert, de bestaande situatie sluit goed aan bij het ene uitgangspunt en minder bij een ander. De crisisorganisatie moet daarop inspelen. De belangrijkste opgaven worden hieronder
5 genoemd.

3.1. DIENSTBAARHEID AAN HET GEMEENTEBESTUUR

Gemeenten zijn verantwoordelijk, VRBZO organiseert de crisisbeheersing op het domein fysieke veiligheid (uitgangspunt 1). In de loop van het afgelopen decennium is de verantwoordelijkheid van de gemeente en van de burgemeester steeds nadrukkelijker in beeld gekomen. De burgemeester staat bij een crisis in de schijnwerpers. Daarom moet de crisisorganisatie meer dan voorheen
10 dienstbaar zijn aan de gemeente en aan de burgemeester – zonder tekort te doen aan de facilitering en coördinatie van de hulpverlenende diensten.

3.2. SNELHEID DOOR EENVOUD

Het is essentieel dat de overheid partij blijft in het geven van betekenis aan het incident of de crisis
15 (zie 2.4). Het vergt een hoge snelheid van handelen om de burgemeester daartoe in positie te brengen. Snelheid vereist eenvoud, zoals:

- maximaal twee organisatorische lagen, één bestuurlijk en één operationeel;
- werken met compacte beleidsteams, met minimaal noodzakelijke bezetting;
- start actie vanaf alarmering.

20 3.3. AANDACHT VOOR IMPACT

Een incident is méér dan het ongeval of de instorting zelf. Er zijn het slachtofferbeeld en de slachtofferzorg, maatschappelijke onrust en communicatie als bestuurlijke prioriteiten (uitgangspunt 2.5). Om de burgemeester goed te positioneren is meer aandacht nodig vanuit de crisisorganisatie voor deze prioriteiten en voor de impact van een incident. Dan gaat het om het 'nu' maar ook om de
25 langere termijn.

3.4. NETWERK OP ORDE

Crisisbeheersing vergt een flexibele netwerkaanpak. Binnen dat netwerk zijn een goed relatiebeheer en 'warme' informatielijnen van groot belang (uitgangspunt 2.6). Het gaat om relaties tussen de operationele diensten en met externe partners (bedrijven en instellingen), de relatie tussen VRBZO
30 en de gemeenten onderling en om de relaties tussen gemeenten en tussen burgemeesters onderling. Goed relatiebeheer vergt voortdurend aandacht, een taak van de burgemeesters en van de kaderleden van de vier 'kolommen'. Elkaar kennen en vertrouwen, weten wat je aan de ander hebt, is een belangrijke voorwaarde om onder druk snel te kunnen werken.

3.5. CRISISBEHEERSING OP MAAT

Er zijn vele crises denkbaar, die zich vervolgens afspelen op beperkt of juist ruim territorium. De crisisorganisatie moet daarop kunnen inspelen (uitgangspunt 7). Er is daartoe een omslag nodig van aanbodgericht naar behoeftegestuurd optreden. Het huidige crisisplan kent daartoe al het

5 'knoppenmodel'.

Bij flitscrises is de start in de voorbereiding gegeven. Zodra de crisis goed in beeld is en de behoeften duidelijk zijn kan de crisisorganisatie zo nodig daarop worden aangepast.

3.6. SOBERHEID EN ERVARINGSVERDUNNING

De crisisorganisatie wordt sober ingericht (uitgangspunt 8). Vanwege de zorg voor de besteding van
10 publiek geld, maar ook vanwege de zorg voor de kwaliteit: hoe meer mensen partij zijn in de crisisorganisatie, des te minder ervaring doen deze mensen op. Ervaringstekort is niet met oefenen goed te maken. Daarom is het belangrijk dat de taken die medewerkers worden opgedragen, zoveel mogelijk aansluiten bij hun dagelijkse werk. Daarnaast dient steeds de vraag te worden gesteld wat de functionele minimumbezetting is. Vervolgens kan worden bekeken of functies kunnen worden
15 uitgevoerd door mensen die al op andere wijze bij de crisisorganisatie betrokken zijn, zonder dat fricties kunnen ontstaan door strijdigheid van rollen, inhoudelijk of door samenloop. Ieder moet beseffen dat eigen vakbekwaamheid een eigen verantwoordelijkheid is, waarbij gemeenten en veiligheidsregio kunnen faciliteren.

3.7. TECHNISCHE- EN RELATIONELE KWALITEIT

Voor de taken die een goede persoonlijke relatie of lokale bekendheid vereisen, wordt de schaal van de subregio (een cluster van gemeenten) dan wel van de regio Zuidoost-Brabant gekozen. Wanneer dergelijke relaties of bekendheid geen rol spelen, kunnen taken ook op (boven)regionaal niveau worden georganiseerd (uitgangspunt 2.8). De relationele kwaliteit wijst op 'vertrouwensvariabelen' zoals kennen en gekend worden, sensitiviteit en inlevingsvermogen. De technische kwaliteit wijst op
25 vakkennis en bekwaamheid om met die kennis te handelen. Vanwege dit uitgangspunt moet bij het bouwen en bezetten van de crisisorganisatie het onderscheid worden gemaakt tussen technische- en relationele kwaliteit.

3.8. MELDKAMER OOST-BRABANT

De rol van de meldkamer is cruciaal voor de operationele crisisorganisatie, voor het bestuur en voor
30 de relatie met ketenpartners. Naast inhoudelijke argumenten voor schaalniveaus is er het werkgegeven dat er één meldkamer voor Oost-Brabant ontstaat. De crisisorganisatie moet hierop inspelen, door afstemming met de veiligheidsregio Brabant-Noord en de Landelijke Meldkamerorganisatie. De meldkamer geeft veelal het startsein voor de crisisorganisatie. Dat vraagt om goed gekwalificeerde mensen die ook als 'crisisfunctionaris' verder kunnen kijken dan de eerste
35 informatie.

4. De beoogde crisisorganisatie

4.1. INLEIDING

In dit hoofdstuk wordt de beoogde crisisorganisatie op hoofdlijnen³ besproken. Hierin wordt zoveel mogelijk recht gedaan aan de opgaven genoemd in hoofdstuk 3. De beschreven opzet geldt voor de eerste circa twee uur van een crisis, het gaat om de startsituatie. Naarmate een crisis meer tijd

neemt is er ook tijd om de crisisorganisatie aan te passen aan de behoeften. De crisisorganisatie is sinds ruim 10 jaar opgebouwd volgens de GRIP-structuur. In de loop van de tijd is er in de beleving een gelijkstelling ontstaan: crisis = GRIP, GRIP = crisis. Het regionaal crisisplan biedt echter de mogelijkheid bepaalde onderdelen van de crisisorganisatie te activeren, met of zonder afgeroepen GRIP. Zo kan de crisisorganisatie worden afgestemd op de behoefte.

Alle functionarissen in actie kunnen een behoefte signaleren. Sleutelposities bij het schatten en voorspellen van behoeften zijn in het huidige systeem in elk geval de calamiteitencoördinator op de meldkamer (CaCo/GMK), de officieren van dienst (OVD's), de ambtenaren rampenbestrijding, de leider commando plaats incident (CoPI), de regionaal operationeel leider (ROL) en de burgemeester.

Elk van de kolommen gemeente, GHOR, brandweer en politie kan (onderdelen van) de crisisstructuur activeren of GRIP 1 of 2 afroepen. Hierbij wordt direct de burgemeester geïnformeerd, zodat deze weet heeft van incident en aanpak en kan beslissen over verdere bestuurlijke betrokkenheid ja dan nee. Tenzij geen tijdverlies kan worden geduld wordt de crisisorganisatie verder opgeroepen, of GRIP-3 of 4 afgeroepen, door of via de burgemeester resp. de voorzitter van de veiligheidsregio.

Steeds moet de functionarissen in de crisisorganisatie voor ogen staan dat de crisisorganisatie een hulpstructuur is voor coördinatie van inzet en van het gemeentelijk en regionaal bevoegd gezag. Het is de gemeente met haar organen die 'er over gaat' en die na het opheffen van de hulpstructuur 'eigenaar' blijft van (de naweeën) van de crisis.

4.2. DE BURGEMEESTER

De burgemeester heeft tijdens crises meerdere rollen: crisismanager en bevoegd gezag, burgermoeder/-vader, vertegenwoordiger van de overheid onder meer naar de media (boegbeeld) en belangenbehartiger van slachtoffers en van de gemeente. Hij vult deze rollen in met hulp van de gemeentelijke- en regionale crisisorganisatie. Hij werkt in het verband van het collegiale bestuur in het college van B&W en legt verantwoording af naar de gemeenteraad. De burgemeester is actief als bestuurder, maar vervult ook uitvoerende functies:

- Als crisismanager laat de burgemeester zich adviseren en informeren door experts en hakt bestuurlijke knopen door.
- Als burgervader vertegenwoordigt de burgemeester de gemeenschap, hij leidt de 'collectieve stress' van de gemeenschap in goede banen, is zichtbaar en betrokken voor slachtoffers, nabestaanden en hulpverleners, hoort wat er leeft, geeft daarop respons en vertaalt signalen naar de crisisorganisatie.

³ Binnen de projectorganisatie is de beoogde crisisorganisatie in details uitgewerkt om er zeker van te zijn dat het voorgestelde concept ook daadwerkelijk werkbaar is. Daarbij is mede gebruik gemaakt van ervaringen van de veiligheidsregio's Drenthe en Twente, die werken met een tweelagenstructuur.

- Als boegbeeld geeft de burgemeester betekenis aan de crisis. De burgemeester richt zich zo tot de burgers van de gemeente, maar ook tot alle andere (sociale) media, burgers en instituties in het land.
- Als belangenbehartiger bewaakt de burgemeester de belangen van zowel de slachtoffers, de samenleving als de gemeentelijke organisatie.

4.3. TWEE LAGEN

De commandostructuur kent nu drie organisatorische lagen: één beleidsteam (ofwel gemeentelijk ofwel regionaal) en twee operationele teams: het regionaal operationeel team (ROT) of het commando plaats incident (CoPI)). Vereenvoudiging en tempoversnelling worden bereikt door steeds maximaal één bestuurlijke laag en één operationele laag in actie te hebben. Bij flitscrises zijn dat doorgaans het CoPI en het gemeentelijk beleidsteam (GBT). Bij crises zonder 'plaats incident' (pandemie, dierziekten, uitval vitale infrastructuur) zal een regionaal beleidsteam (RBT) met ROT of een toegesneden projectstructuur beter passen. De beoogde twee lagen kunnen uiteraard hulp inroepen voor advies en ondersteuning.

De varianten zijn dus doorgaans CoPI, CoPI + BT of ROT + RBT.

4.4. GEMEENTELIJK BELEIDSTEAM

De samenstelling van het GBT wordt beperkt, gezien de tempo-eisen en de aanscherping van de taakstelling (nadruk op communicatie en betekenisgeving, sturing van de operaties alléén op kernvragen). Inzet is dat namens het GBT:

- Binnen 30 minuten een eerste bericht kan uitgaan over de aard van het incident en eventuele instructies aan de burgers. Dit zal in de praktijk uitgaan van een woordvoerder van brandweer of politie en van het CoPI of ROT zodra dat operationeel is.
- Binnen 60 minuten een eerste duiding van het incident kan worden gegeven door de burgemeester zelf.

In de eerste uren staat de burgemeester als boegbeeld en burgervader centraal. Om de burgemeester daarbij te ondersteunen wordt de kernbezetting van het GBT, naast de burgemeester, gevormd door een bestuursadviseur, een communicatieadviseur, een operationeel adviseur (zie paragraaf 4.6) en een informatiemanager. Deze adviseurs zorgen voor een goede informatiestroom van/naar- en communicatie met de samenleving en de bestrijdingsorganisatie. De adviseurs rond de burgemeester brengen hoogwaardige expertise in en functioneren op tactisch en strategisch niveau, waarbij het vooruitdenken van essentieel belang is. Het gaat om gemeentesecretarissen, om daartoe gekwalificeerde officieren en om communicatieadviseurs zoals die nu zijn verbonden aan het regionaal beleidsteam.

Deze adviseurs zijn/worden georganiseerd in regionale poules. Zij staan in verbinding met de gemeentesecretaris, communicatieadviseur, ambtenaar rampenbestrijding etc. van de getroffen gemeente. De operationeel adviseur is liaison naar het operationeel team (CoPI of ROT). De burgemeester bepaalt wie aanzit en wie eventueel in een tweede ring plaats neemt. De burgemeester kan ook andere functionarissen aan het GBT toevoegen en hij kan een van de aanwezigen als technisch voorzitter aanwijzen.

4.5. REGIONAAL BELEIDSTEAM

GRIP 4 komt zelden voor, de voorbereiding daarop kan dus slechts globaal zijn.

Als bij een incident of crisis méér gemeenten zijn betrokken, dan wordt de bestuurlijke coördinatie in eerste instantie geregeld vanuit de meest getroffen gemeente. Dit kan met- of zonder GRIP. Voor de vergaderingen van het beleidsteam worden de betrokken burgemeesters aan tafel gevraagd. Zij kunnen ervoor kiezen om zich te laten vertegenwoordigen door de locoburgemeester, een wethouder of door ambtenaren uit de eigen organisatie. Deze functionaris treedt in het GBT niet op eigen titel op, maar als vertegenwoordiger van de 'eigen' burgemeester, waarmee hij verbinding houdt⁴.

Als er aanleiding is dat de voorzitter van de veiligheidsregio besluiten inzake de crisis neemt, dan past GRIP 4. GRIP 4 kan worden afgeroepen door de (dienstdoend) voorzitter van de veiligheidsregio, of door een burgemeester indien geen tijdverlies kan worden geduld. De voorzitter kan het actieve GBT overnemen, of een nieuw RBT starten op een door de voorzitter te bepalen locatie.

Burgemeesters van getroffen gemeenten worden in staat gesteld in hun eigen gemeente te opereren wanneer de omstandigheden daartoe aanleiding geven. Zij kunnen zich in dat geval in het RBT laten vertegenwoordigen door een locoburgemeester die contact met 'zijn' burgemeester onderhoudt en namens hem spreekt.

4.6. HET OPERATIONEEL TEAM EN DE OPERATIONELE LEIDING

In de bestaande structuur kan er tegelijkertijd een CoPI zijn en een ROT. Gezien het uitgangspunt van één bestuurlijk niveau en één operationeel niveau is er in de beoogde situatie maximaal één operationeel team, een CoPI of een ROT. Welk van de twee wordt gekozen, hangt af van het type incident. Bij de meeste crises gaat het om een herkenbaar incident op een bepaalde plaats. Dan past een CoPI. Wanneer een CoPI niet past, dan wordt gekozen voor een ROT of een projectstructuur – bijvoorbeeld bij een incident zonder duidelijke plaats, of bij een algemene dreiging.

De samenstelling van het CoPI blijft globaal genomen gelijk. Wel wordt het proces crisiscommunicatie hier steviger gepositioneerd, zoals aangegeven in paragraaf 4.7. Bovendien kan taakverzwaring optreden, door het beperken van het beleidsteam en het wegvallen van het ROT als tweede 'laag'. De samenstelling en werkwijze van het ROT zal, veelal optredend in langlopende of minder duidelijke situaties, afhankelijk zijn van de aard van de crisis. Omdat het ROT weinig in actie komt is het belangrijk dat het ROT zoveel als mogelijk wordt gevormd door functionarissen die al een functie in de crisisorganisatie vervullen en daardoor al paraat en vakbekwaam zijn.

In de huidige opzet zijn in de functie van regionaal operationeel leider zowel de advisering van de burgemeester als de leiding aan de uitvoering ondergebracht. Gezien de vereiste versterking van de adviesrol vragen deze twee rollen beide alle aandacht en deels ook een ander profiel. Daardoor zijn deze twee rollen niet meer te combineren in één functie. Om die reden is gekozen voor twee functies: operationeel adviseur van de burgemeester en operationeel leider van de uitvoering. Zodoende kunnen beide belangen goed tot hun recht komen.

De functie van operationeel adviseur moet nog geprofileerd worden.

⁴ N.B.: de wet staat niet toe dat een burgemeester en een locoburgemeester gelijktijdig als burgemeester in functie zijn.

Een pool van operationeel leiders verzorgt de leiding van zowel het CoPI als het ROT. Hierop past het bestaande profiel van leider CoPI.

Daarmee is de functie van leider CoPI gelijkgeschakeld met die van leider ROT: in beide gevallen is dit de 'operationeel leider' van het incident, de ramp of de crisis. Dat past ook bij het uitgangspunt dat er in principe maar één operationeel niveau is. Het leidt er bovendien toe, dat het toevoegen van de functie 'operationeel adviseur' niet leidt tot uitbreiding van de personele bezetting.

4.7. COMMUNICATIE

Communicatie is cruciaal en moet meegroeien met verwachtingen in de samenleving. Het gaat bij communicatie om het binnenhalen van de buitenwereld en daarop respons geven.

'Elke seconde telt' geldt voor de noodhulp, maar is de afgelopen jaren meer en meer ook gaan gelden voor communicatie. Tegelijkertijd worden ook aan de kwaliteit steeds hogere eisen gesteld. Crisiscommunicatie dient daarom verder geprofessionaliseerd te worden. Dit vergt aanpassingen aan zowel de werkwijze als de organisatie. Om informatie uit de buitenwereld snel te kunnen binnenhalen en snel te kunnen reageren op wat er in de samenleving speelt, is te allen tijde voldoende capaciteit met de juiste kwaliteit nodig. Daarnaast dient crisiscommunicatie zo ingericht te worden dat het (naar aard en omvang) flexibel ingezet kan worden en snel kan beschikken over de juiste informatie. Dit geeft samen met de aanpassing van taak en samenstelling van het GBT de mogelijkheid tot optimale, snelle, communicatie.

Voor communicatie gelden hoge eisen op zowel technische kwaliteit als relationele kwaliteit (inclusief plaatselijke bekendheid). Goede ondersteuning van de burgemeester zal als regel een combinatie vergen van een lokale communicatieadviseur en een strategisch communicatieadviseur, met uitvoering die aansluit bij de getroffen gemeente.

Het zwaartepunt voor de communicatie vanuit het CoPI ligt nu vaak op woordvoering. Het is echter belangrijk dat ook bij de bestrijding zelf oog is voor beeldvorming en communicatieve aspecten. Dit betekent dat communicatieadvies ook in het CoPI een goede plek moet hebben.

4.8. STEUNFUNCTIES MET VAKTECHNISCH ACCENT

De crisisorganisatie kent een aantal steunfuncties, waarbij de vaktechnische kwaliteit erg belangrijk is en van de relatie minder wordt gevraagd, zoals de technisch adviseurs voor het CoPI. Deze functies kunnen regionaal in een pool worden georganiseerd. Bij hoog-specialistische functies met een vaktechnisch accent ligt interregionale organisatie voor de hand.

5. Implementatie met een integrale agenda

De maatschappelijke ontwikkelingen en de bestuurlijke visie op crisisbeheersing stellen de crisisorganisatie voor opgaven: versterken van de dienstbaarheid, verhogen van de snelheid, aandacht voor de impact op de omgeving, aandacht voor het netwerk met gemeenten en ketenpartners, leveren van maatwerk, soberheid en het maken van onderscheid tussen relationele kwaliteit en technische kwaliteit. Dit alles vergt een grondige innovatie van de crisisorganisatie, haar werkwijzen en haar hulpmiddelen.

Met de bovengeschetste beoogde crisisorganisatie wordt aan deze opgaven tegemoet gekomen, in hoofdzaak door aanpassingen in de structuur en de afspraken. Van een werkelijk invullen van nieuwe eisen kan alleen sprake zijn als daarnaast ook tal van andere aspecten worden geïnnoveerd: selectie-eisen voor functies, leerstof voor opleiding en oefening, voldoende contactmomenten binnen het netwerk, inzet van moderne technologie enz. Bijzondere aandacht zal het relatiebeheer vragen, zowel binnen de crisisorganisatie als in aansluiting op de ketenpartners. Externe gerichtheid en belangstelling voor de leefwereld van de ander zijn daarbij belangrijke invalshoeken. Voor de implementatie is daarom een integrale agenda nodig.

20

0-0-0-0-0