

Op 23 maart jl. heeft het Algemeen Bestuur van de Veiligheidsregio Drenthe een nieuwe werkwijze voor de crisisbeheersing vastgesteld. Een werkwijze die erop gericht is om deelnemers in een nieuw ingerichte crisisorganisatie in omstandigheden van tijdsdruk, onzekerheid en groot maatschappelijk belang effectiever en efficiënter hun werk te laten doen. Een werkwijze die ook (beter) aansluit bij de wijze waarop mensen in hectische omstandigheden handelen.

Crisisbeheersing in Drenthe: naar een effectievere en efficiëntere werkwijze

Fred Snoep,
gemeentesecretaris
Aa en Hunze en
voorzitter van
het kernteam
Astrid Scholtens,
hoofd onderzoek
Crisislab
(www.crisislab.nl)

De aanleiding voor het ontwikkelen van een nieuwe werkwijze in Drenthe was met name twee grootschalige incidenten die in 2007 en 2008 in Drenthe plaatsvonden.¹ Men onderkende dat de huidige regionale crisisorganisatie (met als kern de drielagen commandostructuur CoPI – ROT – GBT) de in essentie ongeoefende deelnemers niet goed ondersteunde en daarmee tot en suboptimaal optreden leidde. 'In essentie ongeïfend' slaat hier op het feit dat de deelnemers in een bijzondere situatie (urgentie, tijdsdruk en onzekerheid) moeten opereren in een setting die zij hoogstens enkele malen per jaar beoefenen en die sterk afwijkt van de wijze waarop zij dagelijks opereren.

Deze onderkenning sluit aan bij de meer algemene bevinding die volgt uit de bestudering van acute crises van de afgelopen 15 jaren: er is een discrepantie zichtbaar tussen het concept van de drielagen commandostructuur en het daadwerkelijk functioneren ervan in de weerbarstige praktijk. Na iedere (geëvalueerde) crisis waarbij sprake was van een opgeschaalde crisisorganisatie is een aantal dezelfde knelpunten zichtbaar:

- operationeel strategische en bestuurlijke besluitvorming kost teveel tijd (hetgeen voor incidenten met een hoge tijdsdruk betekent dat de genomen besluiten te laat komen om nog van betekenis te zijn);
- het openbaar bestuur informeert (te) laat over de feitelijkheden;
- het openbaar bestuur heeft problemen de crisis (tijdig) te duiden.

Het noodzakelijke duiden van de crisis door de burgemeester is in de huidige setting ook geen eenvoudige opgave.² De commandostructuur is immers vooral ingericht om de burgemeester in zijn rol als opper-

bevelhebber te ondersteunen: als voorzitter van een gemeentelijk beleidsteam en geholpen door zijn adviseurs van onder andere de verschillende hulpverleningsdiensten wordt van hem verwacht dat hij ver van waar de crisis zich afspeelt, in het gemeentehuis, strategische beslissingen neemt. Het is een (hulp)middel om informatie afgestemd en geverifieerd bij de burgemeester op tafel te krijgen zodat hij zijn besluiten weloverwogen kan nemen. In opleiding en oefening wordt deze rol al sinds de invoering ervan in de jaren tachtig van de vorige eeuw keer op keer benadrukt. Maar hoe moet een burgemeester zijn rol als boegbeeld/burgervader nu praktisch invullen als hij tegelijkertijd, ver weg van de samenleving, als opperbevelhebber sturing moet geven aan de crisis?

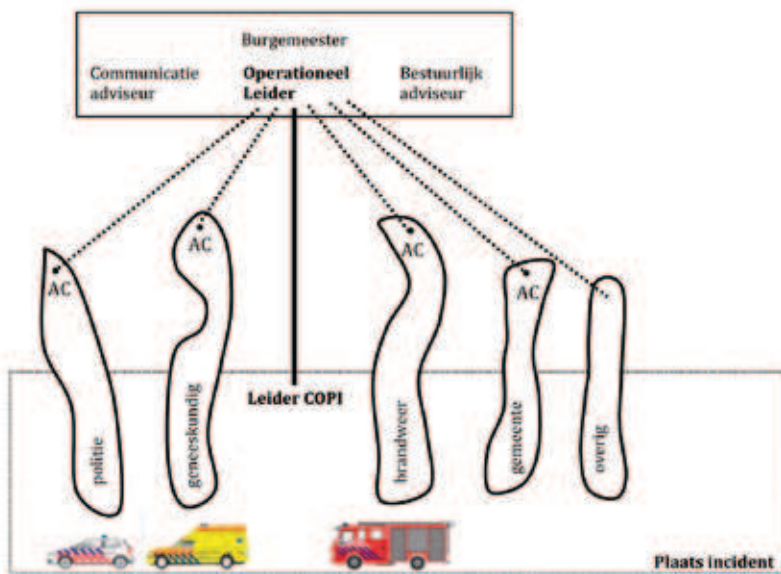
Maar ook 'het vullen' van de in de loop der jaren middels extra functies geprofessionaliseerde regionale crisisorganisatie is voor een overwegend dunbevolkt plattelandsgedebied als Drenthe niet eenvoudig als het gaat om acute crises. Het is zelfs niet realistisch om alle bedachte functies/piketten te willen vullen met deelnemers die adequaat opgeleid en enkele malen per jaar geoefend worden.

Het bestuur van de regio Drenthe heeft daarom medio 2009 op voorstel van het Directeuren Overleg Veiligheid Drenthe (DOV Drenthe) een intern multidisciplinair kernteam van gemeente, politie, brandweer en GHOR de opdracht gegeven om tot een effectievere en efficiëntere werkwijze voor crisisbeheersing te komen.

Het kernteam heeft daartoe in de eerste plaats een aantal functionele specificaties geformuleerd. Dit zijn eisen die vastleggen welke prestatie de regionale crisisorganisatie met welk resultaat wil leveren. Ze

¹ Het ging om 'het incident in een dierenwinkel in Hoogeveen' dat uiteindelijk leidde tot het in quarantaine houden en ontsmetten van mensen en 'de brand in De Punt' waarbij drie brandweermannen kwamen te overlijden.

² De Taskforce Gemeentelijke processen van de commissie Rombouts pleitte in 2008 in haar rapport *De gemeente als professionele kolom in de rampenbestrijding en crisisbeheersing* (2008, p. 36) ervoor dat burgemeesters meer aandacht zouden geven aan de rol van boegbeeld en burgervader.



Schematische weergave nieuw ingerichte crisisorganisatie op hoofdlijnen

beschrijven de realistische minimumprestaties die het bestuur noodzakelijk acht ter invulling van de zorg voor de bevolking. Het Drents bestuur is om die reden nadrukkelijk bij de totstandkoming ervan betrokken. Twee voorbeelden van een functionele specificatie treft u aan in kadertjes. Om zeker te weten dat de functionele specificaties tijdens acute crises ook gehaald worden, is de crisisorganisatie opnieuw ingericht daarbij rekening houdend met de beschikbare mensen en middelen. Deelnemers aan de crisisorganisatie hebben in verschillende sessies hierover mee gedacht om papieren tijgers te voorkomen.

De resulterende nieuwe crisisorganisatie is gericht op eenvoud en doeltreffendheid:³

- Operationele vragen worden geadresseerd door de betrokken (gemeentelijke) diensten op een wijze die past bij hun eigen dagelijkse taakinvoering en aansturing. Hieronder valt de verstrekking van feitelijke informatie door de piketvoorlichters van hulpverleningsdiensten en de voorlichters van gemeenten;
- Noodzakelijke operationele afstemming vindt primair plaats daar waar het nodig is, dat wil zeggen op de plaats incident;
- Informatie nodig voor duiding door de burgemeester en/of bestuurlijke besluitvorming wordt, zonder verdragende tussenkomst van een separaat organisatieonderdeel, direct ingebracht in een slagvaardig crisisteam dat de burgemeester ondersteunt met operationeel, communicatief en bestuurlijk advies.

De nieuwe crisisorganisatie kent daarmee een 'operationeel' en een 'bestuursondersteunend' deel. Het operationele deel bestaat primair uit de operationele gemeentelijke diensten die zo zelfstandig mogelijk hun deel van de rampenbestrijding/crisisbeheersing invullen. Het bestuursondersteunend deel bestaat uit een slagvaardig kerncrisisteam van operationeel leider, strategisch communicatieadviseur en bestuurlijk

adviseur (in Drenthe wordt deze functie ingevuld door de gemeentesecretaris) dat de verantwoordelijke burgemeester op de meest directe wijze kan informeren en adviseren.

De komende tijd zal door (nog meer) testen de werkwijze verder verfijnd worden. Vanzelfsprekend kost dit tijd. Vijftig jaar werken aan de huidige crisisorganisatie heeft tot op dit moment, gezien de steeds terugkerende knelpunten, in ieder geval in Drenthe niet geleid tot een adequaat functionerende organisatie.

Voor meer informatie verwijzen we naar de bestuurlijke rapportage 'Hoe doen we het effectiever en efficiënter in de regio Drenthe?' Deze is te vinden op www.hvd-drenthe.nl.

Voorbeeld van een functionele specificatie

Binnen 60 minuten (na de eerste melding) vindt duiding van de crisis plaats. Dat wil zeggen dat een boegbeeld beschikbaar is voor de media om uit te leggen dat er een incident heeft plaatsgevonden, de ernst van de situatie onderkent, de eigen rol van de burger benadrukt en empathie uitstraalt naar de direct betrokkenen.

Voorbeeld van een functionele specificatie

De acute zorg vindt in de eerste 2 uur vooral monodisciplinair door de reguliere, staande organisatie plaats. Eventuele interdisciplinaire afstemming vindt dan nog ongestructureerd en naar behoefte plaats.

Drie uitgangspunten

Als vertrekpunt voor de functionele specificaties zijn drie uitgangspunten benoemd:

1. Er zijn grenzen aan wat de overheid kan leveren aan hulpverleningscapaciteit, dus het is noodzaak om (ook) gebruik te maken van de handelingen en initiatieven van burgers, bedrijven en instellingen. De overheid dient deze (zelf) redzaamheid te ondersteunen c.q. te faciliteren.
2. Crises kenmerken zich door onzekerheid en tijdsdruk, dus centrale sturingmogelijkheden door de overheid zijn in de eerste acute (hectische) fase beperkt.
3. Burgers, bedrijven en instellingen hebben een eigen verantwoordelijkheid, dus dienen daarop aangesproken te worden. Zij hebben deze verantwoordelijkheid zowel in de voorbereiding op crises als tijdens daadwerkelijke crises.

³ Uitgangspunt is bij acute crises een handelingsgerichte organisatie/werkwijze. Voor de zogeheten 'creeping crises' kan volstaan worden met een organisatie/werkwijze die meer gericht is op het gestructureerd overleggen/vergaderen, omdat er meer tijd beschikbaar is.