

Evaluatie zelftest Drenthe 2013

Een evaluatie van het functioneren van de crisisorganisatie in de veiligheidsregio Drenthe aan de hand van de Drentse systeemeisen



Astrid Scholtens
Ira Helsloot

Crisislab is de onderzoeksgroep die het onderzoek van de leeropdracht Besturen van Veiligheid van de Radboud Universiteit Nijmegen ondersteunt. De doelstelling van Crisislab is de ontwikkeling en verspreiding van kennis op het domein van crisisbeheersing en veiligheidszorg. Voor Crisislab is een kernactiviteit het verrichten van empirisch gefundeerd onderzoek op het veiligheidsdomein, omdat momenteel feiten vaak ontbreken bij beleidsvorming en discussies op het terrein van het besturen van veiligheid.

© Crisislab, oktober 2013

Crisislab
Dashorsterweg 1
3927 CN Renswoude
www.crisislab.nl

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	Aanleiding van de evaluatie	5
1.2	De aanpak van de evaluatie	6
1.3	Opbouw van de rapportage	9
2	Het analysekader: het systeem van crisisbeheersing in Drenthe	11
2.1	Drie richtinggevende functionele specificaties	11
2.2	Uitgangspunten en systeemeisen	13
2.3	De resulterende Drentse commandostructuur	18
2.4	Specifiek: gemeentegrensoverschrijdende incidenten	19
2.5	Specifiek: tijdelijke bestuurlijke werkafspraken GRIP 4	21
2.6	Een eerste observatie	22
3	Het incidentscenario en de opschaling	23
3.1	De Drentse opschalingsprocedure	23
3.2	De uitdaging: het incidentscenario	25
3.3	De start van het incident en opschaling naar GRIP 2	26
3.4	Opschaling naar GRIP 3	30
3.5	Opschaling naar GRIP 4	34
4	Het verlenen van acute zorg	39
4.1	Factfinding	48
4.2	Het besluit om gewondennesten in te richten	41
4.3	Het besluit om de druk van de drinkwaterleiding te halen	43
4.4	Het besluit om nooddrinkwater te regelen	46
4.5	Het besluit dat niet op het oppervlaktewater geloosd mag worden	47
4.6	Geen drinkwater drinken in het gemeentehuis	48
4.7	Overall analyse acute zorg: was het systeem wel ondersteunend aan een adequate acute zorgverlening?	48
5	Het feitelijk informeren	51
5.1	Het besluit om burgernet in Hoogeveen in te zetten	51
5.2	Het besluit om NL-Alert in te zetten	52
5.3	Het besluit om niet de sirenes af te laten gaan	55
5.4	Communicatie naar de media door de persvoorlichter	57
5.5	Communicatie naar burgers via de gemeentelijke website en Twitter	60
5.6	Overall analyse feitelijk informeren: was het systeem wel ondersteunend om feitelijk te (kunnen) informeren?	65

6	Het duiden van het incident	68
6.1	De persstatement van de burgemeester van Hoogeveen	68
6.2	De burgervaderrol van de burgemeesters	71
6.2	De persstatements van de voorzitter Veiligheidsregio	72
6.3	Overall analyse duiding: was het systeem wel ondersteunend aan het duiden?	79
7	Het geheel overziend	78
7.1	Inleiding	78
7.2	De opschaling	80
7.3	Het verlenen van acute zorg	81
7.4	Het feitelijk informeren	82
7.5	De duiding	84
7.6	Tot slot	85
Bijlagen		
B1	Het incidentscenario	86
B2	Enkele losse systeembevindingen	89
B2.1	Werkwijze na eerste COPI-overleg	89
B2.2	Het informeren van de operationeel leider door de algemeen commandanten: multidisciplinaire operationele informatie versus monodisciplinaire ondersteuningsinformatie	89
B2.3	Het gebruik van LCMS	90
B2.4	De tijdelijke GRIP 4-werkafspraken	92

1. Inleiding

In deze leiding beschrijven we de aanleiding, het doel en de aanpak van de evaluatie en bespreken we het tijdens de zelftest gehanteerde incidentscenario.

1.1 Aanleiding van de evaluatie

Op 24 april 2013 vond in de veiligheidsregio Drenthe een zelftest plaats.¹ Deze zelftest, net zoals de vorige eerste zelftest uit 2011, had tot doel om invulling te geven aan artikel 2.5.1 van het Besluit veiligheidsregio's: 'het bestuur van de veiligheidsregio draagt er zorg voor dat de onderdelen van de hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing jaarlijks gezamenlijk een oefening houden met een fictieve ramp of crisis.'

De zelftest diende meerdere doelen.

In de eerste plaats is een (zelf)test bedoeld om een oordeel te kunnen geven over het functioneren van de (hoofdstructuur van de) crisisorganisatie. Rapportage hierover is bedoeld voor zowel het verantwoordelijk bestuur van de Veiligheidsregio als de Inspectie Veiligheid en Justitie, zie ook paragraaf 1.3. Bedacht moet echter wel worden dat het oordeel 'slechts' gebaseerd is op een éénmalige gebeurtenis.

In de tweede plaats is een zelftest vooral bedoeld om het functioneren van het systeem te beoordelen.² De crisisorganisatie is feitelijk een optelsom van het systeem en de deelnemers die er in acteren. Meer dan bij het 'oude systeem' volstaat het echter niet om alleen naar het systeem te kijken. Daar waar het in de oude situatie vooral om het optreden van de teams ging, is het huidige Drentse systeem juist 'lean and mean' vormgegeven waarin de individuele functionarissen, ondersteund door dit systeem, daadkrachtig het verschil (zullen) moeten maken. Een aantal deelnemers heeft ook een spilfunctie binnen het systeem en moet sowieso als onderdeel van het systeem beschouwd worden. Het gaat hier vooral om de burgemeester(s) en zijn adviseurs, de operationeel leider, de leider CoPI, de calamiteitencoördinator en de Algemeen Commandanten van de verschillende disciplines. Met andere woorden, om een oordeel over het systeem te kunnen geven, moeten dus ook uitspraken over het optreden van een aantal individuele sleutelfunctionarissen gedaan worden (zie ook hoofdstuk 2).³

¹ Start van de test was om 10.00 uur en deze duurde tot ongeveer 15.00 uur.

² Zie ook Veiligheidsregio Drenthe (2013), *Evaluatiesystematiek*.

³ Bedacht moet worden dat de monodisciplinaire kolommen een belangrijk onderdeel van het systeem zijn. Dit is ook veiligheidsregio Drenthe (2013), *Evaluatiesystematiek*.

³ Bedacht moet worden dat de monodisciplinaire kolommen een belangrijk onderdeel van het systeem zijn. De uitvoering ligt immers vooral bij de monodisciplinaire eenheden, die daarbij ondersteund worden door hun monodisciplinaire backoffices (zie ook hoofdstuk 2). De genoemde sleutelfunctionarissen zijn daarmee afhankelijk van het handelen (van functionarissen in) de monodisciplinaire kolommen. Dit betekent voor de zelftest bijvoorbeeld dat om een oordeel te kunnen geven over het optreden van de leider

In de derde plaats is de zelftest bedoeld om een aantal voorlopige werkafspraken specifiek voor bovengemeentelijke crises te testen. In de Veiligheidsregio Drenthe werkt men sinds een kleine twee jaar met de huidige crisisorganisatie. In de afgelopen jaren is het nodige geïnvesteerd om deze crisisorganisatie te implementeren waarbij de aandacht vooralsnog uitging naar de verreweg meest voorkomende crisissituaties waarbij één gemeente is betrokken, de zogeheten lokale GRIP 1 t/m GRIP 3-incidenten. In 2013 is er specifiek aandacht voor gemeentegrensoverschrijdende incidenten, dat wil zeggen incidenten waarbij niet één gemeente, maar meerdere gemeenten betrokken zijn (zogeheten GRIP 4-incidenten). Door het bestuur van de veiligheidsregio is daarom voor een test gekozen waar sprake was van een (fictief) gemeentegrensoverschrijdend incident. Dat wil zeggen dat voor de test een zogeheten GRIP4-incident werd gesimuleerd zodat naast de meldkamer, het COPI, de operationeel leider en zijn ondersteuningsstaf en twee gemeenten (inclusief hun uitvoeringsteams) ook het regionaal crisisteam en mogelijk het regionaal beleidsteam beoefend dienden te worden.

GRIP4-incidenten komen in Nederland echter maar zelden voor. Een goed beproefde werkwijze is dan ook nog niet voorhanden. In de planvorming in Drenthe is voor GRIP4-situaties wel een eerste aanzet op hoofdlijnen beschreven, maar een concrete uitwerking in bestuurlijke en operationele (werk)afspraken maakt daar nog geen onderdeel van uit.⁴ In het begin van dit jaar heeft daarom een aantal GRIP4-trainingen met bestuurders en hun adviseurs plaatsgevonden, waarin onder andere gekeken is welke werkafspraken, in lijn met de lokale GRIP3-werkwijze, praktisch lijken. Tijdens de zelftest zijn deze werkafspraken getest op de praktische uitvoerbaarheid ervan.

1.2 Aanpak van de evaluatie

Het gaat om het resultaat

Belangrijk uitgangspunt van de wijze waarop wij onze evaluaties uitvoeren, is dat wij het functioneren van het systeem relateren aan het behaalde resultaat. Met resultaat bedoelen wij de maatregelen die genomen zijn om de gevolgen van het incident te beperken en die bedoeld zijn om burgers zo adequaat mogelijk te helpen.

Het kunnen relateren aan concrete maatregelen vergt natuurlijk dat maatregelen ook daadwerkelijk worden uitgevoerd. Hoewel dit een triviale opmerking lijkt, is dit in een test- of oefensetting niet vanzelfsprekend. Tijdens crisisoefeningen/testen waarin de hoofdstructuur van de crisisorganisatie wordt beoefend/getest doen immers over het algemeen geen veldeenheden en/of burgers mee. Maatregelen worden daardoor veelal niet echt uitgevoerd: slachtoffers zullen immers niet middels een ambulance naar een ziekenhuis worden vervoerd en ook zullen er geen echte opvanglocaties worden

COPI ook het optreden van de officieren van dienst van de verschillende (monodisciplinaire) kolommen daarin meegenomen zou moeten worden. In het kader van de afbakening richten wij ons in deze systeemevaluatie vooral op de sleutelfunctionarissen, maar bij lezing van deze rapportage moet men dit punt wel in het achterhoofd houden.

⁴ Zie *Handboek Crisisbeheersing Drenthe*.

ingericht. Feitelijk wordt tijdens dergelijke oefeningen/testen doorgaans dan ook alleen het besluitvormingsproces geoefend/getest.

Tijdens deze evaluatie beperken ook wij ons dan ook voor een deel tot het besluitvormingsproces, dat wil zeggen dat wij kijken wanneer welke besluiten tot stand zijn gekomen inclusief de daarvoor noodzakelijke informatievoorziening en opdrachtverstrekking.⁵ Bedacht moet evenwel worden dat het nemen van een besluit 'slechts' een eerste stap in het bereiken van de beoogde maatregel is. Vanzelfsprekend garandeert een genomen besluit (hoe goed deze ook is) niet dat de maatregel ook uiteindelijk (adequaat) wordt uitgevoerd. Het verstrekken van concrete opdrachten en het monitoren van de uitvoering ervan zijn daartoe bijvoorbeeld belangrijke onderdelen.

In Drenthe is het beoogde resultaat van de crisisbeheersing omschreven in een drietal hoofdtypen van maatregelen:⁶

- het bieden van fysieke acute zorg aan betrokkenen⁷, waarbij rekening wordt gehouden met de zelfredzaamheid van deze betrokkenen. Het gaat om alle vormen van acute zorg: redding, geneeskundige zorg, opvang en verzorging, et cetera.⁸
- het feitelijk informeren van burgers, bedrijven en instelling over de crisis, zodat zij op basis daarvan (zelf) tot actie kunnen overgaan.
- het duiden van de crisis door als overheid, in redelijkheid en daarmee afhankelijk van de situatie:
 - compassie te tonen met de betrokkenen
 - de ernst van de situatie te onderkennen
 - de eigen rol van burgers te benadrukken en
 - een algemene gedragslijn te benoemen.

Wat er voor elk hoofdtype door de crisisbeheersingsorganisatie moet worden geleverd, is nader uitgewerkt in een aantal concrete functionele specificaties (outputeisen), zie hoofdstuk 2.

In Drenthe oefent men al enige tijd zo realistisch mogelijk, dat wil zeggen dat a) de gehele commandostructuur altijd oefent en b) daar waar mogelijk maatregelen toch zichtbaar worden uitgevoerd. Het gaat hier dan vooral om een aantal 'communicatiemaatregelen' (laatste twee bullits in bovenstaande opsomming). Dit gebeurt bijvoorbeeld door tijdens oefeningen daadwerkelijk persstatements/persconferenties te geven en gebruik te maken van een speciale oefenwebsite waarop een virtuele gemeentelijke website kan worden bijgehouden en

⁵ Dit wordt ook wel commandovoering genoemd.

⁶ Zie *Handboek Crisisbeheersing*.

⁷ Slachtoffers, verwanten, overige burgers die om een bepaalde reden betrokken is bij de crisis.

⁸ Dit is inclusief de 'indirecte' hulpverlening die nodig is om deze acute zorg veilig te kunnen leveren, zoals bijvoorbeeld het afzetten van wegen door de politie.

gereageerd kan worden op twitterberichten.⁹ Alle deelnemers kunnen op deze oefenwebsite inloggen. Ook tijdens de zelftest was van deze oefenaanpak sprake.

Samenvattend betekent dit dat wij bekijken in hoeverre het systeem heeft gefunctioneerd bij de uitvoering van bovenstaande drie hoofdtaken. Voor de acute zorg kijken we ‘slechts’ naar het besluitvormingsproces, voor de communicatiemaatregelen (feitelijk informeren en duiding) bekijken we ook of voldaan is aan de functionele specificaties.

Waarnemingen

Om de evaluatie zo optimaal uit te kunnen voeren, is tijdens de zelftest het optreden van de crisisorganisatie door zowel interne als externe waarnemers waargenomen.¹⁰ De in totaal 34 waarnemers hebben een zo feitelijk mogelijk feitenrelaas opgesteld. Deze feitenrelazen vormden de basis voor deze evaluatie.

Een belangrijk uitgangspunt van de zelftesten die in het kader van het Besluit veiligheidsregio's in Nederland worden gehouden, is dat deze onverwacht plaatsvinden. Het moment waarop de zelftest in Drenthe plaatsvond is dan ook voor de deelnemers tot het laatst geheim gehouden. Deze aanpak heeft wel consequenties (gehad) voor het waarnemen: de waarnemers konden zich niet te vroeg op de verschillende locaties aanwezig zijn, omdat anders de kans bestond dat hierdoor werd ‘verklapt’ dat de test zou gaan plaatsvinden. In tegenstelling tot de ketenoefeningen die twaalf keer in een jaar in Drenthe plaatsvinden, betekende dit dat waarnemers niet vanaf de start van de test ‘hun functionaris of team’ konden waarnemen. Om die reden is aan de deelnemers gevraagd om tot aan het moment waarop zij werden waargenomen een logboek bij te houden. Een drietal sleutelfunctionarissen (operationeel leider, leider COPI en HOvD-brandweer) heeft een voicerecorder bij zich gedragen, zodat al hun gesprekken zijn opgenomen. Aanvullend is van de leider COPI en zijn omgeving een filmopname gemaakt. Reden waarom deze eerste waarnemingen van belang zijn, is dat het actiegericht handelen van de individuele functionarissen nadrukkelijk onderdeel uitmaakt van de werkwijze van de crisisorganisatie in Drenthe en daarmee dus van het systeem. Het volstaat dus niet voor de evaluatie om ‘slechts’ de gestructureerde afstemmingsmomenten (vergaderingen) waar te nemen (zie ook hoofdstuk 2).¹¹

⁹ In maart 2013 heeft een zelfredzaamheidsoefening plaatsgevonden waar ook burgers aan deelnamen. Het verlenen van zorg aan burgers, waaronder het opvangen van burgers in opvanglocaties, was onderdeel van deze oefening (zie *Evaluatie oefening Zelfredzaamheid bij natuurbranden (2013)*).

¹⁰ De externe waarnemers kwamen uit de landelijke waarnemerspool (LME) en waren afkomstig van Crisislab. Bij ieder team en/of sleutelfunctionaris was ten minste een waarnemer van Crisislab aanwezig. Ook waren er waarnemers van de Inspectie Ven J aanwezig. De informatie die zij verzamelden is niet voor onze systeemevaluatie gebruikt. Deze informatie was bedoeld om te verifiëren of de bevindingen in de rapportage die is opgesteld aan de hand van het toetsingskader van de Inspectie ook overeenkomt met de waarnemingen van de Inspectie.

¹¹ De logboeken zijn lang niet door iedereen opgesteld, zodat dit alvast een eerste leerpunt voor een volgende zelftest is: wanneer ook het handelen in de beginfase van de test in de evaluatie betrokken moet worden, dient er (nog beter) aandacht te zijn voor de wijze van waarnemen.

Overige bronnen

Aanvullend aan de waarnemingsverslagen hebben wij gebruik gemaakt van:

- communicatieproducten zoals de gemeentelijke websites, twitterberichten en persstatements.
- de meldingen, waaronder die aan de meldkamer, van het tegenspel
- beschikbare logboeken van deelnemers
- een uitdraai van de meldkamerrapporten (dat wil zeggen alarmeringschema's, waaronder een overzicht van OOV-alert en het gsm-kladblok)
- een uitdraai van het LCMS
- de door de teams gemaakte verslagen
- aanvullende observaties vanuit de waarnemers, oefenstaf of responscel.

Toetsing aan de inspectie-eisen

Evaluaties van zelftesten die in het kader van het Besluit veiligheidsregio uitgevoerd worden, zijn ook bedoeld om de minister van Veiligheid en Justitie (V&J) op de hoogte te brengen van de stand van zaken. Wij hebben daartoe een separate evaluatie uitgevoerd en daarvoor gebruikgemaakt van het door de Inspectie V&J aangereikte toetsingskader.¹² Hiertoe heeft registratie plaatsgevonden van het moment dat de deelnemende functionarissen zich op de betreffende locatie meldden. Omdat de test overdag plaatsvond en een deel van de gemeentefunctionarissen al in het gemeentehuis aanwezig was, hebben deze functionarissen zich na alarmering alsnog geregistreerd.

1.3 Opbouw van de rapportage

Deze systeemevaluatie is vooral bedoeld voor het bestuur van de Veiligheidsregio Drenthe. We beschrijven in deze rapportage hoe het systeem van crisisbeheersing tijdens de zelftest heeft gefunctioneerd waarbij we de Drentse systeemeisen als analysekader hanteren. Samen met systeembevindingen uit eerder gehouden oefeningen, kan door de opdrachtgever dan geconcludeerd worden of het systeem de veiligheidsregio/gemeenten in staat stelt om bij een daadwerkelijke crisis adequaat te kunnen optreden. Tevens kunnen de bevindingen behulpzaam zijn in het besluitvormingsproces om de tijdelijke bestuurlijke GRIP 4-werkafspraken al dan niet om te zetten in definitieve werkafspraken.

In hoofdstuk 2 beschrijven we daartoe het analysekader dat we hanteren om het functioneren van het systeem in de volgende hoofdstukken te kunnen beoordelen. We hebben er, zoals gezegd, voor gekozen om dit functioneren te toetsen aan de eigen Drentse systeemeisen. In dit hoofdstuk beschrijven we daarom het systeem van crisisbeheersing in Drenthe door de belangrijkste systeemeisen te benoemen, inclusief de tijdelijke GRIP 4-werkafspraken.

¹² IOOV (2011). *Toetsingskader rampenbestrijding op orde*.

In hoofdstuk 3 beschrijven we hoe de opschaling tijdens de zelftest is verlopen, inclusief de wijze waarop deze is uitgevoerd, dat wil zeggen de wijze waarop de alarmering is verlopen.

In de hoofdstukken 4 tot en 6 beschrijven we in lijn met de drie hoofdtaken hoe het systeem gefunctioneerd heeft voor:

- de acute zorg (meer precies welke besluiten er zijn genomen)
- het feitelijk informeren van de bevolking
- het duiden van de crisis.

Separaat geven wij waar relevant een inhoudelijke reflectie op de genomen besluiten en de communicatiemaatregelen (feitelijke informeren en duiding). Onze kernvisie is dat het bij crisisbeheersing vooral gaat om het voldoen aan de maatschappelijke verwachting op de terreinen acute zorg (in dit scenario vooral geneeskundige hulpverlening), bevolkingszorg, feitelijke informatievoorziening en duiding. Welk systeem daarbij ook als ondersteuning wordt gehanteerd, uiteindelijk dienen individuen en teams dit voor ogen te hebben en vanuit die doelstelling te handelen. Het systeem is dan ook bedoeld om het handelen van de deelnemers te ondersteunen en kan (en mag) daarmee nooit een doel op zich zijn (of worden).

In hoofdstuk 7 vatten wij een en ander kort samen in ‘het geheel overziend’.

In bijlage 1 beschrijven we het incidentscenario van de zelftest en in bijlage 2 geven we nog enkele losse bevindingen en beschrijven we kort hoe tijdens de zelftest uitvoering is gegeven aan de tijdelijke GRIP 4-werkafspraken.

In een **separate rapportage** wordt beschreven of de crisisorganisatie heeft voldaan aan de (formele) toetsingsvereiste van de Inspectie V&J. Deze evaluatie kan als verantwoordingsrapportage dienen voor de Inspectie V&J en de minister van V&J. Bedacht moet wel worden dat als (op onderdelen) (niet) voldaan wordt aan de toetsingsvereisten dit niet automatisch betekent dat het systeem (niet) heeft gefunctioneerd. Met andere woorden, er hoeft geen causaal verband te bestaan tussen de uitkomsten in rapportage voor de Inspectie en de bevindingen in deze rapportage. Ter illustratie: mochten functionarissen niet binnen een door de Inspectie gestelde tijd op een daartoe aangewezen locatie aanwezig zijn geweest dan wil dat niet zeggen dat een bepaalde taak niet is uitgevoerd. Functionarissen kunnen immers, al dan niet aanrijdend, ook telefonisch hun taak starten c.q. uitvoeren.

De (zelf)test was nadrukkelijk geen oefening, maar een test van het systeem. Dat betekent dat het individuele leren van de deelnemers niet voorop stond. Dat neemt natuurlijk niet weg dat er, ook op basis van deze systeemevaluatie, (individuele) leermomenten zijn te benoemen. Aan een aantal sleutelfunctionarissen is in een persoonlijk gesprek een terugkoppeling gegeven van het persoonlijk functioneren.

2. Het analyse kader: het systeem van crisisbeheersing in Drenthe

Om te kunnen beoordelen of het systeem heeft gefunctioneerd is een analysekader noodzakelijk. In deze evaluatie is ervoor gekozen te toetsen aan de eigen Drentse systeemeisen. We beschrijven deze systeemeisen hieronder kort. Met 'Drentse systeemeisen' bedoelen we enerzijds de inrichting van de crisisorganisatie inclusief de afgesproken werkwijzen en taken en anderzijds de outputeisen (functionele specificaties) waaraan de crisisorganisatie moet voldoen. Specifiek beschrijven we wat er verandert in het geval er sprake is van gemeentegrensoverschrijdende incidenten, inclusief de tijdelijke bestuurlijke GRIP4-werkafspraken.

2.1 Drie richtinggevende functionele specificaties

Doel van het Drentse systeem is de volgende drie zogeheten functionele specificaties te kunnen waarmaken:

- Acute zorg wordt zo spoedig mogelijk verleend. Indien daarvoor een bestuurlijk topbesluit genomen moet worden door de burgemeester of voorzitter Veiligheidsregio, dient dat besluit binnen 10 minuten genomen te worden.
- Feitelijke informatie wordt direct, dat wil zeggen binnen een half uur na melding, beschikbaar gesteld aan de bevolking om zelfredzaamheid te faciliteren
- Duiding door het boegbeeld van de overheid door de burgemeester of voorzitter Veiligheidsregio vindt zo spoedig mogelijk plaats, dat wil zeggen binnen een uur en ieder uur daarna.

Het systeem is vervolgens zodanig vormgegeven met als doel om de functionele specificaties te halen. We beschrijven de systeemuitgangspunten en de daaruit volgende systeemeisen in paragraaf 2.2.

We analyseren het functioneren van het systeem van crisisbeheersing als volgt, waarbij we daar waar mogelijk gebruik maken van de functionele specificaties:¹³

In de eerste plaats kijken we simpelweg of de functionele specificaties zijn gehaald. Dat kan bij het feitelijk informeren en de duiding door naar de concrete output te kijken. Voor de acute zorg, waar in de zelftest geen werkelijke output wordt geleverd, bekijken we of het besluitvormingsproces volgens de systeemspecificaties is verlopen. Zo bekijken we voor besluiten die een bestuurlijk besluit vergen van de burgemeester bijvoorbeeld of dit via de *hotline* direct door de operationeel leider is ingebracht, waarna de burgemeester binnen tien minuten een besluit heeft genomen (zie ook paragraaf 2.2).

¹³ Dit komt voor een belangrijk deel overeen met de evaluatiesystematiek zoals die in Drenthe is opgesteld.

In de tweede plaats analyseren wij het optreden om het wel/niet halen van de functionele specificaties te kunnen verklaren. We maken deze analyse op twee 'niveaus':

- Op het eerste niveau kijken we of het systeem ook heeft gefunctioneerd zoals het is bedoeld. Deze vraag kan een technische component hebben (bijvoorbeeld heeft LCMS gewerkt?) maar zal veelal neerkomen op de vraag of sleutelfunctionarissen hebben gewerkt volgens het systeem. Dat wil zeggen: hebben zij volgens de afgesproken procedures, taakbeschrijvingen (dit zijn concrete uitwerkingen per functionaris van de systeemeisen) en wat van een professional mag worden verwacht, gehandeld.

Ter illustratie

Voor besluiten die door 'het veld' zijn genomen, bekijken we of dit besluit (zie de systeemeisen):

- indien relevant voor andere partijen, tijdig is gedeeld (bilateraal of in COPI-overleg)
- indien van belang voor de duiding van de burgemeester, tijdig via de operationeel leider is doorgegeven aan de burgemeester
- indien van belang voor de communicatie aan burgers, tijdig is doorgegeven aan de persvoorlichter en/of de OvD bevolkingszorg.

Handelen sleutelfunctionarissen niet volgens het systeem dan kan immers niet eerlijk beoordeeld worden of het systeem gefunctioneerd heeft. Evenzo mag van sleutelfunctionarissen een basisprofessionaliteit worden verwacht: als door het niet voldoen aan die basisprofessionaliteit de functionele specificaties niet worden gehaald dan kan dit niet aan het systeem worden verweten. Met betrekking tot 'wat van een professional mag worden verwacht' gaat het vooral om leidinggevenden waarvan mag worden verwacht dat ze volgens het zogeheten FABCM-model (zie hieronder) functioneren. Dat komt er kort op neer dat sleutelfunctionarissen bewust beslissingen nemen op basis van gezochte informatie (in tegenstelling tot toevallig verkregen informatie) en deze vervolgens gericht communiceren en de uitvoering ervan monitoren.

Het FAB-CM model

In het door ons ontwikkelde FAB-CM model worden vijf stappen onderscheiden:

- (F)actfinding: het actief verzamelen van feiten
- (A)nalyse: het analyseren van de feiten om de noodzakelijke handelingen/maatregelen te kunnen nemen
- (B)esluitvorming: het (tijdig) nemen van besluiten om uiteindelijk de juiste maatregelen te kunnen nemen.
- (C)ommunicatie: het communiceren van de besluiten (in heldere opdrachten) naar diegenen die ze moeten uitvoeren (dit zijn ook de burgers)
- (M)onitoring: het monitoren van de uitvoering van de gegeven opdrachten.

Het FAB-CM model helpt bestuurlijke en operationele beslissers bij het bewust doorlopen van de noodzakelijke stappen om tot tijdige, goede maatregelen te komen die vervolgens ook daadwerkelijk worden uitgevoerd. Het kan in zekere zin als een verfijning van het

bekende BOB worden beschouwd, maar essentieel in het model is dat de F en de A constant plaatsvinden, niet alleen tijdens vergaderingen. Op elk willekeurig moment dienen functionarissen te bedenken wat de betekenis is van bekende of juist ontbrekende informatie. Dit kan en moet soms tot onmiddellijke actie leiden, dat wil zeggen B, C en vervolgens M.

De aandacht die er tijdens een crisis moeten zijn voor communicatie en monitoring van besluiten betekent alleen al dat bewust spaarzaam moet worden omgegaan met het nemen van besluiten; er is slechts 'ruimte' in de tijd voor een beperkt aantal cruciale beslissingen. Dit vraagt van beslissers bewuste aandacht en een organisatie die beslissers beschermt voor de overweldigende hoeveelheid informatie die er in de buitenwereld beschikbaar is.

Het FAB-CM model is geen eenmalig proces, maar vindt continue en cyclisch plaats. Wij spreken daarom over 'rondes' waarin het cyclische FAB-CM model wordt toegepast. Men werkt in feite van 'grof naar fijn'. Per ronde beschikt men over meer en hopelijk betere informatie terwijl de tijdsdruk op besluiten vaak afneemt zodat de besluiten zorgvuldiger kunnen worden genomen.

- Op het tweede niveau kijken we of eventuele positieve of negatieve afwijkingen van het systeem voorspelbaar waren. Daarmee bedoelen we dat op basis van de wetenschappelijke besluitvormingsinzichten (Naturalistic Decision Making en Distributed Decision Making) al op voorhand 'geweten' kon worden dat die afwijkingen zouden plaatsvinden. In dat geval kon het systeem het optreden op voorhand al niet optimaal ondersteunen en komt het afwijkende gedrag dus niet op conto van de sleutelfunctionarissen.

2.2 Uitgangspunten en systeemeisen

De centrale constatering waarop de Drentse crisisbeheersingsorganisatie is gebaseerd is dat in de eerste onvermijdelijk hectische periode na het ontstaan van een acute crisis een gestructureerde multidisciplinaire coördinatie niet mogelijk is al was het alleen maar omdat er per definitie slechts beperkte informatie over de crisis beschikbaar is.

Uitgangspunt 1: Gestructureerde afstemming is in de eerste acute fase niet mogelijk

Pogingen om tot een gestructureerde multidisciplinaire coördinatie en daarmee tot een gedeeld beeld te komen, vinden in deze levensreddende fase bewust (nog) niet plaats. Uitvoering van taken vindt waar nodig ook plaats op basis van improvisatie en flexibiliteit.

Systeemeis 1: De operationele hulpverleningsdiensten en gemeentelijke diensten vullen zo zelfstandig mogelijk hun deel van de crisisbeheersing in. Deze diensten kennen daartoe alle een eigen informatie- en bevelslijn. De algemeen commandant is eindverantwoordelijk voor het operationele functioneren in de (eigen) kolom en is aanspreekpunt voor de operationeel leider als het gaat om de procesbewaking en

het verstrekken van opdrachten.

Systeemeis 2: Tijdens de eerste acute fase van de crisis stemmen de hulpverleners ter plaatse indien nodig hun inspanningen af in korte bilaterale overleggen.

Uitgangspunt 2: Operationele afstemming vindt alleen plaats op plaats incident

Noodzakelijke multidisciplinaire operationele afstemming vindt primair plaats daar waar het nodig is, dat wil zeggen alleen op de plaats incident.

Systeemeis 3: Zodra het incident het toelaat vindt de afstemming meer structureel plaats. De operationeel leidinggevend van de hulpverleningsdiensten, eventueel aangevuld met operationeel leidinggevend van andere uitvoerende organisaties, vormen daartoe een COPI.

Systeemeis 4: De interdisciplinaire meer gestructureerde afstemming mag nooit ten koste gaan van de monodisciplinaire coördinatie.

Systeemeis 5: De leider COPI verstoort het monodisciplinaire optreden zo min mogelijk maar faciliteert het optreden:

- door zo nodig zelf spoedeisende multidisciplinaire operationele besluiten te nemen of deze onmiddellijk voor te leggen aan de operationeel leider. In het geval hij zelf een spoedeisend besluit neemt, informeert hij daar de burgemeester, via de operationeel leider, daarover.¹⁴
- door waar nodig extra officieren op te roepen om extra taken uit te kunnen laten voeren.

Uitgangspunt 3: Centrale sturingsmogelijkheden door de burgemeester zijn in de eerste acute (levensreddende) fase beperkt

De burgemeester richt zich in de eerste uren vooral op zijn rol als boegbeeld, dat wil zeggen dat hij voor zijn burgers zichtbaar is en betekenis geeft aan de crisis (ook wel duiding genoemd). Eventuele acute besluiten neemt hij zo snel mogelijk, omdat deze anders geen operationele betekenis hebben.

Systeemeis 6: De burgemeester is binnen een uur als boegbeeld zichtbaar voor de bevolking en duidt de acute crisis. Dat wil zeggen dat hij:

- compassie toont met de betrokkenen

¹⁴ Let op: de leider COPI heeft (net als de operationeel leider) geen zelfstandige bevoegdheid om multidisciplinaire besluiten te nemen. Toch kan het voorkomen dat gezien de spoedeisendheid van het gevraagde besluit, hij deze toch zelf moet nemen. Hoewel zo iets formeel niet bestaat is de leider COPI (en na hem de operationeel leider) 'gemachtigd' om dan een besluit te nemen. Er wordt met andere woorden van leider COPI en operationeel leider verwacht dat ze hun verantwoordelijkheid nemen wanneer dat noodzakelijk is om bijvoorbeeld mensenlevens te redden. Op dat besluit is uiteindelijk de opperbevelhebber aanspreekbaar. Daarom moet vanzelfsprekend deze het wel 'achteraf' zo snel als redelijkerwijs mogelijk weten.

- de ernst van de situatie onderkent
- de eigen rol van burgers benadrukt (zelfredzaamheid) en
- een algemene gedragslijn benoemt.

Hij herhaalt dit na een uur en iedere twee uur daarna zolang de situatie daar om vraagt.

Systeemeis 7: De burgemeester/voorzitter veiligheidsregio neemt als topbeslissers in uitzonderingsgevallen, omdat de situatie daar om vraagt, een acuut strategisch besluit. Hij neemt dat besluit over de hoofdlijnen van de te nemen operationele acties dan zo snel mogelijk. Maatregelen waarover de burgemeester/voorzitter veiligheidsregio *altijd* een besluit moet nemen, indien aan de orde, zijn ten minste (in willekeurige volgorde):

- maatregelen die uitzonderlijke hoge financiële kosten voor de gemeente(n) met zich meebrengen
- maatregelen die gedurende lange tijd veel capaciteit vragen
- maatregelen die grote maatschappelijke effecten met zich meebrengen
- maatregelen waarvoor een noodverordening en noodbevel voor niet-levensbedreigende situaties afgegeven moet worden (zoals bijvoorbeeld een niet-spoedeisende ontruiming/evacuatie) en de intrekking daarvan¹⁵
- de inzet van bepaalde gewelddsmiddelen
- de reactie op een dreiging (dat wil zeggen het wel/niet serieus nemen van de dreiging).¹⁶

Uitgangspunt 4: Operationele informatie voor de duiding (en besluitvorming) bereikt direct de burgemeester

Operationele informatie die nodig is voor de duiding van de crisis wordt direct ingebracht in een slagvaardig crisisteam dat de burgemeester op de meest direct wijze ondersteunt met communicatief advies, zonder tussenkomst van een extra tweede laag.

Systeemeis 8: Binnen een half uur (na de eerste melding van het incident) verzamelt de leider COPI informatie en creëert hij een totaalbeeld. Ten behoeve van de eerste duiding geeft hij dit beeld binnen drie kwartier via de *hotline* door aan de operationeel leider. Met een *hotline* wordt de communicatielijn tussen de leider COPI en de operationeel leider bedoeld zodat zij elkaar ieder moment te woord kunnen en moeten staan.

Systeemeis 9: De leider COPI voorziet de operationeel leider via de *hotline* steeds van nieuwe afwijkende operationele informatie.

¹⁵ Daar waar het gaat om acuut levensbedreigende situaties worden de noodzakelijke maatregelen onmiddellijk ter plaatse door de operationele hulpdiensten genomen.

¹⁶ Dit geldt nadrukkelijk in reeds opgeschaalde situaties, waarbij de inzet onder verantwoordelijkheid van de burgemeester/voorzitter veiligheidsregio plaatsvindt. De hulpverleningsdiensten reageren in niet-opgeschaalde situaties 'regelmatig' zelf op een dreiging (besmettingsgevaar, poederbrief, verdachte pakketjes, et cetera), dus zonder tussenkomst van de burgemeester.

Systeemeis 10: De operationeel leider zorgt als operationeel strategisch adviseur binnen drie kwartier (en daarna elk uur) voor een multidisciplinair beeld op hoofdlijnen waarbij hij relevante informatie bewust aggregereert. De operationeel leider baseert zich vooral op de informatie van de leider COPI. Naar behoefte neemt hij voor aanvullende informatie (telefonisch) contact op met de algemeen commandanten.

Systeemeis 11: De operationeel leider bevindt zich in het gemeentehuis en kan geaggregeerde informatie onmiddellijk inbrengen bij de burgemeester/voorzitter veiligheidsregio. Hij wordt daarbij zo praktisch mogelijk ondersteund door een ondersteuningsstaf die leider bestaat uit een informatiemanager en een beleidsadviseur.

Systeemeis 12: De communicatieadviseur ondersteunt de burgemeester/voorzitter veiligheidsregio met het opstellen van de duidingsboodschap en wordt daarbij ondersteund door een gemeentelijk actiecentrum Crisiscommunicatie.

Uitgangspunt 5: Dilemma's die een topbesluit van de burgemeester vergen, worden direct aan hem doorgegeven

Dilemma's die een topbesluit van de burgemeester vergen en operationele informatie die daarvoor nodig is, wordt direct ingebracht in een slagvaardig crisisteam dat de burgemeester op de meest directe wijze ondersteunt met operationeel en bestuurlijk advies, zonder een extra tweede laag.

Systeemeis 13: De leider COPI legt zoals gezegd spoedeisende bestuurlijke besluiten die op hoofdlijnen richting geven aan het monodisciplinair optreden van de betrokken diensten, inclusief de relevante context, direct via de *hotline* aan de operationeel leider voor.

Systeemeis 14: De operationeel leider legt door de leider COPI als *spoedeisend* benoemde dilemma's binnen 10 minuten, inclusief een operationeel advies, voor aan de burgemeester/voorzitter VR (zie systeemeis 15) of neemt binnen 10 minuten zelf het besluit.

Systeemeis 15: De operationeel leider legt als adviseur strategische operationele besluiten voor in de vorm van een door de burgemeester te ondertekenen besluit waarin de relevante overwegingen en opties staan. Hij doet dit namens de drie operationele hulpverleningsdiensten en de gemeentelijke diensten. Het gaat niet om veel besluiten zo leert de ervaring, maar die paar worden kort en krachtig beschreven zodat deze na besluitvorming kunnen worden ondertekend door de burgemeester. De burgemeester krijgt (bewust) geaggregeerde operationele informatie, dus informatie op hoofdlijnen.

Systeemeis 16: De operationeel leider bevindt zich als operationeel leider in het gemeentehuis en kan bestuurlijke besluiten onmiddellijk voorleggen aan de burgemeester.

Systeemeis 17: Indien nodig organiseert de operationeel leider specifieke inhoudelijke deskundigheid om eventueel deel te kunnen laten nemen aan het crisisteam van de burgemeester/voorzitter Veiligheidsregio. Dit zullen over het algemeen niet de deskundigen uit de reguliere hulpverleningsdiensten zijn, maar deskundigen met voor de betreffende crisis specifieke expertise zoals bijvoorbeeld een medisch milieukundige, waterbeheerder, et cetera.

Systeemeis 18: De bestuurlijk adviseur (gemeentesecretaris) bewaakt als bestuurlijk adviseur en ‘sparring partner’ het besluitvormingsproces zodat de burgemeester ook tijdig tot een besluit kan komen. Hij doet dit onder andere door hoofd- en bijzaken van elkaar te scheiden.

Uitgangspunt 6: Genomen topbesluiten worden meteen doorgegeven aan de uitvoerende diensten

Om van enige operationele betekenis te kunnen zijn, dat wil zeggen het daadwerkelijk kunnen uitvoeren, is het van belang dat een besluit van de burgemeester zo snel mogelijk wordt doorgegeven aan de uitvoerende diensten.

Systeemeis 19: De operationeel leider heeft namens de burgemeester de operationele leiding en zorgt ervoor dat besluiten die door de burgemeester zijn genomen meteen worden doorgegeven aan de leider COPI of indien noodzakelijk aan (een van) de AC's. Hij monitoort de uitvoering ervan.

Systeemeis 20: De leider COPI zorgt er op zijn beurt voor dat de besluiten worden doorgegeven aan de verschillende operationeel leidinggevendenden ter plaatse.

Uitgangspunt 7: Feitelijke informatie wordt onmiddellijk bekendgemaakt

Burgers, bedrijven en instelling worden zo snel mogelijk feitelijk geïnformeerd over de crisis zodat zij op basis daarvan (zelf) tot actie kunnen overgaan. Deze informatie is primair bedoeld om betrokkenen te ondersteunen om zelfredzaam te kunnen handelen.

Systeemeis 21: Binnen een half uur (na de eerste melding van het incident) geeft de gepiketteerde (politie)voorlichter een eerste beeld van de *zichtbare* feiten.

Systeemeis 22: Binnen een uur (na de eerste melding van het incident) en elke 30 minuten daarna geven zowel de (politie)voorlichter ter plaatse als het actiecentrum Crisiscommunicatie in het gemeentehuis een nieuw feitelijk beeld. Alleen over

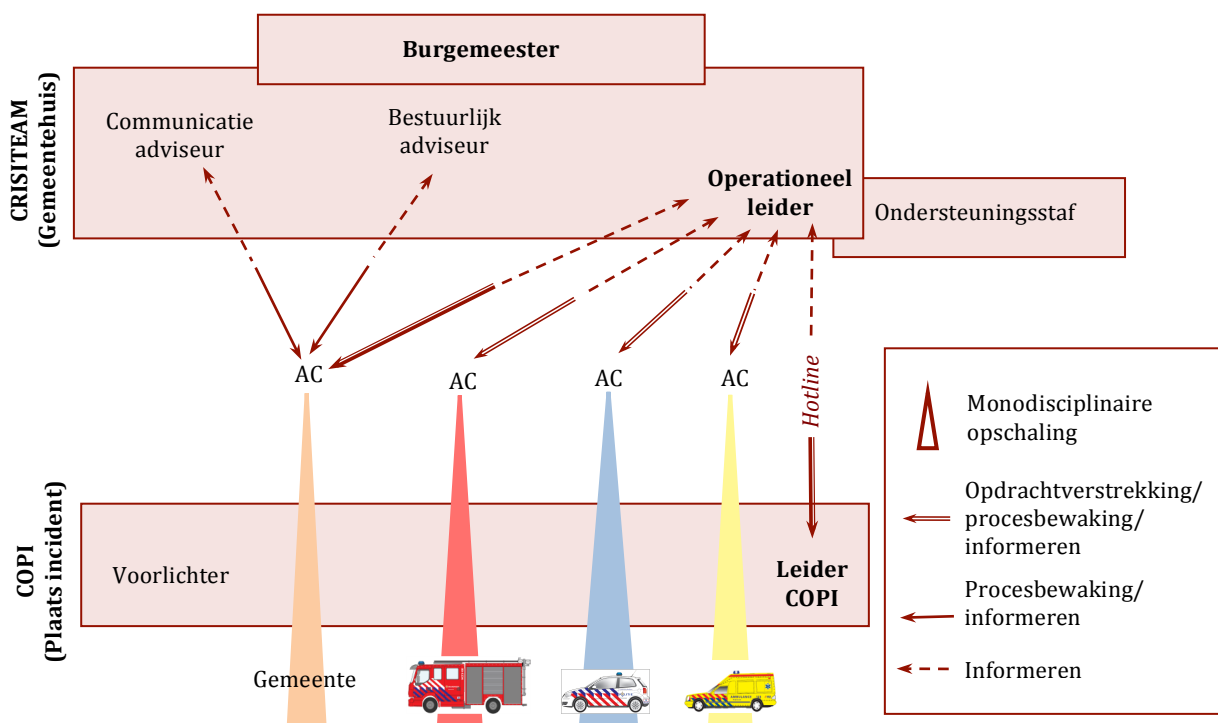
zichtbare feitelijke informatie communiceren zij eigenstandig.

2.3 De resulterende Drentse commandostructuur

De uitgangspunten en systeemeisen hebben geleid tot het ontwerp van een commandostructuur die bestaat uit de volgende twee niveaus/teams:

- een bestuursondersteunend crisisteam, bestaande uit een bestuurlijk adviseur (ingevuld door de gemeentesecretaris), een communicatieadviseur en een strategisch operationeel adviseur (ingevuld door de operationeel leider).
- een afstemmingsgremium voor de operationeel leidinggevendenden ter plaatse, aangeduid met COPI¹⁷.

Schematisch ziet de commandostructuur er dan als volgt uit:



Figuur 1: Schematische weergave van de commandostructuur in Drenthe in relatie tot de monodisciplinaire bevelslijn.

Oefenen van de crisisorganisatie in Drenthe

Behalve in 'het harkje' werken de uitgangspunten en eisen ook door in de opleiding en oefening van de betrokken functionarissen.

¹⁷ Er is voor gekozen om dit afstemmingsgremium ook de naam COPI te geven ivm herkenbaarheid in andere regio's waar men op de plaats incident ook met een COPI werkt.

Enerzijds dwingt realisme tot het zorgen dat de crisistaken van functionarissen zo dicht mogelijk aansluiten bij hun dagelijkse taken zodat specifieke opleiding en oefening eigenlijk niet noodzakelijk is. Zo hoeft een burgemeester niet geleerd te worden om op basis van onvolkomen advies indien noodzakelijk toch te besluiten.

Anderzijds moet als er essentieel afwijkende vaardigheden verkregen moeten worden, deze zeer regelmatig beoefend worden in een realistische setting. Sinds de invoering van de crisisorganisatie in medio 2011 vindt daarom twaalf maal per jaar een ketenoefening plaats waarbij de crisisorganisatie, maar dan zonder veldeenheden en soms met het COPI in het tegenspel, beoefend wordt. De crisisorganisatie is in zijn huidige vorm in zijn totaliteit dan ook eenvoudiger dan voorheen te beoefenen. Een belangrijke meerwaarde is dat de deelnemers in interactie met elkaar kunnen oefenen. De nadruk bij het oefenen ligt beoogd niet meer op het vergaderen, maar onder andere op het zo effectief mogelijk afstemmen op de plaats incident, het snel verzamelen en doorgeven van relevante informatie en het inhoudelijk leren duiden van de crisis op basis van beperkte informatie.

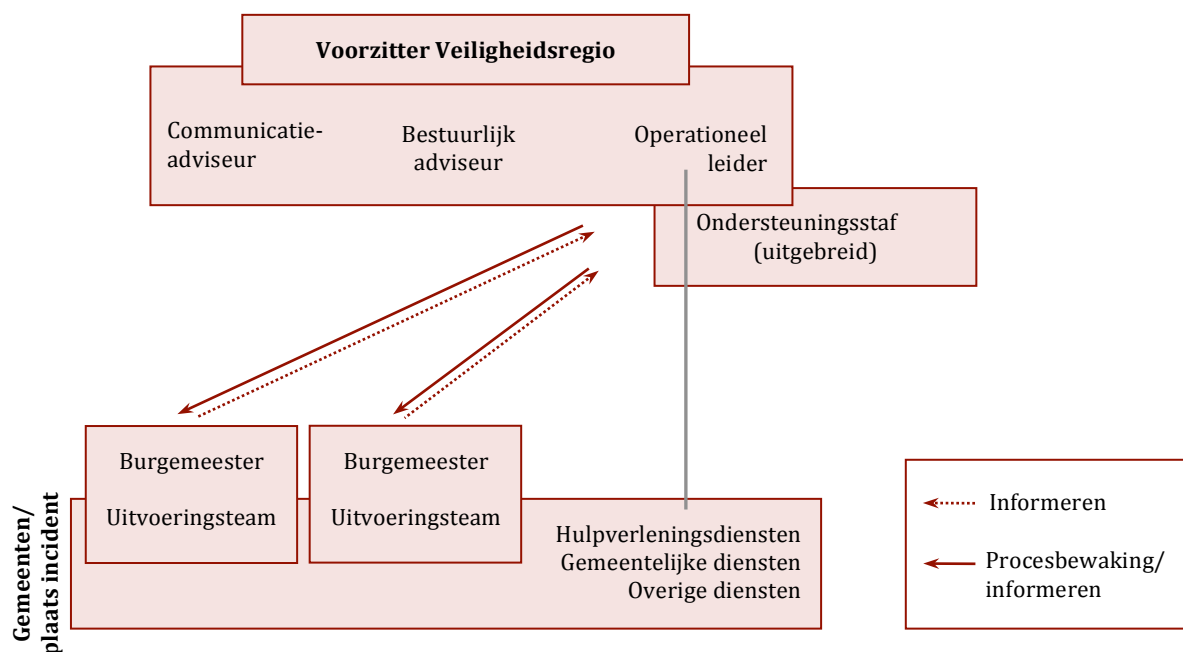
2.4 Specifiek: gemeentegrensoverschrijdende incidenten

Hoofdstructuur gemeentegrensoverschrijdende incidenten hetzelfde als bij lokale incidenten

De hoofdstructuur van de opgeschaalde crisisorganisatie bij gemeentegrensoverschrijdende incidenten in het geval de voorzitter veiligheidsregio ex artikel 39 Wet veiligheidsregio de bevoegdheid van zijn collegaburgemeesters overneemt, is op hoofdlijnen gelijk aan die voor lokale incidenten. Het crisisteam formeert zich nu echter rondom de voorzitter veiligheidsregio (zie ook figuur 3) en de coördinerend gemeentefunctionaris vult de rol van bestuurlijk adviseur in.

Uitvoeringsteams in plaats van crisisteams in de betrokken gemeenten

Er zijn geen crisisteams in de afzonderlijke gemeenten. De burgemeesters van de betrokken gemeenten laten zich bijstaan door een eigen gemeentelijk uitvoeringsteam bestaande uit ‘slechts’ gemeentefunctionarissen: een ambtenaar openbare orde en veiligheid (AOV-er), de gemeentesecretaris, een AC-Bevolkingszorg en waar mogelijk een communicatieadviseur. De AC-Bevolkingszorg onderhoudt het contact met de (ondersteuningsstaf van de) operationeel leider die deelneemt aan het regionaal crisisteam van de voorzitter veiligheidsregio. Het uitvoeringsteam houdt zich bezig met het uitvoeren van de gemeentelijke bevolkingszorgtaken (waaronder de crisiscommunicatie) in lijn met datgene dat in het crisisteam is bepaald.



Figuur 2: Schematische weergave van de crisisorganisatie bij gemeentegrensoverschrijdende incidenten waarbij de voorzitter Veiligheidsregio de bevoegdheid van zijn collegaburgemeesters heeft overgenomen.

Bestuurlijke afstemming in een separaat regionaal beleidsteam

Bestuurlijke afstemming met betrokken burgemeesters of andere bestuursorganen vindt, zeker in de eerste acute fase van de crisis, telefonisch plaats.

In een latere fase, als de hectiek dit toelaat, kan indien noodzakelijk op verzoek van de voorzitter veiligheidsregio naast het regionaal crisisteam ook een regionaal beleidsteam (RBT) worden geformeerd waarin de betrokken burgemeesters, al dan niet aangevuld met andere bestuursorganen, zitting hebben.¹⁸ Alleen niet-spoedeisende zaken worden in het RBT afgestemd of ter bestuurlijke consultatie voorgelegd.¹⁹ Een betrokken burgemeester kan in die setting eventueel schriftelijk bezwaar doen aantekenen, indien hij van mening is dat 'een voorgenomen besluit het belang van zijn gemeente onevenredig schaadt'.²⁰

Lichtere variant voor bestuurlijke regionale opschaling

In het geval er sprake is van een gemeentegrensoverschrijdende crisis kan er ook voor een lichtere variant van bestuurlijke opschaling gekozen worden. Afhankelijk van de situatie kan er voor gekozen worden om de afzonderlijk betrokken gemeenten de

¹⁸ Er kan ook voor gekozen worden om een aparte bijeenkomst te beleggen met andere bestuursorganen, zoals bijvoorbeeld een driehoek.

¹⁹ Zie ook artikel 39, lid 4 Wet veiligheidsregio's.

²⁰ Artikel 39, lid 4 Wet veiligheidsregio's.

leiding te laten behouden en één gemeente, bijvoorbeeld de brongemeente, leidend te laten zijn; het optreden wordt dan door de betrokken gemeenten/burgemeesters onderling afgestemd. Het verdient de voorkeur om alleen voor deze lichtere variant te kiezen als er sprake is van niet-acute crisis. Deze variant vergt immers de nodige afstemming wat ten koste gaat van de slagkracht – een slagkracht die juist bij een acute crisis noodzakelijk is.

Ook voor deze lichtere variant geldt dat ‘slechts’ rondom de burgemeester van de brongemeente een ‘volledige’ crisisteam geformeerd kan worden. De overige betrokken gemeenten worden ondersteund door eigen gemeentelijke uitvoeringsteams.

2.5 Specifiek: tijdelijke bestuurlijke werkafspraken

Werkafpraak 1: opschalen = overnemen

Opschaling naar GRIP4 impliceert altijd het overnemen van de opperbevelsbevoegdheid door de voorzitter van de veiligheidsregio.

Werkafpraak 2: Wanneer besluit wie tot GRIP4?

De voorzitter veiligheidsregio besluit, geadviseerd door de OL of een collega-burgemeester, om de bevoegdheid over te nemen.

Indien de tijd het toelaat informeert de voorzitter de betrokken burgemeesters over het genomen besluit.

De voorzitter veiligheidsregio neemt (in redelijkheid naar zijn oordeel) de bevoegdheid tot zich wanneer daar door één of meerdere betrokken burgemeesters om gevraagd wordt.

Werkafpraak 3: Wanneer komen burgemeesters bij elkaar in RBT verband.

Regionale bestuurlijke afstemming vindt in de acute fase telefonisch plaats, zodat burgemeesters in hun gemeenten kunnen blijven en daar kunnen communiceren (in lijn met de regionale communicatie!) en toe kunnen zien op het functioneren van het uitvoeringsteam. (Spoedeisende) besluitvorming over het optreden ligt daarmee bij de voorzitter veiligheidsregio evenzo eventuele noodzakelijke afstemming met andere bestuursorganen als waterschap of openbaar ministerie.

In een latere fase, als er tijd is, komen de bestuurders samen in een RBT.

Werkafpraak 4: Wat gebeurt centraal en wat lokaal?

Lokaal wat lokaal kan, en centraal wat centraal moet: In principe gaan de lokale uitvoeringsteam ‘hun gang’ tenzij zij de noodzaak zien tot regionale afstemming of het crisisteam specifieke taken aangeeft. Regionale afstemming is (soms) nodig om tot een uniforme bestrijdingswijze c.q. communicatiestrategie te komen.

Heel praktisch: de lokale uitvoeringsteams doen alles wat in hun mogelijkheid ligt voor goede bevolkingszorg. Daar waar het van belang is dat verschillende gemeenten dezelfde bevolkingszorg bieden, moet er eerst afstemming met (de regionaal commandant bevolkingszorg in) het regionale crisisteam plaatsvinden. Centrale vraag is telkens 'begrijpen burgers dat wij dit doen als andere gemeenten niet hetzelfde doen?'

Werkafpraak 5: Waar is het regionaal crisisteam en het RBT gesitueerd?

Bij GRIP 4 wordt het regionaal crisisteam in het gemeentehuis van een van de betrokken gemeenten (bijvoorbeeld brongemeente) geplaatst. De OL is degene die dit bepaalt en doorgeeft/laat geven aan de voorzitter en de betrokken burgemeesters.

Het RBT komt, indien aan de orde, altijd in dezelfde locatie bij elkaar als het regionaal crisisteam van de voorzitter veiligheidsregio. De ondersteuningsstaf van de OL geeft dit door aan betrokken bestuursorganen.

Werkafpraak 6: Wanneer komen bestuursorganen bij elkaar in het RBT?

Er wordt in de acute fase uitgegaan van bestuurlijk overleg en afstemming op 'need to know' basis waarbij de voorzitter veiligheidsregio een primus inter pares rol heeft: indien een bestuursorgaan behoefte heeft aan afstemming met een andere partij meldt deze dat aan de voorzitter die een 'zo klein mogelijk' fysiek/telefonisch overleg organiseert.

Communicatie door de verschillende bestuursorganen *over de eigen taakuitoefening* vindt plaats naar eigen goeddunken maar na informeren van de andere betrokken bestuursorganen zodat altijd vermeld kan worden dat er sprake is van afgestemd handelen.

Heel praktisch zorgen alle betrokken bestuursorganen met een operationele taak voor een leidinggevende in het COPI, dat is immers de plaats waar operationele afstemming plaatsvindt.

2.6 Een eerste observatie

De vormgeving van de crisisorganisatie voor GRIP4-incidenten is zoveel mogelijk in lijn met de organisatie voor GRIP3-incidenten vormgegeven. Bedacht moet worden dat de opgeschaalde crisisorganisatie die het actiegericht kunnen handelen van de betrokkenen middels korte lijnen en decentralisatie van de uitvoering ondersteunt, vooral is ontwikkeld voor GRIP3-incidenten. Het 'oprekken' van de crisisorganisatie om in lijn met de Wet veiligheidsregio's invulling te kunnen geven aan gemeentegrensoverschrijdende incidenten gaat op onderdelen voorspelbaar ten koste van de slagkracht: de extra coördinatie die vanuit de ondersteuningsstaf dient plaats te vinden op de uitvoering van de gemeenten betekent vanzelfsprekend een vertraging in het optreden.

3. Het incidentscenario en de opschaling

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe de opschaling tijdens de zelftest is verlopen, inclusief de wijze waarop deze is uitgevoerd, dat wil zeggen de wijze waarop de alarmering is verlopen. We beschrijven daartoe als eerste de opschalingsprocedure en het incidentscenario.

3.1 De Drentse opschalingsprocedure

Bij incidenten zoals die in het zelftestscenario gelden in Drenthe de volgende opschalingsniveaus:

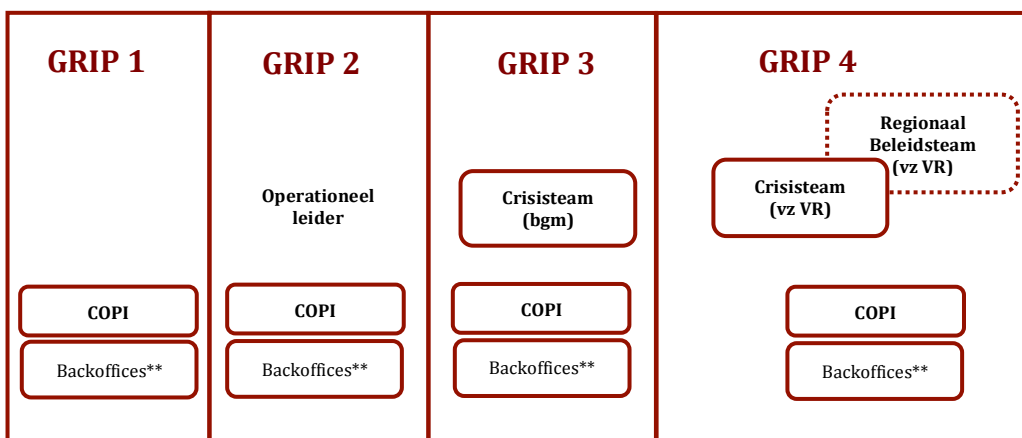
GRIP 1: Er is behoefte aan/noodzaak tot facilitaire ondersteuning, de inzet van meer mensen en middelen en (gestructureerde) multidisciplinaire afstemming op de plaats incident.

GRIP 2: Er is op de plaats incident behoefte aan/noodzaak tot ruggespraak met de operationeel leider in verband met interdisciplinaire geschillen, besluitvorming en/of inzetten van de burgemeester en zijn crisisteam.

GRIP 3: Er is noodzaak tot duiding en/of bestuurlijke besluitvorming door de burgemeester (1 gemeente is betrokken). Dit is ten minste aan de orde in situaties:

- die uitzonderlijk hoge financiële kosten voor de gemeente met zich meebrengen
- gedurende lange tijd veel capaciteit vragen
- met grote maatschappelijke effecten die vragen om het gebruik van noodbevoegdheid of de inzet van geweldsmiddelen.

GRIP 4: Er zijn meerdere gemeenten betrokken en er is een noodzaak tot bestuurlijke besluitvorming en/of duiding door de voorzitter Veiligheidsregio.



In onderstaande tabel is per GRIP-fase bepaald wanneer en wie het mandaat heeft om op te schalen naar de verschillende GRIP-niveaus. De criteria zijn vooral gebaseerd op landelijke en interregionale kaders.

<i>GRIP fase</i>	<i>Criteria voor grootschalige alarmering</i>	<i>Bevoegd tot opschalen</i>
GRIP 1	Bron- en effectbestrijding • Ernstig in omvang • Niet routinematig • Beperkt hulpverleningsgebied • Multidisciplinair • Maatregelen binnen en buiten het ongevalsgebied	• Leider COPI • OvD brandweer • OvD geneeskundig • OvD politie • Calamiteitencoördinator meldkamer
GRIP 2	Ondersteuning COPI noodzakelijk • Gecompliceerd van aard • Ernstig in omvang • Multidisciplinair • Vereist tactische coördinatie en besluitvorming • Maatregelen binnen en buiten het ongevalsgebied.	• Leider COPI • OvD brandweer • OvD geneeskundig • OvD politie • Calamiteitencoördinator meldkamer • AC brandweer • AC geneeskundig • AC politie
GRIP 3	Bedreiging van het welzijn van (grote groepen) van de bevolking • Langdurige bestrijding • Ernstige gevolgen voor bevolking • Forse materiële schade • Mogelijk veel doden en/of gewonden	• Burgemeester, op advies van: • Operationeel leider, • AC brandweer, • AC geneeskundig, • AC politie.
GRIP 4	Gemeentegrensoverschrijdend, eventueel schaarste • Volledige opschaling op bovengemeentelijk niveau • Langdurige bestrijding • Ernstige gevolgen voor de bevolking • Forse materiële schade • Mogelijk veel doden en gewonden • Coördinatie tussen gemeenten	• Voorzitter Veiligheidsregio, op advies van: • Burgemeester, • Operationeel leider, • AC brandweer, • AC geneeskundig, • AC politie.

Observatie

Bij een eerste beschouwing van de Drentse GRIP-niveaus valt op dat GRIP 2 een beetje een buitenbeentje is: GRIP 2 is feitelijk alleen de extra alarmering van de operationeel leider (en de algemeen commandanten van de verschillende kolommen, mochten deze niet al monodisciplinair opgeschaald zijn, zodat de operationeel leider een monodisciplinair aanspreekpunt heeft). De operationeel leider heeft echter geen eigenstandige rol anders dan besluiten of hij de burgemeester adviseert om GRIP 3 of GRIP 4 te maken. GRIP 2 heeft landelijk wel een organisatorische betekenis door het bijeenkomen van het regionaal operationeel team (ROT) waarin in dat geval vertegenwoordigers van de verschillende diensten op 'vrijwillige' basis (want niet onder één hiërarchisch leidinggevende) tot overeenstemming komen over (vooral) het optreden in het effectgebied. In Drenthe ligt deze verantwoordelijkheid 'gewoon' bij het COPI. De verwarrende indruk ontstaat nu dat GRIP 2 ook in Drenthe een operationele betekenis heeft. Het lijkt voorspelbaar dat zodra een operationeel leider min of meer 'alleen' wordt gealarmeerd hij ook een vorm van leiding zal gaan geven. Daartoe

ontbreekt het hem echter de ondersteuning (en daar is in het systeem bewust voor gekozen om een ROT-setting te voorkomen) zodat pogingen daartoe altijd de slagvaardigheid van het COPI (zullen) ondermijnen.

Voor alle duidelijkheid: ook in een GRIP 3/4 situatie heeft de operationeel leider (net als de leider COPI) geen formele bevoegdheid over de andere diensten. In de taakkaarten van operationeel leider is opgenomen dat hij, als hem door de leider COPI om een *spoedeisend* besluit wordt gevraagd, binnen 10 minuten zelf het besluit neemt of binnen 10 minuten, inclusief een operationeel advies, voorlegt aan de burgemeester/voorzitter Veiligheidsregio. Beseft moet worden dat hij een dergelijk spoedeisend besluit slechts neemt (en kan nemen) als voorschot op het besluit van de burgemeester /voorzitter Veiligheidsregio. De burgemeester/voorzitter moet daar dus wel over geïnformeerd worden en kan (theoretisch) nog op het besluit terugkomen. Vooralsnog komt dit punt onvoldoende voor in de beschrijvingen van het systeem.

In de volgende paragrafen gaan we in op de verschillende momenten van opschaling waarbij we als indeling (toch) de GRIP-fasen hanteren. Eerst beschrijven we daartoe in het kort het incidentscenario.

3.2 De uitdaging: het incidentscenario

Het incidentscenario betrof een moedwillige besmetting van het drinkwater door het toevoegen van een onbekende stof in het drinkwatersysteem van Waterleidingmaatschappij Drenthe (WMD).

De start van het incident werd als volgt gesimuleerd: Rond 10:00 uur op woensdag 24 april komt bij de Meldkamer Noord Nederland (MkNN) een telefoontje binnen van een bezorgde manager van Hotel Hoogeveen. In het hotel, gelegen aan de A28 met eigen restaurant en zalencentrum, zijn in de loop van de nacht meerdere gasten ziek geworden. Bij navraag blijkt dat verschillende gasten die gisteravond in het hotel gedineerd hebben niet ziek zijn, terwijl een aantal mensen die pas na het diner aankwamen juist wel ziek is geworden. Inmiddels klaagt een tiental gasten over misselijkheid en kortademigheid, en de manager vertrouwt het niet meer.

Een korte tijd later belt huisarts Willems naar de meldkamer. De praktijk wordt sinds de telefoonlijn om 08:00 uur opende, overspoeld met telefoontjes van mensen die 's nachts ziek zijn geworden. Tegen 10:00 uur, wanneer zijn spreekuur begint, zit de wachtkamer vol zieke mensen. De huisarts, zelf in blakende gezondheid, maakt zich zorgen en belt met de meldkamer.

Er komen meer telefoontjes bij de MkNN binnen, nu ook van particulieren die vergelijkbare klachten hebben. Eerst uit Hoogeveen (met name uit de wijken Schoonvelde, Trasselt, Schut- en Erflanden), maar kort daarna ook uit Echten en Vakantiepark Westerbergen, beide gelegen in gemeente De Wolden.

De hoeveelheid telefoontjes en de ernst van de gezondheidsklachten neemt snel toe.²¹ Mensen melden zich spontaan bij huisartsen in de omgeving en het ziekenhuis in Hoogeveen. Ook verschijnen op Twitter de eerste berichten van mensen die ziek naar huis gaan, of daar blijven.

De Waterleidingmaatschappij Drenthe (WMD) heeft al eerder die week, op maandagmiddag, een dreigbrief gekregen. Volgens het eigen protocol is de brief doorgestuurd naar de recherche (in tegenspel). Op woensdagochtend 24 april komt bij het storingsnummer de eerste klacht binnen van een meneer die het drinkwater vreemd vindt smaken. Niet lang daarna volgt een tweede melding.

Omstreeks 10:15 uur merkt een voorbijganger op dat er sinds gisteravond een onderhoudstentje bij de afrit van de A28 staat. Hij alarmeert een toevallig voorbijrijdende politie eenheid (in tegenspel). Deze eenheid gaat polshoogte nemen, en treft lege ongemerkte vaten en een pomp aan.

In bijlage 1 is het incidentscenario opgenomen zoals deze in zijn totaliteit door de oefenstaf is opgesteld.

3.3 De start van het incident en opschaling naar GRIP 2

De eerste melding van onwelwordingen in hotel Hoogeveen komt, zoals hierboven al vermeld, conform het beschreven scenario om 10.04 uur bij de meldkamer binnen, een minuut later gevolgd door de melding van de huisarts. Om 10.06 uur wordt de OvD geneeskundig van beide meldingen op de hoogte gebracht. Enkele minuten later meldt de politie aan de meldkamer de vondst van 'een aantal vaten met een rood kruis onder een tentje nabij de A28'. Terwijl de OvD brandweer wordt gealarmeerd, besluit de calamiteitencoördinator om 10.14 uur dat 'de incidenten gekoppeld' moeten worden, wat betekent dat de meldingen betrekking hebben op eenzelfde incident. Men vermoedt dat het hier gaat om dampende vaten en mensen via een verspreiding door de lucht van een giftige stof besmet worden. De OvD politie die bij de meldkamer om nadere instructies vraagt, krijgt dan ook de instructie om 'op veilige afstand te blijven en een lint te spannen.'

Om 10.18 uur adviseert de centralist politie om burgers via burgernet te alarmeren. De calamiteitencoördinator stemt daarmee in en geeft de opdracht om via burgernet het bericht 'blijf binnen en sluit ramen en deuren' in Hoogeveen uit te doen. Melders die bellen krijgen dit advies ook mee.

Ondertussen komen meer meldingen van onwelwordingen bij de meldkamer binnen. Om 10.21 uur stelt een van de centralisten dat 'er iets geks aan de hand is, omdat uitbreiding van de meldingen tegen de windrichting in gaan richting Echten', een dorp

²¹ In totaal komen ongeveer 200 meldingen bij de MkNN binnen.

in de gemeente De Wolden. Melders worden dan nog wel geadviseerd om binnen te blijven en ramen en deuren te sluiten, omdat nog niet duidelijk is wat er precies aan de hand is.

Besluit opschaling naar GRIP 2

De eerste eenheid van de brandweer vermoedt na een eerste verkenning dat de vaten naar alle waarschijnlijkheid in het drinkwaterleidingnet zijn geloosd. Dit wordt doorgegeven aan de OvD brandweer die dan aanrijdend is. De OvD brandweer bedenkt dat dit zou kunnen passen bij de meldingen die 'tegen de wind ingaan'. Hij neemt om 10.26 uur contact op met de calamiteitencoördinator en samen besluiten ze om op te schalen naar GRIP 2 gezien de aard van de meldingen in de gemeente Hoogeveen en de richting waarop het incident zich uitbreidt (naar Echten). De calamiteitencoördinator stelde voor om meteen op te schalen naar GRIP 3, maar de OvD brandweer vond dat daar de leider COPI bij betrokken zou moeten worden.

Uitvoeren besluit (dat wil zeggen de alarmering voor GRIP 2)

Om 10.28 uur wordt er middels het meldkamersysteem P2000 gealarmeerd voor een GRIP 2 in Hoogeveen. De gealarmeerde eenheden/operationele functionarissen van brandweer en geneeskundige hulpverlening krijgen de volgende melding op de pager mee: 'Ongeval (x) GRIP 2, Hotel Hoogeveen Mathijssenstraat 1 Hoogeveen'. Ook de piketfunctionarissen van defensie en het waterschap worden gealarmeerd.²² Omdat GRIP 1 wordt overgeslagen, wordt apart nog voor een GRIP 1 gealarmeerd. Dat houdt onder andere in dat de OvD Bevolkingszorg (als enige van de gemeentelijke organisatie) en de persvoorlichting Drenthe worden gealarmeerd. Alle functionarissen worden ook daadwerkelijk gealarmeerd, met uitzondering van de persvoorlichting en de piketfunctionaris van het waterschap.²³

Niet alle functionarissen worden middels P2000 gealarmeerd. Functionarissen van de gemeente Hoogeveen en de politie (waaronder de politievoorlichter²⁴ die als 'multivoorlichter' COPI optreedt) worden om 10.28 uur middels het meldkamersysteem OOV-alert (een belcomputer) voor een GRIP 2 gealarmeerd.²⁵

²² Het openbaar ministerie (OM) is niet gealarmeerd, omdat alarmering van het OM niet via het meldkamersysteem (of OOV-alert, zie hieronder) is geregeld. Er is in OOV-alert wel een knop gereserveerd voor de piketfunctionaris van het OM, maar deze is niet ingevuld. Op enig moment wordt op verzoek van de voorzitter veiligheidsregio door de buddy van de operationeel leider telefonisch contact gelegd met de piketofficier van justitie.

²³ De melding die naar de perskamer (gelegen in de meldkamer Drenthe) wordt gestuurd, is daar om onduidelijke redenen nooit binnengekomen. Om 10.51 uur wordt door de meldkamer wederom de piketfunctionaris gealarmeerd. Dat de piketfunctionaris van het waterschap de meldingen niet heeft ontvangen, had te maken met de interne alarmering binnen het waterschap. Dat maakt verder geen onderdeel van deze evaluatie uit.

²⁴ Merk dus op dat de persvoorlichter op twee manieren wordt gealarmeerd: via het meldkamersysteem en via OOV-alert.

²⁵ Dit is exclusief de OvD Bevolkingszorg. Deze functie wordt middels een hard piket ingevuld, zodat zoals gezegd de OvD bevolkingszorg al middels P2000 gealarmeerd was. OOV-alert is bedoeld voor de alarmering van functies die geen hard piket kennen, dat wil zeggen functies met vrije instroom. OOV-alert

Normaliter alarmeert OOV-alert ook nog een keer de functionarissen voor het onderliggende niveau (GRIP 1), maar tijdens de zelftest wordt deze alarmering door de centralist afgebroken. De GRIP 1-functionarissen, dat wil zeggen de OvD politie, de politievoorlichter en de teamleider communicatie, worden daardoor ‘vergeten’. Dit heeft verder geen nadelige gevolgen:

- de OvD politie luisterde vanaf het begin van de oefening mee met de portofoon en ‘betrok zichzelf’ daarmee al eerder dan de formele alarmering bij het incident.
- de persvoorlichter die zich in de perskamer bevindt, ziet om 10.29 uur de GRIP 2-melding op het social media-scherm verschijnen. Onmiddellijk daarna ziet hij op het meldkamersysteem het bericht ‘ontruimen politiebureau Griendweg’ en wordt hij achtereenvolgens door twee journalisten gebeld over een ‘incident in Hogeveen’. Om 10.32 uur belt hij met de OvD-OC²⁶ om meer informatie en wordt hij als persvoorlichter bij het incident betrokken.
- de teamleider Communicatie van Hogeveen (en dit geldt ook voor de teamleider uit De Wolden) had, hoewel hij geen dienst had, zijn pager aan staan en kreeg de GRIP 2-melding mee. Hij belt meteen met de dienstdoende teamleider Communicatie (uit Coevorden) waarna ze afspreken dat hij, omdat het zijn gemeente is die betrokken is, als teamleider zal fungeren en de dienstdoende teamleider naar Hogeveen komt ter ondersteuning.

Systeemanalyse: hebben het systeem en de sleutelfunctionarissen gewerkt zoals gedacht?

Er is conform de procedure opgeschaald naar GRIP 2 (vergelijk met paragraaf 3.1).

Ieder incident laat zien dat tijdens de alarmering mensen niet bereikt worden, om welke reden dan ook. In welk systeem de deelnemers ook handelen, altijd zal enige mate van improvisatie en flexibiliteit noodzakelijk zijn om ‘gaten dicht te lopen’. Het kunnen (en mogen) improviseren maakt daarom bewust onderdeel uit van de werkwijze in Drenthe. Tijdens de zelftest was op verschillende momenten zichtbaar dat de deelnemers flexibel en pragmatisch handelden. De drie functionarissen die in eerste instantie tijdens de alarmering niet werden bereikt, zijn daardoor toch tijdig bij het incident betrokken.

Er waren meer van dergelijke voorbeelden zichtbaar: zonder onderliggende afspraak belden verschillende mensen spontaan hun collega’s om te vragen of ze al op de hoogte waren van het incident en al waren ingezet. De OvD Bevolkingszorg van Hogeveen bijvoorbeeld die ook al voor een GRIP 2 via P2000 was gealarmeerd, reageerde pragmatisch toen zij voor de tweede keer middels OOV-alert gealarmeerd werd voor de

belt een lijst van functionarissen, net zolang totdat een functionaris de functie accepteert. Alarmering verloopt in zijn algemeenheid via de telefoon maar kan ook via een pager.

²⁶ De OvD-OC is een vrij nieuwe politiefunctie op de meldkamer. Deze politiefunctie draagt zorg voor het opstarten van de politieprocessen in de tijd dat de OvD politie nog niet ter plaatse is. Ook ondersteunt de OvD-OC de OvD politie in een latere fase vanuit de meldkamer. Tijdens de zelftest bleek dat de rolverdeling tussen die van de OvD-OC en calamiteitencoördinator voor verschillende deelnemers onduidelijk was.

functie van informatiemanager bevolkingszorg. Ze accepteerde deze functie en verdeelde met haar kamergenoot, die net als zij de functie van zowel informatiemanager als OvD Bevolkingszorg kan invullen, de taken: zij gaat als OvD Bevolkingszorg naar de plaats incident, terwijl haar collega als informatiemanager in het gemeentehuis Hoogeveen blijft. Hierdoor hoefde OOV-alert niet verder te bellen voor een beschikbare kandidaat voor de functie van informatiemanager. Ook belde de OvD bevolkingszorg, toen duidelijk was dat er ook meldingen uit Echten kwamen, met haar collega-AOV-er in de gemeente De Wolden. Ze bracht hem op de hoogte van het incident en gaf aan dat afstemming gezocht moest worden tussen de verschillende gemeentelijke onderdelen met betrekking tot de gemeentelijke bevolkingszorg. Dit informele contact betekende de opstart van de gemeente De Wolden. En ook de AC bevolkingszorg van Hoogeveen belde al met verschillende teamleiders/coördinatoren die formeel 'pas' bij een GRIP 3 middels OOV-alert gealarmeerd worden, met het verzoek om naar het gemeentehuis te komen. Deze wijze van handelen, die past bij de uitgangspunten van het systeem, heeft een positief effect gehad voor het opkomen.

Door een van de deelnemers is voorafgaand aan de test aangegeven dat zij graag als AC bevolkingszorg wilde optreden wat betekende dat zij het zacht piket AC bevolkingszorg 'op zich nam'. Dat houdt in dat de piketfunctionaris als eerste door OOV-alert gebeld zou moeten worden. Toen de betreffende functionaris tijdens de zelftest niet werd gealarmeerd, werd de conclusie getrokken dat de alarmering van de AC bevolkingszorg niet goed zou zijn verlopen. Feitelijk is dit onjuist. OOV-alert heeft de piketfunctionaris netjes als eerste gebeld, en deze heeft de melding ook geaccepteerd. Dit was echter niet de functionaris die vooraf had aangegeven als AC bevolkingszorg te willen optreden. De alarmering van de functie AC bevolkingszorg is daarmee goed verlopen. Dit laat slechts zien dat het wisselen van diensten tot een niet-bedoelde alarmering kan leiden.

Analyse: was het systeem wel ondersteunend aan een adequate opschaling?

Het kan geen verwijt zijn want de OvD brandweer heeft volgens de procedure gehandeld, maar de suggestie van de calamiteitencoördinator om meteen GRIP 3 te maken (dat wil feitelijk zeggen rechtstreeks de operationeel leider te verzoeken de burgemeester te adviseren om GRIP 3 te maken) was een goede. De omvang van het incident was immers al meteen zo groot dat 'het bestuur' in actie zou moeten komen. De beslissing van de OvD brandweer om daartoe eerst overleg te hebben met de leider COPI was procedureel juist maar mede hierdoor ontstond een lange, operationeel betekenisloze GRIP 2 tussenfase (zie paragraaf 3.4): de wens van de OvD brandweer tot overleg is een begrijpelijke maar het Drentse systeem is juist ontwikkeld vanuit de gedachte dat snelheid, zeker in de eerste fase van het incident, het belangrijkste is en dat sleutelfunctionarissen daarom hun verantwoordelijkheid moeten nemen. De GRIP opschalingsprocedure is niet behulpzaam om die snelheid te realiseren: de voorgeschreven overlegmomenten zouden dan ook geen onderdeel van de procedure moeten zijn.

3.4 Opschaling naar GRIP 3

De operationeel leider die om 10.28 uur wordt gealarmeerd, rijdt al telefonerend naar het gemeentehuis. Hij informeert de burgemeester van Hoogeveen, die al eerder door zijn OvD Bevolkingszorg op de hoogte is gebracht, en belt met zijn buddy²⁷ en de algemeen commandanten brandweer en politie. De AC politie vertelt hem dat er mogelijk opzet in het spel is: er zouden middels een brief bedreigingen aan het adres van de WMD zijn geuit. Om 10.56 uur, terwijl de operationeel leider telefonisch is gesprek is met de AC bevolkingszorg, belt de leider COPI. Hij beëindigt onmiddellijk het gesprek met de AC bevolkingszorg en staat de leider COPI te woord. De leider COPI vraagt of hij nog operationele aanvullingen heeft. Dit is het geval: de operationeel leider geeft aan wat hij eerder van de AC politie heeft vernomen, namelijk dat er mogelijk sprake is van opzet. De leider COPI vraagt vervolgens of de operationeel leider weet om welk gebied het precies gaat, omdat het er op lijkt dat de meldingen zich niet zullen beperken tot alleen de gemeente Hoogeveen. Hij vraagt zich dan ook af of GRIP 2 eigenlijk nog wel volstaat. De operationeel leider weet ook niet om welk gebied het gaat en kan hem dus niet helpen. De leider COPI geeft aan dat hij zijn OvD's zal bevragen en dat hij binnen vijf minuten terugbelt.

De operationeel leider belt vervolgens, nadat hij de AC bevolkingszorg heeft teruggebeld, met de AC geneeskundig. Zij geeft aan dat de OvD geneeskundig en de geneeskundig adviseur gevaarlijke stoffen (GAGS) er bij haar op aandringen dat de drinkwaterleiding moet worden afgesloten. De operationeel leider geeft aan dat zij dit met de leider COPI moet regelen²⁸, waarna hij ophangt en onmiddellijk met de burgemeester belt (11.00 uur). Hij stelt voor om op te schalen naar GRIP 3, in verband met

- diverse meldingen van onwelwordingen
- er mogelijk sprake is van opzet en
- de AC geneeskundig adviseert om de druk van de waterleiding te halen.

De burgemeester die door zijn OvD bevolkingszorg op de hoogte is gehouden van de ontwikkelingen gaat akkoord, gezien 'de overlast die dit nog wel eens met zich zou kunnen brengen'. De burgemeester breekt zijn afspraak elders in Hoogeveen af en rijdt naar het gemeentehuis. Hij en de operationeel leider arriveren tegelijkertijd in het gemeentehuis (11.04 uur).

Terwijl de operationeel leider de burgemeester adviseert om op te schalen naar GRIP 3, bevraagt de leider COPI ondertussen zijn OvD's. Hij hoort van de OvD brandweer dat de meldingen '*her en der, maar ook uit Echten*' komen. Van de OvD geneeskundig hoort hij

²⁷ In Drenthe is bij de invoering van het Drentse systeem gekozen voor een 'buddy operationeel leider'. De buddy die zelf ook de functie van operationeel leider kan bekleden, ondersteunt de operationeel leider in zijn werkzaamheden, maar neemt zijn rol als adviseur niet over. De operationeel leiders kunnen hierdoor extra ervaring opdoen en elkaar feedback geven. De buddy kan de operationeel leider eventueel helpen hem in zijn rol te houden. Er bestaat een aparte taakkaart voor deze buddyfunctie.

²⁸ Dit gebeurt verder niet, maar op enig moment koppelt de OvD geneeskundig zelf terug aan de leider COPI dat hij het verzoek om de waterleiding te stoppen bij de AC geneeskundig heeft neergelegd (zie ook hieronder). De leider COPI reageert dan door aan te geven dat hij daar al actie op heeft ondernomen.

dat de OvD geneeskundig en de GAGS van mening zijn dat de drinkwaterleiding afgesloten moet worden. De OvD geneeskundig geeft aan dat hij 'dit heeft weggezet bij de AC geneeskundig'. De leider COPI concludeert dat er dus twee gemeenten zijn betrokken, waarna hij aangeeft om de operationeel leider te adviseren om op te schalen naar GRIP 3. Hij stelt dat ze vanaf dat moment op de plaats incident uitgaan van het scenario 'verontreinigd drinkwater', ook al bestaat er nog geen 100% zekerheid.²⁹ De leider COPI belt zoals beloofd na 'ongeveer vijf minuten', het is dan 11.07 uur, de operationeel leider terug. Het besluit tot opschaling naar GRIP 3 is dan al door de burgemeester genomen.

Uitvoeren besluit (dat wil zeggen alarmering voor GRIP 3)

De operationeel leider belt om 11.01 uur met de calamiteitencoördinator met de intentie om GRIP 3 te maken, maar deze neemt de telefoon niet op. Hij loopt ondertussen het gemeentehuis in en treft daar de burgemeester. Ze spreken kort met elkaar, waarna hij doorloopt naar de ruimte van zijn ondersteuningsstaf. Terwijl hij zijn staf vertelt over welke informatie hij beschikt, wordt hij zoals al eerder aangegeven door de leider COPI gebeld (11.07 uur).

Intermezzo: Werkwijze calamiteitencoördinator

Door de calamiteitencoördinator is tijdens de zelftest aangegeven dat het niet de bedoeling is dat hij telefonisch contact heeft met eenheden/functionarissen in het veld. Zijn rol richt zich op de interne informatie-uitwisseling tussen de centralisten op de meldkamer. Telefoontjes nam hij dan ook tijdens de zelftest bewust niet op. Dit is niet in lijn met de werksomschrijving van de calamiteitencoördinator, waarin staat de hij 'aanspreekpunt is voor bepaalde functionarissen in de rampenbestrijdingsorganisatie'.³⁰

Om 11.09 uur belt de operationeel leider met de centralist van de meldkamer. Hij geeft aan dat hij op verzoek van de burgemeester van Hoogeveen GRIP 3 maakt. Hij vraagt of de centralist dit wil doorgeven aan de calamiteitencoördinator.

Om 11.12 uur wordt er gealarmeerd voor een GRIP 3. De operationele functionarissen, inclusief de OvD bevolkingszorg, ontvangen via P2000 het bericht 'GRIP 3, Hotel Hoogeveen Mathijssenstraat 1 Hoogeveen'. De gemeentelijke functionarissen, waaronder de burgemeester van Hoogeveen, een bestuurlijk adviseur, een communicatieadviseur, een notulist en verschillende teamleiders en coördinatoren bevolkingszorg, worden met eenzelfde melding via OOV-alert gealarmeerd. De burgemeester die al eerder het besluit had genomen om op te schalen naar GRIP 3, accepteert zijn melding niet, zodat ook de locoburgemeester wordt gealarmeerd. De locoburgemeester accepteert de melding wel en rijdt gezien de melding in eerste instantie naar hotel Hoogeveen. Na een interventie van de burgemeester arriveert hij alsnog in het gemeentehuis. Zoals gezegd waren verschillende

²⁹ Dat houdt onder andere in dat de politie in beide gemeenten op zoek gaat naar andere locaties die mogelijk wijzen op een plek waar het drinkwater verontreinigd kan worden.

³⁰ Functieprofiel calamiteitencoördinator in de Meldkamer Noord-Nederland (26 mei 2011).

teamleiders/coördinatoren bevolkingszorg op het moment van alarmeren al ingezet, omdat zij soms al eerder door de AC bevolkingszorg gevraagd waren om naar het gemeentehuis te komen. Een aantal project- en teamleiders, zo blijkt ook uit de alarmeringsoverzichten, kunnen voor zowel Hoogeveen als De Wolden opgeroepen worden. Dit geldt bijvoorbeeld ook voor de projectleider 'primaire levensbehoeften' die tijdens de zelftest de GRIP 3 melding accepteert voor Hoogeveen, maar zet zichzelf in De Wolden in. Voor Hoogeveen wordt daardoor geen projectleider gealarmeerd, maar deze wordt uiteindelijk door de AC bevolkingszorg van Hoogeveen gebeld en ingezet.

In De Wolden is dan inmiddels 'spontaan' een deel van de gemeentelijke organisatie betrokken, waaronder het uitvoeringsteam. Dit team dat voor het eerst bijeenkomt om 11.20 uur bestaat uit de burgemeester, de AC bevolkingszorg, de communicatieadviseur (tevens teamleider Communicatie), de bestuurlijk adviseur, de ambtenaar openbare orde en veiligheid (AOV-er) en een notuliste. De functionarissen zijn 'impliciet gealarmeerd', dat wil zeggen dat zij ofwel door een collega uit Hoogeveen zijn gebeld en/of elkaar onderling hebben gebeld (ook omdat sommigen al voor Hoogeveen waren gealarmeerd). Om 11.34 uur hebben de burgemeesters van Hoogeveen en De Wolden een eerste telefonisch afstemmingsoverleg waarin de burgemeester van Hoogeveen zijn collega adviseert om ook op te schalen naar GRIP 3, zodat hij zo goed mogelijk ondersteund kan worden. Het wel of niet opschalen komt in het uitvoeringsteam van De Wolden verschillende malen ter sprake. Om 11.55 uur besluit de burgemeester dan definitief dat een opschaling naar GRIP 3 geen zin meer heeft, ook omdat dan inmiddels duidelijk is dat er zal worden opgeschaald naar GRIP 4 (zie paragraaf 3.5). Afstemming over de wijze van communiceren heeft dan tussen beide gemeenten al plaatsgevonden (zie ook paragraaf 5.5).

Analyse: hebben het systeem en de sleutelfunctionarissen gewerkt zoals gedacht?

Conform de procedure is er in Hoogeveen opgeschaald naar GRIP 3 (vergelijk met paragraaf 3.1).

Een kleine kanttekening is dat er binnen de organisatie (het veld) al bekend was dat er sprake was van meldingen in meerdere gemeenten. Bij de operationeel leider was dit nog niet bekend, omdat de leider COPI nog ging uitzoeken om welk gebied het precies ging en weer op de lijn kwam toen er al GRIP 3 was gemaakt. Dus volgens de criteria om op te schalen, overgenomen van de landelijke criteria, zou er toen al opgeschaald moeten worden naar GRIP 4 of naar de lichte Drentse variant ervan. De gemeente De Wolden had op dat moment dan via de meldkamer 'formeel' gealarmeerd kunnen worden. Nu was de gemeentelijke organisatie gelukkig door pragmatisch handelen feitelijk al deels 'spontaan' opgeschaald naar GRIP 3.

De zelftest laat zien dat gemeentefunctionarissen niet altijd bekend zijn met de alarmering door OOV-alert: de burgemeester accepteert zijn melding niet, waardoor ook de loco opkomt, maar deze gaat door de 'operationele formulering' van de melding

naar de verkeerde plek. Maar ook waren er tijdens de zelftest verbaasde reacties van verschillende deelnemers in het gemeentehuis die nog niet door OOV-alert gebeld waren, terwijl sommige collega's dat wel al waren. Dit is geen omissie in de alarmering, hoewel dat door verschillende deelnemers wel werd aangenomen: OOV-alert belt verschillende mensen langs wat betekent dat er 1 of 2 minuten tijd tussen verschillende meldingen kan zitten.

Het gebruik van de *hotline* tussen de operationeel leider en de leider COPI was in lijn met de systeemeisen: de operationeel leider zag dat de leider COPI belde, brak zijn gesprek af, en stond onmiddellijk de leider COPI te woord. Dit gebeurde tijdens de zelftest overigens op meerdere momenten, ook op momenten dat dit van invloed is geweest op het besluitvormingsproces (zie bijvoorbeeld paragraaf Sirenes). In zijn totaliteit is er 12 maal op deze manier contact tussen de operationeel leider en de leider COPI geweest.

De aanleiding van de leider COPI om met de operationeel leider te bellen ('weet jij om welk gebied het gaat?') past echter niet bij de uitgangspunten van het systeem (maar wel bij het 'oude systeem'). De operationeel leider is immers als strategisch operationeel adviseur van de burgemeester niet de verstrekker van operationele informatie. Het is juist andersom, de leider COPI is de operationele informatiebron voor de operationeel leider. Dat de operationeel leider deze operationele informatie niet kon geven, is dus geen omissie. Dat de leider COPI uiteindelijk weer 'terug moest' naar de OvD's voor informatie was dan ook voorspelbaar en in lijn met de systeemeisen. De leider COPI zou de *hotline* hiervoor dan ook niet moeten gebruiken.

De werkwijze van de calamiteitencoördinator, dat wil zeggen het niet opnemen van zijn telefoon, was op zijn minst niet bekend bij de operationeel leider (en ook niet bij de informatiemanager van de operationeel leider en de leider COPI die op enig moment ook contact zoeken met de calamiteitencoördinator). Het bewust niet opnemen van zijn telefoon heeft er uiteindelijk mede toe geleid dat er bijna een kwartier vertraging zat tussen het nemen van het besluit tot opschaling naar GRIP 3 en het uitvoeren ervan.

Analyse: was het systeem wel ondersteunend aan een adequate opschaling?

Om positief te beginnen: het lijkt duidelijk dat de *hotline* helpt bij snelle opschaling. Wanneer de leider COPI contact wil hebben met de operationeel leider om het dooropschalen naar GRIP 3 te bespreken, is er meteen contact ook al is de operationeel leider in een ander gesprek. Het besluit tot het doen adviseren van de burgemeester tot GRIP 3, het volgende contact van de operationeel leider met de burgemeester en het besluit tot GRIP 3 door de burgemeester geschiedt uiteindelijk binnen een paar minuten. Wanneer niet het volgende vertragende element in het systeem zat (het afkondigen van een 'nodeloze' GRIP 2), had daarmee al om 10.30 uur geïnformeerd en beredeneerd GRIP 3 afgekondigd kunnen worden. GRIP 2 betekende nu alleen dat de operationeel leider en de aanspreekpunten van de monodisciplinaire kolommen

(zijnde de algemeen commandanten) werden gealarmeerd en de operationeel leider op zoek ging naar informatie bij zowel de leider COPI als de algemeen commandanten. Hij had daarmee op een onderdeel een informatievoorsprong op de leider COPI (dreigbrief), maar het informeren van de leider COPI daarover wekte de suggestie bij de leider COPI dat de operationeel leider überhaupt bevraagbaar was op operationele informatie hetgeen geheel niet past in het Drentse systeem. In zijn algemeenheid vertraagt een tussenopstapeling naar GRIP 2 (zie ook paragraaf 3.1) en roept bij de operationele leiders de neiging op om 'iets operationeels' te gaan doen, terwijl ze daar in het Drentse systeem niet voor zijn (hun rol is immers operationeel adviseur van de burgemeester). Dit heeft tot ongeveer een half uur vertraging in de opschaling geleid.

3.5 Opschaling naar GRIP 4

Om 11.36 uur geeft de leider COPI door aan de operationeel leider dat er in een zwembad in Zuidwolde 30 mensen klachten hebben, en dit geldt ook voor een bejaardenhuis aldaar. De operationeel leider concludeert dat de gemeente De Wolden 'er nu echt middenin zit'. Voor de operationeel leider is dit aanleiding om de voorzitter Veiligheidsregio te adviseren op te schalen naar GRIP 4. Hij laat zijn ondersteuningsstaf alvast de Regionaal AC bevolkingszorg alarmeren. De beleidsondersteuner belt met de AOV-er van De Wolden om door te geven dat er waarschijnlijk opgeschaald gaat worden naar GRIP 4.

Een klein kwartier later, om 11.48 uur, belt de AOV-er van De Wolden met de beleidsondersteuner met de vraag of er nu al is opgeschaald naar GRIP 4. Dit is voor de operationeel leider aanleiding om nu echt de voorzitter Veiligheidsregio te gaan bellen. (De operationeel leider werd 'afgeleid' door allerlei kleine 'probleempjes' variërend van contact proberen op te nemen met de AC geneeskundig in verband met overbelasting van de ziekenhuizen, inzicht te krijgen in het justitiële proces, besluit nemen over het wel/niet aanschuiven van de WMD, zie ook paragraaf 4.3).

Om 11.49 uur belt de operationeel leider met de voorzitter Veiligheidsregio, die dan net in overleg is met de coördinerend gemeentesecretaris. Hij brengt de voorzitter op de hoogte van het incident en geeft aan dat in eerste instantie vooral Hoogeveen betrokken was, maar er inmiddels ook steeds meer meldingen uit De Wolden komen. Beide burgemeesters hebben, zo stelt hij, contact met elkaar gehad. Hij vertelt dat de burgemeester van Hoogeveen de pers te woord staat³¹, en de burgemeester dat ook namens De Wolden doet. Hij adviseert de voorzitter om op te schalen naar GRIP 4. De voorzitter besluit nog niet tot opschaling, maar geeft de operationeel leider eerst de opdracht om af te stemmen met de burgemeester van Hoogeveen of hij akkoord is met een opschaling, en dus het overnemen van de bevoegdheid. Ook krijgt hij de opdracht om beide burgemeesters met de voorzitter Veiligheidsregio te laten bellen. De

³¹ Hier vermelden we slechts als detail dat de formulering van de operationeel leider niet precies is: feitelijk was de burgemeester nog in voorbereiding op zijn persstatement. Wij komen er nog op terug (zie bijvoorbeeld paragraaf 4.1.2) maar op alle niveaus is zichtbaar dat acties die in de toekomstige tijd geformuleerd zouden moeten worden als feit worden geformuleerd, hetgeen tot misverstanden leidt.

voorzitter besluit wel om samen met de coördinerend gemeentesecretaris (die de functie van bestuurlijk adviseur in het regionaal crisisteam vervult) alvast naar Hoogeveen te rijden.

Om 11.52 uur stapt de operationeel leider de kamer van de burgemeester van Hoogeveen binnen en geeft hij door dat hij de voorzitter Veiligheidsregio heeft gebeld om hem te adviseren GRIP 4 te maken. Hij vraagt namens de voorzitter of de burgemeester zich hierin kan vinden, wat het geval is, en of de burgemeester contact met de voorzitter wil opnemen, zodat ze kunnen afstemmen. De burgemeester geeft aan dat hij geen tijd heeft om te bellen, omdat hij op het punt staat een persstatement te geven en dit wat hem betreft voorrang heeft. Hij vraagt de operationeel leider of hij zijn instemming om op te schalen wil doorgeven aan de voorzitter.

Om 11.56 uur belt de operationeel leider wederom met de voorzitter en geeft hij aan dat de burgemeester van Hoogeveen akkoord is. De voorzitter bepaalt daarop dat het GRIP 4 wordt. Ze spreken af dat ze starten met een regionaal crisisteamoverleg, waarna aansluitend een regionaal beleidsteamoverleg zal plaatsvinden. Er vindt een korte discussie plaats over wie er in het regionaal beleidsteam (RBT) moeten worden gevraagd. De voorzitter stelt dat de operationeel leider gaat over wie hij in zijn ondersteuningsstaf toelaat maar dat hij bepaalt wie er in het RBT zitting neemt. Op advies van de operationeel leider wordt een directielid van de WMD gevraagd om aan te schuiven. Wat later krijgt de operationeel leider de opdracht om ook nog de directeur publieke gezondheid uit te nodigen voor het RBT.

Om 12.03 uur probeert de informatiemanager op verzoek van zijn operationeel leider de calamiteitencoördinator te bellen om de opschaling naar GRIP 4 door te geven. De calamiteitencoördinator neemt (wederom) de telefoon niet op, waarop de informatiemanager met een van de centralisten belt. Ze geeft door dat er opgeschaald moet worden naar GRIP 4 voor de gemeenten Hoogeveen en De Wolden. Ze legt uit dat in de uitvoering alleen Hoogeveen voor een GRIP 4 gealarmeerd moet worden. De Wolden moet alleen voor een GRIP 3 worden gealarmeerd, maar in de tekst moet wel worden meegegeven dat het om een GRIP 4 gaat. Reden hiervoor is dat anders een aantal specifieke GRIP 4-functionarissen twee maal een GRIP 4-alarmering krijgen.

Uitvoeren besluit (dat wil zeggen alarmering voor GRIP 4)

De centralist geeft het bericht dat er is opgeschaald naar GRIP 4 door aan de calamiteitencoördinator. Daarna alarmeert de centralist om 12.05 uur de operationele functionarissen (waaronder nu ook de OvD Bevolkingszorg van De Wolden³²) middels het meldkamersysteem volgens de instructies van de informatiemanager. De alarmering voor GRIP 4 in Hoogeveen luidt (nog steeds): 'GRIP 4: Hotel Hoogeveen

³² De functie van OvD bevolkingszorg wordt ingevuld door de AOV-ers. De AOV-er van De Wolden die al eerder bij het incident betrokken was, is niet als OvD bevolkingszorg naar de plaats incident gegaan, maar nam (in lijn met de werkwijze) zoals al eerder aangegeven deel aan het uitvoeringsteam in De Wolden.

Matthijssenstraat 1 Hogeveen', terwijl de alarmering in De Wolden luidt: 'GRIP 4: Gemeentehuis De Wolden, hoofdstraat 69, Zuidwolde.'

Via OOV-alert wordt er ook gealarmeerd. De gemeente De Wolden wordt (voor het eerst) middels OOV-alert afzonderlijk gealarmeerd voor zowel GRIP 1, GRIP 2 als GRIP 3, maar wel wordt alle drie de keren als tekst ingesproken dat het om een GRIP 4 gaat. Kort gezegd betekent dit dat de gemeentelijke crisisorganisatie gealarmeerd wordt. Uiteindelijk is er via OOV-alert geen GRIP 4 alarmering voor Hogeveen meer uitgegaan. Om 12.08 uur geeft de operationeel leider in een tweede en tevens laatste (lokale) crisisteam wel aan de burgemeester van Hogeveen door dat er is opgeschaald naar GRIP 4 en dat de voorzitter Veiligheidsregio naar Hogeveen onder weg is. Om 12.24 uur belt de burgemeester Hogeveen met zijn collega in De Wolden om te vragen of hij daarvan op de hoogte is. Dat is het geval. Hij was daarover al eerder (12.02 uur) telefonisch door de voorzitter geïnformeerd.

De voorzitter Veiligheidsregio en zijn bestuurlijk adviseur worden niet gealarmeerd, maar reizen samen zoals gezegd op eigen initiatief alvast vanuit Emmen naar Hogeveen. Al rijdend bellen zij met collega's maar bijvoorbeeld ook met de commissaris van de Koningin. Door het contact met de burgemeester van De Wolden worden zij op de hoogte gebracht dat De Wolden na afstemming met Hogeveen besloten heeft om qua communicatie bij de lijn die in Hogeveen wordt uitgezet aan te sluiten. Ook de regionaal communicatieadviseur (uit Meppel) meldt zich in en wordt door de voorzitter op de hoogte gebracht van de stand van zaken en hij wordt verzocht om naar het gemeentehuis in Hogeveen te komen.

Het eerste regionaal crisisteam (nog zonder communicatieadviseur) vindt om 12.30 uur plaats in de aangewezen crisisruimte maar vanaf het moment dat om 12.23 uur de operationeel leider en de voorzitter Veiligheidsregio elkaar ontmoeten in de gang van het gemeentehuis van Hogeveen wordt er 'gewerkt'.

Om 13.03 uur vindt het eerste RBT plaats met naast de complete regionaal crisisteam bezetting de beide betrokken burgemeesters, een directielid van de WMD en de directeur publieke gezondheid (DPG).

Analyse: hebben het systeem en de sleutelfunctionarissen gewerkt zoals gedacht?

Ook de laatste alarmeringsfase naar GRIP 4 verliep procedureel correct (vergelijk paragraaf 3.1), maar ook nu weer laten sleutelfunctionarissen zich afleiden waardoor er nodeloze vertraging ontstaat en de beoogde voordelen van de Drentse systematiek niet goed tot hun recht komen.

Het gebruik van de *hotline* als communicatiemiddel tussen twee beslissingsgerichte operationeel leidinggevendenden bleek ook nu weer te werken: de leider COPI kreeg direct contact met de operationeel leider die vervolgens meteen besloot om de voorzitter

Veiligheidsregio te adviseren om op te schalen naar GRIP 4. De operationeel leider richtte zich echter meteen daarna op andere operationele zaken waardoor er een vertraging van een kwartier zat tussen besluit tot advisering en het bellen van de voorzitter Veiligheidsregio.

Volgens de voorlopige werkafspraken (en conform de Wet veiligheidsregio's) kan de voorzitter Veiligheidsregio zelfstandig, wat wil zeggen zonder overleg met de verschillende betrokken burgemeesters besluiten tot GRIP 4. De zelftest laat zien dat dit in de praktijk niet zondermeer zal gebeuren, dat wil zeggen dat de voorzitter niet zonder overleg de zware opperbevelsbevoegdheid van zijn collega(s) zal (willen) overnemen. Anderzijds liet de zelftest ook zien dat dit overleg niet altijd te organiseren is; in dit geval stond de burgemeester van Hogeveen net op het punt om de pers te woord te staan en had daarmee geen tijd voor een persoonlijk gesprek. Dit leverde uiteindelijk een vertraging van 9 minuten in de formele opschaling op maar feitelijk minder, omdat de voorzitter Veiligheidsregio al wel onderweg ging met zijn bestuurlijk adviseur (zijnde de coördinerend gemeentesecretaris).

Conform de Drentse werkwijze startte het eerste regionaal crisisteam direct ook met een onvolledige bezetting en deze was kort en krachtig (vanaf 12.30 uur zo'n 11 minuten). Niet conform de Drentse werkwijze was het feit dat het RBT bij wijze van vanzelfsprekendheid fysiek om 13.03 uur bij elkaar kwam (en dat bleef doen). Het RBT bestond uit het complete regionale crisisteam uitgebreid met een directielid van de WMD en de directeur publieke gezondheid. De afgesproken werkwijze is dat er naar behoefte en zoveel mogelijk telefonisch bestuurlijk wordt afgestemd, zodat de betrokken burgemeesters uitvoering kunnen geven aan de bestrijding in hun gemeenten. Het resultaat hiervan was dat de voorzitter Veiligheidsregio en zijn adviseurs beklemd raakten in de oude valkuil van continue vergaderen die door de systeemopzet juist vermeden moest worden.

De regionaal communicatieadviseur haalt haar informatie bij de voorzitter Veiligheidsregio hetgeen een beetje de omgekeerde wereld is. Dit gebrek aan een goede eigenstandige informatiepositie van (communicatie)adviseurs dat het Drentse systeem wel veronderstelt, zal ook later zo blijven.

Een klein punt is dat in De Wolden werd besloten om niet op te schalen naar een GRIP 1- of GRIP 3-niveau, wetende dat er zou worden opgeschaald naar GRIP 4 (zie paragraaf 3.4). Dit was een begrijpelijke keuze, omdat in De Wolden de gemeentelijke organisatie (inclusief het uitvoeringsteam) al deels actief was, de wijze van communiceren al was afgestemd en de operationeel leider die al in Hogeveen actief was toch niet naar De Wolden kon komen. Deze begrijpelijke keuze had echter wel tot gevolg dat de 'formele alarmering' in De Wolden opeens pas bij GRIP 4 plaatsvond: de meldkamer liet nu alle drie de alarmeringen voor GRIP 1, GRIP 2 en GRIP 3 uitgaan zodat alle gemeentelijke functionarissen gealarmeerd werden met een geïmproviseerde tekst 'GRIP 4 vanwege ongeval in Hogeveen'. Dit leidde tot

overbodige telefoontjes, bijvoorbeeld omdat functionarissen die al gealarmeerd waren de belcomputer negeerden en deze daarop stug andere functionarissen bleef bellen. Ook leidde dit tot verwarring bij sommige gemeentefunctionarissen, omdat toch niet geheel duidelijk was of het om een GRIP 3 of GRIP 4 melding ging. Afgezien van deze wat onhandige automatisering is het leidend devies in Drenthe dat elke organisatie en dus ook de gemeente vooral de eigen taken moet oppakken: De Wolden had dus voor haar alarmering nergens op moeten of hoeven wachten.

Analyse: was het systeem wel ondersteunend aan een adequate opschaling?

Het Drentse systeem (afgezien van de vertragende GRIP 2 tussenstap) had bij correcte toepassing het mogelijk gemaakt dat binnen minuten nadat het de calamiteiten-coördinator en de OvD brandweer (om ongeveer half elf) duidelijk was dat er sprake was van een serieus incident met potentieel veel media-aandacht er GRIP 3 kon worden gegeven. Evenzo had binnen minuten nadat om elf uur duidelijk was dat het incident meerdere gemeenten betrof GRIP 4 gegeven kunnen worden.

De vraag is of opschalen naar GRIP 4 echt behulpzaam is. Hoewel de wet suggereert dat het behulpzaam is om een eenhoofdig regionaal opperbevel te hebben, zal ten minste uit deze zelftest blijken dat de meerwaarde beperkt was. In Drenthe is zoals eerder besproken ook een lichtere variant mogelijk, dat wil zeggen: alle betrokken gemeenten gaan aan de slag, een gemeente (in dit geval Hoogeveen) is leading in de zin dat daar de burgemeester de beschikking heeft over de regionale adviseurs en daarmee beter kan sturen op uitvoering en communicatie. Dat deze werkwijze in de zelftest niet tot uitvoering is gebracht had vooral te maken met de aanpak van de zelftest: de betrokkenen wisten dat een GRIP 4 situatie getest moest worden, zodat opschaling naar GRIP 4 een voorwaarde was.

Een punt van zorg is ook in deze fase de onhandige automatisering en interne procedures van de Noordelijke Meldkamer waardoor functionarissen nodeloos moeten improviseren in een voorspelbare situatie. Dit leidt daarmee tot nodeloze misverstanden.

4. Het verlenen van acute zorg

In dit hoofdstuk beschrijven we het functioneren van het systeem in relatie tot de functionele specificatie 'het verlenen van acute zorg'. We kijken daarbij vooral naar het besluitvormingsproces en hanteren een thematische indeling.

4.1 Factfinding

4.1.1 Zicht op het effectgebied

Het COPI is volgens de systeemeisen verantwoordelijk voor zowel het bron- als effectgebied.

De leider COPI zet op verschillende momenten 'projectopdrachtjes' uit om inzicht in het effectgebied te krijgen. Ter illustratie: Op enig moment krijgt de leider COPI van de OvD geneeskundig door dat er op een school 50 tot 60 kinderen onwel zijn geworden. Leider COPI aan de OvD politie: *'Kun jij een eenheid naar de school sturen en hun laten kijken wat zij daar aantreffen. Gewoon even door die school lopen. Zij mensen daar nu echt ziek of is hier sprake van massahysterie ofzo. Gewoon even checken op basis van fysieke ogen: wat is er aan de hand.'*

Ook laat de leider COPI een vertegenwoordiger van de WMD en het waterschap ter plaatse komen, zodat hij kan vragen wat en waar de precieze effecten zich afspelen (zie de paragrafen 4.4 en 4.5).

Analyse: hebben het systeem en de sleutelfunctionarissen aan factfinding gedaan zoals gedacht?

De leider COPI probeert geheel volgens de Drentse werkwijze de feiten te verzamelen middels projectopdrachten en het 'opdikken' van het COPI met operationele leidinggevendenden van andere bij de crisis betrokken partijen. Volgens de werkwijze had hij er ook (nog) voor kunnen kiezen om meer projectondersteuning naar het COPI te laten komen om hemzelf te ontlasten en had hij er ook voor kunnen kiezen om de andere partijen telefonisch te consulteren.

4.1.2 Klachtenplot

Om inzicht te krijgen in het verspreidingsgebied van de meldingen vraagt de leider COPI om 11.06 uur aan de meldkamer of ze een plot bijhouden van de meldingen van onwelwordingen. Hij legt uit dat 'het mooi zou zijn als jullie tijd vinden om op een kaart bij te houden waar het verspreidingsgebied zich precies bevindt, waar de klachten vandaan komen'. De centralist geeft aan 'dat zij hun best gaan doen.'

Onmiddellijk daarna (11.07 uur) geeft de leider COPI aan de operationeel leider door dat hij 'de meldkamer de opdracht heeft gegeven om via een plot de klachten in kaart te brengen. Zo krijgen we een goed beeld van het effectgebied.' De operationeel leider antwoordt dat hij zich daar op dit moment niet mee bezig gaat houden en dat dit inderdaad via hem, de leider COPI, door de OvD geneeskundig en de AC geneeskundig opgepakt moet worden.

Een paar minuten later geeft de operationeel leider zijn ondersteuningsstaf de opdracht om zo snel mogelijk een plaatje te genereren van de klachten (11.11 uur). Hij geeft aan dat deze vraag al is uitgezet door de leider COPI bij de OvD geneeskundig en adviseert ze dan ook om gebruik van die informatie te maken.

Door de operationeel leider wordt daarna nog verschillende malen om een de klachtenplot gevraagd, waarna zijn ondersteuningsstaf de vraag haast structureel doorspeelt aan de AC geneeskundig. Tijdens het eerste regionale crisisteamoverleg (start 12.30 uur) belooft de operationeel leider dat 'we zo een klachtenplot krijgen'. De feitelijkheid is dat deze nooit door iemand wordt opgeleverd.³³

Analyse: hebben het systeem en de sleutelfunctionarissen aan factfinding gedaan zoals gedacht?

De leider COPI heeft in lijn met het systeem actief geprobeerd een integraal beeld van de situatie te verkrijgen. Hij heeft daartoe onder andere (in lijn met de werkwijze) deelopdrachten uitgezet.

Een belangrijk element van zo'n integraal beeld zou echter een klachtenplot zijn. Dat element is uiteindelijk gedurende de gehele zelftest niet opgeleverd. Het maken van een klachtenplot is in Drenthe bij niemand echt belegd, en daarom wordt het, zo blijkt, door niemand echt serieus opgepakt. Dit bekende probleem staat los van elke discussie over structuur: opdrachten die niet gericht en specifiek worden gegeven en waarvan de uitvoering niet wordt gemonitord zullen voorspelbaar niet ten uitvoer komen. Opvallend is trouwens dat met het woord 'klachtenplot' soms een plot van de locatie van de meldingen bedoeld werd en soms juist een plot van de klachten die de melders hadden. Evenzo is het een zeer menselijke neiging om nadat een opdracht gegeven is dit aan anderen te vermelden in een vorm die suggereert dat de opdracht al is uitgevoerd. Dit leidt bij crisisbeheersing tot voorspelbare misverstanden; in dit geval geloven de leider COPI en de operationeel leider dat het klachtenplot er 'binnenkort' zal zijn.

De operationeel leider maakt enerzijds volgens de werkwijze zeer helder dat hij niet over het effectgebied gaat en voorkomt daarmee misverstanden, anderzijds gaat hij

³³ Wel werd door de meldkamer op enig moment aan de OvD geneeskundig doorgegeven dat er sprake was van 138 slachtoffers. Het is niet duidelijk hoe men aan dit aantal kwam en hoe de medische onderverdeling naar T1, T2 en T3-slachtoffers dat tijdens het COPI-overleg werd ingebracht – los van het feit wat deze onderverdeling inhoudelijk voor dit scenario precies betekende – tot stand kwam.

tegen de grondgedachte van het systeem in door zijn eigen ondersteuningsstaf ook zelfstandig een klachtplot te laten maken. Het was in lijn met het systeem geweest als hij de leider COPI dit met prioriteit had laten doen indien noodzakelijk met de inzet van extra capaciteit.

Overigens is het opleveren van een 'klachtenplot' volgens landelijke modelbeschrijvingen een beoogd reguliere taak van meldkamers in Nederland. Daartoe is oorspronkelijk ook de functie van calamiteitencoördinator in het leven geroepen. Tijdens een zelftest in een andere regio waarin een gelijksoortig scenario speelde, werden de meldingen door de meldkamer wel deels genoteerd, zodat men enig zicht had op het aantal 'particuliere' meldingen. Maar ook tijdens die zelftest werd geen plot van de meldingen opgesteld.

4.2 Het besluit om gewondennesten in te richten

De OvD geneeskundig besluit al vrij snel om in hotel Hoogeveen een gewondennest in te richten. Een gewondennest is een plek waar slachtoffers beoordeeld worden op hun verwondingen en dan ofwel eerste hulp krijgen aangeboden ofwel meteen naar het ziekenhuis worden vervoerd. De OvD geneeskundig bestelt daartoe via de meldkamer een SIGMA-team.

Tijdens een eerste bilateraal overleg met de OvD geneeskundig geeft de leider COPI aan dat hij geen zicht heeft op de onwelwordingen (11.04 uur). Hij vraagt zich tevens hardop af waar deze mensen naartoe gaan: naar het ziekenhuis of liggen ze ziek thuis? De OvD geneeskundig kan hier geen antwoord op geven, zodat de leider COPI hem vraagt dit uit te zoeken.

Gezien de meldingen in Echten laat de OvD geneeskundig ook daar een gewondennest inrichten. Onwel geworden mensen melden zich inmiddels ook al massaal in het Bethesdaziekenhuis in Hoogeveen. Niet kort daarna, het is dan 11.14 uur, regelt de OvD geneeskundig met de OvD politie dat er een afzetting en aan- en afvoerroutes bij de beide gewondennesten komt. Samen besluiten ze dat de politie met geluidswagens door de wijken gaat rijden zodat zieke mensen opgeroepen worden om naar hotel Hoogeveen te komen. Als de mensen naar één locatie komen, zo legt hij uit, kan de OvD geneeskundig ook het slachtofferbeeld bepalen. Om 11.26 uur geeft de OvD geneeskundig aan dat hij nog steeds geen slachtofferbeeld heeft, maar dat hij de slachtoffers laat opvangen op twee locaties.

Om 11.33 uur belt de leider COPI met de operationeel leider en vraagt of hij nog bijzonderheden heeft. De leider COPI krijgt te horen dat de burgemeester over een kwartier zijn persstatement zal houden. De leider COPI geeft aan dat de OvD geneeskundig nog geen slachtofferbeeld kan geven, maar dat ze wel twee gewondennesten hebben ingericht waar mensen naartoe kunnen. De operationeel leider begrijpt die actie niet en vraagt aan de leider COPI wat het nut is om zieke

mensen te vragen hun huis te verlaten terwijl ze brakend boven het toilet hangen? De leider COPI begrijpt dat dit bij nader inzien ook niet, maar geeft aan dat de OvD geneeskundig dit zo geregeld heeft.

In het eerste COPI-overleg (11.39 uur) brengt de leider COPI dit punt in. Hij vraagt of het realistisch is om te denken dat er mensen naar de 'opvanglocaties' komen. De OvD geneeskundig legt uit dat zijn doel is om zoveel mogelijk mensen te verzamelen. *'Iedereen opvangen lukt natuurlijk niet. Maar iedere zelfredzame burger die ziek is, kan komen voor hulp.'* De OvD bevolkingszorg geeft aan dat er ook mensen van de gemeente Hoogeveen aanwezig zijn. Deze gemeentefunctionarissen gingen naar hotel Hoogeveen met het idee 'hun proces' opvang en verzorging vorm te geven.³⁴ Bij aankomst constateerden ze dat het hotel daar helemaal niet geschikt voor was. De ruimte waar ze naar verwezen werden, was in hun beleving veel te klein; de sporthal die zij al eerder hadden voorbereid, vonden zij dan ook veel geschikter. Navraag leerde hen dat de GHOR deze locatie had aangewezen. Om ongeveer kwart over twaalf geeft de teamleider communicatie door aan de teamleider opvang en verzorging dat de hoteleigenaar heeft aangegeven niet blij te zijn met de gang van zaken: zijn hotel is niet geschikt als 'opvanglocatie'. Dit wordt doorgegeven aan de OvD bevolkingszorg die dit om 12.23 uur inbrengt in het COPI. Haar vraag is of het toch niet beter is om de sporthal in gebruik te nemen. In het COPI besluit men dat dit niet nodig is, wat de OvD bevolkingszorg om 12.50 uur doorgeeft aan het actiecentrum bevolkingszorg.

Analyse: hebben het systeem en de sleutelfunctionarissen gewerkt zoals gedacht?

De afweging om gewondennesten in te richten is, om welke medische redenen dan ook, aan de geneeskundige keten, en daarmee aan de OvD geneeskundig in samenspraak met zijn actiecentrum GHOR. Dit is in lijn met de Drentse uitgangspunten. De OvD geneeskundig heeft daarna bilateraal afstemming gezocht met de politie. Ook dit is geheel in lijn met de Drentse uitgangspunten, omdat de ondersteuning van de politie bedoeld was voor het monodisciplinaire proces van de GHOR. Evenzo is het conform de uitgangspunten dat de gemeente vervolgens eigenstandig aan de gang gaat om vanuit diezelfde locatie bevolkingszorg te verzorgen. Dit geheel aan acties leidt tot snelle (besluitvorming over de) acute zorg.

Het is ook terecht dat de gemeentefunctionarissen constateerden dat in hun beleving het gewondennest Hotel Hoogeveen niet geschikt was als opvanglocatie en deze zorg via de OvD bevolkingszorg inbracht in het COPI-overleg. Een eenzijdige beslissing tot verplaatsing naar de voorbereide opvanglocatie zou immers gevolgen hebben voor de inzet van de GHOR en de politie. De OvD bevolkingszorg had daartoe natuurlijk niet op een gezamenlijk COPI-overleg hoeven wachten, maar had het ook direct als multi-probleem bij de leider COPI kunnen inbrengen en dan gezamenlijk de beide andere

³⁴ De termen gewondennest en opvanglocatie werden door elkaar heen gebruikt, ook omdat de OvD geneeskundig soms sprak over 'het opvangen van slachtoffers'. De gemeente werd hierdoor op het verkeerde been gezet en dacht dat de GHOR uitvoering gaf aan 'hun proces', waarna zij aansluiting zocht.

OvD's kunnen consulteren.

Het past niet om achteraf, rustig vanachter het bureau, kritiek te hebben op operationele beslissingen die onder tijdsdruk en met informatiegebrek genomen worden. Toch kan wel worden opgemerkt dat in de besluitvorming van de OvD geneeskundig en de OvD bevolkingszorg meer aandacht had kunnen zijn voor het (Drentse) uitgangspunt van zelfredzaamheidsbevordering. Het inrichten van een gewondennest zonder inzicht of de inzet daar door een Sigma-team nu werkelijk de geneeskundige hulp aan 'brakenden' bevordert, lijkt mede ingegeven door de wens van de OvD geneeskundig om een beeld te krijgen van het aantal en de aard van de slachtoffers (zie ook paragraaf 4.1.2). Vanuit een zelfredzaamheidsperspectief had het beter geweest om aan te sluiten bij het handelen van de zelfredzame burger: informatie over de aard en aantallen had verkregen kunnen worden via huisartsen en de ziekenhuizen. Ondersteuning had ook naar die locaties gestuurd kunnen worden. Ook het inrichten van (een sporthal als) opvanglocatie door de gemeente lijkt meer ingegeven door een automatisme dan door bewust aansluiten bij de (zelf)redzaamheid van getroffen en hun verwanten. Dit geldt overigens ook voor de inzet van politie voor afzettingen en extra capaciteit in verband met mogelijke maatschappelijke onrust. Mogelijk dat dit alles in werkelijkheid, onder druk van de confrontatie met een omgeving met werkelijke slachtoffers, beter was gegaan.

Een operationeel misverstand dat maar niet uit de wereld te krijgen lijkt, is dat politiewagens inzetbaar zijn als geluidswagens. Dit is simpelweg niet het geval: de luidsprekers van politiewagens zijn recht naar voren gericht zodat voor hen rijdende automobilisten aanspreekbaar zijn. Omstanders kunnen vrijwel niets verstaan van een rijdende politieauto. Ook hier had door aansluiten op de maatschappij, dat wil zeggen met behulp van media en mond-tot-mond-communicatie door buurtbewoners, een meer gegarandeerde communicatie kunnen worden georganiseerd.

4.3 Het besluit om de druk van de drinkwaterleiding te halen

Om 10.19 uur en 10.25 uur komen er bij het storingsnummer van de Waterleidingmaatschappij Drenthe (WMD) klachten binnen van mensen die het drinkwater vreemd vinden smaken. Aangezien de WMD al eerder die week een dreigbrief heeft ontvangen, is dit reden voor de WMD om haar noodprocedure op te starten. Dat wil zeggen dat het crisismanagement wordt opgeroepen en zij naar aanleiding van de verkregen informatie besluit tot het nemen van eventuele maatregelen.

Om 10.44 uur hebben de leider COPI en de HOvD brandweer, beide aanrijdend, telefonisch contact. De leider COPI vraagt aan de HOvD of hij contact wil leggen met het waterschap Reest en Wieden om 'hun noodplan in werking te laten treden'. Hij legt uit dat ze de toevoer van drinkwater moeten stoppen om verspreiding te voorkomen. De HOvD belt daarop met de meldkamer en brengt het verzoek van de leider COPI over. De

centralist, die kort daarvoor in opdracht van de calamiteitencoördinator de WMD heeft gealarmeerd (en de persoon aldaar reageerde nog van niets af te weten), merkt op dat niet het waterschap over het stopzetten van het drinkwater gaat maar het waterleidingbedrijf WMD. De HOvD vraagt, na overleg met de leider COPI, of zij dan beiden willen inlichten. De reden dat de leider COPI (ook in tweede instantie) het waterschap betrokken wil hebben, is dat er in Echten (gemeente De Wolden) een waterzuiveringsinstallatie staat dat in beheer is van het waterschap.

Om 10.47 uur belt de centralist met de WMD. Een paar minuten later bevestigt de WMD dat zij 'hun noodprocedure gaan opstarten'. Wanneer dit wordt doorgegeven aan de leider COPI gaat hij er (onterecht) vanuit dat dit betekent dat de WMD al maatregelen aan het nemen is om de druk van het leidingnet te halen. Op verzoek van de leider COPI wordt een klein kwartier later aan de WMD door de meldkamer gevraagd om ter plaatse te komen zodat zij informatie kunnen geven over hoever het waterleidingnet reikt en wat dit (dus) betekent voor 'zijn' effectgebied.

Om 11.07 uur geeft de leider COPI aan de operationeel leider door dat de noodprocedure van de WMD is opgestart en dat er iemand van het waterschap te plaatse komt (waarmee hij feitelijk de WMD bedoelt).³⁵ De operationeel leider benadrukt (daarom) dat de leider COPI er voor moet zorgen dat de WMD bij het COPI aanschuift. Hij geeft aan dat hij 'ook iemand van het de waterleidingmaatschappij wil hebben' en vraagt of de leider COPI ervoor wil zorgen dat hij een telefoonnummer krijgt van iemand op directieniveau van de WMD. De leider COPI interpreteert dit als dat hij de opdracht krijgt om iemand op directieniveau naar het gemeentehuis te sturen, zodat om 11.21 uur zijn rechterhand (de HOvD) dit verzoek via de meldkamer bij de WMD neerlegt.

Om 11.10 uur krijgt de operationeel leider een sms'je van de AC politie waarin staat dat de WMD een crisisteam heeft ingericht. De operationeel leider reageert: *'Oké, dat weet ik dan ook.'*

Om 11.13 uur belt een directielid van de WMD met de burgemeester van Hoogeveen. Hij wil graag aanschuiven bij zijn crisisteam. De burgemeester geeft aan dat hij daar nog even mee wil wachten, omdat hij zelf nog maar net in het gemeentehuis is. Hij zegt toe dat hij later weer contact zal opnemen om uitsluitsel te geven. Hij sluit dit kort met de operationeel leider die dan net binnen komt lopen.

Ondertussen legt de beleidsondersteuner, op verzoek van de operationeel leider, verschillende malen telefonisch contact met 'iemand op directieniveau van WMD', omdat de operationeel leider wil weten wat de WMD *'allemaal aan het doen is, hoe bijvoorbeeld zorgen zij ervoor dat er geen water meer uit de leiding komt?'* Tijdens een

³⁵ Feitelijk was dit verzoek door het tegenspel van het waterschap al om 10.56 uur gedaan, omdat de interne alarmering niet goed verliep. Om 11.21 uur wordt er vanuit de meldkamer 'pas' voor het eerst echt contact met het waterschap gelegd en gevraagd om een vertegenwoordiger ter plaatse te laten komen (zie ook paragraaf 4.5).

van die telefonische gesprekken, het is dan 11.40 uur, vertelt een directielid van het crisisteam van de WMD dat zij de druk van de leiding hebben gehaald in het gebied van Hoogeveen tot Ruinerwold, maar dat, omdat er sprake is van een zogeheten 'open net', er toch een groter gebied zonder water kan zitten. Wanneer het directielid in hetzelfde gesprek aangeeft dat hij bij het crisisteam dan wel het RBT wil aanschuiven, wordt, na afstemming met de operationeel leider, afgesproken dat hij naar de ondersteuningsstaf komt. Hij wordt gevraagd om dan meteen een kaart van het gebied mee te nemen, zodat hij concreet kan aangeven in welk gebied er geen water meer uit de kraan komt. Het argument van de operationeel leider om hem 'weg te houden' bij het crisisteam/RBT is dat de WMD wat hem betreft daar geen toegevoegde waarde heeft, omdat hij er 'slechts' voor moeten zorgen dat er geen water meer uit de kraan komt. (Vandaar ook dat hij al eerder alleen om een telefoonnummer vroeg.) Het directielid van de WMD arriveert om ongeveer half 1 in het gemeentehuis. Wanneer op enig moment wordt opgeschaald naar GRIP 4 (zie paragraaf 3.5), wordt op verzoek van de voorzitter Veiligheidsregio het directielid WMD alsnog uitgenodigd voor het RBT-overleg.

Om 11.54 uur arriveert een medewerker van de WMD op de plaats van het incident. De WMD-medewerker vertelt aan de leider COPI dat de afsluiters van het pompstation in Hoogeveen zojuist zijn dichtgedraaid. In verband met het 'open net' karakter van het leidingnet wordt ook een tweede pompstation in Zuidwolde uitgezet.³⁶

Analyse: hebben het systeem en de sleutelfunctionarissen gewerkt zoals gedacht?

De WMD heeft zonder afstemming met de overheidsorganisaties haar eigen maatregelen getroffen. Dit is conform de praktijk en (daarom) in lijn met de uitgangspunten van het systeem. De overheid, in casu de leider COPI, zoekt afstemming met de WMD omdat zij, vanuit de verantwoordelijkheid van de burgemeester, zorg draagt

- a) dat de druk zo snel mogelijk van het net gaat om verdere besmettingen te voorkomen en
- b) voor de effecten die het afsluiten van de pompstations met zich meebrengen voor de bevolking.

Ook dit is in lijn met de uitgangspunten: het COPI is zoals gezegd verantwoordelijk voor zowel het bron- als effectgebied.

Zoals al eerder opgemerkt ontstaat ook hier nodeloze vertraging en verwarring doordat de elementaire FABCM-principes van operationeel leidinggeven niet worden nageleefd. Impliciete communicatie, mede veroorzaakt omdat men zich niet op een of enkele prioritaire besluiten richt, zorgt ervoor dat de goed bedoelde en terechte opdracht van de leider COPI van ongeveer kwart voor elf om de druk van het water te halen, pas om kwart voor twaalf een feit is. (Uit de waarnemingen wordt overigens niet

³⁶ Om 11.55 uur wordt door de interne waarnemer op het hoofdkantoor van de WMD aangegeven (per sms): WMD sluit pompstations Hoogeveen en Zuidwolde (gemeente De Wolden).

duidelijk of de WMD het besluit om de druk van de leiding te halen nu heeft genomen op basis van hun klachtenmeldingen of, verlaat, in opdracht van de leider COPI.) Idealiter, het gaat immers om een spoedeisende levensbedreigende maatregel, had of de leider COPI zelf of een door hem aangewezen persoon moeten 'blijven' bellen met de WMD totdat hij de opdracht (namens de burgemeester) had gegeven om het water af te sluiten en hij de uitvoering ervan bevestigd had gezien. In dat geval, maar ook in de zelftestsituatie, was dit informatie die van direct belang was geweest voor de burgemeester en had daarom via de (hot)lijn leider COPI – operationeel leider – burgemeester zo spoedig mogelijk doorgegeven moeten worden. Zelfs nog toen pas om kwart voor twaalf de druk van de leiding was gehaald. Niet alleen om dat een dergelijk besluit naar alle waarschijnlijkheid tot hoge kosten voor de gemeente kan leiden, maar ook omdat dit informatie was die noodzakelijk was voor de duiding (en de feitelijke informatieverstrekking). Uiteindelijk leidde dit tot een zinloze duidingsboodschap van de burgemeester van Hogeveen namelijk 'drink geen water' terwijl feitelijk de druk al van de leiding was (zie ook paragraaf 6.1).

Het vervolgens opdikken van de coördinatie op de plaats incident (mogelijk maar niet noodzakelijk in formele COPI-vergaderingen) door een operationeel leidinggevende van de WMD is geheel conform de uitgangspunten. Dat de operationeel leider een expert van de WMD ten behoeve van de inhoudelijke advisering aan de burgemeester naar het gemeentehuis liet komen, past ook bij het systeem, de vraag om een directielid en toevoeging aan zijn staf echter niet. Dat er aanvullend aan de *hotline* contact is tussen de operationeel leider en de algemeen commandanten over de monodisciplinaire activiteiten is eveneens volgens het systeem. Dat de WMD op directieniveau deelnam aan het RBT heeft uiteindelijk geen meerwaarde gehad (zie ook paragraaf 6.3).

4.4 Het besluit om nooddrinkwater te regelen

De WMD zorgt na het afsluiten van het drinkwater conform haar verantwoordelijkheid (fictief) voor de nooddrinkwatervoorziening in het getroffen gebied. Ze doet dat in overleg met zowel de gemeente Hogeveen als de gemeente De Wolden die beiden een aantal distributiepunten aanwijzen. Het punt van het regelen van nooddrinkwater wordt een bespreekpunt in het COPI, regionaal crisisteam en het RBT.

Analyse: hebben het systeem en de sleutelfunctionarissen gewerkt zoals gedacht?

Uitgangspunt van het Drentse systeem is bouwen op de zelfredzaamheid van burgers. In het scenario was het uitvallen van de drinkwatervoorziening in een deel van Hogeveen en De Wolden natuurlijk een mineur probleem: zelfredzame burgers konden wel een dorp verder rijden voor water en niet-zelfredzame burgers hadden eventueel aangemoedigd door een boegbeeld door burens, familie etc geholpen kunnen worden. Deze overwegingen lijken op geen enkel niveau gespeeld te hebben. Natuurlijk is een beetje extra bevolkingszorg niet verkeerd maar teveel niet-prioritaire acties

leiden eenvoudig af van de prioritaire acties en kosten ook onnodig capaciteit, die daardoor voor echt prioritaire acties niet ingezet kunnen worden.

4.5 Het besluit dat niet op het oppervlaktewater geloosd mag worden

Om 10.56 uur wordt door het tegenspel van het waterschap, omdat de interne alarmering niet goed verloopt, een van de medewerkers gevraagd om in verband met een verontreiniging van het drinkwater naar het COPI te gaan. (Via de ‘formele lijn’ wordt het waterschap om 11.21 uur door de meldkamer voor het eerst bereikt en verzocht om op verzoek van de leider COPI naar de plaats van het incident te komen.)

De vertegenwoordiger arriveert, tegelijkertijd met een vertegenwoordiger van de WMD, ter plaatse. Het waterschap schaaft ondertussen intern (fictief) op tot een Waterschap Operationeel Team (WOT). In een WOT-overleg (in tegenspel) wordt besloten dat het waterschap tot de volgende acties zal overgaan:

- De pompen worden uitgezet zodat er geen afvalwater bij de RWZI kan komen, totdat duidelijk is welke stof er in het drinkwater is geloosd en wat dit betekent voor de mogelijke schade aan de RWZI.
- Vermeden wordt dat er verontreinigd water in het oppervlaktewater komt, zolang niet bekend is om welke stof het gaat. Met andere woorden, er mag niet gespoeld worden naar het oppervlaktewater.

Om 12.39 uur wordt dit op de plaats incident door de vertegenwoordiger van het waterschap aan de vertegenwoordiger van de WMD doorgegeven. Er wordt afgesproken dat afstemming hierover ‘op een ander niveau’ tussen het waterschap en de WMD wordt afgehandeld. Dit wordt verder niet aan de leider COPI doorgegeven. Wel biedt in het derde COPI-overleg de HOvD nog aan de WMD brandweerondersteuning aan ten behoeve van het schoonmaken van de leiding. De WMD-vertegenwoordiger antwoordt dat dit niet nodig is en adviseert om het hulpaanbod te richten op het voorzien van water aan agrariërs. Dat is immers iets wat de WMD niet tot haar verantwoordelijkheid acht. Er wordt in COPI-verband besloten hier werk van te maken. Het ‘water voor beesten’ punt zal vervolgens zelfs nog op het niveau van het RBT kort aan de orde komen. De actie komt dus voort uit een suggestie van een betrokken partner, niet uit een gebleken maatschappelijke noodzaak.

Analyse: hebben het systeem en de sleutelfunctionarissen gewerkt zoals gedacht?

Door het waterschap en de WMD is geheel volgens de systeemfilosofie in eerste instantie bilateraal operationeel gecoördineerd op de plaats incident. Ook volgens de filosofie is dat de (bestuurlijke) discussie over de verdere (financiële) afhandeling tussen de beide partijen onderling geschiedt dus bijvoorbeeld niet in RBT-verband. Het waterschap heeft zich nog wel afgevraagd of zij niet aan tafel bij de operationeel leider of het bestuur (RBT) uitgenodigd had moeten worden. De genomen acties laten zien dat dit feitelijk niet noodzakelijk was.

4.6 Geen drinkwater drinken in gemeentehuis

Om 11.08 uur wijst de beleidsondersteuner de operationeel leider erop dat er in het gemeentehuis ook geen water, en dus ook geen thee en koffie, gedronken kan worden. Hij suggereert dat ze misschien wel een andere locatie moeten zoeken. De operationeel leider besluit dat ze in het gemeentehuis blijven, maar vraagt onmiddellijk aan de AC bevolkingszorg om dit te communiceren en om drinkwater van buiten te regelen (flesjes). Al snel verschijnen op verschillende plekken in het gemeentehuis (bij kranen en koffiezetapparaten) bordjes waarop wordt aangegeven dat er geen kraanwater gedronken mag worden.

Analyse: hebben het systeem en de sleutelfunctionarissen gewerkt zoals gedacht?

Drenthe oefent al ongeveer twee jaar realistisch, en dat is hier mogelijk zichtbaar in het snel en decentraal handelen. Ook is het een direct gevolg van het Drentse systeemuitgangspunt van 'organisatie gericht op nabijheid' dat de operationeel leider in het gemeentehuis zit en daardoor meteen fysiek de AC bevolkingszorg kan aanspreken die hiervoor verantwoordelijk is. Het had trouwens ook in het Drentse systeemuitgangspunt van het nemen van eigen verantwoordelijkheid gepast als de beleidsondersteuner rechtstreeks dit probleempje met de AC bevolkingszorg opgelost had.

4.7 Overall analyse acute zorg: was het systeem wel ondersteunend aan een adequate acute zorgverlening?

De zelftest laat, net als eerdere oefeningen, zien dat de leider COPI prima in staat is om zich actief een beeld te vormen van het gehele incident, dus niet alleen van het brongebied (dat door het gekozen scenario in de zelftest überhaupt lastig te benoemen was. Was dit nu immers de eerste incidentlocatie hotel Hoogeveen of de plek waar de verontreiniging aan het drinkwater was toegevoegd?) Het Drentse systeem voorkomt daarmee de klassieke verwarring tussen COPI en ROT op dit punt en ondersteunt daarmee een goede crisisbeheersing.

Het systeem levert daarmee voor het aspect 'factfinding' wel extra druk op de sleutelfunctionarissen leider COPI en operationeel leider op die immers bijvoorbeeld zelf actief een beeld van de situatie moeten vormen (leider COPI) of laten vormen (operationeel leider ten behoeve van een onderbouwde advisering) door bijvoorbeeld het uitzetten van gerichte deelopdrachten. Het systeem gaat er daarom vanuit dat beiden indien nodig extra ondersteuning (kunnen) oproepen.³⁷ Dit vraagt om een strakke toepassing van de basisprincipes van operationeel leidinggeven maar ook om

³⁷ We benadrukken dat met betrekking tot de operationeel leider het vooral gaat om zijn rol als operationeel adviseur. Hij kan deskundigen (en dus geen managers) oproepen die hem kunnen helpen om een goed onderbouwd operationeel advies te formuleren. Te denken viel in dit scenario aan iemand van het Nationaal Vergiftiging Informatie Centrum (NVIC) in het geval er een besluit door de burgemeester genomen had moeten worden over het geven van adviezen/instructies aan de bevolking.

goede (zelforganisatie van de) ondersteuning van beiden. In de zelftest heeft dit laatste beperkt plaatsgevonden zodat het niet goed mogelijk is om te beoordelen of het Drentse systeem in dit opzicht voldoende goede crisisbeheersing ondersteunt.

In de zelftest was verder zichtbaar dat de operationeel leidinggevenden op COPI-niveau in de acute fase snel besloten en daarmee de ruimte die het Drentse systeem hen nadrukkelijk biedt ook gebruikten. Het Drentse systeem ondersteunt wat dat betreft de noodzakelijke snelle operationele besluitvorming die een onderdeel is van goede crisisbeheersing.

In de zelftest was er vanuit een operationele noodzaak geen noodzaak tot het laten nemen van acute topbeslissingen door de burgemeesters of door de voorzitter Veiligheidsregio zodat niet kan worden beoordeeld of uitgangspunten 5 en 6 (zie hoofdstuk 2), en meer in het bijzonder de *hotline* en/of een klein (regionaal) crisisteam op dat punt ondersteunend zou zijn geweest aan goede crisisbeheersing.

De bovenstaande behandeling van de genomen besluiten in het kader van de acute zorg laat verder zien dat functioneren van het Drentse beoogde systeem op drie belangrijke punten toch nog onvoldoende uit de verf komt.

- Sleutelfunctionarissen hebben (nog) moeite om te prioriteren en effectief uitvoering te doen geven aan hun besluiten terwijl ze volgens de uitgangspunten van het systeem wel de vrijheid en verantwoordelijkheid hebben om dit te mogen doen. Wel valt vooral op de effectiviteit op van de bilaterale coördinatie op de plaats incident maar buiten de formele COPI-vergaderingen om waardoor besluiten snel(ler) werden genomen en er dus veel tijd bespaard zou worden bij het nemen van de maatregelen.
- Onvoldoende wordt nog nagedacht over welke operationele informatie en besluiten zo spoedig mogelijk naar de burgemeester/voorzitter Veiligheidsregio moeten ten behoeve van de duiding en/of bekrachtiging van het besluit. (Een uitzondering hierop is informatie over dodelijke slachtoffers; deze informatie wordt onmiddellijk 'naar boven' doorgegeven.) Het systeem biedt een directe lijn om informatie snel 'naar boven' te krijgen, de *hotline*, en voorbeelden (hebben) laten zien dat deze ook effectief is wanneer hij gebruikt wordt. (Iets soortgelijks geldt voor de feitelijke informatievoorziening: feitelijke operationele informatie/besluiten die noodzakelijk zijn voor burgers moeten worden doorgegeven aan het onderdeel dat zorg draagt voor de feitelijke informatievoorziening. Het systeem biedt daar echter nog geen eenduidige ondersteuning voor, zie hoofdstuk 5).
- Een van de meest centrale uitgangspunten van het systeem is dat moet worden aangesloten bij de (zelf)redzaamheid van burgers. Dit blijkt onder druk door de operationele functionarissen consequent te worden vergeten. Hun besluiten zijn nog vooral gericht op het inzetten van de eigen capaciteit en minder op een bewuste afweging wat nu precies nodig is vanuit het perspectief van de burger.

De drie punten hebben alle een verschillende betekenis voor de vraag of het Drentse

systeem nu goede crisisbeheersing ondersteunt:

- Het eerste punt is helder: wanneer sleutelfunctionarissen niet werken volgens algemene principes van operationeel leidinggeven kan geen enkel systeem functioneren zodat op de punten waar dit speelt geen oordeel kan worden gegeven of het Drentse systeem nu goede crisisbeheersing ondersteunt.
- Het tweede punt roept de vraag op of het wel reëel is van operationele functionarissen te verwachten dat zij 'in de hitte van de strijd' er wel aan kunnen denken om informatie door te geven 'naar boven'. Met andere woorden, legt het systeem hen niet een onuitvoerbare extra taak op? In het Drentse systeem hebben de leider COPI en de operationeel leider dit als een primaire taak waar ze in de zelftest niet aan toe kwamen, omdat ze 'toestonden' dat ze overbelast werden door veel minder urgente taken. Wij denken daarom dat er op basis van de zelftest geen oordeel kan worden gegeven of het Drentse systeem nu goede crisisbeheersing ondersteunt op dit aspect.
- Het derde punt geeft wel direct stof tot nadenken. Eigenlijk kan het 'vergeten' van de zelfredzaamheid niet verbazen: in de dagelijkse praktijk hebben die functionarissen nooit de noodzaak om 'iets' met zelfredzaamheid te doen. Onder druk vallen functionarissen altijd terug op ingesloten patronen zodat ze het dan ook weer gaan vergeten. Het huidige systeem besteedt hier onvoldoende aandacht aan. Om effectief gebruik te maken van zelfredzaamheid zou daarom een functionaris op COPI-niveau dit als 'reguliere' en 'specifieke' taak moeten krijgen, zeg maar een 'OvD zelfredzaamheid'. Het vergt nog beter nadenken om te concluderen of deze taak al bij een bestaande functionaris kan worden belegd (de OvD bevolkingszorg?) of juist niet.

5. Het feitelijk informeren

In dit hoofdstuk bekijken we in hoe verre het systeem heeft gefunctioneerd ter ondersteuning van het feitelijk informeren. Uiteindelijk bekijken we of de bijbehorende functionele specificatie is gehaald, dat wil zeggen of:

- *binnen een half uur (na de eerste melding van het incident) de gepiketteerde (politie)voorlichter een eerste beeld van de zichtbare feiten heeft gegeven.*
- *binnen een uur (na de eerste melding van het incident) en elke 30 minuten daarna zowel de (politie)voorlichter ter plaatse als het actiecentrum Communicatie in het gemeentehuis een nieuw feitelijk beeld hebben. Alleen over zichtbare feitelijke informatie communiceren zij eigenstandig.*

5.1 Het besluit om burgernet in Hogeveen in te zetten

Nadat op de meldkamer wordt besloten dat de meldingen naar alle waarschijnlijkheid bij hetzelfde incident horen, adviseert zoals gezegd om 10.18 uur de centralist van de politie om burgernet in te zetten om burgers te alarmeren. De calamiteitencoördinator stemt daarmee in en geeft de opdracht om via burgernet het bericht 'blijf binnen en ramen en deuren sluiten' in Hogeveen uit te doen. Melders die bellen krijgen dit advies ook van de centralisten mee.

Om 10.46 uur wordt een tweede bericht verstuurd. In dat bericht staat dan dat het om een besmetting van het drinkwater gaat.

Analyse: hebben het systeem en de sleutelfunctionarissen gewerkt zoals gedacht?

De suggestie van de centralist en het besluit van de calamiteitencoördinator verdient lof voor de onderkenning dat directe communicatie noodzakelijk was en voor de daadkracht om een systeem dat eigenlijk voor iets anders bedoeld is daar meteen voor in te zetten. Een dergelijke actie past ook binnen de Drentse uitgangspunten.

Inhoudelijk kan wel als kanttekening worden gemaakt, maar let op de calamiteitencoördinator is hier niet voor opgeleid of geoefend, dat er beter feitelijke informatie kon worden verstrekt om aan te sluiten bij de zelfredzaamheid van mensen dan (alleen) een instructie (die achteraf niet correct bleek). Ook is de inzet van burgernet niet doorgegeven via bijvoorbeeld de lijn leider COPI – operationeel leider - burgemeester zodat het feit dat er een onjuiste boodschap was doorgegeven niet bekend was bij de taakorganisatie 'voorlichting' of de burgemeester die daar ongetwijfeld vragen over zou krijgen. Verder is burgernet voor deze boodschap minder geschikt dan het ook vanaf de meldkamer aanstuurbare NL-Alert en het sirenewetwerk waarvoor echter volgens de procedure opdracht toe moet worden gegeven door de leider COPI, de operationeel leider en/of de AC brandweer (zie paragrafen 4.2 en 4.3). Burgernet wordt immers gebruikt om een selecte groep mensen in te schakelen die uit

moeten kijken naar een gezocht persoon.

Zoals eerder opgemerkt is het onduidelijk hoe de Noordelijke Meldkamer en het Drentse systeem precies op elkaar aansluiten, maar ten minste past facultatief handelen (burgernet wel, maar NL-Alert en sirenes inzetten niet, zie hieronder) bij geen enkel systeem van crisisbeheersing.

5.2 Het besluit om NL-Alert in te zetten

Procedure NL-Alert

Volgens de ‘Procedure inzet NL-Alert Veiligheidsregio’s Groningen, Friesland en Drenthe’ kan NL-Alert ingezet worden met twee doelen: ‘Het belangrijkste doel is het grootschalig beïnvloeden van het gedrag van burgers die mogelijk serieus bedreigd worden door de effecten van een incident. Dit betekent dat het middel vanaf de start van een incident of een dreiging daarvan zo snel mogelijk ingezet moet kunnen worden. Dit betekent weer dat de besluitvorming over de inzet snel plaats moet kunnen vinden. Een tweede doel van het gebruik van NL-Alert is het informeren van burgers over een incident. Om zoveel mogelijk grip op het gedrag van de betrokkenen en andere burgers te houden is het noodzakelijk volgend op de initiële inzet van NL-Alert de crisiscommunicatie zo snel mogelijk op te starten. Daarbij dient het vervolggebruik van NL-Alert onderdeel te zijn van de crisiscommunicatie. Bij gebruik van NL-Alert is het volgens de procedure noodzakelijk de staande crisisbestrijdingsorganisatie te informeren over de inhoud van het bericht en de omvang van het betreffende gebied.’

In de acute beginfase kan in zeer dringende situaties de calamiteitencoördinator het besluit nemen tot het inzetten van NL-Alert waarbij het advies vanuit het veld zwaarwegend is. Hij maakt daarbij zoveel mogelijk gebruik van standaardberichten.

Na de acute beginfase zorgt de voorlichter volgens de procedure voor het opstellen van het NL-Alert bericht. De leider COPI (bij GRIP 1) of de operationeel leider (bij GRIP 2 en hoger) bepalen het verzendgebied en het handelingsperspectief in samenwerking met de leden van het COPI respectievelijk het ROT (in Drenthe zijn dit de algemeen commandanten). Bij het gebruik van NL-Alert wordt ‘altijd de burgemeester van de betrokken gemeente geïnformeerd. Indien het (vermoedelijke) effectgebied zich over meerdere gemeenten uitstrekt, worden alle betrokken burgemeesters gealarmeerd.

Beschrijving

Om 10.36 uur vraagt een oefenburger zich hardop af terwijl hij in gesprek is met de meldkamer waarom de burgers in de omgeving van het tentje niet gewaarschuwd worden. De calamiteitencoördinator overweegt vervolgens om de sirenes in te zetten. Een van de centralisten adviseert om niet de sirenes maar NL-alert te gebruiken, omdat

daarmee een gerichte boodschap uitgezonden kan worden. Hier wordt op dat moment verder geen concrete actie op ondernomen.

Niet lang daarna besluit de leider COPI om NL-alert in te zetten gezien het mogelijke scenario waar hij op dat moment van uit gaat: een drinkwaterbesmetting in Hogeveen en directe omgeving. Om 10.43 uur, hij is dan aanrijdend en heeft voor het eerst contact met de meldkamer, geeft hij de centralist dan ook de opdracht om NL-alert voor te bereiden, maar deze nog niet te activeren. Hij wil eerst op de plaats incident 'zijn rondje maken' en op basis van de informatie van de OvD's bepalen of het bericht eruit kan. Het bericht dat moet worden voorbereid is 'geen gebruik maken van drinkwater in verband met een verontreiniging'. Kort daarna, om 10.49 uur, stelt (ook) de hoofd officier van dienst (HOvD) van de brandweer telefonisch voor om NL-alert in te zetten. De leider COPI geeft aan dat hij dit dan al in gang heeft gezet.

Door het maken van 'het rondje' – hij geeft dan uitvoering aan zijn taak om een multidisciplinair beeld voor te bereiden – vergeet de leider COPI het bericht te activeren. Om 11.12 uur neemt de leider COPI via de portofoon contact op met de meldkamer om te vragen of NL-alert er al is uitgegaan. De centralist geeft aan dat ze zoals afgesproken op een bevestiging van hem wachten. De leider COPI die dan inmiddels ook weet dat de gemeente De Wolden is betrokken, zegt dat ze bij deze de bevestiging hebben: 'NL-alert mag eruit voor de gemeenten Hogeveen en De Wolden. In het bericht moet komen te staan: geen gebruik maken van het drinkwater in verband met een verontreiniging. Bereid een tweede bericht voor waar het informatienummer in komt te staan.'

Om 11.15 uur wordt het bericht (virtueel) verzonden.³⁸ Een tweede bericht is er (volgens de waarnemingen) niet meer uitgegaan.

Informerende over het besluit

Om 11.15 uur geeft de leider COPI mondeling aan de brandweer (OvD en HOvD) en de OvD bevolkingszorg door dat er een NL-Alertbericht is uitgegaan. De OvD bevolkingszorg geeft dit vrijwel meteen door aan de AC bevolkingszorg. Om 11.20 uur belt de leider COPI met de operationeel leider. Deze praat dan net de burgemeester voor het eerst bij, maar neemt de telefoon op als hij ziet dat de operationeel leider belt (*hotline*). De leider COPI geeft onder andere aan dat NL-alert eruit is gegaan. De operationeel leider reageert verbaasd en geeft dit verder niet door aan de burgemeester en de communicatieadviseur die dan ook net aansluit. Wel stelt de operationeel leider dan voor dat het zaak is om snel te communiceren dat mensen geen water meer mogen drinken. De burgemeester geeft aan dat dit waarschijnlijk al in gang is gezet, omdat zijn OvD bevolkingszorg aangaf dit te gaan opstarten via de AC

³⁸ Op basis van de waarnemingen kan niet worden aangegeven of een tweede NL-alertbericht is voorbereid en er uiteindelijk (virtueel) is uitgegaan.

bevolkingszorg. (Feit was dat vanaf 10.28 uur het actiecentrum Communicatie werd opgestart, zie ook paragraaf 5.5).

Om 11.39 uur wordt in LCMS voor het eerst melding gemaakt dat het NL-Alertbericht er is uitgegaan. Zowel de calamiteitencoördinator als het COPI meldt: '11.15 uur eerste NL-Alert bericht uitgegaan'. Ondanks dit bericht in LCMS en het feit dat de OvD bevolkingszorg dit om 11.18 uur doorgeeft aan de AC bevolkingszorg van Hoogeveen, krijgen de gemeentelijke actiecentra Communicatie deze informatie niet mee.

Analyse: hebben het systeem en de sleutelfunctionarissen gewerkt zoals gedacht?

De procedure om NL-Alert in te kunnen zetten, bestaat feitelijk uit twee stappen. In de eerste stap, de acute beginfase, kan de calamiteitencoördinator terecht snel NL-Alert inzetten. Tijdens de zelftest heeft de calamiteitencoördinator daar niet toe besloten.

In de tweede stap, na de eerste acute beginfase, ligt de besluitvorming c.q. uitvoering bij de (pers)voorlichter ter plaatse en de leider COPI/operationeel leider. De aanvraag van NL-Alert in deze tweede stap is om drie redenen niet volgens de letter van de formele procedure verlopen:

- In de eerste plaats dient de voorlichter zorg te dragen voor het opstellen van het NL-Alertbericht. De voorlichter werd zoals gezegd pas laat bij het incident betrokken, zodat hij feitelijk geen bemoeienis met het opstellen van het bericht heeft gehad.
- In de tweede plaats dient bij een GRIP 2-incident de operationeel leider het verzendgebied en het handelingsperspectief in samenwerking met het ROT (en dus in Drenthe de algemeen commandanten) te bepalen. Bij een GRIP 1-incident bepaalt de leider COPI dit.
- In de derde plaats is het activeren van een NL-Alertbericht volgens de procedure aanleiding om de burgemeesters van zowel Hoogeveen als De Wolden te alarmeren. Dit is niet gebeurd en dat is opvallend, omdat de leider COPI in dit geval de *hotline* juist gebruikte om deze informatie direct aan de operationeel leider die in gesprek is met de burgemeester van Hoogeveen door te geven.

Inhoudelijk geldt dat een bij het systeem passend besluit was om burgers middels NL-alert te waarschuwen. Het bericht zou ook effectief zijn geweest, omdat op het moment van versturen de druk nog niet van de leiding was genomen en er dus nog water uit de kraan kwam. Het bericht had gezien de ernst van de situatie wel eerder verstuurd kunnen worden (als de leider COPI het niet vergeten was) en moeten worden, waarbij opgemerkt dient te worden dat het systeem/procedure een snellere inzet van NL-alert op dit moment niet adequaat ondersteunt (zie paragraaf 5.7).

In de werkwijze is expliciet benoemd dat bij de acute zorg 'rekening gehouden wordt met de zelfredzaamheid van deze betrokkenen' (zie paragraaf 1.2). Op verschillende momenten tijdens de zelftest was zichtbaar dat de (zelf)redzaamheid niet of nauwelijks

is benut. In het verstuurde NL-alertbericht hadden burgers bijvoorbeeld nog opgeroepen kunnen worden om medeburgers te waarschuwen. In de evaluatie naar de stroomuitval in de Bommelerwaard kwam bijvoorbeeld naar dat deze wijze van informeren zeer effectief is: maar liefst 38% van de burgers ontving de informatie van andere burgers (zoals burens). Het verdient aanbeveling om een aantal NL-Alertberichten voor te bereiden die burgers ook aanzet tot (zelf)redzaamheid.

We benadrukken overigens dat de operationeel leider met het niet doorgeven aan de burgemeester dat NL-Alert werd ingezet, in lijn handelde met de uitgangspunten van het systeem: het inzetten van NL-Alert kan immers gezien worden als operationele informatie. De operationeel leider heeft een eigen afweging gemaakt om deze operationele informatie niet door te geven.

We merken nog wel op dat deze aanpak anderzijds ook weer niet in lijn is met de NL-Alertprocedure, omdat ten minste de burgemeester altijd geïnformeerd dient te worden als het middel wordt ingezet.

Zoals eerder opgemerkt: een beschreven uitgangspunt is dat zoveel mogelijk feitelijke informatie moet worden verstrekt omdat en zodat burgers hun eigen afweging kunnen maken. De neiging om na de boodschap ‘verontreiniging in het drinkwater’ het obligate advies te geven ‘niet drinken’ is echter menselijk en in dit geval ‘zonder erg’.

5.3 Het besluit om niet de sirenes af te laten gaan

Procedure

Volgens de huidige procedure is het inzetten van de sirenes een brandweerverantwoordelijkheid. Op dit moment wordt er in Drenthe gewerkt aan een nieuwe procedure waarbij de beslissingsbevoegdheid bij de operationeel leider komt te liggen.

Beschrijving

De HOvD brandweer stelt op verschillende momenten aan de leider COPI voor om de sirenes af te laten gaan. Om 11.18 uur stelt de leider COPI daarom voor om dit voor te bereiden met de AC brandweer, dan zal hij eea kortsluiten met de operationeel leider. Terwijl de backoffice van de brandweer samen met de Meetplan Leider (MPL) de gevraagde voorbereidingen treft, belt de leider COPI met de operationeel leider (11.20 uur). De operationeel leider die dan net de burgemeester voor het eerst bijpraat neemt, zoals al eerder gezegd, de telefoon op als hij ziet dat het de leider COPI is. Wanneer de operationeel leider hoort dat NL-Alert is uitgezet en dat de sirenes worden voorbereid, reageert hij door op te merken dat wat hem betreft ‘ze het moeten laten bij NL-Alert’. (Later legt hij aan de waarnemer uit dat hij dit besluit nam omdat hij geen paniek bij mensen wilde veroorzaken.) De operationeel leider geeft dit verder niet door aan de burgemeester. De leider COPI interpreteert dit als dat de sirenes vooralsnog niet

worden geactiveerd. Om 11.42 uur geeft de brandweer aan dat de sirenes klaar staan om te worden ingezet.

De beleidsondersteuner van de operationeel leider ziet in LCMS in het tabblad van de brandweer staan dat de sirenes worden voorbereid. Om 11.52 uur, als hij op verzoek van de operationeel leider een *update* geeft van datgene dat in LCMS staat, attendeert hij de operationeel leider daar op. De operationeel leider reageert door op te merken dat hij niet wil dat de sirenes afgaan.

Op gezette tijden vraagt de HOvD aan de leider COPI of de sirenes nu al af mogen gaan. Om 12.37 uur belt de leider COPI daarom met de operationeel leider: *'Gaan die sirenes nog af, want dat blijft hier maar terugkeren. Nee? Ok, duidelijk'*, waarna definitief duidelijk wordt dat de sirenes niet worden ingezet.

Analyse: hebben het systeem en de sleutelfunctionarissen gewerkt zoals gedacht?

Als eerste valt op dat volgens de huidige procedure de AC brandweer over het inzetten van de sirenes gaat. Deze is echter wat dit betreft niet in beeld gekomen. Het is echter 'het goed recht' van de leider COPI volgens het Drentse systeem om deze beslissing naar zich toe te trekken 'uit naam van de opperbevelhebber' die dus daarna daar wel over geïnformeerd moet worden. In de zelftest legde de leider COPI die niet tot een besluit kon komen het uiteindelijk via de *hotline* voor aan de operationeel leider die meteen besloot om de sirenes niet in te zetten.

Ook in dit voorbeeld was daarmee de werking van de *hotline* zichtbaar zoals bedoeld: de operationeel leider die de leider COPI ook al is hij in gesprek met de burgemeester, meteen te woord staat, kan hierdoor meteen besluiten waar het gaat om het inzetten van de sirenes.

Het argument van de operationeel leider om de sirenes niet af te laten gaan, was om geen paniek onder burgers te veroorzaken. Ook op andere momenten wordt tijdens de zelftest aangegeven dat het handelen gericht moet zijn op het voorkomen van 'paniek' en 'massahysterie'. In lijn met wat we al eerder hebben aangegeven is deze reactie niet conform het uitgangspunt dat bij de acute zorg rekening gehouden moet worden met het rationeel zelfredzaam handelen van burgers: mensen raken in dergelijke situaties immers zelden in paniek. Het omgaan met (zelf)redzame burgers vergt in de voorbereiding en opleiding/oefening dan ook nog de nodige aandacht.

Tot slot gaan we nog even in op de rol van de beleidsondersteuner van de operationeel leider in dit geval en de interactie van hem met de operationeel leider. Hij attendeert de operationeel leider op een operationeel bericht dat hem in LCMS opvalt, namelijk dat de inzet van sirenes wordt voorbereid. Dit voorbeeld(je) is illustratief voor een wat breder beeld: de rol van de beleidsondersteuner wordt niet ingevuld waarvoor hij bedoeld is. Een heel andere nieuwe rol, namelijk het ondersteunen van de operationeel

leider bij wijze van ‘manusje van alles’, is vanaf de implementatie van de structuur in media 2011 zo gegroeid, omdat in de ketenoefeningen maar zelden besluiten voorbereid (moeten) worden. De consequentie daarvan is (ook in oefeningen) dat de operationeel leider(s) daardoor onvoldoende ondersteund wordt om na te denken over het formuleren van een advies (zie ook paragraaf 3.5) en daardoor ook te veel de operaties in gezogen wordt. Natuurlijk ‘mag’ de operationeel leider volgens het systeem namens de opperbevelhebber interveniëren (in dit geval om de sirenes niet te laten afgaan) als hem informatie ter oren komt maar dan vergt dat meer dan een enkele opmerking naar zijn ondersteuner.

5.4 Communicatie naar de media door de persvoorlichter

De persvoorlichter die zich in de meldkamer Noord Nederland in Drachten bevindt, wordt zoals al eerder beschreven toevallig bij het incident betrokken (zie paragraaf GRIP2). Omdat hij niet gealarmeerd is, zoekt hij om 10.37 uur telefonisch contact met de OvD politie om te vragen of hij in actie moet komen.

De OvD politie informeert hem over het incident in Hoogeveen: er zijn mensen onwel geworden in hotel Hoogeveen, er zijn vaten gevonden en daaruit is mogelijk een wolk met onbekende stof vrijgekomen waardoor mensen onwel zijn geworden. De persvoorlichter besluit daarom om ter plaatse te gaan. Alvorens hij om 10.44 uur in de auto stapt, krijgt hij van een collega te horen dat een Staf Grootschalig en Bijzonder Optreden (SGB0, het actiecentrum van de politie) is opgestart en dat een van hun communicatiemensen daar bij aansluit. (De SGB0 had toevallig een bijeenkomst in de meldkamer en was daarom snel opgeschaald.) Ook geeft hij om 10.42 uur nog een (fictief) persalarm.

Onmiddellijk nadat de persvoorlichter in de auto is gestapt, belt een journalist. Hij legt uit dat hij net in de auto is gestapt en richting Hoogeveen rijdt, maar dat hij verder nog niets kan zeggen, behalve dat er mensen onwel zijn geworden in hotel Hoogeveen. Hij adviseert om de gemeentelijke website te raadplegen, omdat daar *‘mogelijk meer informatie te vinden is’*. Tijdens de autorit informeert hij zijn collega in de SGB0 dat hij onderweg is, waarna hij contact zoekt met de gemeentelijk (piket)teamleider Communicatie (10.51 uur). Hij geeft door wat hij weet: er zijn vaten gevonden, mensen zijn onwel geraakt door wolken met onbekende stof door de lucht. Onmiddellijk daarna belt zijn collega uit de SGB0: er zijn vermoedelijk grondwerkzaamheden bij hotel Hoogeveen geweest, waardoor vaten zijn lekgeraakt. Mogelijk is hierdoor het grondwater vervuild geraakt. Wanneer hij daarna, nog steeds aanrijdend, twee maal door een journalist wordt gebeld, vertelt hij beiden dat er door grondwerkzaamheden vaten zijn lekgeraakt, waardoor mensen via de lucht onwel zijn geraakt.

Om 11.08 uur belt de persvoorlichter met de OvD politie voor een aanrijdroute. De OvD politie geeft dan aan dat hij die niet nodig heeft, omdat er geen sprake is van een besmetting via de lucht.

Om 11.22 uur belt de communicatie-collega in de SGB0 (ook) met nieuwe informatie: de verontreiniging gaat niet door de lucht, maar via de drinkwaterleiding. Dit kan de persvoorlichter ook aan de pers doorgeven. De persvoorlichter geeft aan dat hij de pers al te woord heeft gestaan en heeft doorgegeven dat de besmetting via de lucht zou gaan. Om 11.29 uur arriveert hij ter plaatse, waarna hij door de leider COPI op de hoogte wordt gebracht dat er een NL-Alertbericht voor zowel de gemeente Hoogeveen als de gemeente De Wolden is uitgegaan. In het eerste COPI-overleg dat om 11.39 uur start geeft hij op enig moment aan dat hij de pers verkeerde informatie heeft gegeven, namelijk dat de verontreiniging door de lucht is gegaan waardoor mensen onwel zijn geraakt. *‘Maar dat is dus niet waar.’*

Om 12.03 uur, de burgemeester heeft dan net zijn persstatement gegeven, belt de leider COPI naar de operationeel leider. *‘Iemand van onze voorlichting heeft aan de media gemeld dat de verontreiniging via de lucht is gegaan. Ik geef je dit mee, zodat je weet dat dit misverstand bij ons vandaan komt. Verder nog bijzonderheden?’* Om 12.09 uur, aansluitend aan het eerste persstatement van de burgemeester van Hoogeveen, geeft de operationeel leider dit bericht door aan de burgemeester.

Ondertussen neemt de persvoorlichter contact op met de pers- en publieksvoorlichter in het actiecentrum Communicatie van Hoogeveen, omdat hij van de leider COPI heeft vernomen dat de burgemeester een persstatement zou hebben gegeven. Hij wil graag weten wat er is gezegd. De voorlichter in het actiecentrum kan hem niet helpen, omdat ook zij hier niet op de hoogte van is.

Om 12.46 uur geeft de persvoorlichter een interview aan een journalist van RTV Drenthe. Hij vertelt dat de actuele situatie is dat het drinkwater verontreinigd is, de waterleiding is afgesloten en dat een hoop mensen klachten hebben door het drinken van verontreinigd water. Op de vraag hoeveel mensen er ziek zijn geworden, antwoordt de persvoorlichter dat het om enkele tientallen gaat. (In het COPI-overleg dat om 12.23 uur startte was sprake van 20 T1, 40 T2 en 77 T3.³⁹) Verder wil de journalist weten wat het ziektebeeld is: zijn de klachten ernstig of valt het mee? De persvoorlichter antwoordt dat het begon met wat misselijkheid en braken, maar dat de klachten inmiddels ernstiger zijn, maar hoe erg, dat weet hij niet. Op de vraag of nu het ergste achter de rug is omdat het water nu is afgesloten, antwoordt de persvoorlichter ontkennend: *‘We zijn nog volop bezig. Enerzijds proberen we te achterhalen welke stof er in de waterleiding zit en anderzijds richten we ons op de hulpverlening aan de mensen die zich niet lekker voelen of die medische hulp nodig hebben.’* Hij legt nog uit dat er vaten zijn gevonden, dat duidelijk is dat dit de oorzaak van de verontreiniging is, maar dat

³⁹ Om 12.18 uur werd door de meldkamer aan de OvD geneeskundig doorgegeven dat er sprake was van 138 slachtoffers. Het is niet duidelijk hoe men aan dit aantal kwam en hoe de medische onderverdeling naar T1, T2 en T3-slachtoffers die tijdens het COPI-overleg werd ingebracht – los van het feit wat deze onderverdeling inhoudelijk voor dit scenario precies betekende – tot stand kwam. Zoals gezegd is er immers nergens in de crisisorganisatie een klachtenplot bijgehouden (zie ook paragraaf 4.1). Deze medische onderverdeling werd ook in het LCMS gezet, maar leidde voor de verschillende gemeentelijke actiecentra niet tot enig inzicht.

nog wordt onderzocht hoe de inhoud van die vaten in het drinkwaterleidingnet zijn gekomen. De constatering van de journalist dat hier dus sprake is van opzet, wordt door de persvoorlichter ontkracht: *'We gaan uit van elk scenario en daar is dus nog niets over te zeggen'*. Op de vraag wat mensen nu geadviseerd wordt, antwoordt de persvoorlichter *'dat er een NL-Alertbericht is uitgegaan, dat de gemeenten de mensen informeren via de gemeentelijk website, dat daar dan ook veel informatie te vinden is, dat we zijn rondgegaan met geluidswagens, met andere woorden dat we via de kanalen die er zijn mensen hebben gewaarschuwd om geen water te drinken, dus dat beetje water dat nog in de ketel staat, moeten ze even weggooien.'* Hij geeft aan dat de waterleidingmaatschappij er alles aan doet om de verontreiniging te stoppen en om mensen weer te voorzien van gezond drinkwater. Als laatste wil de journalist nog weten om welk gebied het nu gaat, gaat het om de totale gemeenten Hogeveen en De Wolden? De persvoorlichter antwoordt: *'Het gebied dat wordt voorzien door de waterleidingmaatschappij Drenthe is groter dan de gemeente Hogeveen. Er wordt nu in kaart gebracht tot hoever het gebied gaat en in dat gebied worden mensen gewaarschuwd.'* Journalist: *'Maar het gebied waar Hogeveen aan grenst, los van De Wolden, is dat dan dus veilig?'* De persvoorlichter antwoordt: *'Het gebied waar het om gaat bevindt zich in de gemeente Hogeveen en De Wolden. In dat gebied zijn mensen gewaarschuwd, daarbuiten kunnen mensen een glaasje water drinken.'*

Analyse: hebben het systeem en de sleutelfunctionarissen gewerkt zoals gedacht?

De late opkomst van de persvoorlichter was niet volgens de eisen van het systeem maar omdat hij geen pager heeft bijna onvermijdelijk. Het was daarom goed en in lijn met het systeem dat hij zichzelf aanbood/inzette.

Wanneer om 11.04 uur de leider COPI constateert dat er nog geen persvoorlichter is, start hij terecht via de OvD bevolkingszorg het proces Communicatie op. Zoals eerder besproken gebeurt dat ook nu tamelijk impliciet maar gelukkig interpreteerde de OvD bevolkingszorg dat als een opdracht en zoekt contact met de AC bevolkingszorg. Ook dit was weer in lijn met het nemen van de eigen verantwoordelijkheid. De opstart van het actiecentrum Communicatie was toen – ook gelukkig – al in gang gezet en een eerste bericht werd net op de gemeentelijke website van Hogeveen geplaatst (zie de volgende paragraaf).

Cruciaal is de onduidelijk positie van de persvoorlichter in het systeem: hij is van de politie maar bij een crisis het aanspreekpunt voor informatie over de gehele en dus multidisciplinaire crisisbeheersing. Niet alleen zit hij 'helemaal' in Drachten, zijn politieachtergrond laat hem als eerste informatie zoeken via de politielijn. Daar krijgt hij de onjuiste informatie over de verspreidingswijze van de stof mee die hij vervolgens ook naar de media communiceert. Daarna zoekt hij verbinding met het communicatieonderdeel van de SGB0 die dan ook de onjuiste informatie doorgeeft. De beschreven werkwijze was echter dat de persvoorlichter ter plaatse alle zichtbare

informatie doorgeeft en dat bij twijfel de bron voor multidisciplinaire informatie de 'meest betrokken' OvD en/of de leider COPI is.

5.5 Communicatie naar burgers via de gemeentelijke website en Twitter

Hoogeveen

De teamleider Communicatie van Hoogeveen die om 10.28 uur via zijn pager de GRIP 2-melding meekrijgt, geeft om 10.49 uur aan de webmaster de opdracht om een eerste bericht over het verontreinigde drinkwater op internet te plaatsen. De webmaster bekijkt daartoe de (oefen)site van RTV Drenthe, neemt het bericht dat daar om 10.55 uur is geplaatst letterlijk over en zet dit om 11.05 uur op de gemeentelijke website.

Eerste gemeentelijke websitebericht

'Mensen onwel in wijk Hoogeveen: In Hoogeveen zijn meerdere mensen onwel geworden. Zij klagen over buikpijn, misselijkheid en evenwichtsstoornissen. De klachten openbaarden zich eerst in Hotel Hoogeveen maar zijn nu ook elders in de stad waargenomen. Zodra meer duidelijk is over de situatie, vindt u het op deze site.'

De teamleider wordt ondertussen gebeld door de aanrijdende COPI-persvoorlichter en op de hoogte gebracht van het door hem gepercipieerde incident. Zijn informatie, dat er sprake zou zijn van een onbekende stof die zich via de lucht verspreidt, wordt iets later door de webmaster in een tweede bericht verwerkt (zie hieronder).

Om 11.10 uur hebben de teamleiders Communicatie van de gemeenten Hoogeveen en De Wolden telefonisch contact. De teamleider uit Hoogeveen geeft door dat zij een eerste bericht op hun site hebben geplaatst, waarna de teamleider van De Wolden aangeeft dat De Wolden de berichtgeving van Hoogeveen in het belang van een uniforme communicatie zal volgen. Verder geeft ze aan dat Hoogeveen niet alleen via de website mensen moet informeren maar ook via Twitter.

Na het telefoongesprek heeft de teamleider van Hoogeveen contact met de informatiemanager van de AC bevolkingszorg. Hij krijgt te horen dat 'het drinkwater *vermoedelijk* vervuild is door de lekkende vaten.' Hij geeft dit door aan de webmaster die om 11.15 uur een tweede bericht op de gemeentelijke website van Hoogeveen en op Twitter plaatst.

Tweede gemeentelijk websitbericht

'Oproep: drink geen water uit de kraan in Hoogeveen en Echten! Bij werkzaamheden bij garage Hartgers – Schutstraat in Hoogeveen – zijn vaten met een vluchtige stof kapot getrokken. De vaten lagen in een weiland. De vaten hebben het drinkwater vervuild en het water aangetast van Hoogeveen tot en met Echten. Onderzoek is begonnen.'

De pers- en publieksvoorlichter vraagt aan de teamleider of dit bericht niet ook via de rampenzender gecommuniceerd moet worden. De teamleider antwoordt dat dit niet

noodzakelijk is, omdat Twitter veel sneller gaat. De voorlichter benadrukt dat lang niet iedereen via Twitter wordt bereikt, maar hier wordt verder niet op gereageerd. Wanneer de voorlichter een paar minuten later door RTV Drenthe wordt gebeld, geeft ze onder andere aan dat burgers inmiddels door de gemeente worden opgeroepen om geen water te drinken. Ze vraagt of RTV Drenthe dit als rampenzender ook wil communiceren. RTV Drenthe plaatst om 11.30 uur een deel van het bericht dat om 11.15 uur door de gemeente op de gemeentelijke website werd geplaatst. De oproep om geen water te drinken nemen zij niet over.⁴⁰

Bericht van RTV Drenthe

‘Mensen in de wijk Schoonvelde in Hogeveen zijn ziek geworden van vervuild drinkwater. Zij klagen over buikpijn, misselijkheid en evenwichtsstoornissen. Huisartsen melden een enorme toename van meldingen de afgelopen uren.

Bij werkzaamheden bij garage Hartgers – Schutstraat in Hogeveen – zijn vaten met een vluchtige stof kapot getrokken. De vaten lagen in een weiland. De vaten hebben het drinkwater vervuild en het water aangetast van Hogeveen tot en met Echten aldus gemeente Hogeveen.’

Om 11.44 uur leest de omgevingsanalist (tevens de webmaster) op Twitter dat er sprake is van een dodelijk slachtoffer en dat dit ook al in de media wordt genoemd. De omgevingsanalist geeft aan dat dit onmiddellijk naar buiten gecommuniceerd moet worden. Terwijl er een discussie ontstaat of deze informatie nu wel of niet op de website gezet moet worden, belt de teamleider de informatiemanager van de AC bevolkingszorg voor een verificatie. (Tot op dat moment wordt in het actiecentrum niet in LCMS gekeken, omdat hun informatiemanager nog niet aanwezig is. Zij komt een paar minuten later binnenlopen.) De informatiemanager weet nog van niets, maar ze spreken af dat als er duidelijkheid is, hij dit onmiddellijk aan de teamleider laat weten.⁴¹ De teamleider bepaalt uiteindelijk nadrukkelijk dat er geen melding wordt gemaakt van het dodelijke slachtoffer. De communicatieadviseur brengt wel de burgemeester die dan net op het punt staat om zijn eerste persstatement te geven op de hoogte van deze informatie (zie paragraaf 6.1).

De communicatieadviseur vraagt regelmatig om een handelingsperspectief zodat hij dit kan meegeven aan de burgemeester. Om 12.01 uur start de publieksvoorlichter met het opstellen van een zogeheten Questions & Answers (Q&A). Meer precies betekent dit dat ze handelingsperspectieven probeert op te stellen bij de beschikbare informatie om burgers richting te geven in hun handelen. De informatie is vooral afkomstig van de webmaster/omgevingsanalist en de dan net gearriveerde informatiemanager die LCMS afzoekt naar voor burgers relevante informatie (zoals bijvoorbeeld waar mensen

⁴⁰ We merken op dat RTV Drenthe niet middels een formeel besluit van de burgemeester als rampenzender is ingezet. Dat RTV Drenthe door het actiecentrum Communicatie als rampenzender zou zijn ingezet (wat feitelijk dus niet het geval was), was niet bij de overige onderdelen, waaronder de burgemeester, bekend.

⁴¹ Deze duidelijkheid is er uiteindelijk niet gekomen.

naartoe kunnen als zij zich onwel voelen), ook omdat de teamleider al eerder had aangegeven: *‘Als het op LCMS staat, melden wij het ook.’* Er is alleen beperkt contact tussen het actiecentrum en de overige onderdelen (waaronder de plaats incident en de AC bevolkingszorg). De Q&A is in eerste instantie voor de website bedoeld, maar wordt ook opgesteld om de telefonisten te helpen vragen van burgers te beantwoorden. Op basis van de beschikbare informatie weet de publieksvoorlichter niet goed wat ze moet opnemen, zodat ze soms ook haar communicatiecollega’s om raad vraagt.

Questions en answers

‘Hier vindt u een overzicht van vragen en antwoorden over de drinkwaterproblemen. De lijst wordt aangevuld en aangepast waar nodig.

1. Wat er precies aan de hand?

Er is een vluchtige stof aangetroffen in het drinkwater in Hoogeveen en De Wolden. Hierdoor zijn mensen onwel geworden. Waterleidingbedrijf WMD is bezig om het probleem op te lossen.

2. Wat moet ik nu doen?

Drink geen water uit de kraan! Als u twijfelt of u in het getroffen gebied woont, drink dan niet uit te kraan. Ga niet douchen.

3. Om welk gebied gaat het?

Het is niet exact duidelijk hoe groot het getroffen gebied is. Uit voorzorg worden alle inwoners van de Wolden en Hoogeveen opgeroepen.

4. Waar kan ik naar toe als ik onwel ben?

Café restaurant Boschzicht in Echten
Het zwembad in Zuidwolde, Sportlaantje
Sporthal Trasselt, De Tilbert 5.

5. Hoeveel slachtoffers zijn er?

Er is op dit moment nog geen duidelijk beeld van het aantal slachtoffers.

6. Er is bijna geen water meer te koop in de winkels. Hoe kom ik aan betrouwbaar drinkwater?

Er wordt drinkwater verstrekt op verschillende adressen. Zie hiervoor www.wmd.nl.

7. Drinkwater voor dieren

Ook dieren mogen geen drinkwater drinken. Oppervlaktewater kunt u gewoon blijven gebruiken voor dieren en gewassen. Informatie is te vinden op www.ltonoord.nl.

Wanneer blijkt dat de WMD verkeerde distributiepunten doorgeeft op hun website, verschijnt er een bericht op de gemeentelijke website met de juiste door de gemeente aangewezen distributiepunten.

Ook worden de persstatements van zowel de burgemeester van Hoogeveen als de

voorzitter Veiligheidsregio op de website geplaatst (zie ook paragraaf 6.3). De tekst is niet geheel in lijn met de door de burgemeester van Hoogeveen oorspronkelijk uitgesproken tekst. Daar waar de burgemeester nog een slag om de arm houdt over de oorzaak van de onwelwordingen, omdat daar feitelijk geen uitsluitel over te geven is, wordt deze, in lijn met het eerdere bericht op de website, als feit gepresenteerd.

Persstatement burgemeester van Hoogeveen op de website

‘Wij zijn vanmorgen opgeschrikt door een ernstig incident: vele tientallen mensen bleken in de loop van de nacht en ochtend onwel te zijn geworden. De oorzaak hiervan blijkt te liggen in een verontreiniging van het drinkwater. Wij roepen iedereen in de gemeenten Hoogeveen en De Wolden op géén drinkwater te drinken. Ik kan me voorstellen dat dit incident veel ongerustheid bij u oproept. Op dit moment zijn de hulpdiensten en het waterschap hard aan het werk om het probleem op te lossen. We weten nog niet hoe lang dit gaat duren. Voor iedereen die ziek is, is dit een ontzettende nare situatie. Mensen kunnen bellen met het publieksnummer 0528-291000 (via de gemeente Hoogeveen). Volg Twitter en de website www.hoogeveen.nl.’

De Wolden

De communicatieadviseur van De Wolden die ook de rol van teamleider vervult stelt om 11.24 uur vast dat er een ‘Questions & Answers’ (Q&A) moet komen om de inwoners van De Wolden een handelingsperspectief mee te geven. Omdat ze hebben afgesproken dat in verband met een uniforme wijze van informeren zij Hoogeveen ‘volgen’, volgt ze samen met een communicatiemedewerker de informatie die op de gemeentelijke website van Hoogeveen verschijnt. Ze constateert dat er niet veel meer op de website staat dan dat er geen water gedronken moet worden. Op basis daarvan kan ze geen Q&A op laten stellen. Ze belt daarom met de teamleider van Hoogeveen voor meer informatie. Hij verwijst haar echter door naar hun site en geeft aan dat ze alleen voor aanvullende vragen contact met hem kan opnemen. Ze geeft daarom uiteindelijk toch de opdracht aan haar collega om zelf een Q&A op te stellen: *‘produceer maar wat, het hoeft niet perfect te zijn, als er maar wat ligt.’* Ook later proberen zij en haar collega nog tot afstemming te komen, maar ook dan gaat dat niet van harte. Uiteindelijk wordt de Q&A van Hoogeveen vrijwel letterlijk overgenomen, op een cruciale correctie na. Deze correctie wordt ook als separaat bericht op de website geplaatst en als tweet verzonden.

‘Opvanglocatie gemeente De Wolden: Mensen die onwel zijn en vragen hebben, kunnen terecht bij café Boschzicht in Echten, Zuidwolderweg 38 in Echten. Er zijn hulpverleners aanwezig om vragen te beantwoorden en hulp te verlenen.’

De communicatieadviseur van De Wolden probeert ook mensen voor hun actiecentrum Communicatie te regelen, maar er zijn feitelijk geen mensen beschikbaar. Zelf vervult ze daarom ook de rol van teamleider, omdat de dienstdoende teamleider (uit Coevorden) ter ondersteuning al naar het actiecentrum Communicatie in Hoogeveen was afgereisd en daar zorgdraagt voor de pers- en publieksinformatie. Ze belt om 11.34

uur met de teamleider in Hogeveen en vraagt of hij misschien iemand kan missen, bijvoorbeeld de dienstdoende teamleider, maar hij geeft aan dat dit niet het geval is.

Na de persstatement van de burgemeester van Hogeveen belt de communicatieadviseur met haar evenknie in Hogeveen. Ze vraagt of hij de persstatement wil opsturen, zodat zij deze op de site kunnen zetten. De persstatement wordt aangepast aan De Woldense situatie en verschijnt op enig moment op de website.

Analyse: hebben het systeem en de sleutelfunctionarissen gewerkt zoals gedacht?

Op een cruciaal punt hebben de medewerkers in het actiecentrum Communicatie niet gehandeld zoals bedacht. Er is weliswaar informatie op de gemeentelijke website geplaatst, maar uitgangspunt van het systeem is adat het actiecentrum alleen *zichtbare* feitelijke informatie, aangeleverd en geverifieerd door de persvoorlichter ter plaatse, zelfstandig communiceert. Informatie overgenomen uit LCMS maakt daar geen onderdeel van uit. Deze operationele informatie is immers voor de interne crisisorganisatie bedoeld en kan (of eigenlijk mag!) daarmee niet zomaar naar buiten gecommuniceerd worden. Verder, en dit geldt niet alleen voor Drenthe, maar voor meerdere regio's in Nederland, blijkt het elkaar informeren via LCMS nog steeds niet eenvoudig. Zo is niet altijd duidelijk of de informatie in LCMS geverifieerde informatie is of het om informatie gaat die wel/niet een concrete vereisen. In zijn huidige vorm vergt dit van de gebruikers een werkwijze/discipline die voor mensen die daar niet dagelijks mee werken, zoals ten minste voor gemeentefunctionarissen geldt, niet eenvoudig te realiseren is, laat staan in extreme crisissomstandigheden. Ter illustratie noemen we drie (detail)voorbeelden in relatie tot het informeren van burgers. Een eerste voorbeeld is dat middels de Q&A op basis van de informatie uit LCMS door het actiecentrum werd gecommuniceerd dat mensen die onwel zijn zich zouden kunnen melden in het zwembad in Zuidwolde. De feitelijkheid was dat het zwembad juist ontruimd werd/was (wordt niet geheel duidelijk in LCMS) en dat de mensen zich in een gewondennest *nabij* het zwembad konden melden.⁴² Als tweede voorbeeld kan gelden dat in LCMS sprake was van het aantal slachtoffers, uitgedrukt in medische vakjargon T1, T2 en T3. In het actiecentrum waar men vond dat burgers inzicht zouden moeten krijgen in het aantal slachtoffers, kon men daar niets mee. Een derde voorbeeld is dat in LCMS stond dat 'communicatie van Hogeveen contact opneemt met De Wolden' om af te stemmen. Feit is dat (de wil tot) afstemming vooral van de zijde van het actiecentrum van De gemeente De Wolden kwam.

Ook het zelf opstellen van handelingsperspectieven en deze zelfstandig communiceren, behoort niet tot het takenpakket van het actiecentrum Communicatie. Voor het opstellen van handelingsperspectieven is inhoudelijke expertise nodig vanuit andere onderdelen uit de crisisorganisatie. Tijdens de zelftest waren de

⁴² Door De Wolden werd dit dan ook terecht aangepast. Dit werd echter niet doorgegeven, zodat in Hogeveen een onjuiste locatie werd gecommuniceerd.

handelingsperspectieven van dien aard dat er naar alle waarschijnlijkheid geen sprake zou zijn geweest van extra slachtoffers.

Belangrijke constatering is dat op dit punt een omissie in het systeem zichtbaar is: niet is beschreven hoe en door wie feitelijke informatie en eventuele handelingsperspectieven aan het actiecentrum Communicatie moet worden doorgegeven. Zie ook paragraaf 5.6.

5.6 Overall analyse feitelijk informeren: was het systeem wel ondersteunend om feitelijk te (kunnen) informeren?

De centrale functionele specificatie van het Drentse systeem is dat burgers zo snel mogelijk, en daarom binnen het half uur, feitelijk geïnformeerd worden zodat zij zichzelf en anderen in veiligheid kunnen brengen.

In de zelftest liet de snelle inzet van burgernet zien dat, wanneer functionarissen hun verantwoordelijkheid nemen en aan het feitelijk informeren prioriteit geven deze functionele specificatie gehaald kan worden: binnen een half uur werd een eerste burgernetbericht verstuurd. Het feit dat de informatie achteraf niet accuraat bleek (foutief bericht en instructie in plaats van feitelijke informatie) doet daar verder niets aan af in een situatie waar iedere minuut telt.

Het feitelijk informeren via de persvoorlichting en het gebruik van NL-alert is niet binnen het vereiste half uur gelukt. De persvoorlichter bevond zich zoals gezegd 'helemaal' in de meldkamer in Drachten en kon mede daarom 'pas' na drie kwartier ter plaatse zijn om met eigen ogen te zien wat er aan de hand was. Om uitvoering te geven aan de functionele specificatie om binnen een half uur zichtbare feitelijke informatie door te geven is de persvoorlichter daarmee afhankelijk van een goede interactie met personen die wel ter plaatse zijn of vanuit de meldkamer daarop zicht hebben en dit vergt tenminste nog bewuste opleiding en oefening.

Hoewel de procedure (terecht) de mogelijkheid geeft aan de calamiteitencoördinator om NL-Alert in de acute beginfase in te zetten (dus binnen een half uur, net als bij burgernet), vergt dit nog opleiding, oefening en inbedding van de meldkamer in de regionale organisatie om dit ook daadwerkelijk mogelijk te maken.

Dat NL-Alert uiteindelijk na de acute beginfase vertraagd werd ingezet, zonder dat de formele procedure werd gevolgd, kan niet verrassen. De huidige procedure werkt voorspelbaar vertragend, omdat:

- maar liefst twee verschillende 'taakorganisaties' zorg moeten dragen voor het inzetten van NL-alert: de taakorganisatie 'communicatie' (in casu de voorlichter) en de taakorganisatie 'multidisciplinaire coördinatie' (in casu, de leider COPI/operationeel leider).

- de procedure afhankelijk is gemaakt van de fase waarin het incident zich bevindt: bij een GRIP 1 is de leider COPI aan zet, terwijl bij een GRIP 2 en hoger dit de operationeel leider is.
- de leider COPI/operationeel leider eerst met de leden van het COPI/algemeen commandanten moeten overleggen alvorens het bericht verstuurd kan worden.

De procedure voor na de acute beginfase past daarmee niet bij de (uitgangspunten van de) crisisorganisatie die juist zo is ingericht dat zo weinig mogelijk vertragende elementen zijn ingebouwd. De verschillende taakorganisaties voeren daarom hun eigen taak ook zo zelfstandig mogelijk uit. Deze lijn volgend houdt in dat NL-Alert als communicatiemiddel zo zelfstandig mogelijk door de taakorganisatie 'communicatie' zou moeten worden uitgevoerd. Dit laat vanzelfsprekend onverlet dat om het inzetgebied te kunnen bepalen de voorlichter contact zal moeten opnemen met de leider COPI. Dit is dan echter de verantwoordelijkheid van de voorlichter en niet die van de leider COPI.

De zelftest laat zien dat de NL-Alert-procedure naar alle waarschijnlijkheid ook niet zal gaan werken zolang er uit wordt gegaan van advies en/of inzetbeslissing door operationeel leidinggevend. De zelftest liet bijvoorbeeld zien dat zowel de leider COPI als de operationeel leider (en dit is geen verwijt) zich bezighielden met de eigen operationele taak, waarbij de leider COPI nog wel de mogelijkheid zag om aanrijdend een eerste NL-Alertbericht te laten voorbereiden. Toen hij eenmaal ter plaatse was en zijn rondje deed, werd hij (terecht) opgeslokt door zijn eigen taak, en werd de extra communicatietask vergeten.

Ten aanzien van de functie van persvoorlichter ter plaatse geldt dat deze volgens het systeem twee doelen dient:

- In de eerste plaats dient de persvoorlichter de pers ten behoeve van hun taakuitoefening van informatie ter voorzien, zodat zo veel mogelijk voorkomen wordt dat de pers zelf informatie gaat 'verzinnen'. Het actiecentrum Communicatie behoort te weten welke informatie aan de pers is afgegeven, zodat de communicatieadviseur dit op zijn beurt aan de burgemeester(s) kan doorgeven in verband met de duiding. Het informeren van het actiecentrum Communicatie door de persvoorlichter is überhaupt noodzakelijk omdat de pers ook contact zoekt met de gemeente (in casu het actiecentrum). Tijdens de zelftest heeft dit niet plaatsgevonden: de informatie die door de persvoorlichter aan de pers is gegeven, is niet aan het actiecentrum Communicatie doorgegeven en heeft daardoor ook de burgemeester(s) niet bereikt.
- In de tweede plaats dient de persvoorlichter de pers 'te gebruiken' om burgers feitelijk te informeren. Het feitelijk informeren is immers een van de drie hoofdtaken en heeft vooral als doel om burgers in het kader van de zelfredzaamheid tot handelen aan te zetten.

Beide taken/doelen en de plaats van de persvoorlichter binnen het systeem komen nog onvoldoende naar voren in de Drentse (en overigens ook de landelijke) systeembeschrijving. Het verdient dan ook aanbeveling om in het handboek

Crisisbeheersing voor de multidisciplinaire functie ‘persvoorlichter ter plaatse’ ook een taakkaart op te nemen.

Het feitelijke informeren via de gemeentelijke website is ook niet binnen een uur gelukt. De informatie werd weliswaar na ongeveer een uur op de gemeentelijke website geplaatst, maar was feitelijk afkomstig van de media. Ook werd niet ieder half uur een update van nieuwe feitelijke informatie aangeboden. Een belangrijke oorzaak daarvoor komt op conto van het systeem. De actiecentra die volgens de uitgangspunten van het systeem (samen met de persvoorlichter ter plaatse) zorgdragen voor het *plaatsen* van feitelijke informatie zijn immers afhankelijk van wat andere onderdelen aandragen. Een constatering – en dat blijkt ook uit de ketenoefeningen – is dat de actiecentra Communicatie als autonoom onderdeel binnen de crisisorganisatie functioneren. Dat betekent enerzijds dat er vrijwel geen sturing en zicht is op wat er door het actiecentrum Communicatie wordt gecommuniceerd, maar anderzijds dat er niet op eenduidige wijze feitelijke operationele informatie en besluiten die noodzakelijk zijn voor burgers aan het actiecentra Communicatie worden aangedragen. Zou dit nu rechtstreeks via de persvoorlichter of via de OvD bevolkingszorg moeten lopen? Of indirect via de AC bevolkingszorg? Aangezien de medewerkers in het actiecentrum zelf beperkt actief op zoek gingen naar informatie in de organisatie, was het resultaat dat men zich genooddaakt voelde om zelf wat te bedenken. Het is dan ook noodzakelijk dat wordt beschreven hoe in het systeem operationele informatie uit het veld het actiecentrum Communicatie moet bereiken, zodat ook meer regie op de communicatie naar buiten komt.

Verder is in de uitgangspunten van het systeem, zoals al eerder aangegeven, alleen beschreven dat het actiecentrum Communicatie zelf *zichtbare* feitelijke informatie mag communiceren. Alle overige informatie, inclusief de inhoudelijke handelingsperspectieven kunnen nooit door het actiecentrum opgesteld en vervolgens geplaatst worden. Ook hiervoor geldt dat dit nog geen duidelijk plek in het systeem heeft: wie stelt de handelingsperspectieven op? Het actiecentrum Communicatie valt weliswaar onder verantwoordelijkheid van de AC bevolkingszorg maar betekent dit dan ook dat de AC bevolkingszorg verantwoordelijk is voor *alle* berichtgeving, inclusief de handelingsperspectieven die gecommuniceerd worden?

Het feitelijk informeren van betrokkenen is een van de beschreven hoofdtaken van de Drentse crisisorganisatie. Het lijkt noodzakelijk om nog dieper na te denken over de taakbeschrijvingen en de informatiepositie van de communicatieprofessionals om te zorgen dat met meer garantie deze functionele specificatie gehaald kan worden.

6. Het duiden van de crisis

In dit hoofdstuk bekijken we in hoe verre het systeem heeft gefunctioneerd ter ondersteuning van het duiden. Uiteindelijk bekijken we of de bijbehorende functionele specificatie is gehaald, dat wil zeggen of:

- *binnen een uur (na de eerste melding van het incident) de burgemeester/voorzitter Veiligheidsregio een eerste duiding van het incident heeft gegeven.*
- *hij dit na een uur herhaalt en iedere twee uur daarna zolang de situatie daar om vraagt.*

6.1 Het persstatement door de burgemeester van Hoogeveen

De burgemeester wordt bij aankomst in het gemeentehuis (11.04 uur) door zijn OvD bevolkingszorg gebeld en er onder andere op gewezen dat het informeren van de bevolking prioriteit heeft. Mensen moeten zo snel mogelijk opgeroepen worden om geen drinkwater te drinken. Ze geeft aan dat inmiddels duidelijk is dat de gemeente De Wolden ook is betrokken, maar het is nog onduidelijk om welk gebied het gaat. Afstemming over de communicatie is gewenst. Zij zal een en ander doorgeven aan de algemeen commandant (AC) bevolkingszorg. (Dit gebeurt feitelijk onmiddellijk daarna om 11.11 uur.) De operationeel leider die, omdat de communicatieadviseur en de bestuurlijk adviseur nog niet aanwezig zijn, de burgemeester alvast wil bijpraten, wordt zoals al eerder aangegeven gebeld door de leider COPI (om 11.20 uur). De operationeel leider maakt van de gelegenheid gebruik om aan de leider COPI te vragen of hij weet wat de klachten tot nu toe zijn en of het levensbedreigend is. De leider COPI loopt onmiddellijk naar de OvD geneeskundig en speelt de vraag aan hem door. De OvD geneeskundig antwoordt dat de besmetting niet levensbedreigend is. De operationeel leider, die dan nog aan de telefoon hangt, krijgt dit 'live' mee en herhaalt 'OK, het is niet levensbedreigend'. De operationeel leider vervolgt zijn gesprek en adviseert de burgemeester om contact op te nemen met de burgemeester van De Wolden, omdat ook uit die gemeente meldingen komen. Verder geeft de operationeel leider, die in hetzelfde gesprek met de leider COPI meekreeg dat NL-Alert er is uitgegaan, aan dat het zaak is om snel te communiceren dat mensen geen water meer mogen drinken. Hij adviseert om dit via de gemeentelijke website te doen. Als de communicatieadviseur zo aanschuift, zo stelt hij, kan hij dit oppakken. De burgemeester reageert door aan te geven dat dit waarschijnlijk al in gang is gezet, omdat zijn OvD bevolkingszorg aangaf dit te gaan opstarten via de AC bevolkingszorg. (Feit was dat vanaf 10.28 uur het actiecentrum Communicatie al werd opgestart en dat om 11.15 uur op de gemeentelijke website de oproep verscheen: drink geen water uit de kraan in Hoogeveen en Echten, zie ook paragraaf 5.5).

Ondertussen arriveert de communicatieadviseur in de kamer van de burgemeester. Hij geeft aan dat de pers onderweg is en dat de burgemeester snel met een statement naar buiten moet. Verder vertelt hij dat er via hun site al gecommuniceerd wordt en dat hij

kan aangeven wat er precies aan feitelijke informatie wordt gegeven. De burgemeester onderbreekt hem en geeft aan dat de operationeel leider eerst zijn verhaal moet afmaken, omdat hij wil weten wat de omvang van het incident en het effect zijn. De operationeel leider kan die informatie niet geven en vraagt, terwijl de bestuurlijk adviseur arriveert en het crisisteam dan compleet is (11.24 uur), of hij tot twaalf uur de tijd krijgt om een en ander uit te zoeken. De burgemeester vindt dat te lang en geeft hem tot 11.45 uur de tijd, omdat hij dan zijn persstatement zal geven.⁴³ Hij wil dan ook weten waar mensen informatie kunnen krijgen, omdat hij dit ten minste in zijn statement moet kunnen vertellen. De communicatieadviseur geeft aan dat dit niet nodig is, dat het actiecentrum Communicatie deze feitelijke informatie kan verstrekken en dat de burgemeester zich alleen hoeft te richten op de duiding. De burgemeester besluit anders: voor kwart voor twaalf levert de operationeel leider de gevraagde informatie, zodat hij deze om 11.45 uur in zijn persstatement kan meedelen.

Terwijl de operationeel leider de bestuurlijk adviseur bijpraat, belt de burgemeester met zijn collega in De Wolden die dan ook op de hoogte is van het incident (zie paragraaf 3.5). Ze spreken af dat ze elkaar regelmatig op de hoogte houden (wat feitelijk ook gebeurt) en dat de burgemeester van Hoogeveen zijn statement ook namens de burgemeester van De Wolden zal geven.

Na het telefoongesprek bereiden de burgemeester en zijn communicatieadviseur het statement voor (11.40 uur). Wanneer de burgemeester aangeeft dat hij onder andere zal aangeven dat er een *mogelijk* verband is tussen de gevonden vaten en de klachten, reageert de communicatieadviseur dat dit al vaststaat, in ieder geval wordt dit al op de gemeentelijke website al gemeld (zie paragraaf 5.5). Op de vraag hoe het actiecentrum aan deze informatie komt, moet de communicatieadviseur het antwoord schuldig blijven. De communicatieadviseur krijgt ondertussen vanuit het actiecentrum Communicatie door dat er sprake zou zijn van een dodelijk slachtoffer (zie ook paragraaf 5.5). Hij stelt de burgemeester voor om het statement vijf minuten uit te stellen, zodat hij dit kan verifiëren. De burgemeester kan zich daar eigenlijk niet in vinden, want hij wil zoals afgesproken nu zijn statement houden, maar stemt daar toch mee in. Hij geeft de communicatieadviseur de opdracht om dan onmiddellijk contact op te nemen met de operationeel leider. De communicatieadviseur geeft aan dat hij daar geen tijd voor heeft, waarna de burgemeester besluit om zelf te bellen. Wanneer blijkt dat hij niet zo snel het nummer van de operationeel leider kan (laten) achterhalen, besluit de burgemeester zijn statement te geven zonder hier uitsluitel over te hebben.

Op dat moment, het is dan 11.52 uur, stapt de operationeel leider de kamer binnen. De burgemeester vraagt onmiddellijk of hij iets weet van een dodelijk slachtoffer. Dit is niet het geval. De operationeel geeft hij aan dat hij de voorzitter Veiligheidsregio heeft gebeld om hem te adviseren GRIP 4 te maken (zie paragraaf GRIP 4). Hij vraagt of de

⁴³ Dit wordt door het actiecentrum Communicatie ook doorgegeven aan de pers. Om 11.35 uur staat er op de website van RTV Drenthe: 'In en rondom Hoogeveen zijn veel mensen ziek geworden als gevolg van verontreinigingen in het water. De burgemeester geeft om 11.45 uur een persverklaring.'

burgemeester telefonisch contact met de voorzitter wil opnemen, zodat ze dat kunnen afstemmen. De burgemeester antwoordt dat hij nu zijn statement wil afgeven, omdat een en ander nu echt veel te lang heeft geduurd en dat hij dus geen tijd heeft om met de voorzitter te bellen (zie ook paragraaf 3.5). Hij zegt tegen de operationeel leider dat hij zich kan vinden in een opschaling naar GRIP 4 en dat de operationeel leider dat namens hem aan de voorzitter kan meedelen. Terwijl de operationeel leider de ruimte verlaat, komt de informatiemanager van de operationeel leider binnen met de mededeling dat in de media sprake is van een dodelijk slachtoffer. De burgemeester besluit dat hij nu lang genoeg heeft gewacht en dat hij nu zijn persstatement gaat houden. Hij zal niets zeggen over het mogelijke dodelijke slachtoffer, omdat de operationeel leider dit niet heeft kunnen bevestigen.

Om 11.59 uur geeft de burgemeester zijn statement: *‘Dames en heren, zoals u misschien wel weet, kregen we vanmorgen door dat er een behoorlijk aantal onwelwordingen in de gemeente Hoogeveen waren. Op basis van die meldingen is er ook onderzoek gedaan en uiteindelijk bleek dat er bij Hartgers, dat is een garagebedrijf in Hoogeveen, een tent stond waar vaten in zaten. Deze zijn gaan lekken en het vermoeden bestaat dat die stoffen in het drinkwater zijn terecht gekomen. Hierover is nog geen 100% zekerheid, maar dit is een vermoeden. Ik wil dan ook hier een dringend beroep doen op de inwoners van Hoogeveen en De Wolden om geen drinkwater te gebruiken, totdat duidelijk is wat de oorzaak van de onwelwordingen is. Op dit moment is men daar nadrukkelijk mee bezig. Dit is alles wat ik op dit moment kwijt wil.’*

De communicatieadviseur vult nog aan dat informatie via de gemeentelijke website of het publieksnummer (0528-291000) is te vinden.

Kort daarna verschijnt op de gemeentelijke website (en een aankondiging ervan op Twitter) de persstatement van de burgemeester van Hoogeveen. Daar waar de burgemeester nog een slag om de arm houdt over de oorzaak van de onwelwordingen, wordt dit op de website in lijn met een eerder bericht (zie paragraaf 5.5) als feit gepresenteerd.

Analyse: hebben het systeem en de sleutelfunctionarissen gewerkt zoals gedacht?

De functionele specificatie is duidelijk: binnen een uur dient de burgemeester een eerste persstatement af te geven. In de werkwijzen en oefeningen is benadrukt dat er altijd sprake zal zijn van onzekerheid. Het is echter dezelfde onzekerheid die ook burgers ondervinden en juist daarom is het noodzakelijk zo snel mogelijk duidelijk te maken dat de overheid ‘bezig is’ en indien aan de orde een gewenste gedragslijn mee te geven. Het was dan ook terecht dat de communicatieadviseur de burgemeester in eerste instantie aanspoorde om snel naar buiten te treden.

De sleutelfunctionarissen hebben elkaar versterkt in een roep om meer informatie in plaats van vastberaden conform het systeem te werken. Nadat om

onzekerheidsredenen een eerste snelle reactie werd uitgesteld, werd het echter al snel lastiger om een eerste nog onvolledige reactie te geven. De boodschap die nu na twee uur gegeven werd was dat mensen geen water moesten drinken terwijl op dat moment de druk al van de waterleiding was.⁴⁴ Het lijkt duidelijk dat het geheel aan adviseurs hier onvoldoende hun primaire taak voor ogen heeft gehad, en dat is de ondersteuning van de burgemeester ten behoeve van zijn kritieke taak als boegbeeld van het openbaar bestuur die noodzakelijk binnen het uur een eerste keer zichtbaar is. Natuurlijk heeft de burgemeester hierin ook een eigen verantwoordelijkheid, waarbij een bekend verschijnsel is dat in een oefensetting voorzichtiger met adviseurs wordt omgegaan dan in een situatie waar sprake is van een echte crisis en de urgentie duidelijk aanwezig is. Meer in het bijzonder dient de communicatieadviseur er voor te zorgen dat de boodschap inhoudelijk in lijn is met datgene dat via de gemeentelijke website wordt gecommuniceerd.

De burgemeester handelde in lijn met de uitgangspunten van het systeem door in zijn persstatement niet het dodelijke slachtoffer te noemen: deze informatie had ofwel door de hulpverleningsdiensten ingebracht moeten worden (via de operationeel leider) ofwel door hen bevestigd moeten worden (zie ook bijlage B2.3).

Door de snelle afspraak tussen beide burgemeesters dat de burgemeester van Hoogeveen ook namens de burgemeester van De Wolden sprak, was er in lijn met de voorlopige GRIP 4 werkafspraken sprake van een afgestemde duiding.

Kortom, de functionele specificatie dat er binnen een uur geduid moet worden, is niet gehaald: de eerste duiding door de burgemeester van Hoogeveen vond uiteindelijk na twee uur plaats. De burgemeester was ruim op tijd aanwezig en op hoofdlijnen geïnformeerd en had daarmee binnen het uur het gevraagde eerste statement te geven. Door aarzelingen bij zowel de burgemeester als zijn adviseurs duurde het uiteindelijk een uur langer zonder dat de informatiepositie van de burgemeester wezenlijk verbeterd was.

6.2 Burgervaderrol van de burgemeesters

Na ongeveer drie uur na de eerste melding, het is dan 12.52 uur, zegt de communicatieadviseur tegen de burgemeester van Hoogeveen dat het tijd wordt dat de burgemeester zijn burgervaderrol gaat invullen. Hij geeft aan dat er opvanglocaties zijn ingericht (niet wetende dat het feitelijk om gewondennesten gaat, zie paragraaf 4.2) – en hij adviseert de burgemeester dan ook om naar de opvanglocatie in Hoogeveen te gaan. De burgemeester die niet begrijpt wat de functie van een opvanglocatie in dit scenario zou moeten zijn – waarom zouden mensen die zwak, ziek en misselijk zijn zich laten opvangen? – besluit om dit punt mee te nemen naar het regionaal beleidsteam

⁴⁴ En merk op dat de verdere inhoud van het statement niet geheel in lijn was met datgene dat via de gemeentelijke website werd gecommuniceerd (dit is inclusief de inhoud van het persstatement dat op de website werd geplaatst).

(RBT) dat over enkele minuten begint. In het RBT komt dit punt niet meer aan de orde, maar er wordt wel afgesproken dat, omdat de voorzitter Veiligheidsregio de opperbevelsbevoegdheid heeft overgenomen, de burgemeesters van Hogeveen en De Wolden invulling kunnen geven aan hun burgervaderrol. De locoburgemeesters zullen hen dan vervangen bij een volgend RBT. Beide burgemeesters besluiten onderling dat ze naar locaties van kwetsbare groepen gaan, zoals een bejaardenhuis.

Analyse: hebben het systeem en de sleutelfunctionarissen gewerkt zoals gedacht?

Het advies van de communicatieadviseur dat het tijd werd om invulling te geven aan de burgervaderrol was passend bij de omstandigheden. Tot op dat moment was er feitelijk geen actie van de burgemeester als topbeslissers gevraagd en met de overdracht van de beslisbevoegdheid naar de voorzitter Veiligheidsregio was er ook geen reden meer om als topbeslissers paraat te blijven staan. Het afgestemde besluit van de beide burgemeesters om zichtbaar te zijn voor het publiek door naar locaties van kwetsbare groepen te gaan moet daarmee positief beoordeeld worden.

Zichtbaar is dat de burgemeester zelf met gezond 'boerenverstand' misverstanden en onhandige automatische operationele keuzes doorziet zoals het inrichten van gewondennesten voor brakende mensen die dan per ongeluk als opvanglocaties worden gelabeld. Hij laat echter de adviseurs 'wegkomen' door hier geen duidelijkheid over te verlangen en/of te vragen (aan de operationeel leider) of het operationeel handelen wel past bij de strategische Drentse uitgangspunten.

6.3 De persstatements van de voorzitter Veiligheidsregio

Om 12.30 uur vindt een eerste regionaal crisisteam plaats in het gemeentehuis van Hogeveen. De communicatieadviseur is dan nog aanrijdend, maar wel zijn naast de voorzitter de bestuurlijk adviseur en de operationeel leider aanwezig. De voorzitter is zich doordrongen van de noodzaak om op een redelijk korte termijn naar buiten te treden. Hij besluit onder andere dat het feit dat er een dreigbrief aan de WMD is gestuurd meteen naar buiten gebracht moet worden, omdat dit toch op enig moment zal uitlekken. Transparantie wordt dan ook benoemd als kern van de communicatiestrategie ondanks zorgen van de operationeel leider over mogelijke massahysterie. Feitelijk treedt de voorzitter na anderhalf uur voor het eerst naar buiten en zal hij, ook de rest van de middag, niet publiekelijk over de dreigbrief spreken.

Na het crisisteam vindt om 13.03 uur het eerste RBT-overleg plaats. Dit is vooral op het verzoek van de burgemeesters van Hogeveen en De Wolden die dit op advies van de operationeel leider samen zo hebben afgesproken. Voorafgaand aan het RBT-overleg brieft de voorzitter de dan aankomende communicatieadviseur over de feiten en de te volgen communicatiestrategie. In het RBT-overleg verschijnen dan buiten de vaste adviseurs van de voorzitter en beide burgemeesters deels op verzoek van de voorzitter, deels als vanzelfsprekend de directeur van de WMD (hij had zichzelf al aangemeld maar

was tot dan buiten crisisteam gehouden) en de directeur publieke gezondheid (DPG).

Om verschillende redenen komt men niet tot de voorgenomen snelle duiding:

In de eerste plaats heeft de voorzitter tijdens het eerste crisisteam nog een aantal inhoudelijke vragen die hij eerst door de operationeel leider beantwoord wil zien. De antwoorden worden niet voor het eerste RBT verkregen.

In de tweede plaats is er geen sprake van een advisering die tot een concrete duiding leidt. Beide directeuren (WMD en DPG) hebben niet de parate operationele kennis en informatie waar behoefte aan is om van toegevoegde waarde te kunnen zijn op de informatie en adviezen van de operationeel leider anders dan het 'logisch' meedenken. De wat later aankomende communicatieadviseur heeft vooral betekenis doordat zij de voorzitter helpt bij het opstellen van zijn persstatement.

In de derde plaats blijft men 'hangen' in het overleggen. Terwijl het eerste regionaal crisisteam nog kort en bondig is (11 minuten), is daar met betrekking tot het RBT geen sprake van (28 minuten). Het aspect 'regelen nooddrinkwatervoorziening' wordt daarbij, mede door onvoldoende 'tegenwind' van de adviseurs, van dezelfde orde als het aspect 'besmet drinkwater leidt tot doden na onbekende incubatietijd'. Verder heeft men geen goed zicht op wat de gemeenten al communiceren aan handelingsperspectieven zodat men probeert om zelf tot een advies voor de bevolking te komen. De constatering dat daar waar wel water is er geen gevaar is (het water was immers afgesloten ten minste in de mogelijk besmette gebieden) geeft een waar 'eureka-moment' en richting aan de communicatie door de voorzitter (zie ook het onderstaande intermezzo). Het RBT-overleg onderstreept weliswaar het gezamenlijk bestuurlijk draagvlak voor de GRIP 4 situatie maar leidt verder niet tot nieuwe inzichten dan wel opdrachten.

Aangezien er geen goed zicht is op wat er 'buiten' aan zorgen leeft, heerst er in zowel het regionaal crisisteam als het RBT een ontspannen sfeer. Hoewel er wel om wordt gevraagd, levert niemand een klachten-/slachtofferplot aan en kan niemand vertellen wat de prognose/incubatietijd voor de zieke burgers is.

Om 13.55 uur geeft de voorzitter zijn eerste persstatement.

Eerste persstatement van de voorzitter

'Dames en heren, vanochtend heeft in de gemeenten Hoogeveen en De Wolden een besmetting van het drinkwater plaatsgevonden. Dit leidde tot het onwel worden van ongeveer 100 tot 200 mensen die zich meldden bij huisartsen en ziekenhuizen.

Al snel bleek de oorzaak ervan te liggen in de besmetting van het drinkwater. Het gaat om het drinkwaternet van de WMD en dan met name in de gemeenten Hoogeveen en De Wolden. Het gaat niet om de hele gemeente De Wolden. Om het even heel simpel te zeggen, daar waar geen drinkwater uit de kraan komt, daar alleen is het probleem aanwezig. De WMD heeft zo snel

mogelijk de druk van de leiding afgehaald. Dat betekent dus dat in andere delen van Drenthe er niets aan de hand is.'

Verder legt de voorzitter uit dat het om een gemeentegrensoverschrijdend incident gaat en dat er na overleg met zijn collega's van Hoogeveen en De Wolden is opgeschaald naar GRIP 4. Het is dan ook namens hen dat hij daar spreekt. Hij legt uit dat de coördinerende bevoegdheid bij hem ligt, waardoor de beide andere burgemeesters alle aandacht kunnen geven aan de zorg die nodig is in hun gemeente. *'Het spreekt voor zich dat wij meeleven met de mensen die in beide gemeenten ziek zijn geworden.'*

'De vraag die bij mensen zal spelen is hoe lang het duurt voor er weer drinkwater is. We hebben van de WMD vernomen dat dit nog een paar dagen kan duren. Dat betekent dat er noodvoorzieningen getroffen moeten worden, voor een deel is dat ook al gebeurd. Ik verwijs u ook graag voor nadere informatie naar de websites van Hoogeveen en De Wolden zodat u kunt zien hoe dit precies gebeurt. Kwetsbare locaties zoals ouderenvoorzieningen, ziekenhuizen, worden in ieder geval zo goed mogelijk bediend.'

'Wanneer moet u zich zorgen maken? Wat de symptomen precies zijn kan ik nog niet zeggen maar wanneer u zich onwel voelt - hoofdpijn, buikpijn - kunt u voor alle zekerheid uw huisarts raadplegen of naar het ziekenhuis gaan. Het ziekenhuis in Hoogeveen, maar ook in Meppel, is daarop geprepareerd. Ook de huisartsen zijn geïnformeerd'

'Ik kan niet zeggen wat de oorzaak precies is, daar wordt nu onderzoek naar gedaan. We hopen aan het eind van de middag informatie te krijgen van de WMD en het RIVM.'

'Door het volgen van Twitter zijn we ons bewust van de maatschappelijke onrust die dit met zich meebrengt. We hebben gezien dat er een mogelijk verband wordt gelegd tussen dit incident en het overlijden van twee mensen. Ik kan daar op dit moment niets zinnigs over zeggen.'

'Dit is in grote lijnen wat ik u kan zeggen. Omstreeks drie uur zullen mijn beide collega's en ik een gezamenlijke persconferentie geven. Ik dank u wel.'

Een samenvatting van het persbericht wordt op de gemeentelijke websites geplaatst, waarbij de passage dat de coördinerende bevoegdheid van het optreden bij de voorzitter ligt, vervangen is door de zinsnede dat 'de verantwoordelijkheid voor deze problemen bij de voorzitter van de Veiligheidsregio ligt in overleg met de burgemeesters van Hoogeveen en de Wolden.'

In het volgende RBT-overleg van 14.17 uur zijn beide burgemeesters die dan 'boegbeelden' zijn in hun eigen gemeente vervangen door hun locoburgemeesters. Op verzoek van de voorzitter is ook een vertegenwoordiger van de politie aanwezig. Het overleg heeft vooral het karakter van informatie-uitwisseling, informatie die ook dan weer vooral via de operationeel leider wordt ingebracht. De aanwezigheid van de locoburgemeesters in het RBT heeft daarmee geen betekenis anders dan dat het 'bestuurlijke gevoel' van samenwerking tussen de beide gemeenten en de voorzitter wordt versterkt. Het RBT-overleg duurt 27 minuten.

Na afloop van het RBT-overleg bespreekt de voorzitter Veiligheidsregio in het klein comité van het regionaal crisisteam (operationeel leider en communicatieadviseur) de te volgen communicatiestrategie, waarna de voorzitter een tweede persstatement voorbereidt. Deze wordt niet meer feitelijk uitgesproken.

Tweede (niet uitgesproken) persstatement

Vanochtend zijn in de gemeenten Hoogeveen en De Wolden door besmetting van drinkwater 100 tot 200 mensen onwel geworden. 20 mensen zijn door deze besmetting ernstig ziek en opgenomen in ziekenhuizen. Wij leven erg mee met deze slachtoffers en hopen op een voorspoedig herstel.

In een eerdere verklaring heb ik al genoemd dat er twee dodelijke slachtoffers zijn, het is niet vastgesteld of er een oorzakelijk verband is met de besmetting van het drinkwater. Wij betuigen natuurlijk ons medeleven aan de nabestaanden.

Veel slachtoffers zijn opgenomen in de ziekenhuizen van Meppel, Hoogeveen en Assen. Verschijnselen die gesignaleerd zijn, zijn diarree, uitdroging en misselijkheid. Het advies is dan ook om veel te drinken. Vertrouwt u het niet ga dan naar huisarts of ziekenhuis. Deze zijn allemaal op de hoogte en voorbereid op deze situatie.

De waterleiding maatschappij Drenthe heeft de druk van het water gehaald en de noodwatervoorziening in werking gesteld. op veel punten is inmiddels nooddrinkwater beschikbaar, voor de kwetsbare groepen is als eerste gezorgd. Waar water te halen is kunt u lezen op de sites van de gemeenten Hoogeveen, De Wolden en de WMD.

Naast de drinkwatervoorziening voor mensen zijn de maatregelen natuurlijk ook voor dieren van toepassing. Ook zij dienen geen oud drinkwater meer te drinken. Op dit gebied is trouwens het NLTO ook betrokken en is er sprake van een hoge mate van zelfredzaamheid.

De WMD neemt maatregelen om het drinkwaterleidingnet schoon te gaan maken. Dit zal meerdere dagen gaan duren. Daarbij hebben we ook de hulp nodig van alle inwoners die te maken hebben gehad met de besmetting van het drinkwater. Zodra meer bekend is over deze maatregelen informeren we u hierover in een volgende persconferentie.

Op dit moment circuleren er geruchten in de sociale media over een mogelijke aanslag. Naar de oorzaak van de besmetting wordt onderzoek gedaan. Hierbij is de politie betrokken, maar ook de WMD. Er kunnen namelijk meerdere oorzaken mogelijk zijn.'

Analyse: hebben het systeem en de sleutelfunctionarissen gewerkt zoals gedacht?

Volgens de systeemuitgangspunten is de duiding door de voorzitter Veiligheidsregio van belang waar het gaat om gemeentegrensoverschrijdende aspecten zoals de aard van de dreiging voor personen, de oorzaak en regionaal genomen maatregelen.

Door de altijd latere opschaling naar GRIP 4 bevond de voorzitter zich per definitie in een lastig parket: hij zou pas op een later moment naar buiten kunnen komen zodat (ook) van hem concretere informatie werd verwacht dan bij een eerste duiding binnen het uur wordt verwacht.

In het geval van de zelftest was de voorzitter doordrongen van de noodzaak op een redelijk korte termijn naar buiten te treden. De snelle opeenvolging van regionaal crisisteam en RBT maakte dat meteen al onmogelijk. Feitelijk ontstond nu de situatie uit de 'oude' structuur, namelijk dat er vooral vergaderd werd met veel betrokkenen zonder dat dit tot nieuwe inzichten leidde en dus een meerwaarde had. Het ontbreken van een goede 'verbinding' met de gemeentelijke communicatie maakte dat de voorzitter en zijn staf ook zelf de duidingsboodschap moesten 'verzinnen' hetgeen nog meer tijd kostte. De *hotline* tussen operationeel leider en leider COPI werkte goed in de zin dat de nodige operationele informatie over wat er gebeurde op de plaats incident direct verkregen werd.

De voorzitter was binnen driekwartier na alarmering in het gemeentehuis van Hoogeveen en had meteen een eerste korte en krachtige regionaal crisisteamoverleg. Op dat moment had hij naar buiten kunnen treden met dezelfde boodschap als hij nu na nog eens ruim een uur later naar buiten bracht. De duiding van de voorzitter vond nu twee uur na de duiding door de burgemeester van Hoogeveen plaats.

Inhoudelijk valt op aan het eerste persstatement dat de koppeling aan het wegvallen van de waterdruk voor het grootste deel van Drenthe geruststellend zou zijn geweest (en een handelingsperspectief bood voor diegenen die drinkwater nodig hadden) al zat er wel een kleine onjuistheid in: de WMD had in eerste instantie in een groter gebied de druk laten wegvallen. Dit feit was echter onbekend bij de voorzitter. De aanwezigheid van een directielid van de WMD heeft niet geholpen om dit operationele feit boven water te krijgen. Ook inhoudelijk is de observatie dat het drie uur na het ontstaan van het incident nog onduidelijk was wanneer mensen zich ongerust zouden moeten maken: wat was immers het ziekteverloop en de incubatietijd? De in het RBT aanwezige directeur publieke gezondheid kon deze vragen van de voorzitter niet beantwoorden. De communicatieadviseur bracht de urgentie van deze vraag, die ongetwijfeld in de buitenwereld had gespeeld, niet naar voren.

De kanttekening die hierbij gemaakt kan worden, is dat het beeld over wat er feitelijk aan de hand was onhelder bleef: er was geen klachten/slachtofferoverzicht beschikbaar en zicht op de maatschappelijk reactie op deze toch simpelweg terreuraanslag was er ook niet.

Mede door het ontbreken van een goed zicht op wat er al gecommuniceerd werd en het ontbreken van 'geaccepteerd confronterend' communicatieadvies maakte de voorzitter zich vervolgens kwetsbaar door (toch) ook 'als nieuwslezer' operationele informatie te (willen) geven. In werkelijkheid hadden de persstatements van de voorzitter dan

waarschijnlijk ook tot veel commotie en nadere vragen geleid.

6.4 Overall analyse duiding: was het systeem wel ondersteunend aan het duiden?

Het systeem is zo vormgegeven dat bestuurders optimaal ondersteund (kunnen) worden in hun rol als boegbeeld (en topbeslisser). Om die reden is een klein slagkrachtig crisisteam bedacht dat de burgemeester/voorzitter Veiligheidsregio op de meest directe wijze ondersteunt met operationeel en bestuurlijk advies. Wil dit optimaal ondersteunend zijn aan het duiden, dan geldt ook voor bestuurders dat een voorwaarde is dat zij de basisprincipes van goed leidinggeven hanteren. Dat betekent bijvoorbeeld dat zij tijdens een crisis moeten sturen op het functioneren van hun adviseurs en daarmee op de adviezen die zij krijgen. Tijdens de zelftest was zichtbaar dat men niet altijd tevreden was met de informatie en/of adviezen die men kreeg, maar men daar over het algemeen 'genoegen mee nam'. Met betrekking tot de duiding leidde dit tot een verlies van vertrouwen tussen burgemeesters en hun communicatieadviseurs waardoor ten minste de communicatieadviesfunctie betekenisloos werd: de burgemeesters luisterden (ook) niet meer naar terechte adviezen van de communicatieadviseurs om het afgesproken tijdpad voor de duiding te blijven hanteren.

Een belangrijk kernuitgangspunt van het systeem is dat overleg zoveel mogelijk voorkomen moet worden. Ook om die reden is een klein slagkrachtig crisisteam bedacht, dat eventueel aangevuld kan worden met experts die een bijdrage kunnen leveren aan de duidingsboodschap (en indien aan de orde aan de besluitvorming). Door het uitbreiden met lijnmanagers (tijdens de zelftest in de vorm van een RBT) werd geen waarde toegevoegd, in tegendeel zelfs, er werd alleen vertraging georganiseerd.

Dit alles heeft er uiteindelijk in belangrijk mate toe geleid dat de functionele specificatie voor de duiding (binnen een uur, met een herhaling na een uur en iedere twee uur daarna zolang de situatie daar om vraagt) door zowel de burgemeester van Hoogeveen als de voorzitter Veiligheidsregio niet is gehaald. We merken overigens wederom op dat het in de oefenpraktijk moeilijker is om 'hard naar elkaar te zijn', moeilijker dan dat dit tijdens echte crises zal zijn waar de urgentie ook echt wordt gevoeld. Maar ook dan zullen reguliere sociale normen zoals het laten uitspreken van langdradige deelnemers aan de crisisorganisatie tot vertraging leiden.

7. Het geheel overziend

In dit hoofdstuk vatten we de voorgaande hoofdstukken in een aantal bevindingen samen en geven we een aantal aanbevelingen.

7.1 Inleiding

Op 24 april 2013 is door de Veiligheidsregio Drenthe een zelftest georganiseerd om de opgeschaalde crisisorganisatie te testen voor een gemeentegrensoverschrijdende incidentscenario. Door de Veiligheidsregio is aan de stichting Crisislab als externe partij gevraagd de zelftest te evalueren.

In deze evaluatie van de Drentse zelftest is gekeken of de drie door Drenthe zelf geformuleerde benoemde functionele specificaties gehaald zijn in de testsituatie:

- Acute zorg wordt zo spoedig mogelijk verleend. Indien daarvoor een bestuurlijk topbesluit genomen moet worden, dient dat besluit binnen 10 minuten genomen te worden.
- Informatie wordt direct, dat wil zeggen binnen een half uur na melding en ieder half uur erna, beschikbaar gesteld aan de bevolking om zelfredzaamheid te faciliteren.
- Duiding door het boegbeeld van de overheid (de burgemeester of de voorzitter Veiligheidsregio in een GRIP 4-situatie) vindt zo spoedig mogelijk plaats, dat wil zeggen binnen een uur, met een herhaling na een uur en iedere twee uur daarna als de situatie daar om vraagt.

Deze functionele specificaties zijn de door de Veiligheidsregio Drenthe benoemd om een aantal voor de hand liggende redenen: het is vanzelfsprekend van belang dat de acute zorg zo snel mogelijk wordt verleend. Indien aan de orde, moeten bestuurlijke besluiten ook vrijwel direct genomen kunnen worden om nog van enige operationele betekenis te kunnen zijn. Onderkend moet worden dat de overheid nooit zelf/alleen alle zorg zal kunnen leveren. Zelfredzame betrokkenen zullen daarom zo goed mogelijk gefaciliteerd worden zodat zij zichzelf kunnen helpen, zodat de hulpverlening zich vooral kan richten op betrokkenen die de hulp het hardste nodig hebben. Daartoe hebben zelfredzame betrokkenen zo snel mogelijk alle beschikbare informatie nodig om zelf een besluit te kunnen nemen om tot handelen over te gaan. Ook zullen externe partijen zoals bij voorbeeld een waterschap, openbaar ministerie, een gas- of waterleidingbedrijf vanuit hun eigen verantwoordelijkheid, vaak zonder afstemming, maatregelen treffen. Voor de maatschappij (burgers, bedrijven) is het van belang dat een boegbeeld van de overheid richting geeft aan de geschoktheid van de samenleving maar ook aan de te volgen koers. Dit heeft natuurlijk alleen maar zin als dat boegbeeld dat tijdig doet.

De Drentse structuur die het halen van de functionele specificaties mogelijk moet maken, is daarom *lean and mean* vormgegeven:

- Monodisciplinaire doortastendheid om acute zorg te verlenen staat voorop. Multidisciplinaire afstemming vindt waar nodig op het rampterrein en zeker in de eerste levensreddende fase bilateraal plaats.
- Op het rampterrein is een leider COPI aanwezig die faciliterend leiding geeft aan het optreden van de hulpverleners wanneer dat nodig is. Dat houdt onder ander in dat hij desgevraagd ondersteuning door andere diensten probeert te regelen bijvoorbeeld door het oproepen van extra stafondersteuning. De leider COPI heeft verder tot taak om wanneer een acuut bestuurlijk topbesluit genomen moet worden, hij dat ogenblikkelijk via de operationeel leider aan de burgemeester voorlegt, zodat binnen 10 minuten een besluit genomen kan worden. Ook moet de leider COPI voor de duiding binnen drie kwartier relevante informatie verzamelen en doorgeven aan de operationeel leider.
- De burgemeester/voorzitter Veiligheidsregio heeft de beschikking over een klein slagkrachtig crisisteam bestaand uit de operationeel leider, een communicatie adviseur en een bestuurlijke adviseur. De operationeel leider kan inhoudelijke expertise oproepen ter nadere advisering van de burgemeester en een kleine ondersteuningsstaf om zich heen verzamelen.
- Specifiek voor gemeentegrensoverschrijdende incidenten (GRIP 4) geldt dat bestuurlijke afstemming tussen de voorzitter Veiligheidsregio en andere bevoegde gezagen die niet onder zijn opperbevel vallen zoals het openbaar ministerie en het waterschap naar behoefte en bij voorkeur in eerste instantie telefonisch plaatsvindt. Indien aan de orde kan separaat een regionaal beleidsteam worden geformeerd.

Om het wel/niet halen van de functionele specificaties te kunnen verklaren, analyseren wij vervolgens het optreden. We maken deze analyse op twee 'niveaus':

- Op het eerste niveau kijken we of het systeem ook heeft gefunctioneerd zoals het is bedoeld. Dit zal veelal neerkomen op de vraag of sleutelfunctionarissen hebben gewerkt volgens het beoogde systeem: hebben zij volgens de afgesproken procedures, taakbeschrijvingen (dit zijn concrete uitwerkingen per functionaris van de systeemeisen) en wat van een professional mag worden verwacht, gehandeld? Handelden sleutelfunctionarissen niet volgens het systeem dan kan immers niet eerlijk beoordeeld worden of het systeem gefunctioneerd heeft. Evenzo mag van sleutelfunctionarissen een basisprofessionaliteit worden verwacht: als door het niet voldoen aan die basisprofessionaliteit de functionele specificaties niet worden gehaald dan kan dit niet aan het systeem worden verweten.
- Op het tweede niveau kijken we of eventuele positieve of negatieve afwijkingen van het systeem voorspelbaar waren. Daarmee bedoelen we dat op basis van de wetenschappelijke besluitvormingsinzichten al op voorhand 'geweten' kon worden dat die afwijkingen zouden plaatsvinden. In dat geval kon het systeem het optreden

op voorhand al niet optimaal ondersteunen en komt het afwijkende gedrag dus niet op conto van de sleutelfunctionarissen.

De Drentse zelftest heeft het volgende laten zien voor het thema ‘alarmering en opschaling’ en de drie functionele specificaties, waarbij we in dit geheel overziend alleen ingaan op het tweede niveau: was het systeem ondersteunend aan goede crisisbeheersing?

7.2 De opschaling

Opschaling naar de verschillende opschalingsniveaus is procedureel juist verlopen. Dit laat onverlet dat er in de opschaling een aantal vertragingen zijn opgetreden.

In de eerste plaats trad er vertraging op in de opschaling van GRIP 2 naar GRIP 3. De belangrijkste reden daarvoor is dat de opschalingsprocedure die is overgenomen van de landelijke opschalingsprocedure, niet helemaal in lijn is met de eigen Drentse crisisstructuur en/of algemene principes van crisisbeheersing: GRIP 2 is feitelijk alleen de extra alarmering van de operationeel leider en zijn monodisciplinaire aanspreekpunten (de algemeen commandanten). De operationeel leider heeft echter geen eigenstandige rol anders dan besluiten of hij de burgemeester/voorzitter Veiligheidsregio adviseert om op te schalen naar GRIP 3 respectievelijk GRIP 4. In zijn algemeenheid vertraagt een tussenopshaling naar GRIP 2, omdat dit bij operationele leiders de neiging oproept om eerst ‘iets operationeels’ te gaan doen. In het Drentse systeem is dat echter niet hun rol; hun rol is immers operationeel adviseur van de burgemeester zijn. Tijdens de zelftest was hier ook sprake van, wat tot ongeveer een half uurodeloze vertraging heeft geleid in de opschaling naar GRIP 3. Feitelijk was de omvang van het incident al meteen zo groot dat ‘het bestuur’ zeker in actie zou moeten komen en had er dus meteen opgeschaald kunnen en moeten worden naar GRIP 3. De onduidelijke rol van de calamiteitencoördinator op de meldkamer veroorzaakte verder ook nog enige vertraging in de opschaling van GRIP 2 naar GRIP 3.

In de tweede plaats was op het moment dat werd opgeschaald naar GRIP 2 al duidelijk dat meerdere gemeenten waren betrokken, zodat volgens de eigen criteria, overgenomen van de landelijk criteria, meteen opgeschaald had kunnen worden naar GRIP 4.

De vraag is of opschalen naar GRIP 4 echt behulpzaam was. Hoewel de wet suggereert dat het behulpzaam is om een eenhoofdig regionaal opperbevel te hebben, blijkt ten minste uit deze zelftest dat de meerwaarde beperkt was. In Drenthe is zoals eerder besproken ook een lichtere variant mogelijk, dat wil zeggen: alle betrokken gemeenten gaan aan de slag, een gemeente (in dit geval Hoogeveen) is *leading* in de zin dat daar de burgemeester de beschikking heeft over de regionale adviseurs en daarmee beter kan sturen op uitvoering en communicatie. Dat deze werkwijze in de zelftest niet tot uitvoering is gebracht had vooral te maken met de aanpak van de zelftest: de betrokkenen wisten dat een GRIP 4 situatie getest moest worden, zodat opschaling

naar GRIP 4 een voorwaarde was.

7.3 Het verlenen van acute zorg

In de test bleek dat het aantal niet-monodisciplinaire operationele beslissingen dat in het scenario genomen moest worden, beperkt was.

De Drentse crisisstructuur maakte dat die beslissingen dan snel en monodisciplinair genomen konden worden. Dat gebeurde meestal ook direct en zonder multidisciplinair overleg, zodat de acute zorg in werkelijkheid snel op gang zou zijn gekomen.

De zelftest laat, net als eerdere oefeningen, zien dat de leider COPI prima in staat is om actief een beeld te vormen van het gehele incident, dus niet alleen van het brongebied (dat door het gekozen scenario in de zelftest überhaupt lastig te benoemen was. Was dit nu de eerste incidentlocatie hotel Hoogeveen of de plek waar de verontreiniging aan het drinkwater was toegevoegd?) Het Drentse systeem voorkomt daarmee de klassieke verwarring tussen COPI en ROT op dit punt. Het systeem levert voor het aspect 'factfinding' wel extra druk op de sleutelfunctionarissen leider COPI en operationeel leider op. Het systeem gaat er daarom vanuit dat beiden indien nodig extra ondersteuning (kunnen) oproepen.⁴⁵ Dit vraagt om een strakke toepassing van de basisprincipes van operationeel leidinggeven maar ook om goede (zelforganisatie van de) ondersteuning van beiden. In de zelftest heeft dit laatste beperkt plaatsgevonden zodat het niet goed mogelijk is om te beoordelen of het Drentse systeem in dit opzicht voldoende goede crisisbeheersing ondersteunt.

In de zelftest was er vanuit een operationele noodzaak geen noodzaak tot het laten nemen van acute topbeslissingen door de burgemeesters of door de voorzitter Veiligheidsregio zodat niet kan worden beoordeeld of bijvoorbeeld de *hotline* en/of een klein (regionaal) crisisteam op dat punt ondersteunend zou zijn geweest aan goede crisisbeheersing.

De besluiten die in het kader van de acute zorg zijn genomen, laten zien dat functioneren van het Drentse beoogde systeem op drie punten nog niet geheel uit de verf komt:

- sleutelfunctionarissen hebben (nog) moeite om te prioriteren en effectief uitvoering te doen geven aan hun besluiten terwijl ze wel de vrijheid en verantwoordelijkheid hebben om dit te mogen doen.
- onvoldoende wordt nog nagedacht over welke operationele informatie en besluiten zo spoedig mogelijk naar de burgemeester/voorzitter Veiligheidsregio moeten ten behoeve van de duiding en/of bekrachtiging van het besluit. Dergelijke informatie

⁴⁵ We benadrukken dat met betrekking tot de operationeel leider het vooral gaat om zijn rol als operationeel adviseur. Hij kan deskundigen (en dus geen managers) oproepen die hem kunnen helpen om een goed onderbouwd operationeel advies te formuleren. Te denken viel in dit scenario aan iemand van het Nationaal Vergiftiging Informatie Centrum (NVIC) in het geval er een besluit door de burgemeester genomen had moeten worden over het geven van adviezen/instructies aan de bevolking.

bleef daarom soms (lang) hangen op het operationele niveau. Het systeem bevat een *hotline*, zodat informatie direct ‘naar boven’ gebracht kan worden. Voorbeelden hebben laten zien dat deze ook werkt wanneer hij gebruikt wordt.

- een van de meest centrale uitgangspunten van het systeem is dat moet worden aangesloten bij de (zelf)redzaamheid van burgers. Dit blijkt onder druk door de operationele functionarissen consequent te worden vergeten. Hun besluiten zijn nog vooral gericht op het inzetten van de eigen capaciteit en minder op een bewuste afweging wat nu precies nodig is vanuit het perspectief van de burger.

De drie punten hebben alle een verschillende betekenis voor de vraag of het Drentse systeem nu goede crisisbeheersing ondersteunt:

- Het eerste punt is helder: wanneer sleutelfunctionarissen niet werken volgens algemene principes van operationeel leidinggeven kan geen enkel systeem functioneren zodat op de punten waar dit speelt geen oordeel kan worden gegeven of het Drentse systeem nu goede crisisbeheersing ondersteunt.
- Het tweede punt roept de vraag op of het wel reëel is van operationele functionarissen te verwachten dat zij ‘in de hitte van de strijd’ er wel aan kunnen denken om informatie door te geven ‘naar boven’. Met andere woorden, legt het systeem hen niet een onuitvoerbaar extra taak op? In het Drentse systeem hebben de leider COPI en de operationeel leider dit als een primaire taak waar ze in de zelftest niet aan toe kwamen, omdat ze ‘toestonden’ dat ze overbelast werden door veel minder urgente taken. Wij denken daarom dat er op basis van de zelftest geen oordeel kan worden gegeven of het Drentse systeem nu goede crisisbeheersing ondersteunt op dit aspect.
- Het derde punt geeft wel direct stof tot nadenken. Eigenlijk kan het ‘vergeten’ van de zelfredzaamheid niet verbazen: in de dagelijkse praktijk hebben die functionarissen nooit de noodzaak om ‘iets’ met zelfredzaamheid te doen. Onder druk vallen functionarissen altijd terug op ingesloten patronen zodat ze het dan ook weer gaan vergeten. Het huidige systeem besteedt hier onvoldoende aandacht aan. Om effectief gebruik te maken van zelfredzaamheid zou daarom een functionaris op COPI-niveau dit als ‘reguliere’ en ‘specifieke’ taak moeten krijgen, zeg maar een ‘OvD zelfredzaamheid’. Het vergt nog beter nadenken om te concluderen of deze taak al bij een bestaande functionaris kan worden belegd (de OvD bevolkingszorg?) of juist niet.

7.4 Het feitelijk informeren

De centrale functionele specificatie van het Drentse systeem is dat burgers zo snel mogelijk, en daarom binnen het half uur en ieder half uur daarna, feitelijk geïnformeerd worden zodat zij zichzelf en anderen in veiligheid kunnen brengen.

In het scenario was er in de eerste periode een noodzaak om acuut informatie te verspreiden namelijk dat het water verontreinigd was (zodat iedereen meteen begreep

dat het water dus ook niet gedronken moest worden). Hiervoor zijn verschillende instrumenten ingezet.

De politie trad daadkrachtig op door burgernet in te zetten. De snelle inzet van burgernet liet zien dat, wanneer functionarissen hun verantwoordelijkheid nemen en aan het feitelijk informeren prioriteit geven deze functionele specificatie gehaald kan worden: binnen een half uur werd een eerste burgernetbericht verstuurd.

NL-Alert werd relatief laat ingezet. De leider COPI die er weliswaar meteen aan dacht vergat tijdens de ingewikkelde inzetprocedure die overleg vergde met alle partijen simpelweg wat hij ook al weer aan het doen was. Achteraf is dit geheel begrijpelijk: de communicatietask, zeker in de huidige ingewikkelde procedure, zal doorgaans vergeten worden door een operationele functionaris in de hitte van de strijd. De (politie) persvoorlichter die ook een initiërende rol heeft in de procedure heeft er sowieso niet aan gedacht.

De persvoorlichter had via de klassieke weg van de media heel snel veel mensen met de boodschap kunnen bereiken zeker als een onderdeel van de boodschap de oproep was geweest om burens te waarschuwen. Dit laatste is weer een zelfredzaamheidselement waar ook de persvoorlichter niet aan dacht. De zelftest liet zien dat deze task, het via de pers feitelijk informeren van burgers, nog geen onderdeel uitmaakt van de systeembeschrijvingen en mogelijk daardoor ook niet werd uitgevoerd.

Het feitelijke informeren via de gemeentelijke website is niet binnen een uur gelukt. De informatie werd weliswaar na ongeveer een uur op de gemeentelijke website geplaatst, maar was feitelijk afkomstig van de media. Ook werd niet ieder half uur een update van nieuwe feitelijke informatie aangeboden. Een belangrijke oorzaak daarvoor komt op conto van het systeem. De actiecentra die volgens de uitgangspunten van het systeem (samen met de persvoorlichter ter plaatse) zorgdragen voor het *plaatsen* van feitelijke informatie zijn immers afhankelijk van wat andere onderdelen aandrigen. Een constatering – en dat blijkt ook uit de ketenoefeningen – is dat de actiecentra Communicatie als autonoom onderdeel binnen de crisisorganisatie functioneren. Dat betekent enerzijds dat er vrijwel geen sturing en zicht is op wat er door het actiecentrum Communicatie wordt gecommuniceerd. Anderzijds betekent dit dat er niet op eenduidige wijze feitelijke operationele informatie en besluiten die noodzakelijk zijn voor burgers aan het actiecentra Communicatie worden aangedragen. Aangezien de medewerkers in het actiecentrum zelf beperkt actief op zoek gingen naar informatie in de organisatie, was het resultaat dat men zich genoodzaakt voelde om zelf wat te bedenken. Het is dan ook noodzakelijk dat wordt beschreven hoe in het systeem operationele informatie uit het veld het actiecentrum Communicatie moet bereiken, zodat ook meer regie op de communicatie naar buiten komt.

Volgens de uitgangspunten van het systeem mag het actiecentrum Communicatie alleen zelf *zichtbare* feitelijke informatie communiceren. Alle overige informatie, inclusief de

inhoudelijke handelingsperspectieven kunnen nooit door het actiecentrum opgesteld en vervolgens geplaatst worden. Tijdens de zelftest, net als tijdens ketenoefeningen, was daar wel sprake van. Ook hiervoor geldt dat nog niet duidelijk beschreven is in het systeem wie de handelingsperspectieven opstelt en aanlevert.

Het lijkt noodzakelijk om nog dieper na te denken over de taakbeschrijvingen en de informatiepositie van de communicatieprofessionals om te zorgen dat met meer garantie de functionele specificatie voor feitelijk informeren gehaald kan worden.

7.5 De duiding

De eerste duiding door de burgemeester van Hoogeveen die mede namens de burgemeester van De Wolden plaatsvond, vond na twee uur plaats. De burgemeester was ruim op tijd aanwezig en op hoofdlijnen geïnformeerd om al binnen het uur het gevraagde eerste statement te geven. Door aarzelingen bij zowel de burgemeester als zijn adviseurs duurde het uiteindelijk een uur langer zonder dat zijn informatiepositie wezenlijk verbeterd was.

Nadat het GRIP 4 was geworden had de voorzitter Veiligheidsregio weliswaar als eerste prioriteit voor ogen om een snelle duiding te geven vanwege de maatschappelijke commotie, maar deze vond uiteindelijk twee uur na de duiding van de burgemeester van Hoogeveen plaats. Ook hier gold dat de voorzitter binnen driekwartier na alarmering ter plaatse was en het eerste korte en krachtige crisisteam achter de rug had zodat hij op dat moment naar buiten had kunnen treden met dezelfde boodschap als hij nu ruim een uur later naar buiten bracht. Het RBT overleg dat hij daarvoor had, leidde ook voor hem niet tot nieuwe inzichten.

Het systeem is zo vormgegeven dat bestuurders optimaal ondersteund (kunnen) worden in hun rol als boegbeeld (en topbeslissers). Om die reden is een klein slagkrachtig crisisteam bedacht dat de burgemeester/voorzitter Veiligheidsregio op de meest directe wijze ondersteunt met operationeel en bestuurlijk advies. Wil dit optimaal ondersteunend zijn aan het duiden, dan geldt ook voor bestuurders dat een voorwaarde is dat zij de basisprincipes van goed leidinggeven hanteren. Tijdens de zelftest was zichtbaar dat men niet altijd tevreden was met de informatie en/of adviezen die men kreeg, maar men daar over het algemeen 'genoegen mee nam'. Met betrekking tot de duiding leidde dit tot een verlies van vertrouwen tussen burgemeesters en hun communicatieadviseurs waardoor ten minste de communicatieadviesfunctie betekenisloos werd: de burgemeesters luisterden (ook) niet meer naar terechte adviezen van de communicatieadviseurs om het afgesproken tijdspad voor de duiding te blijven hanteren.

Een belangrijk kernuitgangspunt van het systeem is dat overleg zoveel mogelijk voorkomen moet worden. Ook om die reden is een klein slagkrachtig crisisteam bedacht, dat eventueel aangevuld kan worden met experts die een bijdrage kunnen

leveren aan de duidingsboodschap (en indien aan de orde aan de besluitvorming). Door het uitbreiden met lijnmanagers (tijdens de zelftest in de vorm van een RBT) werd geen waarde toegevoegd, in tegendeel zelfs, er werd alleen vertraging georganiseerd.

Dit alles heeft er uiteindelijk in belangrijk mate toe geleid dat de functionele specificatie voor de duiding (binnen een uur, met een herhaling na een uur en iedere twee uur daarna zolang de situatie daar om vraagt) door zowel de burgemeester van Hoogeveen als de voorzitter Veiligheidsregio niet is gehaald. We merken overigens wederom op dat het in de oefenpraktijk moeilijker is om 'hard naar elkaar te zijn', moeilijker dan dat dit tijdens echte crises zal zijn waar de urgentie ook echt wordt gevoeld. Maar ook dan zullen reguliere sociale normen zoals het laten uitspreken van langdradige deelnemers aan de crisisorganisatie tot vertraging leiden.

7.6 Tot slot

Tijdens de zelftest zijn de functionele specificaties, die richting geven aan een goede crisisbeheersing, merendeels niet gehaald. Dit komt door drie redenen:

- er zit nog een aantal vertragende procedures in het systeem
- functionarissen geven nog niet altijd uitvoering aan de basisprincipes van operationeel leidinggeven
- de GRIP 4 constructie introduceert een extra afstemmingslaag die per definitie tot misverstanden en vertraging leidt.

Wij denken dat de zelftest laat zien dat als deze basisspelregels beter worden uitgevoerd en de vertragende procedures worden aangepast de specificaties 'gemakkelijk' gehaald kunnen worden in GRIP 3-situaties.

Bijlage 1 Het incidentscenario

In deze bijlage presenteren we het incidentscenario zoals deze door de oefenleiding is opgesteld. Het incidentscenario is gebaseerd op het scenario dat tijdens de zelftest in de Veiligheidsregio Utrecht (juni 2012) is gebruikt.

Op woensdag 24 april 2013 komt rond 10:00 uur bij de Meldkamer Noord Nederland (MkNN) een telefoontje binnen van een bezorgde manager van Hotel Hoogeveen. In het hotel, gelegen aan de A28 met eigen restaurant en zalencentrum, zijn in de loop van de nacht meerdere gasten ziek geworden. Bij navraag blijkt dat verschillende gasten die gisteravond in het hotel gedineerd hebben niet ziek zijn, terwijl een aantal mensen die pas na het diner aankwamen juist wel ziek zijn geworden. Inmiddels klaagt een tiental gasten over misselijkheid en kortademigheid, en de manager vertrouwt het niet meer.

Een korte tijd later belt huisarts Willems naar de Meldkamer. De praktijk wordt sinds de telefoonlijn om 08:00 uur opende, overspoeld met telefoontjes van mensen die 's nachts ziek zijn geworden. Tegen 10:00 uur, wanneer het spreekuur begint, zit de wachtkamer vol zieke mensen. De huisarts, zelf in blakende gezondheid, maakt zich zorgen en belt met de meldkamer.

Er komen meer telefoontjes bij de MkNN binnen, nu ook van particulieren die vergelijkbare klachten hebben. Eerst uit Hoogeveen (met name uit de wijken Schoonvelde, Trasselt, Schut- en Erflanden), maar kort daarna ook uit Echten en van Vakantiepark Westerbergen, beide gelegen in gemeente De Wolden.

De hoeveelheid telefoontjes en de ernst van de gezondheidsklachten neemt snel toe.⁴⁶ Mensen melden zich spontaan bij huisartsen in de omgeving en het ziekenhuis in Hoogeveen, dat al snel overbelast raakt. Ook verschijnen op Twitter de eerste berichten van mensen die ziek naar huis gaan, of daar blijven.

De verwachting is dat de MkNN vrij snel na de eerste melding contact opneemt met de GHOR/GGD. Afhankelijk van de keuze van de OVD-G kan het zijn dat op basis van de vele zieken bij het Hotel al opgeschaald wordt naar GRIP 1. De CACO krijgt van de oefenstaf op de MkNN de hint mee om de COPI bak bij de McDonalds neer te zetten.

De Waterleidingmaatschappij Drenthe (WMD) heeft al eerder die week, op maandagmiddag, een dreigbrief gekregen. Volgens het eigen protocol is de brief doorgestuurd naar de recherche (in tegenspel). Op woensdagochtend 24 april komt bij

⁴⁶ In totaal komen ongeveer 200 meldingen bij de MkNN binnen.

het storingsnummer de eerste klacht binnen van een meneer die het drinkwater vreemd vindt smaken. Niet lang daarna volgt een tweede melding. Twee meldingen betekenen een opschaling voor de WMD.

De verwachting is dat de WMD opschaalt, en de directeur na verloop van tijd zelf contact opneemt met de betrokken burgemeesters.

Omstreeks 10:15 uur merkt een voorbijganger op dat er sinds gisteravond een onderhoudstentje bij de afrit van de A28 staat. Hij alarmeert een toevallig voorbijrijdende politie eenheid (in tegenspel). Deze eenheid gaat polshoogte nemen, en treft lege ongemerkte vaten en een pomp aan. De verwachting is dat – als dit nog niet eerder gebeurd is – met de dreigbrief, de vele meldingen bij de MkNN en de WMD en de vondst van de vaten, het kwartje valt bij de hulpdiensten en de WMD: de waterleiding zou wel eens gesaboteerd kunnen zijn.

Naar verwachting wordt het gebied rondom het tentje als plaats delict gezien en plaatst het COPI zich op veilige afstand op de parkeerplaats van de McDonalds. De stof die in de vaten zit, wordt tijdens de duur van de oefening vanuit de oefenleiding niet bekend gemaakt.⁴⁷

Zodra de hulpdiensten opschalen, neemt ook de media-aandacht toe. Het aantal twitterberichten, dat al bij de eerste klachten voorzichtig begon, neemt toe en speculaties over de stof worden via internet gedeeld.⁴⁸

Ook in gebieden waar geen besmet leidingwater kan zijn gekomen, worden mensen onrustig. Ze maken zich zorgen om hun gezondheid, voelen zich in sommige gevallen ook beroerd, en bellen met de huisarts of 112.

Deze onrust neemt toe naarmate de media-aandacht toeneemt, en is afhankelijk van de wijze waarop de gemeenten communiceren. Als de angst snel weggenomen kan worden (bijvoorbeeld door het snel bekend maken welke huizen besmet drinkwater hebben gekregen, maar vooral welke niet), zullen de berichten door het tegenspel afnemen.

⁴⁷ In het scenario in de Veiligheidsregio Utrecht was wel al meteen duidelijk om welke stofnaam het ging: ricine. De keuze om deze tijdens de zelftest in Drenthe niet bekend te maken was tweeledig:

1) In werkelijkheid zou naar alle waarschijnlijk ook pas veel later, of misschien zelfs helemaal niet, de stof bekend worden.

2) Om het drinkwater zodanig te kunnen besmetten dat er sprake is van het klachtenbeeld dat in het scenario wordt gesimuleerd, is feitelijk veel meer ricine nodig dan in het scenario middels de vaten wordt 'aangereikt'. Het risico bestaat dat een deelnemer die hiermee bekend is dit beseft waardoor opschaling naar GRIP4 mogelijk achterwege blijft en de testdoelen daarmee niet getest kunnen worden.

⁴⁸ Een team van twitterende tegenspelers brengt via de veilige omgeving www.crisisindrente.nl berichten de wereld in. Deze berichten worden voorbereid (100 berichten), maar worden afhankelijk van de reactie van de overheid sterker of minders sterk ingezet. (De aanname die hier door de oefenleiding wordt gehanteerd, is dat het twittergedrag van burgers afhankelijk is van de reactie van de overheid. Het is ons niet duidelijk of hier sprake is van een realistisch tegenspel.)

Nader onderzoek door een medewerker van de WMD wijst uit dat er twee leidingen zijn aangeboord: voor Hoogeveen, en het dorp Echten en omliggend buitengebied in de gemeente De Wolden.

De WMD besluit vermoedelijk om de afsluiters van de leidingen rond de wijk dicht te zetten. Hierdoor neemt de waterdruk in omliggende gebieden af, wat tot extra vragen oplevert bij WMD en mogelijk de gemeenten.

Gezien de klachten, de onrust en de nut of zelfs noodzaak als gemeenten gezamenlijk te communiceren zal rond deze tijd vermoedelijk worden opgeschaald naar GRIP 4.

Omstreeks half 12 wordt bekend dat één van de campinggasten van Vakantiepark Westerbergen is overleden aan de gevolgen van het verontreinigde drinkwater. De GGD-arts (in tegenspel) meldt deze onnatuurlijke dood volgens protocol bij het Openbaar ministerie (OM).

De WMD besluit vermoedelijk – als deze keuze nog niet eerder gemaakt is – met dit gegeven om in overleg met betrokken bestuurders de druk van de waterleiding af te halen en de nooddrinkwaterprocedure in te zetten. Als deze keuze niet gemaakt wordt, zal de pers hier de nodige vragen over stellen. Met de belangen van de partijen die spelen: De gevolgen van de druk van de leiding halen, de onnatuurlijke dood, en het doorspoelen van de leidingen in de toekomst waarbij het vervuilde drinkwater op het oppervlaktewater van waterschap Reest en Wieden geloosd zal moeten worden, is het waarschijnlijk dat er een RBT wordt samengesteld.

Bijlage 2 Enkele losse systeembevindingen

In deze bijlage geven we nog enkele losse systeembevindingen, inclusief de bevindingen over de tijdelijke werkafspraken.

B2.1 Werkwijze na eerste COPI-overleg

De werkwijze van de hulpverleners op de plaats incident verandert op het moment dat er gestructureerde COPI-overleggen in de COPI-bak plaatsvinden. Dit gebeurt vanaf 11.39 uur. Tot aan het eerste COPI-overleg zoeken de hulpverleners in lijn met de uitgangspunten van het systeem elkaar op als ze iets van elkaar nodig hebben (zie bijvoorbeeld paragraaf 'gewondennest'). Hierdoor worden acties meteen 1-op-1 uitgezet of opgepakt. Na het eerste COPI-overleg is in deze handelingsgerichte werkwijze een kentering zichtbaar. Met het vooruitzicht van een overleg worden acties verzameld en 'pas' ingebracht bij het geplande overleg.

Ter illustratie: Om 12.10 uur vraagt de informatiemanager van het COPI aan de leider COPI of de hulpverleners wel expliciet op de hoogte zijn gebracht dat zij geen water mogen drinken. De leider COPI antwoordt dat dit niet het geval is maar dat hij dit meeneemt in het tweede COPI-overleg. Dit overleg start om 12.23 uur en eindigt een klein kwartier later. Om 12.50 uur informeert de OvD politie zijn actiecentrum politie dat zij de eigen organisatie moeten informeren over het watergebruik. Hoewel dit aandachtspunt inhoudelijk gezien natuurlijk wat laat kwam (waarom wel de bevolking meteen waarschuwen, maar niet je 'eigen' hulpverleners?), was dit misschien toch wel een punt dat onmiddellijk naar iedereen gecommuniceerd had moeten worden. Een ander voorbeeld: Om 12.18 uur wordt door het actiecentrum bevolkingszorg aan de OvD bevolkingszorg gevraagd of er nog voorbereidingen getroffen moeten worden voor een tweede opvanglocatie. De OvD bevolkingszorg geeft aan dat zij deze vraag meeneemt naar het COPI. Om 12.50 uur geeft de OvD bevolkingszorg aan het actiecentrum door dat een andere locatie niet nodig is. En ook het scenariodenken wat wordt gezien als een gezamenlijke COPI-activiteit wordt bewaard tot een formeel COPI-overleg.

B2.2 Het informeren van de operationeel leider door de algemeen commandanten: multidisciplinaire operationele informatie versus monodisciplinaire ondersteuningsinformatie

Om er voor te zorgen dat de operationeel leider als operationeel adviseur van de burgemeester kan fungeren, is het zoals al eerder aangegeven volgens de uitgangspunten van het systeem niet de bedoeling dat de operationeel leider en zijn ondersteuningsstaf zelf operationele informatie gaan verzamelen (en deze weer doorgeven aan de leider COPI). De operationeel leider baseert zich *voor zijn operationele adviezen* vooral op de operationele informatie van de leider COPI. Het

COPI gaat immers over het operationele optreden in zowel het bron- als effectgebied en dus over de operationele informatie. Het operationele multidisciplinaire beeld vult hij *voor de duiding* van de burgemeester eventueel aan met monodisciplinaire informatie vanuit de verschillende kolommen. Deze monodisciplinaire informatie ontvangt de operationeel leider van de algemeen commandanten. Voor de algemeen commandanten betekent dit dat zij steeds een afweging moeten maken welke monodisciplinaire informatie voor de operationeel leider (en dus voor de burgemeester) relevant is: de operationeel leider moet immers zo min mogelijk belast worden met monodisciplinaire ‘ondersteuningsinformatie’, om niet in de valkuil van operationele zuigkracht te (kunnen) trappen. Ter illustratie twee voorbeelden uit de zelftest:

- De algemeen commandant gezondheidszorg neemt op enig moment contact op met de operationeel leider en geeft aan dat de OvD geneeskundig en de geneeskundig adviseur gevaarlijke stoffen (GAGS) er bij haar op aandringen dat de drinkwaterleiding moet worden afgesloten (zie paragraaf 3.4). De operationeel leider verwijst de AC geneeskundig (volgens de uitgangspunten van het systeem terecht) door naar de leider COPI: het gaat om operationele informatie waar nog een actie uit moet voortvloeien en deze informatie moet naar de plaats incident en niet naar de operationeel leider.⁴⁹
- De algemeen commandant politie geeft al vrij snel aan de operationeel leider – ‘toevallig’ omdat de operationeel leider hem belt – door dat er sprake is van een dreigbrief. Deze monodisciplinaire informatie waarop door de SGB van de politie (terecht) actie werd ondernomen, was voor de operationeel leider een van de argumenten om de burgemeester van Hogeveen op te laten schalen naar GRIP 3. Vanzelfsprekend was deze monodisciplinaire informatie ook noodzakelijk voor de duiding van de burgemeester: het was niet ondenkbaar dat hier door de pers vragen over gesteld zouden worden. De vraag is echter wel of het hier ook om operationele informatie ging in de zin dat er vanuit het COPI actie op ondernomen moest worden en dit dus, zoals tijdens de zelftest gebeurde, doorgegeven moest worden aan de leider COPI. Uitgangspunt van het systeem is dat operationele informatie die door de operationeel leider wordt doorgegeven aan de leider COPI ook een actie impliceert.

B2.3 Het gebruik van LCMS

De uitgangspunten van het LCMS passen niet helemaal bij de uitgangspunten van het systeem van crisisbeheersing in Drenthe. Het idee van LCMS is immers dat op verschillende plekken in de crisisorganisatie operationele informatie wordt ingevoerd die voor iedereen zichtbaar is. Hierdoor is iedereen meteen op de hoogte van alle informatie. Uitgangspunt van het systeem in Drenthe is echter dat operationele informatie ‘samenkomt’ op de plaats incident, dat wil zeggen dat operationele

⁴⁹ De OvD geneeskundig en de GAGS hadden dit ook meteen bij de leider COPI kunnen neerleggen zodat hier onmiddellijk actie op had kunnen worden ondernomen. Of de leider COPI had, omdat de leider COPI dit feitelijk zelf al in gang had gezegd, dan kunnen aangeven dat hier al actie op ondernomen werd.

informatie daar verzameld wordt, ook als deze eventueel uit de eigen kolom komt en als relevant wordt beoordeeld (door de hulpverleners) om met anderen te delen. Immers niet alle monodisciplinaire informatie hoeft gedeeld te worden. Tijdens de zelftest was zichtbaar dat alle kolommen door het systeem toch werden 'uitgelokt' om een totaalbeeld te maken: in de verschillende tabbladen van de monodisciplinaire kolommen staan veel dubbelingen. Informatie is (letterlijk) uit andere tabbladen gehaald en in het 'eigen' tabblad gezet. We merken overigens op dat deze werkwijze ook nooit de bedoeling van LCMS zou zijn geweest. Het lijkt erop dat het lezen van elkaars tabbladen lastig en/of te tijdrovend is, zodat men de informatie liever in het eigen tabblad wil hebben. Dit is overigens niet geheel onterecht, omdat de politie bijvoorbeeld een soort van doorlopend journaal bijhield wat heel wat leeswerk vergde om daar de relevante informatie uit te destilleren.

Nog een voorbeeld waar uit blijkt dat het LCMS botst met de uitgangspunten en dus werkwijze van het systeem: De informatiemanager van het COPI constateert om 12.10 uur dat er in het tabblad van de GHOR staat dat er sprake is van een dodelijk slachtoffer en een derde gewondennest. De leider COPI reageert (in lijn met de uitgangspunten van het systeem terecht) met: 'Het slachtofferbeeld verloopt via de OvD geneeskundig. Wij gaan over ons inzetgebied, en niet het tabblad GHOR of wie dat er ook heeft ingezet.' De leider COPI, die al van verschillende kanten (politie en WMD) hoorde dat er sprake zou zijn van een dodelijk slachtoffer, loopt meteen naar de OvD geneeskundig en vraagt of de informatie van hem afkomt. De OvD geneeskundig ontkent dat en krijgt vervolgens het verzoek van de leider COPI om uit te zoeken of deze informatie klopt. De OvD geneeskundig probeert te achterhalen waar de informatie vandaan komt, maar moet enige tijd later teruggeven dat hij niet kan verifiëren of deze informatie klopt. In het eerste COPI-overleg (startend om 12.23 uur) benadrukt de leider COPI (wederom in lijn met de uitgangspunten van het systeem terecht) dat het gaat om 'onbevestigde berichten' en dat alleen de OvD geneeskundig degene is die dit kan bevestigen of ontkrachten. *'Als hij niet aangeeft dat er dodelijke slachtoffers zijn, dan gaan we niet uit van dodelijke slachtoffers. Laat ik daar helder in zijn.'* Het 'maar in LCMS zetten van informatie' betekende in dit geval extra ruis.

De ondersteuningsstaf heeft ook een eigen tabblad (tabblad IM ROT), waar maar heel beperkt operationele informatie in wordt opgenomen. We benadrukken dat dit in lijn is met de uitgangspunten van het systeem: de ondersteuningsstaf is immers niet de 'aanbieder' van operationele informatie maar het veld (in casu het COPI).

De reden waarom we dit nog separaat benoemen is dat door een van de waarnemers conclusies over het (onjuist) gebruik van LCMS worden getrokken die niet in lijn zijn met het systeem. Zo schrijft de waarnemer: 'Verder geen info in tabblad ROT, terwijl veel informatie over tafel gaat. Dit wordt niet in LCMS gedeeld. Voorbeeld van informatie die wel aan tafel bekend is maar niet in LCMS staat: verspreidingsgebied, advies om op te schalen naar GRIP 4, afsluiten water door waterbedrijf.' Alleen het advies 'opschalen naar GRIP4' zou mogelijkerwijs thuishoren in het tabblad van de ondersteuningsstaf, net als het uiteindelijk genomen besluit (dit laatste gebeurt ook).

Een ander voorbeeld: 'X loopt naar de operationeel leider toe, die bij de burgemeester zit, omdat ze belangrijke informatie heeft over een dodelijk slachtoffer. Burgemeester wist dit al. Ze zegt dat dit nog niet geverifieerde informatie is. X zet info over dodelijke slachtoffer op de flap, niet in LCMS.' Dit laatste moet dus nadrukkelijk niet gelezen worden als een omissie: de ondersteuningsstaf hoort deze operationele informatie niet 'aan te bieden', maar de GHOR en/of het COPI.

Slechts twee detailbevindingen die behulpzaam kunnen zijn om LCMS als systeem beter te laten functioneren:

In LCMS zijn twee tabbladen 'Caco' bijgehouden.⁵⁰ Het ene tabblad, waar beperkt informatie in is opgenomen, is daadwerkelijk ingevuld door de calamiteitencoördinator. Het andere tabblad is ingevuld door het actiecentrum politie (SGB0) bij wijze van doorlopend journaal en bevatte vooral politie gerelateerde informatie. De suggestie werd hierdoor gewekt dat deze informatie ook van de calamiteitencoördinator afkomstig was, wat feitelijk dus niet juist was.

Er bestaat maar één tabblad Bevolkingszorg/gemeente. Bij een incident waarbij meerdere gemeenten zijn betrokken betekent dit dat deze gemeenten allemaal van hetzelfde tabblad gebruik moeten maken. Hierdoor is niet onmiddellijk duidelijk van welke gemeente welke informatie afkomstig is, zoals ook bleek uit de zelftest. De vraag is overigens of het opnemen van een extra tabblad voor iedere betrokken gemeente een oplossing is: het opnemen van extra tabbladen brengt immers voor de informatiemanagers ook weer meer 'uitzoekwerk' met zich mee.

B2.4 De tijdelijk GRIP 4-werkafspraken

Werkafpraak 1: opschalen = overnemen

In lijn met de werkafpraak betekende een opschaling naar GRIP 4 dat de voorzitter Veiligheidsregio de bevoegdheid overnam (zie ook paragraaf GRIP 4).

Werkafpraak 2: Wanneer besluit wie tot GRIP4?

De voorzitter Veiligheidsregio heeft niet, zoals in deze werkafpraak geformuleerd, het besluit tot opschaling alleen op advies van de operationeel leider genomen. De voorzitter wilde het besluit pas nemen, nadat hij dit in een persoonlijk gesprek met zijn collegaburgemeesters had afgestemd. Dit bekent dat het niet ondenkbaar is dat dit ook in de praktijk zo zal plaatsvinden: de voorzitter zal niet zonder overleg de zware opperbevelsbevoegdheid van zijn collega(s) (willen) overnemen. De zelftest liet anderzijds ook zien dat dit overleg niet altijd te organiseren is; in dit geval stond de burgemeester van Hoogeveen net op het punt om de pers te woord te staan en had daarmee geen tijd voor een persoonlijk gesprek met de voorzitter.

⁵⁰ LCMS bestaat uit verschillende tabbladen die gevuld kunnen worden door het COPI, het ROT (oude benaming, maar bedoeld voor de ondersteuningsstaf van de OL), Bevolkingszorg (gemeente), de brandweer, GHOR, politie en de calamiteitencoördinator.

Deels in lijn met de tijdelijke werkafspraken heeft de voorzitter de betrokken burgemeesters over het genomen besluit geïnformeerd: dit vond plaats in een telefonisch gesprek met de burgemeester van De Wolden, de burgemeester van Hoogeveen werd namens de voorzitter door de operationeel leider geïnformeerd.

Werkafspraken 3: Wanneer komen burgemeesters bij elkaar in RBT-verband?

Regionale bestuurlijke afstemming vond plaats zoals beschreven in deze werkafspraken: de burgemeesters van Hoogeveen en De Wolden (maar ook de meeste van hun medewerkers) hebben al vrij snel het optreden onderling afgestemd. Er was op dat moment echter nog geen sprake van een GRIP 4. Toen er werd opgeschaald naar GRIP 4 werd afgesproken om bij elkaar te komen in RBT-verband, waardoor de burgemeester van De Wolden naar Hoogeveen moest afreizen.

Van spoedeisende besluitvorming over het optreden door de voorzitter Veiligheidsregio was tijdens de zelftest geen sprake, zodat dit aspect van de werkafspraken niet getest is. Het bovenstaande suggereert mogelijk wel dat spoedeisende besluiten niet zonder afstemming zullen plaatsvinden.

Werkafspraken 4: Wat gebeurt centraal en wat lokaal?

Uitvoering vond deels plaats in lijn met deze vierde werkafspraken: de lokale uitvoeringsteams deden alles wat in hun mogelijkheid lag voor goede bevolkingszorg. Toen er werd opgeschaald naar GRIP 4 ging men daar terecht gewoon mee door. Dat hield onder andere in dat er daarover maar beperkt afstemming werd gezocht met (de regionaal commandant bevolkingszorg in) de ondersteuningsstaf van de operationeel leider. Wel zocht De Wolden regelmatig contact met de ondersteuningsstaf en/of regionaal commandant bevolkingszorg om algemene informatie. De Wolden werd pas later bij het incident betrokken en werd niet, zoals Hoogeveen, ondersteund met een operationeel leider en werd dus niet voorzien in (operationele) informatie. De Wolden moest daardoor haar informatie actief zoeken en deed dit bij de ondersteuningsstaf, de Regionaal AC, de OvD bevolkingszorg en via LCMS. Ze maakten pas laat gebruik van LCMS, omdat er nog geen informatiemanager aanwezig was. Op het moment dat de operationeel leider na opschaling naar GRIP 4 naar het regionaal crisisteam 'vertrok', gold iets soortgelijks voor de gemeente Hoogeveen: daar viel ten minste het uitvoeringsteam (crisisteam minus de operationeel leider) in een 'informatiegat'. Hoewel ze zelf (fysiek) informatie bij de AC bevolkingszorg en/of de ondersteuningsstaf van de operationeel leider zouden kunnen halen, gebeurde dit feitelijk niet.

Werkafspraken 5: Waar is het regionaal crisisteam en het RBT gesitueerd?

In lijn met deze werkafspraken is bij GRIP 4 het regionaal crisisteam in het gemeentehuis van een van de betrokken gemeenten (de brongemeente Hoogeveen) geplaatst. De operationeel leider heeft dit conform deze afspraak doorgegeven aan de voorzitter en de betrokken burgemeesters.

Ook in lijn met de afspraak kwam het RBT in Hoogeveen bij elkaar. De (ondersteuningsstaf van de) operationeel leider heeft dit doorgegeven aan de betrokken bestuursorganen van de WMD en de geneeskundige hulpverlening (DPG).

Werkafspraken 6: Wanneer komen bestuursorganen bij elkaar in het RBT?

De werkafpraak was dat het bestuurlijk overleg naar behoefte en in eerste instantie telefonisch zou plaatsvinden. In de zelftestsituatie ontstond er echter meteen een fysiek RBT dat bestond uit de leden van het regionaal crisisteam, alle betrokken burgemeesters, een vertegenwoordiger van de WMD, de directeur publieke gezondheid en in tweede instantie ook een politiefunctionaris. Hierdoor ontstond een klassieke, veel tijd consumerende vergaderdruk die de sleutelfunctionarissen niet van extra informatie voorzag maar hen wel afleidde van hun kerntaken.