

EINDRAPPORTAGE

Evaluatie *Collectief Convenant Crisisbeheersing*

Een onderzoek naar de effectiviteit van de multidisciplinaire voorbereidende samenwerking in Groningen, inclusief verbeterrichtingen

Dr. A. Scholtens
Prof. dr. I. Helsloot

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	3
1.1	Aanleiding	3
1.2	De opdracht	3
2	Een inhoudelijke visie op crisisbeheersing op hoofdlijnen	5
2.1	Inleiding	5
2.2	Visie-elementen	5
3	Bestuurlijk- en organisatorische uitwerkingen voor de Groninger samenwerking	12
3.1	Inleiding	12
3.2	Uitgangspunten	12
3.3	Intergemeentelijke samenwerking: de nieuwe veiligheidsregio Groningen	13
3.4	Multidisciplinaire voorbereidende samenwerking op het terrein van crisisbeheersing	22
BIJLAGE		
Tussenrapportage (januari 2011)		25

HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Aanleiding

Op 17 april 2009 heeft het Samenwerkingsbestuur Crisisbeheersing Groningen het *Collectief Convenant Crisisbeheersing* vastgesteld. Dit convenant had tot doel om tot “afrekenbare afspraken” te komen om zo de samenwerking van de acht deelnemende partijen met betrekking tot de crisisbeheersing “beter te structureren en faciliteren”.¹ Om hier concreet invulling aan te geven is het *Multidisciplinair Werkplan 2009-2010* opgesteld.²

Een van de afspraken die is vastgelegd in het *Collectief Convenant Crisisbeheersing* is dat het convenant na 2 jaar geëvalueerd wordt.³

De voorzitter van het Samenwerkingsbestuur Crisisbeheersing en tevens bestuurlijk opdrachtnemer van de evaluatie, de heer J.P. Rehwinkel, heeft Crisislab gevraagd de evaluatie uit te voeren.⁴

1.2 De opdracht

Het hoofddoel van de evaluatie was om te onderzoeken ‘of de gekozen wijze van bestuurlijke en ambtelijke samenwerking c.q. samenwerkingsvormen in de voorbereiding op crisisbeheersing conform het *Collectief Convenant Crisisbeheersing* tot een effectieve crisisbeheersing in de provincie Groningen leidt.’

De ‘bestuurlijke en ambtelijke samenwerking c.q. samenwerkingsvormen in de voorbereiding op crisisbeheersing’ noemen we vanaf nu kortweg ‘de samenwerkingsstructuur crisisbeheersing’.

In het bijzonder diende daarbij gekeken te worden naar:⁵

- de gekozen bestuurlijke structuur crisisbeheersing waarbij is uitgegaan van 8 gelijkwaardige partners
- de gekozen aanpak om te werken met een verzwaard beroep op de monodisciplinaire kolommen versus een beperkt ‘multidisciplinair dak’
- de mogelijkheid om de huidige samenwerkingsstructuur crisisbeheersing werkbaar te combineren met de door de Wet veiligheidsregio’s voorgeschreven structuur.

In de *eerste fase* van de evaluatie lag de focus op de eerste twee onderdelen. Er zijn daartoe relevante documenten bestudeerd en interviews gehouden met alle

¹ *Collectief Convenant Crisisbeheersing Groningen*, p. 2.

² *Crisismanagement Groningen maakt werk van de veiligheidsregio*, 17 april 2009.

³ Artikel 9 van het convenant.

⁴ De Stichting Crisislab is de onderzoeksgroep die uitvoering geeft aan het onderzoeksprogramma van de leerstoel Crisisbeheersing en Fysieke Veiligheid aan de Vrije Universiteit van Amsterdam.

⁵ Door het Samenwerkingsbestuur is een aantal richtinggevendende vragen geformuleerd, zie bijlage 2 in de bijlage (tussenrapportage).

deelnemers aan de samenwerkingsstructuur crisisbeheersing.⁶ De resultaten, een beschrijving van de samenwerkingsstructuur en de knelpunten, zowel feitelijk als door de respondenten gepercipieerd, zijn beschreven in een tussenrapportage. Deze tussenrapportage is op 17 december 2010 in de vergadering van het Samenwerkingsbestuur Crisisbeheersing (SBC) besproken, waarna deze als definitief is vastgesteld.

In de bijlage is de tussenrapportage (versie januari 2011) integraal opgenomen.⁷ Voor de snelle lezer volstaat het om alleen paragraaf 8 van de tussenrapportage te lezen, omdat in deze paragraaf een samenvatting wordt gegeven, inclusief de analyse en conclusies.

De *tweede fase* van de evaluatie stond in het teken van het formuleren van 'verbeterrichtingen'. Door de opdrachtgever van de evaluatie, dhr. J.P. Rehwinkel, is aan Crisislab gevraagd om in samenspraak met mevr. Y. van Mastrigt, burgemeester van Hoogezand-Sappemeer, en in klankbord met bestuurders uit de provincie Groningen waaronder de voorzitter van de Veiligheidsregio, met verbeterrichtingen voor de geconstateerde knelpunten te komen. Meer precies is gevraagd om te komen met:

1. Een **bestuurlijk inhoudelijke visie op crisisbeheersing**.
Een van de conclusies van de evaluatie van het *Collectief Convenant Crisisbeheersing* was namelijk dat een bestuurlijk inhoudelijke visie op crisisbeheersing ontbrak waardoor in de afgelopen jaren onvoldoende sturing aan (de voorbereiding op) crisisbeheersing is gegeven (zie de tussenrapportage in de bijlage).
2. Een **voorstel voor een nieuwe bestuurlijke- en organisatorische structuur voor de Groninger samenwerking op het terrein van crisisbeheersing**.
Deze nieuwe structuur diende vanzelfsprekend gebaseerd te zijn op de bestuurlijk inhoudelijke visie.

De mogelijkheid om de huidige samenwerkingsstructuur crisisbeheersing werkbaar te combineren met de door de Wet veiligheidsregio's voorgeschreven structuur (derde bullet in bovenstaande opsomming) diende in deze verbeterrichtingen meegenomen te worden.

De bestuurlijk inhoudelijke visie wordt in hoofdstuk 2 van deze eindrapportage gepresenteerd. Ons voorstel voor een nieuwe bestuurlijke- en organisatorische structuur wordt vervolgens in hoofdstuk 3 beschreven.

De inhoud van deze rapportage – ook al is een deel opgesteld in samenspraak met mevr. Y. van Mastrigt en in klankbord met bestuurders waaronder dhr. J.P. Rehwinkel – is de verantwoordelijkheid van de onderzoekers.

⁶ In bijlage 1 van de bijlage (tussenrapportage) is een overzicht opgenomen van de respondenten.

⁷ Met het definitief maken van de tussenrapportage werd de H&OG-regeling gewijzigd in de gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Groningen. In de tussenrapportage is nog sprake van de H&OG-regeling.

HOOFDSTUK 2

Groningse nuchterheid over risico- en crisisbeheersing: een bestuurlijke visie op het functioneren van de veiligheidsregio

2.1 Inleiding

De Veiligheidsregio Groningen heeft taken op het gebied van het beheersen van risico's en crises. In dit hoofdstuk wordt een bestuurlijk inhoudelijke visie op deze taken beschreven. De visie dient als vertrekpunt om de crisisbeheersing in Groningen in de komende jaren hernieuwde vorm en inhoud te geven. In hoofdstuk 3 wordt daartoe een eerste aanzet gedaan.

2.2 Visie-elementen

De bestuurlijk inhoudelijke visie bestaat uit verschillende *visie-elementen*. Onderscheid wordt gemaakt in visie-elementen die betrekking hebben op:

- de risicobeheersing (subparagraaf 2.2.1)
- de crisisbeheersing (subparagraaf 2.2.2) waarbij onderscheid wordt gemaakt naar de voorbereidende fase en de responsfase van een (acute) crisis.

2.2.1 Risicobeheersing

Onze maatschappij is onloochenbaar veiliger geworden, en wordt dat nog steeds meer. De stijgende levensverwachting is daar een bewijs van. Toch is onze maatschappij niet zonder risico's; natuurrampen kunnen ons nog steeds treffen en dezelfde technologieën die ons welvaart en veiligheid brengen, brengen ook nieuwe risico's met zich mee. Democratisch tot stand gekomen normen bepalen welke risico's nog aanvaardbaar zijn. De veiligheidsregio heeft wettelijke advies- en toezichtstaken om met name industriële risico's aan die normen te toetsen.

Visie-element 1: Nuchter omgaan met risico's⁸

De veiligheidsregio beoordeelt risico's aan bestaande normen en onderkent dat er geen absolute veiligheid kan bestaan.

Toelichting: Het uitsluiten van risico's kost geld en moet daarom in verhouding staan tot de veiligheidsbaten: de hoeveelheid beschikbare middelen is nu eenmaal eindig. Voordat tot (bovenwettelijke) investeringen in veiligheid wordt besloten vindt een nuchtere beoordeling plaats op basis van een kosten-batenanalyse en een vergelijk met andere bestaande risico's.⁹

⁸ Naar analogie van het gelijknamige rapport van het RIVM uit 2003. Het RIVM ontwikkelde een systematiek om bij de beheersing van milieurisico's een 'nuchtere' afweging te kunnen maken tussen rechtvaardigheid en betaalbaarheid (doelmatigheid). Maar zie ook I. Helsloot (2007), *Voorbij de Symboliek*, Boom Juridische Uitgevers of M. van Duin (2011), *Veerkrachtige crisisbeheersing, nuchter over het bijzondere*, Politieacademie/NIFV.

⁹ I. Helsloot, R. Pieterman, J.C. Hanekamp (2010). *Risico's en redelijkheid*. Boom Juridische Uitgevers.

Visie-element 2: Transparant en robuust communiceren van risico's

Het nuchter omgaan met risico's vergt een transparante en robuuste communicatie daarover.

Toelichting: Burgers begrijpen dat een risicoloze samenleving niet bestaat maar raken terecht geïrriteerd door versluierende communicatie over risico's.¹⁰ Natuurlijk zullen direct betrokkenen nooit enthousiast worden over nieuwe risico's maar onderzoek heeft laten zien dat zelfs direct betrokkenen van hun bestuur robuuste besluiten en communicatie daarover verwachten. Geen misverstand: wanneer zich een ramp/crisis heeft voltrokken zullen slachtoffers zich tot de overheid wenden en haar zelfs verwijten maakt. Het vooraf communiceren van het risicobeleid (inclusief de afwegingen, et cetera) blijft echter van maatschappelijk belang en is overigens een wettelijke verplichting.

2.2.2 Crisisbeheersing

Een **crisis** wordt *intuïtief* gekenschetst door drie kernkenmerken: bij een (acute) crisis is er sprake van een acuut *bedreigende* situatie voor de bevolking, zodat onder *tijdsdruk* en de nodige media-aandacht *direct* gehandeld moet worden. Crises zijn onvoorspelbaar en treden bijna nooit op, maar als ze optreden is er sprake van een groot maatschappelijke effect en wordt er een groot beroep gedaan op de hulpverleningsdiensten en de gemeente(n). De hulpvraag is over het algemeen zo groot dat die niet alleen van de overheid kan komen¹¹: crisisbeheersing is een maatschappelijk opgave.

Crisisbeheersing door de (regionale/lokale) overheid betekent het optreden van verschillende diensten die deeltaken in bijzondere omstandigheden uitoefenen.¹² In die omstandigheden is er altijd sprake van overbelasting, grote (tijdsdruk) en een gebrek aan informatie. Daarom is het noodzakelijk dat de betrokken diensten zich voorbereiden op hun functioneren in die bijzondere omstandigheden. In het bijzonder moeten zij waar hun deeltaken elkaar raken zich voorbereiden op afstemming daarvan.

¹⁰ I. Helsloot, R. Pieterman, J.C. Hanekamp (2010). *Risico's en redelijkheid*. Boom Juridische Uitgevers.

¹¹ Zie de brief van de minister van BZK van 4 juni 2009 aan de Tweede Kamer waarin zij het belang van (zelf)redzaamheid van burgers onderkende en daarom een landelijk project 'Zelfredzaamheid' is gestart (*Kamerstukken II* 2008/09, 30 821, nr. 9).

¹² Regionale crisisbeheersing is het totaal aan maatregelen dat binnen een veiligheidsregio genomen moet worden om de regionale crisis te beheersen c.q. te bestrijden. De regionale crisisorganisatie is de overheidsorganisatie in de veiligheidsregio die uitvoering geeft aan die bestrijding.

Betekenis voor de **voorbereiding** op crises

Visie-element 3: Bestuurlijk leiderschap en betrokkenheid is noodzakelijk

Crises zijn zeldzaam, zodat dagelijkse werkzaamheden al voorrang hebben op de (gezamenlijke) voorbereiding op crises. Bestuurlijk leiderschap en betrokkenheid is noodzakelijk om de (gezamenlijke) voorbereiding op crises door overheidsdiensten te (kunnen) garanderen.

Toelichting: Landelijk is een gebrek aan gepercipieerde urgentie zichtbaar: niet de crisisbeheersing heeft prioriteit, maar de dagelijkse werkzaamheden. Crises komen immers zelden voor en de crisisbeheersing heeft buiten de beperkte groep die zich er mee bezighouden een laag profiel. De betrokkenheid blijft feitelijk beperkt tot het zo nu en dan aan een oefening deelnemen.¹³

In het bijzonder is de gezamenlijke voorbereiding op het gezamenlijk beheersen van een crisis kwetsbaar. In Nederland vindt samenwerking in de voorbereiding op crisisbeheersing in de veiligheidsregio's op basis van vrijwilligheid plaats. Onderzoek laat zien dat deze samenwerking daarmee vooral tot vrijblijvendheid leidt.¹⁴ Ook in de provincie Groningen is dit zichtbaar, zoals blijkt uit de evaluatie van het *Collectief Convenant Crisisbeheersing*.

Het maken van formele afspraken over de samenwerking tussen de verschillende actoren, zoals in de provincie Groningen is gedaan in het *Collectief Convenant Crisisbeheersing*, leidt niet tot een minder vrijblijvende samenwerking. Wil men binnen het netwerk van betrokken actoren tot werkelijke garantie van samenwerking komen dan is bestuurlijk leiderschap en betrokkenheid noodzakelijk. De frequentie waarmee crises voorkomen is immers zo gering dat formele verantwoordelijkheid het altijd aflegt tegen de dagelijkse (politieke en maatschappelijke) druk (zie ook wetenschappelijke bevinding 2 in de tussenrapportage). De regio Groningen heeft in het verleden al laten zien dat bestuurlijke aanjagers (en operationele betrokkenheid) een positief effect kunnen hebben op de gezamenlijke voorbereiding op crisisbeheersing (zie de tussenrapportage).

In hoofdstuk 3 wordt beschreven op welke wijze deze bestuurlijke en operationele betrokkenheid organisatorisch geborgd kan worden.

¹³ A. Scholtens (2007), *Samenwerking in crisisbeheersing* en P.J. van Zanten en I. Helsloot (2007), *De brandweer als spil van de rampenbestrijding*. In: I. Helsloot, E.R. Muller & J.D. Berghuijs (red.). *Brandweer, studies over organisaties, functioneren en omgeving*. Deventer: Kluwer.

¹⁴ A. Scholtens (2007), *Samenwerking in crisisbeheersing* en P.J. van Zanten en I. Helsloot (2007), *De brandweer als spil van de rampenbestrijding*. In: I. Helsloot, E.R. Muller & J.D. Berghuijs (red.). *Brandweer, studies over organisaties, functioneren en omgeving*. Deventer: Kluwer.

Visie-element 4: Een nuchtere voorbereiding op crisisbeheersing

Goed is goed genoeg: er zijn duidelijke grenzen aan de voorbereiding op crisisbeheersing. Bestuurlijke stellingname is nodig om een afweging te kunnen maken tussen de verdergaande bureaucrativering die professionals (en het Rijk) voor ogen hebben enerzijds en effectiviteit en efficiency anderzijds.

Toelichting: Het mechanisme tot verdergaande bureaucrativering door professionals en professionele organisaties staat bekend als de ‘wet van de woekerende professie’. Deze wet stelt dat professionals en professionele organen de neiging hebben tot een steeds verdergaande bureaucrativering onder ander vanwege een wens tot steeds meer borging. Deze beweging vergt echter investeringen in het ambtelijk apparaat die niet perse tot inhoudelijke verbeteringen leiden en daarmee positief bijdragen aan een effectievere en/of efficiëntere crisisbeheersing.

Erger nog: voor alle vakdomeinen geldt de zogeheten ‘wet van de afnemende meeropbrengst’. Deze wet stelt dat verbetering steeds meer investeringen kosten naarmate het uitgangsniveau hoger wordt. Ook voor crisisbeheersing geldt dit zodat een bewuste (bestuurlijke) keuze noodzakelijk is waar de schaarse middelen gericht kunnen worden besteed. Improvisatie is bij crisisbeheersing noodzakelijk en alleen daarom heeft het geen zin om te investeren in al te gedetailleerde en geprotocolleerde voorbereiding.

Een nuchtere kijk op de voorbereiding op crisisbeheersing vraagt om bestuurlijke keuzes, onder andere om te bezien of de beschikbare middelen wel efficiënt en effectief worden ingezet.

Visie-element 5: Realistische communicatie over de eigen verantwoordelijkheid van de maatschappij voor de voorbereiding op crises is noodzakelijk

Burgers, bedrijven en instellingen hebben een eigen verantwoordelijkheid voor hun voorbereiding op crises en dienen daarover geïnformeerd te worden. Dit betekent ook dat zij helder en transparant geïnformeerd moeten worden over de grenzen van de overheid als het gaat om het leveren aan hulpverleningscapaciteit. In het bijzonder kan aan de maatschappij verteld worden dat de overheid een beroep op haar zal doen om samen de crisis te bestrijden.

Toelichting: De verantwoordelijkheid die burgers, bedrijven en instellingen hebben voor hun eigen welbevinden in de dagelijkse werkelijkheid hebben zij (natuurlijk) ook in de voorbereiding op crisissituaties. Waar het gaat om de voorbereiding van burgers op crises is het belangrijk om te onderkennen dat wereldwijd wetenschappelijk onderzoek laat zien dat burgers zich niet tot nauwelijks voorbereiden op zeldzame crises. Dit laat echter onverlet dat zij wel op die verantwoordelijkheid kunnen/moeten worden gewezen al was het alleen maar om onterechte verwijten na crises naar de overheid te voorkomen.

Visie-element 6: Sterke kolommen zijn de basis voor crisisbeheersing

De kern van crisisbeheersing door de overheid in de acute fase van een crisis is een goede interdisciplinaire samenwerking van organisaties die vanuit hun eigen vakmanschap opereren ('sterke kolommen').

Toelichting: De verschillende betrokken partners hebben ieder hun eigen deskundigheid en disciplines om de taken uit te voeren waartoe deze organisaties in het leven zijn geroepen.

Intermezzo: multidisciplinaire visie op samenwerking van het Veiligheidsberaad.
Dit is in lijn met de in 2009 ontwikkelde multidisciplinaire visie op samenwerking van het Veiligheidsberaad. Het Veiligheidsberaad stelt: 'Wat het bij een ramp of crises uitzonderlijk maakt, is de enorme tijdsdruk en complexiteit van de opgave die extra druk zet op de samenwerking. Bedacht moet worden dat samenwerking geen oplossing biedt voor alle vraagstukken die op het terrein van rampenbestrijding en crisisbeheersing bestaan. Samenwerking bij rampen en crises is slechts één element van het totale operationele optreden van betrokken organisaties, maar tegelijkertijd wel een cruciaal element. (...) Dit perspectief gaat uit van veiligheidsregio's als geografisch gebied waarin verschillende diensten en instellingen ten behoeve van de veiligheid van burgers samenwerken in verschillende netwerkketens. Alle partners leveren daarin een eigen bijdrage aan de gezamenlijke inzet voor veiligheid. Het gaat hierbij om *interdisciplinaire* samenwerking in plaats van *multidisciplinaire* samenvoeging. Daarmee is het uiteindelijke veiligheidsproduct meer dan de som van de individueel ingebrachte bijdragen.'¹⁵

In crisissituaties wordt teruggevallen op dagelijkse handelingspatronen. Het succes van optreden bij crises wordt daarom bepaald door de kwaliteit van de dagelijkse taakuitoefening. En omgekeerd is het daarom van belang om tijdens crises zoveel mogelijk aan te sluiten bij deze dagelijkse handelingspatronen, het geeft geen zin om van diensten en hun medewerkers een totaal andere handelwijze te verwachten.

Dit betekent dat een interdisciplinaire samenwerking tijdens crises alleen succesvol kan zijn als in de dagelijkse situatie of door (realistisch) oefenen er ook voorafgaand aan crises goed wordt samengewerkt.

¹⁵ Veiligheidsberaad (2009). *Samenwerking in een ander perspectief; naar een multidisciplinaire visie op de ontwikkeling van veiligheidsregio's*.

Visie-element 7: Vertrouwen op professionaliteit

Een crisis gaat per definitie gepaard met tijdsdruk en onzekerheid, zodat mogelijkheden tot centrale (detail)sturing door topbeslissers in de eerste acute (hectische) fase beperkt zijn. Vertrouw daarom op de professionaliteit van de hulpverleners aan de 'frontlijn' en adviseurs.

Toelichting: Evaluaties van incidenten die in Nederland de afgelopen twintig jaren hebben plaatsgevonden, laten zien dat centrale sturingsmogelijkheden door zowel het tactische niveau (in de huidige situatie het regionaal operationeel team) als het strategische niveau (in de huidige situatie het (gemeentelijk) beleidsteam) in de eerste uren van een acuut incident beperkt zijn. Dit komt onder andere omdat de professionals op de plaats van het incident zelfstandig aan de slag gaan, zoals ze altijd gewend zijn te doen. Zij handelen dan ook primair (monodisciplinair) op basis van eigen (geleerde, dagelijkse) inzichten, ook wel operationele zelfredzaamheid genoemd. Verder zal er in de eerste uren nog geen sprake zijn van een geaggregeerd beeld van de situatie, zodat ook nog niet duidelijk is wat er precies gestuurd moet worden. Realistische mogelijkheden tot sturing vinden dan ook over het algemeen pas later plaats.

Visie-element 8: Tijdens crises rekent Groningen op de eigen verantwoordelijkheid die er binnen de maatschappij wordt gevoeld en genomen

Burgers, bedrijven en instellingen hebben (ook) een eigen verantwoordelijkheid tijdens daadwerkelijke crises. Zij nemen die verantwoordelijkheid gelukkig ook altijd.

Toelichting: Onderzoek laat zien dat burgers, bedrijven en instellingen tijdens een daadwerkelijke crisis – in tegenstelling tot de voorbereidende fase - hun verantwoordelijkheid nemen: burgers treden handelend op (zie visie-element 9). (Inter)nationaal onderzoek laat zien dat burgers tijdens en na een crisis rationeel en handelend optreden, vaak nog voordat de hulpverleningsdiensten ter plaatse zijn, maar ook later als de professionele hulpverlening op gang komt of tijdens de nazorg. Burgers zullen zichzelf in eerste instantie, ook als ze daar fysiek eigenlijk niet toe in staat zijn, in veiligheid brengen, dat wil zeggen zichzelf buiten de gevarenczone brengen. Afhankelijk van de fysieke gesteldheid zullen burgers ook verder handelend optreden (zelfstandig of met hulp van anderen naar een al dan niet geïmproviseerde opvanglocatie, ziekenhuis of naar huis gaan). Tijdens crisis zullen verder (spontaan ontstane) vrijwillige organisaties en bedrijven een belangrijke bijdrage aan opvang, verzorging en herstel leveren.

Visie-element 9: Groningen ondersteunt haar (zelf)redzame burgers

De veiligheidsregio Groningen onderkent dat de bijdrage van de maatschappij aan crisisbeheersing cruciaal is. Zij zal deze bijdrage daarom ondersteunen waar dat mogelijk is.

Toelichting: Ondersteuning door de overheid gebeurt ten minste door burgers tijdig te informeren en door het bieden van richtinggevende handelingsperspectieven (zie ook visie-element 8). Burgers, bedrijven en instellingen hebben deze informatie nodig om hun eigen acties op te kunnen baseren. Verder wordt de onzekerheid die een crisis met zich meebrengt, afhankelijk van de fase waarin de crisis zich bevindt, zo veel als mogelijk weggenomen. Snelheid en kwaliteit van de informatievoorziening bepalen overigens in belangrijke mate de perceptie van de wijze waarop de (lokale) overheid de crisis heeft aangepakt.

Visie-element 10: Er wordt zichtbaar leidinggegeven aan de samenleving

De bestuurders zijn als boegbeeld zichtbaar en geven betekenis aan de crisis, dit ook in relatie tot de zelfredzaamheidsopgave van burgers, bedrijven en instellingen.

Toelichting: Tijdens crises is het gewenst dat de overheid, afgezien van feitelijke acties zoals informatievoorziening en het fysiek bieden van zorg, de geschoktheid van de samenleving adresseert door bijvoorbeeld het tonen van compassie en het vertolken van de maatschappelijke veerkracht en/of een gezamenlijke gedragslijn.

Intermezzo: Accentverschuiving volgens de Taskforce Gemeentelijke processen

De Taskforce Gemeentelijke processen pleitte in 2008 voor een accentverschuiving in de rolinvulling van de burgemeester: 'Op dit moment krijgen de rollen van bestuurder en beslisser van de burgemeester meer aandacht dan zijn rollen van burgervader en boegbeeld. De Taskforce acht een accentverschuiving wenselijk. De ervaring leert dat het beleidsteam de neiging heeft zich te buigen over operationele kwesties in plaats van zich te richten op het nemen van strategische besluiten. Dit gaat ten koste van de tijd voor de burgervader- en boegbeeldrol. In het beleidsteam moet meer tijd en ruimte worden verkregen voor de invulling van de rol als boegbeeld en burgervader.'¹⁶

¹⁶ De gemeente als professionele kolom in de rampenbestrijding en crisisbeheersing (2008, p. 36) van de Taskforce Gemeentelijke processen van de commissie Rombouts.

HOOFDSTUK 3

Bestuurlijk- en organisatorische uitwerkingen voor de Groninger samenwerking

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk doen we een voorstel voor een nieuwe bestuurlijke- en organisatorische structuur voor de intergemeentelijke en multidisciplinaire voorbereidende samenwerking in de provincie Groningen.

We doen dit door als eerste een aantal uitgangspunten te formuleren op basis waarvan de nieuwe structuur vorm zal krijgen. De uitgangspunten worden in willekeurige volgorde in paragraaf 3.2 beschreven.

Vervolgens beschrijven we een voorstel voor een nieuwe bestuurlijk- en organisatorische structuur voor

- 1) de intergemeentelijke samenwerking (paragraaf 3.3) en
- 2) de multidisciplinaire voorbereidende samenwerking met gemeenten en overige partners in de provincie Groningen voor crisisbeheersing (paragraaf 3.4).

3.2 Uitgangspunten

Uitgangspunt 1: De bestuurlijk inhoudelijke visie vormt het vertrekpunt voor de nieuwe bestuurlijke- en organisatorische structuur.

Toelichting: In de bestuurlijke visie zijn twee visie-elementen benoemd die betrekking hebben op de *voorbereiding* op de crisisbeheersing. Het zijn met name deze twee visie-elementen die leidend zijn voor het vormgeven van een nieuwe bestuurlijke- en organisatorische structuur. Uit beide visie-elementen volgt meer precies dat er in het ontwerp van de nieuwe structuur rekening mee gehouden moet worden dat:

- (sturing geven aan) de voorbereiding op de crisisbeheersing inhoudelijke betrokkenheid vergt, omdat de frequentie waarmee crises voorkomen zo gering is dat formele verantwoordelijkheid het altijd aflegt tegen de dagelijkse (politieke en maatschappelijke) druk. Bestuurlijk leiderschap, betrokkenheid en aanjagers zijn van belang om de voorbereiding op de crisisbeheersing adequaat en daardoor minder vrijblijvend vorm te geven (visie-element 3).
- er grenzen zijn aan de wijze waarop de voorbereiding op de crisisbeheersing vormgeven dient te worden. Bestuurlijke stellingname is daarom nodig om een afweging te kunnen maken tussen de verdergaande 'geborgde professionalisering' die professionals (en het Rijk) voor ogen hebben enerzijds (en die tot bureaucratisering en kostenverhogingen leidt) en effectiviteit en efficiency anderzijds (visie-element 4: 'goed is goed genoeg').

Uitgangspunt 2: De multidisciplinaire voorbereidende samenwerking op het terrein van crisisbeheersing met de acht partners uit het Collectief Convenant Groningen wordt voortgezet maar in een andere vorm.

Toelichting: De Groningse samenwerking op het terrein van de multidisciplinaire voorbereiding op crisisbeheersing is met de acht betrokken partners professioneel georganiseerd.¹⁷ Deze samenwerking die historisch is gegroeid, levert zeker in de perceptie van alle betrokkenen, een meerwaarde op voor de crisisbeheersing. Het ligt dan ook voor de hand om te blijven investeren in deze samenwerking.

Deze Groningse samenwerking is echter georganiseerd op basis van een ideaaltypische gelijke inbreng van de acht betrokken partners.¹⁸ Feit is dat in de praktijk er sprake is van een ongelijksoortige inbreng van de acht betrokken partners. Ook heeft door diverse structuurwijzigingen en het wegvallen van aanjagers in de afgelopen jaren geleid tot een bureaucratisering (door de respondenten omschreven als ‘stroperigheid’) van de voorbereidende multidisciplinaire samenwerking. Het gevolg is dat minder wordt opgeleverd dan beoogd en zelfs gewenst is.¹⁹ In het ontwerp van de nieuwe bestuurlijke – en organisatorische structuur dient rekening te worden gehouden met de ongelijksoortigheid van de partners. Verder dient deze structuur minder bureaucratisch vormgegeven te worden.

Uitgangspunt 3: De bestuurlijke- en organisatorische structuur geeft inhoud aan het door ons eerder geformuleerde kernadvies (zie de tussenrapportage):

- Bezie de huidige gemeenschappelijke regeling in relatie tot de evaluatie van het *Collectief Convenant Crisisbeheersing* (de huidige multidisciplinaire samenwerkingsstructuur crisisbeheersing).
- Kom tot een simplificatie van de multidisciplinaire samenwerkingsstructuur die aan vrijwillige aanjagers bewust een nadrukkelijke rol geeft in de voorbereiding op de crisisbeheersing.²⁰

3.3 Intergemeentelijke samenwerking: de nieuwe veiligheidsregio Groningen

In deze paragraaf schetsen we een mogelijke bestuurlijke - en organisatorische structuur voor de *intergemeentelijke samenwerking* in het kader van een nieuw in te richten veiligheidsregio die wij voor de duidelijkheid de *nieuwe veiligheidsregio Groningen* zullen noemen. Deze nieuwe veiligheidsregio Groningen lijkt op onderdelen sterk op de huidige (van januari 2011), maar verschilt op een aantal onderdelen fundamenteel.

Uitgangspunt is een gemeenschappelijke regeling voor de verzameling aan gemeentelijke veiligheidstaken die vanuit wettelijke voorschriften of praktische overwegingen regionaal uitgevoerd (dienen te) worden.

¹⁷ Zie conclusie 3 in de tussenrapportage (bijlage).

¹⁸ Zie conclusie 3 in de tussenrapportage (bijlage).

¹⁹ Zie de tussenrapportage.

²⁰ Zie conclusie 4 in de tussenrapportage (bijlage).

3.3.1 Voorstel voor een nieuwe bestuurlijke structuur

De nieuwe veiligheidsregio Groningen heeft net als in de huidige situatie het wettelijk verplichte algemeen bestuur (AB) en dagelijks bestuur (DB).

Bestuurscommissies

Voor de 'vakinhoudelijke' taken uit de gemeenschappelijke regeling worden separate bestuurscommissies benoemd. De volgende 'vakinhoudelijke' bestuurscommissies zijn dan op dit moment voorzien:²¹

- Bestuurscommissie Publieke gezondheidszorg
- Bestuurscommissie GHOR
- Bestuurscommissie Brandweezorg
- Bestuurscommissie Crisisbeheersing
- Bestuurscommissie Gemeentelijke kolom.²²

Wij stellen verder voor een aparte 'algemene' bestuurscommissie Bedrijfsvoering in te stellen onder voorzitterschap van de penningmeester van de veiligheidsregio.

In onze optiek worden de bestuurscommissies gevormd door vier of vijf bestuurders. Voorwaarde is dat alle bestuurders in een bestuurscommissie zich betrokken voelen bij de taak, zodat zij als aanjagers van de desbetreffende taak kunnen fungeren.

De bestuurscommissie Publieke gezondheidzorg zal bestaan uit gemeentelijke portefeuillehouders Gezondheidszorg, terwijl de overige vier bestuurscommissies allen (alleen) uit burgemeesters bestaan. In de subparagraaf over de bestuurscommissie Publieke gezondheidzorg hieronder gaan we nader in op wat dit voor specifieke eisen stelt aan deze commissie.

In de huidige gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Groningen (januari 2011) is ook de taak 'meldkamerfunctie' benoemd. Ons voorstel is om voor de taak meldkamerfunctie geen aparte bestuurscommissie in te stellen, maar deze taak onder te brengen bij de bestuurscommissie Bedrijfsvoering. Met het uitvoeren van de meldkamerfunctietaak gaan immers grote sommen geld gemoeid, zodat bestuurlijke stellingname nodig is om een afweging te kunnen maken tussen de verdergaande 'geborgde professionalisering' die professionals (en het Rijk) voor ogen hebben

²¹ We sluiten aan bij de taken zoals opgenomen in de huidige gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Groningen (januari 2011). We merken op dat deze gemeenschappelijke regeling breder is vormgegeven dan dat deze door de Wet veiligheidsregio's (Wvr) wordt vereist. De GGD-taak maakt immers ook deel uit van de intergemeentelijke samenwerking. In een visiedocument voor de VNG hebben wij betoogd, waar het gaat om de toekomst van de veiligheidsregio ex Wvr, het op de lange termijn wenselijk is om vanwege effectiviteit en efficiency en het voorkomen van bestuurlijke drukte te komen tot bredere veiligheidsregio's waarin de GGD-taak (en Regionale Uitvoeringsdiensten) is opgenomen.

²² De wijziging van de H&OG-regeling in de huidige gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Groningen (januari 2011) betekende onder andere dat de taak Bevolkingszorg aan de al bestaande taken werd toegevoegd. In de praktijk werd aan deze taak echter al invulling aangegeven omdat al eerder een portefeuillehouder Gemeentelijk kolom aan het DB van de H&OG was toegevoegd (zie de tussenrapportage in de bijlage). In de provincie Groningen spreekt men (vooralsnog) van de term 'gemeentelijke kolom' in plaats van de krachtens de Wet veiligheidsregio's voorgeschreven term 'bevolkingszorg' zodat we, om verwarring te voorkomen, ook in dit document de term 'gemeentelijke kolom' (blijven) hanteren.

enerzijds (en die tot bureaucratisering en kostenverhogingen leidt) en effectiviteit en efficiency anderzijds (zie uitgangspunt 1).

De bestuurscommissies bestaan in ons voorstel uit een voorzitter en een vice-voorzitter die voor een vaste termijn zijn benoemd in een 'dakpanconstructie', dat wil zeggen dat na (een mogelijk) vertrek van de voorzitter de ingewerkte vice-voorzitter de voorzittersfunctie kan overnemen.

De bestuurscommissies worden allen bestuurlijk ondersteund door een (sr-)bestuursadviseur die bij voorkeur uit een gemeentelijke organisatie komt.²³

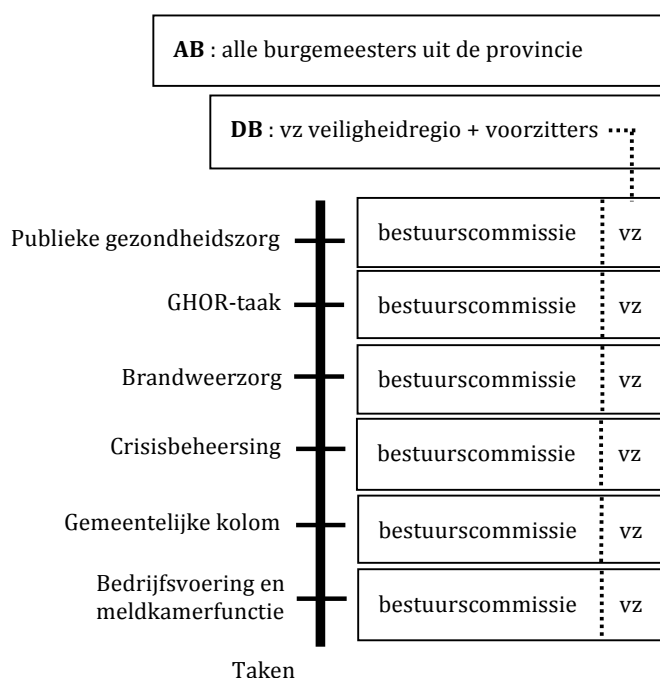
De voorzitter van de bestuurscommissie Gemeentelijke kolom kan worden beschouwd als de in de Wet veiligheidsregio's bedoelde coördinerende functionaris voor de gemeentelijke processen.²⁴

De voorzitters van de bestuurscommissies vormen samen met de voorzitter van de nieuwe veiligheidsregio het DB van de veiligheidsregio. De voorzitter van de veiligheidsregio vervult vanzelfsprekend en wettelijk de voorzittersrol van het DB (en AB).

De bestuurscommissies zijn in ons voorstel verantwoordelijk voor het dagelijks bestuur van de desbetreffende taak en daarmee in het bijzonder voor de stukkenstroom naar het DB en het AB van de nieuwe veiligheidsregio Groningen. Het AB komt een- of tweemaal per jaar bijeen, het DB komt viermaal per jaar bijeen.

²³ Adequate (gemeentelijke) ondersteuning van bestuurders is noodzakelijk om tegenwicht te kunnen geven aan de informatievoorsprong van de te besturen professionals en er een 'belangeloze' afweging gemaakt kan worden tussen de eerder genoemde verdergaande 'geborgde professionalisering' die professionals voor ogen hebben en de effectiviteit en efficiency.

²⁴ Zie artikel 36 Wet veiligheidsregio's: 'Het bestuur van de veiligheidsregio wijst een functionaris aan die is belast met de coördinatie van de maatregelen en voorzieningen die de gemeenten treffen met het oog op een ramp of crisis.'



Figuur 3.1: Schematische weergave van een uitwerking (op hoofdlijnen) voor een nieuwe bestuurlijke inrichting van de intergemeentelijke samenwerking (in een nieuwe veiligheidsregio Groningen) in relatie tot de uit te voeren taken. vz staat voor voorzitter van de desbetreffende bestuurscommissie.

Wij gaan ervan uit dat de voorzitter van de nieuwe veiligheidsregio geen voorzitter is van een van de bestuurscommissies. Het voorzitterschap van een bestuurscommissie vergt namelijk een extra inspanning. Gezien het omvangrijke takenpakket van de burgemeester van Groningen ligt het niet in de verwachting dat hij de 'aanjaagtaak' van een bestuurscommissievoorzitter naast zijn huidige takenpakket in redelijkheid kan invullen.²⁵ Dit is overigens iets wat landelijk zichtbaar is.

Intermezzo: Bestuurlijk optreden tijdens een daadwerkelijke crisis

Hoewel geen onderdeel van onze opdracht gaan we hier ook kort in op de organisatie van de responsfase als het gaat om de samenstelling van het regionaal beleidsteam (RBT). Wat opvalt is dat het RBT een zeer omvangrijke samenstelling kent. Om onder tijdsdruk doeltreffend en slagkrachtig op te kunnen treden, zeker daar waar het gaat om acute crises, is ons inziens een compacter RBT gewenst.

Ons voorstel zou zijn om de samenstelling van het RBT aan te passen. Naast de voorzitter van de veiligheidsregio (als voorzitter RBT) hebben standaard zitting:

- bestuurlijk adviseur
- communicatieadviseur
- operationeel leider als strategisch operationeel adviseur namens de klassieke hulpverleningsdiensten brandweer, politie en geneeskundig

²⁵ Vanzelfsprekend blijft de burgemeester van Groningen wel portefeuillehouder voor de crisisbeheersing binnen het college in zijn eigen gemeente.

De betrokken burgemeester hebben volgens de wet ook zitting in het RBT maar zullen in de praktijk (terecht) vooral in hun eigen gemeente willen zijn. Verder hebben zij geen bevoegdheid meer bij regionale crises zodat zij slechts een 'adviseursrol' hebben in het RBT. Wij stellen dan ook voor hier pragmatisch mee om te gaan.

Bestuurlijke afstemming met andere bestuursorganen dient, indien aan de orde, in een separaat bestuurlijk overleg georganiseerd te worden. Te denken valt aan een overleg waarin de hoofdofficier van justitie, de dijkgraaf, een vertegenwoordiger van Defensie, een rijksheer, directeur van nutsbedrijf zitting hebben. De commissaris van de Koningin heeft in dit gremium geen (bestuurlijke) rol meer, omdat hij in de warme fase alleen nog primair als rijksorgaan kan optreden.²⁶ De voorzitter van de bestuurscommissie Crisisbeheersing *bereidt* de bestuurlijke afstemming *voor* namens de voorzitter van de veiligheidsregio. Indien noodzakelijk zal bestuurlijk overleg (wel) door de voorzitter van de veiligheidsregio worden gevoerd.

Op dit moment is door de ontwikkelingen met betrekking tot de nationale politie (nog) niet duidelijk hoe de relatie 'regionale driehoek' en RBT zich verhoudt. De discussie hierover en de mogelijke problemen die dit oproept, vallen buiten de focus van onze opdracht.

Bestuurscommissie brandweer

In de huidige situatie bestaat er al een bestuurscommissie Regionale brandweer en GHOR. Deze commissie wordt gevormd door alle burgemeesters van de aan de huidige gemeenschappelijke regeling deelnemende gemeenten. Deze commissie gaat alleen over de huidige regionale brandweer. Uitgaande van de *huidige* situatie zou de door ons voorgestelde bestuurscommissie brandweer daarmee ook alleen over de huidige regionale brandweer gaan.

Momenteel wordt er een wetsvoorstel voorbereid conform de motie Hennis-Plasschaert om alle regio's te verplichten tot een geregionaliseerde brandweer 'en daarmee de kwaliteit en doelmatigheid van de brandweer te bevorderen'.²⁷ In de nieuwe situatie van een geregionaliseerde brandweer zullen ook de overgedragen taken van de gemeentelijke brandweren onder de (nieuwe) bestuurscommissie vallen.

Wij adviseren overigens sterk om de regionalisering te laten plaatsvinden door het opstellen van dienstverleningsovereenkomsten (DVO's) tussen de nieuwe veiligheidsregio Groningen en de deelnemende gemeenten. Op deze wijze kan het noodzakelijke lokale gezag over (het niveau van) lokale brandweezorg geborgd worden. Dit is een belangrijke prikkel voor lokale betrokkenheid, effectiviteit en efficiency. In de DVO voor de brandweezorg worden zaken als opkomsttijden en de verhouding tussen preventie en respons geregeld.

Bestuurscommissie GHOR

Hoewel formeel vallend onder verlengd lokaal bestuur is de GHOR toch vooral een regionale organisatie: zij is in het leven geroepen vanuit het regionale belang van een

²⁶ Artikelen 41 en 42 Wet veiligheidsregio's.

²⁷ Kamerstukken II, 2010/11, 32 500-VI, nr. 23.

goede voorbereiding op geneeskundige hulpverlening. Lokale afwegingen spelen hier geen rol bij. Voor de meeste burgemeesters – dit geldt ook landelijk – staat de GHOR ver van ze af. Zij hebben niet het gevoel dat zij direct verantwoordelijk zijn voor de organisatie en het functioneren van de GHOR. Er bestaat dan ook een geheel andere relatie (ook emotioneel) tussen de burgemeester en de brandweer dan tussen de burgemeester en de GHOR. De financieringsconstructie wordt als diffuus ervaren en de verhouding tussen de Wet veiligheidsregio's en de Wet publieke gezondheid wordt complex gevonden.²⁸

Dit alles pleit ervoor om de GHOR te beschouwen als een regionale dienst die functioneel bestuurd moet worden. Wij pleiten er dan ook voor dat de in te stellen bestuurscommissie GHOR haar taak opvat als regionaal bestuur, dat wil zeggen dat zij toeziet op het met de beschikbare rijksmiddelen (financiering vanuit de BDUR) zo goed mogelijk uitvoeren van de GHOR functie. Gemeenteraden dienen daarbij in te zien dat, in tegenstelling tot bijvoorbeeld de brandweerfunctie, hun richtinggevende en controlerende bevoegdheid hier geen rol speelt.

Bestuurscommissie Publieke gezondheidszorg

Voor de publieke gezondheidszorg (evenals voor de brandweertzorg, zie hiervoor) stellen wij voor om dienstverleningsovereenkomsten (DVO's) tussen de nieuwe veiligheidsregio Groningen en gemeenten te sluiten. In deze DVO's worden dan de door de gemeente gewenste inspanningen op het gebied van preventieve gezondheidszorg beschreven. DVO's zijn ons inziens het beste middel om bij regionale taakuitbesteding het voor effectiviteit en efficiency noodzakelijke primaat van het lokaal politiek en democratisch gezag te waarborgen.

Voor de bestuurscommissie Publieke gezondheidszorg speelt hier verder nog als argument dat het algemeen bestuur van de nieuwe veiligheidsregio Groningen wettelijk bepaald alleen uit burgemeesters bestaat terwijl de publieke gezondheidszorg in het algemeen een wethoudersportefeuille is. De politieke eindverantwoordelijkheid voor de publieke gezondheidszorg moet dan wel expliciet geregeld worden via een andere weg dan via het algemeen bestuur van de veiligheidsregio. De DVO garandeert dit doordat de gemeentelijk portefeuillehouder Publieke gezondheidszorg direct aanspreekbaar is op de kwantiteit en kwaliteit van de bij de Veiligheidsregio Groningen 'ingekochte' diensten.

Bestuurscommissie Crisisbeheersing

Crisis zijn zeldzaam zodat de noodzakelijke voorbereiding het snel aflegt tegen de dagelijkse druk (zie uitgangspunt 1). Voorbereiding op crises vergt ook samenwerking op vrijwillige basis door meerdere partijen waarover geen overkoepelend (regionaal of gemeentelijk) gezag bestaat. Toch wordt van de veiligheidsregio een coördinerende rol verwacht. Deze constatering betekent dat van de voorzitter van de

²⁸ Dit is ook verwoord in de rapportage waarin wij in opdracht van de VNG onze visie op het stelsel van fysieke veiligheidszorg hebben beschreven (I. Helsloot, E. Muller et al (in print). *Naar een optimaal stelsel van brandweertzorg, geneeskundige hulpverlening, rampenbestrijding en crisisbeheersing*).

bestuurscommissie Crisisbeheersing nog meer dan van de andere voorzitters een aanjagende rol wordt verwacht die alleen gebaseerd kan zijn op persoonlijk bestuurlijk overwicht.

Binnen de nieuwe veiligheidsregio kan en moet deze voorzitter de diensthoofden met bestuurlijke autoriteit aanspreken.

In paragraaf 3.4 gaan wij in op de voorgestelde vorm om tot bestuurlijk coördinerend overleg met partners buiten de veiligheidsregio te komen. De (sub)uitvoeringsorganisatie Crisisbeheersing (zie subparagraaf 3.3.2) van de veiligheidsregio ondersteunt hierbij.

Relatie met de politie

De relatie met de politie vergt nog een nadere beschouwing. Op dit moment is de politie een eigen regionale rechtspersoon waarvan het bestuur (regionaal college) wettelijk onder voorzitterschap van de burgemeester van de stad Groningen staat. De regionale politie heeft daarmee geen directe relatie met de veiligheidsregio.

Gezien de ontwikkelingen met betrekking tot een nationale politie voor de beheerstaken met behoud van lokaal gezag voor openbare orde, ligt het in de rede om in die situatie ook een bestuurscommissie voor de politie in te stellen die namens de veiligheidsregio de 'onderhandelingen' over de voorbereiding van de politie op de crisisbeheersing voert.

3.3.2 Voorstel voor een nieuwe hulpverleningsdienst

De nieuwe veiligheidsregio Groningen heeft een uitvoeringsorganisatie, de *nieuwe* hulpverleningsdienst Groningen. De discussie is of het wenselijk is de huidige situatie waarbij de uitvoeringsorganisatie 'ingekocht' wordt van de gemeente Groningen, te continueren. Tijdens de eerste fase van het onderzoek (zie de tussenrapportage in de bijlage) bleek dat bestuurlijke respondenten deze constructie als onhelder en een schijn van ambtelijke institutionele belangenverstrengeling veroorzakend te percipiëren. Het alternatief is om een 'eigen' uitvoeringsorganisatie in te richten, los van de gemeentelijke organisatie Groningen. Theoretisch biedt organisatorische opschaling/centralisering schaalvoordelen op als het gaat om de PIOFACH-functies, maar deze worden in de praktijk vaak niet bereikt door een toenemende overhead. Een meer precieze studie van de Groningse organisatie is noodzakelijk om hierover een gefundeerd oordeel te geven. Landelijk is zichtbaar dat een soortgelijke perceptie in verschillende veiligheidsregio's heeft geleid tot het 'afsplitsen' van de ambtelijke organisatie van de veiligheidsregio van die van de grootste gemeente.

Ter illustratie: Regionalisering van de brandweer in de regio Amsterdam-Amstelland heeft laten zien dat het instellen van een eigen uitvoeringsorganisatie in plaats van het inhuren van capaciteit bij een gemeentelijke organisatie niet tot een kostenverhoging hoeft te leiden. In het voorbeeld leidde het zelfs tot een kostenverlichting.²⁹

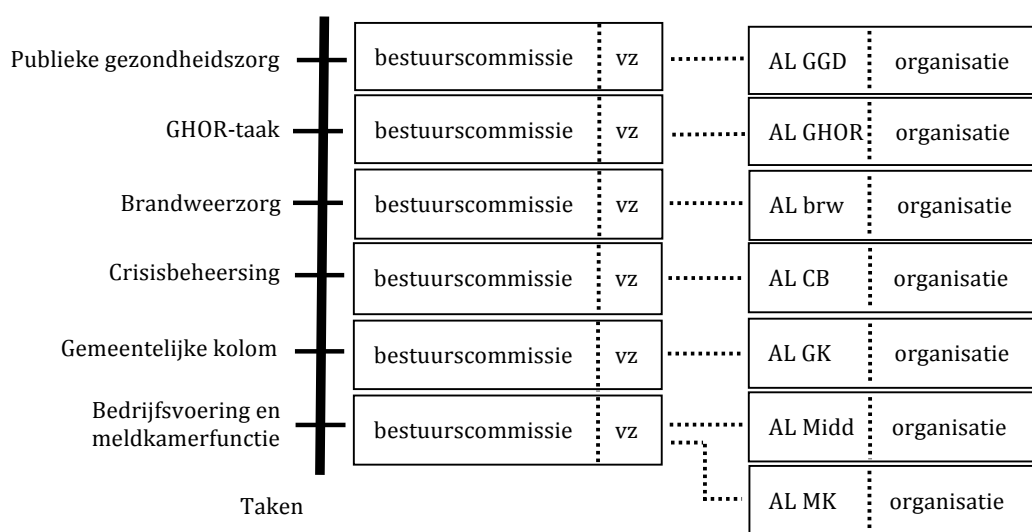
²⁹ Deze kostenverlichting vanwege het uittreden uit het gemeentelijke P-systeem werd overigens weer teniet gedaan door de structurele extra kosten van de geregionaliseerde brandweer die veroorzaakt werd door de harmonisatie van de verschillende gemeentelijke arbeidsvoorwaardenregelingen.

Uitvoeringsorganisaties

Voor elk van de benoemde taken in de gemeenschappelijke regeling bestaat behalve een bestuurscommissie, ook een eigen (sub)uitvoeringsorganisatie onder leiding van een ambtelijk leidinggevende.³⁰ Elke uitvoeringsorganisatie heeft een eigen begroting en een uitvoeringsplan die gebaseerd is op een meerjarenplan. De zwaarte van de functie van ambtelijk leidinggevende verschilt per taak. De ambtelijk leidinggevende is (ambtelijk) verantwoordelijk voor de suborganisatie en legt in eerste instantie verantwoording af aan de betreffende bestuurscommissie. De voorzitter van de betreffende bestuurscommissie is aanspreekpunt voor de betreffende ambtelijk leidinggevende.

De volgende (sub)uitvoeringsorganisaties zijn voorzien:

- GGD (nu de vakdirectie GGD)
- GHOR (nu de vakdirectie GHOR)
- Brandweer Groningen (nu de vakdirectie Brandweer met een onderscheid in Stad en Groningen, maar na de aankomende regionalisatie van de brandweer bestaat dat verschil niet meer)
- Crisisbeheersing (nu de afdeling Crisismanagement)
- Gemeentelijke kolom (nu het bureau Gemeentelijke kolom)
- Middelen (nu de directie Middelen)
- Meldkamer.³¹



Figuur 3.2: Schematische weergave van de wijze waarop de *losse* uitvoeringsorganisaties bestuurlijk worden aangestuurd. AL staat voor ambtelijk leidinggevende, GK staat voor Gemeentelijke kolom, MK voor meldkamer.

³⁰ Vanwege de ongewenste organisatorische associaties die de termen 'directeur' en 'afdelingshoofd' oproepen spreken we vanaf nu van 'ambtelijk leidinggevende'.

³¹ Voorzien is dat er een Noordelijke meldkamer komt voor alle drie de noordelijke provincies.

In onze voorkeursoptie vormen de (sub)uitvoeringsorganisaties GGD, GHOR, Brandweer, Crisisbeheersing, Gemeentelijke kolom en Middelen samen de organisatie hulpverleningsdienst Groningen. Gezien de omvang van de (sub)uitvoeringsorganisaties GHOR, Crisisbeheersing en Gemeentelijke kolom in vergelijking met de uitvoeringsorganisaties GGD, Brandweer en Middelen ligt het voor de hand om te komen tot drie sectoren: Gezondheidszorg, Fysieke Veiligheidszorg en Middelen. De sector Gezondheidszorg wordt gevormd door (sub)uitvoeringsorganisaties GGD en GHOR, waarbij de GHOR een afdeling is binnen de GGD. De sector Fysieke Veiligheidszorg wordt gevormd door de uitvoeringsorganisaties Brandweer, Crisisbeheersing en Gemeentelijke kolom waarbij de laatste twee afdelingen binnen de Brandweer zijn.³² De directie van de hulpverleningsdienst Groningen wordt dan gevormd door de drie sectorhoofden; dit zijn feitelijk de ambtelijk leidinggevenden van Middelen, Brandweer en GGD. De directe bestuurlijke aansturing van de taken GHOR, Crisisbeheersing en Gemeentelijke kolom biedt de noodzakelijke garantie voor voldoende bestuurlijke aandacht voor deze taken die dan op afdelingsniveau belegd zijn.

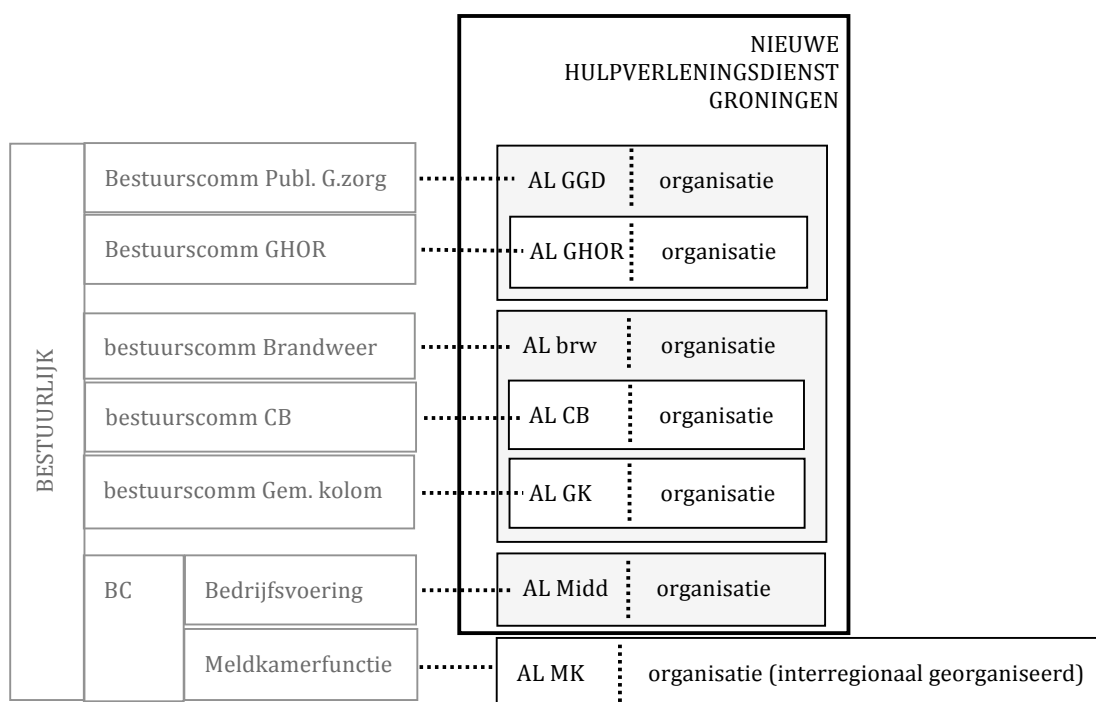
Een andere maar minder gewenste optie is volgens ons om de (sub)uitvoeringsorganisaties Crisisbeheersing en Gemeentelijke kolom onder te brengen als afdelingen bij de bestuursdienst van Groningen.³³

De (sub)uitvoeringsorganisatie Crisisbeheersing draagt zorg voor de ambtelijke ondersteuning van de bestuurscommissie Crisisbeheersing door het opstellen van plannen, multidisciplinair opleiden, trainen en oefenen (MOTO) et cetera. Uit uitgangspunt 1 (zie paragraaf 3.2) volgt dat de (sub)uitvoeringsorganisatie Crisisbeheersing niet te groot mag zijn. Met andere woorden: 'het-dunne-dak' moet ook dun blijven (zie de tussenrapportage).

De uitvoering van de meldkamerfunctie wordt beoogd interregionaal georganiseerd gezien de ontwikkelingen om tot één Noordelijke meldkamer te komen voor de drie Noordelijke provincies.

³² In onze beleving lag er indertijd geen onderbouwd argument aan ten grondslag om de (huidige) afdeling Crisismanagement bij de brandweer weg te halen (zie ook de tussenrapportage in de bijlage).

³³ In de regio Amsterdam-Amstelland is voor deze laatste optie gekozen: het multidisciplinair bureau Crisisbeheersing is ondergebracht bij de bestuursdienst van Amsterdam. Een nadeel van deze constructie is dat een uitvoeringsorganisatie deel uitmaakt van een dienst die zich primair bezighoudt met controle en advisering. De organisaties Crisisbeheersing en Gemeentelijke kolom zouden ook samengevoegd kunnen worden tot een afdeling 'Veiligheidsnetwerken'.



Figuur 4.3: Schematische weergave van het onderlinge verband tussen de uitvoeringsorganisaties in relatie tot de bestuurlijke aansturing. AL staat voor ambtelijk leidinggevende, GK staat voor Gemeentelijke kolom, MK voor meldkamer.

3.4 Multidisciplinaire voorbereidende samenwerking op het terrein van crisisbeheersing

De huidige en de voorgestelde nieuwe veiligheidsregio Groningen kunnen vanzelfsprekend alleen verantwoordelijkheid dragen voor dat deel van de crisisbeheersing dat binnen de directe *gemeentelijke* mogelijkheden ligt. Meer precies, de veiligheidsregio kan alleen verantwoordelijk worden geacht voor de voorbereiding van de eigen gemeentelijke diensten, de regionale brandweer en de GHOR.

Gemeenten dragen geen *algemene* verantwoordelijkheid voor het beleidsdomein crisisbeheersing omdat deze grotendeels afhankelijk is van de inspanningen van andere actoren met eigen bevoegdheden binnen verschillende beleidsdomeinen zoals bijvoorbeeld het waterschap, nutsbedrijven en het openbaar ministerie. Afstemming op *vrijwillige* basis van de voorbereiding op crisisbeheersing door de verschillende actoren is daarom noodzakelijk.

In deze paragraaf schetsen we een mogelijke bestuurlijke - en organisatorische structuur om deze *vrijwillige multidisciplinaire voorbereidende afstemming* vorm te geven.

3.4.1 Voorstel voor een structuur voor bestuurlijke afstemming

Ons voorstel is dat onder voorzitterschap van de voorzitter van de bestuurscommissie Crisisbeheersing een Regionaal Bestuurlijk Coördinatieoverleg Crisisbeheersing wordt ingesteld. Hiervoor worden de bestuurders van andere (bestuurs)organen die een betrokkenheid hebben bij crisisbeheersing uitgenodigd. De volgende vier actoren worden daartoe als vast lid uitgenodigd: de regiopolitie Groningen, de Waterschappen, Defensie en het Openbaar Ministerie.³⁴ Doel van het overleg is om bestuurlijke coördinatie van de eigen inspanningen op het terrein van crisisbeheersing tot stand te brengen. Een voorstel zou zijn om te verkennen of (incidentele) aansluiting van overige partners in crisisbeheersing (zoals nuts- en telecombedrijven, etc) gewenst is.

Namens de nieuwe veiligheidsregio Groningen zal (alleen) de voorzitter Crisisbeheersing zitting hebben in het Regionaal Bestuurlijk Coördinatieoverleg Crisisbeheersing.³⁵

De politie kan in de huidige situatie vertegenwoordigd worden door de plaatsvervangend voorzitter van het regionaal college. Als in de toekomstige situatie van nationale politie een regionale bestuurscommissie Politie wordt ingesteld (zie hierboven) ligt het in de rede dat de (plaatsvervangend) voorzitter van deze bestuurscommissie de politie vertegenwoordigt in het regionale bestuurlijke overleg.

Samengevat vindt tijdens het regionaal overleg bestuurlijke coördinatie plaats van de volgende vijf actoren en 'hun' beleidsdomeinen door de volgende bestuurders:

- Nieuwe veiligheidsregio Groningen (beleidsdomein Openbare Veiligheid): de voorzitter Crisisbeheersing.
- Regiopolitie Groningen (beleidsdomein Openbare Orde): de plaatsvervangend voorzitter regionaal college of bestuurcommissie Politie.
- Waterschap (beleidsdomein Water): de dijkgraaf.
- Openbaar Ministerie (beleidsdomein Strafrecht): de hoofdofficier van Justitie.
- Defensie (beleidsdomein Territoriale Integriteit): de Regionaal Militair Commandant.

Het Regionaal Bestuurlijk Coördinatieoverleg vindt 2 maal per jaar plaats en heeft geen eigen secretariële ondersteuning. Deze ondersteuning vindt plaats vanuit de uitvoeringsorganisatie Crisisbeheersing. Om bureaucratisering te voorkomen stellen wij nadrukkelijk voor om geen stukkenstroom via een ambtelijk multidisciplinair (directeuren)overleg te organiseren.

Een eerste opdracht voor dit in te stellen bestuurlijk coördinerende overleg is om te komen tot een bestuurlijke visie op crisisbeheersing.³⁶

³⁴ Dit bouwt daarmee voort op de samenwerking die nu al bestaat tussen de actoren.

³⁵ Dit dus in tegenstelling tot de zes bestuurders die nu de veiligheidsregio Groningen vertegenwoordigen.

³⁶ Hoofdstuk 3 is daar een aanzet toe.

3.4.2 Voorstel voor een structuur voor ambtelijke afstemming

De directeur Crisisbeheersing organiseert een eigen regionaal overleg crisisbeheersing waar de (ambtelijk) partners met elkaar *vanuit een behoefte* projecten met elkaar afstemmen. Dit overleg is nadrukkelijk niet bedoeld om het bestuurlijk coördinatieoverleg te voeden. Dit betekent dan ook dat dit overleg niet structureel hoeft plaats te vinden.

Wanneer een bepaald onderwerp/thema aandacht behoeft dan wordt dit door een bestuurder zelf opgepakt en geagendeerd binnen het Regionaal Bestuurlijk Coördinatieoverleg. Er worden dan ad hoc afspraken gemaakt over de projectvorm waarbij wij sterk aanraden om projecten onder bestuurlijke leiding van de initiërende bestuurder (de aanjager) te laten plaatsvinden.³⁷

³⁷ Als *good practice* hiervoor kan hiervoor het project *Risicocommunicatie* dienen dat onder voorzitterschap van de burgemeester van Delftzijl in 2005 is gestart (zie de tussenrapportage).

BIJLAGE
Tussenrapportage (januari 2011)

TUSSENRAPPORTAGE

Evaluatie *Collectief Convenant Crisisbeheersing*

Een onderzoek naar de effectiviteit van de multidisciplinaire voorbereidende samenwerking in Groningen

Dr. A. Scholtens
Prof. dr. I. Helsloot

INHOUDSOPGAVE

1	Aanleiding	3
2	Doelstelling en onderzoeksvragen	3
3	De gemeenschappelijke regeling H&OG	4
4	Het Groninger model crisismanagement en de ontwikkeling in historisch perspectief	6
5	<i>Collectief Convenant Crisisbeheersing</i> om vrijblijvendheid tegen te gaan	9
6	Enkele reflecties van respondenten op het functioneren van de huidige samenwerkingsstructuur crisisbeheersing	15
7	Landelijk: Vorming van veiligheidsregio's om vrijblijvendheid tegen te gaan	19
8	Het geheel overziend	20

BIJLAGEN

B1	Respondenten	33
B2	Uitwerking van de subdoelen van het onderzoek	34
B3	Producten van de afdeling Crisismanagement	36

1 Aanleiding

Op 17 april 2009 heeft het Samenwerkingsbestuur Crisisbeheersing Groningen het *Collectief Convenant Crisisbeheersing* vastgesteld. Dit convenant had tot doel om tot “afrekenbare afspraken” te komen om zo de samenwerking van de acht deelnemende partijen met betrekking tot de crisisbeheersing “beter te structureren en faciliteren”.³⁸ Om hier concreet invulling aan te geven is het *Multidisciplinair Werkplan 2009-2010* opgesteld.³⁹

Een van de afspraken die is vastgelegd in het *Collectief Convenant Crisisbeheersing* is dat het convenant na 2 jaar geëvalueerd wordt.⁴⁰

De voorzitter van het Samenwerkingsbestuur Crisisbeheersing en tevens bestuurlijk opdrachtnemer van de evaluatie, de heer J.P. Rehwinkel, heeft Crisislab gevraagd de evaluatie uit te voeren.⁴¹

2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Het hoofddoel van de evaluatie is om te onderzoeken ‘of de gekozen wijze van bestuurlijke en ambtelijke samenwerking c.q. samenwerkingsvormen in de voorbereiding op crisisbeheersing conform het *Collectief Convenant Crisisbeheersing* tot een effectieve crisisbeheersing in de provincie Groningen leidt.’

De ‘bestuurlijke en ambtelijke samenwerking c.q. samenwerkingsvormen in de voorbereiding op crisisbeheersing’ noemen we vanaf nu kortweg ‘de samenwerkingsstructuur crisisbeheersing’.

Op verzoek van de leden van het Samenwerkingsbestuur kent de evaluatie de volgende subdoelen (zie bijlage 2 voor een nadere uitwerking van deze subdoelen). Onderzoek of:

- de gekozen *bestuurlijke structuur* waarbij wordt uitgegaan van 8 gelijkwaardige partners bijdraagt aan een effectieve crisisbeheersing in de regio Groningen.
- de gekozen aanpak om te werken met een verzwaard beroep op de monodisciplinaire kolommen versus een beperkt ‘multidisciplinair dak’ bijdraagt aan een effectieve crisisbeheersing in de regio Groningen.
- er *good practices* in andere regio’s te vinden zijn als het gaat om de bestuurlijke samenwerkingsstructuur die (deels) als voorbeeld zouden kunnen dienen voor de Groningse structuur om deze te optimaliseren.
- het ministerie van BZK een *good practice* voor ogen heeft als het gaat om een (bestuurlijke) samenwerkingsstructuur.

³⁸ *Collectief Convenant Crisisbeheersing Groningen*, p. 2.

³⁹ *Crisismanagement Groningen maakt werk van de veiligheidsregio*, 17 april 2009.

⁴⁰ Artikel 9 van het convenant.

⁴¹ De Stichting Crisislab is de onderzoeksgroep die uitvoering geeft aan het onderzoeksprogramma van de leerstoel Crisisbeheersing en Fysieke Veiligheid aan de Vrije Universiteit van Amsterdam.

Conform afspraak wordt in deze tussenrapportage aan de hand van de interviews die in de periode 26 oktober – 15 november zijn gehouden onder de deelnemers aan de samenwerkingsstructuur (zie bijlage 1) ingegaan op de eerste twee subdoelen.⁴² Dat wil zeggen dat in deze tussenrapportage nog geen definitieve oplossingsrichting(en) wordt beschreven. Het doel van deze tussenrapportage is om knelpunten in de structuur te benoemen en de percepties die er bij de deelnemers leven over de samenwerking(structuur) te presenteren. De tussenrapportage is op 17 december 2010 in de vergadering van het Samenwerkingsbestuur besproken.

In de volgende fase worden de overige subdoelen behandeld. Dat wil zeggen dat wordt beschreven wat *good practices* in andere regio's kunnen betekenen voor de Groningse samenwerking(structuur).

Opmerking vooraf

Een van de vragen die conform het onderzoeksvoorstel beantwoord dient te worden is: 'Hoe verhouden de bestuursvorm ex Wvr en het Samenwerkingsbestuur zich tot elkaar? In het bijzonder: is het mogelijk om het wettelijke verplichte veiligheidsbestuur (ex Wvr) en het Samenwerkingsbestuur werkbaar te combineren?'

Om die reden wordt in deze rapportage ook aandacht besteed aan de gemeenschappelijke regeling Hulpverlening en Openbare Gezondheidszorg (H&OG).

3 De gemeenschappelijke regeling H&OG

In Groningen bestaat vanaf 1997 de – en in 2007 gewijzigde – gemeenschappelijke regeling Hulpverlening en Openbare Gezondheidszorg. Vanuit de gemeentelijke verantwoordelijkheid heeft men er voor gekozen om via *intergemeentelijke samenwerking* uitvoering te geven aan de behartiging van de volgende belangen:⁴³

- Bescherming en bevordering van de gezondheid van de bevolking (GGD-taak)
- Brandweezorg
- Geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen (GHOR)
- Rampenbestrijding, crisisbeheersing en veiligheidsbeleid
- Inrichten en in stand houden van de meldkamerfunctie voor ambulancezorg en brandweer.

Ten aanzien van rampenbestrijding, crisisbeheersing en veiligheidsbeleid

Benadrukt wordt dat het bij de rampenbestrijding, crisisbeheersing en veiligheidsbeleid vanzelfsprekend alleen kan gaan om dat deel dat binnen de directe gemeentelijke mogelijkheden ligt. Gemeenten kunnen geen algemene verantwoordelijkheid dragen voor deze beleidsdomeinen die zelfs grotendeels afhankelijk zijn van de inspanningen van andere actoren zoals bijvoorbeeld het waterschap, nutsbedrijven, het openbaar ministerie.

Het bestuur van de H&OG-regeling bestaat uit:

- Algemeen Bestuur (bestaande uit de burgemeesters van de deelnemende gemeenten)

⁴² De groepssessie met de leden van de Regiegroep heeft eerder plaatsgevonden.

⁴³ Gewijzigde tekst *Gemeenschappelijke regeling Hulpverlening en Openbare Gezondheidszorg Groningen* (2007).

- Dagelijks Bestuur (DB)
- Voorzitter (korpsbeheerder/burgemeester van Groningen)
- Bestuurscommissie regionale brandweer en GHOR (bestaande uit de burgemeesters van de deelnemende gemeenten)
- Bestuurscommissie GGD (bestaande uit wethouders/burgemeesters van de deelnemende gemeenten).

De uitvoerende dienst van de H&OG-regeling is de *Hulpverleningsdienst Groningen*. Deze dienst bestaat uit de vakdirecties 'Brandweer Stad en Regio Groningen' en 'GGD Groningen'. Deze directies worden ondersteund door de directie Middelen, waarin ondersteunende afdelingen als Financiën en Personeel en Organisatie zijn ondergebracht. De Hulpverleningsdienst (HVD) Groningen wordt geleid door een Algemeen Directeur en kent twee vakdirecteuren en een directeur Middelen. De HVD beschikt over een separate stafsectie Crisismanagement die de multidisciplinaire samenwerking binnen de regio Groningen coördineert met betrekking tot de voorbereiding op crisisbeheersing.

Dagelijks bestuur: Het dagelijks bestuur bestaat naast de voorzitter en een penningmeester uit de portefeuillehouders Brandweer, GHOR, GGD, Crisismanagement en Gemeentelijke kolom.⁴⁴ Ook de vice korpsbeheerder maakt deel uit van het DB vanwege de bijdrage die de politie levert aan de gemeentelijke bijdrage aan de rampenbestrijding en crisisbeheersing. De portefeuillehouders, met uitzondering van de portefeuillehouder GGD, en de vice korpsbeheerder nemen deel aan het Samenwerkingsbestuur (zie paragraaf 5) en hebben bij een daadwerkelijk gemeentegrensoverschrijdend incident zitting in het regionaal beleidsteam (RBT).

Rol/taak portefeuillehouders

Verschillende respondenten hebben aangegeven dat er geen welomschreven taak is voor een portefeuillehouder. Tijdens de interviews kon men ook geen eenduidig antwoord geven op de vraag wat de rol/taak van een portefeuillehouder nu precies inhoudt.

Buiten de directe scope van deze evaluatie ligt de vraag naar de betekenis van de deelname van de portefeuillehouders in de warme fase aan het regionaal beleidsteam (RBT). Verschillende respondenten, waaronder een aantal portefeuillehouders zelf, hebben zich tijdens de interviews hardop afgevraagd wat de meerwaarde (nog) van de portefeuillehouders in een RBT is, mede gezien het aantal vaste deelnemers en adviseurs aan het RBT.

Mandatering bestuurscommissies: Het algemeen en dagelijks bestuur van de H&OG heeft alle andere verantwoordelijkheden dan de formele verantwoordelijkheid voor het vaststellen van de jaarstukken gemandateerd aan haar twee bestuurscommissies 'regionale brandweer en GHOR' en 'GGD'.

⁴⁴ De portefeuillehouder Gemeentelijke Kolom maakt sinds 22 november 2010 formeel deel uit van het DB H&OG. Hij maakte al eerder enige tijd informeel deel uit van het DB. Tot 22 november jl. bestond er een portefeuillehouder Crisismanagement die deel uitmaakte van het DB (maar niet van het Samenwerkingsbestuur). De portefeuille is nu bij de voorzitter van de veiligheidregio belegd.

4 Het Groninger model crisismanagement en de ontwikkeling in historisch perspectief

Behoefte aan doctrinevorming

De formele start van het model Crisismanagement Groningen vond plaats in 1995 met de vaststelling van de opzet ervan door het algemeen bestuur van de regionale brandweer. Een belangrijk uitgangspunt in de opzet was een toen nog uit te werken *unité de doctrine* die niet alleen noodzakelijk was “om de eigen positie te kennen, maar ook die van de andere bij de bestrijding betrokken partijen. (...) Deze [betrokken partijen] verschillen sterk in verantwoordelijkheden, bevoegdheden, mogelijkheden, staat van paraatheid en cultuur.”⁴⁵ Het ging hier met name (nog) om een (verbetering van) operationele samenwerking tussen de verschillende gemeenten en hun hulpverleningsdiensten en de provincie.

“Aan de totstandkoming van crisismanagement Groningen is gewerkt door een multidisciplinaire werkgroep die werd voorgezeten door één van de betrokken burgemeesters. (...) Kenmerkend voor de werkwijze van deze groep was dat steeds expliciet op basis van gelijkwaardigheid consensus werd bereikt.”⁴⁶

Verschillende respondenten verklaarden dat de behoefte om tot samenwerking te komen vooral bij ‘de werkvloer’ lag. De parate hulpdiensten beseften dat om gezamenlijk te kunnen optreden zij op onderdelen elkaars taal dienden te spreken. Een van de respondenten verklaarde nader: *“Het model crisismanagement Groningen is dan ook vooral ontstaan door een aantal enthousiaste doeners die met de materie aan de slag zijn gegaan. Hun inspanningen hebben uiteindelijk geleid tot een noodzakelijke doctrinevorming. In het model crisismanagement heeft het eigenlijk vooral om deze doctrinevorming gedraaid.”*

In de jaren erna werd de *unité de doctrine* uitgewerkt en kreeg de operationele samenwerking meer handen en voeten. Met de wateroverlast in 1998 werd de ingeslagen weg voor het eerst beproefd en volgens verschillende respondenten als positief ervaren.

Tot 2003/2004 waren er twee overleggremia om het model Crisismanagement, dat wil zeggen de (operationele) samenwerking/doctrinevorming verder inhoud te geven. Het ging om een portefeuillehoudersoverleg van directeuren (onder voorzitterschap van de portefeuillehouder Crisismanagement) en een beheerdersoverleg van afdelingshoofden van de hulpdiensten en gemeenten, projectleiders en oefenleiders (onder voorzitterschap van de ondercommandant regio Groningen).

Het waterschap haakte, zo verklaarde verschillende respondenten, vanaf 1998 als vanzelfsprekend als partner aan ook omdat de verschillende hoogwater situaties in Groningen in de jaren negentig daartoe aanleiding gaven. De waterrijke omgeving in en de ligging aan zee van Groningen maakten dat het waterschap een structurele partner

⁴⁵ Crisismanagement Groningen (1997). *Raamplan voor bestuurlijk en operationeel crisismanagement Groningen*.

⁴⁶ Brief d.d. 1995 aan de colleges van B&W.

werd met betrekking tot de crisisbeheersing.⁴⁷ En ook het openbaar ministerie sloot zich op enig moment aan.

“Het was goed om in de warme fase het waterschap, een voor Groningen belangrijke partner, structureel aan tafel te hebben. Alleen al om hen te laten begrijpen welke afwegingen het openbaar bestuur ten behoeve van de openbare orde en veiligheid moet maken. De waterschappen hebben eigenstandige taken en verantwoordelijkheden en dus belangen, maar kunnen deze afwegingen dan wel meenemen in hun besluitvorming. In het begin schortte het daar namelijk nog al eens aan. Men nam maatregelen zonder te begrijpen wat dit voor consequenties voor de openbare orde en veiligheid had. Begrip kunnen opbrengen voor elkaars afwegingen, en daar waar mogelijk rekening mee houden, daar gaat het wat mij betreft in de samenwerking om.”

Bestuurlijk draagvlak

De ervaring leerde echter dat, ondanks de inspanningen die door verschillende partners werden geleverd, de multidisciplinaire doelstellingen die onderling werden afgesproken niet altijd werden gehaald. In 2004 vond daarom, parallel aan het opstellen van het regionaal beheersplan rampenbestrijding⁴⁸, een heroriëntatie van het model Crisismanagement Groningen plaats. Bestuurlijke aansturing werd als een belangrijke voorwaarde gezien om tot realisatie van de doelstellingen te komen. Eind 2004 vond ten aanzien van de voorbereidende fase dan ook een structuurwijziging plaats. Het beheerdersoverleg werd opgeheven en een bestuurlijk portefeuillehoudersoverleg werd geïntroduceerd (zie figuur 1).

“De derde grondgedachte [in het model Crisismanagement Groningen] wordt nu als volgt geformuleerd: Bij zowel de rampenbestrijding als de voorbereiding daarop is bestuurlijke aansturing van belang. (...) Voor de voorbereiding op rampen en calamiteiten geldt dat, gegeven het multidisciplinaire karakter hiervan, de besturen van alle betrokken partners bij Crisismanagement Groningen gezamenlijk verantwoordelijkheid en zeggenschap dragen. Het gaat hier om de gemeentebesturen van de 25 Groningse gemeenten, het bestuur van de provincie en de besturen van de drie waterschappen.”⁴⁹

⁴⁷ Er zijn drie waterschappen die de provincie Groningen in hun werkingsgebied hebben liggen: Noorderzijlvest, Hunze & Aa's en Wetterskip Fryslân. Slechts een klein deel van de provincie Groningen valt in het werkingsgebied van het Wetterskip Fryslân, zodat dit waterschap feitelijk geen deel uitmaakt van de samenwerking(structuur). Wel wordt het Wetterskip in de samenwerking(structuur) vertegenwoordigd door een van de dijkgraven van de andere waterschappen. Sinds de vaststelling van het *Collectief Convenant Crisisbeheersing* is dit “met mandaat”.

⁴⁸ Medio 2004 werd het bestuur van de regionale brandweer krachtens de Wet kwaliteitsbevordering rampenbestrijding en gelet op zijn voorbereidende coördinerende rol in de rampenbestrijding, aangewezen om “het beleid ten aanzien van de multidisciplinaire voorbereiding van de rampenbestrijding en ten aanzien van de waarborging van de benodigde capaciteit en kwaliteit van de organisatie van de rampenbestrijding” vast te leggen. Dit beleid diende vastgelegd te worden in een nieuw planfiguur: het regionaal beheersplan rampenbestrijding. Dit multidisciplinair beheersplan beoogde bindend en kaderstellend van karakter te zijn voor de bijdragen van de drie besturen (brandweer, politie en GHOR) aan de voorbereiding op de rampenbestrijding.

⁴⁹ Partners Crisismanagement Groningen. *Regionaal Beheersplan Rampenbestrijding regio Groningen 2005-2009*. Vastgesteld in de bestuurscommissie regionale brandweer en GHOR op 10 december 2004 conform de toen net van kracht zijnde Wet kwaliteitsbevordering rampenbestrijding.

Bestuurlijk portefeuillehoudersoverleg • port.houder Crisismanagement (vz)(*) • port.houder Brandweer (*) • port.houder GHOR (*) • port.houder Politie (uit regionaal college) • commissaris van de Koningin • dijkgraaf (namens de drie waterschappen) Ambtelijk adviseur: algemeen directeur HVD Secretariaat: directiesecretaris van de brandweer (*) uit bestuurscomm. reg. brw en GHOR van de H&OG	“Het bestuurlijk portefeuillehoudersoverleg is de spil in het model Crisismanagement Groningen. De portefeuillehouders hebben als belangrijkste taak het uitzetten van opdrachten binnen hun eigen organisatie, op basis van afspraken gemaakt in het regionaal beheersplan rampenbestrijding. Zij geven aan wat er in de eigen organisatie moet worden gedaan. Hierbij hoort ook de terugkoppeling van de voortgang van deze opdrachten aan het eigen bestuur en het bespreken van thema’s die op dat moment actueel zijn. De bestuurlijk portefeuillehouders komen ten minste 2 maal per jaar, of zoveel vaker als nodig is, bijeen.”
Directeurenoverleg (voormalig portefeuilleoverleg van directeuren) • (bestuurlijk) port.houder Crisismanagement (vz) • commandant brandweer stad en regio Groningen • regionaal geneeskundig functionaris • korpschef politie • een gemeentesecretaris, namens de gemeentesecr. in de regio • een secretaris-directeur, namens de waterschappen • secretaris van de provincie • hoofdofficier van Justitie Projectsecretariaat: afdeling Crisismanagement van de regionale brandweer	“Het directeurenoverleg heeft als belangrijkste taak het vertalen van de multidisciplinaire afspraken naar de monodisciplinaire uitwerking binnen de eigen organisatie. Tevens koppelen de directeuren de voortgang terug aan het bestuurlijk portefeuillehoudersoverleg. De directeuren komen twee tot vier keer per jaar bijeen. (...) Naast het fungeren als projectsecretariaat, vervult de afdeling Crisismanagement namens het directeurenoverleg een aanjaagfunctie binnen de verschillende disciplines als het gaat om de voortgang van de jaaractiviteiten. Zij nemen de procescoördinatie op zich en de – inhoudelijke ondersteuning van multidisciplinair samengestelde werkgroepen.”

Figuur 1: Overzicht samenwerkingsstructuur voor de voorbereidende fase zoals deze in 2005 (deels) is geïntroduceerd en tot 2009 heeft gefunctioneerd, inclusief haar omschreven taken. Bron: *Regionaal Beheersplan Rampenbestrijding regio Groningen 2005-2009*.

Als uitgangspunt van deze meer formele samenwerking werd het principe dat nog steeds in Groningen bekend staat als het ‘dun-dak-op-stevige-kolommen’-principe opgetekend. Dat wil zeggen dat men uitgaat dat er ‘slechts’ een beperkte structurele multidisciplinaire ondersteuning wordt geleverd door de afdeling Crisismanagement van de regionale brandweer en dat “elke betrokken discipline in het model Groningen zelf verantwoordelijk is voor de uitwerking, het beheer, de borging en de uitvoering van haar aandeel in Crisismanagement Groningen. Middels activiteitenplannen worden afspraken gemaakt over de te leveren inspanningsverplichting per discipline.”⁵⁰

Van belang is op te merken dat voor de provincie in het Groninger model, in tegenstelling tot de meeste regio’s in Nederland, tot dan toe een bijzondere rol was weggelegd. Reden hiervoor was dat door de (toenmalige) 25 burgemeesters in de provincie was afgesproken dat de CdK bij gemeentegrensoverschrijdende incidenten als (technisch) voorzitter van het regionaal beleidsteam (RBT) zou optreden.⁵¹ De provincie had het tevens op zich genomen om de woordvoering en de verslaglegging van het RBT voor te bereiden en ook beheerde ze het organisatieplan RBT. De provincie had daarmee niet alleen een toezichthoudende taak in het kader van de Wet rampen en

⁵⁰ Partners Crisismanagement Groningen (2004). *Regionaal Beheersplan Rampenbestrijding regio Groningen 2005-2009*, p. 10 en 11.

⁵¹ In de meeste regio’s werd deze rol door een coördinerend burgemeester ingevuld.

zware ongevallen, maar tevens een algemenere rol in het kader van de voorbereiding op de crisisbeheersing.

Voorzitterschap RBT

“Tijdens een in 2005 gehouden RBT-overleg is – met het oog op de komst van de veiligheidsregio’s en de wenselijkheid zoveel mogelijk het bestaande crisismanagementmodel in stand te houden – tussen het RBT en de CdK afgesproken ter wille van de transparantie van verantwoordelijkheden en bevoegdheden tijdens de feitelijke rampenbestrijding vastgehouden aan de staande structuur van het crisismanagement en dat in de repressiefase niet wordt geanticipeerd op de komst van de veiligheidsregio’s. Tijdens een RBT-overleg, gehouden op 27 september 2007, in aanwezigheid van de per 1 september 2007 nieuw benoemde CdK, zijn deze afspraken herbevestigd.”⁵²

Percepties: Vrijwel alle respondenten die betrokken zijn geweest in de beginjaren van het model Crisismanagement Groningen zijn, terugkijkend, van mening dat de samenwerking op informele wijze *“toch best”* redelijk goed verliep. In hun beleving was er een aantal enthousiaste sleutelfunctionarissen die *“de boel in beweging kreeg”* en *“mensen aan het dossier wisten te binden”*. Met name de toenmalige CdK en de (bestuurlijk) portefeuillehouders Crisismanagement werden in dit verband genoemd en als *“aanjagers”* voor de toenmalige samenwerking getypeerd. Voor een aantal respondenten speelde ook de regionale brandweer een belangrijke rol: *“Juist zij pakte als geen ander dingen pragmatisch op en ging er zonder veel gedoe mee aan de slag.”* Een veelgehoorde uitspraak was dat *“het model werd ervaren als van de werkvloer”*.

5 Collectief Convenant Crisisbeheersing om vrijblijvendheid tegen te gaan

In 2008 werd de structuur van de multidisciplinaire samenwerking in de voorbereiding op de crisisbeheersing weer ter discussie gesteld.

Een directe aanleiding hiervoor waren de landelijke ontwikkelingen met betrekking tot de vorming van de veiligheidsregio’s. De minister van BZK stelde 1,9 miljoen euro (per regio) ter beschikking voor regio’s die een convenant met haar wilden tekenen voor realisatie van een “duurzaam slagvaardige en professionele organisatie van rampenbestrijding en crisisbeheersing” zodat de regio’s toe konden groeien naar het niveau van eisen dat in de nieuwe wet werd vastgelegd. In Groningen werd daarom het convenantsvoorstel veiligheidsregio 2008-2009 opgesteld waarin verschillende eisen werden geformuleerd die de regio zichzelf oplegde in aanloop naar de Wet veiligheidsregio’s. Voorwaarde voor het verkrijgen van de financiering was echter, zo vond het toenmalige kabinet, het hebben van een volledige geregionaliseerde brandweer. Alleen met regio’s die hieraan voldeden werden meerjarige convenanten afgesloten (en werden financiële middelen ter beschikking gesteld). Het door Groningen ingediende convenantsvoorstel werd daarmee uiteindelijk niet door de minister ondertekend, omdat de voorwaarde om tot een volledige regionalisering van de brandweer te komen in de regio Groningen niet aan de orde was. De regio committeerde zich een jaar later wel aan de geformuleerde eisen uit het

⁵² Provinciaal coördinatieplan, januari 2008.

convenantsvoorstel door ze (wederom) op te nemen in het *Collectief Convenant Crisisbeheersing* (zie ook hieronder).

Naar een 'verbrede structurele en gestructureerde samenwerking'

"Alle structureel betrokken partijen (brandweer, GHOR, politie, OM, gemeenten, provincie, waterschappen en defensie; hierna aan te duiden als partners crisismanagement) leveren onderling afgestemde bijdragen aan de genoemde functionaliteiten. Deze bijdrage moet gebaseerd zijn op zowel de individuele als gezamenlijke taken en bevoegdheden. Om dit te realiseren sluiten de betrokken partijen onderling een overeenkomst, volgens het daarvoor gezamenlijk door de partners crisismanagement vastgelegde model voor de bestuurlijke en ambtelijke structuur Veiligheidsregio Groningen. Deze structuur voorziet in een verbrede structurele en gestructureerde samenwerking bij rampenbestrijding en crisismanagement."⁵³

Een ander element in de discussie was een onderzoek dat door WagenaarHoes in 2008 werd uitgevoerd⁵⁴ en dat katalysator bleek voor door sommigen al langer gewenste organisatorische wijzigingen. Hoewel het rapport van WagenaarHoes geen concrete aanbevelingen bevat, werd het in de discussie gekoppeld aan het afschaffen van het bestuurlijk voorzitterschap van het directeurenoverleg (nu het Directieberaad) en het veranderen van de aansturing van de afdeling Crisismanagement van de regionale brandweer naar een directe aansturing door de algemeen directeur van de HVD. De in het convenantsvoorstel aangekondigde nieuwe "verbrede structurele en gestructureerde samenwerking" (zie het hier bovenstaande intermezzo) zou tevens het antwoord moeten zijn op de vrijblijvendheid in de multidisciplinaire voorbereidende samenwerking die (wederom) werd onderkend. Met de nieuwe structuur werd beoogd dat "strakker gestuurd [kon] worden op waar de organisaties individueel en collectief voor staan."⁵⁵

Voortzetting van de bestaande samenwerking

"Dat model sluit naadloos aan bij de bestuurlijke praktijk zoals we die al jaren kennen in Groningen. Voor de versterking in onze regio van de crisisbeheersing is dat model uitgangspunt, zo is eerder vastgelegd. Dat betekent dat we geen nieuwe rechtspersoon Veiligheidsregio in het leven roepen, bestuurlijk noch ambtelijk, maar dat we de bestaande samenwerking voortzetten en die voor de toekomst beter structureren en faciliteren."⁵⁶

Uitgangspunt voor de multidisciplinaire voorbereidende samenwerking bleef het 'dun-dak-op-stevige-kolommen'-principe.

Eind 2008 werd met de nieuwe samenwerkingsstructuur voor een gezamenlijke voorbereiding (aangeduid als het bestuurlijk model en de ambtelijke topstructuur) gestart. Op 17 april 2009 werd de structuur in het *Collectief Convenant Crisisbeheersing* door de acht partners in crisismanagement formeel vastgesteld.

⁵³ Convenantvoorstel aan de minister van BZK, d.d. 30 juni 2008 (HV08.1650630).

⁵⁴ WagenaarHoes (2008), *Kwaliteit: kwaliteitsnormering en -borging binnen (de kolommen van) de Veiligheidsregio Groningen*.

⁵⁵ Verslag bestuurscommissie regionale brandweer en GHOR, d.d. 12 december 2008.

⁵⁶ Notitie *Vormgeving veiligheidsregio Groningen: versterking crisisbeheersing, bestuurlijk model en ambtelijke topstructuur* (2009).

Belangrijkste geformuleerde motief in convenant

“De Groningse ambities op het gebied van crisisbeheersing⁵⁷ vragen om het versterken en vervolgens garanderen van het organiserend vermogen van de acht samenwerkende partners. Want niet voor alle ‘partners in crisismanagement’ heeft crisisbeheersing hetzelfde gewicht in het eigen dagelijkse werk. Het is daarom belangrijk om, rekening houdend met die verschillen, de samenwerking zo goed mogelijk te structureren. (...) In aanvulling op de versterking van de regionale samenwerking en regie wordt gestreefd naar het vastleggen van afdwingbare samenwerkingsafspraken. Daartoe worden kwaliteitseisen per kolom en op multidisciplinair niveau vastgelegd en gerealiseerd^{58, 59}.”

In onderstaande figuur wordt de nieuwe (en huidige) samenwerkingsstructuur gegeven. Cursief wordt aangegeven wat de veranderingen zijn ten opzichte van de oude situatie (zie figuur 1).

De burgemeesters die zitting hebben in het SBC vormen samen met een penningmeester en een portefeuillehouderdeel GGD het Dagelijks Bestuur van de gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Groningen.

⁵⁷ Vastgelegd d.d. 30 juni 2008 in het convenantvoorstel aan de minister van BZK (HV08.1650630).

⁵⁸ Zoals beschreven in WagenaarHoes (2008), *Kwaliteit: kwaliteitsnormering en –borging binnen (de kolommen van) de Veiligheidsregio Groningen*.

⁵⁹ *Collectief Convenant Crisisbeheersing Groningen*.



Figuur 2: Overzicht huidige samenwerkingsstructuur voor de voorbereidende fase zoals deze in 2009 is geïntroduceerd en tot heden functioneert, inclusief haar omschreven taken. Bron: *Collectief Convenant Crisisbeheersing en Multidisciplinair werkplan 2009-2010*. (**) In de notitie 'Vormgeving veiligheidsregio Groningen: versterking crisisbeheersing, bestuurlijk model en ambtelijke topstructuur' (2009) wordt gesteld dat "het SBC in de regel, gelet op zijn primair kaderstellende taak, drie tot vier keer bijeen [zal] komen."

Multidisciplinair Werkplan: De voorbereidende samenwerking werd verder gestructureerd door het opstellen van het *Multidisciplinair Werkplan 2009-2010*⁶⁰. Volgens het *Collectief Convenant Crisisbeheersing* moest in het werkplan naast het multidisciplinair oefenen vooral ook aandacht worden besteed aan de totstandkoming van wettelijk verplichte onderdelen (zoals het regionaal risicoprofiel, regionaal

⁶⁰ Crisismanagement Groningen maakt werk van de veiligheidsregio, 17 april 2009.

beleidsplan, regionaal crisisplan) en onderdelen die landelijk om aandacht vroegen (zoals het informatiemanagement: er was immers een landelijke afspraak met het ministerie dat alle veiligheidsregio's zouden bijdragen aan de landelijke uitrol van het door BZK ontwikkelde informatiesysteem Cedric). Ook moesten "realistische afspraken gemaakt worden ten aanzien van de benodigde capaciteiten van elke partner (...) om daarmee de totstandkoming van (...) het werkplan te realiseren."⁶¹ Het *Multidisciplinair Werkplan* dat als werktitel meekreeg 'Crisismanagement Groningen maakt werk van de Veiligheidsregio' is in gezamenlijkheid door de Regiegroep opgesteld (penvoering door de afdeling Crisismanagement) en bestaat uit 6 concrete projecten (zie ook figuur 2).

De afdeling Crisismanagement: De ondersteunende afdeling Crisismanagement, eerst nog een afdeling van de regionale brandweer, werd weggehaald bij de regionale brandweer en onder directe aansturing van de algemeen directeur HVD geplaatst.

De voorzitter van het Directiebestuur: Op grond van het *Collectief Convenant Crisisbeheersing* diende de voorzitter zijn taak naast zijn functie als algemeen directeur van de HVD uit te oefenen.

Voorzitter als aanjaagfunctie voor dagelijkse samenwerking

De voorzittersfunctie was ook bedoeld als aanjaagfunctie voor 'de dagelijkse samenwerking', zo blijkt uit de interviews en uit het volgende: "Ook de bestuurs- en directieondersteuning (van respectievelijk het SBC en het DBC) wordt conform de uitgangspunten van het model vormgegeven door samenwerking van de betrokken partijen. Maar die dagelijkse samenwerking krijgt niet vanzelf vorm en moet daarom worden aangestuurd. Voorgesteld wordt om de voorzitter van het Directiebestuur Crisisbeheersing met die aansturing te belasten. De voorzitter dient als procesregisseur boven de kolommen te staan en hij moet als aanjager functioneren."⁶²

De respondenten zijn van mening dat de aanjaagfunctie van de voorzitter van het DBC onvoldoende uit de verf is gekomen. De voorzitter zelf onderkent dit, maar heeft aangegeven dat dit inherent is aan de wijze waarop de functie als 'bijtaak' is weggezet. In zijn beleving beschikt hij over onvoldoende mogelijkheden/middelen om de functie naar behoren uit te kunnen voeren, maar wordt dit onvoldoende onderkend door de leden van het Samenwerkingsbestuur. Zij leven daardoor in de veronderstelling dat hij als voorzitter de problemen in de kolommen ook echt op kan lossen.

De rol van de CdK: Gezien de veranderde rol van de CdK bij inwerkingtreding van de Wet veiligheidsregio's op 1 oktober 2010 heeft de CdK zich recentelijk als lid van het SBC teruggetrokken, ondanks de uitgesproken wens van het SBC om toch deel te blijven nemen. De provincie was echter niet bereid om op bestuurlijk niveau betrokken te blijven bij het Groninger Model Crisismanagement. De provincie blijft nog wel op ambtelijk niveau betrokken (in DBC en de Regiegroep).

Observatie 1

De motivatie voor het *Collectief Convenant Crisisbeheersing* – en daarmee van de gekozen samenwerking(structuur) – zo blijkt uit bovenstaande beschrijving, maar ook uit de bestudering van onderliggende documenten, lag primair in de behoefte om de

⁶¹ *Collectief Convenant Crisisbeheersing Groningen*.

⁶² *Notitie Vormgeving veiligheidsregio Groningen: versterking crisisbeheersing, bestuurlijk model en ambtelijke topstructuur* (2009).

samenwerking anders (strakker, dat wil zeggen minder vrijblijvend, maar ook meer in lijn met de Wet veiligheidsregio's) te organiseren. Er lag verder geen *inhoudelijke* gezamenlijke visie op (de voorbereiding op) crisisbeheersing aan ten grondslag.

Uit de verschillende voortgangsrapportages, verslagen van vergaderingen en bijeenkomsten en de gehouden interviews blijkt dat het leveren van de capaciteit die nodig is om uitvoering te kunnen geven aan (de afspraken die zijn gemaakt in het kader van) het *Collectief Convenant Crisisbeheersing* c.q. het *Multidisciplinaire Werkplan* op onderdelen stagneert. Deze capaciteit moet op grond van het 'dun-dak-op-stevige-kolommen'-principe uit de verschillende kolommen worden gehaald. Gemaakte multidisciplinaire afspraken worden daarmee niet nagekomen wat met name bij de leden van de Regiegroep tot frustraties en een suboptimale werkhouding en -sfeer heeft geleid.⁶³

*"Een van de handicaps van de Regiegroep is dat de Regiegroep niet vooruit komt. We leveren niet. In mijn opvatting ligt dat grotendeels ook aan het ontbreken van mandaat. Er is niet altijd voldoende capaciteit om het werk te doen. Bovendien is het te vrijblijvend: het is moeilijk om elkaar aan te spreken op gemaakte afspraken in de Regiegroep."*⁶⁴

In de DBC-vergadering van september geeft de directeur gemeentelijke kolom aan dat hij per 1 januari 2010 zijn functie neerlegt, omdat "voor de invulling van het multidisciplinair werkplan 2010 hij geen mandaat met een budget [heeft] gekregen."⁶⁵ Per 1 september 2010 heeft een andere gemeentesecretaris de functie van directeur gemeentelijke kolom aanvaard. Samen met twee andere gemeentesecretarissen zal hij invulling aan de functie geven. Zij hebben inmiddels wel mandaat met een budget gekregen.

Een terugkerende oorzaak die tijdens de interviews werd benoemd voor het niet nakomen van de gemaakte afspraken is het ontbreken van een urgentiegevoel bij met name de politie en 'de gemeenten'. Dit blijkt ook uit de verslagen van de verschillende vergaderingen van het DBC en de Regiegroep. Een van de respondenten stelde dat *"fysieke veiligheid überhaupt een lage prioriteit in de regio heeft."* Een aantal respondenten stak ook de hand in eigen boezem en merkte op dat (ook) zij niet altijd in de gelegenheid zijn om afspraken na te komen, omdat rampenbestrijding en crisisbeheersing nu eenmaal geen hoofdtaak voor ze is. Hiermee is overigens niet gezegd dat ze het onderwerp niet belangrijk vinden. Door verschillende respondenten is aangegeven dat dit besef echter onvoldoende als uitgangspunt in de structuur is meegenomen. Een partner die overigens wel zeer betrokken is en daardoor ook door velen, zo bleek uit de interviews, wordt gewaardeerd, zijn de waterschappen.

Observatie 2

Een tweede observatie is dan ook dat op voorhand al gesteld kan worden dat de samenwerking(structuur) vooralsnog niet datgene heeft opgeleverd dat met de instelling ervan werd beoogd: het voorkomen van vrijblijvendheid in de voorbereidende samenwerking door het aanbrengen van meer structuur.

⁶³ Verslag van Benen-op-tafel-bijeenkomst, april 2010.

⁶⁴ Interviewverslag van de groepssessie met de Regiegroep.

⁶⁵ DBC-verslag 21 september 2009.

6 Enkele reflecties van respondenten op het functioneren van de huidige samenwerkingsstructuur crisisbeheersing

In deze paragraaf wordt thematisch een aantal reflecties gegeven van respondenten op de huidige samenwerking(structuur) crisisbeheersing.

Meerwaarde van samenwerking

Een eerste vraag die wij vrij consequent hebben gesteld is wat het doel van de samenwerking(structuur) met betrekking tot de voorbereiding op crisisbeheersing betekent voor de respondenten. Door bijna alle respondenten is aangegeven dat zij dit vooral zien als het elkaar leren kennen als organisaties en personen zodat men tijdens crises snel kan samenwerken. *“Je moet weten wie je tegenkomt en wie je moet alarmeren”* was een veel gebezigde uitspraak. In die zin zien de meeste respondenten een meerwaarde in een samenwerking met de acht partners crisismanagement zoals deze vanaf eind jaren negentig organisch is gegroeid. Het multidisciplinair oefenen wordt dan ook zeer gewaardeerd.

We benadrukken dat hiermee niet is gezegd dat de samenwerking zich in de praktijk ook echt heeft bewezen in de zin dat de crisisbeheersing daardoor effectief c.q. effectiever verloopt.⁶⁶ De meeste respondenten (van het SBC en DBC) gaven aan nog nooit een (RBT-)incident te hebben meegemaakt en refereerden alleen aan oefensettings of aan een pré-ROT. Tijdens de groepssessie met de leden van de Regiegroep werd aangegeven dat zij geen knelpunten ervaren als het gaat om de samenwerking tijdens (kleinschaliger) incidenten. De evaluatieverslagen van de GRIP-incidenten bieden onvoldoende houvast om een verband te kunnen leggen met de effectiviteit van het optreden.

Bureaucratie en stroperigheid

Hoewel men dus een meerwaarde ziet dan wel ervaart heeft het merendeel van de respondenten twijfels bij de gekozen samenwerkingsstructuur en de wijze waarop de samenwerking in de voorbereiding op crisisbeheersing de laatste jaren verloopt. Een aantal heeft zich daar zelfs zeer ontevreden over uitgelaten. We benadrukken dat hiermee niet is gezegd dat er op multidisciplinair vlak helemaal geen goed werk is verricht. Op onderdelen is dat volgens opgave wel degelijk aan de orde.⁶⁷ Dit is echter niet het gevolg van de samenwerking(structuur) maar eerder de inzet van individuele mensen.

De rode draad van de twijfels en ontevredenheid als het gaat om de samenwerkingsstructuur is dat men vindt dat deze tot veel bureaucratie en stroperigheid heeft geleid. *“Vroeger liep je gewoon even naar iemand toe en dan kwam je er gezamenlijk wel uit, nu moet het eerst via de Regiegroep ingebracht worden.”* Verschillende respondenten gaven aan daardoor geen energie meer te krijgen van de

⁶⁶ Voor de uitvoering van het onderzoek zou conform het plan van aanpak door het SBC richting gegeven worden aan wat onder effectief zou moeten worden verstaan. Deze richting is vooralsnog niet gegeven.

⁶⁷ Zie bijvoorbeeld de *good practice* project ‘Risicocommunicatie’ in het volgende kopje en het overzicht in bijlage 3 van een aantal activiteiten die door de afdeling Crisismanagement in de afgelopen jaren is uitgevoerd en door hen als successen zijn aangemerkt. Een aantal van die activiteiten is ook multidisciplinair opgepakt.

samenwerking, waardoor “vergaderingen worden overgeslagen” of men “niet altijd meer serieus aan de discussie meedoet.”

Tijdens de groepsessie bleek dat de Regiegroep pragmatisch probeert om te gaan met de ontstane bureaucratie. Omdat geen eenduidig beeld bij alle leden over de rol van de Regiegroep bleek te bestaan, is men nog zoekende: *“Ik vind dat de Regiegroep moet bepalen wat er wel en niet in de Regiegroep besproken moet worden. In principe moet dus alles ingebracht worden, dan bepalen wij als Regiegroep wel of het relevant is. (...) Maar dat gaat niet werken. Het vertraagt de voortgang als alles in de Regiegroep wordt besproken. Als er bijvoorbeeld een convenant afgesloten moet worden, en iedereen moet daar eerst iets van vinden, dan krijgen we zo’n convenant nooit rond. Dat werkt frustrerend en is niet effectief. Ik voel daar persoonlijk dus niets voor.”*⁶⁸

Good practice

Verscheidende respondenten memoreerden tijdens het interview spontaan de Sinterklaasintoelt-RBT-oefening van 20 oktober jl. waar sprake was van een (gesimuleerd) dilemma. De oefening gold voor hen als *good practice* omdat men het als positief heeft ervaren om met elkaar inhoudelijk aan een dilemma ‘te werken’. Een enkeling gebruikte het voorbeeld ook om het aantal deelnemers (bestuurders, adviseurs) dat standaard deel uitmaakt van het RBT eens serieus tegen het licht te houden (zie ook paragraaf 3).

Ontbreken van aanjagers

Alle respondenten die in eerdere jaren betrokken zijn geweest bij de samenwerking in Groningen hebben aangegeven dat het wegvallen van een aantal aanjagers van invloed is op de inmiddels suboptimale samenwerking. Primair ging het om de voormalige CdK en de portefeuillehouders Crisismanagement als voorzitter van het directeurenoverleg en de brandweer als organisatie. Men onderkende dat ook in die tijd het de nodige inspanningen kostte om de samenwerking vorm en inhoud te geven, maar dat juist deze aanjagers het verschil wisten te maken. De respondenten zijn het er over eens dat er op dit moment geen duidelijke aanjagers zijn die *ondanks* de (stropetigheid van de) samenwerkingsstructuur de samenwerking toch ‘op individuele bevolgenheid vlot kunnen trekken’.

*“Er mist ambitie en voor een deel zit dat in personen. Wanneer er weer bestuurders en directeuren met interesse voor crisisbeheersing komen, dan wordt ons werk ook weer gestimuleerd.”*⁶⁹

Een bijzondere duale verwachting bestaat er over de gewenste aanjagende functie van de voorzitter van de veiligheidsregio en de gemeente Groningen. Enerzijds grijpen respondenten direct terug op zaken als het bierrecht uit de 13^e eeuw om aan te geven dat de dominantie van de stad Groningen en haar burgemeester binnen de veiligheidsregio door vertegenwoordigers van de Ommelanden altijd met enige argwaan bekeken wordt, anderzijds wordt van stad en burgemeester verwacht dat zij het voortouw nemen.⁷⁰ Er wordt met andere woorden een duwer met fluwelen

⁶⁸ Uit interviewverslag van de Regiegroep.

⁶⁹ Verslag van groepsessie met de Regiegroep.

⁷⁰ Geen misverstand dat deze spagaat niet uniek is voor Groningen. Onderzoek van Palm et al in Zweden heeft bijvoorbeeld laten zien dat een vergelijkbare grootte van Zweedse gemeenten de doorslaggevende factor was in het tot stand komen van samenwerkingsverbanden. (J. Palm & E. Ramsell (2007), ‘Developing

handschoenen verwacht. In afwachting van de evaluatie *Collectief Convenant Crisisbeheersing* heeft de nieuw aangetreden voorzitter, mede op aandringen van het SBC, voorslagnog voor een bescheiden rolopvatting gekozen. Door de recente overdracht van het voorzitterschap van de veiligheidsregio en ook de kabinetsplannen met betrekking tot een nieuw politiebestedel verdient ontlasting in zijn taken, de aandacht.

Naar de mening van een lid van het SBC is op dit moment sprake van een situatie in de samenwerking waarbij *“we elkaar beleefd aan het werk houden”*. Ook een aantal andere respondenten liet zich woorden van gelijke strekking ontvallen.

Good practice: project ‘Risicocommunicatie’

Onder voorzitterschap van de burgemeester van Delft is in 2005 het project ‘Risicocommunicatie’ gestart dat onder andere heeft geresulteerd in de regionale veiligheidscampagne ‘Je hebt meer in huis dan je denkt’ van de Hulpverleningsdienst Groningen. De campagne heeft in oktober jl. de landelijke Galjaardprijs 2010 gewonnen voor de beste overheids campagne. Het project is een samenwerking van de provincie Groningen, de waterschappen Hunze & Aa’s en Noorderzijlvest, de 23 Groninger gemeenten en de Hulpverleningsdienst Groningen (Regionale Brandweer & GGD). Op de vraag aan de projectleider wat het succes achter het project is, antwoordde hij: *“We hadden een duidelijk inhoudelijk doel met elkaar bepaald. Daar komt bij dat onze voorzitter zeer betrokken was en de mensen blijvend heeft weten te motiveren.”*

Sturing door het SBC en DBC

Dat het Samenwerkingsbestuur c.q. het Directiebestuur de multidisciplinaire voorbereiding *aanstuurt* (zie figuur 2) wordt door geen van de respondenten in de praktijk als zodanig ervaren. Door bijna alle respondenten werd aangegeven dat de meeste activiteiten *bottom-up* tot stand komen.

“Onderwerpen worden zelden top-down vanuit het DBC of SBC ingebracht. Het gebeurt ook zelden dat er advies aan de Regiegroep wordt gevraagd of dat wij besluiten krijgen opgelegd. (...) Informatiemanagement is een van de zeldzame onderwerpen die top-down is opgelegd. Wij als Regiegroep konden daar namelijk zelf niet mee uit de voeten. Toen heeft het DBC gezegd hoe het er uit moest komen te zien. Feitelijk is dat dus bottom-up ontstaan en via het DBC weer bij de Regiegroep terechtgekomen. (...) Het Collectief Convenant Crisisbeheersing is ook top-down geïnitieerd. Er kwam een verzoek vanuit het DBC om dat op te pakken en dat hebben wij toen gedaan. (...)”⁷¹

Door de leden van de Regiegroep is aangegeven dat zij behoefte hebben aan een richting die is uitgezet door het DBC dan wel het SBC, met andere woorden, zij zouden graag ‘de stip op de horizon’ geplaatst zien.

“Wij vinden dat het DBC erg reactief is op wat er uit de Regiegroep komt. Wij zouden graag een meer proactief DBC zien dat lijnen uitzet en stippen op de horizon zet. (...) Ter illustratie: Wij hebben een vraag neergelegd bij het DBC over wat zij vinden van het IOOV-rapport waarin staat dat wij slecht gescoord hebben. Een aantal jaren geleden behoorden wij in Groningen nog tot de koplopers. Iedereen roemde het Groningse model. Hoe kijken het DBC en het SBC hier nu tegen aan? Vinden zij het prima hoe het nu gaat of vinden ze

local emergency management by co-ordination between municipalities in networks: experiences from Sweden’, in: *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 15 (4).)

⁷¹ Verslag van de groepssessie met de Regiegroep.

dat we toch weer bij de top 10 moeten behoren? Collectief lukt het het DBC niet om een stip op de horizon te zetten.”

Het IOOV-rapport is meerdere malen ter sprake gekomen tijdens de groepsessie met de regiegroepleden. Geen van de respondenten van het DBC of het SBC heeft hier verder aan gerefereerd.

Vergaderingen SBC

De leden van het SBC hebben aangegeven – en dit blijkt ook uit de verslagen van de vergaderingen – dat er geen bestuurlijke agenda voor de SBC-vergaderingen is en dat er mede daardoor (te) veel operationele onderwerpen aan de orde komen die daar in hun beleving niet besproken zouden moeten worden.

Een aantal leden sprak in dat licht dan ook spontaan hun verbazing uit over het feit dat de vergadering van 29 oktober jl. eenzijdig werd afgezegd omdat er geen agendapunten zouden zijn. In de beleving van deze leden worden zij onvoldoende betrokken bij het opstellen van de agenda.

De verwevenheid met de H&OG-regeling betekent dat de leden van het SBC die geen deel uitmaken van het bestuur van de regeling soms een informatieachterstand hebben.

Verplaatsing afdeling Crisismanagement

De primaire reden dat de afdeling Crisismanagement van de regionale brandweer onder directe aansturing van de algemeen directeur HVD werd geplaatst lag in de bevinding van het onderzoeksrapport van WagenaarHoes: *“Uit de interviews met de verschillende kolommen bleek dat de afdeling Crisismanagement sterk werd vereenzelvigd met de brandweer en de gemeente Groningen.”* Bij navraag bij de respondenten in het kader van ons onderzoek kon men zich inderdaad nog herinneren dat dit de reden voor de verplaatsing was. Voor de meeste respondenten heeft dit niet tot zichtbare verbeteringen geleid. Een deel van de respondenten vond dat de afdeling nu weliswaar ‘minder rood’ is – alhoewel een enkeling nog steeds twijfels heeft, omdat een aantal medewerkers nog steeds in brandweeruniform loopt – maar nog steeds niet de multi-uitstraling heeft die het in hun beleving zou moeten hebben. Anderen stelden dat het achteraf bezien misschien toch niet zo'n verkeerde keus was om de coördinatie van de voorbereiding bij de brandweer te beleggen, alleen vanuit een praktisch oogpunt: De brandweer kan gezien haar - door sommige aangegeven in omvang beperkte - primaire taak de meeste tijd vrijmaken om zich bezig te (kunnen) houden met de materie. Een aantal respondenten staat te ver af van de afdeling en had daarmee überhaupt geen zicht op de activiteiten van de afdeling.

Afstemming tussen Regiegroep en Directiebestuur

Uit de interviews komt het beeld naar voren dat de ambtelijke verhoudingen tussen het Directiebestuur en de Regiegroep ten minste licht getroebleerd is door de perceptie van onheldere (sturing op) informatielijnen tussen beiden. Ook over de gang van zaken rondom de twee tegenstrijdige bestuurlijke notities uit april 2010 die (mede) aanleiding waren voor het versneld laten uitvoeren van deze evaluatie *Collectief Convenant Crisisbeheersing* bestaan geheel verschillende percepties.

7 Landelijk: Vorming van veiligheidsregio's om vrijblijvendheid tegen te gaan

Landelijk is vanaf 2004 ingezet op een formalisering van de multidisciplinaire regionale samenwerking.

De vuurwerkramp in Enschede (2000), de cafébrand in Volendam (jaarwisseling 2000/2001) en het rapport van de Algemene Rekenkamer (2001)⁷² maakten duidelijk dat de kwaliteit van de rampenbestrijding en de voorbereiding daarop onvoldoende was. Volgens het kabinet was dit voor een belangrijk deel te wijten aan de structuur van de toenmalige rampenbestrijdingsorganisatie waardoor de regionale samenwerking onvoldoende tot stand kon komen. Hervormingen van de structuur van de rampenbestrijdingsorganisatie moesten er voor zorgen dat de overheid *duidelijk, daadkrachtig* en *consequent* zou kunnen reageren op een breed scala van incidenten. Om dit te realiseren moesten de hervormingen een *slagvaardige* rampenbestrijdingsorganisatie neerzetten en moest *democratische controle* geborgd worden. Vrijblijvendheid in de regionale samenwerking moest verdwijnen. De oplossing werd gezocht in de vorming van de veiligheidsregio's: een gebied waarin wordt samengewerkt door verscheidene besturen en diensten ten aanzien van taken op het terrein van brandweezorg, rampenbestrijding, crisisbeheersing, geneeskundige hulpverlening bij rampen en handhaving van de openbare orde en veiligheid.⁷³ Als sluitstuk van het oprichten van de veiligheidsregio's geldt de op 1 oktober jl. van kracht geworden Wet veiligheidsregio's.

Visie Veiligheidsberaad over veiligheidsregio's

In de visie van het Veiligheidsberaad wordt benoemd dat tot 2010 de discussies over de veiligheidsregio vooral over de organisatie ervan gingen: "De discussies rondom de veiligheidsregio concentreren zich momenteel rond de bestuurlijke en ambtelijke inbedding. Het ontbreekt in veel regio's aan een inhoudelijke visie op de veiligheidsregio waarin wordt aangegeven wat de reikwijdte van de veiligheidsregio is, wat men met de veiligheidsregio wil bereiken (doelstellingen) en hoe de doelstellingen kunnen worden bereikt. Het gaat meer om het 'inrichten' dan om het 'richten', terwijl het tweede vooraf hoort te gaan aan het eerste. Dat de focus op structuur en zeggenschap voor een deel verklaarbaar is, wil nog niet zeggen dat deze wenselijk is. Uit gesprekken met bestuurders van veiligheidsregio's is een duidelijke behoefte af te leiden om de discussie en energie (zowel landelijk als regionaal) op de inhoud te richten."⁷⁴

In essentie komt het er op neer dat de regio's krachtens de Wet veiligheidsregio's met betrekking tot de voorbereiding aan de volgende vier eisen moeten voldoen:

- De gemeenten treffen over een gemeenschappelijk regeling waarin aan **het gemeenschappelijke bestuur** (het bestuur van de veiligheidsregio genoemd) taken worden opgedragen op het terrein van brandweezorg, GHOR en

⁷² Algemene Rekenkamer (2001). *Rapport Voorbereiding Rampenbestrijding*.

⁷³ In 2004 heeft het kabinet daartoe een Kabinetsstandpunt geformuleerd (kamerstukken II, 2003/04, 29 517, nr 1 p. 5).

⁷⁴ Veiligheidsberaad (2009). *Samenwerking in een ander perspectief; naar een multidisciplinaire visie op de ontwikkeling van de veiligheidsregio*.

rampenbestrijding en crisisbeheersing. Het bestuur bestaat uit de burgemeesters van de deelnemende gemeenten en wordt voorgezeten door de korpsbeheerder.⁷⁵

- **Overige partijen** worden uitgenodigd *deel te nemen* aan de vergaderingen van het bestuur van de veiligheidsregio (zoals de hoofd officier van justitie en de voorzitter van het waterschap, maar ook andere relevante functionarissen indien aan de orde).⁷⁶
- **De CdK** (of zijn vertegenwoordiger) wordt uitgenodigd *aanwezig te zijn* bij de vergaderingen van het bestuur van de veiligheidsregio.⁷⁷
- Het bestuur van de veiligheidsregio en het **regionale college** sluiten een **convenant** af met het oog op de samenwerking bij branden, rampen en crises. Het convenant heeft in ieder geval betrekking op de meldkamerfunctie, de informatievoorziening en informatie-uitwisseling, het multidisciplinair oefenen en de operationele prestaties van de politie bij rampen en crises.⁷⁸
- Het bestuur van de veiligheidsregio wijst **een functionaris** aan die is belast met de **coördinatie** van de maatregelen en voorzieningen die de gemeenten treffen met het oog op een ramp of crisis.⁷⁹

In een conceptversie van de Wet veiligheidsregio's was er nog sprake van de eis dat de brandweercommandant, de directeur GHOR, de korpschef van het regionale politiekorps samenwerken met het oog op een multidisciplinaire uitvoering van een aantal wel omschreven taken. Deze eis is in de definitieve Wet veiligheidsregio's niet meer opgenomen.

8 Het geheel overziend

In deze paragraaf geven we een samenvatting van de voorgaande paragrafen en onze analyse en conclusies.

8.1 Aanleiding

Op 17 april 2009 heeft het Samenwerkingsbestuur Crisisbeheersing Groningen het *Collectief Convenant Crisisbeheersing* vastgesteld. Dit convenant had tot doel om tot "afrekenbare afspraken" te komen om zo de samenwerking van de acht deelnemende partijen met betrekking tot de crisisbeheersing "beter te structureren en faciliteren".⁸⁰ Een van de afspraken die is vastgelegd in het *Collectief Convenant Crisisbeheersing* is dat het convenant na 2 jaar geëvalueerd wordt.⁸¹

⁷⁵ Artikelen 9, 10 en 11 Wet veiligheidsregio's.

⁷⁶ Artikel 12 Wet veiligheidsregio's. De hoofdofficier en de dijkgraaf worden daarmee in staat gesteld de besluitvorming van het bestuur van de veiligheidsregio te volgen en waar nodig een inbreng te leveren vanuit de belangen van de organisaties die zij vertegenwoordigen. Zij kunnen onderwerpen op de agenda plaatsen, maar hebben verder geen stemrecht in de vergadering.

⁷⁷ Artikel 13 Wet veiligheidsregio's. De CdK (of zijn vertegenwoordiger) wordt daarmee alleen uitgenodigd als toehoorder. De CdK heeft geen inbreng in de vergadering, kan niets op de agenda plaatsen en heeft (ook) geen stemrecht.

⁷⁸ Artikel 19 Wet veiligheidsregio's.

⁷⁹ Artikel 36 Wet veiligheidsregio's.

⁸⁰ *Collectief Convenant Crisisbeheersing Groningen*, p. 2.

⁸¹ Artikel 9 van het convenant.

De voorzitter van het Samenwerkingsbestuur Crisisbeheersing en tevens bestuurlijk opdrachtnemer van de evaluatie, de heer J.P. Rehwinkel, heeft Crisislab gevraagd de evaluatie uit te voeren.

8.2 De opdracht

Het hoofddoel van de evaluatie is om te onderzoeken 'of de gekozen wijze van bestuurlijke en ambtelijke samenwerking c.q. samenwerkingsvormen in de voorbereiding op crisisbeheersing conform het *Collectief Convenant Crisisbeheersing* tot een effectieve crisisbeheersing in de provincie Groningen leidt.'

De 'bestuurlijke en ambtelijke samenwerking c.q. samenwerkingsvormen in de voorbereiding op crisisbeheersing' noemen we vanaf nu kortweg 'de samenwerkingsstructuur crisisbeheersing'.

In het bijzonder zal worden gekeken naar:

- de gekozen bestuurlijke structuur crisisbeheersing waarbij wordt uitgegaan van 8 gelijkwaardige partners,
- de gekozen aanpak om te werken met een verzaamd beroep op de monodisciplinaire kolommen versus een beperkt 'multidisciplinair dak',
- de mogelijkheid om de huidige samenwerkingsstructuur crisisbeheersing te combineren met de door de Wet veiligheidsregio's voorgeschreven structuur.

De voorliggende paragraaf gaat over de eerste fase van dit onderzoek waarin de 'feiten' worden gepresenteerd. In de tweede fase zullen 'verbeterrichtingen' worden gepresenteerd voor aangetroffen knelpunten in de (bestuurlijke en ambtelijke) samenwerkingsstructuur mede op basis van *good practices* in andere regio's en de visie van het ministerie van BZK.

8.3 Het Groninger model crisismanagement beschreven in historisch perspectief

De formele start van het model Crisismanagement Groningen vond plaats in 1995 met de vaststelling van de opzet ervan door het algemeen bestuur van de regionale brandweer. Het ging hierbij om een (verbetering van de) operationele samenwerking tussen de verschillende gemeenten en hun hulpverleningsdiensten en de provincie. Een belangrijk uitgangspunt in de samenwerking was dat het niet alleen noodzakelijk was "om de eigen positie te kennen, maar ook die van de andere bij de bestrijding betrokken partijen. (...) Deze [betrokken partijen] verschillen sterk in verantwoordelijkheden, bevoegdheden, mogelijkheden, staat van paraatheid en cultuur."

In de jaren erna werd de samenwerking tussen de betrokken gemeentelijke diensten (regionale en gemeentelijke brandweer, GHOR, politie en gemeentelijke organisaties, al dan niet onder verlengd lokaal bestuur) uitgewerkt. Hiertoe bestond een portefeuillehoudersoverleg van directeuren (onder voorzitterschap van een bestuurlijk portefeuillehouder Crisismanagement) en een beheerdersoverleg van afdelingshoofden van de hulpdiensten en gemeenten, projectleiders en oefenleiders (onder voorzitterschap van de ondercommandant regio Groningen).

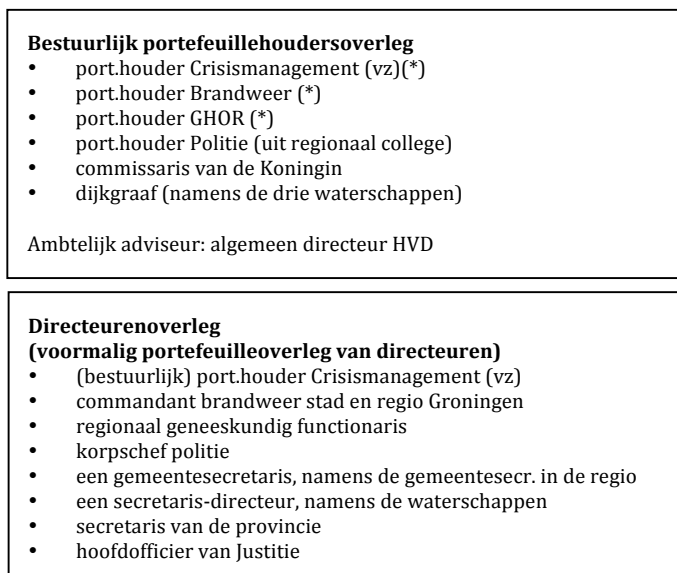
Bij de wateroverlast in 1998 werd de ingeslagen weg voor het eerst beproefd en als positief ervaren.

Het waterschap haakte vanaf 1998 als vanzelfsprekend als partner aan omdat de verschillende hoogwater situaties in Groningen in de jaren negentig daartoe aanleiding gaven. Ook het openbaar ministerie sloot zich op enig moment aan.

Vrijwel alle respondenten die betrokken zijn geweest in de beginjaren van het model Crisismanagement Groningen zijn, terugkijkend, van mening dat de samenwerking op informele wijze *“toch best”* goed verliep. In hun beleving was er een aantal enthousiaste sleutelfunctionarissen die *“de boel in beweging kreeg”* en *“mensen aan het dossier wisten te binden”*. Met name de toenmalige CdK en de (bestuurlijk) portefeuillehouders Crisismanagement werden in dit verband genoemd en als *“aanjagers”* voor de toenmalige samenwerking getypeerd. Voor een aantal respondenten speelde ook de regionale brandweer een belangrijke rol: *“Juist zij pakte als geen ander dingen pragmatisch op en ging er zonder veel gedoe mee aan de slag.”*

Een veelgehoorde uitspraak was dat *“het model werd ervaren als van de werkvloer”*.

De ervaring leerde echter dat de multidisciplinaire doelstellingen die door de verschillende partners onderling werden afgesproken niet altijd werden gehaald. In 2004 vond daarom een heroriëntatie van het model Crisismanagement Groningen plaats. Een meer direct bestuurlijke aansturing werd toen als een belangrijke voorwaarde gezien om tot realisatie van de doelstellingen te komen. Eind 2004 vond ten aanzien van de voorbereidende fase dan ook een structuurwijzing plaats. Het beheerdersoverleg werd opgeheven en een bestuurlijk portefeuillehoudersoverleg onder voorzitterschap van de bestuurlijk portefeuillehouder Crisismanagement werd geïntroduceerd.



Figuur 3: Overzicht samenwerkingsstructuur voor de voorbereidende fase zoals deze in 2005 (deels) is geïntroduceerd en tot 2009 heeft gefunctioneerd. (*) uit bestuurscommissie regionale brandweer en GHOR van de H&OG.

Als uitgangspunt in deze meer formele samenwerking werd het principe dat nog steeds in Groningen bekend staat als het ‘dun-dak-op-stevige-kolommen’-principe opgetekend. Dat wil zeggen dat wordt uitgaan dat er ‘slechts’ een beperkte structurele multidisciplinaire ondersteuning wordt geleverd (in 2004 door de afdeling Crisismanagement van de regionale brandweer) en dat “elke betrokken discipline in het model Groningen zelf verantwoordelijk is voor de uitwerking, het beheer, de borging en de uitvoering van haar aandeel in Crisismanagement Groningen. Middels activiteitenplannen worden afspraken gemaakt over de te leveren inspanningsverplichting per discipline.”⁸²

Bijzondere rol van de CdK/provincie

Van belang is op te merken dat voor de provincie in het Groninger model, in tegenstelling tot de meeste regio's in Nederland, tot 2004 een bijzondere rol was weggelegd. Reden hiervoor was dat door de (toenmalige) 25 burgemeesters in de provincie was afgesproken dat de CdK bij gemeentegrensoverschrijdende incidenten als (technisch) voorzitter van het regionaal beleidsteam (RBT) zou optreden.⁸³ De provincie had het tevens op zich genomen om de woordvoering en de verslaglegging van het RBT voor te bereiden en ook beheerde ze het organisatieplan RBT. De provincie had daarmee niet alleen een toezichhoudende taak in het kader van de Wet rampen en zware ongevallen, maar tevens een algemenere rol in het kader van de voorbereiding op de crisisbeheersing.

Mede onder invloed van de landelijke ontwikkelingen met betrekking tot de vorming van de veiligheidsregio's vond in de regio Groningen een verdere formalisatie van de multidisciplinaire voorbereidende samenwerking plaats. Er werd gekozen voor een nieuwe “verbrede structurele en gestructureerde samenwerking” die het antwoord zou moeten zijn op de vrijblijvendheid in de multidisciplinaire voorbereidende samenwerking die (wederom) werd onderkend. Uitgangspunt voor de multidisciplinaire voorbereidende samenwerking bleef het ‘dun-dak-op-stevige-kolommen’-principe. Het ‘dunne-dak’, dat wil zeggen de ondersteunende afdeling Crisismanagement van de regionale brandweer, werd daarbij onder directe aansturing van de algemeen directeur HVD geplaatst.

Extern onderzoek als alibi

Voor een onderbouwing van de wijzigingen uit 2009 wordt door respondenten regelmatig verwezen naar een onderzoek dat door WagenaarHoes in 2008 werd uitgevoerd. Feitelijk bevat de rapportage van dit onderzoek geen enkel concreet element maar zijn belevingen en wensen over de inhoudelijke opbrengst van dit onderzoek in de discussies een eigen rol gaan spelen. Zoals bekend in de bestuurskunde geven onderzoeken vaak een alibi voor het verwezenlijken van eigen (institutionele) ambities.

Op 17 april 2009 werd de voorbereidende samenwerkingsstructuur in het *Collectief Convenant Crisisbeheersing* door de acht partners in crisismanagement formeel vastgesteld.

⁸² Partners Crisismanagement Groningen (2004). *Regionaal Beheersplan Rampenbestrijding regio Groningen 2005-2009*, p. 10 en 11.

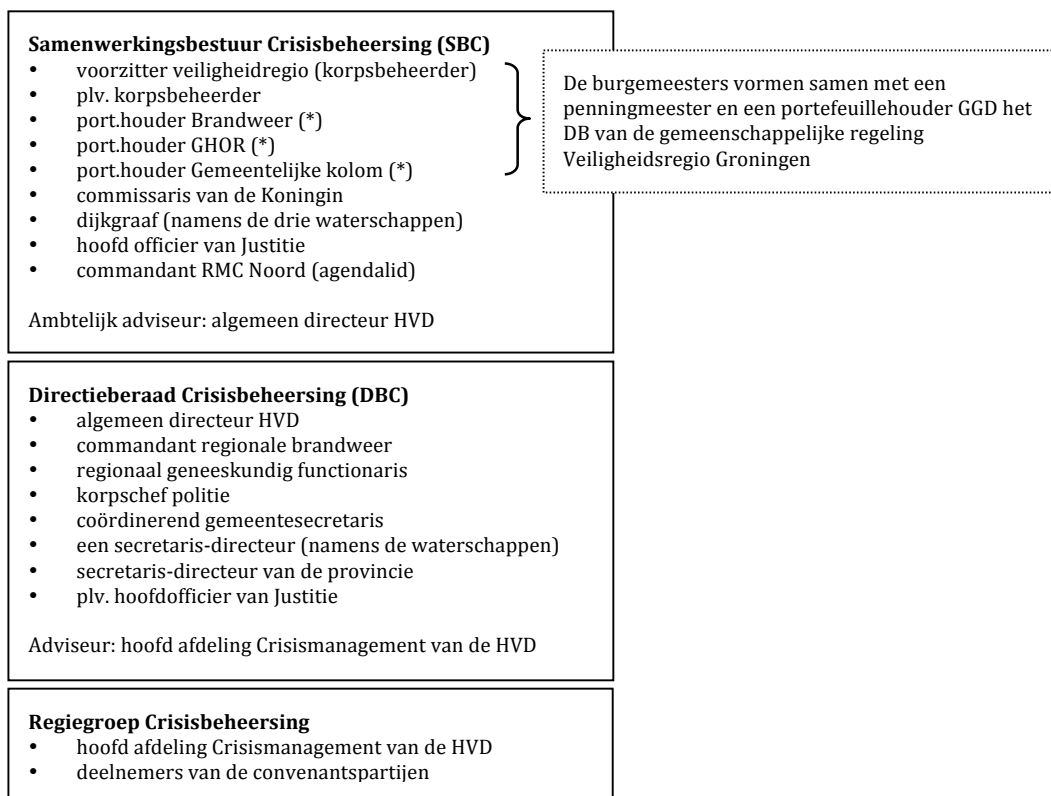
⁸³ In de meeste regio's werd deze rol door een coördinerend burgemeester ingevuld.

De rol van de CdK

De CdK werd lid van het SBC. Gezien de veranderde rol van de CdK bij inwerkingtreding van de Wet veiligheidsregio's op 1 oktober 2010 heeft de CdK zich als lid van het SBC teruggetrokken, ondanks het verzoek van het SBC (in casu de voorzitter) om toch deel te blijven nemen. De provincie was echter niet bereid om op bestuurlijk niveau betrokken te blijven bij het Groninger Model Crisismanagement. De provincie blijft nog wel op ambtelijk niveau betrokken (in DBC en de Regiegroep).

De voorbereidende samenwerking werd verder gestructureerd door het opstellen van het *Multidisciplinair Werkplan 2009-2010*. Volgens het *Collectief Convenant Crisisbeheersing* moest in het werkplan naast het multidisciplinair opleiden en oefenen vooral ook aandacht besteed worden aan de totstandkoming van wettelijk verplichte onderdelen (zoals het regionaal risicoprofiel, regionaal beleidsplan, regionaal crisisplan) en onderdelen die landelijk om aandacht vroegen (zoals het informatiemanagement: er was immers een landelijke afspraak met het ministerie dat alle veiligheidsregio's zouden bijdragen aan de landelijke uitrol van het door BZK ontwikkelde informatiesysteem Cedric). Ook moesten "realistische afspraken gemaakt worden ten aanzien van de benodigde capaciteiten van elke partner (...) om daarmee de totstandkoming van (...) het werkplan te realiseren."⁸⁴

⁸⁴ *Collectief Convenant Crisisbeheersing Groningen*.



Figuur 4: Overzicht huidige samenwerkingsstructuur voor de voorbereidende fase zoals deze in 2009 is geïntroduceerd en tot heden functioneert. (*) uit bestuurscommissie regionale brandweer en GHOR van de H&OG.

Observatie 1

De motivatie voor het *Collectief Convenant Crisisbeheersing* – en daarmee van de gekozen samenwerking(structuur) lag primair in de behoefte om de samenwerking strakker, dat wil zeggen minder vrijblijvend, te organiseren. Er lag verder geen *inhoudelijke* gezamenlijke visie op (de voorbereiding op) crisisbeheersing aan ten grondslag.

Observatie 2

De huidige samenwerkingsstructuur crisisbeheersing is ontstaan uit incrementele wijzigingen die historisch, institutioneel en menselijk verklaard kunnen worden, maar volgt niet uit een overkoepelende visie op effectieve samenwerking in de voorbereiding op crisisbeheersing.

Observatie 3

In het bijzonder is het huidige *Multidisciplinair Werkplan a) bottom-up* tot stand gekomen op basis van de operationele gedachten van de betrokken diensten en b) op grond van Haagse wensen, maar niet op basis van een bestuurlijke discussie over waar het beste de beschikbare capaciteit voor de voorbereiding op crisisbeheersing aan besteed kan worden.

8.4 Feiten over en reflecties op het functioneren van de huidige samenwerkingsstructuur crisisbeheersing

Uit de verschillende voortgangsrapportages, verslagen van vergaderingen en bijeenkomsten en de gehouden interviews blijkt dat het leveren van de capaciteit die nodig is om uitvoering te kunnen geven aan (de afspraken die zijn gemaakt in het kader van) het *Collectief Convenant Crisisbeheersing* c.q. het *Multidisciplinaire Werkplan* op onderdelen stagneert. Deze capaciteit moet op grond van het 'dun-dak-op-stevige-kolommen'-principe uit de verschillende kolommen worden gehaald. Gemaakte multidisciplinaire afspraken worden daarmee niet nagekomen wat met name op de werkvloer (Regiegroep, afdeling Crisismanagement) tot frustraties en een suboptimale werkhouding en -sfeer heeft geleid.

Observatie 4

De samenwerking(structuur) heeft vooralsnog niet datgene opgeleverd dat met de instelling ervan werd beoogd: het voorkomen van vrijblijvendheid in de voorbereidende samenwerking door het aanbrengen van meer structuur.

In dit onderzoek is vanzelfsprekend nagegaan waar de diepere redenen liggen voor het niet slagen van de samenwerkingsstructuur crisisbeheersing in wat als de primaire doelstelling ervan werd gezien, namelijk het voorkomen van vrijblijvendheid. Waar tot nu toe vooral op feiten kon worden gebouwd, spelen vanaf hier vooral de reflecties van respondenten de belangrijkste rol.

Een eerste vraag die wij consequent hebben gesteld is wat effectieve voorbereiding op crisisbeheersing betekent voor de respondenten. Door bijna alle respondenten is aangegeven dat zij dit vooral zien als het elkaar leren kennen als organisaties en personen zodat men tijdens crises snel kan samenwerken. *"Je moet weten wie je tegenkomt en wie je moet alarmeren"* is een veel gebezigde uitspraak. In die zin zien de meeste respondenten een meerwaarde in een samenwerking met de acht partners crisismanagement zoals deze vanaf eind jaren negentig organisch is gegroeid. Het multidisciplinair oefenen wordt dan ook zeer gewaardeerd.

We benadrukken dat hiermee niet is gezegd dat de samenwerking zich in de praktijk ook heeft bewezen: de laatste jaren hebben zich geen RBT-incidenten voorgedaan waarbij de samenwerking beproefd is. De leden van de Regiegroep hebben aangegeven geen knelpunten te ervaren als het om de samenwerking tijdens incidenten gaat. De evaluatieverslagen van de GRIP-incidenten bieden onvoldoende houvast om een verband te kunnen leggen met de effectiviteit van het optreden.

Hoewel men dus een meerwaarde ziet dan wel ervaart heeft het merendeel van de respondenten twijfels bij de gekozen samenwerkingsstructuur en de wijze waarop de samenwerking de laatste jaren verloopt. Een aantal heeft zich daar zelfs zeer ontevreden over uitgelaten. De rode draad van de twijfels en ontevredenheid als het gaat om de samenwerkingsstructuur is dat men vindt dat deze tot veel bureaucratie en stroperigheid heeft geleid. Verschillende respondenten gaven aan daardoor geen energie meer te krijgen van de samenwerking, waardoor *"vergaderingen worden overgeslagen"* of men *"niet altijd meer serieus aan de discussie meedoet."*

Soms zijn namen belangrijk: de term *Samenwerkingsbestuur* Crisisbeheersing (SBC) roept onjuiste verwachtingen en ambtelijke reflexen op. Feitelijk *bestuurt* het SBC niet, er is immers niet zoiets als stemrecht, centraal budget of capaciteit etc. Het SBC is een overleg van in meerderheid bestuurders die tezamen spreken over hun gezamenlijke inspanning ten behoeve van de voorbereiding op crisisbeheersing.

De taken en rollen van aanwezigen in het SBC die geen bestuurlijk mandaat hebben zijn daarmee al op voorhand onhelder (zoals van de portefeuillehouders Brandweer, GGD/GHOR, Politie en Gemeentelijke Kolom of van de vertegenwoordiger van Defensie).

De ambtelijke reflex is het inrichten van een 'stukken-structuur' middels welke over projecten gerapporteerd kan worden en de agenda van het SBC kan worden gevuld.

We benadrukken dat hiermee niet is gezegd dat er op multidisciplinair vlak helemaal geen goed werk is verricht. Op onderdelen is dat volgens opgave wel degelijk aan de orde. Als meest recentelijk voorbeeld kan de regionale campagne 'Je hebt meer in huis dan je denkt' daarvoor dienen, deze is zelfs landelijk in de prijzen gevallen. Dit wordt echter beoordeeld als zijnde niet het gevolg van de samenwerking(structuur) maar eerder dankzij de inzet van individuele mensen. Dit past bij de reflectie van de respondenten die in eerdere jaren betrokken zijn geweest bij de samenwerking en hebben aangegeven dat het wegvallen van een aantal aanjagers (voormalig CdK en portefeuillehouder Crisismanagement als voorzitter van het directeurenoverleg en de brandweer als organisatie) van invloed is op de suboptimale samenwerking. Het resultaat is, zo karakteriseerde een lid van het SBC treffend de samenwerking op dit moment, dat *"we elkaar beleefd aan het werk houden"*.

Ambtelijk is het duidelijk dat voor de kolommen crisisbeheersing geen eerste prioriteit (meer) heeft. Het dunne dak, de afdeling crisismanagement, heeft daarmee een ondankbare rol. De uithuizing van de afdeling crisismanagement van regionale brandweer naar een stafsectie direct onder de algemeen directeur HVD heeft er als automatisch toe geleid dat ook voor de brandweer er sprake is van een nu gelimiteerde inspanning waar voorheen gaten nog werden dichtgelopen met inzet van reguliere brandweerstafcapaciteit. De inzet van de politie wordt conform het landelijke beeld altijd al gekenmerkt door zeer beperkte beschikbaarheid voor de voorbereiding op crisisbeheersing vanwege de hoge dagelijkse (politieke) druk die de sociale onveiligheid oplevert. De constructieve houding van de waterschappen wordt door alle partijen als positief beschouwd maar verrast niet. De waterschappen stellen immers zelf dat (water)crisisbeheersing hun kerntaak is en onderkennen dat zij deze taak niet alleen kunnen uitvoeren.

Meer in het algemeen geldt voor de acht betrokken partijen dat het institutionele belang dat zij bij crisisbeheersing hebben ongelijksoortig is. De formele structuur die uitgaat van gelijkwaardigheid houdt daar feitelijk onvoldoende rekening mee zodat bijvoorbeeld de betrokken medewerkers in de Regiegroep geconfronteerd worden met verwachtingen waarvoor zij geen institutionele dekking hebben.

Een bijzondere functionaris is de algemeen directeur van de HVD die bestuurlijk adviseur is van de burgemeester van Groningen (o.a. in zijn functie als voorzitter veiligheidsregio) en 'collegiaal' voorzitter van het Directiebestuur waaraan o.a. 'zijn' directeuren brandweer en GGD deelnemen. Hoewel de betrokkenen er geen serieus probleem in zeggen te zien, staat het bestuurskundig buiten kijf dat een dergelijke

constructie tot moeizame aansturingsmogelijkheden leidt. De duidelijke verbintenis met de gemeente Groningen maakt de positie richting actoren buiten de gemeentelijke dienst onhelder. Met andere woorden, de algemeen directeur is belast met een lastig uit te voeren taak. Feitelijk is voor de functie van voorzitter van het DBC inspirerend inhoudelijk leiderschap vereist om in de complexe context en zonder formele bevoegdheden vooruitgang te kunnen boeken.

Dat het Samenwerkingsbestuur c.q. het Directiebestuur de multidisciplinaire voorbereiding *aanstuurt* wordt door geen van de respondenten in de praktijk als zodanig ervaren. Door bijna alle respondenten wordt aangegeven dat de meeste activiteiten *bottom-up* tot stand komen. Door de leden van de Regiegroep zelf is aangegeven dat zij behoefte hebben aan een richting, 'de stip op de horizon'.

Een complicerende factor voor de mogelijkheid tot sturing door het Samenwerkingsbestuur is het verschil in mandaat dat de vertegenwoordigers van zeven van de acht betrokken partijen in dat bestuur hebben: voor vier partijen die onder (verlengd) lokaal gezag vallen geldt dat de eindverantwoordelijke lokaal bestuursders 'aan tafel' zitten. Evenzo zit de bestuurder van het waterschap aan tafel. Voor de vertegenwoordigers van het Openbaar Ministerie en Defensie geldt nadrukkelijk dat zij maar beperkt mandaat hebben.⁸⁵ Een bestuurlijk vertegenwoordiger van de provincie ontbreekt momenteel zelfs geheel in het Samenwerkingsbestuur.

Op onze vragen naar oplossingsrichtingen die respondenten zelf zien, is meerdermalen aangegeven dat oplossingen wel moeten passen binnen het gepercipieerd eigen (institutioneel) belang. Deze belangen verschillen sterk per persoon en dienst. In het bijzonder wordt sterkere bestuurlijke aansturing niet zomaar wenselijk geacht door de ambtelijke top. Dit past in onze eigen observatie dat:

Observatie 5

De huidige samenwerkingsstructuur crisisbeheersing zich kenmerkt door een *bottom-up* bureaucratie waar men vriendelijk, maar niet open, met elkaar samenwerkt. Een belangrijke obstructie voor verbetering is de afwezigheid van bestuurlijke (visie op) aansturing.

Een bestuurskundig bekende oplossing die door sommige respondenten wordt gepropageerd is het verkrijgen van meer centrale bevoegdheden om de partners aan te kunnen sturen. Wij kunnen kort zijn over de bewezen ineffectiviteit daarvan in een netwerk van partners met eigen wettelijke bevoegdheden en financieringsstructuren.

De bestuurlijke vraag die als eerste voorligt is wat de essentie van de multidisciplinaire voorbereiding op crisisbeheersing is zodat daarvan afgeleid kan worden welke inspanningen en eventueel (!) verbeteringen gepleegd moeten worden.

⁸⁵ In artikel 2 van het *Collectief Convenant Crisisbeheersing* staat: 'Voor zover nodig hebben de bestuurlijk afgevaardigden mandaat van de besturen waarvan zij de vertegenwoordiger zijn voor de verantwoordelijkheden genoemd in dit convenant.' Merk dus op dat deze bepaling daarmee geen betekenis heeft voor de vertegenwoordigers van het Openbaar Ministerie en Defensie.

8.5 De relatie met de H&OG / HVD ook in het kader van de Wet veiligheidsregio's

Niet alleen onze opdracht, maar ook de verwevenheid in de perceptie van de respondenten tussen het Samenwerkingsbestuur en het bestuur van de H&OG maakt dat wij kort ingaan op de vormgeving van de H&OG-regeling.

Sinds 1997 bestaat de gemeenschappelijke regeling Hulpverlening & Openbare Gezondheidszorg (H&OG) met de Hulpverleningsdienst (HVD) als uitvoeringsorgaan.

De H&OG kent vanzelfsprekend een algemeen bestuur en een dagelijks bestuur die alle andere verantwoordelijkheden dan de formele verantwoordelijkheid voor het vaststellen van de jaarstukken heeft gemandateerd aan haar twee bestuurscommissies 'regionale brandweer en GHOR' en 'GGD'. Deze bestuurscommissies bestaan uit de burgemeesters respectievelijk de wethouders/burgermeesters van alle deelnemende gemeenten. Het dagelijks bestuur bestaat naast de voorzitter en een penningmeester uit portefeuillehouders die overigens geen beschreven taken/bevoegdheden hebben, maar die (op twee na) wel zitting hebben in het SBC.

Observatie 6

Door instelling van deze vorm van bestuurscommissies ontstaat er een stapeling van vergaderingen van de bestuurscommissies en het algemeen bestuur waartussen de scheiding volgens de respondenten slechts een symbolische betekenis heeft. Ten minste kan gesteld worden dat een dergelijke virtuele scheiding geen betekenis heeft voor het creëren van meer bestuurlijke betrokkenheid en/of slagkracht.

De uitvoeringsdienst HVD van de H&OG bestaat uit twee vakdirecties 'Brandweer Stad en Regio Groningen' en 'GGD Groningen' (onder de laatste valt ook de GHOR-functie). Deze directies worden ondersteund door de directie Middelen. De HVD wordt geleid door een Algemeen Directeur en twee vakdirecteuren en een directeur Middelen.

De Wet veiligheidsregio's (Wvr) benoemt de verplichte gemeenschappelijke regeling veiligheidsregio als het instrument voor (betere) multidisciplinaire samenwerking. De Wvr gaat daarom uit van:

- één gemeenschappelijke regeling voor regionale brandweer en GHOR
- een convenant met de politie (in casu het regionaal college) over samenwerking
- uitnodiging van de hoofd officier van justitie en de voorzitter van het waterschap om *deel te nemen* aan de bestuursvergaderingen⁸⁶
- uitnodiging van de CdK om *aanwezig* te zijn bij de bestuursvergaderingen.⁸⁷

In de totstandkoming van de Wet veiligheidsregio's is net zoals in eerdere wetten en circulaire onderkend dat de opgave aan gemeenten (al dan niet in regionaal verband) om de voorbereiding op crisisbeheersing te coördineren formeel alleen gezien kan worden als een verplichting met betrekking tot de eigen voorbereiding (van diensten

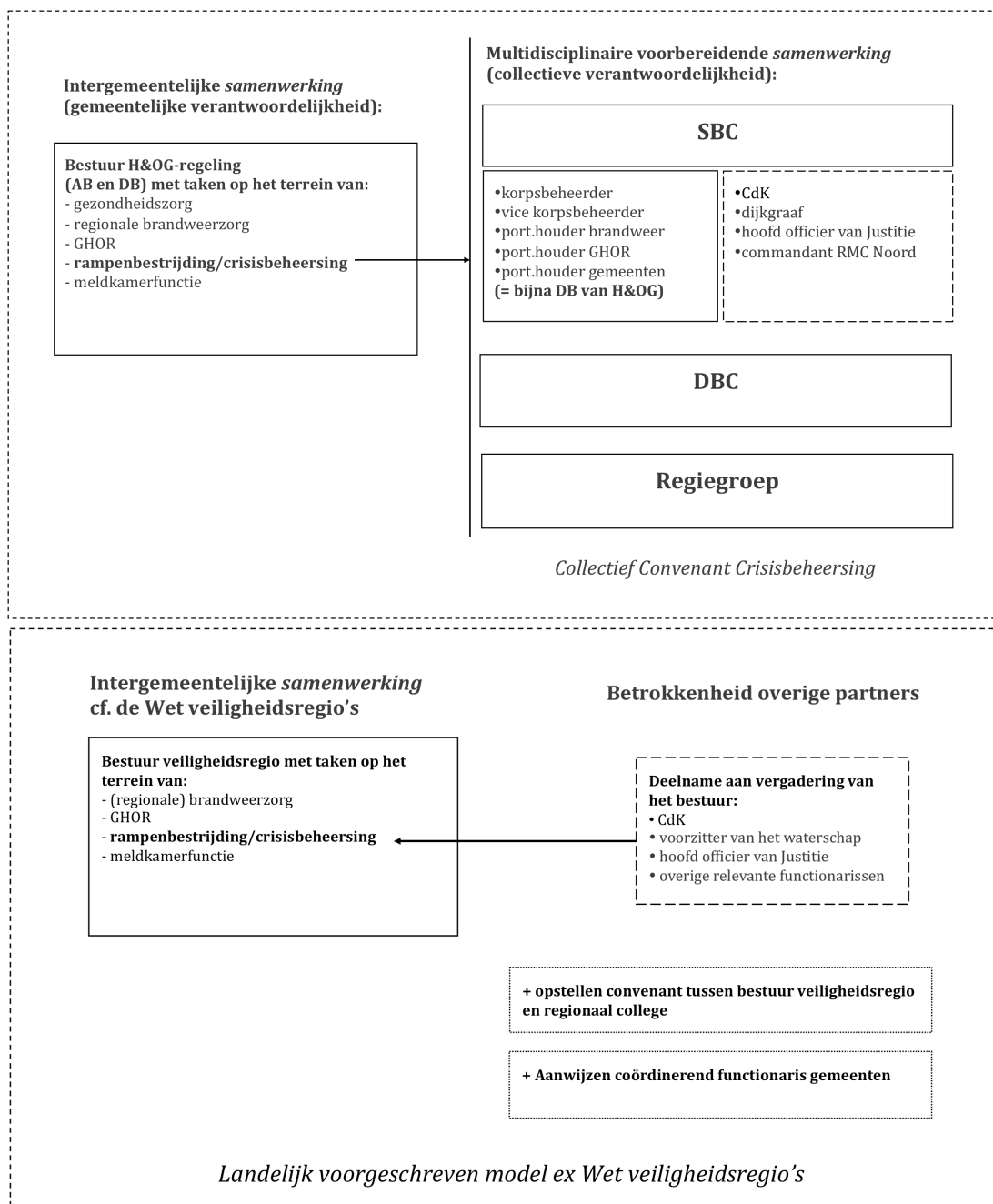
⁸⁶ De hoofdofficier en de dijksgraaf worden daarmee in staat gesteld de besluitvorming van het bestuur van de veiligheidsregio te volgen en waar nodig een inbreng te leveren vanuit de belangen van de organisaties die zij vertegenwoordigen. Zij kunnen onderwerpen op de agenda plaatsen, maar hebben verder geen stemrecht in de vergadering.

⁸⁷ De CdK (of zijn vertegenwoordiger) wordt daarmee alleen uitgenodigd als toehoorder. De CdK heeft geen inbreng in de vergadering, kan niets op de agenda plaatsen en heeft (ook) geen stemrecht.

die onder al dan niet verlengd lokaal bestuur vallen). De taak tot coördinatie van de voorbereiding van andere partners in de crisisbeheersing, al dan niet privaat, kan alleen gezien worden als een inspanningsverplichting van onbenoemde intensiteit waarvoor geen rijksmiddelen ter beschikking zijn gesteld en waartoe bevoegdheden ontbreken. De start van het Groningermodel paste daarmee binnen de (verlengd) lokale verantwoordelijkheid, maar voor de coördinatie van de voorbereiding van de huidige acht partners kunnen de gemeenten geen verantwoordelijkheid dragen.

In figuur 5 wordt een schematische vergelijking gegeven van het Groninger samenwerkingsmodel (cf. gemeenschappelijke regeling en *Collectief Convenant Crisisbeheersing*) en het voorgeschreven samenwerkingsmodel ex Wet veiligheidsregio's.

Het zal meteen duidelijk zijn dat het huidige Groninger model in essentie al aan deze vormvereisten voldoet. Afgezien van enkele 'technicalities', waarvan de aanwezigheid van een coördinerend functionaris voor de gemeentelijke processen de meest opvallende is, heeft de Wet veiligheidsregio's daarmee á priori geen feitelijke bijzondere betekenis voor het Groninger model van samenwerking.



Figuur 5: Vergelijking van het Groninger samenwerkingsmodel en het voorgeschreven model ex Wet veiligheidsregio's.

8.6 Samenvattende conclusies

Groninger conclusie 1: het Groninger model is ontstaan door en gebouwd op bestuurlijke en operationele aanjagers 'binnen de gemeentelijke verantwoordelijkheid' die geactiveerd werden door een gebleken operationele noodzaak, namelijk de in eerste instantie suboptimale reactie op het hoog water van 1995. Praktijkervaring van drie jaar later liet significante (en snel bereikte) verbetering zien.

Wetenschappelijke bevinding 1: (Sturing geven aan) de voorbereiding op de crisisbeheersing vergt inhoudelijke betrokkenheid omdat de frequentie waarmee crises voorkomen zo gering is dat formele verantwoordelijkheid het altijd aflegt tegen de dagelijkse (politieke en maatschappelijke) druk.

Wetenschappelijke bevinding 1 is met nadruk geen ingebrekestelling van diegenen die in het brandpunt van de dagelijkse politieke en maatschappelijke druk staan. Het is echter wel noodzakelijk voor diegenen om dat in te zien en daarmee binnen de structuur mogelijkheden te creëren voor vrijwillige aanjagers.

Groninger conclusie 2: In deze eeuw bleek verdere verbetering van de (voorbereiding op) samenwerking binnen de crisisbeheersing lastig. Diverse structuurwijzigingen hebben feitelijk slechts geleid tot het wegvallen van de noodzakelijke aanjagers en een verdere bureaucratisering.

Wetenschappelijke bevinding 2: Voor alle vakdomeinen geldt 'de wet van de afnemende meeropbrengst' en 'de wet van de woekerende professie'.

De 'wet van de afnemende meeropbrengst' stelt dat verbetering steeds meer investeringen kosten naarmate het niveau hoger wordt. Ook voor crisisbeheersing geldt dit zodat een bewuste (bestuurlijke) keuze noodzakelijk is waar de schaarse middelen gericht kunnen worden besteed.

De 'wet van de woekerende professie' stelt dat professionals en professionele organen de neiging hebben tot een steeds verdergaande bureaucratisering onder ander vanwege een wens tot steeds meer borging. Deze beweging vergt echter investeringen in het ambtelijk apparaat die niet perse tot inhoudelijke verbeteringen leiden.

Groninger conclusie 3: De Groningse samenwerking op het terrein van de voorbereiding op crisisbeheersing is professioneel georganiseerd op basis van een ideaaltypische gelijke inbreng van de acht betrokken partijen.

Voor de acht betrokken partijen geldt dat het institutionele belang dat zij bij crisisbeheersing hebben ongelijksoortig is. Ook het mandaat dat de verschillende vertegenwoordigers van de acht partijen hebben is onvergelijkbaar. De formele structuur die uitgaat van gelijkwaardigheid houdt daarmee feitelijk onvoldoende rekening zodat teleurstelling op alle niveaus onvermijdelijk is.

Groninger conclusie 4: De invoering van de Wet veiligheidsregio's geeft geen noodzaak tot ingrijpende veranderingen van het Groninger Model maar biedt daar wel een kans toe, als altijd ten goede en ten kwade.

Ons voorstel zou zijn om de huidige herziening van de H&OG regeling te zien in relatie tot de evaluatie van het *Collectief Convenant Crisisbeheersing* (de huidige samenwerkingsstructuur crisisbeheersing). Kom tot een simplificatie van de multidisciplinaire samenwerkingsstructuur die aan vrijwillige aanjagers bewust een nadrukkelijke rol geeft in de voorbereiding op de crisisbeheersing.

Bijlage 1

Respondenten

Leden van het Samenwerkingsbestuur (SBC):

P. Rehwinkel, burgemeester Groningen (voorzitter)
 Y. van Mastrigt, burgemeester Hoogezand-Sappemeer
 B. Fennema, burgemeester Zuidhorn
 M. Boumans, burgemeester Haren
 A. Meijerman, burgemeester Veendam
 H. van 't Land, dijkgraaf waterschap Noorderzijlvest
 L. den Hollander, hoofd officier van justitie OM Groningen
 E. Wiersema, hoofd operatiën RMC Noord

Leden van het Directiebestuur:

H. Morssink, directeur HVD (voorzitter)
 Th. Faber, regionaal commandant brandweer
 A. de Jonge, directeur GGD/GHOR
 O. Dros, korpschef politie
 F. Wiertz, gemeentesecretaris Hoogezand-Sappemeer
 H. Küpers, secretaris-directeur waterschap Hunze en Aa's
 A. de Geus, afdelingshoofd beleid en strategie OM Groningen
 E. Wiersema, hoofd operatiën RMC Noord
 H.J. Bolding, provinciesecretaris provincie Groningen

Leden van de Regiegroep (in een groepssessie):

S. Benus (GHOR)
 H. Van der Leij (Waterschappen)
 H. Thomassen (OM)
 F. Kazemier (Provincie)
 R. Knoop (Brandweer)
 H. Dam (afdeling Crisismanagement)
 M. Eelssema (Gemeenten)
 H. Bos (Gemeenten)
 M. Latour (Politie)
 S. Klaassens (afdeling Crisismanagement)
 J. Haasjes (afdeling Crisismanagement)
 L. Mees (Voorlichting)

Overige respondenten

H. Alders (voormalig commissaris van de Koningin)
 J. Dolfing (hoofd officier van justitie van parket Gelderland, voormalig lid DBC)
 B. Meijberg (HVD)
 M. van Wieringen (HVD)

Bijlage 2

Uitwerking van de subdoelen van het onderzoek

Ad A: Beschrijving samenwerking en samenwerkingsvorm

1. Hoe ziet de bestaande samenwerking en samenwerkingsvorm eruit in de koude fase?
Met andere woorden: Hoe is een en ander georganiseerd / waaruit bestaat de feitelijke (bestuurlijke) samenwerking?
2. Met welk doel is tot de huidige samenwerking/samenwerkingsvorm gekomen, zowel feitelijk (dat wil zeggen in vastgestelde documenten) als in de perceptie van de 8 deelnemende partijen?
3. Welke onderdelen/onderwerpen dien(d)en multidisciplinair te worden opgepakt en welke monodisciplinair? Maw: geef een nadere beschrijving van de mono-kolom-versus-multi-dak-aanpak, waarbij ook expliciet wordt ingegaan op 'de dikte' van de kolommen versus 'de dikte' van het dak.
4. Wie is, als het gaat om de samenwerking, waarvoor verantwoordelijk?

Ad B: Beschrijving samenwerking in de praktijk

1. Hoe verloopt de samenwerking in de praktijk?
 - Daarbij wordt onderscheid gemaakt naar de samenwerking in de verschillende gremia (Samenwerkingsbestuur, Directiebestuur, Regiegroep, projectgroepen in relatie tot de mono-kolom-versus-multi-dak-aanpak) en in de *repressieve fase*.

Intermezzo: repressieve fase

De focus van de evaluatie richt zich primair op de (structuur van de) samenwerking in de koude/voorbereidende fase. Samenwerking in de koude/voorbereidende fase is geen doel op zich maar is vooral bedoeld om in de warme/repressieve fase adequaat te kunnen optreden. Dat betekent dat de samenwerking in de koude/voorbereidende fase ook beoordeeld zal moeten worden in relatie tot de warme/repressieve fase.

- Apart wordt aandacht besteed aan de rol(len)/inbreng van de verschillende partijen. Wat is hun inbreng/meerwaarde? Hoe worden de verantwoordelijkheden opgepakt?
2. Wat levert de samenwerking op in relatie tot een effectieve/goede crisisbeheersing?
Apart dient aandacht besteed te worden aan de mono-kolom-versus-multi-dak-aanpak.
 3. Is de financieringssysteem van invloed (geweest) op de samenwerking?

Ad C: Beschrijving good practices in andere regio's?

1. Voor welke (bestuurlijke) samenwerkingsstructuur hebben andere regio's gekozen en waarom?
2. Welke (bestuurlijke) samenwerkingsstructuur ziet het ministerie van BZK als *good* en *bad practice* en waarom?

Ad D: Hoe ziet de samenwerking er in de toekomst uit?

1. Is de gekozen samenwerking(svorm) een 'juiste'?'
'Juist' in de zin:
 - dat in de praktijk tot een effectieve/goede crisisbeheersing wordt gekomen
 - dat de samenwerking(svorm) in de praktijk ook praktisch uitvoerbaar/werkbaar is (ook in relatie tot de bevoegdheden/verantwoordelijkheden)
 - dat wordt voldaan aan de eisen in de Wet veiligheidsregio's.
2. Zo ja, waarom wel? Zo nee, wat zou er anders moeten om wel tot een 'meer optimale' samenwerking(svorm) te komen?
3. Hoe verhouden de bestuursvorm ex Wvr en het Samenwerkingsbestuur zich tot elkaar? In het bijzonder: is het mogelijk om het wettelijke verplichte veiligheidsbestuur (ex Wvr) en het Samenwerkingsbestuur werkbaar te combineren?

Bijlage 3

Producten van de afdeling Crisismanagement

Hieronder staat ter illustratie een aantal producten van de afdeling Crisismanagement opgesomd, over de periode 2008 – 2010, die zij zelf als succes hebben aangemerkt.

