



Gemeenten

RAPPORT

Hoe doen we het effectiever en efficiënter in de regio Drenthe?

Een onderzoek naar de mogelijkheden voor een kwalitatief betere crisisbeheersing

Inhoud

1	Inleiding	2
2	Drie uitgangspunten: de basis voor de functionele specificaties	6
3	De functionele specificaties	8
3.1	Inleiding	9
3.2	Drie hoofdlijnen van regionale crisisbeheersing in termen van prestaties	10
3.3	Functionele specificaties voor de voorbereidende fase per hoofdlijn	11
3.4	Functionele specificaties voor de hectische fase in de responsfase per hoofdlijn	13
3.5	Functionele specificaties voor de multidisciplinaire coördinatiefase in de responsfase per hoofdlijn	15
3.6	Functionele specificaties voor de herstelfase in de responsfase per hoofdlijn	16
4	De regionale crisisorganisatie: het ontwerp op hoofdlijnen	18
4.1	Inleiding	18
4.2	Uitgangspunten bij het ontwerp	19
4.3	De crisisorganisatie: het raamwerk	19
5	De testfase: voldoet de nieuwe crisisorganisatie aan wat is beoogd?	24
5.1	Inleiding	24
5.2	De testen	25
5.2	Bevindingen	26
5.2	Conclusie	28
6	Het geheel overziend	29
BIJLAGEN		31
B1	Definities	32
B2	De (opschaling van de) crisisorganisatie voor de hoofdlijn 'fysiek bieden van acute zorg'	33
B3	De (opschaling van de) crisisorganisatie voor de hoofdlijn 'informereren'	35
B4	De (opschaling van de) crisisorganisatie voor de hoofdlijn 'duiden'	37
B5	Evaluatie testdag 19 november 2010	39
B6	Evaluatie testdag 4 februari 2011	57
B7	Onafhankelijk observatierapport Ron de Wit	75

Hoofdstuk 1

Inleiding

‘Toen milieuarts Henk Jans op de dag van de ramp de Moerdijkse burgemeester Wim Denie hoorde verklaren dat de enorme brand bij Chemie-Pack ‘geen gevaar had opgeleverd voor de volksgezondheid’, sloeg hem de schrik om het hart. ‘Geen gevaar? De horizon zag zwart van de rook!’ memoreert Jans. ‘Ik dacht: wat voor week ga ik tegemoet? Hoe kan ik deze onzinuitspraak nog herstellen?’ Jans is de geneeskundig adviseur in het team dat de regionale crisis rond Chemie-Pack coördineert. Hij beseftte direct dat Denie’s uitspraak een vertrouwensbreuk opleverde met de bevolking: ‘Zie dat maar weer eens terug te winnen’.¹

‘Op het optreden van de burgemeester van Moerdijk na de grote brand bij Chemie-Pack is veel kritiek geweest. Hij zou slecht hebben gecommuniceerd en goeddeels onzichtbaar zijn geweest.’²

De brand in Moerdijk op 12 januari begin dit jaar heeft (weer) laten zien dat communicatie door de overheid met de bevolking niet eenvoudig is: het eerlijk schetsen van de dilemma’s die spelen, vertellen welke informatie je als overheid wel en niet hebt, maar ook inspelen op de emoties en gevoelens die leven bij de bevolking zijn belangrijke onderdelen in die communicatie. De burgemeester vervult in dit proces als *boegbeeld* van de overheid enerzijds en als *burgervader* anderzijds een cruciale rol.³ De brand in Moerdijk liet duidelijk zien dat voor (het verloop van) de crisisbeheersing, de (overheids)relatie met de eigen bevolking, maar ook voor zijn persoonlijk functioneren het van belang is dat hij die rol vanaf het begin zo goed mogelijk invult.⁴ De burgemeester dient kortom ‘zichtbaar leiding [te] geven aan de samenleving’.⁵

Naast deze twee rollen heeft de burgemeester nog een rol te vervullen en dat is de rol van *opperbevelhebber*. Wie echter goed kijkt naar de wijze waarop in Nederland de regionale crisisorganisaties zijn vormgegeven, moet constateren dat er een zeker spanningsveld bestaat als het gaat om de invulling van al deze rollen. De regionale crisisorganisaties zijn al vanaf midden jaren tachtig primair ingericht om de burgemeester in zijn rol als opperbevelhebber te ondersteunen: als voorzitter van een gemeentelijk beleidsteam en geholpen door zijn adviseurs van onder andere de verschillende hulpverleningsdiensten wordt van hem verwacht dat hij ver van waar de crisis zich afspeelt, in het gemeentehuis, strategische beslissingen neemt.⁶ De drielagen commandostructuur CoPI – ROT – GBT is daarbij een (hulp)middel om informatie afgestemd en geverifieerd bij de burgemeester op tafel te krijgen zodat hij zijn besluiten weloverwogen kan nemen. In opleiding en oefening wordt deze rol al sinds de invoering ervan in de jaren tachtig van de vorige eeuw, keer op keer benadrukt. Het zijn van opperbevelhebber is niet alleen een invulling van zijn formele verantwoordelijkheid, maar biedt de burgemeester ook enige zekerheid/houvast dat hij ‘over de crisis gaat’.

De onderkenning dat de rol van de burgemeester als boegbeeld/burgervader steeds belangrijker is geworden, heeft echter niet tot een verschuiving van de focus op de rol van opperbevelhebber als onderdeel van de regionale crisisorganisatie geleid. Integendeel. Met het van kracht worden van de Wet veiligheidregio’s is die focus juist alleen nog maar versterkt.⁷ Maar hoe moet een burgemeester zijn rol als boegbeeld/burgervader nu praktisch invullen als hij tegelijkertijd, ver weg van de samenleving, in het gemeentehuis, als opperbevelhebber sturing moet geven aan de crisis?

1 ‘Paternalisme moet uit crisiscommunicatie’ in De Volkskrant, d.d. 15 januari 2011.

2 ‘Burgemeester Moerdijk stapt op om brand’ in De Volkskrant, d.d. 15 januari 2011.

3 Zie ook *De gemeente als professionele kolom in de rampenbestrijding en crisisbeheersing* (2008) van de Taskforce Gemeentelijke processen van de commissie Rombouts of de *Handreiking bestuurlijk handelen bij crises* van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters.

4 Waar zijn en hij staat moet vanzelfsprekend ook haar en zij gelezen worden.

5 Uitspraak van Don Berghuijs, geciteerd in Van Duin (2011), *Veerkrachtige crisisbeheersing*, p. 72.

6 De rol van opperbevelhebber is zelfs juridisch verankerd in artikel 5 Wet veiligheidsregio’s (voorheen artikel 11 Wet rampen en zware ongevallen).

7 In het onderliggende besluit is nu juridisch verankerd dat het bestuur van de veiligheidsregio zorg draagt voor de regionale crisisorganisatie en schrijft zij voor waaruit deze organisatie ten minste moet bestaan (inclusief de verschillende functionarissen per team).

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.'*⁸

Wie nog wat dieper kijkt naar het functioneren van de regionale crisisorganisatie, en meer in het bijzonder naar de drie-lagen commandostructuur CoPI – ROT – GBT, moet constateren dat er een discrepantie bestaat tussen het theoretische concept enerzijds en het daadwerkelijk functioneren in de praktijk anderzijds. Evaluaties van crises van de afgelopen 20 jaar laten zien dat in de (weerbarstige) praktijk van een crisis datgene dat vooraf bedacht en beoefend is op belangrijke onderdelen toch niet uit de verf komt. Een gevolg is dat na iedere (geëvalueerde) crisis een aantal dezelfde knelpunten zichtbaar is die variëren van de eerste beeldvorming die niet compleet en accuraat is, de moeizame informatievoorziening tussen de verschillende lagen, de operationele zuigkracht in de relatie tussen (G)BT en ROT tot de vertraging in het besluitvormingsproces.

Ook in de regio Drenthe heeft men dit aan den lijve ervaren. In 2007 en 2009 vonden twee incidenten plaats waar de regionale crisisorganisatie in Drenthe voor de bestrijding in haar volle omvang, dat wil zeggen tot aan het gemeentelijk beleidsteam, heeft gefunctioneerd (opschaling tot GRIP 3). Het ging om 'het incident in een dierenwinkel in Hoogeveen' wat uiteindelijk leidde tot het in quarantaine houden en ontsmetten van mensen en 'de brand in De Punt' waarbij drie brandweermannen kwamen te overlijden. Mede naar aanleiding van deze incidenten onderkende men in Drenthe dat de huidige regionale crisisorganisatie voor de in essentie ongeoefende deelnemers tot suboptimaal optreden kan leiden, waardoor de beoogde multidisciplinaire coördinatie en het 'zichtbaar leiding geven aan samenleving' door het samenspel van CoPI – ROT – GBT feitelijk maar beperkt tot stand kan komen. 'In essentie ongeoefend' slaat hier op het feit dat de deelnemers in een bijzondere situatie (urgentie, tijdsdruk en onzekerheid) moeten opereren in een setting die zij hoogstens enkele malen per jaar beoefenen en die sterk afwijkt van de wijze waarop zij dagelijks opereren.

In het verlengde daarvan speelt ook nog een ander punt. De regionale crisisorganisaties in Nederland – en dus ook in Drenthe – zijn de afgelopen 25 jaren doorontwikkeld tot de huidige geprofessionaliseerde standaard.⁹ Deze geprofessionaliseerde standaard⁹ is voor een belangrijk deel gebaseerd op grootstedelijke risico's.

Intermezzo: De GRIP-regeling

De GRIP-regeling bijvoorbeeld is in de regio Rotterdam-Rijnmond tien jaar geleden ontstaan uit een behoefte die men daar, gezien de risico's in Rotterdam-Rijnmondse, had. Uiteindelijk is een referentiekader GRIP, dat gebaseerd is op de Rotterdamse GRIP-regeling in 2006 door de koepels vastgesteld als dé standaard voor een gecoördineerde opschaling van de commandostructuur in Nederland.

In de regio Drenthe heeft men ervaren dat de huidige standaard als het gaat om (een kwalitatieve invulling van) de crisisorganisatie feitelijk 'te groot is' voor de Drentse situatie, als de beschikbaarheid van personeel in ogenschouw wordt genomen. Drenthe is immers een overwegend dunbevolkt plattelandsgedebied en het is dan ook zelfs niet realistisch om alle bedachte piketten te vullen met deelnemers die adequaat opgeleid en enkele malen per jaar geoefend worden.

⁸ *De gemeente als professionele kolom in de rampenbestrijding en crisisbeheersing* (2008, p. 36) van de Taskforce Gemeentelijke processen van de commissie Rombouts.

⁹ In de jaren negentig gebeurde dit primair door de brandweer als onderdeel van het Project Versterking Brandweer, in de jaren erna door de regio's op basis van de ervaringen van de verschillende crises die plaatsvonden of door 'harde' wetgeving (zoals de Wet rampen en zware ongevallen, Wet kwaliteitsbevordering rampenbestrijding) en zachtere richtlijnen (zoals de basisvereisten Crisismanagement).

Intermezzo: Multidisciplinaire planvorming versus praktijk

De commissie Helsloot die het optreden tijdens de brand in De Punt onderzocht, concludeerde dan ook dat er in Drenthe een kloof zichtbaar is tussen de multidisciplinaire planvorming en de werking in de praktijk. 'In een niet-grootstedelijke regio, zoals Drenthe, [is] het niet eenvoudig om de kloof tussen (multidisciplinaire) planvorming en praktijk te dichten. Tenminste als die planvorming gebaseerd is (of moet zijn) op landelijke richtlijnen/regelgeving die de facto uitgaan van grootstedelijke problematiek en capaciteit. De eisen die dan gesteld worden aan de planvorming leiden op voorhand in regio's met beperktere risico's en capaciteit al snel tot symbolische planvorming. Men heeft immers simpelweg de mensen en middelen niet om de planvorming ook daadwerkelijk (volledig) realistisch te implementeren. (...) Het beperkte aantal hard piketten dat in de regio Drenthe bestaat voor de leden in de multidisciplinaire teams laat ook in die zin de beperkingen van een niet-grootstedelijke regio zien. Dit moet overigens op voorhand niet als diskwalificatie worden gezien, maar als een realistisch gegeven.'

De uitdaging

Het bestuur van de regio Drenthe heeft zich medio 2009 op voorstel van het Directeuren Overleg Veiligheid Drenthe (DOV Drenthe) en ook naar aanleiding van de uitkomsten van de RADAR-toets in dat jaar, de vraag gesteld of het mogelijk is om de regionale crisisorganisatie effectiever en efficiënter in te richten zodat:

- zeker in de eerste uren de burgemeester ook zijn rol als boegbeeld en burgervader serieus kan invullen
- de crisisorganisatie alle rollen van de burgemeester (boegbeeld, burgervader, opperbevelhebber) evenwichtiger dan nu het geval is kan ondersteunen
- de crisisorganisatie beter aansluit bij de werking in de praktijk en daarmee dus ook zelf crisisbestendig is, waardoor een aantal geconstateerde knelpunten opgelost kunnen worden
- de deelnemers aan de crisisorganisatie op een efficiëntere wijze ingezet en beoefend kunnen worden.

In september 2009 heeft het DOV daarom de opdracht verstrekt aan een speciaal daarvoor in het leven geroepen multidisciplinair kernteam om het traject 'Hoe doen we het effectiever en efficiënter in de regio Drenthe?' uit te voeren. Het eindresultaat van het traject wordt beschreven in deze rapportage.

Het resultaat van het traject is niet zondermeer een 'effectievere en efficiëntere crisisorganisatie' die tegemoet komt aan de hiervoor genoemde opsomming. De opbrengst was vooral ook een heroriëntatie op crisisbeheersing in Drenthe. In het traject is dan ook niet zondermeer begonnen 'aan de bouw' van een effectievere en efficiëntere crisisorganisatie. Het eerste deel van het traject bestond vooral uit het beantwoorden van de vraag: WAT moet een regionale crisisorganisatie (in Drenthe) tijdens een crisis kunnen leveren/presteren? En welke randvoorwaarden (uitgangspunten) zijn daarvoor noodzakelijk? De antwoorden op deze vragen vormden de basis voor het nadenken over het inrichten van een effectievere en efficiëntere crisisorganisatie.

In het traject is veelvuldig gebruikgemaakt van bevindingen uit (wetenschappelijk) onderzoek en (praktijk)ervaringen zodat ontwerpstappen elke keer gespiegeld konden worden aan deze bevindingen en ervaringen en daarmee aan de werking van crisisbeheersing in de praktijk. Dit was een essentieel onderdeel van het traject, omdat we zo op voorhand willen voorkomen dat in theorie een effectievere en efficiëntere crisisorganisatie zou ontstaan die in de praktijk mogelijk toch niet zou functioneren. Het begrijpen hoe crisisbeheersing in de praktijk werkt, bleek uiteindelijk ook een belangrijke opbrengst van het traject voor individuele betrokkenen.

Het project

Het project kende drie fasen.

- Functionele specificatiefase: in deze fase zijn de prestatie-eisen geformuleerd waaraan de regionale crisisorganisatie in Drenthe moet voldoen. In deze fase stond met andere woorden de WAT-vraag centraal: WAT moet de regio Drenthe op het terrein van crisisbeheersing leveren/presteren? In hoofdstuk 3 worden de functionele specificaties gepresenteerd.
- Ontwerpfase: in deze fase is een ontwerp gemaakt voor een (nieuwe) regionale crisisorganisatie die uitvoering geeft aan de prestatie-eisen. In deze fase stond daarmee de HOE-vraag centraal: HOE bereiken we dat de prestatie-eisen gehaald worden? In hoofdstuk 4 worden de hoofdlijnen van het ontwerp beschreven.
- Testfase: in deze fase is aan de hand van een vijftal testen gekeken of het ontwerp voldeed aan de prestatie-eisen en daarmee ook effectiever en efficiënter is, in de zin zoals hierboven geformuleerd. In hoofdstuk 5 worden de resultaten van de testen beschreven. De resultaten zijn mede gebaseerd op de onafhankelijke observaties van een externe observator. In bijlage 7 is het integrale observatierapport van de externe observator opgenomen.

Hoewel het traject 'Hoe doen we ...' formeel ten einde is, omdat de contouren voor een hernieuwde kijk op crisisbeheersing en een effectievere en efficiëntere crisisorganisatie 'staan', betekent dit niet dat de organisatie nu ook klaar is. Integendeel. De organisatie gaat een nieuwe fase in, waarin verfijning en implementeren van de nieuwe crisisorganisatie centraal zullen staan. Het is daarbij van belang de nieuwe crisisorganisatie de aandacht te blijven geven die het verdient. En alleen dat zal al een uitdaging op zich zijn.

Kernteam

Fred Snoep (voorzitter)
Jan Jorritsma (projectleider)
Bernard Groot
Fred Heerink
Arjan Mengerink
Astrid Scholtens (penvoering)
Martijn Wevers

Hoofdstuk 2

Drie uitgangspunten: de basis voor de functionele specificaties

In dit hoofdstuk worden drie algemene uitgangspunten geformuleerd. Deze uitgangspunten zijn bepalend voor de wijze waarop de regionale crisisbeheersing in Drenthe vorm dient te krijgen en vormen daarmee het vertrekpunt voor de zogeheten functionele specificaties. Dit zijn minimale prestatie-eisen waaraan de regionale crisisorganisatie in Drenthe moet voldoen (zie hoofdstuk 3).

Voor een definitie van regionale crisisbeheersing, maar ook voor een definitie van een (regionale) crisis, wordt verwezen naar bijlage 1.

De eerste twee uitgangspunten zijn gebaseerd op de werking van regionale crisisbeheersing in de praktijk in binnen- en buitenland.

Uitgangspunt 1

Er zijn grenzen aan wat de overheid kan leveren aan hulpverleningscapaciteit, dus het is noodzaak om (ook) gebruik te maken van de handelingen en initiatieven van burgers, bedrijven en instellingen. Dit fenomeen wordt aangeduid als (zelf)redzaamheid van burgers of burgerparticipatie. De overheid dient deze (zelf)redzaamheid te ondersteunen c.q. te faciliteren.

Toelichting uitgangspunt 1

(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 gevarezone 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). Burgers mijden bijvoorbeeld waar mogelijk massale opvanglocaties en zullen zo veel als mogelijk eigen opvang regelen. Enerzijds is (zelf)redzaam gedrag van burgers daarmee een gegeven, omdat het spontaan gebeurt. Anderzijds is het (zelf)redzame gedrag ook van essentieel belang, omdat de overheidshulpdiensten enige tijd nodig hebben om op de rampplek te komen en niet altijd beschikken over de noodzakelijke menskracht om alle slachtoffers te helpen.

Uitgangspunt 2

Crises kenmerken zich door onzekerheid en tijdsdruk, dus centrale sturingmogelijkheden door de overheid zijn in de eerste acute (hectische) fase beperkt.

Toelichting uitgangspunt 2

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.

Uitgangspunt 3

Burgers, bedrijven en instellingen hebben een eigen verantwoordelijkheid, dus dienen daarop aangesproken te worden. Zij hebben deze verantwoordelijkheid zowel in de voorbereiding op crises als tijdens daadwerkelijke crises.

Toelichting uitgangspunt 3

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 aangesproken al was het alleen maar om onterechte verwijten na crises naar de overheid te voorkomen. Tijdens de responsfase van een crisis nemen burgers, bedrijven en instellingen echter wel hun verantwoordelijkheid. De overheid dient dit te ondersteunen c.q. te faciliteren door bijvoorbeeld het geven van relevante informatie en het bieden van concrete handelingsperspectieven.

Hoofstuk 3

De functionele specificaties

Gedreven professionals

Op de dag dat ik dit schrijf is het exact 1 jaar geleden dat schaatser Sven Kramer tijdens de Olympische Spelen in Vancouver door een foute wissel een zeker lijkende gouden medaille op de 10 km verspeelde. Hij was uitermate goed getraind, had zich samen met zijn coach Gerard Kemkers zoals altijd uitstekend op dit evenement voorbereid. En dan gaat het op het *moment suprême* toch fout, omdat een coach 'opeens' besluit zijn schaatser aanwijzingen te geven om van baan te wisselen. Naast de vervelende consequenties voor alle betrokkenen en ons Oranjegevoel, is dit een goed leermoment geweest voor veel coaches in andere sporten. Vraagstelling daarbij is dan met name hoe ver je als coach gaat in je betrokkenheid en ondersteuning, of het verstandig is af te wijken van vaste patronen bij belangrijke wedstrijden en in hoeverre je echt kunt loslaten of het aan de betreffende sporter moet overlaten.

Daarmee valt er heel snel een parallel te trekken met de organisatie van de crises- en rampenbestrijding. Ook in Drenthe zie je op dit terrein in de verschillende kolommen goed opgeleide en uitermate professioneel handelende mensen. Zelf werkzaam bij een gemeente kan ik gelukkig constateren dat ook de gemeenten in Drenthe na het regelen van de gevolgen van de gemeentelijke herindeling in 1998 op dit gebied de handschoenen hebben opgepakt en thans als volwaardige partner meedraaien.

Zeker in onze provincie is het van belang dat er in die afgelopen jaren een goed onderling netwerk is opgebouwd: door ervaringen met echte incidenten en het frequent deelnemen aan oefeningen/trainingen blijkt het 'ons kent ons' principe van onschatbare waarde. Dat schept een band en geeft over en weer vertrouwen om de vele dingen die goed gaan te bespreken, maar ook het groeiende gevoel dat onze gezamenlijke aanpak -ondanks alle inspanningen- niet altijd even efficiënt en effectief verloopt. De uitkomst van enkele in- en externe onderzoeken heeft aangetoond dat dit gevoel terecht is.

Ik vind het klasse dat alle disciplines hierna bereid zijn geweest kritisch te kijken naar zowel de eigen als onze gezamenlijke manier van werken. Uiteindelijk heeft dit uitgemond in een voorstel om bij met name 'flitsrampen' in de eerste hectische fase de hulpverleningsdiensten zoveel mogelijk monodisciplinair hun eigen operationele werk te laten doen, waarbij ze slechts

indien nodig onderling afstemmingsoverleg hebben. Zij krijgen daarbij vergaand mandaat om zaken operationeel te regelen en als zaken vanwege specialisme/opgebouwde expertise elders beter belegd kunnen worden dat te doen.

De burgemeester richt zich vanuit zijn eindverantwoordelijkheid als opperbevelhebber in die eerste fase op zijn rol als boegbeeld/burgervader (duiden en informeren) en wordt daarin ondersteund door een klein crisisteam, bestaande uit de operationeel leider, de bestuurlijk adviseur en een communicatiemedewerker. De operationeel leider bewaakt dat de burgemeester niet langer meer belast wordt met operationele zaken en zorgt er voor dat uitsluitend de cruciale, bestuurlijk relevante zaken in het crisisteam aan de orde komen.

Zowel als waarnemer en deelnemer bij de gehouden testdagen kan ik concluderen dat de nieuwe organisatieopzet meer slagkracht/daadkracht biedt, minder 'stroperigheid' en 'vergadercultuur', maar ook dat er nieuw elan, enthousiasme ontstaat bij alle deelnemers. De verantwoordelijke burgemeesters bleken bij alle tests in die eerste fase prima in staat te zijn tot het vervullen van hun rol als burgervader en boegbeeld. Recente praktijkvoorbeelden laten op dit vlak helaas nog een heel ander beeld zien!

Het meest belangrijk vond ik wel de constatering van mezelf en anderen dat het meer 'ons incident' is geworden. Ook ikzelf heb aan de lijve ondervonden dat het wel nodig is de sleutelfunctionarissen in wisselende groepssamenstellingen via training en opleiding vertrouwd te maken met deze andere wijze van werken. Maar ik zie het verdere implementatietraject met optimisme en vertrouwen tegemoet, al was het alleen maar vanwege het feit dat we daarbij ook kans zien om het aantal betrokken medewerkers vanuit de gemeentelijke kolom voor geheel Drenthe van 1500 tot circa 500 terug te brengen. Dat biedt per definitie meer mogelijkheden om hun geoefendheid en getraind zijn permanent op peil te houden.

Om dan toch maar even in schaatstermen te blijven: ik voorzie in de nabije toekomst net als voor Sven Kramer ook voor onze nieuwe crisis- en managementorganisatie in Drenthe reële medaillekansen!

Fred Snoep

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de *functionele specificaties* benoemd. Onder een functionele specificatie wordt verstaan 'een eis die vastlegt welke functie de regionale crisisbeheersing in Drenthe met welk resultaat moet vervullen.' Of als we ons richten op de regionale crisisorganisatie: 'een eis die vastlegt welke prestatie de regionale crisisorganisatie met welk resultaat moet leveren.'

Een functionele specificatie beschrijft dus in meer algemene bewoording WAT de regionale crisisbeheersing (in Drenthe) oplevert in termen van prestaties, zonder het daarbij al over de uitvoering c.q. implementatie te hebben. De beantwoording van de HOE-vraag vond in de ontwerpfase plaats (zie hoofdstuk 4). Voor het beantwoorden van de WAT-vraag is 'de burger' steeds centraal gesteld en zijn de drie uitgangspunten uit hoofdstuk 2 als vertrekpunt genomen.

De functionele specificaties zijn niet vrijblijvend: de nieuwe crisisorganisatie moet (op termijn) aan de functionele specificaties (kunnen) voldoen. Om die reden beschrijven de functionele specificaties de realistische *minimum*prestaties die het verantwoordelijk bestuur noodzakelijk acht ter invulling van de zorg voor de bevolking bij crises. Het Algemeen Bestuur van de veiligheidsregio Drenthe heeft de functionele specificaties ten behoeve van de testfase op 15 september 2010 voorlopig vastgesteld. Uiteindelijk zullen de functionele specificaties definitief door het bestuur vastgesteld moeten worden, zodat zij (ook) als concrete prestatie-eisen voor het functioneren van de nieuwe crisisorganisatie kunnen dienen.

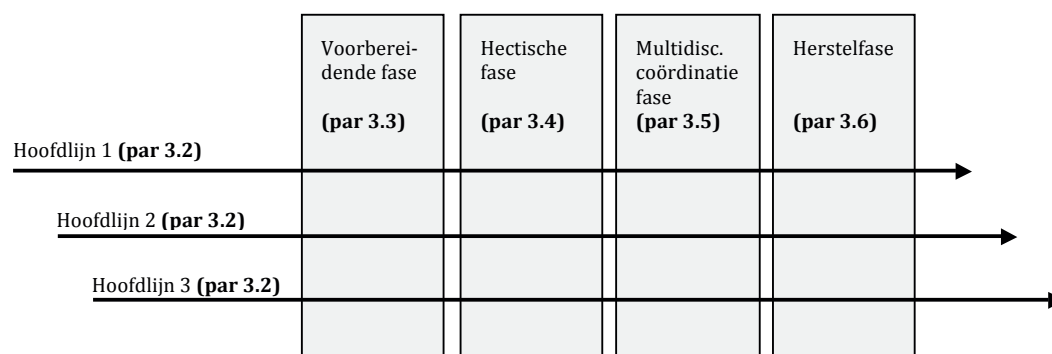
De functionele specificaties zijn bedoeld voor de 'gemiddelde' acute crisis (c.q. ramp). Dat wil zeggen dat een crisis zoals de vuurwerkramp in Enschede (2000) vanzelfsprekend meer van de organisatie vergt dan met de functionele specificaties wordt bewerkstelligd. Anderzijds zal een crisis die niet acuut is en zich in de tijd langzaam ontwikkelt zodat een acuut optreden niet aan de orde is, juist weer minder van de organisatie vergen (zie ook paragraaf 4.2).

Leeswijzer

In paragraaf 3.2 worden drie hoofdlijnen van regionale crisisbeheersing benoemd in termen van prestaties. Deze drie hoofdlijnen geven in algemene bewoordingen aan wat de regio Drenthe als het om crisisbeheersing gaat (voor haar burgers) moet leveren/presenteren. In de volgende paragrafen worden deze hoofdlijnen nader uitgewerkt tot concretere prestatie-eisen en daarmee tot functionele specificaties.

Er wordt onderscheid gemaakt naar de volgende vier fasen:

- voorbereidende fase (paragraaf 3.3)
- hectische fase (paragraaf 3.4)
- multidisciplinaire coördinatiefase (paragraaf 3.5)
- herstelfase (paragraaf 3.6).



Figuur 3.1: Schematische weergave van de wijze waarop de functionele specificaties worden gepresenteerd.

3.2 Drie hoofdlijnen van regionale crisisbeheersing in termen van prestaties

In willekeurige volgorde worden drie hoofdlijnen van regionale crisisbeheersing benoemd in termen van prestaties: WAT moet de regio Drenthe (in nog algemene bewoordingen) presteren? Uit onderzoek uit binnen- en buitenland blijkt dat juist uitvoering van deze drie hoofdlijnen essentieel zijn voor een 'goede' crisisbeheersing.

Hoofdlijn 1 Het fysiek bieden van acute zorg aan betrokkenen (zoals slachtoffers, familie, et cetera).

Toelichting

De (lokale) overheid heeft de algemene zorg voor haar bevolking. Uiteindelijk zal zij tijdens een crisis fysiek zorg moeten bieden aan hen die dat behoeven. Het gaat hier om alle vormen van acute zorg (redding, geneeskundige zorg, opvang en verzorging, et cetera).

Hoofdlijn 2 Het duiden van de crisis, dat wil zeggen het betekenis geven aan de crisis, en richting geven c.q. handelingsperspectieven bieden aan 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 oproepen tot veerkracht. In het bijzonder is het, wanneer de feitelijke informatievoorziening onvoldoende perspectief biedt, aan de overheid om te beschrijven wat de effecten van de crisis zijn voor burgers, bedrijven en instellingen. Door het bieden van richtinggevende handelingsperspectieven kunnen zij vervolgens alsnog zelf in actie komen.

Hoofdlijn 3 Het informeren van burgers, bedrijven en instellingen.

Toelichting

'Burgers, bedrijven en instellingen' worden in deze rapportage steeds in brede zin geformuleerd. Feitelijk gaat het hier in de eerste plaats om betrokkenen/omwonenden. In de tweede plaats gaat het om burgers, bedrijven en instellingen in de gemeente respectievelijk de regio en de rest van Nederland.

Toelichting

Uit (wetenschappelijk) onderzoek blijkt dat feitelijke informatievoorziening een van de belangrijkste aspecten is van crisisbeheersing. In de eerste plaats hebben burgers, bedrijven en instellingen informatie nodig om hun eigen acties op te kunnen baseren. In de tweede plaats 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 in belangrijke mate de perceptie van de wijze waarop de (lokale) overheid de crisis heeft aangepakt.

*'Het Sociaal en Cultureel Planbureau heeft in het derde kwartaal van 2010 in het Continu Onderzoek Burgerperspectieven gemeten hoeveel vertrouwen burgers hebben in deskundigen en instituties als het om informatie gaat. Deskundigen en instituties blijken redelijk veel vertrouwen te scoren. (...) De onderzoekers voegen hier nog aan toe dat veel burgers overheidsinformatie serieus nemen, maar de wens hebben om zelf verder op onderzoek uit te gaan. (...) Bij incidenten is er veelal in het begin onduidelijkheid en gaandeweg ontstaat meer duidelijkheid. Fricties en onregelmatigheden kunnen in de informatiestromen een belangrijke versturende factor vormen, die mede onder invloed van de media tot argwaan bij burgers kan leiden. Veelal lijkt het erop alsof de overheid ook de volle verantwoordelijkheid draagt voor alle informatie en de juistheid ervan, terwijl informatie bij andere spelers kan berusten – bijvoorbeeld bij een bedrijf – en de deskundigheid gespreid is over instituties en instellingen. De rol van de overheid wordt naar mijn mening te vaak benaderd vanuit totale controle over de situatie. De overheid lijkt vaak alles te moeten weten en de overheid moet alles aankunnen. Het afbreukrisico ligt in deze houding besloten. Politici en bestuurders doen er wijs aan hun leiderschapsrol niet op te hangen aan dit beeld van totale beheersing. Bovendien zou de overheid meer de regisseur van waarheidsvinding moeten worden dan hoofdverantwoordelijke. Met de moderne media kan de overheid platforms vormen waar informatie en deskundigenoordelen hun weg kunnen vinden naar de burger.'*¹⁰

3.3 Functionele specificaties voor de voorbereidende fase per hoofdlijn

Ten behoeve van de voorbereiding benoemen we functionele specificaties geordend langs de drie benoemde hoofdlijnen. Onderscheid kan worden gemaakt naar functionele specificaties voor de operationele voorbereiding (in hoofdlijn 1) en de risicobeheersing (in hoofdlijnen 2 en 3).

Hoofdlijn 1 Het fysiek bieden van zorg aan betrokkenen.

Functionele specificatie (voorbereidende fase)

Diensten bereiden zich primair voor op het verrichten van hun (monodisciplinaire) dagelijkse taken die tijdens een regionale crisis aan de orde zijn.

Toelichting

Crisiswerkzaamheden vinden plaats met inzet van de reguliere, staande, regionale capaciteit. De extra 'crisistaak' is om in staat te zijn deze capaciteit regionaal bijeen te brengen, (monodisciplinair) te coördineren en binnen een bepaalde tijdslimiet ingezet te hebben.

De grootste uitdaging ligt hiermee bij het regionaal bijeenbrengen en gecoördineerd inzetten van de capaciteit van de gemeentelijke diensten. Tijdens het traject zijn hiertoe al eerste stappen gezet in het project Verbetering Oranje Kolom.

Functionele specificatie (voorbereidende fase)

Diensten bereiden zich gezamenlijk en met een evenredige inspanning voor op de noodzakelijke multidisciplinaire coördinatie bij een crisis.

Toelichting

Naast de monodisciplinair te coördineren inzet van de beschikbare capaciteit zal tijdens een crisis een vorm van multidisciplinaire coördinatie noodzakelijk zijn. Dit vergt vanzelfsprekend extra (schaarse) capaciteit. De voorbereiding hierop is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle betrokken diensten en daartoe zal van hen een met hun grootte evenredige inspanning worden verlangd.

Functionele specificatie (voorbereidende fase)

Professionele hulpverleners worden specifiek opgeleid en beoefend zodat zij situatieafhankelijk kunnen inschatten hoe zij zelfredzaamheid en redzaamheid van burgers, bedrijven en instellingen kunnen ondersteunen dan wel faciliteren.

¹⁰ Alex Brenninkmeijer (Nationale ombudsman), 'De ramp en informatie' in de Staatscourant van 28 februari 2011 (www.sconline.nl/artikelen/details/2011/februari/28/De-ramp-en-informatie.htm)

Hoofdpijn 2 Het duiden van de voorbereiding van een crisis.

Functionele specificatie (voorbereidende fase)

Leg in de voorbereidende fase uit aan burgers, bedrijven en instellingen wat hun eigen verantwoordelijkheid is in relatie tot de rol van de overheid.

Hoofdpijn 3 Het informeren van burgers, bedrijven en instellingen.

Functionele specificatie (voorbereidende fase)

Burgers, bedrijven en instellingen moeten helder en transparant geïnformeerd worden over realistische mogelijkheden die de overheid kan bieden als het gaat om de hulpverleningscapaciteit. Dit is inclusief de mogelijkheden die de overheid heeft om tijdens een crisis te kunnen communiceren.

Functionele specificatie (voorbereidende fase)

Inzichtelijk moet gemaakt worden waar burgers, bedrijven en instellingen behoefte aan hebben als het gaat om de informatievoorziening. In de responsfase kan dan ten minste rekening worden gehouden met deze behoeften.

3.4 Functionele specificaties voor de hectische fase in de responsfase per hoofdlijn

Ten behoeve van de hectische fase in de responsfase benoemen we functionele specificaties geordend langs de drie benoemde hoofdlijnen. Onder *hectische fase* wordt hier verstaan de onvermijdelijke eerste hectische periode na het ontstaan van een crisis waarin nog geen multidisciplinaire coördinatie mogelijk is.

Hoofdlijn 1 Het fysiek bieden van acute zorg aan betrokkenen.

Aan de betrokkenen wordt acute fysieke hulp geboden door in eerste instantie de klassieke hulpverleningsdiensten (brandweer, politie en geneeskundige hulpverleners) en de gemeentelijke diensten. Hulpverleners dienen daarbij rekening te houden met de initiatieven van burgers, instellingen en bedrijven dan wel deze initiatieven te ondersteunen c.q. te faciliteren.

Functionele specificatie (hectische fase)

De acute zorg vindt in de hectische fase vooral monodisciplinair door de reguliere, staande organisatie plaats. Eventuele interdisciplinaire afstemming vindt nog ongestructureerd plaats.

Toelichting

Pogingen om tot een gestructureerde multidisciplinaire coördinatie te komen, vinden in tegenstelling tot wat in de huidige situatie altijd wordt geprobeerd, bewust later plaats. Op enig moment wordt de hectische fase verlaten (zie paragraaf 3.5). Geaccepteerd moet worden dat in de hectische fase er vooral monodisciplinair wordt opgetreden en de focus ligt bij het verkrijgen van informatie (bijvoorbeeld voor de hoofdlijnen 2 en 3). Eventuele interdisciplinaire afstemming op de plaats van het incident vindt nog niet gestructureerd plaats. Interdisciplinaire coördinatie mag nooit ten koste gaan van monodisciplinaire coördinatie.

Functionele specificatie (hectische fase)

Na 1 uur (na de eerste melding) moeten de aangewezen gemeentelijke diensten hun dagelijkse zorg kunnen leveren.

Toelichting

Zie onder de volgende specificatie.

Functionele specificatie (hectische fase)

Binnen 2 uur moeten de overige gemeentelijke diensten hun dagelijkse zorg kunnen bieden (zodat men bijvoorbeeld bij bepaalde dossiers kan (vergunningen)).

Toelichting

De reden dat er twee aparte specificaties benoemd worden voor de gemeentelijke organisatie is dat de gemeentelijke organisatie in de huidige situatie tijdens een crisis, in tegenstelling tot de parate hulpverleningsdiensten, geen uitvoering geven aan hun dagelijkse taken. Voor de gemeenten geldt meer precies dat zij invulling geven aan de zogeheten 'gemeentelijke processen' zoals die zijn beschreven in het *Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding*. De taken die voor deze 'gemeentelijke processen' uitgevoerd (moeten) worden, sluiten niet aan bij de dagelijkse taakuitvoering van gemeentelijke functionarissen. (Wetenschappelijk) onderzoek laat echter zien dat in hectische omstandigheden zoveel mogelijk aangesloten moet worden bij de dagelijkse taken om te kunnen garanderen dat taken ook worden uitgevoerd zoals beoogd. Het laten uitvoeren van 'nieuwe' taken heeft over het algemeen een beperkte kans van slagen. Onderdeel van dit traject om de crisisorganisatie effectiever en efficiënter te maken zal dan ook een herijking van de 'gemeentelijke processen' betekenen, waarbij ook nader gespecificeerd moet worden wat de gemeentelijke organisatie realistisch na een uur kan leveren. Daarbij dient in het achterhoofd gehouden te worden dat 'registratie' en 'opvang en verzorging' geen dagelijkse taken van de gemeente zijn.

Hoofdpijn 2 Het duiden van de crisis.

Regelmatig is het boegbeeld zichtbaar voor de burger.

Functionele specificatie (hectische fase)

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

Toelichting

In het algemeen zal het de burgemeester zijn die als boegbeeld optreedt, vanuit de onderkenning dat burgers alleen de burgemeester als boegbeeld van de (gemeentelijke) overheid willen zien. Zodra er nadrukkelijk operationeel geduid moet worden, ligt het voor de hand dit niet door de burgemeester, maar juist door een leidinggevende van een van de operationele diensten te laten doen.

Functionele specificatie (hectische fase)

Na een uur wordt door het boegbeeld wederom de crisis geduid.

Toelichting

De burgemeester heeft als eindverantwoordelijke voor de regionale crisisbeheersing meerdere rollen. Naast zijn wettelijke rol als opperbevelhebber is hij *burgervader* (de 'eerste burger' die compassie uitstraalt naar haar bevolking) en *boegbeeld* (het gezicht van de (lokale) overheid).

Hoofdpijn 3 Het informeren van burgers, bedrijven en instellingen.

Burgers, bedrijven en instellingen moeten zo snel mogelijk geïnformeerd worden, zodat zij in staat worden gesteld hun eigen rol te kunnen spelen.

Functionele specificatie (hectische fase)

Binnen 30 minuten (na de eerste melding) is eerste feitelijke informatie beschikbaar voor burgers, bedrijven en instellingen.

Functionele specificatie (hectische fase)

Elke 30 minuten wordt een nieuw feitelijk beeld gegeven.

Toelichting

Benadrukt wordt dat hiermee niet is gezegd dat de feitelijke informatie door de burgemeester gegeven zou moeten worden. Er zijn verschillende mogelijkheden denkbaar om feitelijke informatie vanuit de overheid beschikbaar te stellen.

Toelichting

We merken nogmaals op dat deze feitelijke informatie in eerste instantie is bedoeld voor de direct betrokkenen/omwonenden in de gemeente. In tweede instantie dienen de overige burgers in de gemeente c.q. de regio geïnformeerd te worden.

3.5 Functionele specificaties voor de multidisciplinaire coördinatiefase in de responsfase per hoofdlijn

Ten behoeve van de multidisciplinaire coördinatiefase in de responsfase benoemen we functionele specificaties geordend langs de drie benoemde hoofdlijnen. Onder *multidisciplinaire coördinatiefase* wordt verstaan het deel van de responsefase waarin redelijkerwijs mag worden uitgegaan van multidisciplinaire coördinatie van de crisisbeheersingsactiviteiten.

Hoofdlijn 1 Het fysiek bieden van zorg aan betrokkenen.

Functionele specificatie (multidisciplinaire coördinatiefase)

De acute zorg wordt na 2 uur multidisciplinair (na de eerste melding) gecoördineerd onder opperbevel van de burgemeester.

Toelichting

De hectische fase wordt dus na 2 uur verlaten. In de multidisciplinaire coördinatiefase is de crisisorganisatie – de organisatie die specifiek bedoeld is voor de crisisbeheersing – operationeel. Dat wil onder andere zeggen dat in deze fase de monodisciplinaire coördinatie op orde is en de extra noodzakelijke multidisciplinaire activiteiten zijn opgestart en worden uitgevoerd.

Merk op dat na 2 uur vrijwel alle slachtoffers gered zullen zijn en naar ziekenhuizen zijn gebracht. De focus zal zich richten op de 'vervolgzorg', dus opvang van betrokkenen, betrokkenen herenigen (dus verwantenregistratie) en daarmee primair op 'de klassieke' gemeentelijke processen.

Bedacht moet worden dat de crisisorganisatie een projectorganisatie is, dus deelprojecten moeten worden afgestemd. Mandaten liggen bij de deelprojectleiders, maar voor een aantal projecten mag alleen de burgemeester besluiten.¹¹

Hoofdlijn 2 Het duiden van de crisis.

Functionele specificatie (multidisciplinaire coördinatiefase)

Iedere 2 uur wordt door het boegbeeld wederom de crisis geduid.

Functionele specificatie (multidisciplinaire coördinatiefase)

Actief moet gezocht worden naar de behoefte van burgers, bedrijven en instellingen als het gaat om het duiden van de crisis (ook om inzicht te krijgen in realistische, concrete handelingsperspectieven voor de burger).

Hoofdlijn 3 Het informeren van burgers, bedrijven en instellingen.

Functionele specificatie (multidisciplinaire coördinatiefase)

Elk uur wordt een nieuw feitelijk beeld gegeven.

Functionele specificatie (multidisciplinaire coördinatiefase)

Informeren betekent in deze fase dat ook rekening wordt gehouden met de behoefte van burgers, bedrijven en instellingen. Kortom in deze fase wordt actief gezocht naar die behoefte.¹²

11 Vooraf kan worden bepaald welke besluiten er altijd ten minste door de burgemeester genomen moeten worden. Ook de leidinggevende hulpverleners ter plaatse dienen hier mee bekend te zijn.

12 Zie bijvoorbeeld de evaluatie van de stroomuitval in de Bommeler- en Tielerwaard (2007) waarin werd geconstateerd dat de behoefte van de burger niet overeenkwam met de geleverde informatie.

3.6 Functionele specificaties voor de herstelfase per hoofdlijn

Ten behoeve van de herstelfase benoemen we functionele specificaties geordend langs de drie benoemde hoofdlijnen.

Hoofdlijn 1 Het fysiek bieden van zorg aan betrokkenen.

Functionele specificatie (herstelfase)

De burgemeester als opperbevelhebber bepaalt expliciet het moment waarop de herstelfase start.

Toelichting

De werkzaamheden in de herstelfase worden bij voorkeur projectmatig ingericht, waarbij in tegenstelling tot de responsfase zoveel mogelijk wordt gewerkt met de reguliere organisatie. De burgemeester kan in deze fase nog wel gebruik maken van zijn opperbevel.

Intermezzo: Opperbevel in de herstelfase tijdens de Bijlmerramp

*'Burgemeester Van Thijn gebruikte zijn rampverklaring vooral om de hulpverlening na de levensreddende fase goed en snel te regelen. (...) De bijzondere bevoegdheden die een ramp aan de burgemeester als opperbevelhebber geeft, heeft hij uiterst doelmatig gebruikt om elke vorm van bureaucratie de kop in te drukken. Van vele zijden is zijn assertief handelen in juist de herstelfase van de ramp geprezen als precies datgene wat van een bestuurder verwacht wordt.'*¹³

Functionele specificatie (herstelfase)

Binnen 24 uur is er een concept nazorgplan opgesteld waarin de te verrichten activiteiten op hoofdlijnen benoemd worden.

13 I. Helsloot [1998]. 'Van vliegtuigrampen leren'. In: M. Van Duin, I. Helsloot en V. Withagen (red.)(1998). *Aanbesteed en aangeleverd*. Nibra, pp. 11-28.

Hoofdlijn 2 Het duiden van de crisis.

Functionele specificatie (herstelfase)

Regelmatig, naar de behoefte van burgers, bedrijven en instellingen, wordt de crisis geduid.

Functionele specificatie (herstelfase)

Binnen 48 uur informeert de burgemeester de gemeenteraad over de crisis en het optreden door de gemeente.

Toelichting

Op een later moment zal formeel verantwoording worden afgelegd aan de gemeenteraad.

Hoofdlijn 3 Het informeren van burgers, bedrijven en instellingen.

Functionele specificatie (herstelfase)

Regelmatig, naar de behoefte van burgers, bedrijven en instellingen, wordt een nieuw feitelijk beeld gegeven.

Functionele specificatie (herstelfase)

Binnen 48 uur is een voorlopig feitenrelaas op hoofdlijnen beschikbaar. Bepaald wordt aan welke doelgroepen het feitenrelaas ter beschikking wordt gesteld (burgers, bedrijven en instellingen, media, gemeenteraad, et cetera).

Functionele specificatie (herstelfase)

Binnen 48 uur wordt een (proces)plan voor het inrichten van een eigen openbare evaluatie opgesteld.

Toelichting

Het gaat hier primair om het (laten) verrichten van een eigen evaluatie van het optreden ten behoeve van het informeren van burgers, bedrijven en instellingen. Vanzelfsprekend is de evaluatie ook bedoeld om er als betrokkenen van te leren. De eventuele externe onderzoeken die worden opgestart (door de IOOV, de onderzoeksraad, de Arbeidsinspectie, et cetera) zijn van invloed op (het inrichten van) de eigen evaluatie. Verder zal de eigen uiteindelijke evaluatie gebruikt worden bij het afleggen van verantwoording (zie hoofdlijn 2).

Hoofdstuk 4

De regionale crisisorganisatie: het ontwerp op hoofdlijnen

Nadenken over een effectiever en efficiënter ontwerp vergt out-of-the-box-denken

‘Mam, let op!’, zegt mijn zoon van 11 jaar op dwingende toon. Hij houdt een doorzichtig doosje vast met daarin een zwarte dobbelsteen. Het doosje heeft een niet-doorzichtige deksel. ‘Zie je de dobbelsteen?’ Ik zie de dobbelsteen. Uiterst voorzichtig legt hij er een theedoek overheen en schudt het vervolgens wat onhandig heen en weer. Daarna haalt hij de theedoek in één beweging weg: De zwarte dobbelsteen blijkt ‘omgetoverd’ te zijn in vier hele kleine witte dobbelsteentjes. ‘Goed hè?’ vraagt hij breed glimlachend wanneer ik verbaasd naar het doosje kijk. Onmiddellijk wil hij mij uitleggen hoe het zit, maar ik kan hem daar nog net op tijd van weerhouden. Mijn ‘wacht nou even, laat mij zelf even nadenken’ wordt beantwoord met een triomfantelijke blik van ‘het lukt je toch niet om daar zelf op te komen’. En natuurlijk had hij gelijk.

Om dit toverprobleem te kunnen oplossen, moet je vooral out-of-the-box (kunnen) denken. Ook al wist ik dat er een logische verklaring moest zijn, toch kon ik daar niet zelf opkomen: de vier kleine witte dobbelsteentjes zaten verstopt in de aan de onderkant geopende zwarte dobbelsteen en kwamen tevoorschijn door ‘onhandig’ schudden. De ijzeren zwarte dobbelsteen werd tegelijkertijd door een magneetje aan de niet-doorzichtige deksel van het doosje ‘geplakt’. Wanneer je de oplossing hoort, had je het bijna zelf kunnen bedenken. Bijna... Out-of-the-box-denken, zo bleek ook maar weer, is een vak apart.

Nadenken over een effectiever en efficiënter ontwerp van de crisisorganisatie vergt toch vooral ook out-of-the-box-denken. Het tijdelijk loslaten van (elementen uit) de huidige crisisorganisatie en het toelaten van nieuwe ‘onbekende’ elementen is daarbij van essentieel belang. Onderzoek heeft echter aangetoond dat mensen out-of-the-box-denken maar moeilijk vinden, omdat wij niet goed kunnen omgaan met het onverwachte. ‘Mensen houden niet van chaos, van dingen die anders uitvallen dan verwacht. Mensen hebben een universele en primaire behoefte aan structuur, aan overzicht. Dat geldt voor iedereen, niemand uitgezonderd. Als je die behoefte aan voorspelbaarheid en orde in de weg gaat zitten, dan volgt een reactie.’ Kortom, als kernteam maakten wij het ons niet gemakkelijk.

Uit het onderzoek blijkt echter gelukkig ook dat als mensen in staat zijn hun verwachtingen los te laten en zich richten op de realiteit, ze wel blij kunnen zijn met (positieve) veranderingen. Tijdens het traject hebben we ons veelvuldig op de realiteit gericht: bevindingen uit (wetenschappelijk) onderzoek en (praktijk)ervaringen vormden de basis van het traject. Hierdoor zijn realistische uitgangspunten geformuleerd en op basis daarvan is aan een nieuw ontwerp voor een realistische crisisorganisatie gewerkt gericht op het kunnen functioneren in omstandigheden van tijdsdruk, onzekerheid en groot maatschappelijk belang. Uiteindelijk zou toch iedereen daar blij van moeten worden.

Astrid Scholtens

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een ontwerp op hoofdlijnen van de inrichting van de (nieuwe) crisisorganisatie gepresenteerd. We focussen ons daarbij met name op dat deel van de crisisorganisatie dat landelijk wordt aangeduid als de commandostructuur (CoPI-ROT-GBT). Wij zullen dit onderdeel vanaf nu aanduiden als de *crisismanagementorganisatie*.

Het ontwerp van de crisisorganisatie is tot stand gekomen door gebruikmaking:

- van (praktijk)ervaringen met de crisisorganisatie tot nu toe
- bevindingen uit onderzoek over crisisbeheersing/crisisbesluitvorming
- behoefte van deelnemers
- bevindingen uit de testen, zodat gaandeweg het traject verschillende onderdelen verfijnd dan wel aangepast zijn.

In de bijlagen 2 t/m 4 is per hoofdlijn een uitgebreidere beschrijving opgenomen van de inrichting van de crisisorganisatie.

1 Marret Noordewier (2010). *Consistency and the unexpected*. Universiteit Tilburg (promotie-onderzoek).

2 Lucy Holl (2010). ‘Omgaan met het onverwachte’ (interview met Marret Noordewier), in: *Slow Management*, herfst 2010.

4.2 Uitgangspunten bij het ontwerp

Het ontwerp van de (nieuw ingerichte) crisisorganisatie is gebaseerd op de volgende uitgangspunten.

- De crisisorganisatie is zodanig vormgegeven dat zo realistisch mogelijk uitvoering gegeven kan worden aan de functionele specificaties.
- De crisisorganisatie is gebaseerd op de capaciteiten en kwaliteiten die de regio Drenthe aan mensen en middelen daadwerkelijk kan leveren, zodat de crisisorganisatie ook realistisch kan worden 'gevuld'.
- De crisisorganisatie sluit zo veel als mogelijk aan bij de dagelijkse situatie en de werking in de praktijk.
- De crisisorganisatie is zoveel mogelijk zelf ook crisisbestendig. Dat wil zeggen dat de crisisorganisatie zo is ingericht dat het de ondersteuning biedt die de actoren nodig hebben om zo optimaal mogelijk te kunnen handelen als er sprake is van 'onzekerheden' en 'tijdsdruk'. Verdragende elementen worden zo veel mogelijk vermeden (zie ook het volgende punt).
- De crisisorganisatie is in deze fase van het traject bedoeld voor het beheersen/aanpakken van *acute crises*. Voor het beheersen van de zogeheten *creeping crises* zal een aparte crisisorganisatie gehanteerd worden die overeenkomt met de oude commandostructuur – een *project*structuur die verschillende overleg- en afstemmingsgremia kent. Bij een voorzienbare *creeping crisis* is er over het algemeen meer tijd, zodat de te nemen maatregelen (tijdig) kunnen worden afgestemd. Een verschil tussen beide aanpakken c.q. crisisorganisaties is de wijze waarop met het afstemmen c.q. vergaderen wordt omgegaan. De nieuwe crisisorganisatie beoogt een 'handelingsstructuur' te zijn; een organisatie die bedoeld is om in hectische omstandigheden zo snel mogelijk, en dus zonder te veel 'gedwongen' vergadermomenten, snel de noodzakelijke handelingen te verrichten. De 'creeping crises-organisatie' kan juist meer een 'afstemmingsorganisatie' zijn.
- De crisisorganisatie is bedoeld voor het beheersen van acute crises waarvan de effecten (primair) binnen één gemeente vallen en er dus één gemeente het voortouw heeft.
- De crisisorganisatie is bedoeld om de burgemeester in zijn rol als (eind)verantwoordelijke voor de openbare orde en veiligheid te ondersteunen. (Bestuurlijke) afstemming tussen de burgemeester en bestuurders van andere functionele ketens (zoals de dijkgraaf (waterketen), officier van justitie (justitiële keten), et cetera of met rijksheren vindt in eerste instantie plaats in aparte bestuurlijke overleggen (denk bijvoorbeeld aan de 'regionale driehoek').

4.3 De crisisorganisatie: het raamwerk

Er zijn grofweg twee (hoofd)locaties aan te wijzen waar (bestrijdings)activiteiten plaatsvinden.

Plaats incident

Op de plaats incident wordt praktisch uitvoering gegeven aan de bestrijding van de (acute) crisis door de professionele hulpverleningsdiensten, gemeentelijke diensten en indien nodig door andere partijen (waterschappen, Defensie, Rijkswaterstaat, et cetera). De professionele hulpverleningsdiensten organiseren daartoe hun eigen monodisciplinaire grootschalig optreden (opschaling, commandovoering eventueel tot aan de algemeen commandanten (AC's)¹⁴, zie ook figuur 4.1) en laten zich (logistiek) ondersteunen door een eigen monodisciplinaire backoffice. De hulpverleningsdiensten en de gemeentelijke diensten opereren zo zelfstandig mogelijk en lossen problemen zo veel mogelijk zelf pragmatisch op. De hulpverleningsdiensten en gemeentelijke diensten dragen ter plaatse zorg voor zowel het brongebied als het effectgebied.¹⁵ Multidisciplinaire afstemming op basis van behoefte vindt op de plaats incident na ongeveer twee uur gestructureerd plaats (dit is in de terminologie van de functionele specificaties de start van de 'multidisciplinaire coördinatiefase').

¹⁴ Iedere algemeen commandant is eindverantwoordelijk voor het operationeel functioneren in de (eigen) kolom.

¹⁵ Dit is een essentiële verandering t.o.v. de oude situatie. Daar was een Regionaal Operationeel Team (ROT) op afstand dat primair zorg diende te dragen voor het effectgebied.

Bevinding uit de testen

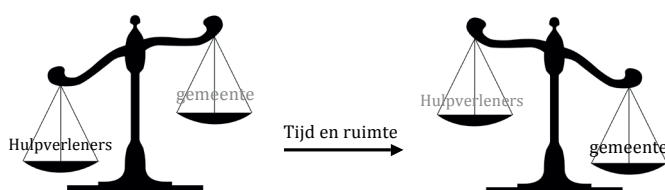
Verschillende hulpverleners ter plaatse ervaren het als makkelijker werkbaar nu het incident niet meer 'opgeknipt' hoeft te worden. 'Door over het 'gehele' probleem/incident te gaan wordt het eenvoudiger om keuzes te maken. Er zijn geen fictieve organisaties, zoals het ROT, die zaken moeten regelen, maar het feitelijk ook niet kunnen. Dat sluit beter aan bij de praktijk.'

Het gemeentehuis

In het gemeentehuis wordt 'zichtbaar leiding gegeven aan de samenleving', wordt waar nodig leiding gegeven aan de bestrijding van de (acute) crisis, worden maatregelen getroffen ten aanzien van de acute gemeentelijke bevolkingszorg en worden de (eerste) voorbereidingen getroffen voor de langdurige gemeentelijke (na)zorg.

Intermezzo: Verschuiving van hulpverlening ter plaatse naar gemeentelijke (na)zorg

Naar mate de tijd verstrijkt, vindt er een verschuiving plaats van de bestrijding ter plaatse door de professionele hulpverleners naar een aanpak die steeds meer een inbreng van de gemeentelijke organisatie verlangt. Uiteindelijk worden de activiteiten op de plaats incident helemaal afgebouwd, terwijl de gemeente dan nog steeds – en dat kan tot in lengte van dagen voortduren – uitvoerend bezig zal zijn om allerlei zaken 'af te handelen'. Lopende crisisgerelateerde activiteiten worden uiteindelijk in de herstelfase ondergebracht in een gemeentelijke projectorganisatie.



De crisismanagementorganisatie

De crisismanagementorganisatie is het deel van de crisisorganisatie dat de burgemeester direct ondersteunt bij het uitvoeren van zijn rollen als boegbeeld/burgervader (hoofdlijn 'duiden') en als topbeslisser/oppperbevelhebber (in het besluitvormingsproces als onderdeel van de hoofdlijn 'fysiek bieden van zorg').

De crisismanagementorganisatie bestaat uit:

- De 'leider COP1' en de officieren van dienst van de brandweer, politie, GHOR, gemeente en overige actoren (zoals bijvoorbeeld het waterschap). Deze functionarissen tezamen worden aangeduid als 'het COP1'¹⁶.
- Het crisisteam, bestaande uit de burgemeester en zijn strategisch adviseurs: een communicatieadviseur, een bestuurlijk adviseur en de operationeel leider.¹⁷

Bevinding uit de testen

Uit de testen kwam naar voren dat de keuze voor het aantal strategisch adviseurs door het merendeel van de deelnemers aan het crisisteam als positief werd ervaren. Een van de burgemeesters schreef in zijn feedbackformulier: 'Er ging zoveel meer rust uit van de overleggen, waardoor je je als burgemeester beter kunt focussen op je kerntaak.'

¹⁶ We hanteren hier de 'oude' naam zoals die ook landelijk gangbaar is.

¹⁷ Dit is een minimale variant van het aantal adviseurs. Het staat de burgemeester vanzelfsprekend vrij om meerdere adviseurs uit te nodigen, maar dit dient bij voorkeur in een latere fase van de acute crisis plaats te vinden. Uitgangspunt van de nieuw ingerichte crisisorganisatie is immers om ook een slagvaardig crisisteam te formeren dat snel in staat is om, indien aan de orde, besluiten te kunnen nemen. Een vermeerdering van het aantal adviseurs, vermindert de slagvaardigheid. Voor de ondersteuning neemt een notulist aan het crisisteam deel. Tijdens de eerste testen bleek dat een notulist niet gemist kan worden.

De *communicatieadviseur* wordt ondersteund door een actiecentrum Voorlichting dat onder leiding staat van een hoofd Actiecentrum. Samen met de (politie)voorlichter ter plaatse dragen zij zorg voor het uitvoeren van (de functionele specificaties van) de hoofdlijn 'informer'. Voor meer details zie bijlage 3.

Het ligt voor de hand om als *bestuurlijk adviseur* de adviseur te kiezen die de burgemeester in zijn dagelijks functioneren ook als zijn bestuurlijk adviseur beschouwt, ook in verband met de vertrouwensband.

De *operationeel leider* maakt namens de hulpverleningsdiensten als *operationeel* strategisch adviseur deel uit van het crisisteam.¹⁸ De operationeel leider heeft tevens namens de burgemeester de *operationele leiding* over het optreden.

Indien nodig organiseert de operationeel leider specifieke inhoudelijke deskundigheid. Dit zullen over het algemeen niet de deskundigen uit de reguliere hulpverleningsdiensten, maar deskundigen met voor de betreffende crisis specifieke expertise zoals bijvoorbeeld een medisch milieukundige, waterbeheerder, et cetera.

De operationeel leider beschikt over een ondersteuningsstaf. Daarin zitten ten minste een informatiemanager (t.b.v. de beeldvorming) en een beleidsondersteuner. De beleidsondersteuner zorgt voor de 'beleidsvoorbereiding onder tijdsdruk' t.b.v. het besluitvormingsproces rondom de burgemeester (zie hieronder).

Bevinding uit de testen

Tijdens de testen heeft bijna alle keren een schaduw-operationeel leider meegelopen. Dit is door beide operationeel leiders als zeer positief ervaren, zodat geopperd is, ook in relatie tot het opdoen van ervaring, om de aankomende tijd standaard met een schaduw-operationeel leider te werken. De operationeel leider kan indien daar behoefte aan is tijdens de (acute) crisis inhoudelijk met de schaduw-operationeel leider sparren.

Hoofdlijn 'duiden'

In de regio Drenthe is afgesproken dat de burgemeester en/of de gemeentesecretaris bij een crisis altijd vanuit een monodisciplinaire verantwoordelijkheid wordt geïnformeerd door de operationeel leidinggevende van de meest voor de hand liggende betrokken hulpverleningsdienst (dus bij een grote(re) brand of massale verstoring van de openbare orde zal dit de officier van dienst brandweer respectievelijk de chef van dienst zijn). De burgemeester is daarmee snel geïnformeerd over de (acute) crisis.

In het eerste uur van de (acute) crisis richten de burgemeester en zijn adviseurs zich primair op het duiden van de crisis, omdat er (over het algemeen) nog geen strategische/bestuurlijke besluiten genomen hoeven te worden. De operationeel leider zorgt als operationeel strategisch adviseur binnen drie kwartier (en daarna elk uur) voor een multidisciplinair beeld op hoofdlijnen waarbij hij/zij relevante informatie aggregereert. Op basis van deze informatie wordt door het crisisteam de duidingsboodschap opgesteld (zie ook bijlage 4).

De operationeel leider krijgt zijn multidisciplinaire beeld van een speciaal daarvoor aangewezen functionaris (de leider COPI genaamd) die ter plaatse zorg draagt voor het multidisciplinaire beeld. De leider COPI gaat in de eerste hectische fase van de (acute) crisis actief op zoek naar informatie bij de verschillende officieren van dienst. In deze fase zal de leider COPI als een van de weinigen ter plaatse een totaalbeeld hebben.¹⁹ Ook krijgt de operationeel leider informatie vanuit het informatiesysteem aangereikt door zijn informatiemanager. Naar behoefte kan hij (telefonisch) contact opnemen met de monodisciplinaire kolommen, in casu de hoogst (operationeel) leidinggevendenden voor informatie: AC Politie, AC Geneeskundig, AC Brandweer en AC Gemeente/Bevolkingszorg (zie ook figuur 4.1).

¹⁸ Dit is essentieel anders t.o.v. de oude situatie. Daar is de operationeel leider voorzitter van het Regionaal Operationeel Team. Dit team, en dus ook de operationeel leider, bevond zich 'op afstand' in de meldkamer in Assen.

¹⁹ Beeldvorming geschiedt bewust op de plaats van het incident en niet in de meldkamer of een op afstand staand ROT. De meldkamer is er primair voor de alarmering en opschaling. Vanuit de meldkamer kan men het beeldvormingsproces op de plaats incident vanzelfsprekend wel ondersteunen.

Bevinding uit de testen

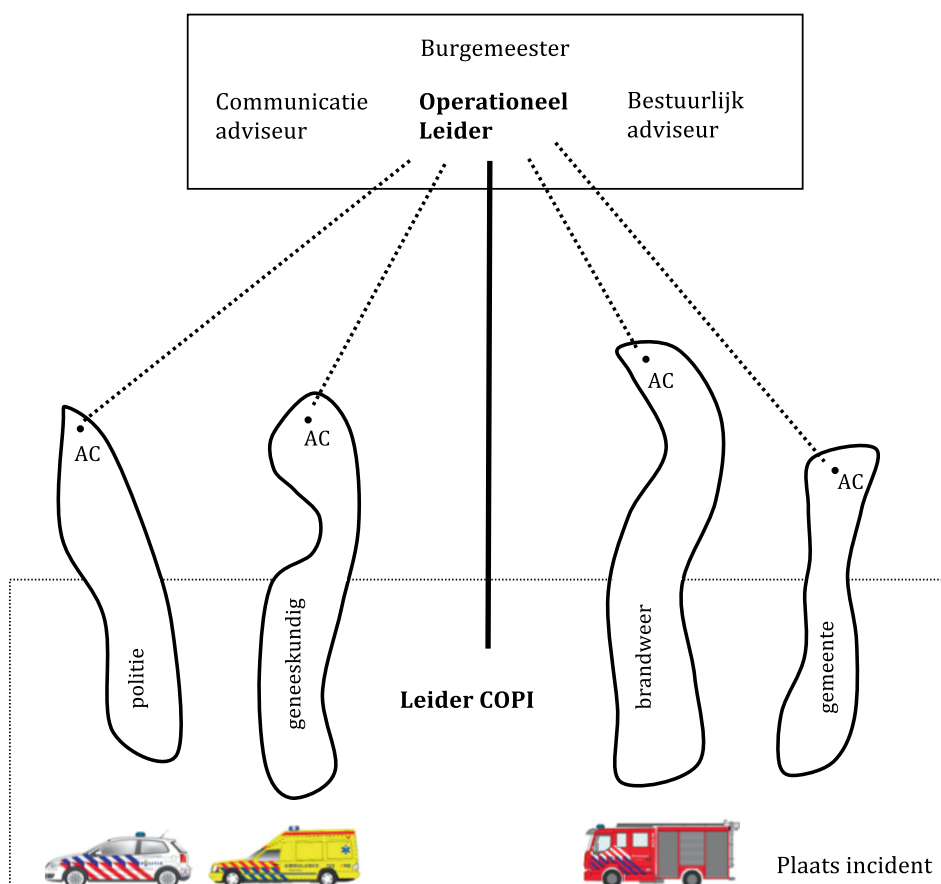
Uit de testen kwam naar voren dat het (telefonisch) contact tussen de operationeel leider en de hoogst leidinggevenden uit de monodisciplinaire kolommen over het algemeen als positief en zinvol werd ervaren, waarbij wel opgemerkt dient te worden dat de AC bevolkingzorg door de operationeel leider 'gemakkelijk' wordt vergeten. Door de operationeel leiders is aangegeven dat dit (telefonisch) contact ook van belang is vanuit relationeel oogpunt.

Bevinding uit de testen

Tijdens alle testen hebben de burgemeesters, met ondersteuning van de crisismanagementorganisatie, binnen de afgesproken tijd de crisis kunnen duiden. Met andere woorden, de functionele specificaties met betrekking tot het duiden is tijdens alle vijf de testen gehaald.

Bevinding uit de testen

Als aandachtspunt werd door een van de burgemeesters, in relatie tot het aggregeren van de informatie door de operationeel leider, benoemd: 'Hoeveel informatie heeft de burgemeester nodig om toch voldoende te kunnen duiden?'



Figuur 4.1: Schematische weergave van de nieuw ingerichte crisisorganisatie op hoofdlijnen.

Hoofdpijn 'fysiek bieden van acute zorg'

Het besluitvormingsproces rondom de burgemeester wordt georganiseerd als een 'beleidsproces onder tijdsdruk'. De operationeel leider legt als operationeel strategisch adviseur strategische operationele besluiten voor in de vorm van een door de burgemeester te ondertekenen besluit waarin de relevante overwegingen en opties staan. Het gaat niet om veel besluiten zo leert de ervaring, maar die paar moeten kort en krachtig worden beschreven zodat deze na besluitvorming kunnen worden ondertekend door de burgemeester. De burgemeester krijgt (bewust) geaggregeerde operationele informatie, dus informatie op hoofdlijnen.

*'De operationeel leider heeft onder andere als taak de burgemeester te behoeden voor de verleiding zich bezig te houden met operationele aangelegenheden. Tijdens de ramp moet worden voorkomen dat de burgemeester in de operationele aspecten van de ramp wordt gezogen. Hij moet buiten deze operationele zaken worden gehouden om meer tijd en ruimte te krijgen om zich te kunnen concentreren op zijn andere rollen. Hiertoe zal de mogelijkheid om het nemen van een aantal operationele besluiten te mandateren aan de operationeel leider nader uitgewerkt moeten worden. Uiteraard moet hierbij rekening gehouden worden met de specifieke burgemeestersbevoegdheden. In elk geval leidt dit tot een verzwaring van de rol van de operationeel leider en derhalve tot een heroverweging van zijn competenties. Het is wenselijk om dit onderdeel in het opleidings- en oefentraject voor de operationeel leiders meer aandacht te geven.'*²⁰

De operationeel leider heeft tevens namens de burgemeester de *operationele leiding* over het optreden. Hij/zij zorgt er voor dat besluiten die genomen zijn door de burgemeester aan de leider COPI of indien noodzakelijk aan een van de AC's worden doorgegeven en monitoort de uitvoering ervan. De leider COPI zorgt er voor dat de besluiten worden weggezet in de kolommen.

Bevinding uit de testen

Een belangrijke kerncompetentie van de operationeel leider is dat hij/zij in staat is om, evt. de inhoudelijk deskundigen gehoord hebbende, een operationeel advies voor de burgemeester te formuleren. Dit vergt van de operationeel leider daadkracht om knopen te durven doorhakken. Uit onderzoek, maar ook op basis van de testen, blijkt dit niet eenvoudig te zijn. De focus van het opleiden en beoefenen van de operationeel leiders in Nederland lag vooral op de voorzittersrol in een ROT. Dit is dan ook niet iets waar de operationeel leiders (in Nederland) de afgelopen jaren op hebben geoefend. Dit vergt dan ook opleiding en oefening.

Bevinding uit de testen

Uit alle testen blijkt dat het besluitvormingsproces snel(ler) is/kon verlopen. Sneller in de zin dat de besluitvorming nog een zinvolle betekenis had voor de operationele praktijk.

²⁰ De gemeente als professionele kolom in de rampenbestrijding en crisisbeheersing (2008, p. 37) van de Taskforce Gemeentelijke processen van de commissie Rombouts.

Hoofdstuk 5

De testfase: voldoet de nieuwe crisisorganisatie aan wat is beoogd?

De vijfde testdag

Vrijdag 4 februari 2011 rijd ik naar een schaatstocht in Drenthe. Het navigatiescherm in de auto kan de mooie locatie aan een rivier slechts aangeven na invoering van de coördinaten. Volgens het draaiboek van deze vijfde testdag zal daar een incident plaatsvinden met grote gevolgen. Het is nog vroeg, de lucht is vochtig. Later gaat het een beetje regenen, wat lastig is voor de informatiemanager die behalve met moderne apparatuur buiten toch ook met pen en papier aan het werk gaat. Onwillekeurig denk ik aan een sportevenement enkele weken eerder in deze Drentse gemeente. Vorst, zon en sneeuw en een strak blauwe lucht zorgden voor een schitterende entourage tijdens die jaarlijkse wedstrijd. Een in alle opzichten geslaagd evenement, de incidenten blijven die middag beperkt tot enkele valpartijen. Er zijn overeenkomsten tussen het echte en het gesimuleerde evenement, zeker vlak voor de start. De oefenstaf is net als de organisatie en de wedstrijd-leiding bij de veldrit druk in de weer om de laatste zaken te regelen en te controleren, de vele deelnemers zijn vol vertrouwen op een goede afloop maar toch een beetje gespannen. In de raadzaal vormen zich al vroeg in de ochtend groepjes die de laatste afspraken maken, anderen drentelen wat heen en weer. Velen vragen wie en waar de operationeel leider is. Het antwoord dat die leider gewoon aan het werk is wekt slechts lichte verbazing. De alledaagse werkelijkheid simuleren in een test of oefening is voor de meesten heel gewoon.

Mijn rol als begeleider van vier gasten uit Den Haag geeft mij een beeld van zowel de organisatie op de plaats incident als het crisisteam in het gemeentehuis. De ritten tussen het gemeentehuis en het incident in het open landschap rond de rivier bieden de kans om informeel van gedachten te wisselen over de Haagse en de Drentse kijk op crisisbeheersing. De overeenkomsten beheersen de gesprekken. In de auto en op locatie klinkt de waardering van onze gasten voor het enthousiasme en de grote inzet en betrokkenheid van de deelnemers op beide locaties en van de Veiligheidsregio Drenthe. Na afloop van de test komen de deelnemers en hun 'schaduwen' de raadzaal binnen met reacties die dit beeld bevestigen in de zin van 't Ging goed, het kan beter. Deze manier van werken past ons. We gaan het zo gewoon doen!'

De wegen scheiden zich. Een grote groep praat in de raadzaal na over de ervaringen tijdens de test en in een kleinere ruimte zetten anderen het overleg met vertegenwoordigers van het Ministerie van Veiligheid en Justitie op een positieve wijze voort. Na ongeveer een uur gaat bijna iedereen benieuwd naar de resultaten in het evaluatierapport huiswaarts. Elders in het gemeentehuis zijn de waarnemers actief. Zij voeren gesprekken met enkele deelnemers en met de externe observator alvorens aan de slag te gaan met de rapportage.

Jan Jorritsma

5.1 Aanleiding

Tijdens het traject hebben een vijftal systeemtesten plaatsgevonden van de nieuw ingerichte crisisorganisatie.²¹

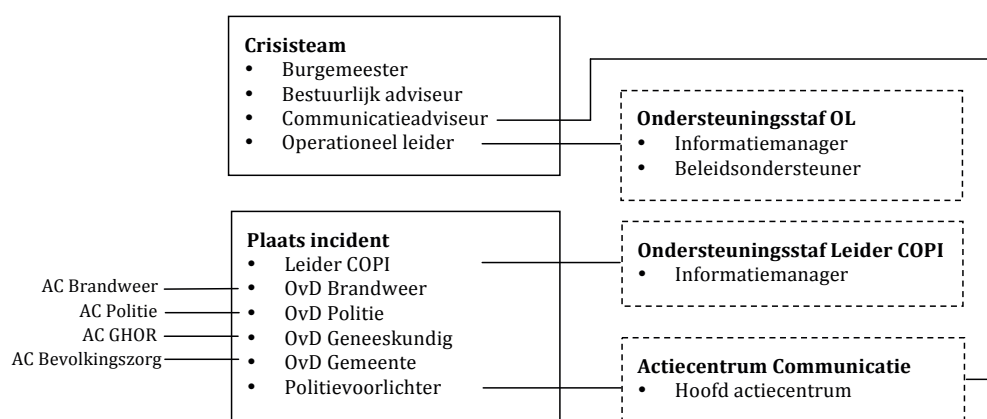
Doel van deze *systeemtesten* was om te kijken of:

- de nieuwe crisisorganisatie voldoet aan de functionele specificaties (zie hoofdstuk 2). De functionele specificaties vormen immers 'de pijlers' van de crisisbeheersing in de regio Drenthe en daarmee de pijlers voor de nieuwe crisisorganisatie
- de nieuwe crisisorganisatie een aantal bekende en terugkerende knelpunten oplost (zoals bijvoorbeeld vertraging in het besluitvormingsproces en 'operationele zuigkracht')
- met de introductie van de nieuwe crisisorganisatie geen aspecten uit de oude crisisorganisatie worden vergeten (bijvoorbeeld kan afstemming tussen de kolommen nog voldoende plaatsvinden?).

²¹ In week 39 (eind september 2010) vonden drie testen plaats. Deze waren primair bedoeld als opmaat voor de laatste twee testen op 19 november 2010 en 4 februari 2011. Evaluatie van de eerste drie testen heeft voornamelijk mondeling plaatsgevonden. De aandachtspunten c.q. verbeterpunten die werden ervaren/gevonden zijn onmiddellijk verwerkt ten behoeve van de twee testen.

5.2 De testen

Tijdens de testen werden de volgende onderdelen van de crisisorganisatie, inclusief de functionarissen, getest:



Het crisisteam en de ondersteuningsstaf van de operationeel leider waren conform de nieuwe inrichting beide ondergebracht in het gemeentehuis. In de eerste drie testen is geëxperimenteerd met de locatie van de ondersteuningsstaf: wel of niet in dezelfde ruimte als het crisisteam? Op basis van de ervaringen uit deze drie testen is er voor gekozen om in de laatste twee testen de ondersteuningsstaf in een aparte ruimte onder te brengen, maar wel dicht in de buurt van de ruimte waar het crisisteam zich bevond. De functionarissen van de plaats incident bevonden zich buiten op 'een' plaats incident. De verschillende AC's zaten gescheiden van elkaar 'ergens' in het gemeentehuis.

We merken op dat het nadrukkelijk om een aantal *systeemtesten* ging en dus niet om oefeningen. De testen hadden ‘slechts’ tot doel om het systeem van de nieuw ingerichte crisisorganisatie (vijf maal) te testen. Het ging nadrukkelijk dus niet om het beoordelen van het individuele handelen van de deelnemers. Bedacht moet worden dat het individueel handelen vanzelfsprekend wel van invloed is op het functioneren van de nieuwe crisisorganisatie, zodat dat het testen van het systeem niet eenvoudig is. Immers de deelnemers zijn om voor de hand liggende redenen nog niet opgeleid en beoefend conform de nieuw ingerichte crisisorganisatie. Dit dient bij lezing van dit hoofdstuk in het achterhoofd gehouden te worden.

Tijdens de test werden niet alleen de onderdelen van de nieuw ingerichte crisisorganisatie getest zoals deze zijn voortgekomen uit het project 'Hoe doen ... Drenthe?' De regio is al dan niet parallel aan dit project andere verbeteringsprojecten gestart zoals bijvoorbeeld netcentrisch werken (LCMS) en het project Verbetering Oranje Kolom. Een aantal van dergelijke projecten is inmiddels (deels) geïmplementeerd zodat ook andere nieuwe onderdelen onderdeel uitmaakten van de testen. Ook dit kan het functioneren van het systeem beïnvloed hebben.

5.3 Bevindingen

In deze paragraaf geven we op hoofdlijnen de bevindingen weer zoals deze uit de testen naar voren kwamen. We focussen ons daarbij op de systeembevindingen. Vanzelfsprekend waren er meer (detail)bevindingen. Deze voor dit hoofdstuk relevante aspecten zijn te vinden in de bijlagen B5 en B6.

Zoals gezegd is in de testen gekeken of voor de hectische fase (eerste 2 uur) de functionele specificaties voor de drie hoofdlijnen 'duiden', 'fysiek bieden van acute zorg' en 'informereren' ook zijn gehaald of gehaald konden worden waarbij bijzondere aandacht was voor een aantal 'bekende' knelpunten.

Oordeel extern observator over de vijfde test

*'Het koppelen van heldere functionele specificaties aan de 'opgave' van de commandostructuur maakt dat in de acute fase goed duidelijk is 'waar we het voor doen'. 'Acute zorg', 'informereren' en 'duiden' geeft een heldere focus per team en leidt tot handelen. Tijdens de test merkte ik ook dat de specificaties en opgave in de hoofden van de deelnemers zat. De burgemeester gaf in een overleg bijvoorbeeld duidelijk aan dat hij over enkele minuten de crisis moest gaan duiden.'*²²

Hoofdlijn 'duiden'

Uit alle vijf de testen bleek dat de functionele specificaties voor 'het duiden' (hectische fase) zijn gehaald. Dat wil zeggen dat de burgemeester op basis van geaggregeerde operationele informatie en met ondersteuning van zijn adviseurs de acute crisis binnen de afgesproken tijd (na 1 uur en na 2 uur) heeft kunnen duiden.

Een (meer inhoudelijk) aandachtspunt betreft nog wel de inhoud van de duidingsboodschap. De burgemeesters waren nu nog net iets te veel 'de bringer van het nieuws', terwijl zij toch vooral als boegbeeld empathie moeten uitstralen en concrete handelingsperspectieven moeten bieden.

Oordeel externe observator over van de vijfde test

*'Het vroegtijdig duiden (het betekenis geven aan de crisis en het bieden van handelingsperspectieven) en communiceren over een crisis is, zeker in de acute fase, een essentieel proces. De recente brand bij Chemie-Pack in Moerdijk liet dit weer zien. Het ontwerp speelt daar goed op in door in te zetten op de positionering en ondersteuning van de burgemeester in zijn rol als boegbeeld. Tijdens de systeemtest kwam in de acute fase de focus op rol van de burgemeester als 'boegbeeld' en 'duider' van de crisis goed uit de verf.'*²³

Hoofdlijn 'fysiek bieden van acute zorg'

Het daadwerkelijk verlenen van acute zorg aan burgers was in de testen niet aan de orde, zodat de functionele specificaties voor de hoofdlijn 'fysiek bieden van acute zorg' voor de hectische fase niet echt goed getest kon worden.²⁴ Om toch iets over deze hoofdlijn te kunnen zeggen hebben we daarom vooral naar het besluitvormingsproces rondom de burgemeester gekeken.

²² Zie ook bijlage 7.

²³ Zie ook bijlage 7.

²⁴ Ter illustratie: Gezien de functionele specificaties was het idee bijvoorbeeld om te kijken hoe de interdisciplinaire afstemming op de plaats incident plaatsvond. Het feit dat er geen echte acute zorg wordt verleend, maakte het lastig om dit te beoordelen. Afstemming is immers geen doel op zich, maar is een middel om de acute zorg zo optimaal mogelijk vorm te geven.

Merk op dat we daarmee feitelijk de functionele specificatie voor de multidisciplinaire coördinatiefase hebben getest terwijl deze eigenlijk 'pas' na 2 uur 'op orde' zou hoeven te zijn. De specificatie luidt immers: 'De acute zorg wordt na 2 uur multidisciplinair (na de eerste melding) gecoördineerd onder opperbevel van de burgemeester (zie paragraaf 3.5).'

Uit alle vijf de testen bleek dat de randvoorwaardelijke (operationele) informatie en eventuele dilemma's geaggregeerd bij de burgemeester op tafel kwamen.

Alleen in de vierde test bleek dat het bestuurlijke besluitvormingsproces tijdig is verlopen, dat wil zeggen dat de besluitvorming betekenis had voor de operationele praktijk. In de eerste drie testen is hier (helaas) niet expliciet naar gekeken, in de vijfde test waren er (helaas) geen operationele dilemma's die een bestuurlijk besluit vergden. Wel waren er in de vijfde test enkele operationele besluiten die een formele bekrachtiging door de burgemeester vergden. Deze besluiten konden in de overleggen van de burgemeester met zijn kernstaf snel afgehandeld worden. Door het 'strakke' optreden van de burgemeester in combinatie met de geaggregeerde informatievoorziening ontstonden er geen 'schijnbare' dilemma's zodat niet in de valkuil van de operationele zuigkracht werd getrapt.

Oordeel externe observator over de vijfde test

*'Het team rond de burgemeesters verzamelde, zeefde en beoordeelde de beschikbare informatie. De Operationeel Leider kreeg het vertrouwen van de burgemeester om de hulpverleningsoperatie aan te sturen. Waar nodig betrok de Operationeel Leider de burgemeester. Er bleek tijdens de systeemtest dan ook geen noodzaak voor de burgemeester om in die fase zijn rol als 'opperbevelhebber' actief in te vullen.'*²⁵

In geen enkele test werden de strategische operationele adviezen van de operationeel leider, indien aan de orde, aan de burgemeester voorgelegd in de vorm van een door de burgemeester te ondertekenen besluit waarin de relevante overwegingen en opties stonden. Dit onderdeel dient dan ook nog voor de toekomst opgepakt te worden.

Wetenschappelijk gezien is de ene test waarin het besluitvormingsproces werd uitgetest natuurlijk nog geen voldoende basis om een gefundeerd oordeel te kunnen geven over de werking van het nieuwe systeem op dit punt. De centrale bevinding uit alle testen is echter dat

- de lijnen tussen operatiën en bestuur korter zijn zodat
- er sneller besluiten genomen kunnen worden en toch
- operationele zuigkracht wordt voorkomen.

Overigens is elk systeem, ook dit, afhankelijk van de mensen die het invullen. Het nieuwe systeem beoogt echter niet al op voorhand een barrière te zijn voor snelle (bestuurlijke) besluitvorming zoals de bestaande informatievoorziening, advisering en terugkoppeling over meerdere schakels dat wel is.

Hoofdpijn 'informer'

In de vierde en vijfde test zijn de functionele specificaties voor de hoofdpijn informeren deels gehaald. De crisisorganisatie is in staat om binnen 30 minuten de eerste basale informatie te verspreiden via een persalarm en de persvoorlichter van de politie. Dit was in de oude situatie ook al het geval en is daarmee niets nieuws. Niet is aangetoond in de testen of de crisisorganisatie in staat is om elk half uur met een nieuw feitelijk beeld te komen. Op basis van de bevindingen lijkt aan de (voorbereiding op de) *uitvoering* van het proces 'informer' nog meer aandacht besteed te moeten. De problemen op dit terrein staan echter los van de keuze van een structuur.

²⁵ Zie ook bijlage 7.

Een constatering die voor alle deelnemers aan de nieuwe crisisorganisatie geldt, maar in het bijzonder voor de voorlichters die werken in het actiecentrum Voorlichting in Drenthe, is dat onbekendheid met *de werking van crisisbeheersing* in de praktijk tot voorspelbaar problematisch functioneren in crisissituaties zal leiden. Het adequate functioneren van de communicatieadviseurs in de crisisteams rondom de burgemeester wordt daarmee te niet gedaan. Het is dan ook van essentieel belang dat deze deelnemers aan de crisisorganisatie niet alleen in opleiding en oefening krijgen uitgelegd hoe de nieuw ingerichte crisisorganisatie *beoogd werkt*, maar vooral ook hoe deze in de weerbarstige praktijk *zal werken*. Dit dient naast het reguliere opleiden en oefenen waarin de taken, rollen en (nieuwe) werkwijze worden uitgelegd, een nadrukkelijk onderdeel te gaan uitmaken van het nieuwe opleiden en oefenen. Apart aandacht dient uit te gaan naar *realistisch* oefenen. Het adagium dat past bij het nieuwe concept van crisisbeheersing is 'train as you fight'.

5.4 Conclusie

De testen hebben strikt genomen laten zien dat de nieuwe structuur het mogelijk maakt dat:

- de burgemeester adequaat geïnformeerd en geadviseerd na een uur de crisis kan duiden
- de burgemeester binnen veel kortere tijd dan voorheen bestuurlijke dilemma's voorgelegd kan krijgen.

De uitvoering van de testen heeft het niet mogelijk gemaakt om over een aantal elementen in de nieuwe structuur – zoals de functionele specificatie dat binnen een half uur feitelijke informatie naar buiten moet worden gebracht of de gewenste beleidsondersteuning van de operationeel leider – conclusies te trekken.

Oordeel externe observator over de vijfde test

'Samengevat is mijn beeld dat er tijdens de systeemtest een moderne, doordachte crisismanagementorganisatie draaide. Logischerwijs is er op een aantal punten doorontwikkeling en verbetering mogelijk. Mijn advies zou daarbij zijn om voldoende ruimte voor improvisatie / flexibiliteit in de crisismanagementorganisatie in te bouwen.'

Hoofdstuk 6

Het geheel overziend

De evaluaties van feitelijk alle incidenten in Nederland waarbij sprake is van een opgeschaalde rampenbestrijdingsorganisatie wijzen op dezelfde knelpunten:

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

In Drenthe was de confrontatie met deze 'wetmatigheden' in recente incidenten zoals de dreigende besmetting bij de dierenwinkel in Hoogeveen en het omkomen van drie brandweermensen in De Punt reden om een traject te starten gericht op het inrichten van een crisisorganisatie die efficiënter met de beschikbare middelen omgaat en effectiever is in het bereiken van de doelstellingen informeren, duiden en besluiten.

De drie genoemde hoofddoelstellingen zijn in het traject uitgewerkt in termen van functionele specificaties. Om die functionele specificaties te bereiken is een crisisorganisatie ontwikkeld gericht op eenvoud en doeltreffendheid:

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

De nieuwe crisisorganisatie kent daarmee een 'operationeel' en een 'bestuurondersteunend' deel. Het operationele deel bestaat uit de operationele gemeentelijke diensten die zo zelfstandig mogelijk hun deel van de rampenbestrijding invullen. Het bestuurondersteunend deel bestaat uit een slagvaardig kerncrisisteam van operationeel leider, strategisch communicatieadviseur en bestuurlijke adviseur dat de verantwoordelijk burgemeester op de meest directe wijze kan informeren en adviseren.

Deze nieuwe crisisorganisatie is uitgebreid besproken met betrokken partijen en op basis daarvan verfijnd en ingericht.

In vijf testen is de crisisorganisatie vervolgens tegen het licht gehouden. Deze testen zijn door interne evaluatoren, wetenschappelijke evaluatoren en een onafhankelijke ervaringsdeskundige geanalyseerd en met betrokkenen uit de regio besproken.

De vraag die deze rapportage moet beantwoorden is daarmee: is de nieuw ingerichte crisisorganisatie nu ook werkelijk efficiënter en effectiever?

De antwoorden die deze rapportage biedt kunnen worden samengevat als:

Ja, voor het operationele deel geldt dat de nieuwe crisisorganisatie zelf minder complex is vormgegeven en de coördinatielast verminderd waardoor de betrokken diensten effectiever kunnen optreden en efficiënter met de aanwezige middelen kunnen omgaan.

Ja, voor het bestuurondersteunend deel geldt dat de burgemeester zo snel als in de functionele specificaties (en daarmee veel sneller dan momenteel) wordt voorzien van informatie en advies waardoor de burgemeester in staat wordt gesteld tot het nemen van zijn verantwoordelijkheid en het duiden van de crisis.

Voor beide delen geldt dat de nieuwe crisisorganisatie veel beter aansluit bij de dagelijkse routines zodat niet meer vertrouwd hoeft te worden op de beperkte oefentijd om afwijkende routines in te slijpen.

Overigens geldt dat de nieuwe crisisorganisatie niet minder mensen vergt dan de bestaande crisisorganisatie; de huidige bezetting blijkt hard nodig op verschillende plaatsen binnen de diensten en ter ondersteuning van de operationeel leider. Deze plaatsen waren tot nu toe niet opgevuld hetgeen bij werkelijke crisis dan ook tot een voorspelbare onderbezetting leidde.

De testen maakten verder duidelijk dat ongeacht de keuze voor een crisisorganisatie er nog een inspanning nodig is om functionarissen op hun rol in crisisbeheersing voor te bereiden. Realistische opleiding en oefening is daarbij essentieel, ook dit vergt nog een nieuwe insteek.

Het is goed om aan het eind van deze rapportage nog even de aandacht te vestigen op de bijzondere verantwoordelijkheid van de burgemeester in crisistijd. Het is uiteindelijk de burgemeester die eindverantwoordelijk is voor de crisisbeheersing. Er rust dan ook een zware verantwoordelijkheid op zijn of haar schouders. De nieuwe organisatie kent een bestuurondersteunend deel dat vooral bedoeld is om de burgemeester zo goed mogelijk te ondersteunen in zijn twee cruciale rollen (boegbeeld/burgervader versus beslisser). Tijdens alle vijf de testdagen die nu hebben plaatsgevonden, was er sprake van verschillende rolinvullingen van de burgemeester. Die invulling varieerde van het zich laten informeren van het 'spontaan' naar de operationeel leider toestappen tot het benutten van alleen de formele overlegmomenten in het crisisteam. Bij het accent op de eigen rol varieerde de invulling in het accent op boegbeeld/burgervader tot opperbevelhebber/crisismanager. Het is niet verrassend dat de burgemeester in crisisomstandigheden de rol zoekt die het best bij hem past. De eisen die aan hem of haar worden gesteld, betekenen wel dat er ook voor burgemeesters, grenzen zijn aan de eigen keuze voor invulling van die rol. De bijzondere verantwoordelijkheid van de burgemeester betekent daarmee ook dat hij of zij bewust adviseerbaar moet zijn.

Bijlagen

Bijlage 1

Definities

In deze bijlage geven we de definities van een aantal begrippen zoals wij die tijdens het project hebben gehanteerd. Het gaat om de begrippen 'regionale crisis', 'regionale crisisbeheersing' en 'regionale crisisorganisatie'.

Crises worden *intuïtief* gekenschetst door drie kernkenmerken: bij een crisis is er sprake van een acuut *bedreigende* situatie voor de bevolking, zodat onder *tijdsdruk* en de nodige media-aandacht *direct* gehandeld moet worden.

Als het gaat om de bestrijding van een crisis neemt het openbaar bestuur (gemeenten, provincies, waterschappen en het Rijk) een speciale plek in. Het openbaar bestuur heeft namelijk als altijd de *integrale zorg* voor de bevolking. Dat betekent onder andere dat als er een acuut bedreigende situatie voor de bevolking is ontstaan, het aan het openbaar bestuur is om maatregelen te nemen. In het stelsel van crisisbeheersing heeft het openbaar bestuur dan ook verregaande crisisbevoegdheden gekregen.

De veiligheid van de bevolking kan op twee manieren worden bedreigd:

- door het moedwillig handelen van derden. Dit wordt ook wel een bedreiging van de *openbare* (of *sociale*) orde genoemd
- door allerlei (fysieke) ongevallen. Dit wordt ook wel een bedreiging van de *fysieke* (of *openbare*) veiligheid genoemd.

Een speciaal deel van het openbaar bestuur, de *bestuurlijke hoofdstructuur* genoemd, heeft de algemene/integrale zorg voor de (handhaving van de) openbare orde en fysieke veiligheid. De bestuurlijke hoofdstructuur wordt gevormd door de gemeenten, provincies en de minister van Veiligheid en Justitie. Tijdens iedere crisis zal veelal de openbare orde en/of de fysieke veiligheid worden bedreigd zodat de bestuurlijke hoofdstructuur bijna altijd in actie zal komen.

Een **regionale crisis** wordt gedefinieerd als een gebeurtenis:

- waardoor een ernstige verstoring van de openbare orde en/of de fysieke veiligheid is ontstaan binnen een veiligheidsregio, **en**
- waarbij een gecoördineerde inzet van diensten en organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken.

Onder het begrip 'ernstige verstoring' wordt verstaan dat 'het leven en de gezondheid van vele personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate bedreigd worden of zijn geschaad' (artikel 1 Wet veiligheidsregio's).

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.

Bij regionale crisisbeheersing vinden de inspanningen van de verschillende actoren om de bedreiging voor de openbare orde en fysieke veiligheid weg te nemen, gecoördineerd plaats onder verantwoordelijkheid van de burgemeester(s) in de veiligheidsregio. Benadrukt wordt dat er bij een regionale crisis sprake kan zijn van een 'lokaal' of 'regionaal effect', dat wil zeggen dat het effect van de crisis voor de bevolking zich beperkt tot respectievelijk (het gebied van) één gemeente of één veiligheidsregio.

*Dit in tegenstelling tot **nationale crisisbeheersing** waar sturing door het nationaal bestuur (of zelfs internationaal bestuur) noodzakelijk is. Dat wil zeggen dat de inspanningen om de dreiging voor de bevolking weg te nemen gecoördineerd plaatsvinden onder de verantwoordelijkheid van de ministers (en/of internationale actoren). De actoren in de veiligheidsregio geven dan in lijn met wat de ministers besluiten, uitvoering aan de regionale crisisbeheersing. Noodzakelijkerwijs is er sprake van een 'nationaal effect'. Dat wil onder andere zeggen dat grote delen van de Nederlandse samenleving worden bedreigd.*

Bijlage 2

De (opschaling van de) crisisorganisatie voor de hoofdlijn 'fysiek bieden van acute zorg'

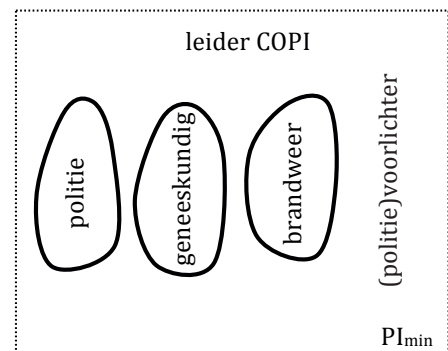
In deze bijlage wordt de opschaling en inrichting van de crisisorganisatie meer in detail beschreven voor de hoofdlijn 'fysiek bieden van acute zorg' op de tijdstippen T=30, T=60, T=120 minuten en T=herstel.

T=30 minuten (hectische fase):

Parate hulpverleningsdiensten en gepiketteerde operationeel leidinggevend van brandweer, politie en geneeskundige hulpverlening (OvD-en) zijn ter plaatse.

De parate hulpdiensten kennen ieder een eigen monodisciplinaire organisatie en een daarbij behorende bevelslijn.

PI_{min} staat voor de (nog) minimale bezetting op de Plaats Incident.

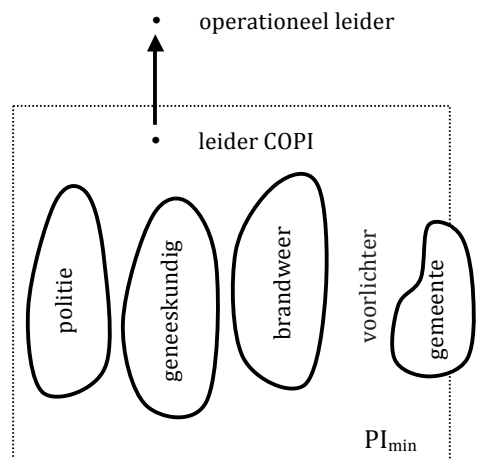


T=60 minuten (hectische fase):

Meer hulpverleners en officieren komen ter plaatse (mono-opschaling), deze laatste eventueel uit vrije instroom voor extra ondersteuning/taken (zie T=120). De OvD-Gemeente is ter plaatse om aldaar gemeentelijke taken op te starten en uit te voeren.

De leider COPI zorgt samen met de hulpverleners ter plaatse voor de organisatie ter plaatse. Dit doet hij/zij op basis van gelijkwaardigheid, niemand is de baas. Er wordt georganiseerd, geregeld, gewerkt. Dit gebeurt in de eerste fase hoofdzakelijk nog monodisciplinair.

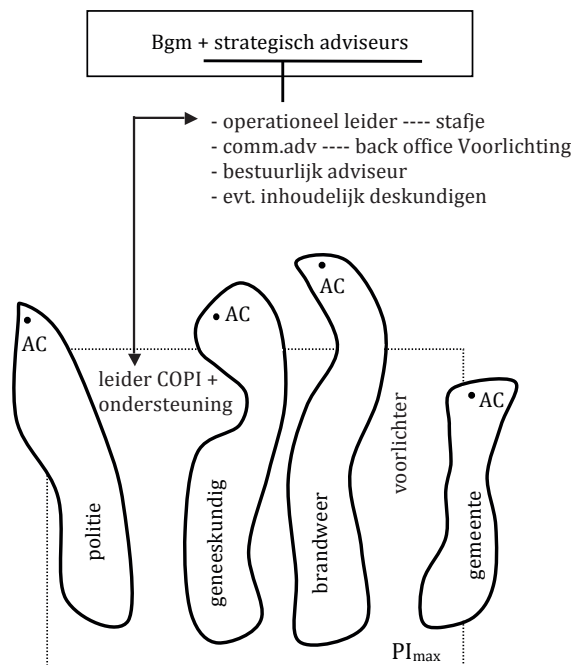
De leider COPI kan eventueel dringende (multi-)operationele besluiten door de operationeel leider laten nemen. Het gaat om besluiten die de leider COPI niet zelf 'durft te nemen' bijvoorbeeld omdat er kosten mee gemoeid zijn of niet zelf mag nemen, omdat de bevoegdheid daarvoor bij de burgemeester ligt (bijvoorbeeld inzet ME).



T=120minuten (overgang van hectische fase naar multidisciplinaire coördinatiefase):

Monodisciplinair zijn de hulpverleningsdiensten op hun eigen wijze volledig opgeschaald, waarbij iedere hulpverleningsdienst een eigen bevelslijn kent en wordt ondersteund door een eigen monodisciplinaire backoffice. De gemeente schaaft verder op (primair in het gemeentehuis). Naar behoefte organiseert de OvD-Gemeente ter plaatse ondersteuning. Er is een AC Bevolkingszorg die operationeel verantwoordelijk is voor de uitvoering van de gemeentelijke activiteiten.

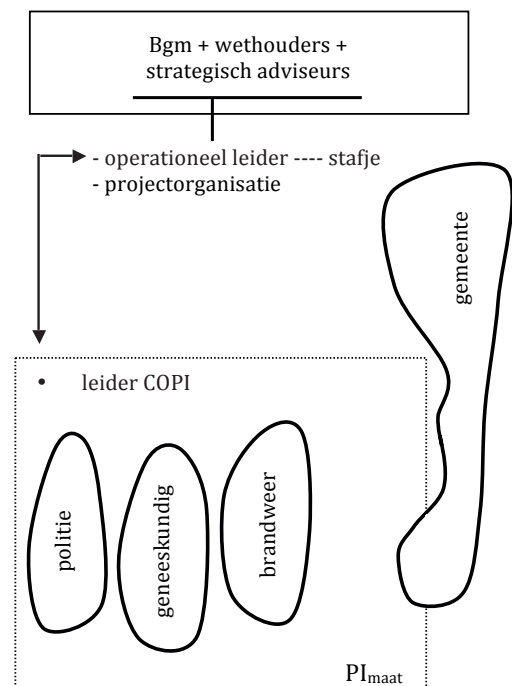
De burgemeester wordt nu voldoende ondersteund om zijn rol als beslissers goed uit te kunnen voeren.



T=herstel:

PI_{max} wordt PI_{maat}: Afhankelijk van de situatie zullen nog enkele activiteiten op de plaats incident plaatsvinden. De hulpverleningsdiensten zijn afgeschaald en leveren 'maatwerk'.

Het zwaartepunt zal nu (steeds meer) bij de gemeentelijke organisatie komen te liggen die zorg draagt voor de afhandeling van het incident (nazorg). Lopende incidentgerelateerde activiteiten zullen uiteindelijk ondergebracht worden in een gemeentelijke projectorganisatie. Deze activiteiten kunnen nog maanden/jaren doorlopen en zullen een grote inspanning van de gemeentelijke organisatie vergen.



Bijlage 3

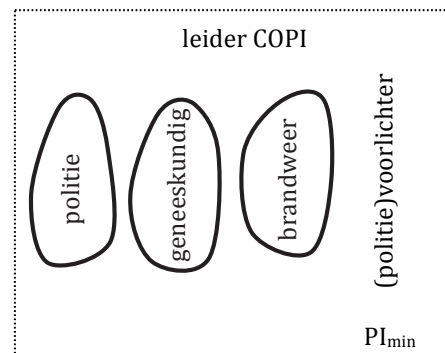
De (opschaling van de) crisisorganisatie voor de hoofdlijn 'informereren'

In deze bijlage wordt de opschaling en inrichting van de crisisorganisatie meer in detail beschreven voor de hoofdlijn 'informereren' op de tijdstippen T=30, T=60, T=120 minuten en T=herstel.

T=30 minuten (hectische fase):

Informereren van burgers, bedrijven en instellingen vindt (voor het eerst) vanaf de plaats incident plaats door een gepiketteerde (politie)voorlichter.

PI_{min} staat voor de (nog) minimale bezetting op Plaats Incident.

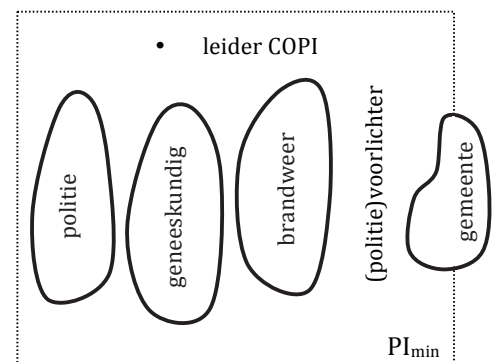


T=60 minuten (hectische fase):

Informereren van burgers, bedrijven en instellingen vindt vanaf de plaats incident plaats door de (politie)voorlichter. Iedere 30 minuten geeft hij, na afstemming met de leider COPI, nieuwe feitelijke informatie.

De leider COPI heeft de informatie (actief) bij de operationeel leidinggevend ter plaatse opgehaald. De hulpverleningsdiensten richten zich immers in de hectische fase primair op het monodisciplinair grootschalig optreden.

(Bij de gemeente houdt men zich bezig met de alarmering en opschaling van de medewerkers voor het actiecentrum Voorlichting die ten minste na twee uur minimaal bemenst – en daarmee operationeel – moet zijn. Het gaat daarbij in eerste instantie om de communicatieadviseur en voorlichters/webmasters/mediawatchers/telefonisten.)

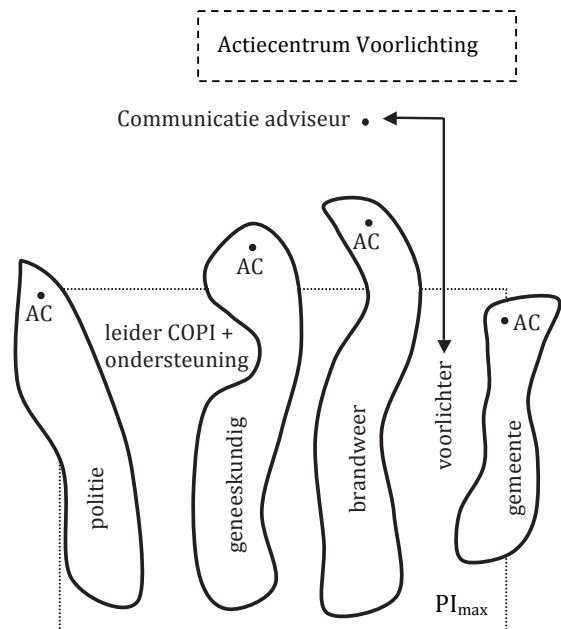


T=120minuten (overgang van hectische fase naar multidisciplinaire coördinatiefase):

Informerende vindt plaats op twee plekken: op de plaats incident door voorlichter(s) na afstemming met de leider COPI en vanuit actiecentrum Voorlichting in het gemeentehuis.

Onderdeel van het informeren van de burgers, bedrijven en instellingen is dat verkeerde beelden in de media (door mediawatchers bijgehouden) zo spoedig mogelijk worden ontkracht.

Er wordt optimaal gebruikgemaakt van social media.



T=herstel:

Voorlichting verloopt niet meer vanaf de plaats van het incident. Informeren van burgers, bedrijven en instellingen vindt alleen nog plaats vanuit het actiecentrum Voorlichting, al dan niet ondergebracht in een projectorganisatie.



Bijlage 4

De (opschaling van de) crisisorganisatie voor de hoofdlijn 'duiden'

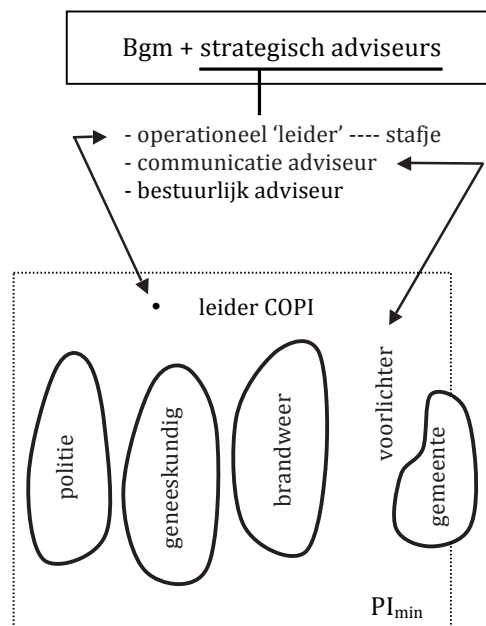
In deze bijlage wordt de opschaling en inrichting van de crisisorganisatie meer in detail beschreven voor de hoofdlijn 'duiden' op de tijdstippen T=30, T=60, T=120 minuten en T=herstel.

T=30 minuten (hectische fase):

Er vindt in deze fase van het incident nog geen duiding van de (acute) crisis plaats (zie functionele specificaties). Wel vindt op de plaats van het incident de randvoorwaardelijke (monodisciplinaire) beeldvorming plaats door de hulpverleningsdiensten die dan ter plaatse zijn.

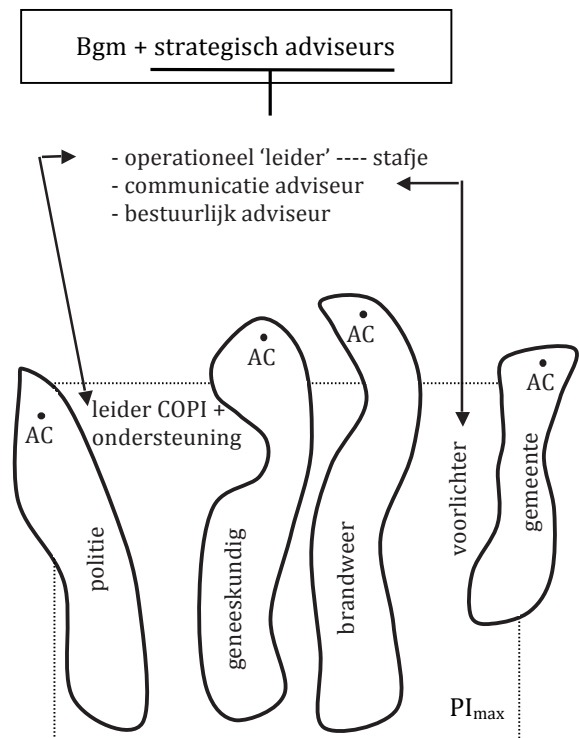
T=60 minuten (hectische fase):

De burgemeester duidt, met ondersteuning van de operationeel leider (in zijn rol als operationeel strategisch adviseur), de communicatieadviseur en de bestuurlijk adviseur, de crisis.



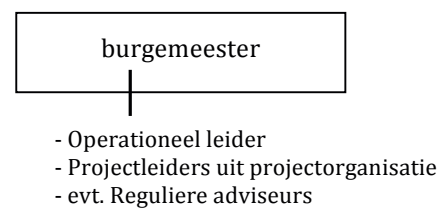
T=120minuten (overgang van hectische fase naar multidisciplinaire coördinatiefase):

De burgemeester duidt, met ondersteuning van zijn strategisch adviseurs, de crisis.



T=herstel:

De burgemeester duidt, met ondersteuning van de operationeel leider, de projectleiders uit de projectorganisatie en eventuele reguliere adviseurs, de crisis.



Bijlage 5

Evaluatie testdag 19 november 2010

B5.1 Inleiding

Op 19 november 2010 vond in een Drentse gemeente een systeemtest plaats van de nieuwe crisisorganisatie zoals deze in het afgelopen jaar is vormgegeven. In hoofdstuk 5 is beschreven wat het doel van de test was en welke onderdelen werden getest.

De systeemtest op 19 november is door het kernteam uitgebreid geëvalueerd. Aan de meeste deelnemers aan de test was daarom een waarnemer gekoppeld. De waarnemers hebben de feitelijke handelingen die zij uitvoerden, gekoppeld aan een tijdstip, beschreven. Deze evaluatie is primair gebaseerd op deze (feitelijke) waarnemingen. Dit betekent dat individuele afwegingen die door de deelnemers zijn genomen en niet met anderen zijn gedeeld, niet in de feitelijke gebeurtenissen (konden) worden beschreven. We wijken hiermee enigszins af van een 'standaard incidentenevaluatie' waarbij door het houden van interviews juist ook deze individuele afwegingen worden meegenomen. Voor meer hierover, zie hieronder.

Aan het eind van de test hebben de deelnemende functionarissen een ervaringenformulier ingevuld. Aan de hand van een aantal vragen, konden zij hun ervaringen beschrijven. Deze ervaringen zijn ook in de evaluatie verwerkt.

We merken op dat het op 19 november nadrukkelijk om een systeemtest ging en dus niet om een oefening. De test had 'slechts' tot doel om het systeem van de nieuw ingerichte organisatie (eenmalig) te testen. Het ging nadrukkelijk dus niet om het beoordelen van het individuele handelen van de deelnemers. Bedacht moet worden dat het individueel handelen natuurlijk wel van invloed is op het functioneren van de nieuwe crisisorganisatie, zodat dat het testen van het systeem niet eenvoudig maakt. Ook zijn de deelnemers om voor de hand liggende redenen nog niet opgeleid en beoefend conform de nieuw ingerichte crisisorganisatie. Beide aspecten dienen bij lezing van deze evaluatie in het achterhoofd gehouden te worden.²⁶

B5.2 Methodologie evaluatie

Op basis van primair de waarnemingsverslagen wordt voor een aantal onderwerpen de feitelijke gebeurtenissen beschreven. Voor de analyse is vervolgens onderscheid gemaakt naar drie typen observaties.

a) Systeemobservaties

Dit zijn observaties die zich primair richten op het functioneren van het systeem van de nieuw ingerichte crisisorganisatie. We kijken daarvoor primair naar de output/het effect, met aandacht voor het intern functioneren.

Uitleg: Het zou mooi zijn als er (ook) een structurele verschuiving plaatsvindt in het kijken naar incidenten. Uiteindelijk gaat het om het meten van de output/het effect, waarbij er vanzelfsprekend ook aandacht zal moeten zijn voor het intern functioneren. Echter, het intern functioneren zou nooit op zichzelf moeten staan, maar zou gemeten moeten worden aan de output/het effect.

Dat vooral wordt gekeken naar de output/het effect betekent dat in de beschrijving van de feitelijke gebeurtenissen de (individuele) afwegingen van de deelnemers om tot een bepaalde handeling te komen, bewust niet altijd is meegenomen. Het gaat er in deze evaluatie primair om, om te beschrijven of een deelnemer een handeling heeft kunnen verrichten, met ondersteuning van (elementen uit) het systeem/de organisatie.

²⁶ Een soortgelijke opmerking geldt in zekere zin ook voor de waarnemers: de waarnemers waren mensen uit de eigen organisatie en waren niet speciaal opgeleid voor waarnemer. Vanzelfsprekend kan dat van invloed zijn geweest op de kwaliteit van de waarnemingen.

De twee hoofdvragen die beantwoord moesten worden, waren:

Hoofdvraag 1: Wanneer wordt gekeken naar de output/het effect, zijn de *functionele specificaties* dan gehaald?

Hoofdvraag 2: Zijn de *randvoorwaarden* gehaald zodat een betreffende functionele specificatie, ook als deze niet is gehaald, toch in potentie gehaald had kunnen worden?

Het is niet ondenkbaar dat door individueel handelen een verwachte output/effect niet werd of kon worden bereikt. Het individueel handelen is in deze evaluatie echter geen onderwerp van onderzoek. Het is immers geen oefening wat tot doel heeft om op individueel niveau te leren, maar om het systeem te testen. Ter illustratie: Als de burgemeester op enig moment besluit om moverende redenen niet te duiden en er wordt niet binnen de eerste uren aan duiding gedaan, dan is in de output het 'duiden' vanzelfsprekend niet gehaald. Op voorhand zegt dit echter niets over het functioneren van het systeem/nieuwe organisatie, maar slechts over het individueel handelen. Wanneer in dat geval gekeken wordt of de randvoorwaarden om te kunnen duiden wel gehaald zijn (waren de betreffende functionarissen aanwezig om te kunnen duiden, was er voldoende informatie beschikbaar, et cetera), dan kunnen we uit de uitkomsten toch ook nog het een en ander afleiden. Bedacht moet overigens worden dat de deelnemers aan de test op onderdelen vanzelfsprekend nog niet het juiste (dat wil zeggen voor de nieuwe organisatie noodzakelijke) opleidingsniveau hebben.

Voor het 'slagen van de test' gaat het in de eerste plaats om een 'doorgaans' positieve beantwoording van bovenstaande twee hoofdvragen. In de tweede plaats gaat het om de werkbaarheid van het systeem die de deelnemers tijdens de test(en) hebben ervaren.

In de paragrafen B5.4, B5.5 en B5.6 geven we voor respectievelijk de hoofdlijnen 'duiden', 'fysiek bieden van acute zorg' en 'informerende' de systeemobservaties. Meer precies bekijken we per hoofdlijn of enerzijds de functionele specificaties en anderzijds (een aantal) randvoorwaarden zijn gehaald.

b) Algemene observaties

De meer algemene observaties zijn observaties die niet direct te koppelen zijn aan een functionele specificatie of een randvoorwaarde, maar zijn wel van invloed op het functioneren van het systeem. Voor een deel komen deze observaties ook uit de evaluatieverslagen van de deelnemers/waarnemers.

In paragraaf B5.7 worden de algemene observaties gegeven.

c) Uitvoeringsobservaties

Uitvoeringsobservaties zijn observaties die zich specifiek richten op de uitvoering c.q. het handelen van de deelnemers. Hoewel het bij de test niet om het beoordelen van het handelen van de deelnemers gaat, zijn er wel enkele uitvoeringsobservaties te maken die het functioneren van het systeem/de nieuwe organisatie kunnen optimaliseren. Deze observaties zijn primair bedoeld voor het opleidings- en oefentraject en worden in de paragrafen B5.4, B5.5 en B5.6, indien aan de orde, gegeven.

B5.3 Het scenario op hoofdlijnen

Tijdens de intocht van Sinterklaas wordt ter hoogte van Bakker Bart in de Hoofdstraat in de desbetreffende Drentse gemeente een strijker afgestoken bij het paard van Sinterklaas. Amerigo schrikt hier zo van dat het de opeengepakte menigte instuift. Hierbij vallen meerdere gewonden. Eén kind en één volwassene worden vertrappt door het paard en overlijden.

De opeengepakte menigte kijkt terug in zuidelijke richting. In het gedrang wordt op de hoek Hoofdstraat/Groenmarktstraat een oliebollenkraam omver gelopen. Enkele mensen worden geraakt door het hete frituurvet. Het frituurvet verspreidt zich over de straat en het kraampje vat vlam. Later slaat de brand over op een naburige winkel. De menigte die bestaat uit veel (kleine) kinderen en hun ouders (de Sinterklaasoptocht) probeert de Hoofdstraat massaal te verlaten. Dit wordt bemoeilijkt door de aanwezigheid van dieren en karren die in de stoet meelopen, de dikke rook en de vele vaste- en

verplaatsbare objecten in de smalle Hoofdstraat. Het gevolg is dat vooral veel kinderen onder de voet gelopen worden. Wanneer de ergste chaos voorbij is, blijken er meerdere gewonden in de Hoofdstraat te liggen.

60 Minuten na de start van het incident staat op de Wheem het kinderfeest met Sinterklaas gepland. Het plein staat al vol wachtende kinderen en hun ouders. Deze mensen lopen geen direct gevaar, maar horen (door het geluid in de Hoofdstraat en via-via) dat er wat aan de hand is. Uit voorzorg vertrekkende mensen blokkeren met hun auto's de toevoerwegen voor de hulpverleningsdiensten.

's Avonds staat vanaf 21:00 uur een dancefeest gepland voor 1300 jongeren. Gezien de dramatische gebeurtenissen van de dag bestaat de nadrukkelijke wens vanuit de nabestaanden om het feest af te gelasten. Uit berichten op verschillende sociale media blijkt echter dat de jongeren van plan zijn om hoe dan ook naar de betreffende gemeente te komen en daar desnoods illegaal een feest te bouwen. De politie kan de openbare orde in dat geval niet garanderen, temeer omdat bijstand via het LOCC moeilijk wordt: op deze zaterdag staan naast de vele Sinterklaasintochten ook een aantal risicovolle Eredivisiewedstrijden gepland.

B5.4 Systeemobservaties voor de hoofdlijn 'duiden'

In deze paragraaf geven we de systeemobservaties voor de hoofdlijn 'duiden' waarbij onderscheid wordt gemaakt naar de functionele duidingspecificaties (zie paragraaf 3.4) en een aantal randvoorwaarden.

Functionele specificaties	- Binnen 60 minuten (na de eerste melding) vindt duiding van de crisis plaats. Dat wil zeggen dat een boegbeeld beschikbaar is voor de media om uit te leggen dat er een ongeval heeft plaatsgevonden, de ernst van de situatie onderkent, de eigen rol van de burger benadrukt en (als burgervader) empathie uitstraalt naar de direct betrokkenen. - Na een uur wordt door het boegbeeld wederom de crisis geduid.
Feitelijke gebeurtenissen	09.50 Start incident 10.28 Op de plaats van het incident worden 'spontaan' de eerste initiatieven ontplooid om te gaan duiden: De leider COPI en de OvD Gemeente (AOV-er) regelen met de OvDP dat er een geluidswagen komt die burgers van informatie zal voorzien.²⁷ 10.30 De OvDP vraagt aan de leider COPI of hij bussen moet regelen. De leider COPI geeft toestemming en geeft aan dat mensen vooral aangespoord moeten worden om naar huis te gaan, indien men daar redelijkerwijs toe in staat is. 10.30 Tijdens een eerste overleg met de burgemeester adviseert de operationeel leider (OL) om te gaan duiden omdat er inmiddels sprake is van 1 dodelijk slachtoffer. Aanwezig bij het overleg zijn de gemeentesecretaris en de communicatieadviseur. Tijdens de vergadering krijgt de operationeel leider door van de informatiemanager dat een tweede dodelijke slachtoffer is gevallen (het gaat om een kindje dat na reanimatie is overleden). Hij brengt dit in de vergadering in. (10.33) Leider COPI belt met operationeel leider. Krijgt hem niet te pakken en krijgt de informatiemanager van de operationeel leider aan de lijn. Leider COPI krijgt te horen dat er een tweede dodelijk slachtoffer is gevallen. Daar was hij nog niet van op de hoogte. Tijdens de time-out²⁸ om 10.40 geeft hij aan dat dit nog geverifieerd moet worden. Verder benadrukt hij in zijn gesprek met de informatiemanager dat hij heeft ingezet op de lijn 'iedereen die naar huis kan gaan, moet naar huis gaan'. 10.50 Eerste persstatement door de burgemeester vindt plaats in het gemeentehuis: 'Dames en heren. Ik sta hier, omdat wat een kinderfeest zou moeten zijn, is omgeslagen in een tragedie. (...) is geconfronteerd met iets zeer vervelends. We hebben een aantal doden te

27 Op basis van alleen waarnemingsverslag van leider COPI. De evaluaties van de stroomuitval in Haaksbergen (2003), in de Bommelerwaard (2007) en in de Bollenstreek (2010) hebben laten zien dat het inzetten van 'geluidswagens' van de politie niet tot nauwelijks effect heeft.

28 Om 10.40 uur heeft een time-out in de test plaats gevonden. Tijdens de time-out is aan de deelnemers gevraagd over welke informatie zij beschikten.

	betreuren bij de optocht van Sinterklaas als gevolg van het feit dat een paard in de optocht van Sinterklaas op hol is geslagen. We leven natuurlijk mee met de dodelijke slachtoffers en hun familie. En we leven mee met de gewonden die er gevallen zijn. Voor zover ons bekend zijn er een aantal gewonden gevallen. De aard van de verwondingen is ons niet exact bekend, we hopen daar later meer informatie over te krijgen. Verder is het zo dat in de binnenstad ook nog sprake is van brand in een oliebollenkraam. Die brand schijnt over geslagen te zijn naar een kledingzaak in de nabijheid. Of het een met het ander te maken heeft, is ons op dit moment niet duidelijk. Daar hopen we ook op korte termijn meer informatie over te krijgen. Ik zou u willen vragen, via de media, de mensen die aanwezig zijn in de stad of de mensen die hier nu naar kijken om in ieder geval niet naar de stad toe te gaan. Ik zou u verder willen vragen om, als het even kan, de hulpverleners alle ruimte te willen geven om hun werk te doen. Er is een telefoonnummer geopend voor als u vragen heeft, wellicht dat u kinderen bent zoek geraakt in het gedrang en in de menigte. Ik geef u het nummer, dat is: 0800 1354. We hopen over enige tijd meer informatie te hebben en het zal u duidelijk zijn dat ik mij op de kortst mogelijke termijn op de hoogte zal stellen van wat er verder exact aan de hand is en alle informatie zal ik zo spoedig mogelijk ook met u gaan delen. Dank u wel.' 12.00 In het gemeentehuis vindt een persconferentie plaats door de burgemeester en de operationeel leider. Burgemeester: 'Dames en heren, wederom van harte welkom. Een uur geleden heb ik met u aan tafel gezeten om even aan te geven wat er in deze stad aan de hand is. Ik informeer u nu verder. We zijn een uur verder. Ik heb een uur geleden gezegd dat een kinderfeest op een vreselijke wijze is verstoord en veranderd in een drama. Dat heeft geleid tot een aantal slachtoffers als gevolg van het feit dat een paard op hol is geslagen. Dat paard heeft nogal wat mensen verwond, zwaar verwond en er zijn ook dodelijke slachtoffers gevallen. Die betreuren wij. Wij betreuren de situatie zoals die zich heeft voorgedaan rondom zo'n prachtig kinderfeest in deze mooie stad. We leven ook mee met de mensen die dichtbij de gewonden, de slachtoffers staan. Er zijn ook vele lichtgewonden gevallen, die worden behandeld. Wat dat betreft heb ik begrepen dat dat in ieder geval goed onder controle is. Er is een aantal zaken die ik nu nog met u zou moeten delen. Ten eerste het gegeven dat er vanmiddag een feest zou zijn op De Wheem met Jochem van Gelder. Het mag duidelijk zijn dat dat feest in ieder geval geen doorgang gaat vinden. Dat is ook in goed overleg met de organisatoren afgesproken. Degenen die mogelijk nog naar De Wheem gaan omdat zij weinig hebben meegerekregen van datgene wat er in de ander kant van de stad is gebeurd die worden daar in ieder geval wel even opgevangen en zullen uitleg krijgen over dat het in ieder geval niet doorgaat. Dan is er ook nog een feest vanavond en daarvan weten we dat er al een aantal mensen in de richting van deze stad komen. Die mensen die nog onderweg zijn zou ik willen verzoe-ken om er in ieder geval ernstig rekening te houden met het feit dat ook vanavond het feest geen doorgaan zal vinden. Ook dat stemmen wij goed af met de organisatoren. U kunt zich voorstellen dat een evenement, wat een feest zou moeten zijn, zo'n feest als Sinterklaas, wat op zo'n gruwelijke wijze wordt verstoord, er niemand in deze stad meer behoefte aan heeft om vanavond en vanmiddag nog dat feestgevoel te blijven uitdragen. We zullen over een uur definitief daarover mededelingen doen, maar gaat u er maar vanuit dat wij vanavond geen feest op De Wheem zullen hebben. Ik denk dat dat de informatie is die wij op dit moment met u kunnen delen. Ik heb naast mij de operationeel leider en die zou nog het e.e.a. kunnen toe-lichten vanuit de operationele diensten.' Uiteindelijk heeft dat geleid tot 29 zwaar gewonden die zijn afgevoerd gedurende enkele uren...eerst opgevangen en daarna afgevoerd. Er is ook een groot aantal lichtgewonden behandeld. Het exacte aantal is onbekend.
--	---

	Helaas, dat zei de burgemeester ook al, zijn er ook 3 dodelijke slachtoffers te betreuren, waarvan 2 kinderen. Er is ook een moment geweest dat er gezocht is naar een vermist kind, daarvoor zijn ook duikers van de brandweer in gezet, maar vooralsnog is er niemand gevonden. Bekeken wordt of het kind nog steeds vermist is of niet, dat weten we niet. Er is brand ontstaan in een kledingzaak waarbij de brandweerinzet erger heeft weten te voorkomen. Na ongeveer anderhalf/twee uur was men de brand meester. De politie heeft een verdachte aangehouden, die wordt op dit moment op het politiebureau verhoord. Dat is de feitelijk informatie die ik u op dit moment kan vertellen.'
Gehaald?	Ja. • Binnen een uur is er een eerste persstatement afgegeven door de burgemeester, waarin de burgemeester (ook) zijn empathie toonde en de crisis heeft geduid (kom niet naar de stad, geef ruimte aan de hulpverleners, telefoonnummer voor vragen). Ook werd (eerlijk) aangegeven waar nog geen informatie over bestond. • Na twee uur is door de burgemeester en de operationeel leider een persconferentie gegeven, waarbij onderscheid werd gemaakt naar het duiden/empathie uitdragen van de burgemeester enerzijds en het geven van meer feitelijke operationele informatie door de operationeel leider anderzijds.
Uitvoeringsobservatie 1	De vraag is overigens wel of alle burgers op het plein/stad door het geven van een persstatement/persconferentie zijn bereikt. Dat wil zeggen dat het van belang is om na te (blijven) denken over de juiste vorm van duiden. Geef niet automatisch een persstatement af, maar blijf je afvragen wat/wie wil je bereiken en op welke manier? Dit zal onderdeel moeten uitmaken van opleiding en oefening. Overigens werd op enig moment nog wel kritisch naar het (doel van) duiden gekeken toen op enig moment de burgemeester voorstelde om in zijn rol van burgervader naar De Wheem te gaan. De gemeentesecretaris stelde (terecht) de vraag: <i>'Maar wat ga je daar dan doen als burgervader op dit moment?'</i>
Uitvoeringsobservatie 2	De leider COPI zette een lijn in 'iedereen die naar huis kan gaan, ga naar huis'. Deze informatie kwam niet ter tafel bij de burgemeester en zijn adviseurs en is daarmee niet (afge- wogen) meegenomen in de duiding door de burgemeester. Al vooraf kan voorbereid worden hoe de organisatie om wil gaan met zelfredzaamheid c.q. eigen verantwoordelijkheid van burgers.
Opmerking 1	De operationeel leider adviseerde de burgemeester om te gaan duiden omdat er sprake was van een dodelijk slachtoffer. Aan de operationeel leider is achteraf gevraagd of zijn advies om te gaan duiden gebaseerd was op het feit dat er dodelijke slachtoffers waren. Met andere woorden, had hij niet geadviseerd om te gaan duiden als er geen dodelijke slachtoffers waren? Zijn antwoord was daarop ontkennend; ook als er geen dodelijke slachtoffers waren geweest had hij geadviseerd te gaan duiden. Het feit dat er nu sprake was van dodelijke slachtoffers betekende echter in zijn beleving een kanteling in het incident en dus diende er nu onmiddellijk geduid te worden.
Opmerking 2	De leider COPI kreeg om 10.33 van de informatiemanager van de operationeel leider te horen dat er sprake is van 2 (i.p.v. 1) doden. De leider COPI was daar op dat moment nog niet van op de hoogte en gaf aan dat hij dat zou gaan verifiëren. De operationeel leider bracht deze informatie, die dus niet afkomstig was van de leider COPI, in het eerste overleg met het crisisteam in. Vraag: Wordt (operationele) informatie die niet van de leider COPI afkomstig is als betrouwbaar ervaren? Wanneer de crisisorganisatie deze vraag met ja beantwoordt, dan is het ook niet nodig dat de leider COPI informatie verifieert.

Randvoorwaarde 1	Waren de sleutelfunctionarissen aanwezig die zijn aangewezen in de nieuwe crisisorganisatie t.b.v. het duiden (zie paragraaf 4.3 en bijlage 4)?
Feitelijke gebeurtenissen	• Leider COPI was ter plaatse aanwezig. • Gemeentesecretaris, communicatieadviseur en operationeel leider waren in het gemeentehuis aanwezig voor de burgemeester om gezamenlijk (conform de nieuwe crisisorganisatie) de crisis te duiden.
Gehaald?	Ja.
Opmerking	De bereikbaarheid/opkomst is niet getest, was geen onderdeel van de test.

Randvoorwaarde 2	Kon (relevante operationele) informatie uitgewisseld worden (tussen ten minste leider COPI, operationeel leider, burgemeester ²⁹)?
Feitelijke gebeurtenissen	De leider COPI en de operationeel leider hebben ten minste 7 keer telefonisch contact gehad. Initiatief lag in bijna alle gevallen (6) bij de leider COPI. De burgemeester en de operationeel leider hebben ten minste 6 keer contact. In 3 van de gevallen is de operationeel leider aanwezig bij de overleggen van het crisisteam.
Gehaald?	<i>Objectief:</i> Ja, er waren voldoende (kwalitatieve) contactmomenten tussen leider COPI, operationeel leider en burgemeester, zodat informatie uitgewisseld kon worden tussen hen. <i>Subjectief:</i> Ja/nee, verschillende actoren in de organisatie hebben het feit dat informatie primair 'van beneden naar boven' ging maar niet terug als een gemis ervaren. Zij wisten daardoor niet wat er was afgesproken in het crisisteam.
Opmerking 1	Het feit dat informatie 'niet naar beneden komt' is niet op voorhand een diskwalificatie. Vraag is of het hier om echt relevante informatie ging en de informatie ook echt (voor de desbetreffende actor) noodzakelijk was of dat het ontbreken van informatie uit een vergelijk met 'de oude werkwijze' voortkwam waarbij men gewend was om als vanzelfsprekend alle informatie te krijgen (in de vorm van bijvoorbeeld sitraps), maar men voor het eigen handelen er niet tot nauwelijks iets mee deed?
Opmerking 2	Het initiatief om de operationeel leider van informatie te voorzien, lag tijdens de test vooral bij de leider COPI. De leider COPI fungeerde daarmee tijdens deze test als brenger van de informatie. Aan de operationeel leider is achteraf gevraagd of hij bewust geen contact heeft gezocht, bijvoorbeeld omdat hij al via het IM-systeem over voldoende informatie beschikte. De operationeel leider antwoordde dat hij in lijn met de nieuwe werkwijze de leider COPI de ruimte heeft willen geven om hem in de hectische fase niet te veel te belasten zodat de leider COPI de tijd kreeg om 'op orde te komen'. Hij heeft hem daarom bewust het initiatief gelaten. De operationeel leider kon dit ook doen omdat hij volgens eigen zeggen op dat moment geen behoefte had aan meer informatie.

29 In het ontwerp is voor de hoofdlijn duiding (operationele) informatieoverdracht nodig tussen ten minste de leider COPI, operationeel leider en burgemeester.

Randvoorwaarde 3	Beschikte de burgemeester (en zijn adviseurs) over (relevante) informatie?
Feitelijke gebeurtenissen	Alle informatie die noodzakelijk was om het incident te kunnen duiden (situatie van het incident, er zijn dodelijke slachtoffers, problematiek m.b.t. de beide feesten), kwam van verschillende kanten op tafel bij de burgemeester en werd besproken. Met verschillende kanten wordt bedoeld: • gemeentesecretaris die gevoed werd door de lijn AC Bevolkingszorg – OvD Gemeente. • communicatieadviseur die gevoed werd door hoofd AC Communicatie. • OL die gevoed werd door leider COPI, zijn ondersteuningsstaf en de verschillende algemeen commandanten (AC's).
Gehaald?	<i>Objectief:</i> Ja, alle (relevante) informatie was aanwezig bij de burgemeester (en zijn strategisch adviseurs) om het incident inhoudelijk goed te kunnen duiden. <i>Subjectief:</i> Nee, de burgemeester heeft (desondanks) aangegeven behoefte te hebben aan meer (operationele) informatie (zie ook observatie 1 in paragraaf B5.7).
Opmerking 1	Informatie werd van verschillende kanten ingebracht. Kanaliseren van de informatie is ook in de nieuwe situatie niet aan de orde (wordt overigens ook niet beoogd)! Houd daar rekening mee!

B5.5 Systeemobservaties voor de hoofdlijn 'fysiek bieden van acute zorg'

In de paragraaf geven we de systeemobservaties voor de hoofdlijn 'fysiek bieden van acute zorg' waarbij onderscheid wordt gemaakt naar de functionele specificaties en een aantal randvoorwaarden.

Functionele specificaties	• De acute zorg vindt in de hectische fase vooral monodisciplinair door de reguliere, staande organisatie plaats. Eventuele interdisciplinaire afstemming vindt nog ongestructureerd plaats. • Na 1 uur (na de eerste melding) moeten de aangewezen gemeentelijke diensten hun dagelijkse zorg kunnen leveren.
Feitelijke gebeurtenissen	<i>Bieden van acute zorg:</i> Niet aan de orde, want het fysiek bieden van acute zorg en de alarmering/opkomst was geen doel van de test. <i>Interdisciplinaire afstemming (ongestructureerd):</i> De verschillende OvD-en zoeken elkaar onderling op de plaats incident op (bila's). Dit wordt ook verschillende malen door de leider COPI geïnitieerd 'als jullie het samen kunnen oplossen, los het dan op'. <i>Interdisciplinaire afstemming (gestructureerd):</i> 09.50 Start incident 10.13 Leider COPI heeft contact met OvDG. Deze geeft aan dat er veel slachtoffers zijn, mogelijk ook dodelijke slachtoffers. De leider COPI stelt voor om over een half uur (10.45) in de COPI-bak te overleggen. 10.15 Leider COPI zoekt contact met OvDB om zich te melden voor een overleg met andere OvD's. 10.18-10.26 Overleg o.l.v. de leider COPI op straat met de OvD's (maar zonder de politievoorlichter). Informatie wordt gedeeld. Blijkt verwarring over opvanglocatie bij HOvDB. Leider COPI corrigeert. 10.27 Leider COPI brengt politievoorlichter separaat op de hoogte. 11.00-11.10 COPI-overleg vindt plaats. 11.35-11.40 COPI-overleg vindt plaats.

Gehaald?	Bieden van acute zorg: n.v.t. <i>Interdisciplinaire afstemming (ongestructureerd):</i> Dit is moeilijk om te beoordelen op basis van de waarnemingen. Feit is dat men elkaar opzocht, maar onduidelijk is of de afstemming, op een concreet voorbeeld na (zie hieronder bij uitvoeringsobservatie 4 bij randvoorwaarde 3), vervolgens 'voldoende' heeft plaatsgevonden. Daarbij moet opgemerkt worden dat het automatisch delen van informatie (en het dus beschikken over informatie 'van anderen') niet onmiddellijk betekent dat dit ook noodzakelijk/relevant is voor de desbetreffende persoon. <i>Interdisciplinaire afstemming (gestructureerd):</i> De objectieve meerwaarde van het gestructureerd interdisciplinaire afstemming (die toch plaatsvond) is tijdens de test niet zondermeer aangetoond en was op basis van de waarnemingen ook niet aan te tonen. Maar ook het feit dat dit geen meerwaarde zou hebben, is daarmee ook niet aangetoond. Reacties uit ervaringenformulier van de OvD's/waarnemers: • 'Lijnen waren veel korter, alle informatie komt tot je. Er ontstaat een totaalbeeld. Geen vergadercultuur.' • 'Door te veel bilatjes wordt niet alle relevante informatie gedeeld, bijvoorbeeld omdat men te vroeg wegløopt. Anderzijds: Korte lijnen geven duidelijkheid. OvDP had goed beeld van algehele situatie middels contact eigen eenheden, overige OvD's. Alleen hij miste de details.' • 'Deze werkwijze zou goed kunnen werken.' • 'Had goed beeld van de situatie door na korte tijd samenkomen om beeld te krijgen + info uit backoffice' • 'Minder vaak een COPI-overleg werkt beter' • 'Persvoorlichter: Informatie halen uit leider COPI kost tijd ivm zijn drukke werkzaamheden. Iedereen wil hem spreken.' • 'Oude systeem werkt niet. Nieuw systeem heeft BV = Boeren Verstand. Nog wel <i>fine tunen</i>.' • 'Beeldvorming was duidelijk. Voor de brandweer was er geen effectgebied.' • 'Nieuwe rol in de crisismanagementorganisatie geeft mij als OvD meer ruimte. Werkt beter. In COPI: niet vergaderen maar knelpunten benoemen. Kan strakker.'
Opmerking 1	Voor de volgende test is het wellicht zinvol om met de betrokken OvD's hier over in gesprek te gaan om te kijken of er meer zinvolle informatie naar boven komt zodat wel een oordeel gegeven kan worden?
Opmerking 2	Opgemerkt dient te worden dat de operationeel leider 'als spin in het web' in de time-out een feitelijk beeld heeft van de oorzaak van het incident, de (operationele) stand van zaken en de knelpunten.

Randvoorwaarde 1	Kan operationele informatie worden vertaald in bestuurlijke aandachtspunten/besluiten.
Feitelijke gebeurtenissen	Alle relevante operationele informatie (zie randvoorwaarde 2 in paragraaf B5.4) kwam tijdig op tafel bij de burgemeester en werd besproken.
Gehaald?	Ja en nee (zie ook randvoorwaarde 2 in paragraaf B5.4).

Randvoorwaarde 2	Kan een (bestuurlijk/strategisch) besluit snel genomen worden, dat wil zeggen kan het besluit tijdig genomen worden zodat het ook nog betekenis heeft voor de operationele uitvoering?
Feitelijke gebeurtenissen	Besluit 1: Het laten doorgaan van het kinderfeest in De Wheem 09.50 Start incident 10.09 De leider COPI informeert de operationeel leider telefonisch over de situatie en stelt de vraag of het kinderfeest dat 's middags aansluitend aan de Sinterklaasintocht plaats zou vinden, wel moet doorgaan. 10.15 De burgemeester verzoekt de operationeel leider telefonisch of hij voor een overleg naar zijn kamer wil komen. 10.25 -10.37 Het eerste overleg tussen de burgemeester, operationeel leider, gemeentesecretaris en communicatieadviseur vindt plaats. Er wordt informatie uitgewisseld. De operationeel leider vraagt tevens aandacht voor het kinderfeest dat over ongeveer een uur zou plaatsvinden. De burgemeester vraagt om een advies. De operationeel leider antwoordt dat hij die nog niet kan geven, omdat hij vragen heeft uitgezet. De voor en tegens worden tegen elkaar afgewogen. 10.26 De leider COPI en de OvD-Gemeente zijn van mening dat het kinderfeest niet door moet gaan. De leider COPI heeft op dat moment nog geen antwoord gekregen op zijn vraag aan de operationeel leider of het kinderfeest 's middags door kan gaan, maar er moet gehandeld worden, ook omdat het feest al over ongeveer een half uur zal plaatsvinden³⁰. De leider COPI geeft de OvD-Gemeente opdracht om dit met de organisator te bespreken. De leider COPI spreekt later zelf ook nog met de organisator om te verifiëren of het feest inderdaad is afgelast. 10.27 De OvD-Gemeente overlegt met de organisator van het kinderfeest. Er wordt (inderdaad) besloten om het feest niet door te laten gaan, zodat maatregelen getroffen kunnen worden met betrekking tot ouders en kinderen die al bij De Wheem staan en nog naar De Wheem toe komen. 10.28 De OvD-Gemeente probeert de burgemeester te bellen om dit door te geven en hem te adviseren het kinderfeest af te gelasten. De burgemeester heeft voorafgaand aan de vergadering zijn telefoon aan een van zijn gemeenteambtenaren afgegeven en wordt niet bereikt.) 10.29 De OvD-Gemeente belt met de AC Bevolkingszorg en geeft door dat de burgemeester geadviseerd moet worden om het kinderfeest af te gelasten, maar dat ondertussen wel al de nodige maatregelen getroffen worden. 10.30 AC Bevolkingszorg probeert de gemeentesecretaris te bellen, maar deze neemt haar telefoon niet op. Ze spreekt in dat de burgemeester geadviseerd moet worden om het kinderfeest af te gelasten, maar dat in de uitvoering wel alvast e.e.a. in werking is gezet.

30 Waarnemingsverslag van leider COPI. In een gesprek later ook geverifieerd met de leider COPI.

	10.35 De gemeentesecretaris die nog niet op de hoogte is van wat zich in het veld heeft afgespeeld, adviseert de burgemeester op basis van de discussie in het crisisteam om het kinderfeest af te gelasten. De burgemeester geeft aan dat hij meer informatie nodig heeft. <i>'Maar welke informatie heb je dan nog meer nodig om het besluit te kunnen nemen?'</i> vraagt de gemeentesecretaris³¹. Een besluit wordt niet genomen. 10.37 De gemeentesecretaris geeft door dat de organisator inmiddels heeft besloten het kinderfeest af te gelasten. 10.50 Operationeel leider heeft telefonisch contact met de leider COPI en geeft door dat het kinderfeest is afgelast.
Gehaald?	Ja. De nieuwe crisorganisatie is zo ingericht dat het dilemma 'wel of niet afgelasten kinderfeest' onmiddellijk (dat wil zeggen vanaf 10.09 uur) opgelost had kunnen worden: ofwel omdat de operationeel leider zelf meteen de knoop doorhakte ofwel omdat de operationeel leider het dilemma in zijn eerste contact met de burgemeester (10.15 uur) meteen aan hem voorgelegde. Dit is niet gebeurd. Dat het dilemma uiteindelijk toch op tafel kwam bij de burgemeester werd niet ingegeven door de urgentie van de vraag, maar omdat een (eerste) formeel overleg plaatsvond en het dilemma tijdens dit overleg voor het eerst besproken werd. Het besluit om het kinderfeest af te gelasten werd uiteindelijk niet door het crisisteam c.q. de burgemeester genomen, terwijl meer informatie om het besluit te kunnen nemen feitelijk niet noodzakelijk was. Met andere woorden: Alle ingrediënten waren aanwezig om 'snel' het besluit te kunnen nemen. Snel in de zin dat het (nog) betekenis had voor de operationele praktijk. Dat dit uiteindelijk niet gebeurde – en de leider COPI/OvD-Gemeente/organisator zelf een besluit namen – is geen omissie in het systeem van de nieuwe organisatie maar heeft te maken met het individueel handelen van de deelnemers in het crisisteam (zie ook paragraaf B5.7, observatie 3).
Opmerking	Aanpassing van het systeem/de crisorganisatie is op basis hiervan dan ook niet noodzakelijk, wel dient er aandacht voor te zijn in opleiden/oefenen. Zowel de burgemeester als zijn adviseurs moeten beseffen dat voor 'de weerbarstige praktijk' besluiten snel(ler) genomen moeten worden willen ze betekenis hebben voor de operationele praktijk (zie ook paragraaf B5.7, observatie 3).
Uitvoeringsobservatie	Bedacht moet worden dat het afgelasten van een feest financiële consequenties met zich meebrengt. Indien de leider COPI/OvD-Gemeente (al dan niet in overleg met de organisator) besluiten het feest af te gelasten, moeten zij zich daar wel van bewust zijn. Uitgangspunt in het nieuwe systeem/organisatie is dat 'het veld' zelf meer moet kunnen handelen, omdat daar gezien de tijdsdruk soms de noodzaak toe bestaat. In dit geval was dat ook aan de orde (het kinderfeest zou immers over een half uur starten) en dus was het terecht dat 'het veld' op enig moment zelf een besluit nam. In de voorbereiding kunnen aan de officieren al kaders meegegeven worden onder welke omstandigheden zij al dan niet zelfstandig mogen/kunnen handelen. Op voorhand is duidelijk dat wanneer dit handelen het in werking stellen van de bevoegdheden van de burgemeester met zich meebrengen (zoals inzet ME) en/of leidt tot hoge kosten (zoals afgelasten van een feest) dit altijd voorgelegd dient te worden aan de operationeel leider/burgemeester. In dit geval namen de OvD-Gemeente/leider COPI zelf de verantwoordelijkheid om het feest af te zeggen, omdat ze 'van boven'

31 Waarnemingsverslagen van burgemeester/gemeentesecretaris en OL.

	niets hoorden, maar zij moeten wel beseffen dat de gemeente daardoor op kan draaien voor de kosten (bijvoorbeeld als de organisator achteraf toch vindt dat het een beslissing van de overheid (in casu de OvD-Gemeente/leider COPI) was). In opleiding en oefening dient hier aandacht aan besteed te worden. We merken overigens op dat geen van de adviseurs in het crisisteam de burgemeester heeft gewezen op de financiële consequenties van het afgelasten van het feest. Het was uiteindelijk de burgemeester zelf die op enig moment tijdens een overleg opmerkte dat er ongetwijfeld kosten mee gemoeid zouden zijn, maar dat dat voor later zorg zou zijn. Van zijn adviseurs mag vanzelfsprekend verwacht worden dat zij de burgemeester daar tijdig op wijzen. In opleiding en oefening dient daar aandacht aan besteed te worden.
--	---

Randvoorwaarde 3	Kan een (bestuurlijk/strategisch) besluit snel genomen worden, dat wil zeggen kan het besluit tijdig genomen worden zodat het ook nog betekenis heeft voor de operationele uitvoering?
Feitelijke gebeurtenissen	Besluit 2: Het laten doorgaan van het jongerenfeest in de avond 09.50 Start incident 10.25-10.37 Tijdens het eerste overleg van het crisisteam komt niet alleen het kinderfeest in De Wheem ter sprake, maar ook of het jongerenfeest in de avond wel moet plaatsvinden. De gemeentesecretaris stelt aan het eind van het overleg voor om op een nader moment een besluit te nemen over het wel of niet laten doorgaan van het jongerenfeest. 10.50 De AC-Politie belt met de operationeel leider. De operationeel leider geeft aan dat de kans groot is dat het jongerenfeest niet doorgaat. <i>'Stel je daar op in.'</i> De AC-Politie voorziet openbare orde problemen bij afgelasting van het feest. 10.55-11.10 Tijdens het tweede overleg van het crisisteam meldt de burgemeester bij aanvang dat de organisator van het jongerenfeest zich meldt bij het secretariaat van het gemeentehuis. De operationeel leider vraagt vervolgens aandacht voor het jongerenfeest: <i>'We moeten het met elkaar hebben over het jongerenfeest, laten we het doorgaan of niet?'</i> Hij brengt in dat de politie heeft aangegeven dat als het feest wordt afgelast, de jongeren al hebben aangegeven toch massaal naar de stad te komen om de openbare orde te verstoren. Na enige discussie over wat (juridisch) wel en niet kan, en omdat men geen besluit kan nemen, vraagt de gemeentesecretaris wat de burgemeester zijn gevoel zegt. De burgemeester geeft aan dat hij eigenlijk voornemens is het feest af te gelasten: <i>'We kunnen toch geen feest gaan vieren, als...'</i> Er wordt uiteindelijk afgesproken dat de kans groot is dat het feest zal worden afgelast maar dat de burgemeester voordat een definitief besluit wordt genomen eerst nog een gesprek heeft met de organisator van het feest (is inmiddels in het gemeentehuis gearriveerd). De operationeel leider kan de politie dan alvast doorgeven dat een definitief besluit er aan zit te komen, zodat de politie hier zich operationeel op kan voorbereiden.

	11.10-11.20 De burgemeester en gemeentesecretaris spreken met de organisator. Tijdens het gesprek wordt besloten dat het feest definitief wordt afgezegd. Er wordt afgesproken dat in de persbijeenkomst die over ongeveer een half uur zal plaatsvinden dit kenbaar wordt gemaakt. Ook via de site en twitter zal dit gecommuniceerd worden. 11.10-11.30 De operationeel leider belt ondertussen (in zijn eigen ruimte) met de AC-Politie en brengt haar op de hoogte. De AC-Politie reageert door op te merken dat bij afgelasting zij niet kan instaan voor de veiligheid van haar eigen mensen. De operationeel leider geeft aan dat zij tot 12.15 uur de tijd krijgt om te kijken wat de mogelijkheden zijn, uitgaande van een afgelasting van het feest. 11.35 De AC-Politie belt met de operationeel leider en geeft aan dat: a) zij een noodverordening nodig heeft, b) om 14.15 de ME/AE handelingsgereed heeft, c) om 14.30 pas gecommuniceerd mag worden dat het feest wordt afgelast. Dit in verband met de veiligheid van haar eigen personeel. 11.25-11.45 In afwachting van de operationeel leider bespreken de burgemeester, gemeentesecretaris en de communicatieadviseur de laatste stand van zaken. De communicatieadviseur geeft onder andere aan dat het rustiger is in de stad. Er heeft wel een opstootje plaatsgevonden tussen jongeren en politie/brandweer.³² De politie heeft aangegeven dat de ME achter de hand wordt gehouden.³³ De burgemeester geeft aan dat hij hier nog niet van op de hoogte was. 11.45 De operationeel leider sluit aan bij het gezelschap van de burgemeester. Hij schetst de problematiek waar de politie voor staat, geeft aan dat hij een heeft weggezet en laten uitzoeken en dat de politie, in casu de AC-Politie, met een oplossing is gekomen die hij deelt. In lijn met het door de AC-Politie gestelde adviseert hij de burgemeester: het feest af te gelasten en om 12.00 tijdens de persconferentie aan te geven dat hij voornemens is om af te zeggen, maar dat om 14.30 uur hier definitief duidelijkheid over zal komen. De burgemeester reageert onmiddellijk dat dit niet haalbaar is, alleen al omdat hij een half uur geleden tegen de organisator heeft gezegd dat het feest wordt afgelast. De burgemeester blijft dan ook bij zijn voorgenomen besluit, maar er wordt wel afgesproken dat in de persconferentie van 12.00 zal worden aangegeven dat 'de burgers er vanuit moeten gaan dat het feest 's avonds niet zal doorgaan.'
Gehaald?	Ja. Het besluit sec (het afgelasten van het jongerenfeest) werd door de burgemeester weloverwogen en snel genomen en in het veld had men nog niet (noodgedwongen) zelfstandig al acties in gang gezet.

32 Na 65 minuten na de eerste melding is door de oefenleiding in de blauwe kolom ingebracht: 'Melding van een opstootje bij Coffeeshop Relax aan de Prinsengracht. Er loopt een honderdtal jongeren in de omgeving van de coffeeshop die vanavond naar het grote feest gaat.'

33 Om 10.53 staat in het waarnemingsverslag van de Ovd-Politie: '3821 gaat coördineren -> ME opstootje, 8 eenheden ter plaatse Coffeeshop Relax.' De politievoorlichter geeft om 11.31 door aan de communicatieadviseur/hoofd communicatie 'ME achter de hand'. Of deze informatie ook bekend was bij de operationeel leider wordt niet duidelijk uit de waarnemingsverslagen.

Uitvoeringsobservatie 1	De casus laat mooi zien dat het gewenst is om bestuurlijke besluiten/afwegingen te nemen in aanwezigheid van de operationeel leider of op zijn minst de operationeel leider onmiddellijk van een eenmaal genomen besluit op de hoogte te brengen en niet tot een later moment 'te wachten'. Hierdoor wordt voorkomen dat men, net zoals in 'de oude situatie' waar het strategisch en tactisch niveau fysiek van elkaar gescheiden waren, los van elkaar tot oordeelsvorming/besluitvorming komt. In de nieuwe organisatie/werkwijze is daarom bewust gekozen voor 'korte lijnen', zodat het strategische en tactische niveau niet ten opzichte van elkaar achter de feiten aanlopen. De test laat zien dat de korte lijnen nog niet volledig benut zijn. In de opleiding en oefening dient hier aandacht aan besteed te worden. Overigens moet bedacht worden dat het überhaupt gewenst is om de operationeel leider te betrekken bij de besluitvorming, bijvoorbeeld omdat hij degene is die kan aangeven of een besluit praktisch haalbaar/uitvoerbaar is en inzichtelijk kan maken wat de operationele consequenties van een besluit zijn.
Uitvoeringsobservatie 2	De operationeel leider nam op zijn beurt bewust '<i>de tijd en ruimte</i>' om operationeel eea uit te zetten. Hij ging er impliciet van uit dat buiten de formele overleggen van het crisisteam 'men stil viel' en zou afwachten tot een volgend overleg. Terwijl de operationeel leider in afwachting was van een operationeel antwoord voor zijn concrete advies aan de burgemeester t.b.v. het jongerenfeest, nam de burgemeester samen met de organisator van het feest in zijn afwezigheid echter al zijn besluit. Ook de operationeel leider moet beseffen dat zeker in de hectische fase van een crisis er altijd 'een gebrek aan tijd' is. De urgentie tot handelen bij anderen zal daarom hoog zijn. Overigens had dit probleem (eenvoudigweg) ondervangen kunnen worden als, zoals beoogd wordt met de nieuwe organisatie/werkwijze, de 'korte lijnen' beter waren benut. Dat wil zeggen als bijvoorbeeld de burgemeester even naar de operationeel leider was toegelopen en zijn besluit mondeling met de operationeel leider had gedeeld. In overleg had ook de gemeentesecretaris dit namens hem kunnen doen.
Uitvoeringsobservatie 3	Het inzetten van ME (en dus het standby ervan) is een bevoegdheid van de burgemeester. De burgemeester had hier dan ook, anders dan zijdelings over geïnformeerd, actief bij betrokken moeten worden. Dit is niet gebeurd. Uit de waarnemingsverslagen wordt niet duidelijk of de OvD-Politie – al dan niet in afstemming met de AC – zelf heeft besloten om ME standby te zetten. Feit is dat dit besluit via de AC – operationeel leider of leider COPI – operationeel leider bij de burgemeester terecht had moeten komen, omdat de inzet van ME een bevoegdheid van de burgemeester is. Zoals gezegd verdient het in zijn algemeenheid aanbeveling om in opleiding en oefening aandacht te besteden aan de bevoegdheden van de burgemeester, zodat de operationele deelnemers in het veld weten welke vraagstukken altijd een besluit vergen van de operationeel leider c.q. de burgemeester.
Uitvoeringsobservatie 4	Uit de waarnemingsverslagen en bij navraag bij de leider COPI blijkt dat er geen afstemming heeft plaatsgevonden over het opstootje in Coffeeshop Relax en het standby zetten van de ME tussen de OvDP en leider COPI.

Randvoorwaarde 4	Was de OvD-Gemeente ter plaatse aanwezig om de 'gemeentelijke zorg' te initiëren/organiseren?
Feitelijke gebeurtenissen	De OvD-Gemeente was ter plaatse om de gemeentelijke zorg te organiseren. Niet is getest of dit ook daadwerkelijk is gebeurd.
Gehaald?	Ja, maar gezien de insteek van de test, alleen het ter plaatse zijn.
Opmerking	De waarnemer van de AC Bevolkingszorg merkte op in het verslag: • 'OvD-Gemeente heeft heel weinig informatie voor de AC. Hoe staat het met de gemeentelijke kolom? Wie voert de operationeel leider? De AC Bevolkingszorg heeft meer informatie dan de OvD-Gemeente.' • 'OvD-Gemeente kon AC Bevolkingszorg moeilijk telefonisch bereiken.' • 'AC Bevolkingszorg is onvoldoende tot slecht geïnformeerd over de besluiten van de burgemeester.'

B5.6 Systeemobservaties voor de hoofdlijn 'informereren'

In deze paragraaf geven we de systeemobservaties voor de hoofdlijn 'informereren' van alleen de functionele specificaties.

Functionele specificaties	• Binnen 30 minuten (na de eerste melding) is eerste feitelijke informatie beschikbaar voor burgers, bedrijven en instellingen. • Elke 30 minuten wordt een nieuw feitelijk beeld gegeven.
Feitelijke gebeurtenissen	<i>Politievoorlichter (ter plaatse):</i> 10.15 Belt met de lokale krant en brengt deze op de hoogte van de feiten. <i>Actiecentrum Communicatie:</i> Er is door het actiecentrum geen feitelijke informatie verspreid via website et cetera (met andere woorden is er geen echte uitvoering gegeven aan het informeren).
Gehaald?	Deels. Binnen 30 minuten is de eerste feitelijke informatie door de persvoorlichter gegeven. Hoe dit verder is verlopen, is op basis van de waarnemingen niet te beoordelen.
Aanbeveling	Burgemeesters hebben aangegeven in een van de bestuurlijke conferenties twijfels te hebben bij de haalbaarheid van de functionele specificatie 'informereren' en wel als het gaat om het 'binnen 30 minuten'. Het verdient dan ook aanbeveling deze specificatie op feitelijke haalbaarheid te toetsen. Dat wil zeggen dat de output van het informeren, dat wil zeggen het gebruik van de website, kanaliseren van twitterberichten, et cetera, – net als is gedaan met de persstatement/persconferentie – zichtbaar gemaakt moet worden en daarmee meetbaar voor de evaluatie wordt.

B5.7 Algemene observaties

Observatie 1: Spanningsveld hoeveelheid operationele informatie delen

Er was een spanningsveld waarneembaar tijdens de test waar het ging om de hoeveelheid operationele informatie die gedeeld moest worden tussen de burgemeester en de operationeel leider. De operationeel leider wilde de burgemeester niet te veel operationele detailinformatie geven om te voorkomen dat in het crisisteam de focus te veel op de operatiën zou komen te liggen, waardoor de burgemeester te veel zou worden afgeleid van zijn eigenlijke rol/taken ('operationele zuigkracht', is een van de benoemde knelpunten in het oude systeem). De operationeel leider deed dit met het oog op de rol van de burgemeester als 'beslissers' (als onderdeel van de hoofdlijn 'fysiek bieden van acute zorg'). De burgemeester daarentegen had juist behoefte aan meer detailinformatie gezien het feit dat hij het incident zou moeten duiden; hij wilde meer 'gevoel' krijgen bij incident (als onderdeel van de hoofdlijn 'duiden').³⁴

*'De test was te veel gericht op de rol van de burgervader, althans in het crisisteam van de burgemeester. Daardoor was er een onbalans in info. Overigens kwamen de dilemma's wel op tafel. De omgevingsanalyse was evenwel zo samengevat dat de nuances onvoldoende tot hun recht kwamen.'*³⁵

Het informeren in de hoofdlijnen 'duiden' en 'fysiek bieden van acute zorg' lijken in theorie – en dat blijkt ook uit de test – enigszins haaks op elkaar te staan. Toch moet bedacht worden dat een eerste duiding van het incident altijd op basis van een beperkte hoeveelheid informatie zal (moeten) plaatsvinden. Het duiden van het incident en het informeren van de bevolking zijn dan ook nadrukkelijk als twee aparte hoofdlijnen benoemd in de functionele specificaties.

We merken overigens op dat de burgemeester en de operationeel leider fysiek bij elkaar zaten in het gemeentehuis. In de nieuwe situatie kunnen de burgemeester en de operationeel leider dan ook naar behoefte bij elkaar binnen lopen om bij elkaar informatie te halen/brengen. Tijdens de test gebeurde dat niet. Er waren eigenlijk alleen 'formele' contactmomenten tussen de operationeel leider en de burgemeester.

Tijdens de vorige testdagen was er wel sprake van 'informele' contactmomenten tussen de operationeel leider en de burgemeester. Daar liepen zowel de 2 (van de 3) burgemeesters als de operationeel leider soms 'even' bij elkaar naar binnen om kort met elkaar te spreken. Eén burgemeester heeft er toen bewust voor gekozen om juist niet bij de operationeel leider (en zijn ondersteuningsstaf) langs te lopen om op voorhand te voorkomen in de valkuil te trappen van 'de operationele zuigkracht' en zich voor de test alleen te richten op zijn rol als burgervader/boegbeeld en beslissers daar waar dat echt nodig c.q. relevant was.

Observatie 2: Operationele zuigkracht

Een onmiddellijk gevolg van bovenstaande was dat in het crisisteam sprake was van 'operationele zuigkracht'. In vergelijking met de derde test uit de voorgaande testweek werden er meer operationele aspecten besproken, maar in vergelijking met bijvoorbeeld de incidenten in Hoogeveen en De Punt en de simulatie van de RADAR juist minder. Aan dit laatste heeft het feit dat er minder (operationele) leidinggevenden aan tafel zaten zeker een bijdrage geleverd. De burgemeesters die hebben deelgenomen aan de vorige drie testdagen hebben (mondeling) aangegeven dat zij het als prettig hebben ervaren dat er minder mensen deelnamen aan het crisisteam waardoor zij meer de tijd en rust hadden om zich te concentreren op hun rol/taak. De burgemeester die aan de test op 19 november deelnam stelde in zijn ervaringsformulier: *'Te weinig afwegingsmogelijkheid en sturingsmogelijkheid op de discussie rondom dilemma's, waardoor weliswaar de keuzes makkelijker worden. Het blijft echter de vraag of het kennen van nuances voor de besluitvorming rondom dilemma's voor de burgemeester toch niet beter is.'*

³⁴ In hoofdstuk 2 hebben we al laten zien dat *objectief* gezien er voldoende informatie was om het incident te duiden.

³⁵ Uit het evaluatieverslag van de burgemeester.

De burgemeester heeft hier een terecht punt. Bedacht moet echter worden dat in crisissituaties, zeker in de eerste hectische fase, afwegingen niet gemaakt kunnen worden op basis van alle nuances en informatie. Deze zijn immers niet volledig beschikbaar. Anderzijds is er ook geen tijd om een besluit weloverwogen te maken omdat de kans groot is dat het besluit voor het veld dan al achterhaald is (zie ook observatie 3). Het gaat in crisissituaties nadrukkelijk om besluitvorming onder tijdsdruk.

Observatie 3: Escapisme

Door de burgemeester werd het besluit om het kinderfeest af te gelasten niet genomen.

Iedere crisis laat zien dat bestuurders het lastig vinden om besluiten te nemen. Het nemen van besluiten worden dan nog wel eens vooruitschuiven door meer informatie op te vragen. Dit fenomeen wordt wel aangeduid als 'escapisme'. Tijdens de test waren alle randvoorwaarden aanwezig om het besluit te kunnen nemen. Het was dan ook terecht dat door de gemeentesecretaris werd gevraagd welke info nog noodzakelijk was om het besluit ook daadwerkelijk te kunnen nemen. Het niet nemen van het besluit (= ook een keuze) was dat het veld (OvD-Gemeente/organisator/leider COPI) zelf een eigen afweging maakte, waardoor de beoogde besluitvorming op dit onderdeel in het crisisteam geen betekenis voor de praktijk heeft gehad. Wederom moet bedacht worden dat tijdens crises de snelheid van de besluitvorming van essentieel belang is wil het enige (operationele) betekenis hebben in de praktijk.

Observatie 4: Verslaglegging

Tijdens de test is er geen verslag gelegd van de besluitvorming door het crisisteam. Ook is het advies van de operationeel leider over het afgelasten van het jongerenfeest niet beleidsmatig door de beleidsondersteuner voorbereid.

B5.8 Conclusies

Conclusie 1

Een eerste algemene conclusie is dat de conclusies in dit hoofdstuk (met uitzondering van conclusie 8) betrekking hebben op de bevindingen van een eenmalige test. Hoewel deze test al het nodige inzicht geeft in (het functioneren van) de nieuw ingerichte organisatie zijn vanzelfsprekend nog meerdere testen nodig om een meer algemeen beeld te kunnen schetsen.

Conclusie 2

De functionele specificaties zijn, zover ze zijn getest of konden worden getest, gehaald. Dat wil zeggen dat:

- binnen de afgesproken tijd de burgemeester het incident heeft kunnen duiden³⁶
- de besluitvorming snel(ler) is/kon verlopen, dat wil zeggen dat het betekenis had voor de operationele praktijk.

-> Voor de volgende test: Het verdient aanbeveling om deze onderdelen tijdens de volgende test wederom te testen om te kijken of dit niet 'slechts' eenmalig was.³⁷

Conclusie 3

Het functioneren van de nieuw ingerichte crisisorganisatie is, zo bleek ook weer uit de test, voor een belangrijk deel afhankelijk van het individueel handelen van mensen. Het (toch) op onderdelen onvoldoende functioneren van de crisisorganisatie (zoals de vertraging in de besluitvorming, de operationele zuigkracht en zie ook conclusie 5) had voor een belangrijk deel te maken met de onbekendheid bij sommige deelnemers van de *werking van crisisbeheersing* in de praktijk. Het is dan ook van essentieel belang dat deelnemers aan de crisisorganisatie niet alleen in opleiding en oefening krijgen uitgelegd hoe de nieuw ingerichte crisisorganisatie *beoogd werkt*, maar vooral ook hoe deze in de weerbarstige praktijk *zal werken*. Dit dient naast het reguliere opleiden en oefenen waarin de taken, rollen en (nieuwe) werkwijze worden uitgelegd, een nadrukkelijk onderdeel te gaan uitmaken van het nieuwe opleiden en oefenen.

³⁶ Over de inhoud van de persstatement/persconferentie doen we verder geen uitspraken, dat is geen onderdeel van de test.

³⁷ Hoewel de eerste drie testdagen niet zo uitgebreid geëvalueerd zijn, kwam dit beeld ook uit die testdagen naar voren.

Conclusie 4

De onbekendheid met enerzijds de werking van crisisbeheersing in de praktijk en anderzijds het handelen conform een nieuwe werkwijze heeft er toe geleid dat de nieuw ingerichte crisisorganisatie tijdens de test nog niet ten volle is benut (zoals bijvoorbeeld het werken conform de 'korte lijnen' tussen de burgemeester en de operationeel leider³⁸, het werken met een beleidsondersteuner van de operationeel leider, het 'echt' ongestructureerd handelen (dus niet in de CoPI-bak overleggen). Hierdoor konden niet alle onderdelen evengoed getest worden.

-> Voor de volgende test: Het verdient aanbeveling om een aantal sleutelfunctionarissen (nog) beter uit te leggen hoe crisisbeheersing werkt en wat er voor het *testen van het systeem* van ze wordt verwacht. Een optie is dan ook om bij de volgende test (4 februari) te gaan werken met een schaduwfunctionaris voor de burgemeester, operationeel leider en leider CoPI. Deze schaduwfunctionarissen 'grijpen' in het belang van de test 'in' om er voor te zorgen dat de nieuwe crisisorganisatie wel zo optimaal mogelijk wordt benut. Ter illustratie: Schaduwfunctionarissen moeten er voor zorgen dat de burgemeester en de operationeel leider, mocht dit niet het geval zijn, toch optimaal gebruik maken van de 'korte lijnen'. Of voordat de operationeel leider deelneemt aan het crisisteam zal de schaduwfunctionaris hem vragen of hij – in het belang van het test – ook echt een concreet advies heeft geformuleerd. Zo nee, dan 'moet' de operationeel leider dat alsnog doen.

Conclusie 5

Niet wordt duidelijk uit deze test of alle relevante informatie nu ook op de juiste plek terecht is gekomen.

Op basis van het duiden van de burgemeester (persstatement/persconferentie) en de informatie die in de time-out bij verschillende sleutelfunctionarissen (waaronder de burgemeester, operationeel leider, leider CoPI) is opgevraagd, lijkt dit wel het geval te zijn.

Anderzijds is er een concreet voorbeeld te benoemen waar informatie onvoldoende is gedeeld/afgestemd. De vraag is echter of dit te wijten is aan de nieuw ingerichte crisisorganisatie of het individueel handelen. Het gaat om het opstootje bij Coffeeshop Relax en het vervolgens standby zetten van ME. Deze informatie werd door de communicatieadviseur (via de politievoorlichter) aan de burgemeester in een informatieoverdracht moment *doorgegeven*, terwijl het al dan niet standby zetten van ME feitelijk aan hem *voorgelegd* had moeten worden via de lijn politie – leider CoPI – operationeel leider. Ook is de vraag of deze informatie in de oude situatie wel was gedeeld; ook tijdens de structurele CoPI-overleggen 'oude-stijl' is het standby zetten namelijk niet aan de orde gekomen.

Conclusie 6

Op basis van de bevindingen kan niet geconcludeerd worden of *structurele afstemming* op de plaats incident c.q. tussen de kolommen wordt gemist.

-> Voor de volgende test: Meerwaarde van de waarnemingsverslagen van de OvD's was in dat opzicht ook zeer beperkt. Een optie zou kunnen zijn om voor de volgende test niet meer te werken met waarnemers voor de OvD's maar om aansluitend een groepsgesprek te houden en ze te bevragen op dit onderwerp.

Conclusie 7

Op basis van de bevindingen kan niet geconcludeerd worden of informatievoorziening richting de burgers, bedrijven en instelling tijdig is verlopen.

-> Voor de volgende test: Leg de informatie vast die door het actiecentrum Voorlichting gecommuniceerd wordt, zodat achteraf bekeken kan worden of de informatievoorziening tijdig is verlopen.

38 Tijdens de eerste drie testdagen werden deze korte lijnen overigens wel ten volle benut en heeft dit tot positieve reacties geleid bij zowel de burgemeesters als de operationeel leiders.

Conclusie 8

Tijdens alle vier de testdagen die nu hebben plaatsgevonden, was er sprake van verschillende rolinvullingen van de burgemeester. Terwijl de ene burgemeester het prettig vond om 'spontaan' naar de operationeel leider toe te stappen om hem zo te laten informeren, liet de andere burgemeester zich alleen tijdens de formele crisisteamoverleggen informeren. Waar de ene burgemeester zich vooral wilde richten op zijn rol als boegbeeld/burgervader, wilde de andere burgemeester vooral zijn rol als opperbevelhebber invullen.

Het is niet verrassend dat de burgemeester in onzekere crisissomstandigheden de rol zoekt die het best bij hem past. Het is uiteindelijk de burgemeester die eindverantwoordelijk is voor de crisisbeheersing. Er rust dan ook een zware verantwoordelijkheid op zijn schouders. Bedacht moet evenwel worden dat de nieuwe organisatie vooral bedoeld is om de burgemeester zo goed mogelijk te ondersteunen in zijn verschillende rollen (boegbeeld, burgervader, beslisser). Om deze nieuwe crisisorganisatie optimaal te kunnen laten functioneren betekent dit dat er wel grenzen zijn aan de eigen invulling.

Bijlage 6

Evaluatie testdag 4 februari 2011

B6.1 Inleiding

Op 4 februari 2011 vond wederom in één van de Drentse gemeenten een systeemtest plaats van de nieuwe crisisorganisatie zoals deze in het afgelopen jaar is vormgegeven. In hoofdstuk 5 is beschreven wat het doel van de test was en welke onderdelen werden getest.

Ook de systeemtest op 4 februari is uitgebreid geëvalueerd. De evaluatie is ditmaal niet uitgevoerd door het kernteam maar door Crisislab³⁹ en een externe observator. Crisislab heeft op basis van eigen waarnemingen een feitenrelaas opgesteld en de feiten geanalyseerd. Op de plaats incident zijn daarvoor onder andere filmopnamen gemaakt.⁴⁰ Het resultaat wordt in deze bijlage gepresenteerd (paragrafen B6.4 t/m B6.6). De externe observator heeft op basis van eigen waarnemingen en het door Crisislab opgesteld feitenrelaas de systeemtest geëvalueerd en zijn observaties in een onafhankelijk observatierapport verwoord. Dit rapport is integraal opgenomen in bijlage 7.

Deze evaluatie is primair gebaseerd op de (feitelijke) waarnemingen van Crisislab. Dit betekent dat individuele afwegingen die door de deelnemers zijn genomen en niet met anderen zijn gedeeld, niet in de feitelijke gebeurtenissen (konden) worden beschreven. Hiermee wordt enigszins afgeweken van een 'standaard incidentenevaluatie' waarbij door het houden van interviews juist ook deze individuele afwegingen worden meegenomen.

Aan het eind van de systeemtest hebben de deelnemende functionarissen een feedbackformulier ingevuld. Aan de hand van een aantal vragen, konden zij hun ervaringen beschrijven. Deze ervaringen zijn ook in de evaluatie verwerkt.

Op 4 februari ging het (ook) weer om een systeemtest en niet om een oefening. Het doel was om het systeem van de nieuw ingerichte organisatie (eenmalig) te testen. Het ging dus nadrukkelijk niet om het beoordelen van het individuele handelen van de deelnemers. Bedacht moet worden dat het individueel handelen natuurlijk wel van invloed is op het functioneren van de nieuwe crisisorganisatie (zie ook bijlage B5.1).

B6.2 Methodologie evaluatie

Voor de analyse is wederom onderscheid gemaakt naar drie typen observaties:

- systeemobservaties
- algemene observaties
- uitvoeringsobservaties.

Voor een uitleg van deze drie typen observaties wordt verwezen naar bijlage B5.2.

In de paragrafen B6.4, B6.5 en B6.6 worden voor respectievelijk de hoofdlijnen 'duiden', 'fysiek bieden van acute zorg' en 'informerend' enerzijds de systeemobservaties gepresenteerd en anderzijds, indien aan de orde, de uitvoeringsobservaties. In paragraaf B6.7 wordt een aantal algemene observaties gepresenteerd.

B6.3 Het scenario op hoofdlijnen

Tijdens een schaatstocht ergens in Drenthe wordt in een rivier een stuw opengezet. Een gevolg is dat het wat begint 'te stromen'. Twee groepen deelnemers zakken door het ijs. Hierop volgen veel 'paniekerige' 112-meldingen en worden de hulpverleningsdiensten ingezet. Schaatsters komen onderkoeld het water uit maar er zijn helaas ook doden te betreuren. Gedurende de inzet blijkt dat het misschien niet om vandalisme maar om opzettelijke sabotage te gaan. Hierop wordt een deel van het gebied tot plaats delict verklaard, wat invloed heeft op de inzet van de hulpdiensten i.v.m. het vernietigen van sporen. In de pers doen al snel geruchten over sabotage de ronde en wordt gerapporteerd over het stoppen van het redden van mensen.

³⁹ Crisislab is de onderzoeksgroep die uitvoering geeft aan het onderzoeksprogramma van de leerstoel Crisisbeheersing en Fysieke Veiligheid van de Vrije Universiteit van Amsterdam.

⁴⁰ Een filmcamera was bevestigd aan de jas van de leider COPI. Alle handelingen (in de buurt) van de leider COPI zijn daarmee op film vastgelegd.

B6.4 Systeemobservaties voor de hoofdlijn 'duiden'

In deze paragraaf geven we de systeemobservaties voor de hoofdlijn 'duiden' waarbij onderscheid wordt gemaakt naar de functionele duidingspecificaties (zie paragraaf 3.4) en een aantal randvoorwaarden.

Functionele specificaties	- Binnen 60 minuten (na de eerste melding) vindt duiding van de crisis plaats. Dat wil zeggen dat een boegbeeld beschikbaar is voor de media om uit te leggen dat er een ongeval heeft plaatsgevonden, de ernst van de situatie onderkent, de eigen rol van de burger benadrukt en (als burgervader) empathie uitstraalt naar de direct betrokkenen. - Na een uur wordt door het boegbeeld wederom de crisis geduid.
Feitelijke gebeurtenissen	09.50: start test 09.52: De meldkamer informeert de operationeel leider, die zich op zijn werkplek in Emmen bevindt, dat er sprake is van een GRIP-1 situatie: Tijdens een schaatstocht zijn er mensen door het ijs gezakt. Hij wordt verzocht naar het gemeentehuis in (...) te gaan. 10.00: De burgemeester wordt gebeld door de OvD-Gemeente/AOV-er. Hij krijgt te horen dat er tijdens een schaatstocht schaatsers onder het ijs zijn gekomen en dat er is opgeschaald naar GRIP-2. De burgemeester belt met zijn gemeentesecretaris (de bestuurlijk adviseur) en zegt 'we hebben een probleem'. 10.05: De operationeel leider belt in de auto met de burgemeester en geeft aan dat hij als operationeel leider functioneert, onderweg is naar het gemeentehuis en de hulpverleningsdiensten ter plaatse zijn omdat er tijdens een schaatstocht mensen door het ijs gezakt zijn. 10.07: In afwachting van de operationeel leider vindt er een overleg plaats tussen de burgemeester, bestuurlijk adviseur en de communicatieadviseur⁴¹ (in aanwezigheid van een notulist). De burgemeester stelt voor om alvast vooruit te denken onder andere over de communicatieboodschap. Besloten wordt dat per doelgroep (getroffenen, omstanders en publiek algemeen) een handelingsperspectief wordt opgesteld. 10.26: Burgemeester en communicatieadviseur bereiden, nog steeds in afwachting van de operationeel leider, alvast een eerste voorlopige duidingsboodschap voor, waarbij de communicatieadviseur adviseert om toch vooral de impact van het incident op de gemeente aan bod te laten komen. 10.29: Tijdens het eerste COPI-overleg (buiten naast het kanaal) brengt de brandweer in dat er 4 doden zijn gevonden. In datzelfde overleg geeft de leider COPI ook aan 'dat alles wat zichzelf kan redden, zichzelf moet redden.' 10.29: De operationeel leider arriveert in het gemeentehuis, waarna meteen een eerste crisisteambijeenkomst start. 10.37: De leider COPI belt met de operationeel leider. Deze is op dat moment nog in overleg met het crisisteam. Tot twee maal toe drukt de operationeel leider daarom de leider COPI weg. Ondertussen vraagt hij aan de burgemeester aan welke informatie hij met betrekking tot het duiden nog behoefte heeft. De burgemeester antwoordt dat hij wil weten of er sprake is van dodelijke slachtoffers en waar de schaatsers precies door het ijs zijn gezakt, waarna het overleg wordt opgeheven. De leider COPI spreekt de voicemail van de operationeel leider in: 'Er zijn vier dodelijke slachtoffers, dat is in ieder geval bevestigd, en er volgen er nog meer.' 10.38: De persvoorlichter vertelt tegen de leider COPI dat hij meerdere keren is aangesproken door de lokale pers met vragen over wat er gebeurd is en of er slachtoffers zijn gevallen. De persvoorlichter vraagt aan de leider COPI of hij mag vertellen dat er vier doden zijn gevallen. De leider COPI zegt dat dit niet verstandig is, omdat hij dit eerst met de operationeel leider wil bespreken.

⁴¹ De (externe) communicatieadviseur uit Emmen is niet gealarmeerd maar heeft zichzelf ingezet. Om 10.05 uur arriveert zij bij de burgemeester in het gemeentehuis

	Wel kan er tegen de lokale pers gezegd worden dat er sprake is van meerdere slachtoffers. Ook stelt hij dat er via de lokale pers gecommuniceerd moet worden dat de schaatstocht is stilgelegd en dat iedereen die ongedeerd is, wordt verzocht om het terrein te verlaten. (Dit laatste wordt niet door de persvoorlichter gedaan, zie ook de hoofdlijn 'informer' in paragraaf B6.6). 10.41: De operationeel leider belt met de AC Brandweer en stelt de vragen die hij heeft meegerekregen van de burgemeester. Hij krijgt te horen dat er 4 dodelijke slachtoffers zijn en dat er op twee locaties problemen zijn, omdat daar het water wordt weggepompt, waardoor het water is gezakt en het ijs is ingezakt. De operationeel leider belt met de leider COPI en verifieert bij hem of hij hetzelfde beeld heeft. Dat blijkt zo te zijn. De leider COPI vraagt of de operationeel leider wil communiceren via de woordvoerders dat deelnemers aan de tocht moeten stoppen en van het ijs moeten gaan. (Dit laatste is ook gebeurd, zie de persstatement hieronder). 10.47: De communicatieadviseur en de burgemeester bereiden in aanloop naar de persstatement van 11.00 uur de duidingsboodschap voor. De communicatieadviseur geeft aan dat ze <i>'bevestigde informatie heeft dat er 4 dodelijke slachtoffers zijn'</i>. De burgemeester vraagt van wie zij de informatie heeft, waarna ze antwoordt dat ze dit van de persvoorlichter heeft. Ze geeft aan dat de toertocht is stilgelegd, er meerdere opvanglocaties in opstart zijn, er een landelijk informatienummer is geopend. Verder stelt ze voor om samen met de burgemeester nog even de start van de boodschap door te nemen. Ze adviseert hem om de media te gebruiken om de burgers rechtstreeks aan te spreken en vooral te starten met aan te geven wat de impact van het incident op de gemeente is. Wanneer ze (om 10.53) voorstelt om nog even droog te oefenen, geeft de burgemeester aan dat dit niet nodig is. 10.50: De informatiemanager van de operationeel leider geeft aan dat in het LCMS door de GHOR ook wordt aangegeven dat er 4 dodelijke slachtoffers zijn. De operationeel leider zegt dat hiermee is bevestigd dat er dodelijke slachtoffers zijn te betreuren en geeft dit door aan de gemeentesecretaris die dan bij hem op de kamer is. 10.54: De gemeentesecretaris komt de kamer van de burgemeester binnenlopen met de laatste operationele informatie: er zijn 4 dodelijke slachtoffers, 19 gewonden en 45 lichtgewonden. Hij geeft de burgemeester op het laatste moment nog mee dat hij in zijn persstatement de mensen moet oproepen tot zelfredzaamheid. Om 10.59 vindt een eerste persstatement van de burgemeester plaats. Deze wordt voorafgegaan door een verklaring van de communicatieadviseur: 'De burgemeester zal op dit moment alleen een verklaring geven en zal nog niet ingaan op vragen. De burgemeester is heel druk, er moet nog veel opgepakt worden. We verwachten dat we over een uur wel een persbijeenkomst kunnen beleggen.' Burgemeester: 'Dames en heren, we hadden vandaag een groot evenement in de gemeente, een schaatstoertocht (...) aan de oostkant van de gemeente. Daar is een groot incident gebeurd. Ik zal enige feiten geven voor zover we dat op dit moment weten. Bij het incident waren erg veel mensen op het ijs en er zijn enige tientallen mensen door het ijs gezakt. Wat wij op dit moment weten, en zeker weten, is dat er op dit moment 4 doden zijn te betreuren. Bij hetzelfde incident zijn 19 mensen ernstig gewond geraakt en 45 mensen zijn lichtgewond geraakt. En voordat ik wat anders zou zeggen over wat aanvullende informatie lijkt het mij goed om mijn medeleven te betuigen aan de slachtoffers en ook mijn zorg uit te spreken over het enorm aantal gewonden. Het is een hele grote ramp voor de gemeente en uiteraard voor alle betrokkenen die daar bij zijn. We doen er op dit moment echt alles aan om met name waar het gaat om de zorg voor de gewonden en de informatievoorziening zo goed mogelijk dingen te regelen. Daarover heb ik ook wat aanvullende informatie.'
--	---

	Wat we in ieder geval zeggen is dat er op dit moment allerlei opvanglocaties geregeld worden, met name ook voor de mensen die gewond zijn geworden. Het betekent dat we diverse opvanglocaties ook via de informatielijn beschikbaar hebben. Ik meld in ieder geval dat er een publieksnummer is voor aanvullende informatie. Ik kan mij voorstellen dat veel mensen de zorg hebben over de deelnemers. Dat publieksnummer is 0800-8051, ik herhaal 0800-8051, en dat is ongeveer om deze tijd, rond de klok van 11 uur, in de lucht. Een andere informatiebron is onze website. Daar staat op dit moment al enige actuele informatie op, we proberen die ook zo up-to-date mogelijk te houden: www. ... En daar treft u ook een link naar de meest feitelijke informatie. Ik roep in ieder geval al die mensen op om gebruik te maken van deze publieksnummers en deze website, in ieder geval niet naar de locatie te gaan, u loopt daar de hulpverleners alleen maar in de weg. En omgekeerd, de mensen die bij de locatie zijn, om daar ook inderdaad weg te gaan om ruimte te maken voor de hulpverlening. U kunt zich voorstellen dat met dit soort aantallen we alle ruimte nodig hebben voor de hulpverlening. In algemene zin zou ik nog wat willen zeggen, en dat geldt niet alleen voor de gemeente maar voor de hele provincie. De oorzaak is zwak ijs. We roepen de mensen in algemene zin op om van het ijs af te blijven. We hebben de toertocht stilgelegd, maar het advies is om nergens anders te gaan schaatsen. Kortom, we betreuren absoluut het aantal doden en gewonden, we doen er alles aan om er een goed traject achter te zetten, het publieksnummer is 0800-8051 inclusief de website en we zullen zo snel met wat meer informatie komen. We hopen dat binnen een uur te regelen.' In aanwezigheid van de pers vindt om 12.00 een persconferentie plaats. Ter voorbereiding op deze persconferentie adviseert de communicatieadviseur dat de burgemeester niet moet starten met de feiten maar als boegbeeld/burgervader eerst empathie moet uitstralen. Burgemeester: 'Zoals u hebt meegekregen, ik heb dat ook in mijn eerste persconferentie gezegd, is er echt een verschrikkelijk ongeluk in onze gemeente gebeurd in de buurt van (...). Laat ik voordat ik iets zeg over de meeste actuele cijfers en de actuele gegevens nogmaals benadrukken dat dit een enorme impact heeft op de plaatselijke gemeenschap en eigenlijk op de hele gemeente. We dachten een hele mooie dag te hebben, met een fantastisch schaatsevenement en toch is het op een vreselijk incident uitgelopen. Nogmaals, op deze plaats wil ik mijn medeleven betuigen aan alle familie van de getroffen en alle gewonden sterkte toewensen met het herstel. Dan toch maar even naar een aantal feiten. Een feit is dat er op dit moment acht doden zijn te betreuren (...). De brandweer is nog steeds bezig om kijken of ze mensen onder het ijs vandaan kan halen. Het is onduidelijk of deze er nog zijn. Maar we zetten alles in het werk om zeker te weten dat we al die mensen die we nog kunnen redden inderdaad gaan redden, maar er blijft enige onzekerheid blij, dus er zal nog steeds heel veel beweging van de brandweer te zien blijven. Natuurlijk zijn er erg veel vragen over de oorzaak. Op dit moment hebben we daar een onderzoek naar uitstaan. We leggen op dit moment absoluut de prioriteit bij de hulpverlening. Dat ziet u ook terug in de beelden van de inzet van de brandweer. Ik hoop daar in de loop van de dag meer informatie over te geven. Natuurlijk moet bij een ramp van een dergelijke omvang de nodige opvang gerealiseerd worden. Ik meld dat er twee opvanglocaties in werking zijn. (...) Ik doe nogmaals een oproep om mensen zo veel mogelijk van de plek te laten wegblijven. Ga niet naar de plek toe, u heeft daar niets toe te voegen. Dit geldt uiteraard niet voor de familieleden van de slachtoffers, daar zal ik zo nog iets over zeggen. Maar in algemene zin, aan nieuwsgierige mensen hebben we geen behoefte. Dat betekent dat ik ook een noodbevel in werking heb gezet.
--	---

	Dat betekent dat als mensen de hulpverleners in de weg lopen de politie het recht heeft om in te grijpen. Ik hoop dat het niet zo ver komt en dat mensen het besef hebben dat het buitengewoon verstandig is om niet naar de plek te gaan, want dat helpt zeker niet. We zijn bezig met een traject van nazorg. We proberen zo goed mogelijk aandacht te besteden aan de familie van de slachtoffers en de gewonden. In dat licht zal ik ook een bezoek brengen aan de mensen die het aangaat om mijn persoonlijke medeleven te betuigen. Tenslotte hebben we al een aantal algemene communicatiemiddelen in werking gesteld zodat mensen met een aantal algemene vragen daar naartoe kunnen... Ga niet naar de plek, maar wij adviseren u de rampenzender in de gaten te houden. Dat is radio RTV Drenthe. Die is live in de lucht met alle actuele informatie. U kunt verder het publieksnummer bellen, 0800-8051, voor al uw vragen en ook is de nationale website in de lucht www.crisis.nl waar heel wat aanvullende informatie is te vinden. Tot zover. Nog een aanvulling. De opvang is toch alleen in (...) en dus niet in (...).’ De communicatieadviseur vult aan: ‘Op de website www.crisis.nl kunnen mensen informatie vinden over hoe om te gaan met onderzoeking, omdat een aantal mensen op eigen gelegenheid naar huis is gegaan en daar mogelijkerwijs vragen over hebben.’ Vragen vanuit de pers: ‘We hebben geruchten opgevangen dat er sprake zou zijn van sabotage. Er zou een sluis geopend zijn waardoor het hele verhaal nog ernstiger is geworden dan het eigenlijk al was. Kunt u daar iets over zeggen?’ Burgemeester: ‘Nee. Daar kan ik nog niets over zeggen. Die geruchten bereiken ons uiteraard ook. Nogmaals het onderzoek daarnaar loopt en ik loop niet vooruit op de uitkomsten van het onderzoek.’ Pers: ‘U gaf aan dat er ernstige slachtoffers zijn. Waar worden deze eigenlijk naar toe gebracht?’ Burgemeester: ‘Deze mensen worden uiteraard naar de ziekenhuizen gebracht. Als de familie van de slachtoffers wil weten waar ze zijn, verwijzen we nogmaals naar de informatiekanaalen. Daar kunnen mensen alle informatie krijgen.’ Pers: ‘Had de gemeente dit kunnen voorkomen?’ Burgemeester: ‘De vraag is volledig terecht. Wat we weten is dat de normale vergunningen zijn afgegeven voor het schaatsevenement. Dat betekent dat ze voldeden aan alle voorschriften. Er is gisteren een inspectie geweest van de kwaliteit van het ijs. En alle overige aspecten nemen we mee in het onderzoek.’
Gehaald?	Ja. • Binnen een uur is er een eerste persstatement afgegeven door de burgemeester, waarin de burgemeester (ook) zijn empathie toonde en de crisis heeft geduid (plekken waar informatie is te vinden, blijf weg van de locatie, blijf in algemene zin weg van het ijs omdat het zwak ijs is). • Na twee uur is door de burgemeester een persconferentie gegeven, waarbij hij op advies van zijn communicatieadviseur startte met het uitspreken van empathie.
Uitvoeringsobservatie 1	Een voorwaarde om als burgemeester – en daarmee als overheid – tijdig te kunnen duiden is dat cruciale operationele ‘duidingsinformatie’ zo snel mogelijk door het veld aan de operationeel leider wordt doorgegeven. De nieuwe werkwijze (dwz de crisisorganisatie geeft invulling aan de hoofdlijn ‘duiden’ en ondersteunt daarmee de burgemeester als boegbeeld/burgervader) houdt in dat dit ook verwezenlijkt kan worden. Het feit dat er in deze casus op enig moment dodelijke slachtoffers waren te betreuren, was cruciale informatie en had dan ook onmiddellijk doorgegeven moeten worden en niet ‘opgespaard’ moeten worden voor een formeel COPI-overleg. In de opleiding en oefening dient hier aandacht voor te zijn. Vooraf kan al bedacht worden welke informatie cruciaal is.

Uitvoeringsobservatie 2	Deelnemers aan een GBT en/of ROT wordt geleerd om tijdens een formeel overleg de telefoon niet op te nemen of 'weg te geven' zodat er 'rustig' overlegd kan worden. De nieuwe crisorganisatie is, zeker in de eerste hectische fase, ingericht als handelingsorganisatie en juist minder als vergaderorganisatie. Om als organisatie slagkrachtig te kunnen handelen, dient de operationeel leider altijd bereikbaar te zijn voor de leider COPI (nummerherkenning). Mocht er tijdens het overleg een dringende vraag/advies nodig zijn, dan moet dat voor de slagvaardigheid onmiddellijk gegeven kunnen worden. Anderzijds, en dat bleek mooi tijdens de test, kan cruciale informatie waar de burgemeester voor zijn duidingsboodschap letterlijk op zit te wachten (wel of geen doden) onmiddellijk doorgegeven worden. Voor de test had dit verder geen gevolgen, omdat de informatie dat er dodelijke slachtoffers waren de burgemeester uiteindelijk toch nog voor het eerste persstatement bereikte. Het niet kunnen bereiken van de operationeel leider had nog wel gevolgen voor de hoofdlijn 'informer' (zie paragraaf B6.6).
Uitvoeringsobservatie 3	In het verlengde van bovenstaande observatie wordt opgemerkt dat voor een slagkrachtige, handelingsgerichte organisatie het inspreken van de voicemail om feitelijke informatie door te geven, zoals door de leider COPI werd gedaan, geen realistische optie is. In hectische omstandigheden luisteren mensen hun voicemail immers niet af.⁴² Ook in dit geval heeft het bericht de operationeel leider niet bereikt. In opleiding en oefening dient hier aandacht aan te worden besteed.
Uitvoeringsobservatie 4	De intentie was zichtbaar om invulling te geven aan een van de in dit project benoemde uitgangspunten: 'ondersteun de zelfredzaamheid van burgers' (zie hoofdstuk 2). De leider COPI bijvoorbeeld zette, net als in de vorige test, een lijn in '<i>dat alles wat zichzelf kan redden, zichzelf moet redden</i>'. En ook in het crisisteam is er aandacht voor: al snel werd besloten dat per doelgroep (getroffenen, omstanders en publiek algemeen) een handelingsperspectief moest worden opgesteld en de gemeentesecretaris merkte op dat de burgemeester de burgers moet oproepen tot zelfredzaamheid. Juist de (zelf)redzaamheid van burgers en in het verlengde daarvan het bieden van concrete handelingsperspectieven is een belangrijk onderdeel van de duidingsboodschap. De doelgroep 'publiek algemeen' werd een duidelijk handelingsperspectief geboden: '<i>De oorzaak is zwak ijs. We roepen de mensen in algemene zin op om van het ijs af te blijven. We hebben de toertocht stilgelegd, maar het advies is om nergens anders te gaan schaatsen.</i>' Verder bleef in de uitvoering de communicatie over zelfredzaamheid en concrete handelingsperspectieven (via persstatement en persvoorlichter, zie paragraaf B6.6) nog wat achter bij de intenties. Al vooraf kan voorbereid worden hoe de organisatie om wil gaan met zelfredzaamheid c.q. eigen verantwoordelijkheid van burgers, zodat dit standaard deel kan uitmaken van de duiding.
Uitvoeringsobservatie 5	In tegenstelling tot het advies van de communicatieadviseur kwam de burgemeester in zijn eerste persstatement toch eerst met '<i>enige feiten</i>'. Bedacht moet worden dat een eerste (pers)statement van de burgemeester toch vooral bedoeld is om de crisis voor de burgers te duiden. De burgemeester dient daar bewust als boegbeeld/burgervader te staan en niet als brenger van de feiten. Deze wijze van communiceren met de pers/bevolking is nieuw voor de (Drentse) burgemeesters en verdient daarom in de toekomst aandacht. In de tweede persconferentie startte de burgemeester overigens wel met het uitspreken van zijn medeleven op een passende wijze.

42 Ook werd bijvoorbeeld tijdens de test de voicemail van de persvoorlichter vanuit het actiecentrum Voorlichting ingesproken. De persvoorlichter werd verzocht om een persalarm af te geven waarin de pers werd geattendeerd op het feit dat erom 11 uur een persconferentie zou plaatsvinden (feitelijk ging het hier om een persstatement!). De persvoorlichter zat echter in een COPI-overleg (10.29-10.37) en heeft het bericht verder niet afgeluisterd, omdat er maar liefst 10 berichten op zijn voicemail stonden toen hij uit het COPI-overleg kwam. Om 10.50 uur kreeg hij het verzoek 'bij toeval' nogmaals omdat hij telefonisch contact had met het actiecentrum.

Uitvoeringsobservatie 6	Net als in de derde test het geval was, werd in het crisisteam het aantal doden en gewonden in technische T1-, T2-, T3-termen besproken. De vertaling t.b.v. de (tweede) persconferentie naar doden en gewonden werd vervolgens onjuist gemaakt, zodat de burgemeester tijdens zijn persconferentie feitelijk niet het aantal dodelijke slachtoffers communiceerde, maar het aantal zwaargewonden. Het verdient evident aanbeveling om in het crisisteam niet in moeilijk te begrijpen technische termen te spreken. Dit geldt ook voor de geneeskundige kolom, deze dient buiten de eigen kolom niet te spreken over T-classificaties. De adviseurs aan tafel bij de burgemeester moeten ook bedacht zijn op deze valkuil.
Opmerking	De communicatieadviseur kwam met 'bevestigde informatie' voor de burgemeester. De informatie bleek afkomstig van de persvoorlichter. Nog nader te beantwoorden vraag: Wordt (operationele) informatie die niet van de operationeel leider afkomstig is als geverifieerde informatie ervaren?

Randvoorwaarde 1	Waren de sleutelfunctionarissen aanwezig die zijn aangewezen in de nieuwe crisisorganisatie t.b.v. het duiden (zie paragraaf 4.3 en bijlage 4)?
Feitelijke gebeurtenissen	• Leider COPI en de operationeel leidinggevend (OvD's) waren ter plaatse aanwezig. • Gemeentesecretaris, communicatieadviseur en operationeel leider waren in het gemeentehuis aanwezig voor de burgemeester om gezamenlijk (conform de nieuwe crisisorganisatie) de crisis te duiden.
Gehaald?	Ja.
Opmerking 1	De bereikbaarheid/opkomst is niet getest, omdat dit geen onderdeel van de test was. Tijdens de test bleek dat de communicatieadviseur niet is gealarmeerd, waarna zij zichzelf heeft ingezet. In de praktijk zal de crisisorganisatie deze omissie echter zelf moeten 'herstellen'. Improvisatie is daarmee een belangrijk onderdeel van de crisisbeheersing. Het verdient dan ook aanbeveling om tijdens oefeningen dit element te betrekken, bijvoorbeeld door in geval van dit voorbeeld deelnemers alleen maar te laten meedoen als ze gebeld worden of bewust 'foutjes' in de oefening te creëren. Ook in de praktijk zullen er immers altijd onvoorzienbare – en niet te voorkomen – 'foutjes' optreden. De crisisorganisatie moet daar op kunnen anticiperen. Dit vergt een andere (realistischere) wijze van omgaan met oefeningen (zie ook opmerking 2 hieronder).
Opmerking 2	Een van de uitgangspunten van de nieuwe crisisorganisatie is dat deze beter aansluit bij de werking (van crisisbeheersing) in de praktijk. Dit betekent ook dat er op een realistischere wijze getest c.q. geoefend moet worden. Een van de dingen die onder andere realistisch beoefend kan worden is de bereikbaarheid en opkomst. Dat dit ook eenvoudigweg mogelijk is, werd tijdens de test mooi door de operationeel leider geïllustreerd. De operationeel leider besloot, overeenkomstig de praktijk (!), de test te starten vanaf zijn werkplek in Emmen. Het eerste half uur van de test was de operationeel leider dan ook aanrijdend en heeft hij zijn eerste acties vanuit de auto uitgezet. (Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld de communicatieadviseur, die eigenlijk ook uit Emmen had moeten komen, maar voor de test al in het gemeentehuis aanwezig was en zichzelf inzette omdat zij niet gealarmeerd werd en 'onrealistisch snel' in het crisisteam arriveerde.⁴³) Aardig is overigens op te merken dat deze wijze van testen/oefenen ook voor de oefenstaf nieuw is. Toen een van de oefenleiders hoorde dat de operationeel leider vanaf zijn werkplek startte, ontstond er enige verwarring en werd aan de waarnemer van de operationeel leider doorgegeven dat de operationeel leider later zou arriveren en dat dit op voorhand al consequenties zou kunnen hebben voor het tijdig halen van het testdoel 'duiden'.

43 Feitelijk is het ongeveer een half uur rijden van Emmen naar het desbetreffende gemeentehuis. De communicatieadviseur arriveerde nu om 10.05 uur, ongeveer 10 minuten nadat er GRIP-1 was gegeven bij de burgemeester.

Randvoorwaarde 2	Beschikte de burgemeester (en zijn adviseurs) over (relevante) informatie?.
Feitelijke gebeurtenissen	Alle informatie die noodzakelijk was om het incident te kunnen duiden (situatie van het incident, het feit dat er dodelijke slachtoffers waren te betreuren, de oorzaak van het incident), kwam op tafel bij de burgemeester. In een aantal gevallen werden vragen die door de burgemeester werden gesteld door de operationeel leider meegenomen en nagevraagd bij de leider COPI of een AC zodat de antwoorden in een volgend overleg gegeven konden worden. Een aantal vragen werd zelfs al proactief uitgezet, omdat men vermoedde dat deze vragen tijdens een persconferentie wel eens gesteld zouden kunnen worden, zoals bijvoorbeeld of er een vergunning was afgegeven, of het ijs wel gecheckt was die avond ervoor en was goed bevonden. Uiteindelijk kon de burgemeester deze vragen tijdens de persconferentie adequaat beantwoorden.
Gehaald?	Ja, alle (relevante) informatie was aanwezig bij de burgemeester (en zijn strategisch adviseurs) om het incident inhoudelijk goed te kunnen duiden.
Feedbackformulier	De gemeentesecretaris gaf in zijn feedbackformulier aan dat hij <i>'de wijze waarop de informatie gezeefd in het crisisteam komt'</i> een verbetering vindt ten opzicht van de huidige crisisorganisatie. De burgemeester merkte iets soortgelijks op. Hij vond de nieuwe werkwijze een verbetering <i>'omdat er geen operationele beslissingen meer worden voorgelegd waardoor er minder sprake is van operationele zuigkracht.'</i> Ook schreef de burgemeester: <i>'Er is een grensgebied tussen duiding en operationele kennis. Wat moet de burgemeester weten om voldoende te kunnen duiden. Dit is geen knelpunt, maar een aandachtspunt.'</i>

B6.5 Systeemobservaties voor de hoofdlijn 'fysiek bieden van acute zorg'

In deze paragraaf geven we de systeemobservaties voor de hoofdlijn 'fysiek bieden van acute zorg' waarbij onderscheid wordt gemaakt naar de functionele specificaties en een aantal randvoorwaarden.

Functionele specificaties	De acute zorg vindt in de hectische fase vooral monodisciplinair door de reguliere, staande organisatie plaats. Eventuele interdisciplinaire afstemming vindt nog ongestructureerd plaats. Na 1 uur (na de eerste melding) moeten de aangewezen gemeentelijke diensten hun dagelijkse zorg kunnen leveren.
Feitelijke gebeurtenissen	<i>Bieden van acute zorg:</i> Feitelijk niet aan de orde, want het fysiek bieden van acute zorg en de alarmering/opkomst was geen doel van de test. <i>Interdisciplinaire afstemming (bilateraaltjes):</i> De verschillende OvD-en zoeken elkaar onderling op de plaats incident in een aantal gevallen op. Dit wordt verschillende malen ook door de leider COPI geïnitieerd. De OvD's komen bijvoorbeeld met een vraag bij de leider COPI, waarna hij ze doorverwijst of zelfs lijfelijk 'koppelt' aan een andere OvD. Onderling contact via het multi-kanaal op de portofoon verloopt volgens de OvD's niet optimaal: Hun aandacht gaat uit naar de eigen monodisciplinaire portofoon. <i>Interdisciplinaire afstemming (gezamenlijk):</i> Er vinden 3 (formele) COPI-overleggen plaats. De eerste twee overleggen vinden buiten in de regen plaats (10.29-10.37 en 11.07-11.16), het derde overleg vindt in de COPI-bak plaats (11.30-11.41). Tijdens de overleggen brengen de OvD's informatie (slachtofferbeeld, opvanglocaties, noodverordening geregeld, et cetera) en eventuele knelpunten in. In een aantal gevallen worden de knelpunten 'slechts' benoemd, in een aantal gevallen zegt een van de aanwezigen dat hij/zij er mee aan de slag gaat.

Gehaald?	<i>Bieden van acute zorg: n.v.t.</i> <i>Interdisciplinaire afstemming:</i> Het feit dat er geen echte acute zorg wordt verleend, maakt het lastig om te beoordelen of de interdisciplinaire afstemming adequaat heeft plaatsgevonden. Afstemming is immers geen doel op zich, maar is een middel om de acute zorg zo optimaal mogelijk vorm te geven. De onderliggende vraag om te beoordelen of de interdisciplinaire afstemming adequaat heeft plaatsgevonden, zou dan ook moeten zijn: welke informatie heb je als monodisciplinaire kolom van de ander nodig, om je taak goed te kunnen uitoefenen? Of meer concreet: welke door de ander in een COPI-overleg ingebrachte informatie was van invloed op het eigen monodisciplinair optreden? Omdat het effect niet werd gemeten, was deze vraag moeilijk (objectief) te beantwoorden. De <i>objectieve</i> meerwaarde van het <i>gestructureerd</i> interdisciplinaire afstemming is tijdens de test niet aangetoond en was op basis van de waarnemingen ook niet aan te tonen. Maar ook het feit dat dit geen meerwaarde zou hebben, is daarmee ook niet aangetoond.
Opmerking 1	Wanneer men de moeite neemt om elkaar in de hectische fase onderling op te zoeken (al dan niet telefonisch) dan zal dat over het algemeen met een goede reden zijn en de afstemming er dus 'toe doen'. Bij een gestructureerd gezamenlijk overleg, zo leert de ervaring, is het doel toch vooral informatie uitwisselen om tot een gezamenlijk beeld te komen. Dit laatste wordt de OvD's ook geleerd in opleiding en oefening (het 'BOB'-en). De (objectieve) vraag is echter: Is een (gezamenlijk) beeld ook echt nodig om in de eerste hectische fase monodisciplinair te kunnen optreden? Tijdens de test vroeg de LCOPi aan de OvDP of hij de mensen stroomafwaarts van het ijs wilde halen. De OvDP antwoordde dit te gaan regelen maar wilde eerst een COPI-overleg. Hij wilde niet nog eens tien minuten wachten met het COPI-overleg, omdat hij geen beeld had. De leider COPI vond dit geen goed plan en wilde eerst dat de OvDP aan de slag ging om de mensen van het ijs te halen. En feitelijk had de leider COPI hier natuurlijk een terecht punt.
Opmerking 2	Aansluitend aan de test heeft een gezamenlijke nabespreking met de OvD's, de leider COPI en de persvoorlichter plaatsgevonden. Volgens verschillende deelnemers was er geen gedeeld beeld. Dit vonden zij ongewenst. Verder blijkt uit de nabespreking dat ze tijdens de overleggen wel behoefte hebben aan structuur, bijvoorbeeld door zoals in de huidige situatie het geval is, acties visueel op een whiteboard kunnen afvinken. Dit geeft ze het gevoel van voortgang, dat ze (ook al is dit wellicht symbolisch) grip hebben op het incident.
Opmerking 3	Ten behoeve van de test was het de bedoeling om niet al te snel de COPI-bak in te gaan om te voorkomen dat men door het comfort van de COPI-bak te snel in de valkuil van het 'vergaderen om het vergaderen' zou trappen. Omdat het regende, besloot de leider COPI op verzoek van de OvD-Gemeente om het derde COPI-overleg in de COPI-bak te laten plaatsvinden. Het in de regen overleggen tijdens de eerste twee COPI-overleggen werd door de deelnemers achteraf als weinig effectief ervaren. Met de opmerking van een van de deelnemers dat vergaderen in de COPI-bak over het algemeen meer (kostbare) tijd kost waren de deelnemers het niet eens. Ze zijn van mening dat er in de COPI-bak ook naar behoefte en kort vergaderd zou kunnen worden. Aardig te constateren dat het derde overleg in de COPI-bak wel al langer duurde.

Feedbackformulier	leider COPI: 'Ik vind alles een verbetering, veel snellere beeldvorming. Voor mij was het inmiddels de derde testdag, nut en noodzaak zijn voor mij wel aangetoond. Deze werkwijze geeft meer mogelijkheden tot concentreren op dat wat echt noodzakelijk is. Nu nog invoeren, trainen en opvoeden!' OvD-Gemeente: 'Niet meer automatisch in COPI-bak leidt tot versnipperd beeld. Er waren partijen aanwezig die niet ter zake aanwezig hoefde te zijn. Ik kreeg te laat toegang tot netcentrisch werken. Theoretisch zou de nieuwe structuur een verbetering zijn, in die zin dat het op de plaats van het incident rustiger zou zijn. Dat was in mijn beleving nu niet het geval.' OvDB: 'Door over het gehele incident te gaan wordt het eenvoudiger om keuzes te maken. Er zijn geen fictieve organisaties, zoals een ROT, die zaken moeten regelen. Dat sluit aan bij de praktijk. De kans is alleen wel aanwezig dat het 'te veel' wordt voor het COPI. Sommige effectgebieden zijn vanuit het veld niet te overzien. Daar zijn praktische oplossingen voor te bedenken, die na de eerste hectische fase op te pakken zijn. In combinatie met de Regionale Regeling Operationele Leiding brandweer geeft deze organisatie meer lucht voor coördinatie van het, toch vaak, hectische plaats incident. Er moet wel een betere oplossing voor de multi-porto worden gevonden. Die werkt praktisch niet (drie is te veel). Een multikanaal heeft overigens wel degelijk meerwaarde.' HOvD: Ik vind het een verbetering tov de huidige situatie omdat er kortere lijnen en heldere communicatie mogelijk is. De monodisciplinaire communicatie is nog niet uitgekristalliseerd, die moet wat mij betreft nog wel helder worden. Het lopen met drie portofoons voor de verbinding gaat niet lukken.' OvDP: 'Er is nu meer rust voor de OvDP om taken weg te zetten. Informatie werd niet goed gedeeld in het COPI, zodat niet de juiste beslissingen genomen konden worden. Doordat er ter plaatse geen overleg was tussen de OvDB/OvDG/OvDP was het voor mij onvoldoende duidelijk wat er aan de hand was.' OvDG: 'Ik vind de huidige opzet een verbetering omdat er meer tijd genomen wordt tussen de COPI-overleggen, vooral na het eerste overleg, zodat acties monodisciplinair weggezet kunnen worden en er monodisciplinair een beeld verkregen kan worden. Indien de backoffice goed bereikbaar is, dan is het prettig om er activiteiten bij weg te zetten en te verifiëren wat er daadwerkelijk is opgepakt inclusief het resultaat. Het is wel van belang om multidisciplinair goede communicatieafspraken te maken zodat ik via mobilfoon met collega's contact kan houden. Dat was nu niet gewaarborgd. Ik probeerde met de OvDP contact te krijgen, maar dat lukte niet.' OvD-waterschap: 'Ook in de nieuwe opzet hebben alle vakdisciplines een inbreng om te komen tot een juiste beslissing.'
--------------------------	---

Randvoorwaarde 1	Kan operationele informatie worden vertaald in bestuurlijke aandachtspunten/besluiten.
Feitelijke gebeurtenissen	Alle relevante operationele informatie (zie randvoorwaarde 2 in paragraaf B6.4) kwam tijdig op tafel bij de burgemeester en werd besproken. Hier vloeiden verder geen bestuurlijke besluiten uit voort, omdat dit inhoudelijk gezien ook niet aan de orde was.
Gehaald?	Ja (zie ook randvoorwaarde 2 in paragraaf B6.4).

Randvoorwaarde 2	Kunnen bestuurlijke besluiten tijdig genomen worden?
Feitelijke gebeurtenissen	Het scenario bleek, hoewel dat op voorhand wel was bedacht, geen operationele dilemma's te bevatten die een bestuurlijk besluit vergden. Er waren wel enkele operationele besluiten (inzet ME, noodverordening, aanvraag intergemeentelijk bijstand) die een formele bekrachtiging vergden door de burgemeester. Deze besluiten werden in de overleggen van de burgemeester met zijn kernstaf snel afgehandeld. Verder bleek dat de burgemeester 'strak' in zijn rol zat zodat er ook geen 'schijnbare' dilemma's ontstonden door het trappen in de valkuil van de operationele zuigkracht. Hij vertrouwde op zijn adviseurs, zodat hij snel op basis van hun advies een knoop kon doorhakken (en dat ook deed), de operatiën aan de operationeel leider (en daarmee aan de operationele hulpdiensten) overliet, waar nodig om een uitleg vroeg ('leg eens uit'), maar wel duidelijk 'de lead' had.
Gehaald?	Niet van toepassing.
Opmerking	Toen aan het eind van de test duidelijk werd dat er geen operationeel dilemma door de operationeel leider bij de burgemeester op tafel gelegd ging worden t.b.v. het besluitvormingsproces werd door de oefenleiding alsnog een dilemma ingebracht. Dit dilemma was door de oefenleiding op voorhand ingeschat als dilemma dat een bestuurlijk besluit zou vergen: 'Het OM wil sporen veiligstellen en heeft daarom het gebied rond de sluis laten afzetten als plaats delict. De media die daar staat rapporteert dat de brandweer is gestopt met het zoeken naar overlevenden en interviewt een huilende vrouw die haar man en broer nog mist. Dilemma: redden of bergen?' Kort voor het eind van de test werd de operationeel leider hierover door de AC Politie gebeld. Maar ook nu loste de operationeel leider dit daadkrachtig op door de AC Politie contact op te laten nemen met de AC Brandweer en ze het samen te laten lossen. En nog lag er geen dilemma bij de burgemeester op tafel. T.b.v. de test heeft de operationeel leider 'het dilemma' toch meegenomen naar de burgemeester. De burgemeester vroeg de operationeel leider onmiddellijk om zijn advies. Die luidde: Het gaat om levensreddende handelingen, dus mijn advies zou zijn redden. Ook de gemeentesecretaris/bestuurlijk adviseur gaf aan deze opvatting te delen, waarna de burgemeester besloot dit advies op te volgen en zelf hierover contact op te nemen met de OvJ.

Randvoorwaarde 3	Was de OvD-Gemeente ter plaatse aanwezig om de 'gemeentelijke zorg' te initiëren/organiseren?
Feitelijke gebeurtenissen	De OvD-Gemeente was ter plaatse om de gemeentelijke zorg te organiseren. Niet is getest of dit ook daadwerkelijk is gebeurd.
Gehaald?	Ja, maar gezien de insteek van de test, alleen het ter plaatse zijn.

Randvoorwaarde 4	Was de AC-Gemeente/Bevolkingszorg aanwezig om de 'gemeentelijke zorg' aan te sturen?
Feitelijke gebeurtenissen	De AC-Gemeente was niet fysiek in het gemeentehuis aanwezig, maar vervulde zijn taak vanuit een eigen werkplek. De consequentie was dat de gemeentesecretaris zich gedwongen voelde om zelf een aantal operationele zaken te regelen, omdat hij weinig zicht had op wat er gebeurde.
Gehaald?	Nee. Het is van belang dat de AC-Gemeente ook echt aanwezig is op het gemeentehuis.

B6.6 Systeemobservaties voor de hoofdlijn ‘informereren’

In deze paragraaf geven we de systeemobservaties voor de hoofdlijn ‘informereren’ van alleen de functionele specificaties.

Functionele specificaties	• Binnen 30 minuten (na de eerste melding) is eerste feitelijke informatie beschikbaar voor burgers, bedrijven en instellingen. • Elke 30 minuten wordt een nieuw feitelijk beeld gegeven.
Feitelijke gebeurtenissen	09.50: start incident 10.10: De persvoorlichter geeft een persalarm: tijdens een schaatstocht zijn meerdere mensen door het ijs gezakt. 10.18: RTV Drenthe en het Dagblad van het Noorden bellen naar de persvoorlichter. De persvoorlichter die aanrijdend is geeft aan dat er tijdens een schaatstocht, omdat er mensen door het ijs zijn gezakt, slachtoffers zijn gevallen, maar dat de exacte situatie verder nog onbekend is. 10.21: De persvoorlichter vraagt of de leider COPI al informatie voor hem heeft. De leider COPI meldt dat het GRIP 2 is, dat er bij een schaatstocht meerdere schaatsers onder het ijs zijn gekomen en dat er sprake is van meerdere slachtoffers. 10.29: Tijdens het eerste COPI-overleg brengt de brandweer in dat er 4 doden zijn gevonden. 10.37: Na het eerste COPI-overleg belt de leider COPI met de operationeel leider. Deze is in overleg met het crisisteam en neemt bewust zijn mobiel niet op. De leider COPI spreekt zijn voicemail in: <i>‘Er zijn vier dodelijke slachtoffers, dat is in ieder geval bevestigd, en er volgen er nog meer.’</i> 10.38: De persvoorlichter vertelt tegen de leider COPI dat hij meerdere keren is aangesproken door de lokale pers met vragen over wat er gebeurd is en of er slachtoffers zijn gevallen. De persvoorlichter vraagt aan de leider COPI of hij mag vertellen dat er vier doden zijn gevallen. De leider COPI zegt dat dit niet verstandig is, omdat hij dit eerst met de operationeel leider wil bespreken. Wel kan er tegen de lokale pers gezegd worden dat er meerdere slachtoffers zijn. Ook stelt hij dat er via de lokale pers gecommuniceerd moet worden dat de schaatstocht is stilgelegd en dat iedereen die ongedeerd is, wordt verzocht om het terrein te verlaten. De persvoorlichter communiceert dit laatste niet onmiddellijk, maar zoekt contact met het actiecentrum Voorlichting om af te stemmen. Hij geeft de laatste (operationele) informatie door (onder andere het aantal dodelijke slachtoffers) en krijgt te horen dat er om 11 uur een persconferentie plaatsvindt. Vanuit het actiecentrum wordt afgesproken dat er nog niet naar buiten wordt gecommuniceerd dat er sprake is van dodelijke slachtoffers. Kort daarna reageert de persvoorlichter (telefonisch) op twee verzoeken om informatie van de pers. Conform afspraak geeft hij bewust nog niet aan dat er sprake is van dodelijke slachtoffers en hij verwijst naar de persconferentie van 11 uur op het gemeentehuis. 11.00: De leider COPI vertelt aan de persvoorlichter waar een opvanglocatie is ingericht. Hij heeft dit kort daarvoor van de Ovd-Gemeente te horen gekregen. De leider COPI vraagt of de persvoorlichter dit wil communiceren. De persvoorlichter antwoordt dat de communicatie primair via het gemeentehuis loopt en dat er om 11.00 uur een persconferentie plaatsvindt. De leider COPI geeft aan dat hij hier niet van op de hoogte was. 11.24: De leider COPI vraagt zicht hardop af of er al een persconferentie heeft plaatsgevonden. De leider COPI spreekt uit dat hij niet weet wie nu wat aan het communiceren is. Door het actiecentrum Voorlichting wordt geen feitelijke informatie verspreid via website et cetera (met andere woorden er is door het actiecentrum geen feitelijke uitvoering gegeven aan het informeren).

Gehaald?	<i>Persvoorlichter:</i> Ja en nee. De persvoorlichter heeft binnen een half uur de pers de eerste feitelijke (zichtbare) informatie gegeven. Nieuwe feitelijke informatie (bijvoorbeeld dat er dodelijke slachtoffers te betreuren waren) werd echter niet onmiddellijk na de bekendwording ervan, na ongeveer drie kwartier, door de persvoorlichter gecommuniceerd (zie ook uitvoeringsobservatie 1). Deze nieuwe feitelijke informatie werd na een uur wel door de burgemeester in zijn persstatement aan de lokale pers meegedeeld. <i>Actiecentrum Voorlichting:</i> Niet van toepassing, omdat er geen waarnemingen beschikbaar zijn.
Uitvoeringsobservatie 1	Het enkele feit dat er dodelijke slachtoffers waren te betreuren, had, nadat dit aan de operationeel leider was doorgegeven (helaas was deze onbereikbaar, zie paragraaf B6.4), onmiddellijk naar buiten gebracht moeten worden. Schaatsters/omstanders zien zelf immers ook met eigen ogen dat er dodelijke slachtoffers zijn te betreuren en met de huidige vormen van sociale media zal dit dan ook onmiddellijk breed gecommuniceerd worden. Voorkomen moet worden dat de overheid achteraf het 'verwijt' krijgt dat zij te laat was met het geven van feitelijke informatie of dat zij informatie heeft achtergehouden. Een belangrijk uitgangspunt in de nieuwe werkwijze is dan ook dat – hoe dan ook – zo snel mogelijk met de zichtbare feitelijke informatie naar buiten moet worden getreden. De precieze bewoording luistert nauw, en daarop moet dan ook getraind worden, zo hoeft zeker geen 'body count' gegeven te worden maar volstaat gedurende langere tijd de mededeling dat er dodelijke slachtoffers zijn gevallen. Navraag bij de persvoorlichter leerde dat hij nog onvoldoende bekend was met de nieuwe werkwijze (en de beide functionele specificaties) en daarmee onvoldoende op de hoogte was van deze nieuwe werkwijze (zie ook uitvoeringsobservatie 2). <i>Actiecentrum Communicatie:</i> In de evaluatie van de vorige (vierde) test (zie bijlage 5) is ook geconcludeerd dat geen informatie beschikbaar was op basis waarvan deze functionele specificatie beoordeeld had moeten worden. De aanbeveling was dan ook om bij de volgende (vijfde) test deze informatie te genereren door de output van de informatie die via de website, nieuwsbrieven, twitterberichten verspreid zouden worden, ook echt, in een wordbestand, bij te houden. Uiteindelijk is dit (wederom) niet gebeurd, terwijl dit wel van meerwaarde voor de test zou zijn geweest. Dit laat ten minste zien dat het geen automatisme is van (de medewerkers van) het actiecentrum voorlichting om zichzelf op dit onderwerp te beoefenen. In het licht van de opmerking over het zo realistisch mogelijk testen (en voor de toekomst zo realistisch mogelijk oefenen) is dit echter wel van belang. Tijdens testen/oefeningen, en dat geldt niet alleen voor de communicatie, wordt maar al te gemakkelijk gezegd 'de website is opengesteld', 'het publieksnummer is beschikbaar', 'de informatie staat op de website', terwijl hier feitelijk geen sprake van is. Aangezien deze operationele handelingen ook niet beoefend worden is het risico levensgroot dat in een werkelijke crisis deze handelingen niet adequaat worden uitgevoerd terwijl routineus wordt gecommuniceerd dat ze wel zijn/worden uitgevoerd.

	Een illustratie hiervan is dat in de tweede, overigens heldere, persconferentie door de burgemeester de door de communicatieadviseur c.q. actiecentrum Voorlichting voorbereide 'sociaal-gewenste-oefen' zinnen werden uitgesproken dat RTV Drenthe als rampenzender fungeert en dus <i>'wel alle actuele informatie heeft'</i>. De praktijk laat zien dat dit weinig realistisch is. Het feit dat een medium als rampenzender fungeert houdt namelijk in dat zij op dat moment (ook) als spreekbuis van de overheid fungeert. Nog even los van het feit dat dit in de weerbarstige praktijk niet eenvoudig is, omdat nieuwszenders zich dan toch opeens blijken te beroepen op de vrije nieuwsgaring, betekent dit ook dat het de overheid zelf is die deze overheidsinformatie zal moeten aanleveren! Tijdens bijvoorbeeld de stroomuitval in de Bom-melerwaard werd ook in ieder persbericht 'standaard' (want ook daar werd dat zo geoefend) gecommuniceerd dat meer informatie vanuit de overheid te vinden was op de rampenzender. Onderzoek wees achteraf uit dat hier helemaal nooit sprake van is geweest. Ook de aanname dat op www.crisis.nl zo snel na het ongeval al aanvullende informatie is te vinden, was erg optimistisch. En ook de voor de hand liggende maar toch iets te snel gemaakte opmerking van de burgemeester in de tweede persconferentie dat de familie van de slachtoffers die naar het ziekenhuis zijn vervoerd naar het publieksnummer kunnen bellen 'om daar alle informatie te krijgen' is zo kort na het incident niet realistisch. Alle onderzoeken tot nu toe laten zien dat het achterhalen van slachtoffers zeer tijdrovend is. Dit betekent dat in opleiding en oefening nagedacht moet worden over de consequenties van 'vorbereide' uitspraken en in het bijzonder van de praktische haalbaarheid ervan. Deze uitvoeringsobservatie moet ook vooral als positief gezien worden: de nieuwe crisisorganisatie is nu in staat om zo snel naar buiten te treden, dat zij in de communicatie niet moet vergeten dat de (realistische) opstart van sommige processen wat meer tijd kost.
Uitvoeringsobservatie 2	De uitspraak die gedaan werd door de voorlichter om 11.00 uur verwoordt nog de oude werkwijze: communicatie verloopt primair via het gemeentehuis al dan niet door de burgemeester in een persconferentie. In de nieuwe situatie wordt in de eerste fase van de crisis (hectische fase) juist bewust op 2 plekken feitelijke <i>informatie</i> aan burgers, bedrijven en instellingen gegeven: op de plaats incident door de voorlichter en mocht deze al ingericht zijn, door het actiecentrum Voorlichting vanuit het gemeentehuis. De persstatement/conferentie van de burgemeester is nadrukkelijk bedoeld om de crisis te <i>duiden</i> (en is dus niet bedoeld om burgers te informeren). Met andere woorden, het feit dat er een eerste persstatement door de burgemeester werd gegeven, betekende niet dat daarmee de (feitelijke) informatievoorziening vanaf de plaats incident onmiddellijk gestopt had moeten worden. Het alleen maar verwijzen van de pers/omstanders naar het gemeentehuis, zonder zelf al de feitelijke zichtbare informatie te geven terwijl die informatie via de sociale media 'al op straat ligt', is in de nieuwe werkwijze dan ook bewust losgelaten. Dit laat op zijn minst zien dat de medewerkers die betrokken zijn bij de voorlichting/informatievoorziening nog onvoldoende op de hoogte zijn van de nieuwe crisisorganisatie c.q. nieuwe werkwijze. Vanzelfsprekend is een belangrijke randvoorwaarde dat de deelnemers aan de crisisorganisatie serieus op de hoogte zijn van de (werkwijze van de) nieuwe crisisorganisatie om de werking ervan tot een succes te maken.

Opmerking	De communicatieadviseur en de medewerkers van het actiecentrum Voorlichting hebben in de nabespreking aangegeven dat zij vonden dat ze te weinig (feitelijke, operationele) informatie kregen aangeleverd. Feit is echter dat zij zich in het gemeentehuis in de buurt van de operationeel leider bevonden en ook zelf op zoek hadden kunnen gaan naar informatie.
------------------	--

B6.7 Algemene observaties

Observatie 1: Operationele informatie kan voor duiding van belang zijn.

Tijdens de oefening bleek dat (om 11.06 uur) ambulancepersoneel belaagd werd door slachtoffers die om hulp vroegen. Dit is vanzelfsprekend geen operationeel dilemma dat een (spoedeisend) bestuurlijk besluit vergt, maar het is wel wenselijk dit feit aan de burgemeester mee te delen aangezien het van belang kan zijn voor de duiding.

Observatie 2: Betekenis opschaling GRIP-2 naar GRIP-3

Terwijl de nieuwe crisisorganisatie (waaronder de burgemeester, OvD-Gemeente, AC-Gemeente en gemeentesecretaris) al volledig is opgeschaald en actief was, vroeg de informatiemanager van de operationeel leider om iets over 11 uur aan de operationeel leider of er eigenlijk wel GRIP-3 was afgekondigd. Er ontstond een discussie over de noodzaak om nu nog GRIP-3 te maken. Besloten werd (11.12 uur) om vanaf dat moment alvast formeel GRIP-3 te maken, maar dit later door de burgemeester te laten bekrachtigen (dit gebeurde ook een paar minuten later).

Ongeveer op datzelfde moment vroeg de leider COPI in het tweede COPI-overleg aan de deelnemers of het handig zou zijn om op te schalen naar GRIP-3. Zelf vond de leider COPI dit wel verstandig gezien het aantal dodelijke slachtoffers en de noodzakelijke inbreng van de gemeente. De HOvDB was het hier mee eens, waarna de leider COPI zich voornam om dit met de operationeel leider te bespreken. Om 11.16 uur had de leider COPI de operationeel leider aan de telefoon, maar hij vergat de opschaling naar GRIP-3 met hem te bespreken. Hij stuurde hem daarom iets later alsnog een sms-bericht: 'GRIP-3???' maar kreeg hier verder geen antwoord op. Om 11.50 uur keek de leider COPI in het Landelijk Crisis Management Systeem (LMCS) en zag hij dat er toch GRIP-3 was afgekondigd. Hij verbaasde zich hierover omdat dit volledig langs hem heen was gegaan.

Bedacht moet worden dat met de nieuwe crisisorganisatie er geen onderscheid is meer tussen GRIP-2 en GRIP-3, zodat GRIP-2 automatisch ook een GRIP-3 inhoudt.

Observatie 3: Informeren versus duiden

Men probeerde in de eerste twee uur in het crisisteam helder te krijgen om hoeveel slachtoffers het nu eigenlijk precies ging. Dit bleek lastig want (zoals in de praktijk) was dat ook in het veld niet helder. Het precieze aantal is echter de eerste twee uur niet van doorslaggevend belang, zoals de burgemeester ook onderkent als hij (terecht) zegt dat hij het niet over de precieze aantallen wil hebben. In opleiding en training kunnen de leden van de crisisstaf nog meer geleerd worden om in de duiding met bepaalde 'zekere onzekerheden' om te gaan.

Observatie 4: Good practices

Verschillende deelnemers probeerden in lijn te handelen met een belangrijk uitgangspunt van de nieuwe werkwijze: het zoveel mogelijk aansluiten bij 'de werking in de praktijk van crisisbeheersing'.

Een eerste *good practice* kwam van de leider COPI. Net als in de vorige test was hij zich bewust van het feit dat burgers zelfredzaam zijn en wilde hij dat ook stimuleren door aan te geven dat alle mensen die niet gewond waren, zelf een veilig heenkomen moesten zoeken.

Een tweede *good practice* was de wijze waarop de operationeel leider realistisch omging met de slachtofferregistratie: Tijdens een telefonisch overleg (10.46) vroeg de operationeel leider aan de leider COPI of hij wist hoeveel mensen er deelnamen aan de schaatstocht. De leider COPI meldde dat er zich 1130 mensen hadden ingeschreven. De operationeel leider vroeg vervolgens of er een namenlijst beschikbaar was van de ingeschrevenen. De leider COPI was hier niet van op de hoogte en antwoordde dit te zullen uitzoeken. De leider COPI die naar de organisator van de schaatstocht was gelopen (10.53), vroeg aan de organisator of hij een namenlijst had van alle ingeschrevenen. De organisator gaf aan dat hij die niet had. Kort daarna (om 10.55) belde de operationeel leider met de leider COPI en vroeg hij of de slachtoffers/deelnemers geregistreerd konden worden. De leider COPI liep onmiddellijk naar de Ovd-Gemeente toe en vroeg haar om de mensen die het terrein verlieten te registreren. Verder meldde de leider COPI aan de operationeel leider dat hij een antwoord op de eerder door hem gestelde vraag heeft, namelijk dat er geen mensen op naam staan ingeschreven. Wanneer de operationeel leider de telefoon heeft neergelegd, werd door een van de waarnemers gevraagd of hij wel heeft nagedacht over het doel van registreren. De operationeel leider kwam vervolgens hardop redenerend tot de conclusie dat registreren eigenlijk helemaal geen meerwaarde zou hebben, omdat mensen die niet gewond zijn zelf de plek al zouden hebben verlaten en hij de geregistreerden niet zou kunnen koppelen aan de lijst met deelnemers omdat deze niet op naam stonden ingeschreven. Sowieso was het de vraag of het aantal mensen dat zich had opgegeven ook daadwerkelijk meedeed. Als politieman was hij vanzelfsprekend wel gebaat bij een registratie, omdat er mogelijk vermisten waren, maar hij begreep ook dat het vrij zinloos was om een registratie uit te voeren. Hij besloot dan ook hardop om geen capaciteit in te zetten op registratie. Hij koppelde dit echter niet terug aan de leider COPI, zodat men in het veld gewoon doorging met het opstarten van de registratie. In een tweede overleg met het crisisteam (11.16) gaf de operationeel leider door dat er niet geregistreerd werd.⁴⁴

Ook al kwamen in de uitvoering beide voorbeelden nog niet helemaal uit de verf, toch laten deze voorbeelden zien dat deelnemers aan de organisatie zich het 'nieuwe realistische crisisdenken' snel eigen maken.

Observatie 5: Verslaglegging

In vergelijking met de vorige testen was een verschil in bemensing van het crisisteam de aanwezigheid van een notulist/plotter. Deze plotter had een belangrijke bijdrage omdat ten behoeve van het verslag besluiten en informatie gestructureerd moesten worden samengevat. De burgemeester maakte hier zeer nuttig gebruik van en was anderzijds ook zo zorgvuldig om na sessies van het crisisteam het verslag nog even door te lopen samen met de plotter.

Een gedachte vorm van ondersteuning is (wederom) niet gehaald. De doelstelling was om de operationeel leider beleidsmatig te laten ondersteunen zodat hij eventueel gevraagde besluiten al op schrift kon meenemen naar het crisisteam. De aanwezige ondersteuning functioneerde echter op deze wijze, zodat deze vorm van inbrengen niet getest/beoefend is.

⁴⁴ In dat zelfde overleg wordt aangegeven dat er een publieksnummer is opengesteld. De vraag is natuurlijk wat het doel is van een publieksnummer als er geen registratie plaatsvindt. Daar is iets waar in de voorbereiding over nagedacht moet worden.

B6.8 Conclusies

In deze paragraaf wordt een aantal afsluitende conclusies gegeven van de externe observator. Voor meer conclusies wordt verwezen naar bijlage 7.

- Het koppelen van heldere functionele specificaties aan de 'opgave' van de commandostructuur maakt dat in de acute fase goed duidelijk is 'waar we het voor doen'. Acute zorg, informeren en duiden geeft een heldere focus per team en leidt tot handelen. Tijdens de test merkte ik ook dat de specificaties en opgave in de hoofden van de deelnemers zat. De burgemeester gaf in een overleg bijvoorbeeld duidelijk aan dat hij over enkele minuten de crisis moest gaan duiden.
- Het nieuwe Drentse systeem baseert veel op onderlinge afstemming in informele setting (COPI, aansturing operatiën door OL) en advisering van de burgemeester door een beperkt aantal functionarissen. De basis van kennen en vertrouwen was, voor zover ik heb kunnen zien tijdens de testdag, zeker aanwezig. Naast de uitrol van het systeem zou mijn advies zijn daarin blijvend te investeren.
- Het vroegtijdig duiden (het betekenis geven aan de crisis en het bieden van handelingsperspectieven) en communiceren over een crisis is, zeker in de acute fase, een essentieel proces. De recente brand bij Chemie-Pack in Moerdijk liet dit weer zien. Het ontwerp speelde daar goed op in door in te zetten op de positionering en ondersteuning van de burgemeester in zijn rol als boegbeeld. Tijdens de systeemtest kwam in de acute fase de focus op rol van de burgemeester als 'boegbeeld' en 'duider' van de crisis goed uit de verf. De Operationeel Leider kreeg het vertrouwen van de burgemeester om de hulpverleningsoperatie aan te sturen. Waar nodig betrok de Operationeel Leider de burgemeester.
- Hoewel de (terechte) focus in de acute fase ligt op 'duiden', 'voorlichten' en 'acute zorg' viel mij op dat er tijdens de systeemtest relatief weinig aandacht was voor 'vooruitkijken'. Ik realiseer me dat dit veroorzaakt kan zijn door de tijdsduur van de oefening (0 - 2 uur). Mijn advies zou zijn om vooruitkijken / scenario-denken' mee te nemen in de doorontwikkeling van het systeem.
- Mijn gevoel op basis van wat ik gezien heb tijdens de test is dat het ontwerp en de basisstructuur voldoende flexibel kan zijn om verschillende soorten acute rampen / crises te kunnen managen.

Samengevat is mijn beeld dat er tijdens de systeemtest een moderne, doordachte crisismanagementorganisatie draaide. Logischerwijs is er op een aantal punten doorontwikkeling en verbetering mogelijk. Mijn advies zou daarbij zijn om voldoende ruimte voor improvisatie / flexibiliteit in de crisismanagementorganisatie in te bouwen.

B6.9 De burgemeester over de vijfde test⁴⁵

's Ochtends krijg ik ineens een telefoontje: 'Burgemeester, er zijn diverse schaatsers onder het ijs gekomen. Op meerdere plekken is het ijs heel dun. We stellen voor dat u de crisisorganisatie in werking stelt. De operationeel leider is onderweg.' Even later zitten we op mijn kamer te vergaderen. De operationeel leider, een bekende politiefiche, doet de eerste mededelingen. Er is nog veel onduidelijk, maar feit is dat de eerste doden zijn geborgen. Het aantal gewonden loopt in de tientallen, waarvan enkele ernstig. Mensen weten niet waar ze aan toe zijn; er gaan veel mensen op eigen gelegenheid naar het rampgebied. Daar lopen ze de hulpverleners in de weg; bovendien dreigt een verkeersinfarct. Het is nog volstrekt onduidelijk hoe het ijs ineens zo zwak kan zijn. Er gaan diverse geruchten, waarbij het woord 'sabotage' valt. Nog steeds zijn er honderden mensen op het ijs; de organisatie is niet van plan om de schaatstocht af te blazen'.

Ik zucht even. Om mij heen zitten de gemeentesecretaris, een communicatieadviseur, die is ingevlogen vanuit Emmen en een ervaren notulist. Het is een oefening, maar het is opvallend hoe snel je je kan verplaatsen in een mogelijke ramp.

We oefenen volgens een iets andere opzet. In de klassieke vorm is de burgemeester in tijden van crisis 'opperbevelhebber', die schijnbaar alle beslissingen neemt. In de praktijk vaart hij voor een belangrijk deel op het kompas van de mensen in het veld. In de nieuwe vorm, die we vandaag oefenen is de burgemeester vooral de communicator en het boegbeeld, het gezicht naar buiten. Hij wordt geïnformeerd over het verloop van de crisis, en richt zich met name op de vraag hoe deze crisis naar buiten toe kan worden geïdentificeerd, kan worden uitgelegd.

⁴⁵ Bron: Weblog van de desbetreffende burgemeester.

Na een half uur leg ik mijn eerste 'persverklaring' af voor een geïmproviseerde camera. De boodschap is goed voorbereid met een adviseur, die me uitstekend helpt. Er is in dit stadium geen tijd voor vragen. Natuurlijk wordt de crisis in de loop van de ochtend erger, dat hoort zo bij oefenen. Het aantal doden loopt op, het is onduidelijk waar de slachtoffers verblijven, en de geruchten over de oorzaken lopen op. Zo zou het Waterschap per ongeluk een stuw hebben opengezet. We werken in stevig tempo door. Door mijn iets andere rol kan ik me beter concentreren op de taak waar ik voor ben opgeleid: communiceren. Toch blijft het hard werken, in het besef dat elk soort ramp zich in theorie elke minuut kan voordoen.

Tegen lunchtijd wordt de oefening gestopt. We nemen ruim de tijd voor een nabespreking. Stap voor stap worden de diverse momenten uit de ochtendoefening doorgenomen. Blijkbaar hebben we het er nog niet zo gek van afgebracht. Daar was ik ook niet zo heel bang voor; de ploeg heeft al heel wat oefeningen achter de rug.

Even later rij ik op weg naar huis over De Hunze. Het water kolkt en klotst tegen de oevers op. Het stormt bij een graad of 10. Dat scheelt in ieder geval weer een paar schaatsers onder het ijs. Maar voor hetzelfde geld valt er nu een boom op het dak van de dorpskerk, waar net een drukbezocht concert gaande is. Een burgemeester zonder zorgen bestaat niet.'

Bijlage 7

Onafhankelijk observatierapport Ron de Wit

Hengelo, 4 maart 2011

Geachte heer Jorritsma, beste Jan,

Op uw uitnodiging ben ik op 4 februari j.l. aanwezig geweest bij de 5e testdag voor de gewijzigde structuur van de crisismanagementorganisatie in Drenthe. U heeft mij verzocht als extern observator de systeemtest te observeren en uitkomsten daarvan per brief aan u terug te koppelen. Onderstaand mijn bevindingen⁴⁶ waarbij opgemerkt dat het gaat om indrukken die gebaseerd zijn op het tijdens de test en nabespreking afwisselend meekijken bij de verschillende teams (en dus niet op systematische observatie van de gehele test)⁴⁷. Tevens heb ik ter aanvulling de beschrijving van de feitelijke gebeurtenissen van het evaluatierapport gebruikt zoals opgesteld door Crisislab.

- Het koppelen van heldere functionele specificaties aan de 'opgave' van de commandostructuur maakt dat in de acute fase goed duidelijk is 'waar we het voor doen'. Acute zorg, informeren en duiden geven een heldere focus per team en leidt tot handelen. Tijdens de test merkte ik ook dat de specificaties en opgave in de hoofden van de deelnemers zaten. De burgemeester gaf in een overleg bijvoorbeeld duidelijk aan dat hij over enkele minuten de crisis moest gaan duiden.
- Een belangrijk onderdeel van effectief crisismanagement is dat de leden van de crisismanagementorganisatie elkaar kennen en vertrouwen, ik zou bijna zeggen ongeacht het systeem. Het nieuwe Drentse systeem baseert veel op onderlinge afstemming in informele setting (COPI, aansturing operatiën door OL) en advisering van de burgemeester door een beperkt aantal functionarissen. De basis van kennen en vertrouwen was, voor zover ik heb kunnen zien tijdens de testdag, zeker aanwezig. Naast de uitrol van het systeem zou mijn advies zijn daarin blijvend te investeren. Telefonische afstemming op basis van 'Hoi Ike met Arjan' is effectiever dan 'Beste AC brandweer, hier de Operationeel Leider'.
- De Operationeel Leider heeft in het crisismanagementsysteem een sleutelpositie. Hoewel ik zeker niet pleit voor ondersteuning in de vorm van een ROT, zou voorkomen moeten worden dat hij er gevoelsmatig 'alleen' voor staat. Een sparringspartner op zijn niveau en goede (beleidsmatige) ondersteuning is belangrijk.
- Het vroegtijdig duiden (het betekenis geven aan de crisis en het bieden van handelingsperspectieven) en communiceren over een crisis is, zeker in de acute fase, een essentieel proces. De recente brand bij Chemie-Pack in Moerdijk liet dit weer zien. Het ontwerp speelde daar goed op in door in te zetten op de positionering en ondersteuning van de burgemeester in zijn rol als boegbeeld. Tijdens de systeemtest kwam in de acute fase de focus op rol van de burgemeester als 'boegbeeld' en 'duider' van de crisis goed uit de verf. Het team rond de burgemeesters verzamelde, zeefde en beoordeelde de beschikbare informatie. De Operationeel Leider kreeg het vertrouwen van de burgemeester om de hulpverleningsoperatie aan te sturen. Waar nodig betrok de Operationeel Leider de burgemeester. Er bleek tijdens de systeemtest dan ook geen noodzaak voor de burgemeester om in die fase zijn rol als 'opperbevelhebber' actief in te vullen.
- Uit de nabespreking met het COPI blijkt dat over het gestructureerd delen van informatie in een COPI-vergadering de meningen verdeeld waren. Het ging daarbij onder andere om 'need to know' versus 'nice to know' of zelfs 'harmful to know'. In de test is niet gemeten wat nu precies het effect is van wel of niet hebben van informatie. Wat ik vanuit mijn observatie toe zou willen voegen is dat niet alleen het feitelijke effect op de inzet belangrijk is. Het als crisisteam ter plaatse delen van informatie en voortgang leidt tot opereren als een team en het gevoel grip te krijgen op de situatie.
- Hoewel de (terechte) focus in de acute fase ligt op 'duiden', 'voorlichten' en 'acute zorg' viel mij op dat er tijdens de systeemtest relatief weinig aandacht was voor 'vooruitkijken'. Ik realiseer me dat dit veroorzaakt kan zijn door de tijdsduur van de oefening (0 - 2 uur). Mijn advies zou zijn om 'vooruitkijken / scenario-denken' mee te nemen in de doorontwikkeling van het systeem.
- Op basis van hetgeen ik gezien heb tijdens de systeemtest is de relatie tussen de nieuwe crisismanagement-

⁴⁶ Op persoonlijke titel.

⁴⁷ Ter voorbereiding op de test heb ik het ontwerp van de nieuw ingerichte crisismanagementorganisatie ontvangen en de uitwerking van fase 1, zijnde de functionele specificaties, zodat ik op de hoogte ben met de nieuwe opzet van de organisatie.

organisatie en opschaling volgens 'GRIP' niet geheel duidelijk geworden. Navraag bij de oefenstaf gaf daarbij geen duidelijk beeld. Gevoelsmatig is het verschil tussen GRIP 2 en 3 verdwenen. Er werd tijdens de systeemtest ook opgeschaald naar GRIP 3 waarbij ik niet de indruk kreeg dat er iets veranderde. Aandachtspunt is om duidelijk te hebben hoe het ontwerp zich verhoudt tot GRIP.

- Mijn gevoel op basis van wat ik gezien heb tijdens de test is dat het ontwerp en de basisstructuur voldoende flexibel kan zijn om verschillende soorten acute rampen / crises te kunnen managen.

Samengevat is mijn beeld dat er tijdens de systeemtest een moderne, doordachte crisismanagementorganisatie draaide. Logischerwijs is er op een aantal punten doorontwikkeling en verbetering mogelijk. Mijn advies zou daarbij zijn om voldoende ruimte voor improvisatie / flexibiliteit in de crisismanagementorganisatie in te bouwen.

Vertrouwende u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Met vriendelijke groet,

ir R.A.C. de Wit MCDM

RAPPORT

Tekst	Kernteam (penvoering: Astrid Scholtens)
Beeld	HVD Drenthe
Ontwerp	Cathleen van den Akker
Vormgeving	Michel Vaartjes, MultiCopy Assen

VOOR MEER INFORMATIE

Hulpverleningsdienst Drenthe 0592 - 324660



**Veiligheidsregio
Drenthe**