



Realisme in veiligheids- en crisismanagement

Zeven keuzes voor bestuurders in het MBO en het HO

Marco Zannoni, Frank Kuipers & Maike Wensveen

Mei 2012

Samenvatting

In dit artikel pleiten wij voor realisme in het omgaan met veiligheids- en crisismanagement in het MBO en Hoger Onderwijs. Wij reiken u als bestuurder zeven bestuurlijke keuzes aan. Vier keuzes gaan over de 'voorfase'. De laatste drie keuzes spelen tijdens een crisis. Wij hopen dat dit u helpt in uw eigen voorbereiding op crisissituaties. Het gaat om:

1. De specifieke risico's waarop u zich wilt voorbereiden
2. De keuze voor de 'organisatiestructuur' van veiligheid
3. De wijze waarop u wilt dat medewerkers, studenten en externen met veiligheidsvraagstukken omgaan: uw veiligheidsvisie
4. De keuze om wel of niet te werken aan de voorbereiding op strategisch niveau (crisisplan, crisisoefening) in aanvulling op operationele voorbereiding (zoals BHV)
5. De keuze om tijdens een crisis 'op te schalen' tot strategisch niveau en te gaan werken met een strategisch crisisteam
6. Het tijdens een crisis vaststellen van zogenoemde strategische uitgangspunten: de leidende principes voor de aanpak van de crisis
7. De wijze waarop u met de nafase wilt omgaan

Inleiding

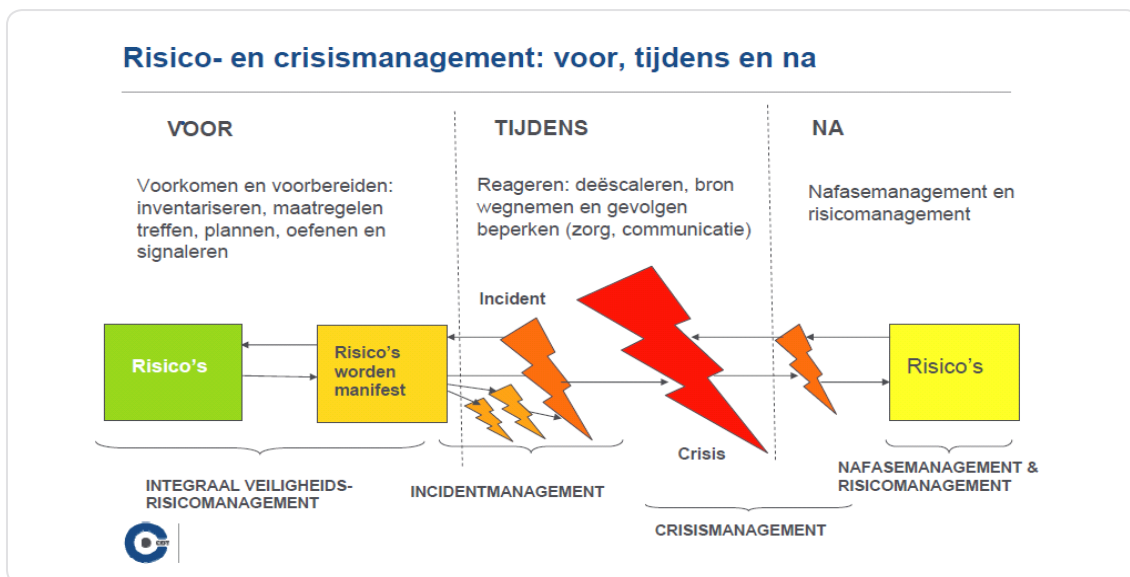
U richt zich als bestuurder in de eerste plaats op de kwaliteit van het onderwijs. En op het bedrijfs-economisch gezond houden van uw instelling. Met dit artikel vragen wij uw aandacht voor een opkomend onderwerp: veiligheids- en crisismanagement. Omdat een veilige leeromgeving een belangrijke randvoorwaarde is voor goed onderwijs.

Er doen zich jaarlijks vele incidenten voor die de veilige leeromgeving en goede naam van onderwijsinstellingen in gevaar brengen. Incidenten die de levens van individuele studenten en medewerkers of het maatschappelijk bestaansrecht van uw instelling beïnvloeden. Voorbeelden hiervan zijn infectieziekten, een (dreigende) school-shooting, (ernstig) geweld, branden maar ook ICT-storingen en fraude.

Vanzelfsprekend wordt niet van u gevraagd om u 'op alles voor te bereiden'. Er zijn gezonde grenzen aan de eigen mogelijkheden en genoeg instanties die u kunnen helpen. Er zijn ook gezonde grenzen aan de ambities om iets met dit onderwerp te doen. Wij pleiten dan ook voor een realistische aanpak van veiligheids- en crisismanagement binnen onderwijsinstellingen. Dat start met inzicht in werkelijke risico's. En wordt gevolgd door bestuurlijke keuzes die worden vertaald in samenhangende, uitvoerbare maatregelen

Veiligheids- en crisismanagement heeft een belangrijke operationele component. Hierbij moet u bijvoorbeeld denken aan bedrijfshulpverlening en tal van (gebouw-) technische maatregelen gericht op onder andere brandveiligheid of beveiliging.

De bestuurlijke component wordt vaak vergeten. Deze gaat over strategische keuzes vooraf, tijdens en na een incident of crisis. Wij nemen u graag mee langs deze bestuurlijke uitdagingen en sluiten af met een zelftest aan de hand van zeven vragen.



Bestuurlijke keuzes vooraf

Het blijft een atypische investering. U voorbereiden op iets waarvan u hoopt dat het nooit zal gebeuren. Toch kunt u juist als bestuurder in de voorbereidingsfase veel betekenen. Het is evident dat uw organisatie zich niet op alle denkbare risico's kan voorbereiden. Keuzes zijn noodzakelijk.

In de praktijk zijn er vele bestaande procedures en protocollen voor het omgaan met incidenten; van gevaarlijke stoffen tot en met een bommelding. Dit is vaak historisch zo gegroeid. Bijvoorbeeld vanuit wettelijke verplichtingen of vanuit landelijke en lokale beleidsinitiatieven. Uw eerste bestuurlijke keuze wordt op welke specifieke risico's u als instelling voorbereid wilt zijn. Dit vergt inzicht in de werkelijke risico's. U kunt dit realiseren door een integraal veiligheidsrisicoprofiel op te (laten) stellen¹. Richt u zich daarbij niet alleen op de fysieke, maar ook op de sociale veiligheidsrisico's en breng de implicaties in beeld.

Groslijst veiligheidsrisico's

| | |
|--|--|
| <p>Sociale veiligheidsrisico's</p> <ul style="list-style-type: none"> - Misbruik digitale informatie - Fraude (plagiat, tentamenfraude) - Onbevoegde aanwezigheid - Agressie & geweld - Verwervingscriminaliteit - Discriminatie - Stalking - Lekken van informatie - Seksuele intimidatie of – geweld - Polarisatie & radicalisering - Pesterijen - Middelengebruik - Vandalisme - Privacyschending - Illegale handel - Gevoel van onveiligheid - Hacking | <p>Fysieke veiligheidsrisico's</p> <ul style="list-style-type: none"> - Brand - Arbeidsongeval - Wateroverlast - Uitval ondersteunende diensten / processen (uitval ICT, elektriciteit, klimaatbeheersing) - Opslag en gebruik gevaarlijke stoffen - Ziektegolf - Verkeersonveiligheid - Zelfmoord - Externe veiligheidsrisico's (chemische incidenten, overstroming, extreem weer) - Explosie - Instorting - Hoogrisico locaties omgeving - Internationaal (algemene categorie voor calamiteiten in het buitenland) |
|--|--|

¹ Zie hiervoor bijvoorbeeld het door het COT ontwikkelde stappenplan als onderdeel van de Integrale Veiligheid toolkit van het ministerie van OCW op <http://www.integraalveilig-ho.nl/risico-analyse.html>.

U kunt zelf bepalen op welke wijze u de geïnventariseerde risico's wilt wegeven. Dit doet u door indicatoren vast te stellen voor het bepalen van "kans x effect". Het effect kan bijvoorbeeld worden uitgedrukt in mate van slachtoffers, imagoschade en financiële schade. Afhankelijk van het risicoprofiel kunt u aanvullend voorbereidingen treffen voor specifieke scenario's zoals een extreem geweldsincident (bijvoorbeeld een shooting) of een incident met studenten in het buitenland.


Een **tweede** bestuurlijke keuze in de voorfase is de keuze van de 'organisatiestructuur' van veiligheid. Dit gaat deels over governance vraagstukken: hoe u veiligheid inbedt in het beleid en een plaats geeft binnen uw organisatie. Maar het gaat vooral over de fundamentele keuze om veiligheid integraal op te pakken. Vaak zijn expertise en informatie op het gebied van veiligheid verdeeld over diverse afdelingen en functionarissen. Deze informatie komt idealiter samen in een 'bestuurlijk dashboard' en wordt vervolgens in (bestuurlijke) samenhang gezien en geduid. In de praktijk is de bestuurlijke informatie vaak beperkt tot incidentstatistiek en informatie over de vergunningssituatie. Voorbeelden van informatie in een 'bestuurlijk dashboard' veiligheid zijn: trends in incidenten; de kwaliteit van de relatie met de brandweer en gemeente; opvallende uitkomsten uit audits of inspecties en uitkomsten van onderzoek naar veiligheidsbeleving onder studenten.



Een **derde** bestuurlijke keuze betreft de wijze waarop u wilt dat medewerkers, studenten en externen met veiligheidsvraagstukken omgaan. Een attitudekwestie dus. Er zijn voorspelbare situaties waarin belangen hard kunnen botsen. Een voorbeeld hiervan is de wens om uw onderwijsinstelling een open uitstraling te geven: vrij toegankelijk voor iedereen. Tegelijkertijd brengt dit open karakter veiligheidsrisico's met zich mee omdat ook kwaadwillenden zich eenvoudig op uw terrein kunnen begeven. In een ander voorbeeld botsen safety en security. Een deur moet gesloten blijven in verband met beveiliging, maar in andere gevallen moet de deur juist open kunnen om mensen een veilige en vrije doorgang te geven. U kunt als bestuurder richting geven door het vaststellen van een veiligheidsvisie, in aanvulling op de visie op onderwijs. Deze veiligheidsvisie bevat leidende principes voor de hele organisatie als het gaat om veiligheid. Daarnaast geeft het een kader om er beredeneerd van af te wijken. Tot slot geeft het aan hoe 'ver' de veiligheidsinspanningen moeten gaan: wat is proportioneel?

Voorbeeldpassages uit een veiligheidsvisie

- Het terrein heeft een open karakter, tenzij vanuit het oogpunt van veiligheid hiervan afgeweken moet worden. Het behoud van het open karakter is een uitgangspunt bij het ontwikkelen en nemen van veiligheidsmaatregelen. Alternatieve veiligheidsmaatregelen voor het beperken van de toegang verdienen de voorkeur.
- Daar waar activiteiten plaatsvinden die een verhoogd risico dragen, draagt de instelling zorg voor verscherpt toezicht. De instelling doet altijd aangifte van diefstal, bedreiging en geweldpleging bij de politie.
- Veiligheidsmaatregelen zijn zoveel als mogelijk gebaseerd op risico- en dreigingsanalyses- en inschattingen. De maatregelen zijn daarmee ook proportioneel: ze moeten passen bij het risico of de dreiging. Maatregelen kunnen per faculteit/ school/ academie/ activiteit verschillen.
- Bij verschillen van inzicht over de benodigde veiligheidsinspanningen tussen specialiteiten uit de stafafdelingen (milieu, arbo) en de directie van een faculteit, wordt het College van Bestuur hierover door de directeur geïnformeerd. De directeur geeft aan op welke punten wordt afgeweken van het advies en op grond van welke argumenten.
- Zowel medewerkers, studenten als bezoekers worden actief geïnformeerd over veiligheid zodat zij de eigen verantwoordelijkheid kunnen nemen. 'Veilig werken' is opgenomen in de huisregels.
- De instelling werkt actief om het veiligheidsbewustzijn te waarborgen en te vergroten onder medewerkers en studenten.
- Veiligheid maakt onderdeel uit van de besluitvorming over nieuw- en verbouw. Er wordt altijd advies gevraagd aan betrokken stafdiensten.
- De internationale ambities zijn doordacht op implicaties voor de veiligheid en veiligheidsmaatregelen, vooral wanneer het gaat om studenten uit risicogebieden.



Uw organisatie is ongetwijfeld voorbereid op tal van mogelijke incidenten. U heeft een BHV-organisatie ingericht en er is een ontruimingsplan. Maar wanneer heeft u zelf voor het laatst een crisisscenario doorlopen? En was dit het scenario van een grote brand? Het is waardevol om juist ook andere type crises te beoefenen, zoals een grootschalige fraude, een zedenkwestie of uitval van ICT. De **vierde** bestuurlijke keuze ligt dan ook voor de hand: de keuze om *wel of niet te werken aan de voorbereiding op strategisch niveau*. Met een strategisch crisisplan bereidt u zich ook op bestuursniveau voor. Dit is ‘de kop’ op de operationele voorbereiding. Bestuurlijke onderwerpen zijn onder meer de continuïteit van onderwijs en de communicatiestrategie. Een goede voorbereiding vergt dat naast de BHV ook communicatieprofessionals, studentenzaken, juristen en ICT specialisten onderdeel kunnen uitmaken van de crisisbeheersing.

Bestuurlijke keuzes tijdens een crisis

De meeste incidenten vallen in de categorie ‘vervelend, maar snel opgelost’. Van een agressieve student tot en met een lekkage. Maar iedere onderwijsinstelling kan op ieder willekeurig moment geconfronteerd worden met een echte, allesomvattende crisis. Bij een dergelijke crisis is er behoefte aan:

- Snelle en korte informatielijnen
- Snelle besluitvorming binnen een versimpelde structuur
- Een periodiek overzicht van de situatie en van genomen maatregelen (centraal en op locatie)
- Afstemming tussen en binnen meerdere organisaties (intern en extern)
- Grootschalige en specialistische inzet van mensen.

Typisch bestuurlijke thema’s in de *acute fase* zijn het vaststellen van de communicatiestrategie, het te woord staan van media, het tijdig, adequaat en accuraat informeren van betrokkenen bij slachtoffers en het aansluiten bij het crisisteam van de burgemeester indien dit is ingesteld. Verder zien wij de volgende terugkerende thema’s bij crises in onderwijsinstellingen:

- Eerste opvang studenten en medewerkers
- Rol studenten in de BHV
- Aanbod acute zorg
- Coördineren van de aanpak voor meerdere locaties, faculteiten, academies of schools.
- Beperken onrust op andere locaties dan direct betrokken locaties
- Tijdig, adequaat en accuraat kunnen informeren van betrokkenen
- Adequate registratie (materiële schade & slachtoffers)
- Omgaan met de media en waar nodig afschermen studenten en/of medewerkers
- Buitenlandse activiteiten of buitenlandse studenten in Nederland
- Informeren van diverse stakeholders zoals Raad van Toezicht en inspectie(s).

Redenerend vanuit behoeften en uitdagingen tijdens een crisis is een **vijfde** bestuurlijke keuze het *besluit tot opschalen naar een strategisch crisisteam*. Ook de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen de hoofdvestiging en eventueel betrokken onderdelen is een bestuurlijke keuze. Wat trekt u naar u toe en wat bewust niet? Een **zesde** bestuurlijke keuze is het vaststellen van zogenoemde strategische uitgangspunten. Dit zijn leidende principes die richting geven aan de besluitvorming in de acute fase.

Voorbeelden van strategische uitgangspunten

- De zorg voor getroffen studenten heeft de hoogste prioriteit
- Het onderwijs moet zo snel mogelijk worden hervat zodra de veiligheidssituatie dat toelaat
- De instelling vertrouwt op het oordeel van deskundigen als het gaat om veiligheidinschattingen
- De instelling zoekt aansluiting bij hulpdiensten en gemeente en zet in op een actieve eigen rol
- Binnen grenzen van redelijkheid kiest de instelling voor het open communiceren over feiten

Verder is het van belang dat u inzicht heeft in hoe de gemeente en hulpdiensten zijn georganiseerd bij crises en wat de verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn. Er zit een voorspelbare overlap in taken, zoals de opvang van studenten en de externe communicatie. Ook contacten met het ministerie van OCW, de Onderwijsinspectie en het OM vergen bestuurlijke aandacht evenals het informeren van de Raad van Toezicht.

Bestuurlijke keuzes in de nafase van een crisis

Besluiten over de continuïteit van onderwijs kunnen zowel een praktische als een symbolische betekenis hebben. Een voorbeeld van dit laatste is het bepalen van het moment en de wijze waarop het onderwijs wordt hervat nadat er slachtoffers zijn gevallen. Dit is een van de onderwerpen die aandacht behoeft in de dagen, weken en maanden na het incident of de crisis. De wijze waarop u om wilt gaan met de nafase is de zevende bestuurlijk keuze: kunt u het aan in de reguliere organisatie of gaat u werken met een projectorganisatie? Wie gaat de projectorganisatie leiden? Aandachtspunt is het scheiden van going concern en de nasleep van de crisis.

Terugkerende, specifieke thema's voor onderwijsinstellingen in de nafase zijn:

- Rouwen en herdenken
- Psychosociale nazorg
- Herstelwerkzaamheden
- Continuïteit van het onderwijs
- Blijven informeren van medewerkers en studenten (afwikkelingen)
- Nazorg aan betrokkenen (waaronder ouders)
- Extern onderzoek (b.v. inspectie)
- Impact strafrechtelijke component: Openbaar Ministerie
- Leren
- Verantwoording

Zelfdiagnose

Wij sluiten dit artikel af met enkele vragen die dienst doen als zelfdiagnose. U kunt deze vragen ook benutten als gespreksthema in het College van Bestuur of in een workshop met betrokken leidinggevenden:

1. Zijn de bestaande veiligheids- en crisisplannen voldoende dekkend en uitvoerbaar?
2. Werkt u risicogestuurd (aan de voorzijde) of incidentgedreven (achteraf)?
3. Stuurt u vanuit een visie op veiligheid en weet de organisatie wat de leidende principes zijn?
4. Bent u ook op strategisch niveau voorbereid op crises, of oefent u alleen BHV en evacuatie?
5. Is de rol- en taakverdeling tussen hoofdvestinging en schools/ academies/ faculteiten/ locaties helder?
6. Weet u hoe overheden en hulpdiensten werken bij crises en wat dit betekent voor uw rol?
7. Hebt u nagedacht over de nafase van calamiteiten en crises?

Over het COT

Het COT is een gespecialiseerd bureau op het gebied van veiligheids- en crisismanagement. Ons werkterrein strekt zich uit van vraagstukken over security ambities en de vormgeving van lokaal veiligheidsbeleid tot de voorbereiding op crisissituaties. Met onze kennis en kunde helpen we opdrachtgevers in complexe situaties waarbij grote risico's worden gelopen, strategische belangen op het spel staan en vaak vele stakeholders zijn betrokken. Advies, onderzoek, en training en oefening vormen de basis van onze dienstverlening. Het COT opereert vanuit Den Haag en is een volledige dochteronderneming van Aon Nederland.

Meer informatie: www.cot.nl