



Realisme in regionale crisisbeheersing

10 punten voor reflectie

Marco Zannoni

Mei 2012

Inleiding

Zeggen dat de wereld van de crisisbeheersing in beweging is, is niet alleen een cliché maar ook een understatement. Een constatering die ook niet anders kan in een vakgebied dat nog jong is en volop in de belangstelling staat. Maar er is meer aan de hand. De projectencarrousel in crisisbeheersing groeit en groeit en het einde is nog niet in zicht. De dynamiek in het 'systeem' (zoals de komst van Nationale Politie) gaat samen met grote veranderingen in dreigingen (zoals de opkomst van cyberrisico's) en maatschappelijke veranderingen.

Het feit dat er veel ontwikkelingen zijn is an sich niet erg, zolang de richting en uitkomst helder zijn. Maar wat is die uitkomst? Hoe verhouden keuzes en investeringen zich tot gewenste uitkomsten? Al deze ontwikkelingen en onzekerheden vragen om reflectie. Even stilstaan om vooruit te kunnen komen. Maar in praktijk is juist dáár weinig ruimte en tijd voor. Daarom nemen wij de vrijheid om een en ander op een rij te zetten. In de hoop en verwachting dat deze punten input zijn voor reflectie. Door burgemeesters, directeuren veiligheidsregio, diensthoofden en hoofden veiligheidsbureau.

In het artikel schetsen wij de belangrijkste ontwikkelingen zoals wij deze waarnemen in de praktijk. We gaan achtereenvolgens in op ontwikkelingen in risico's en crisistypen, institutionele ontwikkelingen en ontwikkelingen in de voorbereiding. Op basis hiervan benoemen wij tien punten voor reflectie. De belangrijkste aanbeveling is eenvoudig: neem juist nu de tijd om realistisch te kijken naar crisisbeheersing.

Ontwikkelingen in risico- en crisistypen

Laten we beginnen bij het begin. Crisisbeheersing is een middel. Een middel om schade voor mensen, dieren, milieu, organisaties en samenleving te voorkomen dan wel te beperken. Om dit middel goed toe te passen is allereerst inzicht nodig in mogelijke dreigingen en crises.

Met het project Nationale Veiligheid is enkele jaren geleden de stap gezet naar een nationaal perspectief op dreigingen voor de Nederlandse samenleving. Dit geldt ook voor de regionale risicoprofielen. Meer dan in het verleden het geval was met de Leidraden Maatrap en Operationele Prestaties, kunnen regionale risico's in beeld worden gebracht. Dit stelt bestuurders in staat tot keuzes en het initiëren van maatregelen. Dit vergt wel dat de risicoprofielen daadwerkelijk worden benut in keuzes over investeringen en over inzet van mensen en middelen.

Dergelijke keuzes worden ook beïnvloed door actualiteiten. De zeer grote brand in Moerdijk heeft onder meer geresulteerd in hernieuwde aandacht voor gevaarlijke stoffen, zowel bij bedrijven als bij de verantwoordelijke overheden. En ook de GRIP-4 en GRIP-5 discussie op de agenda gezet. Hoog water in het noorden van het land heeft in 2012 dit 'lage kans, grote impact' risico opnieuw onder de aandacht gebracht. Een ander klassiek, maar volgens ons nog onderschat vraagstuk, betreft de veiligheid in instellingen waar mensen 'aan de zorg van anderen zijn toevertrouwd'. Zoals onderwijs- en zorginstellingen. Vooral die laatste raken het hart van de crisisbeheersing: het redden van levens en het beperken van gezondheidsschade. Zo zijn er zowel klassieke risico's als nieuwe risico's, zoals cybercrime, die de aandacht vragen.

Een aantal risico's behoeft meer aandacht. We noemden al even incidenten in de zorg. Met de toenemende vergrijzing, zal dit risico eerder groter dan kleiner worden. Verder zien we door een veranderende samenleving - met toenemende transparantie en afnemende risicotolerantie - ook een belangrijke rol voor sociale crises die kunnen leiden tot maatschappelijke onrust. Denk aan zedenzaken, familiedrama's en andere dreigende geweldsincidenten met een grote lokale impact. Ze staan niet vanzelfsprekend in het risicoprofiel, maar houden menig bestuurder bezig. Dit geldt ook voor 'verwarde' personen en 'solistische' dreigers.

Oude en nieuwe risico's roepen dan ook de vraag op welke organisatiestructuur daarvoor leidend is. De GRIP-structuur is inmiddels gemeengoed. Maar voor sociale crises niet altijd toereikend. Juist dan is de rol van de – terug van weggeweest - driehoek van belang, aangevuld met een 'zorg'-component. De nieuwe vierhoek is ontstaan. In dit soort crises blijkt ook dat er nauwelijks sprake is van een acute fase, dus veel meer nadruk ligt op de rol van de gemeente. En daarmee de rol van de gemeentesecretaris. In aanvulling op OM, politie en GGD is het juist de gemeente die een grote rol kan spelen bij voorlichting, informatievoorziening, opvang, registratie en verantwoording.

Een belangrijke nieuwe uitdaging betreft digitale risico's. Binnen de digitale wereld zien we alle klassieke risico's terugkomen, maar dan met de karakteristieken van internet. Er zijn meer afhankelijkheden en daarmee ook onbekende mogelijk effecten van verstoringen. Sneller, groter, globaler, grensoverschrijdend en de bron is vaak slecht weg te nemen. Dat maakt dat cyber continuïteit, cyber crime en cyber crisismanagement ons voor grote uitdagingen stellen. De ervaringen met Dignotar waren slechts een voorbode. De kunst is om bestaande voorbereidingen naar aanleiding van onder meer de pandemiedreiging niet te vergeten maar te benutten als vertrekpunt. En daarna te bekijken wat digitale risico's anders maakt. Deze crisisvorm confronteert bestuurlijke werkelijkheden met technische werkelijkheden en is wederom niet sec in een OT-BT structuur te vatten.

Adequaat voorbereid zijn. Scenario's goed doorzien. Structuren generiek inrichten en proportionele keuzes maken. Het wordt belangrijker dan ooit om de balans tussen anticipatie en veerkracht te doorzien. Zeker nu middelen onder druk staan.

Ontwikkelingen in dreigings- en crisistypen



Institutionele ontwikkelingen

Via klassieke en nieuwe risico's en bekende en minder bekende organisatorische oplossingen, komen we bij de spelers. Degenen die samen de crisisketen vormen. En ook daar zien we diverse institutionele ontwikkelingen. Van de meeste ontwikkelingen zien we nog maar het topje van de ijsberg als het gaat om de werkelijke impact op de lokale en regionale crisisbeheersing.

Ontwikkeling 1 Monodisciplinering van de crisisbeheersing

Een overkoepelende ontwikkeling is wat wij de 'monodisciplinering' van de crisisbeheersing noemen. Waar de vorming van veiligheidsregio's, het implementeren van GRIP en regionale risicokaarten de multidisciplinaire crisisbeheersing versterken, zien we nu een terugtrekkende beweging. Veel kolommen zijn noodgedwongen vooral bezig met zichzelf. Door reorganisaties, poolvorming en andere ontwikkelingen. We lichten er een paar uit.

Nationale Politie De politie is druk met de komst van Nationale Politie. De ontwerpen liggen op tafel, maar wat gaat het echt betekenen. In het concept-ontwerpplan wordt gesproken over 'de crisisbeschikbaarheid' van de politie op landelijk en regionaal niveau. De functie van het bureau Conflict- en Crisisbeheersing (CCB) blijft, maar nu op 'nieuwe' regioschaal. Een openstaande vraag is wat de gevolgen zijn voor het driehoeksoverleg. In de praktijk is merkbaar dat er bij politieke incidenten toegenomen aandacht is vanuit Den Haag. Tegelijkertijd constateren wij dat in de meeste regio's nog beperkt is doordacht wat Nationale Politie betekent voor de crisisbeheersing. Ons inziens is het verstandig om dat tijdig inzichtelijk te maken om niet te worden verrast. Dit in samenwerking tussen die veiligheidsregio's die 'samen' in een politieregio komen.

Samenbrengen GGD & GHOR De witte kolom heeft te maken met de implicaties van de wijziging van de Wet Publieke Gezondheid. Het bestuur van de veiligheidsregio wordt daarmee verantwoordelijk voor de voorbereiding op een infectieziektecrisis. Belangrijk is ook de komst van de directeur publieke gezondheid die wordt benoemd door het bestuur van de GGD, in overeenstemming met het bestuur van de veiligheidsregio en leiding geeft aan de GGD en aan de GHOR. Daarmee is de verdere (re)integratie van GGD en GHOR een feit. Uitdagingen liggen er vooral bij de regionale samenwerking rond acute opgeschaalde zorg en bij structurele vraagstukken als registratie, zorgcontinuïteit en privacy van slachtoffers.

Een 'rode' brandweer De brandweer vervolgt haar 'strategische reis' en wordt in toenemende mate geconfronteerd met (lokale en regionale) discussies over verantwoorde brandweezorg. Wat zijn acceptabele normtijden? Wat is een acceptabele voertuigenbezetting? De basisbrandweezorg alsmede de implicaties van de regionalisering voor de vrijwilligersstructuur vragen aandacht. Ook heeft de brandweer nog volop te maken met de gevolgen van nieuwe wet- en regelgeving. Een breed gehoorde mening is dat de brandweer 'roder' wordt. In veel veiligheidsregio's is de rol van de brandweer in de crisismanagementorganisatie bovendien kleiner geworden. Waar de rol van Operationeel Leiders (OL) vroeger vaak voorbehouden was aan de brandweer, wordt deze nu ontleurd ingevuld. Daarmee komt er overigens ruimte voor het verder ontwikkelen van monodisciplinair grootschalig optreden.

De zoektocht naar gemeentelijke versterking De oranje kolom heeft door de Wet Veiligheidsregio's een nieuwe impuls gekregen. Alhoewel de inhoud van de taak niet wezenlijk is veranderd, heeft de wet grote gevolgen. Dit vooral omdat sluimerende discussies intensiever zijn geworden in de uitwerking van het crisisplan: regionale en 'districtelijke' samenwerking, functionele inrichting en het opleiden en oefenen van 'nieuwe' functies, zoals de algemeen commandant bevolkingszorg, en het inrichten expertteams. Op regionaal niveau zijn gemeenten druk om 'pools' te vullen. Dit laatste vraagt vooral veel organisatorische en financiële creativiteit. Een andere ontwikkeling die de gemeenten raakt in het verlengde van crisisbeheersing is de komst van de Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's). Dit raakt de preventieve kant, de respons – in relatie tot omgevingszorg - en de nafase (onderzoek, milieumaatregelen en dergelijke).

Nieuwe gerechtelijke kaart De rechterlijke macht en het Openbaar Ministerie hebben te maken met het vooruitzicht van een nieuwe gerechtelijke kaart. Het kabinet heeft gekozen voor schaalvergroting om specialisatie mogelijk te maken en de kwetsbaarheid van gerechten en parketten te verminderen. Ook vindt het kabinet dat de rechtspraak aanwezig moet zijn op plaatsen 'waar het werk is'. Tel daarbij op de wens om de regionale indeling van politie, het Openbaar Ministerie en de Rechtspraak op elkaar te laten aansluiten, en ook daar is meer dan genoeg te doen.

Naar 10 meldkamers Het meldkamerdomein is al tijden in beweging en dit kan nog even duren. Het lukt maar beperkt om te komen tot een gedeeld beeld van de 'meldkamer van de toekomst'. Recent heeft de minister in een brief aan de Tweede Kamer duidelijkheid gegeven: het wordt de tussenstap naar 10 meldkamers. Wat dit precies gaat betekenen is nu nog niet helder. Maar de link met crisisbeheersing mag niet worden onderschat. Het samenbrengen van meerdere meldkamers in een nieuwe meldkamer vergt uniformering aan de basis: die van alarmeringsprocedures.

Het is de moeite waard om voorbij de huidige ontwikkelingen te denken. Wat is het eindbeeld voor de veiligheidsregio? De roep om van 25 naar 10 veiligheidsregio's te gaan, klinkt steeds luider. Recent riep Tjibbe Joustra als voorzitter van de Onderzoeksraad voor Veiligheid hier nog toe op. Interessanter is bijna nog de vraag: waar gaat de veiligheidsregio over?

Toekomstscenario's: versmalling of verbreding?

Enkele ontwikkelingen wijzen op versmalling, terwijl ook verbreding een mogelijk scenario is. Een smalle invulling hiervan voorziet vooral in een klein veiligheidsbureau en een regionale brandweer. De GHOR-taak ligt dan volledig bij de GGD. De meldkamer bij de politie en bestuursadvisering bij de gemeente. Een bredere rolopvatting laat 10 veiligheidsregio's zien die gelijk zijn aan de 10 politieregio's. Aan de huidige veiligheidsregio zijn de RUD's, de GGD, veiligheidshuizen en Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC's) toegevoegd. In een vierhoek met een superburgemeester werken HovJ, de korpschef en de directeur veiligheidsregio samen. Het doordenken van dergelijke toekomstscenario's is bij voorbaat de moeite waard. Dit is de metadiscussie.




Ontwikkeling 2 Overbruggen gat tussen nationaal en regionaal

Een tweede overkoepelende ontwikkeling is het overbruggen van het gat tussen nationale en regionale crisisbeheersing. Dit is een vraagstuk dat in de afgelopen tien jaar met regelmaat is opgekomen. Veelal na rampen en crises. De zeer grote brand in Moerdijk heeft deze discussie opnieuw gevoed. Eerder speelde de discussie onder meer rond de voorbereidingen op grote overstromingen, culminerend in de grootschalige oefenreeks Waterproef (2008).

De ontwikkelingen op het grensvlak nationaal en regionaal behoeven ons inziens vooraf enige relativering. Vooral bij grootschalige, extreme situaties komt de nationale rol nadrukkelijk aan de orde. Dit geldt voor onder meer overstromingen, terrorisme, een nucleaire ramp en een uitbraak van een infectieziekte. Op onderdelen kan een nationale rol of taak zeker aan de orde zijn, bijvoorbeeld omdat de minister-president kan bijdragen aan het beperken van onrust of omdat een specifieke landelijke verantwoordelijkheid wordt geraakt zoals het sluiten van het luchtruim. De aandacht hiervoor moet vooral proportioneel blijven.

De wijze van interregionale samenwerking is een al dan niet bewuste leemte in de Wet Veiligheidsregio's, die gezien moet worden tegen de achtergrond van een langdurig gevoerde discussie over de rol van de provincie. De rol van de provincie is in grote mate ingeperkt, maar er is geen alternatief gerealiseerd. De door de minister ingestelde Werkgroep Interregionale Samenwerking moet met ideeën en voorstellen komen. In de reactie op het rapport van de OVV geeft de minister bovendien aan dat hij wil bevorderen dat er interregionale afspraken en plannen worden gemaakt rond coördinatie.



Met de omvorming van de NCTb naar de NCTV worden terrorismebestrijding en het beleidsterrein Nationale Veiligheid samengebracht. Tot nog toe was Nationale Veiligheid een thema dat maar moeilijk regionaal aansluiting vond.

Met de creatie van de NCTV komt het omgaan met nationale dreigingen van uiteenlopende aard op een centrale plaats samen, inclusief cyberdreigingen. Duidelijk is ook dat gemeenten en regio's weer kunnen gaan rekenen op praktische ondersteuning rond crisiscommunicatie. Wat de vorming van de NCTV verder gaat betekenen voor de veiligheidsregio's moet blijken, bijvoorbeeld voor de rol van het Nationaal CrisisCentrum (NCC). Is dit toch primair ondersteuning van nationale besluitvorming of ook ondersteuning van regionale crisisbeheersing? De vraag wordt ook wat de NCTV-ontwikkeling betekent voor de Landelijk Operationele Staf (LOS) die eerder was gecreëerd om een landelijk beeld van operationele inzet en beschikbaarheid te krijgen, onder meer als input voor de advisering aan de minister.

Een steviger rol voor de nationale overheid komt terug in discussies over wat is gaan heten GRIP 5 of 6. Dit zou suggereren dat er een hoger opschalingsniveau is dat de leiding heeft. Zo is de huidige crisisbeheersing op nationaal niveau niet ingericht. Deze is vooral een afgeleide van sectorale verantwoordelijkheden en bevoegdheden in combinatie met de rol van de minister-president als het gaat om het landelijk voorkomen/beheersen van maatschappelijke onrust. Het gaat dan ook niet zozeer om leiding op nationaal niveau, maar eerder over interventiemogelijkheden. Bijvoorbeeld om zeker te stellen dat er een gelijk niveau van opschaling wordt gebruikt door betrokken regio's (bijvoorbeeld beiden GRIP 4). De nationale rol is deels aanvullend, vooral als het gaat om de inzet van nationale meet- en kennisinstituten (verzameld in onder meer het BOT-mi). Deze kennis en expertise is regionaal nodig als input voor duiding en besluitvorming. Op dit punt is versterking nodig, zo bleek onder meer bij de brand in Moerdijk.

Ook in de beleidsvoorbereiding wordt gewerkt aan het gat tussen landelijk en regionaal. Onder meer door veiligheidsregio's een grotere rol te geven bij beleidszaken. Het Veiligheidsberaad krijgt een steeds grotere rol: daarmee wordt de verantwoordelijkheid voor beleid en voor investeringen steeds meer van 'het veld.' Onder het Veiligheidsberaad wordt het Instituut voor Fysieke Veiligheid ingericht. Ook hierbij is de vraag hoe dit gaat uitwerken in de praktijk. Vooral hoe wordt voorkomen dat dit betekent dat veiligheidsregio's gedwongen worden te werken in vaste formats en met verplichte trainingen en opleidingen. Juist de eigenheid van de regio heeft voordelen.

Ontwikkelingen preparatie en voorbereiding

Nederland zou Nederland niet zijn als we niet veel zouden investeren in draaiboeken, plannen en oefeningen. Een goede zaak. Zolang anticipatie en veerkracht in evenwicht blijven. Een crisis beheersen door enkel en alleen goed voorbereide draaiboeken en procedures is nog niemand gelukt. De vertaling van papier naar praktijk blijft cruciaal.

Laten we starten met de regionale crisisplannen. Deze zijn veelal gebaseerd op het referentiekader dat hiervoor is ontwikkeld. Deel I is af en meerdere regio's werken aan de uitwerking in deel II. In de veiligheidsregio's zijn risicoprofielen opgesteld en zijn of worden regionale beleidsplannen ontwikkeld. Op lokaal niveau bestonden reeds de integrale veiligheidsplannen. De vraag is of het risicoprofiel en het integrale veiligheidsplan op enig moment samenkomen. Zeker nu het integrale veiligheidsplan een belangrijk middel wordt om lokale prioriteiten in te brengen voor de Nationale Politie.

Een positieve ontwikkeling is dat met de nieuwe planvormen er opnieuw meer fundamentele keuzes worden gemaakt, in het bijzonder over de bestuurlijke en de gemeentelijke crisisbeheersing. Het zorgt voor meer betrokkenheid van de burgemeester. En ook voor een realistischer kijk op de gemeentelijke rol, vooral de conclusie dat niet elke gemeente alle gemeentelijke taken zelf kan invullen. Dit punt was al jaren helder maar kreeg nog beperkt echte opvolging.

Er is echter ook een andere kant van dezelfde medaille. In het referentieplan regionaal crisisplan – dat overduidelijk vanuit de politie is beïnvloed – wordt veel nadruk gelegd op die hiervoor benoemde processen en schema's. Ook is nieuwe terminologie geïntroduceerd waardoor het onnodig complex is gemaakt en lopende ontwikkelingen in gemeenten en regio's zijn verstoord. Belangrijker is echter dat het de fictie op kan roepen dat de gemeente een operationele dienst is,

wat verre van waar is. En er is het nodige inzicht vereist om met die wetenschap door de schema's heen te kijken.

Netcentrisch werken mag als nieuw middel voor informatiemanagement ook niet ontbreken. Medewerkers worden getraind in LCMS en de techniek wordt uitgerold. Vooral spannend is de vraag wat dit nu betekent voor het bevorderen van adequate besluitvorming tijdens crises. De eerste beleidsteams die naar een scherm kijken waarop veel detailinformatie is te zien, komen reeds voorbij. Informatie die afleidt van de benodigde strategische focus van het beleidsteam. In veel gevallen is er vooral veel tijd en energie besteed aan het technisch inregelen en aan het opleiden van mensen die met het systeem kunnen werken, maar is er minder aandacht besteed aan het beoogde gebruik binnen de diverse teams. Onder meer het klassieke probleem van het bestuurlijk duiden van technische informatie wordt hiermee niet opgelost. Eerder verschoven van Operationeel Leider naar informatiemanager. Ons inziens kan het beste worden gewerkt met een pre-briefing van Operationeel Leider, informatie-manager en technisch voorzitter BT/RBT. Op die manier kan de agenda worden vastgesteld en weet de informatiemanager bij welke agendapunten additionele informatie kan worden gegeven (een filmpje, foto of kaart). Het werken met een technisch voorzitter is de moeite van het proberen waard. Op diverse plekken wordt het succesvol toegepast.

Voor het grensvlak tussen Operationeel Leider en burgemeester vragen wij in het bijzonder aandacht. Hier zorgt het zo te noemen tactisch-strategisch gat voor onbegrip. De burgemeester voelt zich vaak niet goed bediend en de Operationeel Leider voelt zich niet begrepen. Investeren in het overbruggen van deze twee niveaus in crisisbeheersing is cruciaal. Dit vergt ons inziens vooral meer aandacht voor het politiekbestuurlijke gevoel van Operationeel Leiders. Zeker gelet op de trend dat de Operationeel Leider 'op afstand' blijft, bij het OT.

Ook is er behoefte aan verdieping voor specifieke functionarissen: de ambtenaar rampenbestrijding (of ambtenaar openbare veiligheid), de gemeentesecretaris, de loco en de OL. De focus op het versterken van en gericht investeren in sleutelfunctionarissen is een te adviseren richting, ook in het licht van bezuinigingsoperaties. Maar vooral omdat er een stevige basis wordt gecreëerd voor crisisbeheersing. Als deze sleutelposities goed worden ingevuld, kunnen de overige posities veel gemakkelijker aansluiten bij een daadwerkelijke crisis.

Wij hebben meerdere malen in evaluaties van incidenten moeten concluderen dat de toegevoegde waarde van het OT beperkt was. Dit mede omdat het OT meerdere rollen vervult die in de praktijk zelden allemaal goed uit de verf komen: coördinatie multi-operatie, niet zelden coördinatie brandweerooperatie, ondersteuning Commando Plaats Incident (CoPI) en advisering bestuur (BT of RBT). Het is dan ook niet verwonderlijk dat zowel Drente als Amsterdam heeft gezocht naar andere vormen van organiseren, zonder OT. De gekozen oplossingen zijn zeker niet perfect, maar het heeft wel de discussie en keuze opengelegd.

De systeemtesten van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) maar ook ontwikkelingen als GROTER en kwalificatiedossiers zullen invloed hebben op de voorbereiding. De toegevoegde waarde van de systeemtesten zal vooral gaan zitten in een gezonde afwisseling van trainen, oefenen en testen. Te vaak nog zien wij een eenzijdige oefenmethode waarbij jaarlijks dezelfde onvolkomenheden worden vastgesteld. Een test alleen zal dit niet veranderen. Bovendien is een team dat op tijd bijeen is en qua samenstelling voldoet nog niet per se een team dat tot de gewenste prestaties komt. Het IOOV-kader moet dan ook vooral worden gezien als basis. Door eigen normen en ambities toe te voegen kunnen de systeemtesten goed worden benut.

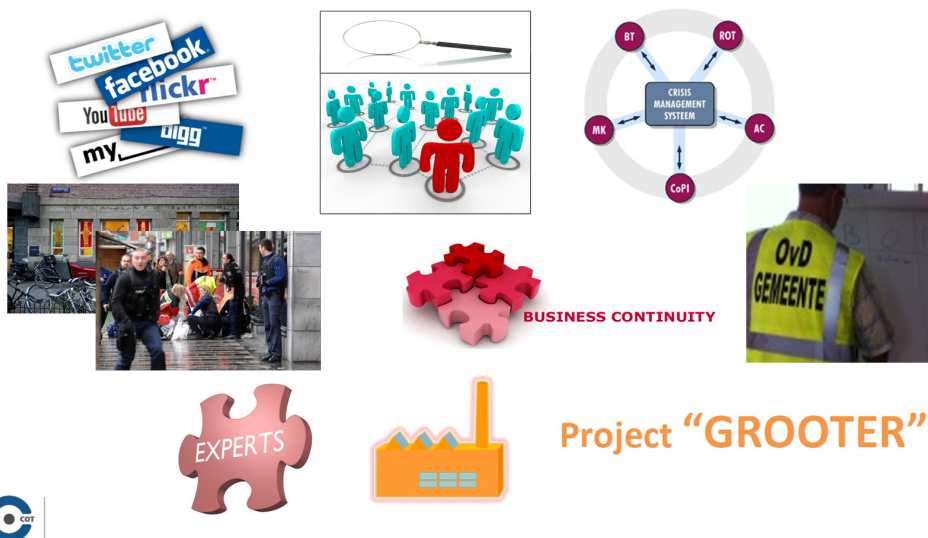
Bezien vanuit wat wij eerder als risico's benoemden, merken wij dat er vooralsnog beperkte aandacht is voor de voorbereiding op cyberrisico's en vergen ook sociale crises, de nafase en calamiteiten in de zorg aandacht in de preparatie. Ook op dat vlak zou de ontwikkeling van expertregio's uitkomst kunnen bieden. Dat vergt wel dat deze onderwerpen in de risicoprofielen zijn benoemd en dat er een relatie is tussen risicoprofiel, beleidsplan en daadwerkelijke inspanningen rond preparatie. Het betekent vooral dat risicoprofielen en beleidsplannen daadwerkelijk betekenis moeten krijgen in de uitvoeringspraktijk.

In dat kader zien we ook uit naar de resultaten van de Staat van de Rampenbestrijding zoals deze wordt opgesteld door de IOOV, en de evaluatie van de Wet Veiligheidsregio's. Ons beeld is dat Nederland relatief goed is voorbereid op rampen en crises. Dit in de wetenschap dat er (gelukkig) zelden tot nooit grootschalige rampen zijn. Een van de grote uitdagingen in de voorbereiding is dan

ook dat we al lange tijd (gelukkig) geen catastrofale rampen meer kennen. Verreweg de meeste incidenten behoeven geen GRIP-opstapeling of blijven beperkt tot GRIP 1. Het aantal GRIP 3 en GRIP 4 opstapelingen is logischerwijs beperkt. Maar hoe bereid je je voor op iets waarmee je geen ervaring hebt op kunnen doen? Een grote ramp is meer dan optelsom van incidenten. Het is eerder een incident tot de derde macht.

Proportionaliteit en verdeling van schaarde middelen blijven belangrijke vraagstukken. Wij kunnen ons een discussie voorstellen waarin wordt afgewogen of er wordt geïnvesteerd in het nog verder versterken van de crisisbeheersingsorganisatie of in bijvoorbeeld de basisbrandweezorg of andere – levensreddende – basiszorg. Wat is goed genoeg als het gaat om crisisbeheersing? Deze vraag kan niet worden beantwoord met organisatorische normen of met de Wet Veiligheidsregio's in de hand. De wet- en regelgeving is vooral gericht op het middel, het beoogde doel is – anders dan in algemene termen – niet omschreven.

Uitdagingen voor planning en preparatie



Een opiniërende samenvatting: 10 punten voor reflectie

Op basis van de hiervoor geschetste ontwikkelingen reiken wij bestuurders en veiligheidsdirecties 10 punten voor reflectie aan.

1. Creëer geen papieren werkelijkheid. Voorkom overdreven focus op 'processturing' en een 'schema-werkelijkheid'. Blijf zoeken naar de werkelijkheid achter plannen. Vraag actief door naar praktijkvoorbeelden.
2. Stuur op de gewenste prestatie. Stel de gewenste prestatie centraal en niet de middelen. Wat is uw ambitie? Wat moeten de crisispartners kunnen? Waar dragen projecten toe bij? En wat is goed genoeg? Begin (weer) bij de kern: het redden van levens en het beperken van aanzienlijke schade voor individuen en de samenleving. Sta daarna stil bij vraagstukken die maatschappelijke onrust creëren. De rest volgt vanzelf. Zo kan stap voor stap worden nagegaan wat de bijdrage van een project of andere maatregel is aan de crisisbeheersing. Durf ook te concluderen dat iets 'op orde' is of kan worden stopgezet.
3. Verbind ontwikkelingen met elkaar. Breng de ontwikkelingen in het vakgebied in beeld voor uw regio. Koppel dit aan een sessie waarin wordt nagedacht over de implicaties van bijvoorbeeld de Nationale Politie of RUD. Werk samen de regionale gevolgen uit van landelijk ingezette bewegingen.
4. Waak voor monodiscipline als multi nodig is. Hoe ver is de monodisciplinering binnen uw regio gevorderd? Stel vast waar u staat en zorg dat multidisciplinaire samenwerking blijft en het eventuele multidisciplinaire gat wordt gedicht. Denk na over de rol van het veiligheidsbureau als regisseur, beheerder of bestuurlijk adviseur.

5. Richt de oranje kolom niet in als operationele dienst. Zie de gemeente niet als operationele dienst, ook al doet de nieuwe terminologie anders vermoeden. Crisisbeheersing is nu eenmaal niet de kerntaak van betrokken functionarissen. Accepteer dat ambities daarom realistisch moeten zijn als het gaat om gemeentelijke taken. Bespreek met elkaar de prioriteiten. Zoals het investeren in registratie (dat raakt slachtoffers en familieleden direct) en nafase, wellicht in combinatie met beperkter inzet op andere taken, zoals opvang. Vertrouw op onderdelen op voldoende improvisatiemogelijkheden.
6. Laat het risicoprofiel leidend zijn. Is het (vastgestelde) risicoprofiel helder? Wat gaat het in werkelijkheid betekenen? Is het profiel werkelijk leidend als het gaat om bijvoorbeeld investeringen en focus in oefeningen en opleidingen? Benut de ontwikkelingen op het gebied van expertregio's om de eigen regio te focussen op andere type risico's.
7. Doorbreek de routine van standaardoefeningen. Vraag als bestuurder om trainingen en opleidingen die de routine van 'standaard' BT-oefeningen doorbreken. Het loont om via dilemma- en andere trainingen bestuurlijke accenten in te brengen (bijvoorbeeld de nafase) en nieuwe scenario's als sociale crises centraal te stellen. Benut de systeemtest en het inspectiekader van de IOOV als moment om 'eigen normen' te toetsen. Stuur actief op het bekend raken van loco's met de crisisbeheersing.
8. Dicht het tactisch-strategisch gat. Investeer in de samenwerking en het wederzijds begrip tussen Operationeel Leiders en burgemeesters. Faciliteer Operationeel Leiders door op politiekbestuurlijke sensitiviteit te trainen en bespreek wat in een briefing en in advisering van ze wordt verwacht.
9. Leer van oefeningen, maar vooral van de praktijk. Praktijkervaringen leveren bijna per definitie de meest waardevolle inzichten op. Zorg dat u bevordert dat lessen in kaart worden gebracht, worden gedeeld én worden geïmplementeerd. Leer laagdrempelig van incidenten. Bijvoorbeeld in leerarena's. Deel lessen ook tussen regio's.
10. Besteed aandacht aan nieuwe risico's. Risico's zijn niet in beton gegoten. Bovendien is het de vraag of sociale crises, cyberrisico's en instellingen met verminderd zelfredzamen voldoende aandacht hebben gekregen bij het opstellen van het risicoprofiel en in het beleidsplan. Het antwoord is waarschijnlijk nee, maar eerst moet deze bestuurlijke vraag ook in uw regio op tafel te komen.

Over het COT

Het COT is een gespecialiseerd bureau op het gebied van veiligheids- en crisismanagement. 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 volle dochteronderneming van Aon Nederland. Meer informatie: www.cot.nl.