

Doorontwikkeling crisisorganisatie Twente

1. Inleiding

Het algemeen bestuur heeft de portefeuillehouder Operationele Ondersteuning en Vakmanschap (OOV) opdracht gegeven om de crisisorganisatie verder door te ontwikkelen. Uit evaluatierapporten blijkt dat Veiligheidsregio Twente voor het grootste gedeelte voldoet aan de harde (wettelijke) proceseisen die gesteld zijn aan de crisisorganisatie. De crisisorganisatie heeft daarmee een stevig fundament. Tegelijkertijd wordt geconcludeerd dat de crisisorganisatie in Twente intern gericht is, als gevolg van de focus op het voldoen aan de wet en behorende eisen. Daardoor is de crisisorganisatie vooral gericht op afstemming en procedures en minder op resultaat, flexibiliteit en slagkracht.

De ambitie van de Veiligheidsregio Twente is om de stap te maken van een interne gerichte crisisorganisatie naar een outputgerichte crisisorganisatie, die de burger centraal stelt. Er dient met andere woorden een betere balans gezocht te worden tussen de noodzakelijke afstemming enerzijds en het slagvaardig en resultaatgericht kunnen optreden anderzijds. Een mogelijkheid zou kunnen zijn om het systeem sterk te vereenvoudigen waar ook ruimte is voor vakmanschap en improvisatie.

De portefeuillehouder Operationele Ondersteuning en Vakmanschap (OOV) heeft, in opdracht van het Algemeen Bestuur Veiligheidsregio Twente, daarom een projectgroep ingesteld met vertegenwoordigers uit alle kolommen om te komen tot een gedragen en wetenschappelijk verantwoorde organisatiebeschrijving van een doorontwikkelde crisisorganisatie.

Middels deze memo met daarin de uitgangspunten die als basis gaan dienen voor de doorontwikkelde crisisorganisatie wordt het Algemeen Bestuur Veiligheidsregio Twente op de hoogte gehouden van de voortgang van de doorontwikkeling.

2. Meta-uitgangspunten

Voordat er nagedacht kan worden over de vraag wat de Twentse crisisorganisatie precies kan en hoe dat georganiseerd moet worden, is het noodzakelijk om enkele meta-uitgangspunten voor de crisisorganisatie vast te leggen. Deze uitgangspunten moeten nadrukkelijk rekening houden met wat reëel is. Immers aan het onmogelijke is op voorhand niemand gehouden.

Meta-uitgangspunt 1: de crisisorganisatie werkt voor en samen met de burger

De inzet van de bevolking is essentieel bij crises dus ook de omgang door de crisisorganisatie met haar inwoners. Van oudsher kijkt de overheid met name naar de beste inzet van haar eigen diensten. De algemene lijn is dat bij een (flits)crises de betrokken overheidsorganisaties zo snel mogelijk in actie moeten komen en dan zorg kunnen leveren op een vooraf vastgelegd realistisch kwaliteitsniveau. Bij rampen en crises zal echter elk realistisch niveau altijd overschreden worden en zal er dus a) geïmproviseerd moeten worden en b) zullen de inwoners 'mee moeten doen' om zichzelf en anderen te redden. Gebleken is ook dat inwoners dit ook doen, zij geven spontane hulpverlening. Hiermee moet vooraf en tijdens crisis rekening worden gehouden.

Een directe consequentie is dan ook dat op de samenleving vertrouwd moet worden: als 'wij' de samenleving niet alleen kunnen redden dan past het bijvoorbeeld niet dat 'wij' informatie achterhouden uit angst als daarmee de (zelf)redzaamheid van burgers wordt verminderd.

De Twentse crisisorganisatie laat burgers helpen en vraagt ook daarom zolang zij zelf niet voldoende zorg kan bieden. De crisisorganisatie voegt in bij bestaande burgerinitiatieven.

Zo zullen de eerst aankomende hulpverleners waar mogelijk en nodig gebruik maken van al hulpverlenende inwoners bijvoorbeeld door hen te helpen bij spontaan ingerichte opvanglocaties.

Twente bevordert en benut zelfredzaamheid

Meta-uitgangspunt 2: bij (flits)crises gaat slagvaardigheid ten behoeve van de burger boven interne afstemming

Bij het ontwerp van een crisisorganisatie moeten keuzes worden gemaakt op het gebied van slagvaardigheid en gecoördineerd optreden. Acute crises vergen enerzijds snelle besluitvorming (slagvaardigheid) en anderzijds dienen de processen en acties van de kolommen op elkaar afgestemd te zijn zodat het maximale resultaat behaald kan worden (coördinatie). De keuze om bij één van beide doelstellingen de prioriteit te leggen, betekent onvermijdelijk een mindere realisatie van de andere doelstelling. Het unieke van een crisissituatie is immers dat er een hoge tijdsdruk is zodat, anders dan 'dagelijks', er geen tijd is om zowel aandacht te hebben voor afstemming als voor slagvaardigheid.

De Veiligheidsregio Twente kiest voor een slagvaardige crisisorganisatie, waarin de output voor de burger centraal staat, ook al betekent dat er geen optimale afstemming kan plaatsvinden. Dit levert bepaalde risico's op, zoals het risico dat dingen dubbel gebeuren, dat organisatieonderdelen niet meteen van elkaar weten wat ze doen en financiële gevolgen. De burger zal echter zo snel mogelijk geholpen worden.

Zo zullen politie en GHOR wanneer ze de identiteit van slachtoffers weten (mits volgens hun professionele maatstaven voldoende geverifieerd) de verwanten waarschuwen en niet wachten op totdat deze informatie binnen de crisisorganisatie gedeeld is.

Twente kiest voor slagvaardigheid ten behoeve van de burger

Deze slagvaardigheid dient ook terug te komen in het vereenvoudigen van de (bestuurlijke) besluitvorming.

Meta-uitgangspunt 3: Crisistaken worden óf uitgevoerd door crisisspecialisten óf ze passen bij de dagelijkse werkzaamheden

Een crisis specifieke taak die in de hectiek en (tijds)druk van een crisis moet worden uitgevoerd vergt intensieve opleiding en training. Ter gedachtevorming: onder intensief trainen moet hier worden verstaan tenminste maandelijks. De gebruikelijke jaarlijkse training van de meeste huidige crisisfunctionarissen volstaat daarmee niet. Als voorbeeld voor het laatste kan het initiatief van Noord-Holland Noord dienen waar elke piketweek een mini-oefening wordt gedraaid.

Crises komen zo weinig voor dat het niet haalbaar is om alle bij de crisisbeheersing betrokken functionarissen zo te trainen dat ze juist onder tijdsdruk en stress iets anders doen dan normaal. In gewone mensentaal: een kwal kun je niet leren door een hoepel te springen. Dit betekent dat de crisisorganisatie zich moet aanpassen aan de mensen die erin functioneren en niet andersom.

Een gevolg hiervan is dat de Veiligheidsregio Twente kiest voor een tweeledige aanpak:

- een kleine crisiskern die bestaat uit een intensief getrainde crisisspecialisten.
- brede betrokkenheid van alle regionale en gemeentelijke diensten die tijdens crises improviseren op basis van hun dagelijkse taken en daarbij worden aangestuurd (waar nodig) door de leden van de crisiskern.

Als voorbeeld:

- *het gebruik van specifieke ICT tijdens crisisonstandigheden door 'gewone' medewerkers leidt altijd tot gedoe. Dus enerzijds moet zoveel mogelijk gebruik worden gemaakt van de dagelijkse ICT en daar waar gebruik van specifieke ICT nodig wordt geacht door niet-kernfunctionarissen zal specifieke crisisondersteuning moeten worden georganiseerd en met vertraging moeten worden rekening gehouden.*

- *Verreweg de meeste gemeentelijke zorgtaken zijn gebaseerd op dagelijks handelen. Specifieke opleiding en training is daarmee niet nodig anders dan het simpele concept 'bij crises heeft u ook een taak dus meldt u en dan zult u worden ingezet'*

Twente kiest voor een kleine crisiskern die tijdens crisis de overige medewerkers aanstuurt

Meta-uitgangspunt 4: crisisspecialisten moeten beschikken over specifieke kwaliteiten

Het 'lidmaatschap' van de kleine kerngroep van sleutelfunctionarissen die specifieke crisisvaardigheden moeten bezitten die van groot belang worden geacht is niet voor iedereen weggelegd. Het gaat niet alleen om 'aanleerbare' vaardigheden maar ook om competenties als kunnen opereren onder tijdsdruk en in onzekerheid en het kunnen aansturen van anderen. Het is geen schande als iemand die competenties niet heeft want dat hebben de meeste mensen nu eenmaal niet zo leert wetenschappelijk onderzoek. De consequentie is daarmee dat crisisspecialisten zwaar geselecteerd moeten worden.

Andere kwaliteiten zijn intensief getrainde crisisvaardigheden zoals al eerder benoemd. Te denken valt bijvoorbeeld aan crisiscommunicatie dat als vaardigheid sterk afwijkt van gewone dagelijkse voorlichting zodat crisiscommunicatiespecialisten 'intensief' moeten worden opgeleid en geoefend.

Voor enkele topfuncties is een 'fit' met het bestuur van belang: de burgemeester van de getroffen gemeente of de voorzitter van de veiligheidsregio (bij GRIP4) dragen alleen de eindverantwoordelijkheid. Dit geeft hen het 'recht' en zelfs de 'plicht' om hun kernadviseurs zo te kiezen (en mee te oefenen) dat zij met hen 'kunnen lezen en schrijven'.

Voorbeelden van crisisspecialisten zijn de kernadviseurs van de burgemeester: de operationeel adviseur/leider, de crisiscommunicatieadviseur en een bestuurlijk adviseur.

Twente kiest voor kwaliteit: de juiste mens op de juiste plek

Meta-uitgangspunt 5: De voorbereiding op crisis sluit aan bij de realiteit

Deels overlappend met de vorige twee meta-uitgangspunten is het uitgangspunt dat een crisisorganisatie altijd als geheel uit moet gaan van realisme.

Dit heeft verschillende directe consequenties zoals dat de crisisorganisatie als geheel moet kunnen oefenen omdat juist in de 'overgang' tussen onderdelen in de realiteit de problemen ontstaan. Het is met andere woorden 'geen kunst' om als team apart te oefenen als je wordt bediend door een sympathieke oefencel. Ook de uitvoering en monitoring van taken door deelnemers moet echter getraind worden. Ook zo kleinschalig geoefend kunnen worden met de inwoners van Twente.

Naast het opleiden, trainen en oefenen heeft dit meta-uitgangspunt ook betekenis voor de verdere voorbereiding, zoals bijvoorbeeld alarmering, planvorming en communicatie met de bevolking.

Een andere consequentie hiervan is dat ook de evaluatie van oefeningen en daadwerkelijke inzetten gebaseerd moet worden op deze realistische voorbereiding en de opgestelde doelen van de crisisorganisatie.

Dit betekent wel dat er nog een bestuurlijke discussie kan komen met de Inspectie VenJ die vooral naar de wettelijke proceseisen kijkt die op interne afstemming toezien.

Het meest betekenisvolle voorbeeld is de al genoemde noodzaak van het integraal oefenen van de crisisorganisaties. Opmeer detailniveau zal er bijvoorbeeld ook geoefend moeten worden met een start van de oefening waarbij teams incompleet zijn net als in de werkelijkheid.

Twente kiest voor een realistische voorbereiding

Een laatste meta-opmerking is misschien dat de uitgangspunten uitgaan van flitscrises en daarmee dat de crisisorganisatie op flitscrisis wordt ontworpen. Het gaat om de parate crisisorganisatie die onmiddellijk in actie moet kunnen komen. De crisisorganisatie kan uiteraard breed worden ingezet, ook bij voorzienbare crisis. Het grote verschil bij voorzienbare crisis is dat de crisisorganisatie dan meer tijd heeft om afstemming te zoeken zonder dat dit ten koste gaat van de slagvaardigheid. Wanneer deze tijd er is zoals op een later moment bij flitscrises, bij dreigingen of bij evenementen dan moet telkens overwogen worden wat 'passend' is.