

## **PROJECTOPZET**

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

**Een onderzoek naar de mogelijkheden voor een  
kwalitatief betere crisisstructuur**

## 1 Probleemstelling

De kern van de regionale crisisbeheersingsorganisatie wordt gevormd door de drielagen structuur COPI – ROT – GBT. Deze structuur dateert uit de jaren tachtig en is afkomstig van Defensie. In de afgelopen 25 jaren is deze structuur doorontwikkeld tot de huidige standaards: In de jaren negentig gebeurde dit door primair 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<sup>1</sup>). Deze huidige standaards zijn voor een belangrijk deel gebaseerd op grootstedelijke risico's. De GRIP-regeling bijvoorbeeld is in de regio Rotterdam-Rijnmond tien jaar geleden ontstaan uit een behoefte die men daar had. Uiteindelijk is een referentiekader GRIP, die gebaseerd is op de Rotterdamse GRIP-regeling in 2006 door de koepels vastgesteld als de standaard voor een gecoördineerde opschaling van de commandostructuur.<sup>2</sup> Het multidisciplinair knoppenmodel, een van de laatste initiatieven als het gaat om regionale crisisbeheersing en gebaseerd op het monodisciplinair knoppenmodel van de politie, gaat juist weer uit van de gedachte dat de regio's in staat zijn om ieder 'knopje' met de juiste hoeveelheid gekwalificeerd personeel te vullen.

In de regio Drenthe heeft men ervaren dat de huidige standaards als het gaat om (een kwalitatieve invulling van) de commandostructuur feitelijk 'te groot is' voor de Drentse situatie, als zowel de Drentse risico's als de beschikbaarheid van kwalitatief personeel in ogenschouw wordt genomen. Drenthe is immers een overwegend dunbevolkt plattelandsgebied. Tijdens de brand in De Punt in mei 2008, waar de commandostructuur in haar volle omvang heeft gefunctioneerd, werd dit wederom bevestigd.

De commissie Helsloot die het optreden tijdens de brand in De Punt onderzocht, concludeerde dat er 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 is 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 commissie beveelt aan "om de kloof tussen de papieren (multidisciplinaire) planvorming en de werking in de praktijk zo veel als mogelijk te dichten, maar op een wijze die past bij de regio Drenthe. Dat betekent onder andere dat de regio Drenthe in de eerste plaats voor zichzelf inzichtelijk moet maken aan welke richtlijnen/eisen zij redelijkerwijs kan en wil voldoen. Vervolgens zal de planvorming op onderdelen zodanig herschreven moeten worden dat ze ook daadwerkelijk de praktijk beschrijft. Anderzijds zullen bepaalde onderdelen (beter en realistischer) geïmplementeerd moeten worden. De praktische ervaringskennis die tijdens het incident op 9 mei is opgedaan, kan daar vanzelfsprekend bij gebruikt worden.

---

<sup>1</sup> Opgesteld door het Landelijk Beraad Crisisbeheersing in opdracht van de minister van BZK: *Basisvereisten Crisismanagement; de decentrale normen benoemd* (2006), Den Haag. Een deel van deze decentrale normen worden met het van kracht worden van de Wet veiligheidsregio's juridisch verankerd.

<sup>2</sup> Wat bij velen niet bekend is, is dat het gebruik van GRIP als onderdeel van de regionale planvorming niet vrijblijvend is. Artikel 4 van het Besluit kwaliteitscriteria planvorming rampenbestrijding stelt dat de gehanteerde begripsomschrijvingen (waaronder GRIP) moeten aansluiten bij onder andere de begrippen in de door de minister van BZK uitgegeven handleidingen, leidraden en circulaire's. Als reden wordt in de nota van toelichting bij het besluit gegeven dat "voor de efficiënte beoordeling van de regionale plannen het gebruik van een landelijk uniform begrippenkader, ook al is dat in de wetgeving niet uitputtend voorgeschreven, onontbeerlijk is."

## 2 Vraagstelling

Het bestuur van de veiligheidsregio wil invulling geven aan haar verantwoordelijkheid om goed voorbereid te zijn op crisissituaties, maar wel op een wijze die realistisch past bij een niet-grootstedelijke regio zoals Drenthe is.

Zij heeft zich dan ook de vraag gesteld of 'het ook anders kan'. Meer precies, is het mogelijk om de huidige commandostructuur voor de Drentse situatie praktisch werkbaar te maken?

Praktisch werkbaar in de zin dat deze ook:

- echt aansluit bij de werking in de Drentse praktijk (en daarmee dus de planvorming ook de werkelijkheid kán beschrijven)
- echt aansluit bij de mogelijkheden die de regio Drenthe daadwerkelijk te bieden heeft als het gaat om mensen en middelen in zowel kwantitatieve als kwalitatieve zin
- snel operationeel kan zijn en het bestuur mede daardoor snel zichtbaar voor haar burgers in positie wordt gebracht (immers, de regio Drenthe bestaat uit overwegend kleinere gemeenten, waardoor het lokaal bestuur dicht bij haar bevolking staat).

Op 6 mei heeft een gesprek plaatsgevonden tussen vertegenwoordigers van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelatie (waaronder dhr. G.J. Bos) en het dagelijks bestuur van de veiligheidsregio Drenthe. Tijdens dit gesprek is bovenstaande probleem- en vraagstelling aan de orde gekomen. Het dagelijks bestuur is uitgenodigd om met een projectvoorstel te komen om bovengenoemde vraagstelling aan te pakken.

## 3 Aanpak

Om bovenstaande vraagstelling te kunnen beantwoorden, wil het bestuur van de veiligheidsregio Drenthe de volgende vier fases doorlopen:

### *Functionele specificatiefase*

In deze fase worden de functionele specificaties benoemd die maken dat de commandostructuur in de regio Drenthe praktisch werkbaar wordt (outputgericht).

In deze fase dient rekening gehouden te worden met aspecten die aan bod komen in het regionaal beheersplan (ex artikel 5 van de Wet rampen en zware ongevallen). In het najaar zal de regio starten met opstellen van het regionaal beheersplan.<sup>3</sup>

### *Inventarisatiefase*

In deze fase wordt inzichtelijk gemaakt wat de regio praktisch kan bieden als het gaat om mensen, middelen, zowel in kwalitatieve als kwantitatieve zin.

### *Ontwerpfase*

In deze fase wordt aan de hand van de uitkomsten van de voorgaande fases een ontwerp gemaakt voor een praktisch werkbaar commandostructuur. Vanzelfsprekend wordt hierbij rekening gehouden met de huidige wet- en regelgeving en de knelpunten die in de afgelopen jaren in Drenthe zichtbaar zijn geworden.

### *Slechts ter beeldvorming*

Crisiscommunicatie is een belangrijk onderwerp bij crisisbeheersing. Evaluaties van crises hebben laten zien dat de rol van de burgemeester als burgervaderrol daarbij ook steeds belangrijker wordt. Tijdens de brand in De Punt kwam dit onderdeel onvoldoende uit de verf, zo blijkt uit de evaluatie door de commissie Helsloot. Een van de redenen daarvoor was dat gemeenteambtenaren die in de dagdagelijkse situatie uitstekende voorlichters zijn, in crisissituatie niet zondermeer invulling kunnen geven aan een professionele crisiscommunicatie. Crisiscommunicatie is een vak apart en vergt meer dan een paar keer oefenen per jaar. Een vraag

---

<sup>3</sup> Bekeken zal moeten worden hoe de planning voor het opstellen van het regionaal beheersplan zich verhoudt tot het project 'hoe kan het anders' zodat laatst genoemde project niet wordt vertraagd.

waar over nagedacht zou kunnen worden in het kader van dit project is of het wellicht niet efficiënter voor de regio Drenthe is om een professionele crisiscommunicatiemedewerker (uit bijvoorbeeld een grootstedelijke regio) te laten invliegen tijdens een crises en deze laat ondersteunen door de eigen mensen.

### *Testfase*

In deze fase wordt het ontwerp getest tijdens oefeningen. Er moet getoetst worden of het ontwerp ook daadwerkelijk datgene oplevert wat in beginsel werd beoogd. Hiertoe zal gebruik worden gemaakt van de functionele specificaties.

Afhankelijk van de resultaten in de testfase kan het ontwerp als niet-grootstedelijke standaard dienen voor andere niet-grootstedelijke regio's.

### *Implementatiefase*

In deze fase wordt het ontwerp binnen de regio Drenthe geïmplementeerd, dat wil onder andere zeggen dat de (multidisciplinaire) planvorming wordt herschreven en het opleidings- en oefenbeleid wordt aangepast.

We benadrukken dat om te komen tot ontwerp voor een praktische werkbare commandostructuur voor een niet-grootstedelijke regio een zekere zoektocht met zich meebrengt. Een dergelijk ontwerp is immers nieuw voor Nederland. Niet alle stappen kunnen dan ook op detail al worden uitgewerkt, omdat een dergelijk voorstel nog de nodige onzekerheden kent.