

## Maak het niet te bijzonder: doe normaal!

De tijd van het crisisdogma “wat je zelden doet, doe je zelden goed” is wat ons betreft voorbij. Het is tijd voor een nieuw dogma: “wat je normaal al moet doen, doe je ook tijdens een crisis”!

In deze blog betogen wij dat in de praktijk normale structuren dominant zijn bij een crisis dan crisisstructuren.

In de media zien wij regelmatig dat de veiligheidsregio wordt geduid als responsorganisatie. Wellicht dat de functienaam voorzitter veiligheidsregio dat suggereert. Voor alle duidelijkheid:

- De voorzitter van de veiligheidsregio is voorzitter van het algemeen en dagelijks bestuur van het openbaar lichaam veiligheidsregio. Binnen dat openbaar lichaam wordt door de colleges van burgemeester & wethouders via verlengd lokaal bestuur vorm en inhoud gegeven aan de preparatie op het handhaven van de openbare orde en openbare veiligheid in buitengewone omstandigheden (crisis/ramp). Een andere taak is het instellen en in stand houden van een regionale brandweer. De veiligheidsregio is geen responsorganisatie!, de brandweer natuurlijk wel;
- De voorzitter van de veiligheidsregio heeft - bij uitsluiting - het gezag bij een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis. De responsorganisatie bestaat in dat geval uit in ieder geval een regionaal beleidsteam (RBT) en een regionaal operationeel team (ROT). De voorzitter moet bovendien voorzien in operationele leiding: aanwijzen van een regionaal operationeel leider die uitvoering geeft aan de bevelen van de voorzitter;
- De voorzitter van de veiligheidsregio geeft - bij uitsluiting - uitvoering aan de bestrijding van een (acuut dreigende) epidemie van een infectieziekte uit groep A onder gezag van de minister van VWS. Er is dus geen sprake van overname van gezag van burgemeesters en is het bijeenroepen van het RBT niet aan de orde. De responsorganisatie bestaat in de kern uit de GGD (volgens de WPG de arts infectieziektebestrijding) die uitvoering geeft aan de bevelen van de voorzitter.

### Systeembreuk

Wij zijn ons er van bewust dat beslissers zich niet per se laten richten, ondersteunen of begrenzen door formele regels en richtlijnen op het terrein van crisismanagement.

Een bewuste afwijking van (wettelijke) bevoegdheden en verplichtingen legt wellicht latente systeemfouten bloot. Het onbewust afwijken is verontrustend.

Hoe dan ook: in de praktijk vermengen normale structuren zich met crisisstructuren, waardoor er disbalans is in rolopvatting en rolverwachting. Zo heeft een operationeel leider in de praktijk niet altijd de positie die de wetgever voorschrijft. Niet zelden beschouwt de directeur veiligheidsregio zich als ‘lijnchef’ van de operationeel leider of beschouwt die directeur zichzelf als de operationeel leider en geeft vanuit het RBT via een tussenstation (de formele operationeel leider) leiding aan een regionaal operationeel team. Daarmee is sprake van een systeembreuk.

Betogen wij dat die directeur veiligheidsregio geen responsrol moet vervullen?

Integendeel, maar er is wel een cruciaal onderscheid tussen operationele coördinatie en operationele leiding.

- *Operationele coördinatie is het ondersteunen en adviseren van het plaatselijk en/of regionaal bevoegd gezag bij het bepalen van prioriteiten bij incidentbestrijding, gegeven de continuïteit van de reguliere veiligheidszorg. Op basis van die prioriteiten vindt (re)allocatie van schaarse resources plaats. De direct bij operationele coördinatie betrokken hoofden van 'diensten en organisaties van verschillende disciplines', treden daarbij niet in elkaars functionele, juridische en geografische bevoegdheden en verplichtingen;*
- *Operationele leiding (incidentcommand) is de door het bevoegd gezag gedelegeerde bevoegdheid en verplichting om de nodige bevelen te geven aan bij incidentbestrijding betrokken 'diensten en organisaties van verschillende disciplines'.*

Binnen de bestaande regionale crisisstructuur is het van belang operationele coördinatie verder te versterken, al was het alleen al om daarmee een gedegen fundament te leggen onder landelijke operationele coördinatie!

### **Normale structuur in het normale**

Als we uitgaan van de veiligheidsregio dan is sprake van de volgende onderdelen:

- Het algemeen c.q. dagelijks bestuur van de veiligheidsregio (hierna veiligheidsbestuur) onder voorzitterschap van de voorzitter van de veiligheidsregio. De bemensing is in de kern gelijk aan die van het regionaal beleidsteam: voorzitter veiligheidsregio, direct betrokken burgemeester(s), hoofdofficier van justitie, voorzitter(s) waterschap en zogenoemde rijksheren. De ambtelijk secretaris van het veiligheidsbestuur is de directeur veiligheidsregio;
- een veiligheidsdirectie onder voorzitterschap van de directeur veiligheidsregio. De leden van de directie zijn in ieder geval een 'directeur' brandweezorg, een 'directeur' politiezorg, een 'directeur' publieke gezondheid/GHOR en een 'directeur' bevolkingszorg. Wij gaan daarbij dus uit van een functionele scheiding: de directeur veiligheidsregio is niet tevens belast met het beheer van de brandweer of andere operationele dienst/organisatie. Het hoofd van de ambtelijke organisatie van de veiligheidsregio die uitvoering geeft aan de preparatie op crises en rampen vervult bij voorkeur de rol van secretaris.

### **Normale structuur in de respons**

Het veiligheidsbestuur geeft in de respons uitvoering aan gezag, toezicht en beheersfuncties bij het behartigen van de openbare orde en openbare veiligheid zonder te treden in elkaars functionele, territoriale of juridische bevoegdheden en verplichtingen. Bij een door de voorzitter gekwalificeerde gebeurtenis als 'ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis' vervult het veiligheidsbestuur de rol van een RBT, in de zin van een consultatiegroep op het beleidsterrein openbare orde en openbare veiligheid. Naast de rol van gezagsdrager, toezichthouder, beheerder en RBT-adviseur wordt door de leden van het veiligheidsbestuur of het RBT uitvoering dan wel ondersteuning gegeven aan andere politiek-bestuurlijke rollen, zoals boegbeeld, burgervader of burgermoeder en systeemverantwoordelijkheid voor de inzetbaarheid van preventie-, mitigatie-, respons- en revitalisatiecapaciteit bij een (dreigende) aantasting van de openbare orde en openbare veiligheid.

De veiligheidsdirectie kan in de respons uitvoering geven aan bestuursondersteuning en operationele coördinatie: het bepalen van prioriteiten op het terrein van regulier veiligheidsmanagement (gaat immers gewoon door) en incidentmanagement en op basis daarvan toedelen van schaarse resources. De veiligheidsdirectie is dus niet (!) belast met operationele leiding. Deze responsfunctie van een veiligheidsdirectie vergt geen wetswijziging. Opname van die niet wettelijke advies- en ondersteuningsfunctie kan worden opgenomen in het regionaal beleidsplan.

### **Wetswijziging**

De daadwerkelijk operationele leiding vindt plaats binnen een regionaal operationeel team onder leiding van een of meer (*single of unified incidentcommand*) daartoe aangewezen operationeel leiders die op basis van delegatie/mandaat bevoegd zijn om de nodige bevelen te geven aan de bij incidentbestrijding betrokken 'diensten en organisaties van verschillende disciplines'. Deze vorm van operationele leiding vergt wel een wetswijziging: delegatie van artikel 175 Gemeentewet en daarvan afgeleide artikel 5 Wet veiligheidsregio's (opperbevel bij rampen). Op dit moment is in Nederland nog sprake van bestuurlijk incidentcommand...

### **Bewust afwijken**

Al eerder hebben wij deze beschreven werkwijze geïntroduceerd binnen enkele veiligheidsregio's. Toen bleek het te vroeg. Of dat nu nog zo is? We zien immers in de praktijk al de contouren van deze werkwijze ontstaan. Nu nog formaliseren op basis van een evaluatie...

Het besluit om af te wijken van formele regels en richtlijnen moet gebaseerd zijn op balans tussen technische en (bureau)politieke beeld- en oordeelsvorming van de context, functie en constructie van veiligheidsmanagement in buitengewone omstandigheden.

Herman van Hijum en Roy Johannink

*p.s. Via de website van het rimbo-gilde (<https://rimbo-gilde.nl/downloads/>) zijn onze publicaties over "Het stelsel van crisisbeheersing – incidentmanagement in (buiten)gewone omstandigheden" en "Naar een herijking van incidentmanagement in Nederland" gratis te downloaden, net als onze E-colleges over de Beschouwingsniveaus van het stelsel van veiligheidsmanagement en het Bestuurlijk Netwerk crisisbeheersing.*