

Handreiking Informatie-ondersteund besturen van crisisbeheersing en rampenbestrijding

Colofon

Titel:	Informatie-ondersteund besturen van crisisbeheersing en rampenbestrijding
Datum:	19 november 2018
Versie:	1.0
Auteurs:	Willem Treurniet, Vincent Suitela

Managementsamenvatting

Veiligheidsregio's vullen netcentrisch werken op BT-niveau op verschillende manieren in. Deze handreiking reikt beleidsmedewerkers van veiligheidsregio's uitgangspunten aan ter reflectie op het IM-proces dat het BT moet versterken in haar strategische rol.

De rol van het BT

De opdracht van het BT is om de burgemeester zo goed mogelijk te ondersteunen in zijn rollen als collegiaal bestuurder, beslisser, boegbeeld en burgervader. Een goede informatievoorziening is hierbij van groot belang.

Informatiebehoefte van het BT

De informatiebehoefte van het BT kan worden verdeeld in drie categorieën:

Operationele informatie	Bestuurlijke informatie	Omgevingsinformatie
<i>Informatie over de feitelijke situatie, inclusief hoe de crisisorganisatie op deze feitelijke situatie reageert.</i>	<i>Informatie over betrokken / ingeschakelde partijen, bevoegdheden, reeds genomen bestuurlijke besluiten en (politiek-)bestuurlijke dilemma's.</i>	<i>Informatie betreft de wijze waarop de omgeving de situatie percipieert en hier op reageert.</i>

Bovenstaande drie informatiecategorieën maken onderdeel uit van het eigen beeld van het BT, ofwel het **bestuurlijk eigen beeld**. In veel veiligheidsregio's is een informatiecoördinator BT (IC BT) verantwoordelijk voor de aansturing van het informatiemanagementproces om tot dit beeld te komen.

Praktische inzichten

Samenwerking ROT en BT

- Waar het BT de bestuurlijke kaders stelt, gaat het ROT over de daadwerkelijke operatie. Het is van cruciaal belang dat het BT en het ROT – ieder vanuit de eigen verantwoordelijkheid – met dezelfde operatie bezig zijn.
- Het onderhouden van het bestuurlijk eigen beeld dient in samenwerking tussen de IC BT en de sectie IM van het ROT te worden gedaan.
- De ROL behoort de operationele diensten te vertegenwoordigen in het BT. Mogelijke uitdaging hierbij kan de haalbaarheid van de aanwezigheid van de ROL in het BT zijn. *Teleconferencing-faciliteiten, een voorzitter ROT of een mobiele ruimte met voorzieningen* kunnen bijdragen aan de oplossing voor dit probleem.
- De ROL kan zich in het BT uitstekend laten ondersteunen door de IC BT door hem het beeld te laten presenteren.

- De IM'er ROT dient ervoor te zorgen dat informatie die ter tafel komt bij onderling overleg tussen ROL en de burgemeester, voor zover die relevant is, ook via het multidisciplinaire beeld wordt gedeeld.

Inrichting functie IC BT

- Het verdient aanbeveling om binnen het BT een functionaris te hebben die het IM-proces vertegenwoordigt.
- De IC BT brengt het eigen beeld van het BT bij elkaar brengt en presenteert feitelijke informatie in het BT.
- De IC BT ontvangt leiding van en legt verantwoording af aan de voorzitter van het BT.
- De IC BT beschikt over bestuurlijke sensitiviteit.
- De IC BT heeft in het BT twee informatierollen:
 1. De IC BT kan in het BT de ROL ondersteunen door het beeld te presenteren.
 2. De IC BT fungeert binnen het BT als oren en ogen van de opgeschaalde informatieorganisatie.
- Net zoals de eigen beelden van het CoPI en ROT bevat het eigen beeld van het BT informatie die specifiek voor dit crisisteam relevant is. Hierom is het van waarde dat de IC BT altijd scherp voor ogen heeft wat de missie van het BT is en welke specifieke bestuurlijke aandachtspunten er zijn tijdens een crisis. Een goede verstandhouding, wisselwerking en cluster aan werkafspraken tussen IC BT en burgemeester zijn hierom betekenisvol voor de wijze waarop het BT haar rol invult.

De driehoek

- Het is van belang dat de driehoek zich beperkt tot (1) bestuurlijke afstemming en (2) afstemming over de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde.
- Informatie die in de driehoek ter tafel komt en van belang is in het kader van multidisciplinaire coördinatie, voor zover die relevant is, dient ook via het multidisciplinaire beeld te worden gedeeld.
- In sommige gevallen kan – mede met het oog op het gedeelde situatiebeeld – worden overwogen de driehoek uit te breiden met een vertegenwoordiger van de veiligheidsregio en/of de directeur publieke gezondheid.

Inhoud

Managementsamenvatting

Inhoud.....	1
Begrippen- en afkortingenlijst	2
Introductiecasus: besturen in crisistijd.....	3
Hoofdstuk 1: Inleiding	4
1.1 Aanleiding.....	4
1.2 Doel en vraagstelling	4
1.3 Netcentrisch werken op bestuursniveau.....	5
1.4 Leeswijzer	6
Hoofdstuk 2: Wettelijke kaders.....	7
Hoofdstuk 3: De rol van het BT.....	9
Hoofdstuk 4: Informatiebehoefte beleidsteam	10
Hoofdstuk 5: Praktische inzichten.....	13
5.1 Samenwerking tussen ROT en BT	13
5.2 Inrichting van de functie IC BT.....	14
5.3 De relatie tussen BT en de driehoek.....	16

Begrippen- en afkortingenlijst

Begrippen

Eigen beeld	Een eigen beeld wordt gedefinieerd als een actuele en overdraagbare representatie van een activiteit, ter ondersteuning van het proces van leiding & coördinatie in een specifiek team of proces.
Informatiemanagement	Informatiemanagement is het totaal aan activiteiten om de juiste en relevante informatie tijdig en in de juiste vorm, aan de juiste personen beschikbaar te stellen.
Leiding & coördinatie	Het proces dat alle betrokken diensten, sleutelfunctionarissen en eenheden in samenhang aanstuurt met het oog op effectieve bestrijding van een grootschalig incident.
Proces	Een proces is een keten van activiteiten in hun onderlinge samenhang, logisch geordend en gericht op het bereiken van resultaat.
Regie (op een beeld)	Bewaken dat een beeld actueel, volledig, overdraagbaar en consistent is.
Situatiebeeld	Het situatiebeeld is een voor alle betrokken partijen beschikbare actuele en geverifieerde samenvatting van het incident, met als doel om het proces van leiding & coördinatie te ondersteunen met een eenduidig beeld.
Totaalbeeld	Het totaalbeeld bestaat uit alle eigen beelden, aangevuld met het situatiebeeld.

Afkortingen

BOB	Beeldvorming, Oordeelsvorming en Besluitvorming
BT	Beleidsteam (zowel regionaal als gemeentelijk)
CoPI	Commando Plaats Incident
GBT	Gemeentelijk beleidsteam
HIN	Hoofd Informatie
IC	Informatiecoördinator
IM / IM'er	Informatiemanagement / Informatiemanager
RBT	Regionaal beleidsteam
ROL	Regionaal Operationeel Leider
ROT	Regionaal Operationeel Team

Informatie-ondersteund besturen bij crisisbeheersing en rampenbestrijding

Voor u ligt de handreiking 'Informatie-ondersteund besturen van crisisbeheersing en rampenbestrijding'. Deze publicatie over informatiemanagement in het beleidsteam (zowel gemeentelijk als regionaal) poogt een antwoord te geven op een kennisvraag (zie paragraaf 1.2) die relevant is voor met name beleidsmedewerkers, praktijkfunctionarissen, opleiders en adviseurs die werkzaam zijn voor een veiligheidsregio.

Introductiecasus: besturen in crisistijd

Het is 9 april 2011. Jij bent de burgemeester van Alphen aan den Rijn en wordt ervan op de hoogte gebracht dat er een schietincident met meerdere dodelijke slachtoffers plaats heeft gevonden in winkelcentrum de Ridderhof. Je besluit een gemeentelijk beleidsteam (GBT) bijeen te roepen. In je rol als burgemeester word je geconfronteerd met een aantal spanningen.

- Er wordt een brief gevonden van de reeds overleden dader. Hieruit blijkt dat er **dreiging** bestaat op ontploffing van explosieven bij andere winkelcentra. Terwijl jij de beslissing neemt om deze winkelcentra te ontruimen, kom je erachter dat deze actie zonder jouw **formele goedkeuring** al is uitgezet door de **operationele diensten**.
- Richting de **media** meld je over de bombrief enkel 'een bepaalde dreiging die van het briefje uit zou gaan'. Vervolgens word je in de driehoek **aangesproken** op jouw uitspraak, omdat deze mogelijk op gespannen voet staat met **justitieel onderzoek**.
- Je stuurt aan op het zo snel mogelijk bergen van de fataal getroffen slachtoffers, zodat de **nabestaanden** geïnformeerd kunnen worden. Het OM en de politie geven echter aan dat dit **niet mogelijk** is vanwege de noodzaak van **forensisch onderzoek**.
- Als binnen het GBT de GHOR gevraagd wordt om het aantal dodelijke slachtoffers, reageert de vertegenwoordiger van de GHOR **geïrriteerd**. Dit blijkt namelijk de taak van de politie.

Bovenstaande complexiteiten, ontleend uit een rapportage¹ van de Politieacademie over het schietdrama in winkelcentrum de Ridderhof in Alphen aan den Rijn, kenmerken de uitdagingen die zich voor kunnen doen bij crisisbeheersing op bestuurlijk niveau. Strijdige belangen, verwarring over verantwoordelijkheden en, al dan niet persoonlijke, gevoeligheden kunnen veel ruis geven in het beleidsteam. Hierom is het des te belangrijker om in het BT een zo volledig mogelijke informatiepositie op te bouwen op basis van een gedeeld beeld van de situatie, in goed overleg prioriteiten te stellen en een burgemeester te ondersteunen in zijn missie als crisismanager.

Bedenk hierbij overigens dat een goede informatiepositie niet kan voorkomen dat een bestuurder voor lastige dilemma's wordt geplaatst. Die dilemma's komen nu eenmaal voort uit de ontstane situatie. Een goede informatiepositie kan wel helpen om weloverwogen en slagvaardig met dilemma's om te gaan.

¹ Van Duin, M., Tops, P., Wijkhuijs, V., Adang, O. en Kop, N. (2012). *Lessen in crisisbeheersing: dilemma's uit het schietdrama in Alphen aan den Rijn*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

Hoofdstuk 1: Inleiding

1.1 Aanleiding

Waar voor de crisisteams CoPI en ROT behoorlijke slagen zijn gemaakt om de sectie informatiemanagement te professionaliseren, worstelt een groot deel van de veiligheidsregio's nog met de vraag hoe zij het informatiemanagementproces binnen de hoofdstructuur efficiënt en effectief kunnen verbreden naar het beleidsteam (BT)². Dit beeld wordt bevestigd in de Staat van Netcentrisch Werken 2015³, 2016⁴ en 2017⁵. Deze rapporten tonen dat de meeste regio's informatiemanagement in het BT zeker van belang achten, maar dat er aanzienlijke interregionale verschillen bestaan in de wijze waarop de veiligheidsregio's de informatievoorziening van het BT hebben ingericht. Hierbij bestaat er in algemene zin een behoefte aan betere aansluiting van het BT op de informatieprocessen van de andere organisatiedelen van de hoofdstructuur.

In 2012 is een eerste beeld geschetst van de impact van netcentrisch werken op het BT in de publicatie 'Netcentrisch werken en Bestuurders'⁶. Met dit document heeft TNO een aanzet tot verdere discussie gegeven. Deze handreiking borduurt hier op voort en maakt een aantal afwegingen inzichtelijk die relevant zijn voor de professionalisering van 'informatie-ondersteund' besturen.

Hiermee is het document bedoeld als een handreiking richting de veiligheidsregio's die kan helpen bij de vormgeving en inrichting van het informatiemanagementproces in het BT. De intentie hierbij is om binnen enkele jaren op basis van praktijkervaringen te beoordelen of verdere aanpassingen aan deze handreiking nodig zijn.

1.2 Doel en vraagstelling

Deze publicatie heeft ten doel een bijdrage te leveren aan de doorontwikkeling van informatiemanagement op BT-niveau. Dit gebeurt door het beantwoorden van een kennisvraag op basis van huidige kennis en ervaring, die is opgedaan met regionale initiatieven en netcentrisch werken. In dit document worden overwegingen, aanbevelingen, en zowel theoretische als praktische inzichten behandeld.

De centrale kennisvraag binnen deze publicatie luidt:

Hoe kan het BT, zowel op gemeentelijk als regionaal niveau, adequaat aansluiten op het informatiemanagementproces van de hoofdstructuur van de crisisorganisatie in termen van (1) samenwerking tussen ROT en BT, (2) inrichting van de functie IC BT en (3) de relatie tussen BT en de driehoek?

² Jong, W. (2011). *Informatiemanagement in burgemeestersperspectief*, in Magazine Nationale Veiligheid en Crisisbeheersing, Ministerie van Veiligheid en Justitie, jaargang 9, nummer 1.

³ Van Buul, K. & Treurniet, W. (2015). *De staat van netcentrisch werken – Update 2015*, TNO.

⁴ Van Buul, K., Treurniet, W. & Van den Brink, P. (2016). *De staat van netcentrisch werken – Update 2016*, TNO.

⁵ Koning, L., Van den Brink, P., Treurniet, W. en Suitela, V. (2017). *Staat van netcentrisch samenwerken 2017*, TNO.

⁶ Kooijman, L., Stolk, D. & Van de Ven, J. (2012). *Netcentrisch werken en Bestuurders*, TNO.

In hoofdstuk 5 wordt deze vraag beantwoord in de vorm van een aantal praktische aanbevelingen voor veiligheidsregio's. De focus van de beantwoording van deze vraag ligt op de drie genoemde thema's in de centrale vraag.

1.3 Netcentrisch werken op bestuursniveau

Netcentrisch werken is een werkwijze waarbij heldere afspraken worden gemaakt over het beschikbaar stellen van informatie, zodat de besluitvorming onder (crisis)omstandigheden altijd gebaseerd is op een actueel en consistent situatiebeeld. Bij netcentrische informatievoorziening wordt de informatie niet (alleen) doorgegeven via hiërarchische lijnen, maar wordt ze zo snel mogelijk gedeeld met iedereen voor wie de informatie relevant kan zijn.⁷

Netcentrisch werken kan een aantal relevante en significante winstpunten opleveren – ook op bestuurlijk niveau, die nu in grote mate al ervaren worden op operationeel en tactisch niveau, namelijk:

- **Versnelt het proces van beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming (BOB).**

Proactief delen van informatie en onderhouden van een totaalbeeld laat de gehele organisatie meer tijd voor oordeelsvorming en besluitvorming (informatiegestuurd vergaderen).

- **Levert een rijker beeld van de situatie en van het bestrijdingsproces.**

Door informatie uit verschillende delen van de organisatie (en daarbuiten) proactief te delen, komen discrepanties, tegenstrijdigheden, ambiguïteiten en onzekerheden sneller aan het licht.

- **Stelt de organisatie in staat om aan de hand van het rijkere beeld sneller en beter te anticiperen op een zich ontwikkelende situatie.**

De crisisorganisatie wordt minder gemakkelijk onaangenaam verrast doordat op basis van het rijke beeld betere prognoses en scenario's kunnen worden ontwikkeld.

- **Leidt met alle crisispartners tot beter onderbouwde en beter op elkaar afgestemde besluiten.**

Dit betekent dus een effectievere en efficiëntere inzet tegen minder kosten.

- **Ondersteunt de crisiscommunicatie die hierdoor actueler en transparanter wordt.**

En daarmee ook geloofwaardiger. De informatie die hiervoor nodig is, is sneller beschikbaar,

Een samenhangende inrichting van procesmatige, organisatorische, menselijke en technische aspecten vormt de basis om netcentrisch te werken. De praktijk leert dat al deze factoren relevant zijn

⁷ IFV (2015). Referentiekader Netcentrische Crisisbeheersing (v2.0). Zie: <https://www.ifv.nl/adviesennovatie/Documents/20150706-IFV-Referentiekader-Netcentrische-Crisisbeheersing-v2.0.pdf>.

voor de totstandkoming van effectieve informatie-uitwisseling. Het is van belang dat hier rekening mee wordt gehouden bij het vormen van het informatieproces binnen het BT en de koppeling hiervan met de rest van de crisisorganisatie.

1.4 Leeswijzer

- In hoofdstuk 2 zal de **wettelijke achtergrond** worden besproken die relevant is bij de invulling van het IM-proces op BT-niveau.
- Hoofdstuk 3 geeft toelichting op de **samenstelling en de *raison d'être* van het BT**. Met name de opdracht van de burgemeester in de algehele crisis- en rampenbestrijding wordt hierbij uitgelicht.
- De informatiebehoefte van een strategisch team verschilt van de informatiebehoefte van een operationeel of tactisch team. Hierom worden in hoofdstuk 4 aanbevelingen gedaan ten aanzien van een **bestuurlijk eigen beeld**.
- In hoofdstuk 5 worden een aantal **aanbevelingen** gedaan ten aanzien van (1) de samenwerking tussen het BT en het ROT, (2) de afstemming tussen het BT en de driehoek, en (3) de inrichting van de functie informatiecoördinator beleidsteam⁸ (IC BT).

⁸ In sommige veiligheidsregio's wordt deze functionaris informatiemanager beleidsteam genoemd. In deze publicatie gebruiken we consequent de term informatiecoördinator.

Hoofdstuk 2: Wettelijke kaders

Het wettelijk kader van het BT wordt in de eerste plaats gevormd door de wet en het besluit veiligheidsregio's. In diverse andere formele en minder formele publicaties worden aspecten van deze wettelijke kaders samengevat en belicht. In deze paragraaf is dankbaar gebruik gemaakt van deze publicaties⁹.

Bevoegdheden burgemeester bij rampen en crises

De definities van ramp¹⁰ en crisis¹¹ zijn niet heel scherp. Vanuit juridisch perspectief is een gebeurtenis dan ook niet in de eerste plaats *naar zijn aard* een ramp of crisis, maar omdat het daartoe bevoegde gezag die gebeurtenis als zodanig kwalificeert met het oog op besluitvorming. Als een gebeurtenis tot ramp wordt verklaard of bij ernstige vrees voor het ontstaan van een ramp, heeft de burgemeester het opperbevel. Dat betekent dat degenen die aan de bestrijding deelnemen onder zijn bevel staan. Bevoegdheden richting relevante spelers *op het gebied van openbare orde* heeft hij¹² onder reguliere omstandigheden ook al. In zijn rol als opperbevelhebber kan de burgemeester bevelen geven – mits ze proportioneel en subsidiair zijn – die hij ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar nodig acht. In juridische zin is een crisis een reden voor het kunnen toepassen van noodbevoegdheden. Het plakken van het label 'crisis' dient dan ook dit doel.

Direct betrokken burgemeesters kunnen een gemeentelijk beleidsteam (GBT) bijeenroepen voor bestuurlijke coördinatie bij samenloop met andere beleidsterreinen (functionele ketens). Een GBT ondersteunt deze burgemeesters bij de rampenbestrijding en crisisbeheersing.

Regionaal beleidsteam

In het geval van een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis komt een regionaal beleidsteam (RBT) bij elkaar onder leiding van de voorzitter van de veiligheidsregio. Ook hier geldt dat een ramp of crisis *van meer dan plaatselijke betekenis* is als het bevoegde gezag de gebeurtenis als zodanig kwalificeert, namelijk door een RBT bijeen te roepen. De voorzitter van de veiligheidsregio dient in het geval van een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis altijd een regionaal operationeel leider (ROL) aan te wijzen, die is belast met de leiding van een regionaal operationeel team (ROT), dat bestaat uit leidinggevenden van de betrokken diensten. Een ROT is belast met de

⁹ Zie Brainich, E., Brouwer, J., Muller, E., & Schilder, J. (2015). *Tekst & Commentaar Openbare Orde en Veiligheid*. Deventer: Wolters Kluwer. Voor een compacte samenvatting zie <http://www.ifv.nl/kennisplein/Documents/kp-bestuurlijke-crisis-def.pdf>. Zie ook het Referentiekader Regionaal Crisisplan, versie september 2016 (<https://www.ifv.nl/kennisplein/Documents/20170626-IFV-Referentiekader-Regionaal-Crisisplan-2016.pdf>).

¹⁰ Een ramp is een zwaar ongeval of een andere gebeurtenis waarbij het leven en de gezondheid van veel personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate zijn geschaad of worden bedreigd en waarbij een gecoördineerde inzet van diensten of organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken.

¹¹ Een crisis is een situatie waarin een vitaal belang van de samenleving is aangetast of dreigt te worden aangetast. Een ramp is een crisis waarbij de openbare veiligheid in het geding is.

¹² Waar 'hij' staat kan in deze notitie ook 'hij of zij' worden gelezen.

operationele leiding, de afstemming met andere bij de ramp of crisis betrokken partijen en het adviseren van het GBT of RBT.

Vertegenwoordiging functionele ketens in het beleidsteam

De BT-leden uit de functionele ketens zijn gezagsdragers op hun eigen beleidsterreinen. In die zin is binnen het BT ook sprake van bestuurlijke coördinatie tussen de algemene en functionele ketens. De ROL vertegenwoordigt de ingezette eenheden in het BT. In het geval van een GBT kan het in principe zo zijn dat geen ROL is aangewezen. In dat geval hebben de leidinggevenden van de betrokken operationele diensten zitting in het GBT. In de praktijk wordt hier niet of nauwelijks voor gekozen. Als hun aanwezigheid gezien de omstandigheden van belang is, kunnen ook beleidsadviseurs van de betrokken diensten zitting hebben in het BT. Zij zijn geen vertegenwoordigers van hun dienst.

Aanwijzing van een ROL doorbreekt de normale verhouding tussen de burgemeester, dan wel voorzitter veiligheidsregio en operationele diensten. Dat de operationele diensten een eigen verantwoordelijkheid hebben en houden doet niets af aan het uitgangspunt dat die diensten bij de aanwijzing van een ROL fungeren onder de paraplu van die 'algemene operationele leiding'.

De driehoek

In deze paragraaf over het wettelijke kader van het BT verdient de verhouding tussen het BT en de driehoek ook aandacht. De politie heeft tot taak te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven. De daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde wordt onderscheiden in de *strafrechtelijke* handhaving en de handhaving van de openbare orde¹³ in niet-strafrechtelijke zin. Indien de politie in een gemeente optreedt ter handhaving van de openbare orde (in niet-strafrechtelijke zin) of ter uitvoering van de hulpverleningstaak, staat zij onder gezag van de burgemeester. Indien de politie optreedt ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, dan wel taken verricht ten dienste van de justitie, staat zij onder gezag van de officier van justitie. De burgemeester en de officier van justitie overleggen regelmatig tezamen met het hoofd van de regionale eenheid binnen welk grondgebied de gemeente geheel of ten dele valt, en zo nodig met de politiechef van een regionale eenheid, over de taakuitvoering van de politie en over het beleid ten aanzien van de taakuitvoering. Dit overleg wordt het driehoeksoverleg genoemd. Voor wat betreft de bestuurlijke coördinatie van de taakuitvoering van de politie, zijn er dus twee gremia te onderscheiden. De handhaving van de openbare orde (in niet-strafrechtelijke zin) en de hulpverleningstaak van de politie worden bestuurlijk gecoördineerd binnen het BT. De bestuurlijke afstemming tussen de strafrechtelijke handhavingstaken van de politie aan de ene kant en alles wat onder het gezag van de burgemeester of voorzitter veiligheidsregio valt aan de andere kant wordt gedaan in de driehoek. Om te borgen dat eventuele strafrechtelijke procedures ook voor de rechter stand kunnen houden, is het belangrijk deze afstemming ook echt tot de driehoek te beperken.

¹³ Onder openbare orde dient te worden verstaan: de rechtsorde in de openbare of publieke ruimte.

Niet-wettelijke kaders

Binnen de wettelijke kaders wordt er niet ingegaan op wat er op het gebied van informatiemanagement binnen de BT's geregeld dient te zijn. Hierom bestaat er ook geen kwalificatiedossier voor een informatiefunctionaris in het BT, zoals deze wel bestaat voor de functies van informatiemanager CoPI en ROT. Alleen het Referentiekader Regionaal Crisisplan 2016 stelt in navolging van het Referentiekader Netcentrische Crisisbeheersing 2015¹⁴ dat informatiemanagement binnen de BT's ter ondersteuning dient te zijn ingericht.

In navolging van het Referentiekader Netcentrische Crisisbeheersing 2015 kan het (eigen) informatiebeeld van het BT – in dit document ook *bestuurlijk eigen beeld* genoemd – worden gedefinieerd als een actuele en overdraagbare representatie van de bestuurlijke beeld-, oordeels- en besluitvorming, ter ondersteuning van het proces van leiding & coördinatie.

Hoofdstuk 3: De rol van het BT

De opdracht van het BT is om de burgemeester zo goed mogelijk te ondersteunen in zijn taakstelling. Naar de buitenwereld is de burgemeester boegbeeld van de crisisorganisatie en van de overheid. In deze rol wordt hij gevoed door het door de crisisorganisatie opgebouwde beeld en wordt hij ondersteund door communicatieadviseurs. Binnen de crisisorganisatie moet de burgemeester bestuurlijke besluiten nemen, waarbij hij rekening houdt met de eigen bevoegdheden en die van anderen en waarbij hij ook dient te anticiperen op de zich ontwikkelende situatie.

Boegbeeld en burgervader

Als boegbeeld hebben de burgemeester en het BT belang bij een eenduidig 'verhaal' dat steeds aangevuld wordt met de actuele kennis over het incident en de effectiviteit van de operationele diensten. Burgers en journalisten zullen hiernaar vragen. Behalve communicatie gaat het ook om het medeleven uiten aan de direct betrokkenen, betrokkenheid tonen richting (directe familie of bekenden van) de slachtoffers. Een belangrijke, tijdrovende en dikwijls emotionele activiteit.

Collegiaal bestuurder en beslisser

Het nemen van bestuurlijke besluiten doet de burgemeester als collegiaal bestuurder¹⁵. Hij doet dit onder reguliere omstandigheden ook; die rol zet zich onder crisissomstandigheden voort. Onder crisissomstandigheden moet vaak nadrukkelijker rekening worden gehouden met langere-termijnconsequenties in termen van volksgezondheid, milieu en economische schade(beperking). Daarbij is het belangrijk om op hoofdlijnen bekend te zijn met het incident en – in het geval van fundamentele

¹⁴ IFV (2015). *Referentiekader Netcentrische Crisisbeheersing (v2.0)*. Zie: <https://www.ifv.nl/adviesennovatie/Documents/20150706-IFV-Referentiekader-Netcentrische-Crisisbeheersing-v2.0.pdf>.

¹⁵ Binnen bestuurscolleges in Nederland, zoals het College van Burgemeester en Wethouders, zijn alle leden gezamenlijk en elk afzonderlijk verantwoordelijk voor het gevoerde beleid. Deze gedeelde vorm van verantwoordelijkheid wordt collegiaal bestuur genoemd. Zie ook het onderwerp *Collegiaal bestuur* op de site <http://www.denederlandsegrondwet.nl>.

onzekerheid of dreigingen – de relevant geachte scenario's te kennen over de ontwikkelingen van de situatie om vooruit te kunnen kijken en daarop beleid te kunnen formuleren. Er zijn globaal vijf soorten bestuurlijke acties op BT-niveau om de crisis het hoofd te bieden¹⁶:

1. *Het informeren aan en afstemmen met andere bestuurlijke niveaus* (nationaal, regionaal, buurgemeenten, waterschappen, etc.).
2. *Het nemen van besluiten met grote maatschappelijke gevolgen en/of waar vele belangen in het geding zijn, dan wel besluiten waarbij de inzet van meerdere organisaties noodzakelijk is* (bijv. het besluit tot een grootschalige evacuatiestrategie). Na het nemen van dergelijke besluiten – die als het goed is zijn voorbereid door het ROT – is het ook belangrijk dat er een goede toelichting verstrekt wordt aan de externe partijen zodat deze het besluit accepteren en er naar handelen.
3. *De afstemming met de driehoek* (burgemeester, politie, openbaar ministerie) in geval van een crisis of groot incident waarin de rechtsorde strafrechtelijk gehandhaafd dient te worden.
4. *Het beoordelen van aspecten en gevolgen van de crisis of het incident voor de gemeente of de regio op de langere termijn en, indien nodig, naar aanleiding daarvan bijsturen.*
5. *Het anticiperen op het na-traject*, waarin gevraagd zal worden verantwoording af te leggen over het optreden tijdens de crisis en het organiseren van de nafase.

Hoofdstuk 4: Informatiebehoefte beleidsteam

De informatiebehoefte van het BT kan worden verdeeld in drie categorieën:

Operationele informatie	Bestuurlijke informatie	Omgevingsinformatie
<i>Informatie over de feitelijke situatie, inclusief hoe de crisisorganisatie op deze feitelijke situatie reageert.</i>	<i>Informatie over betrokken / ingeschakelde partijen, bevoegdheden, reeds genomen bestuurlijke besluiten en (politiek-)bestuurlijke dilemma's.</i>	<i>Informatie betreft de wijze waarop de omgeving de situatie percipieert en hier op reageert.</i>

Bovenstaande drie informatiecategorieën maken onderdeel uit van het eigen beeld van het BT, ofwel het bestuurlijk eigen beeld. In veel veiligheidsregio's is een informatiecoördinator BT (IC BT) verantwoordelijk voor de aansturing van het informatiemanagementproces om tot dit beeld van het BT te komen.

¹⁶ Van de Ven, J., Kooijman, J., & Stolk, D. (2012). *Bestuurders en de netcentrische werkwijze* (v0.6), TNO. Zie: <https://extranet.infopuntveiligheid.nl/Infopuntdocumenten/20120611%20Bestuurders%20en%20Netcentrisch%20Werken.pdf>.

Operationele informatie

Voor de burgemeester is het voor alle rollen die hij ten tijde van crisis heeft, noodzakelijk om goed op de hoogte te zijn van relevante feiten omtrent de crisis en de reactie daarop van de operationele diensten. Deze informatie heeft hij bijvoorbeeld nodig om burgers, media, collega-bestuurders en andere betrokkenen te informeren over wat er feitelijk aan de hand is en welke maatregelen zijn genomen. De regie op het IM-proces om tot een operationeel informatiebeeld te komen is belegd bij de IM-sectie in het ROT. De IC BT kan informatiebehoeften van het BT aanstippen bij de IM'er ROT en draagt er zorg voor dat de operationele informatie die benodigd is in het BT, in het bestuurlijk eigen beeld terecht komt.

Bestuurlijke informatie

De rollen van **collegiaal bestuurder en beslisser** brengen een specifiek bestuurlijke informatiebehoefte met zich mee. In het document *Bestuurders en de netcentrische werkwijze (TNO, 2012)* wordt aangegeven dat het hierin vooral om informatie gaat over bestuurlijk handelen tot dusver op de verschillende bestuurlijke niveaus. Het volgende niet-limitatieve lijstje wordt genoemd:

- Ambtelijke trajecten
- Veiligheid eigen personeel
- Bestuurlijke netwerkkaarten
- Nazorgtraject
- Verantwoording aan de raad
- Afschaling
- Justitiële consequenties
- IOOV/Raad voor Veiligheid
- Aansprakelijkheid
- Sociaal-maatschappelijke onrust
- Imago/Vertrouwen
- Bestuurlijk kantelpunt (scenariodenken)
- Vergunningen

Dergelijke bestuurlijke thema's kunnen gezamenlijk worden aangeduid als het **bestuurlijke deelbeeld**, als onderdeel van het bestuurlijk eigen beeld.

In het kader van de rol als **boegbeeld en burgervader** is de informatiebehoefte in principe zeer gedetailleerd. Wil een burgemeester namens het BT de bevolking en media goed te woord kunnen staan, dan moet hij of zij niet alleen weten wát het operationele plaatje is, maar ook waarom de hulpdiensten op een bepaalde manier te werk zijn gegaan. Deze duiding moet worden meegegeven bij de informatie die via het systeem wordt gedeeld. Hiernaast kan de ROL in het BT mondelinge duiding geven.

Omgevingsinformatie

Het is aan de informatiecoördinator in het BT om de geruchten, zorgen en impressies van de buitenwereld te spiegelen aan de feitelijke informatie die hulpdiensten of andere betrokken partijen aanleveren. Samenwerking met de adviseur crisiscommunicatie is hierbij sterk aan te raden. Enkel door actuele en ter zake doende feitelijkheden te achterhalen is de informatiecoördinator in staat om het BT te voeden met munitie om een geloofwaardige crisiscommunicatiestrategie op te bouwen. Hiervoor is een goede interactie tussen de informatiecoördinator in het BT en de adviseur crisiscommunicatie nodig. Op BT-niveau is een gedegen beeld van de buitenwereld nog crucialer dan op CoPI- en ROT-niveau, omdat de burgemeester hiermee adequaat kan functioneren in zijn rol als boegbeeld en burgervader. Met dit beeld van de buitenwereld kan de burgemeester immers een boodschap en toon verkondigen die aansluiten bij de maatschappelijke behoefte.

Het omgevingsbeeld kent als informatiecluster de volgende aspecten:

- Waarneembare informatietekorten en -behoeften (gericht op informatievoorziening)
- Waarneembare standpunten en emoties (gericht op betekenisgeving)
- Waarneembare (ongewenste) gedragingen en activiteiten (gericht op schadebeperking)

Hoofdstuk 5: Praktische inzichten

Dit hoofdstuk reikt een aantal aandachtspunten voor beleidsmakers en praktische inzichten aan over hoe het BT adequaat kan aansluiten op het informatiemanagementproces van de hoofdstructuur van de crisisorganisatie.

5.1 Samenwerking tussen ROT en BT

Aandachtspunten voor beleidsmakers

- *Wat is de verhouding en rolverdeling tussen ROT en BT?*
- *Hoe wordt de beleidsvoorbereidende rol van het ROT ingevuld?*
- *Hoe sluit de beeldvorming in het BT goed aan bij de beeldvorming in het ROT?*
- *Wie vertegenwoordigt (of vertegenwoordigen) het ROT in het BT?*
- *Hoe wordt de haalbaarheid van ROT-vertegenwoordiging in het BT gewaarborgd?*

Praktische inzichten

- **Waar het BT de bestuurlijke kaders stelt, gaat het ROT over de daadwerkelijke operatie.** Van het ROT mag verwacht worden dat zij binnen de bestuurlijke kaders in staat is om tactische beslissingen te nemen. Het BT mag van het ROT verwachten dat zij bestuurlijke vraagstukken herkent en dat zij deze vraagstukken helder terugkoppelt aan het BT.
- **Het is van cruciaal belang dat het BT en het ROT – ieder vanuit de eigen verantwoordelijkheid – met dezelfde operatie bezig zijn.** Hiervoor is in de eerste plaats nodig dat beide gremia op basis het hetzelfde actuele beeld werken. De IC BT (zie volgende paragraaf) dient hiertoe in nauwe verbinding te staan met de regievoerende IM'er van het ROT.
- **Het onderhouden van het bestuurlijk eigen beeld dient in samenwerking tussen de IC BT en de sectie IM van het ROT te worden gedaan.** De sectie IM van het ROT heeft de meeste capaciteit beschikbaar om zaken uit te zoeken. De IC BT heeft het meeste zicht op de informatiebehoefte van het BT. Het bestuurlijk eigen beeld is over het algemeen voldoende om de taken collegiaal bestuurder, beslisser en strateeg te ondersteunen. De rest van het actuele beeld kan door de burgemeester worden gebruikt om zijn rol als boegbeeld en burgervader goed in te vullen.
- **De ROL behoort de operationele diensten te vertegenwoordigen in het BT.** Ook dit draagt bij aan het streven om binnen het BT en binnen het ROT met dezelfde operatie bezig te zijn. Als het BT en het ROT zich niet op dezelfde locatie bevinden, is dit in de praktijk niet altijd gemakkelijk haalbaar. De volgende ondersteuning kan worden ingericht om de haalbaarheid te vergroten:

- Er zijn regio's waar onderscheid wordt gemaakt tussen de ROL en de **voorzitter van het ROT**. Dit zijn dan functionarissen met eenzelfde achtergrond die hun mentale modellen van de situatie gemakkelijk op elkaar afgestemd kunnen houden.
- Er kan gebruik worden gemaakt van **teleconferencing-faciliteiten**.
- De VRU is bezig met een experiment waarbij een ROT tegen het GBT 'aan kan worden geplakt' bij langdurige crisissituaties door een **bus met voorzieningen** in te richten waar een kern-ROT zitting in kan nemen en die naar de betreffende gemeente toe kan rijden. Dit zorgt voor flexibiliteit en faciliteert direct contact tussen ROL en burgemeester. Dit laatste is een belangrijke factor, omdat vertrouwen in crisissituaties een grote rol speelt. Dit vertrouwen komt er vaak makkelijker wanneer je elkaar in de ogen kunt kijken. Het BT kan zo ook beter bediend worden dan wanneer op afstand informatie uitgewisseld wordt.
- **De ROL kan zich in het BT uitstekend laten ondersteunen door de IC BT door hem het beeld te laten presenteren.** De ROL heeft dan zelf zijn handen vrij om zich te concentreren op zijn rol als vertegenwoordiger van de operationele diensten.
- **De IM'er ROT dient ervoor te zorgen dat informatie die ter tafel komt bij onderling overleg tussen ROL en de burgemeester, voor zover die relevant is, ook via het multidisciplinaire beeld wordt gedeeld.** De ROL en de IC BT kunnen de IM'er ROT vanuit hun eigen rol te ondersteunen in deze verantwoordelijkheid.

5.2 Inrichting van de functie IC BT

Aandachtspunten voor beleidsmakers

- *Wat voegt een IC BT toe aan de algehele informatieorganisatie?*
- *Weegt de meerwaarde van een IC BT op tegen de kosten?*
- *Onder wiens verantwoordelijkheid valt de IC BT?*
- *Wat zijn de gewenste competenties van een IC BT?*
- *Wie presenteert het beeld van de situatie tijdens een BT-vergadering?*
- *Hoe wordt de haalbaarheid van ROT-vertegenwoordiging in het BT gewaarborgd?*
- *Wat is de rol van de IC BT in het crisiscommunicatieproces?*
- *Welke thema's zijn mogelijk relevant voor het eigen beeld van het BT?*

Praktische inzichten

- **Het verdient aanbeveling om binnen het BT een functionaris te hebben die het IM-proces vertegenwoordigt.** In de meeste veiligheidsregio's wordt deze functionaris informatiecoördinator BT (IC BT) genoemd. De IC BT is lid van het BT. Hij is verantwoordelijk voor het proces van informatievoorziening en -verwerking binnen het BT. Hij zorgt voor het

delen en ontsluiten van essentiële informatie in het BT en draagt op deze wijze bij aan effectieve besluitvorming. Hij treedt op als adviseur van de voorzitter BT en is volwaardig gesprekspartner van de overige BT-leden.

- **De IC BT ontvangt leiding van en legt verantwoording af aan de voorzitter van het BT.** De IC BT maakt deel uit van het gehele informatienetwerk dat onder functionele leiding staat van de (regievoerende) IM ROT.
- **De IC BT beschikt idealiter over bestuurlijke sensitiviteit.** Dat houdt in dat hij zich kan verplaatsen in de positie van bestuurders; de complexe belangen kan onderkennen waar bestuurders mee geconfronteerd worden en de bestuurlijke haalbaarheid van voorstellen kan inschatten. Daarnaast beschikt een IC BT idealiter over voldoende tactische en operationele sensitiviteit om een burgemeester ook in zijn rol van boegbeeld en burgervader van relevante informatie te kunnen voorzien.
- De IC BT heeft in het BT twee informatierollen:
 1. **De IC BT kan in het BT de ROL ondersteunen door het bestuurlijk eigen beeld te presenteren.**
 2. **De IC BT fungeert binnen het BT als oren en ogen van de opgeschaalde informatieorganisatie.** Hiermee zorgt hij ervoor dat het bestuurlijke perspectief voldoende in de beeldvorming wordt meegenomen. Om zaken verder uit te zoeken kan hij gebruik maken van de IM-capaciteit die binnen de sectie IM van het ROT beschikbaar is.
- **Net zoals de eigen beelden van het CoPI en ROT bevat het eigen beeld van het BT informatie die specifiek voor dit crisisteam relevant is.** Hierom is het van waarde dat de IC BT altijd scherp voor ogen heeft wat de missie van het BT is en welke specifieke bestuurlijke aandachtspunten er zijn tijdens een crisis. Deze missie en aandachtspunten zijn onlosmakelijk verbonden met de rollen en oordelen van een burgemeester. Een goede verstandhouding, wisselwerking en cluster aan werkafspraken tussen IC BT en burgemeester zijn hierom betekenisvol voor de wijze waarop het BT haar rol invult.
- **Waar de IC BT het eigen beeld van het BT bij elkaar brengt en in het BT feiten presenteert, heeft de communicatieadviseur in het BT een soortgelijke rol als de andere adviseurs in het BT.** De communicatieadviseur vertegenwoordigt het perspectief van het eigen vakgebied in het BT en geeft vanuit deze rol duiding aan informatie. Voor het crisiscommunicatieproces heeft de IC BT een belangrijke rol. Een actueel en relevant omgevingsbeeld heeft de communicatieadviseur in het BT nodig om met passende adviezen te komen. Hierom zijn werkafspraken tussen IC BT en communicatieadviseur van belang.

5.3 De relatie tussen BT en de driehoek

Aandachtspunten voor beleidsmakers

- *Hoe verhouden de rollen van het BT en driehoek zich tot elkaar?*
- *Hoe wordt geborgd dat de driehoek en het BT continu congrueren in termen van beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming?*
- *Hoe wordt multidisciplinair relevante informatie uit het driehoeksoverleg in het gedeelde situatiebeeld verwerkt? En wie is hier verantwoordelijk voor?*

Praktische inzichten

Voor wat betreft de bestuurlijke coördinatie van de taakuitvoering van de politie, zijn er zoals gezegd twee gremia te onderscheiden: (1) het BT als onderdeel van de hoofdstructuur van de crisisbeheersing en rampenbestrijding en (2) de driehoek. Bij grootschalige incidenten waarin strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde een nadrukkelijke rol speelt is een eigenstandige rol van de driehoek belangrijk. Op verschillende manieren kan worden voorkomen dat er elkaar tegenwerkende beeld- en besluitvormingscircuits ontstaan:

- ***Het is van belang dat de driehoek zich beperkt tot:***
 - ***bestuurlijke afstemming*** vanwege de verantwoordelijkheid van de burgemeester of de voorzitter van de veiligheidsregio aan de ene kant; en
 - ***afstemming over de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde*** vanwege de verantwoordelijkheid van de officier van justitie aan de andere kant.

Als binnen de driehoek deze beperking in acht wordt genomen, wordt voorkomen dat zaken zowel binnen het BT als binnen de driehoek ter tafel komen.

- Zowel de burgemeester als de vertegenwoordiger van de politie dienen er binnen de driehoek op toe te zien of zorg voor te dragen ***dat informatie die van belang is in het kader van multidisciplinaire coördinatie, voor zover die relevant is, ook via het multidisciplinaire beeld wordt gedeeld.*** De burgemeester kan dit doen via de ROL en via de IC BT. De vertegenwoordiger van de politie kan dit doen via de algemeen commandant en het hoofd informatie.
- ***In sommige gevallen kan – mede met het oog op het gedeelde situatiebeeld – worden overwogen de driehoek uit te breiden met een vertegenwoordiger van de veiligheidsregio en/of de directeur publieke gezondheid.*** Hiervoor kan bijvoorbeeld worden gekozen wanneer er sprake is van een dominante strafrechtelijke factor, omdat er in de praktijk vaak voor wordt gekozen het zwaartepunt van de coördinatie bij de driehoek te leggen, zeker als er geen sprake is van een ramp of crisis met meer dan plaatselijke betekenis.