

# **Evaluatie Gemeentelijke crisisbeheersingsprocessen**

**Asbestincident Kanaleneiland  
22 JULI - 6 AUGUSTUS 2012**

Definitief

# Leeswijzer

Naar aanleiding van de vondst van asbest in de wijk Kanaleneiland in juli 2012 en de daaropvolgende crisissituatie, heeft het college van B en W besloten een onafhankelijke commissie te installeren. De commissie Asbestvondst Kanaleneiland kreeg de opdracht om onderzoek te doen naar de vergunningverlening, het toezicht op nakoming van de vergunningvoorwaarden en de handhaving daarvan, de periode voor en de respons op de crisis en de rol van de verschillende instanties daarbij, de (crisis)communicatie en de gevolgen voor de volksgezondheid.

Daarnaast is het onze gewoonte om na een opschaling ons eigen handelen te evalueren. Dit is dus een interne ambtelijke evaluatie van de gemeentelijke crisisbeheersingsprocessen. De crisisorganisatie bestaat daarnaast ook uit andere partijen. Hun rol wordt beschreven vanuit het perspectief van onze eigen organisatie. Datzelfde geldt voor de bestuurders; waar ons eigen handelen een direct gevolg was van een beslissing of een handeling van een bestuurder, gaan wij hier op in vanuit het perspectief van de ambtelijke organisatie. De bestuurlijke verantwoordelijkheid, de weging van de bestuurlijke beslissingen en het bestuurlijk handelen maakt onderdeel uit van het rapport van commissie Asbestvondst Kanaleneiland. Als ambtelijke organisatie vellen wij daar geen oordeel over. De onderzoekscommissie kan gebruik maken van deze evaluatie bij het opstellen van een feitenrelaas en het beantwoorden van haar onderzoeksvragen.

Het doel van deze interne evaluatie is ervan te leren. We hebben gekeken hoe de gemeentelijke crisisorganisatie in de praktijk heeft gewerkt, wat ons daarbij is opgevallen en hoe ons feitelijk handelen zich verhoudt tot de draaiboeken en protocollen. We zijn daarbij bewust dicht bij de beleving en de duiding van medewerkers gebleven, waardoor dit niet gelezen kan worden als een feitenrelaas. Een feitenrelaas van de gebeurtenissen voorafgaand, tijdens en kort na de crisis wordt immers door de onderzoekscommissie gemaakt.

We hebben geen omgevingsanalyse opgenomen in deze evaluatie, hoewel we ons realiseren dat alle beslissingen en al ons handelen in een bepaalde context plaats vonden. We hebben deze keuze gemaakt, omdat we anders ook het handelen van alle andere partijen in dit proces hadden moeten beschrijven en dat komt niet overeen met het karakter van een interne evaluatie. Vaak raken de gemeentelijke processen en het gemeentelijk handelen aan het handelen van andere partijen in de crisisorganisatie. In dat geval hebben we steeds vanuit de beleving en het perspectief van onszelf gekeken. De relatie tussen gemeente, andere overheden en de woningcorporatie en de vraag hoe de diverse rollen, taken en verantwoordelijkheden zijn geregeld, maken onderdeel uit van het rapport van de onafhankelijke onderzoekscommissie.

Tijdens de crisis is er een enorme bestuurlijke en ambtelijke inzet geweest. Alles was er op gericht om zo snel mogelijk te handelen en daarmee mogelijke schadelijke gevolgen voor de gezondheid van de wijkbewoners te voorkomen. Achteraf gezien is het altijd makkelijk om te oordelen over wat beter had gekund of gemoeten. Hoewel het pijnlijk kan zijn voor iedereen die zich op dat moment naar eer en geweten heeft ingezet, benoemen wij deze punten wel in deze evaluatie. Niet om te oordelen, maar om als organisatie te leren en beter te worden. Daarom hebben we ook, vooruitlopend op de aanbevelingen van de externe onderzoekscommissie, al een aantal verbeterpunten benoemd.

# Inhoudsopgave

<b>Leeswijzer</b>	<b>2</b>
<b>Inhoudsopgave</b>	<b>3</b>
<b>Conclusies</b>	<b>4</b>
<b>1 Opdracht en verantwoording; Werkwijze; Begrenzing van dit rapport naar onderwerpen en tijd</b>	<b>7</b>
<b>2 Algemene en ondersteunende processen</b>	<b>9</b>
2.1 Alarmering, inclusief opschalen en afschalen	9
2.1.1 Opschaling en de GRIP-procedure	9
2.1.2 Alarmering van de gemeentelijke processen in Utrecht	10
2.1.3 Afschalen	12
2.1.4 Verbeterpunten Alarmering inclusief op- en afschalen	13
2.2 Logistiek	13
2.3 Ondersteuning crisisbeheersingsorganisatie	13
2.3.1 Communicatie	13
2.3.2 Verslaglegging in het GBT:	14
2.3.3 Het gebruik van LCMS	14
2.3.4 Archivering	15
2.4 Overige waarnemingen	16
<b>3 Gemeenteprocessen</b>	<b>18</b>
3.1 Voorlichten en Informeren	18
3.1.1 Functies en bezetting	18
3.1.2 Organisatie van de communicatie	19
3.1.3 De informatie(stromen)	21
3.2 Opvangen en Verzorgen	23
3.3 Registreren van Slachtoffers	25
3.4 Registratie van Schade en Afhandeling (CRAS)	27
3.5 Milieuzorg	28
3.6 Nazorg (nafase)	30
<b>4 Achtergrondinformatie</b>	<b>33</b>
4.1 Vernieuwingen in de organisatie	33
4.2 Opleidingen	34
4.3 Draaiboeken	35
<b>5 BIJLAGE</b>	<b>37</b>
5.1 Gebruikte afkortingen	37

# Conclusies

Het asbestincident Kanaleneiland van juli 2012 was geen ramp met doden en gewonden. De vondst van asbest in woningen kan echter een bedreiging vormen voor de gezondheid van de bewoners van die woningen en wordt daarom heel serieus genomen. Deze crisis heeft in meerdere opzichten lang geduurd. Bewoners werden op stel en sprong elders ondergebracht. De gebeurtenissen hebben een zware wissel getrokken op hun welzijn en op hun vertrouwen in woningcorporatie en overheid. Om die reden heeft het college van B en W besloten een onafhankelijke commissie opdracht te geven het incident te onderzoeken.

De impact van de crisis en onze professionele gewoonte om elke opschaling te evalueren maken dat wij ons handelen, met nadruk op de gemeentelijke crisisbeheersingsprocessen, ook zelf evalueren. Uit de verzamelde indrukken van 63 personen (bestuurders, ambtenaren en hulpverleners) trekken wij de onderstaande conclusies. Wij hebben deze ook ter beschikking gesteld aan de onafhankelijke onderzoekscommissie. Deze evaluatie gaat over ons handelen. De duiding hiervan, alsmede de weging van de bestuurlijke verantwoordelijkheid, zal in het rapport van de commissie, de reactie van het college en het debat plaatsvinden.

## Conclusies

- a. De piketten en waarschuwingssystemen zijn in orde, maar de uitvoering moet beter. Een ordelijke alarmering en opkomst vragen aandacht. Er was op 22 juli nog vóór opschaling naar GRIP2 een onvolledig Beleidsteam bijeen dat zich niet door een Regionaal Operationeel Team kon laten bijstaan omdat dat nog niet was gealarmeerd. Het vastleggen van besluiten en verdere verslaglegging van de eerste dag zijn achterwege gebleven, waardoor reconstructie van de gebeurtenissen ernstig is bemoeilijkt. Ons daadwerkelijk gedrag is niet in lijn met onze voornemens.
- b. De continuïteit en veerkracht moet ook in de vakantietijd zijn gewaarborgd, is afhankelijk van mensen en moet scherper worden bewaakt. Niet iedereen heeft – met name in vakantietijd – voldoende oog voor het 'zijn van onderdeel van crisisorganisatie'. In normale omstandigheden ebt dat urgentiebesef weg. Goed werkende piketten zijn niet voldoende; er moet een solide organisatie achter staan.
- c. Dit incident leert dat de crisisorganisatie zich scherp bewust moet zijn van de gevolgen van de betrokkenheid van derden in het crisisproces. De burgemeester heeft het opperbevel over de crisisbeheersing, maar dat ontslaat derden niet van hun verantwoordelijkheden.
- d. Deze crisis heeft veel gevergd van onze organisatie, zowel kwantitatief als kwalitatief, uitgerekend in vakantietijd. Op de meeste plekken kon door vakkennis, flexibiliteit, inzet en goede samenwerking aan de eisen worden voldaan die de crisis stelde. Op andere plekken minder of niet. Er moet bij de bezetting van de belangrijkste posten in de crisisorganisatie meer nadruk komen op 'de juiste persoon op de juiste plaats' en op competenties. Tot nu toe lag die nadruk op opleiden, trainen en oefenen en op draaiboeken. Die combinatie is geen garantie voor de succesvolle bestrijding van een crisis.

- e. Bestuurders en leidinggevenden hebben zeer nadrukkelijk hun voorkeur uitgesproken te werken met vaste teams met op cruciale plaatsen eigen mensen, die kennis hebben van de stad, de wijk en de bestuurders. Die voorkeur wringt met het idee van regionale piketten en pools.
- f. De kwetsbaarheden op het personele vlak zijn vooral, maar niet uitsluitend, aan het licht getreden in het proces Voorlichten en Informeren. Wij merken op dat in de media en de publieke opinie veel kritiek is geuit op 'de communicatie'. Voor een eenduidige boodschap is regie op de communicatie heel belangrijk. In deze crisis heeft communicatie de zeggenschap niet sterk genoeg naar zich toe getrokken. Communicatie kon ook geen mandaat nemen om met feitelijke informatie naar buiten te gaan, omdat deze informatie vaak toch niet bleek te kloppen of achteraf voor andere interpretatie vatbaar bleek.
- g. De gemeentelijke crisisbeheersingsprocessen worden op dit moment in regionaal verband herzien. De asbestervaringen lijken in lijn met de voorgestelde wijzigingen; we grijpen deze herziening aan voor vernieuwingen:
  - het proces Nafase moet verder worden uitgebouwd;
  - de wijkbureaus hebben nog onvoldoende plek gekregen in de crisisstructuur;
  - de wijze van uitvoeren van het proces Voorlichten en Informeren wordt verbeterd.
- h. De draaiboeken worden bij de herziening van het Regionale Crisisplan 2013 gemoderniseerd. De asbestervaringen worden daarin meegenomen. De verwachtingen die we omtrent plannen en draaiboeken koesteren moeten we bijstellen: tijdens een crisis worden ze nauwelijks gebruikt omdat ze onvoldoende antwoorden en houvast geven. Kwetsbare onderdelen kunnen beter worden verplaatst naar piket-werkmappen, wat meteen gelegenheid biedt ze op de lokale situatie aan te passen.
- i. Er is geen nauwkeurige telling gemaakt van de in de eerste twaalf dagen bestede uren. Op basis van tellingen van Communicatie en van OOV staat vast dat de gemeentelijke organisatie, gesteund door inspanningen van gemeenten in de regio, in twaalf dagen meerdere mensjaren werk aan deze crisis heeft gehad. Op deze plaats geven wij een welgemeend compliment aan de vele vaste én de ingehuurde medewerkers van gemeenten, hulpverleningsorganisaties en van Mitros voor hun inspanningen.

#### **Verbeterpunten**

Deze conclusies leiden ons tot de volgende verbeterpunten:

1. We verstevigen de organisatie achter de piketten, zodat de bedrijfscontinuïteit ook tijdens crises gewaarborgd is (ten behoeve van crisisbestrijding én van het continueren van de normale bedrijfsvoering).
2. Waar een derde partij deelneemt aan het Gemeentelijk Beleidsteam benoemen we en leggen we expliciet vast welke taken vallen onder crisisbeheersing en welke onder de verantwoordelijkheid van die derde partij.
3. Wij besteden bij de selectie van personeel voor de crisisorganisatie naast opleiding, training en oefening meer aandacht aan (crisis)competenties, urgentiebesef en werken in een bevelsstructuur.
4. We bemensen de cruciale posten in de crisisorganisatie door eigen Utrechtse medewerkers. Er wordt zoveel mogelijk gewerkt met vaste teams. Hoe dit op te lossen in relatie tot regionale piketten en pools bespreken we met Politie Utrecht en Veiligheidsregio Utrecht.

5. Het wijkgericht werken via o.a. de wijkbureaus wordt ingebed in de crisisorganisatie.
6. Bij de herziening van de crisisdraaiboeken in 2013 nemen we de asbestervaringen mee. Wij kiezen voor een eenvoudige vorm die zo dicht mogelijk ligt bij het daadwerkelijke gebruik.
7. Wij beschrijven en trainen het proces omgevingsanalyse in het proces Voorlichten en Informeren beter.
8. We definiëren de taakverdelingen binnen het proces Voorlichten en Informeren tussen Communicatieadviseur in het Gemeentelijk Beleidsteam (GBT), Commandant Communicatie in het Regionaal Operationeel Team (ROT), Officier van Dienst Communicatie in het Commando Plaats Incident (CoPI) en Hoofd Actiecentrum Communicatie scherper en gaan daarop oefenen.
9. We waarschuwen, en waar nodig activeren, alle processen bij een crisis zonder terughoudendheid.
10. Opschalen is onderwerp van een oefening, nog in 2012. Bij het afschalen waarborgen we de continuïteit van bevolkingszorg in de nafase.

# 1 Opdracht en verantwoording; Werkwijze; Begrenzing van dit rapport naar onderwerpen en tijd

De Gemeentesecretaris heeft in de week na de afschaling (week 32) aan de hoofden van afdeling Openbare Orde en Veiligheid (OOV), respectievelijk het Communicatiebureau de opdracht gegeven de gemeentelijke crisisbeheersingsprocessen te evalueren en daarbij bijzondere aandacht te schenken aan het crisisproces Voorlichten en Informeren.

## **Doel en werkwijze**

Het doel van deze evaluatie is te ontdekken hoe de gemeentelijke crisisorganisatie in de praktijk heeft gewerkt en wat we daarvan kunnen leren. Leidraad daarbij is: hoe werken dingen in de praktijk, wat is ons opgevallen, hoe verhoudt ons feitelijk handelen zich tot de plannen, wat moeten we daarin eventueel aanpassen? Zijn er verbeteringen mogelijk in onze werkwijzen of is het raadzaam de draaiboeken meer toe te snijden op de uitvoering? Is er noodzaak instructie, opleiding en oefening van de bij crisisbeheersing betrokkenen te verbeteren? In eerste instantie is de evaluatie voor onze eigen organisatie, maar mogelijk kunnen ook collega's van de Veiligheidsregio Utrecht (VRU) en andere gemeenten er hun voordeel mee doen.

Er is bestuurlijk en ambtelijk een grote inspanning gepleegd en deze crisis heeft veel gevergd van de organisatie. Voor de evaluatie is dan ook gebruik gemaakt van een groot aantal schriftelijke bronnen (verslagen, notulen, aantekeningen etc.) en de ervaringen van 63 medewerkers, (externe) hulpverleners en gemeentebestuurders<sup>1</sup>. Omdat speciale aandacht uitgaat naar het proces Voorlichten en Informeren is een aantal interviews gehouden door de Adviseur Risico- en Crisiscommunicatie, onder verantwoordelijkheid van het hoofd van het Communicatiebureau.

De vraag zal ongetwijfeld rijzen of met deze vorm van rapporteren de gemeente niet zijn eigen prestaties beoordeelt. Het antwoord is ja, en dat moet ook. Het is goed (en bij ernstige incidenten zonder meer nodig) dat ook externen de organisatie van de crisisbeheersing en de geleverde prestaties beoordelen. Daar is in voorzien door een onafhankelijke onderzoekscommissie opdracht te geven om onderzoek te doen naar de vergunningverlening, het toezicht op nakoming van de vergunningvoorwaarden en de handhaving daarvan, de periode voor en de respons op de crisis en de rol van de verschillende instanties daarbij, de (crisis)communicatie en de gevolgen voor de volksgezondheid. Maar iedere crisispartij is aan zichzelf verplicht zijn eigen prestaties kritisch tegen het licht te houden om ervan te leren. Dat doen we in dit rapport.

## **Inhoud**

Dit rapport gaat over de gemeentelijke crisisbeheersingsprocessen. Het kader waarin de gemeentelijke organisatie functioneert is gegeven door de crisisorganisatie. Daarom wordt in hoofdstuk 2 eerst

---

<sup>1</sup> Locoburgemeester en burgemeester, loco-gemeentesecretaris, OOV-medewerkers die in Copi, ROT en BT hebben gewerkt, de Operationeel Leider, medewerkers van alle ingeschakelde crisisbeheersingsprocessen, bestuursadviseurs, vertegenwoordigers van Rode Kruis en Stichting Slachtofferhulp.

stilgestaan bij zaken als de crisisorganisatie, personeel, en de gang van zaken in Commandoteam Plaats Incident (CoPI), Regionaal operationeel Team (ROT) en Gemeentelijk Beleidsteam (GBT), steeds vanuit het perspectief van de gemeentelijke ervaringen. In het volgende hoofdstuk is de 'klassieke' indeling van die processen gebruikt. De hoofdstukken 2 en 3 bestaan uit een korte inleiding over wat het betreffende deelproces inhoudt. Daarna volgt een opsomming van hoe het proces is verlopen en een analyse daarvan. Tot slot benoemen we per deelproces verbeterpunten. Het laatste hoofdstuk (4) geeft achtergrondinformatie over de meest recente ontwikkelingen in de crisisorganisatie.

#### **Tijdsbestek**

Dit rapport bestrijkt de periode vanaf alarmering op 22 juli 2012, tot het einde van de opschalingperiode op vrijdag 3 augustus om 9:00 uur. Het voorafgaande, alsmede de oorzaak van één en ander is geen onderwerp van deze rapportage. De nafase is alleen onderwerp waar het de overgang van crisisorganisatie naar projectorganisatie en de start van het nazorgtraject betreft.



## 2 Algemene en ondersteunende processen

In het draaiboek Algemene en Ondersteunende processen wordt als doel omschreven:

Na of tijdens een crisis:

- beschikbaar krijgen van personeel (alarmering);
- de inzet van middelen (logistiek);
- de ondersteuning van de crisisbeheersingsorganisatie (communicatie en verbindingen /registratie en verslaglegging / archivering).

Deze processen gelden voor alle betrokken partijen. In dit hoofdstuk is aansluitend op de evaluatie van de processen een paragraaf opgenomen met overige waarnemingen in de algemene processen.

### 2.1 Alarmering, inclusief opschalen en afschalen

#### 2.1.1 Opschaling en de GRIP-procedure

- In de GRIP-procedure van de Veiligheidsregio Utrecht (VRU) is beschreven<sup>2</sup> dat de burgemeester zich kan "laten bijstaan door het Kern GBT, te weten de gemeentesecretaris, de Ambtenaar Rampen Bestrijding en de gemeentelijke voorlichter". Deze beschrijving zorgt met regelmaat voor misverstanden. Bij GRIP2 komt dus niet zonder meer een kern-GBT bijeen, daar is een beslissing voor nodig. Als een kern-GBT gealarmeerd wordt, is dat een team met beperkte samenstelling, terwijl de burgemeester bij een GRIP2 doorgaans behoefte heeft aan goede informatie en advisering door het ROT in aanwezigheid van zijn eigen adviseurs (inclusief die van Brandweer, GHOR en Politie). Wanneer die adviseurs later alsnog worden opgeroepen, valt het verschil met een GRIP3 weg. In deze casus is opgeschaald naar GRIP2.

#### Hoe is het verlopen

Verwachte opschalingsvolgorde naar GRIP2	Opkomstvolgorde op 22 juli
Afkondiging GRIP1	12:15 afkondiging GRIP1
Opkomst CoPI	Opkomst CoPI
CoPI in bedrijf, vormt beeld en neemt eerste maatregelen	12:30 locoburgemeester geïnformeerd door districtschef

<sup>2</sup> GRIP-PROCEDURE, vastgesteld in de vergadering van het Algemeen Bestuur van de VRU d.d. 26 maart 2008; pag. 13; te vinden op de site van de VRU

Als de situatie aanleiding geeft: afkondiging GRIP2	13:00 CoPI in bedrijf
Opkomst ROT. Eventueel opkomst GBT (de burgemeester kan zich laten bijstaan door een GBT in kernbezetting)	13:30 locoburgemeester opnieuw gebeld door districtschef; afspraak: we komen bijeen in COV-gebouw
<b>Verwachte opschalingsvolgorde naar GRIP2</b>	<b>Opkomstvolgorde op 22 juli</b>
ROT in bedrijf, vormt beeld en maakt advies voor GBT. Het is in de praktijk niet uitzonderlijk is dat het (na opkomst) een uur duurt voordat het ROT een beeld heeft gevormd en een afgewogen advies kan geven. Een eventueel reeds opgekomen GBT is noodgedwongen in de wachtstand.	13:46 locoburgemeester belt communicatieadviseur en OOV
GBT in bedrijf; wordt z.s.m. na opkomst geïnformeerd door OL	14:30 locoburgemeester en enkele adviseurs in COV-gebouw. In GRIP1 is een onvolledig GBT bijeen, terwijl een ROT nog niet is opgeroepen.
	15:17 GRIP2
	16:30 ROT in bedrijf

### Analyse

De GRIP-procedure vindt zijn oorsprong in operationele behoeften en houdt nog weinig rekening met bestuurlijke noodzaak of wens tot goede positionering en (in mindere mate) tot daadwerkelijke aansturing. Het idee van de kernbezetting van een beleidsteam in GRIP2 werkt in Utrecht in de praktijk niet; in GRIP2 zijn er vaak zodanig veel bestuurlijke aspecten aan de orde dat de burgemeester zich wil laten adviseren door een volledig adviesteam.

De opschaling-in-omgekeerde-volgorde heeft geleid tot ongemakken: de burgemeester was eerder in het COV-gebouw dan het ROT en de eigen ondersteuning in het GBT. Gestructureerde informatie ontbrak zolang het ROT niet in bedrijf was. Op de eerste dag is een aantal beslissingen genomen vóór het ROT bijeen kwam. Door de snelheid ontbrak het aan voldoende tijd om te reflecteren.

## 2.1.2 Alarmering van de gemeentelijke processen in Utrecht

De gemeentelijke kolom wordt (naast brandweer, geneeskundige hulp en politie) vanuit de meldkamer gealarmeerd bij GRIP1 en hoger, door contact met de eerste piketfunctionaris van de afdeling OOV (hard piketnummer bij OOV, met een hard tweede piket als backup). Deze piketfunctionaris verschaft zich een eerste beeld van het incident door bevragen van de melder, en zo nodig door contact te zoeken met OvDBrandweer, OvDPolitie of de Calamiteitencoördinator van de Meldkamer. Hij checkt of de burgemeester is geïnformeerd, doet dat zo nodig alsnog en informeert de leidinggevende van OOV. De eerste piketfunctionaris legt vervolgens – al naar de omstandigheden – contact met de gemeentelijke processen waarbij hij een taakverdeling met de tweede piketfunctionaris kan afspreken. Gemeentelijke processen zijn:

- Voorlichten en Informeren
  - Hard piketnummer Bestuurscommunicatieadviseur bij afdeling Communicatie; hieronder vallen diverse specialismen waaronder het Klantcontactcentrum. Deze piketfunctionaris communicatie zal op verzoek van OvDbev onder meer zorgen voor bemensing van CoPI en ROT, bij GRIP2. Daartoe zijn er harde piketten voor het HAC (Hoofd Actiecentrum Communicatie) en webmaster.
- Opvangen en Verzorgen
  - Hard piketnummer bij Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling. Uitvaartverzorging (tegenwoordig Rouwverwerking; zie hieronder: bij Zorg voor Veilige Openbare Ruimte).
- Registratie van Slachtoffers
  - CRIB, de oude afkorting voor Centraal Registratie- en Inlichtingen Bureau, breed kanspiketnummer van Dienst Burgerzaken en Gemeentebelastingen.
- Voorziening in Primaire Levensbehoeften
  - Hard piketnummer bij Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling
- Registratie van Schade en Afhandeling
  - CRAS, kanspiketnummer van Risicobeheer/Financiële Dienstverlening.
- Milieuzorg
  - Kanspiket oproepbaar via Piket Bouwen.
- Nazorg
  - Kanspiketnummer bij Projectmanagementbureau.
- Zorg voor Veilige Openbare Ruimte
  - Hard piketnummer van Stadswerken, inclusief Uitvaartverzorging – in samenwerking met Kabinet.
- Calamiteitendienst Bouwen
  - Hard piketnummer Stadsontwikkeling, Publieke Dienstverlening, Toezicht en Handhaving (Thans Toezicht en Handhaving Bebouwde Omgeving, VTH)

Verder informeert de OvDbev zo nodig andere contacten binnen de gemeente als vakwethouder en wijkbureau.

De eerste pikethouder zal, als de opschaling niet verder gaat dan GRIP1, naar het CoPI gaan in de functie van OvDbev. Zo nodig vraagt hij de tweede piketfunctionaris OOV als buddy<sup>3</sup> eveneens ter plaatse te komen.

Indien wordt opgeschaald naar GRIP2 overlegt hij met de tweede piketfunctionaris wie naar CoPI en wie naar ROT gaat; degene die naar het ROT gaat is daar ACbev. Met de leidinggevende van OOV wordt overlegd over oproepen van meer medewerkers: buddy in CoPI en liaison in ROT.

Bij GRIP2 komt zo nodig een GBT in kernbezetting bijeen, waartoe naast de reeds geïnformeerde burgemeester, de gemeentesecretaris, Hoofd OOV en twee verslagleggers worden opgeroepen. Van deze twee verslagleggers produceert één een verslag, en één een 'live' geprojecteerde besluitenlijst.

In de Utrechtse praktijk wordt Voorlichten en Informeren vaak bij een GRIP1 betrokken, ongeveer tien maal per jaar ook Opvangen en Verzorgen. Het oproepen van Voorlichten en Informeren naar de plaats van het incident is een ontwikkeling van de laatste tijd. Er is in alle gevallen een Operationeel Woordvoerder van Politie of VRU aanwezig.

In overleg met hen kan de OvDbev ook het gemeentelijk proces Voorlichten en Informeren activeren, bijvoorbeeld als er op de plaats van het incident tussen meerdere woordvoerders van bedrijven en

---

<sup>3</sup> De buddy voor de OvD is geen functie die in de handboeken voorkomt, hoewel het fenomeen ook bij andere hulpdiensten en gemeenten voorkomt. De drukte rond een incident maakt een OvD-buddy soms gewenst om de communicatie op gang houden. De taakverdeling tussen OvD en buddy is nog niet geheel uitgekristalliseerd.

overheidsdiensten moet worden gecoördineerd of de woordvoering het operationele karakter overstijgt. Ook brieven aan omwonenden, bijvoorbeeld over de afloop van een incident, worden doorgaans opgesteld door de gemeente.

#### Hoe is het verlopen

- De primaire processen V&I en O&V zijn snel geactiveerd.
- Op de eerste dag werd aan het wijkbureau gemeld dat alles onder controle was.
- In de loop van zondagavond 22 juli kreeg de Communicatieadviseur (tegen die tijd Hoofd Actiecentrum V&I) het bericht dat op maandag waarschijnlijk zou worden afgeschaald.

#### Analyse

De medewerkers van CRAS, Nafase en Milieuzorg formuleren algemeen de wens om alle processen zo vroeg mogelijk te waarschuwen en zo nodig daadwerkelijk op te roepen. Door vooraf alle betrokken collega's te waarschuwen, kan de procesverantwoordelijke beter taxeren wat er voor zijn proces in de casus aan de hand is en welke omvang de inzet, ook in personele zin, zou kunnen krijgen. Deze waarschuwing zit voor V&I en O&V al 'in het systeem' van de OvDbev; de nu opgedane ervaringen moeten leiden tot breder verkennen van de inzet van gemeentelijke processen. T&H (milieuzorg) overweegt of het niet een hard piket zou moeten hebben.

De vraag om eerder in het tijdsverloop méér mensen te alarmeren staat op gespannen voet met de neiging om zo snel mogelijk af te schalen. De berichten die aan het wijkbureau en de communicatieadviseur werden afgegeven over afschalen, hebben er toe geleid dat er niet meer personeel werd opgeroepen.

Naast het advies om vooral in een vroeg stadium alle processen te waarschuwen, staat de behoefte te reflecteren, dus juist niet automatisch 'het hele pakket' in te zetten. Het gaat dus om het vinden van evenwicht afhankelijk van de aard van het incident.

### 2.1.3 Afschalen

#### Hoe is het verlopen

- Er werd onderzoek gedaan naar de bronnen en de verspreiding van asbest, echter de resultaten hiervan bleven uit waardoor goede informatie ontbrak bij alle partijen.
- Hierover kon dus ook niet gecommuniceerd worden met de bewoners.
- Tijdens de raadsinformatiebijeenkomst op 25 juli is door raadsleden gesteld, dat de gemeente verantwoordelijk was voor een goede communicatie naar de bewoners.
- Na 12 dagen is afgeschaald. De (loco) burgemeester wilde niet afschalen totdat duidelijk was dat Mitros de zorg voor de bewoners, inclusief de communicatie, daadwerkelijk kon overnemen.

#### Analyse

Vanwege de omvang van het incident en het ontbreken van volledige informatie over de bronnen en de verspreiding van asbest is er pas na 12 dagen afgeschaald. Na twee dagen ontstond in deze casus de behoefte om de continuïteit te waarborgen. Een crisisstructuur brengt dan voordelen: heldere verantwoordelijkheden en aansturing, eenhoofdige leiding. Voor Politie, GHOR en Brandweer was er echter weinig werk meer waarvoor een crisisstructuur nodig was.

De nog lopende gemeenteprocessen en de activiteiten en verantwoordelijkheden van de corporatie konden ook met een andere organisatie worden uitgevoerd. De crisisorganisatie kende veel wisseling van medewerkers (vakantie, piketten) en juist voor de nog lopende processen is continuïteit nodig. Die organisatie stond echter nog niet klaar.

## 2.1.4 Verbeterpunten Alarmering inclusief op- en afschalen

- Er moet ook in de GRIP-procedure niet uitsluitend vanuit operationele behoeften, maar nadrukkelijk ook vanuit bestuurlijke standpunten en motieven worden geredeneerd.
- Het ordelijk opschalen is (mede) onderwerp van een GBT-oefening die nog in 2012 wordt gehouden.
- Voor afschalen moeten in iedere crisis de gevolgen helder in beeld worden gebracht, met name met het oog op continuering van de aandacht voor nazorg en voor de daarvoor benodigde organisatie.

## 2.2 Logistiek

De medewerking van gemeentelijke diensten aan het CoPI (Stadswerken en wijkservicecentrum) was goed: gevoel voor urgentie en daadwerkelijke ondersteuning. Ook de ACbev heeft in het ROT die ervaring, bijvoorbeeld over de prompte levering van kaarten met kadastrale gegevens door Vastgoed. Er waren diverse problemen van technische aard, vooral ondersteuning op ICT-gebied.

### Verbeterpunten

- Met Automatiseringsbedrijf Utrecht (ABU) de ondersteuning tijdens een crisis bespreken en mogelijke verbeteringen doorvoeren.
- Bij de doorontwikkeling gemeenteprocessen zal het besluit het Gemeentelijk Coördinatieteam (GCT) niet in de crisislijn (zie 4.1) op te nemen worden aangepast, op zodanige wijze dat een slagvaardig Team Bevolkingszorg ontstaat.

## 2.3 Ondersteuning crisisbeheersingsorganisatie

De ondersteuning van de crisisbeheersingsorganisatie gaat om communicatie en verbindingen, om registratie en verslaglegging en om archivering.

### 2.3.1 Communicatie

Met communicatie wordt in dit verband bedoeld het communiceren, contact houden en informatie delen binnen de crisisorganisatie en binnen het cluster bevolkingszorg. Het gaat hier dus niet over publieks- en persvoorlichting of over het proces Voorlichten en Informeren.

#### Hoe is het verlopen

De OvDbev had in het CoPI na enkele dagen onvoldoende zicht op lopende gemeentelijke processen, omdat die vanuit het ROT werden aangestuurd.

Vanuit de crisisorganisatie is weinig contact onderhouden met de rest van de gemeenteorganisatie.

#### Analyse

Tussen CoPI, ROT en GBT moet het Landelijke Crisismanagement Systeem (LCMS) voorzien in continue uitwisseling, maar dan alleen voor zover de vergaderingen informatie genereren, niet voor het werk

achter de schermen dat niet expliciet wordt besproken in de vergaderingen. Over LCMS meer in het hoofdstuk Registratie en Verslaglegging.

Er is, afgezien van de reellen in Ondiep in 2007, geen ervaring met langer durende crises. Gemeentebrede informatieverstrekking over wat er gaande is, is niet de eerste prioriteit van een crisisorganisatie. Voor de niet-betrokken afdelingen en diensten is het echter nuttig te kunnen volgen waarop de gemeentelijke inspanningen gericht zijn en hoe het gaat.

Andere groepen en locaties zijn niet op LCMS aangesloten. Wellicht zou het helpen de informatiepunten in de hotels, het wijkservicecentrum (daarbinnen: IAC), de werkgroep Nafase, en na afschaling: Projectgroep en Stuurgroep op LCMS aan te sluiten.

#### **Verbeterpunten**

- Het gebruik van LCMS oefenen.
- Daarbij bezien op welke wijze de niet op LCMS aangesloten crisisonderdelen van de gemeente en eventuele betrokken externen goed van lopende informatie kunnen worden voorzien.
- Het Actiecentrum V&I kan de informatie aan de rest van de gemeentelijke organisatie verzorgen.

### **2.3.2 Verslaglegging in het GBT:**

#### **Hoe is het verlopen**

- Van de eerste dag ontbreekt een verslag van het GBT.
- Pas toen afspraken werden gemaakt over volgende bijeenkomsten werd er een verslaglegger (van Bestuursadvisering) gevraagd.
- Vanaf de tweede dag zijn er goede verslagen en besluitenlijsten.

#### **Analyse**

De ongebruikelijke opkomst was mede debet aan het ontbreken van een verslag. Het ontbreken van een verslag van de eerste dag maakt een reconstructie van de gebeurtenissen moeilijk. Ook hier zorgde de verwachting dat weer spoedig kan worden afgeschaald dat er minder personeel werd ingeschakeld. Dat is ten koste gegaan van de verslaglegging.

Het ontbreken van een verslag maakte het nodig dat reeds voor de informatie van de raadsleden in de eerste week (onder andere) LCMS werd gebruikt voor de reconstructie van de eerste dag; het systeem is echter mede door de wijze van invoer niet geschikt voor het terugwinnen van bestuursinformatie.

#### **Verbeterpunten**

- Als er een GBT bijeen komt, moeten in alle omstandigheden zonder uitstel twee verslagleggers worden opgeroepen.

### **2.3.3 Het gebruik van LCMS**

1. In Nederland is het Landelijk Crisis Management Systeem (LCMS) geïntroduceerd ter verbetering van de informatievoorziening tussen crisisteams. De opzet is, dat meldkamer, CoPI, ROT en GBT (eventueel RBT) niet via de hiërarchische lijn, maar via een online netwerk informatie delen. Zo heeft iedereen op hetzelfde tijdstip hetzelfde beeld van een crisis, waarbij er weinig tijd zit tussen gebeurtenissen en acties en de informatie daarover. LCMS vervangt daarmee de situatierapporten die soms ver achter de werkelijkheid aanliepen.

2. LCMS levert een doorlopend journaal van startgegevens en aanvullingen daarop. Het schetst een actueel beeld. De inhoud wordt niet op juistheid beoordeeld en ook niet vastgesteld. Er is dus bij LCMS geen sprake van een verslag, ook al wordt dat soms informeel zo genoemd. Er is meer sprake van het vastleggen van informatie ten behoeve van het crisisbeheersingsproces zelf, zonder de pretentie van volledigheid of juistheid.

### **Hoe is het verlopen**

Op dinsdag constateerde de informatiemanager dat hij in het GBT overbodig was.

Vanaf dat moment werd LCMS niet meer werd gevuld.

De GBT-verslagen zijn zodra die klaar waren per mail naar de informatiemanager in het ROT doorgestuurd.

### **Analyse**

Er is geen klacht gehoord over het feit dat LCMS niet meer werd gevoed, terwijl het doel toch is om elders 'live' te kunnen meekijken met o.a. het GBT. In het GBT is het LCMS als registratiekanaal van besluiten en overwegingen niet gemist, onder meer door de goede verslaglegging in het GBT en de lijfelijke aanwezigheid van de Operationeel Leider (OL).

De leesbaarheid en interpreteerbaarheid van LCMS is erg afhankelijk van het inlevingsvermogen en taalgevoel van de bediener: Meermalen komen vermeldingen voor waarvan het de vraag is of het een idee, een advies of een genomen besluit is (en van wie dan wel).

De burgemeester kan een gewoon GBT-verslag vaststellen in volgende vergaderingen, maar bij LCMS werkt dat niet zo. Een mogelijk bijverschijnsel van het bovenstaande is, dat een burgemeester, ténzij hij/zij doorlopend meekijkt en controleert wat er in het GBT in LCMS wordt genoteerd, geen verantwoording kán dragen voor wat er in het systeem wordt ingevoerd.

LCMS is niet een besloten systeem; bij de introductie kon heel hulpverlenend Nederland meekijken met de verrichtingen van een crisisteam. Inmiddels is de inblik gelimiteerd tot de eigen regio en de naastgelegen regio's. LCMS is dus niet afgegrensd tot de eigen teams.

### **Verbeterpunten Registratie en Verslaglegging**

- In iedere GBT-vergadering moet een verslag worden gemaakt. Het verslag valt voortaan onder de verantwoordelijkheid van de gemeentesecretaris.
- Overleggen met de VRU in hoeverre het verantwoord is dat geen verslag wordt gemaakt in CoPI en ROT en dat vanuit het GBT LCMS niet meer werd gevuld.

## **2.3.4 Archivering**

### **Hoe het is verlopen**

- Op de vierde dag werd een bestuursadviseur gevraagd om (ten behoeve van informatie aan de raad, eventueel voor onderzoek achteraf) dienst te doen als 'chef archief'. De opdracht was vast te leggen welke documenten bestaan en zorgen dat ze niet verloren gaan.
- Aan de in de crisisbestrijding betrokkenen werd gevraagd stukken aan te leveren, waarbij mappen werden aangemaakt voor de verschillende processen en vakonderdelen. Onderling over de schutting kijken in elkaars mappen was niet mogelijk, het archief is nadrukkelijk niet bedoeld en gebruikt als werkarchief.
- Na de afschaling heeft de dossiervormende bestuursadviseur zijn taak overgedragen aan de projectleider Nafase.

### **Analyse**

Voor het vormen van een dossier is een bestuursadviseur een logische, maar voor de lange termijn niet hanteerbare keus, het is immers niet zijn vak.

Vanaf het begin lag de nadruk erg op de gebeurtenissen vanaf de opschaling op 22 juli en vervolgens ook op de voorgeschiedenis.

Het verzamelen van gegevens werd gehinderd door de betrokkenheid van externen, in casu de corporatie en de VRU. Er zijn verschillende belangen en interpretaties van feiten.

Ook uit de interviews met andere medewerkers valt af te leiden dat al te grote neiging tot openbaarheid leidt tot een tegenreactie. Een te sterk bewustzijn van het mogelijk openbaar worden van op personen te herleiden documenten en verrichtingen, kan omslaan in een gevoel van bedreiging. Openbaarheid wordt dan een rem om tijdens een crisis in vertrouwelijkheid te werken en onbelemmerd te schrijven. Dat is precies de reden waarom verslagen van het GBT worden beoordeeld alvorens ze worden vastgesteld en daarmee in principe worden vrijgegeven voor openbaarheid. Overigens is de autorisatie weer een oorzaak dat gegevens niet snel ter beschikking komen van de dossiervormer.

Het gevoel van afrekenbaarheid kan leiden tot een onveilige werkomgeving en in het uiterste geval tot verminderde inzetbaarheid. Dat geldt des te meer in omgevingen waar men (anders dan in het GBT) niet de controle heeft over het vastleggen van wat er gebeurt. Tijdens een crisis zou zoiets funest zijn. Het evenwicht daarin vraagt nadere beschouwing.

Het doel van archivering is de samenstelling van een volledig en betrouwbaar dossier, dat niet gehinderd wordt door concepten en informele correspondentie.

#### **Verbeterpunten Archivering**

- Een team van DIV, bestuursadviseur en Wob-deskundige (Wet Openbaarheid bestuur) beoordeelt wat er in het dossier komt. Hiervoor moet een eenvoudige en globale leidraad worden opgesteld.

## **2.4 Overige waarnemingen**

- In alle teams was sprake van wisselende bezetting, d.w.z. bezetting door verschillende personen.
- Het CoPi startte zondag rond het middaguur en ging maandagochtend om 3.00 u naar huis zonder aflossing. Ook in het wijkservicecentrum en het AC V&I zijn door medewerkers lange dagen gemaakt.
- De bezetting van de ACBev in het ROT gebeurde volgens een schema met twee duo's die afwisselend drie dagen werkten. Om de ontwikkelingen in de vingers te krijgen vroeg de overdracht tussen de duo's ongeveer een halve dag tijd. Voor een dergelijke dubbele bezetting is er in het ROT fysiek geen ruimte.
- Na enkele dagen ontstond een dagcyclus waarin het ROT vergaderde om 10.00 u en 16.00 u met daartussen een GBT-vergadering om 12.00.
- In iedere GBT-vergadering heeft de OL verslag gedaan van de situatie in de wijk en in de hotels en van de stand van de verschillende processen volgens de BKA-methode (beeldvorming, knelpunten, actie).
- De burgemeester liet zich in het GBT bijstaan door adviseurs van Brandweer, GHOR, Politie en gemeente (locosecretaris, adviseur OOV, communicatieadviseur).
- De directeur van Mitros heeft vanaf de eerste dag zitting gehad in het GBT en behield daarnaast zijn eigen verantwoordelijkheid voor de huurders. De verantwoordelijkheden zijn in het GBT van 27 juli als volgt afgebakend: de bevoegdheden van Mitros blijven in stand, tenzij een besluit of actie processen raakt waarvan de regie elders ligt, zoals communicatie en opvang en verzorging. Waar de bevoegdheden elkaar raken vindt afstemming plaats in het ROT, met de mogelijkheid om geschilpunten voor te leggen aan het GBT.



- Medewerkers schakelden niet altijd goed naar het werken in een crisisorganisatie met een bevelstructuur. Bijv. de OL constateert dat een opdracht uit het GBT (vanaf vanavond is er een informatiepunt open in het wijkservicecentrum) pas de volgende ochtend was uitgevoerd.
- Naast de crisisorganisatie functioneerde de gewone gemeentelijke organisatie in verband met de crisis. Bijv. er werd bestuursadvies verzorgd, niet alleen vanuit het stadhuis, maar ook door de GG&GD en T&H. Sommige activiteiten van de gemeentelijke organisatie buiten de crisislijn zorgden voor ruis. Er werd wel afgestemd met de OL, maar niet met de ACbev. Dit is later gecorrigeerd.
- De locoburgemeester bleef na overdracht van het voorzitterschap GBT aan de burgemeester betrokken bij de crisis, vanuit zijn rol van wethouder Wonen.
- De leider van het CoPi was regelmatig in het ROT aanwezig. Daarbuiten was er nog veel bilaterale afstemming en stroomlijning nodig.

#### Analyse

- Uit de evaluatiegesprekken blijkt over de hele linie een voorkeur voor het werken in vaste teams; dat is echter zeker in vakantietijd niet volledig haalbaar. Het gaat erom voldoende kwantiteit en kwaliteit beschikbaar te hebben, waarbij kwaliteit ook zit in het kunnen werken in een crisisorganisatie, als teamplayer. Dat is niet alleen een zaak van opleiding; in deze crisis hebben ook niet specifiek hiervoor opgeleide mensen een belangrijke bijdrage kunnen leveren.
- De vaste vergadertijden gaven rust, omdat alle activiteiten op de cyclus konden worden afgestemd.
- Kenmerkend voor het werken in een crisisorganisatie is de formele bevelslijn. Er is vooraf ruimte voor uitwisseling van argumenten, maar een besluit moet worden uitgevoerd.
- Voor de externe partner was dit onwennig, ook al omdat de eigen verantwoordelijkheden in stand bleven. De afbakening van de verantwoordelijkheden kwam pas na enkele dagen. Over de consequenties van de betrokkenheid van een externe partner is nog onvoldoende nagedacht.
- Zolang alle acties van de staande organisatie via het ROT en GBT worden geleid is er geen probleem. Deze acties maken zaken mogelijk waarin de crisiskolom niet kan voorzien, zoals in dit geval het opzetten van een bewonersorganisatie, die met name voor de nazorg nuttig kon zijn.

#### Verbeterpunten

- Zoveel mogelijk werken met vaste teams, met op cruciale plaatsen eigen mensen. Over de uitvoering hiervan in relatie tot pools en piketten in overleg treden met Politie Utrecht en Veiligheidsregio Utrecht.
- Afspraken op het punt van aanwezigheid en continuïteit doorlichten en vernieuwen.
- Meer aandacht voor crisiscompetenties bij de crisisvoorbereiding.
- Wanneer een derde partij aan het GBT deelneemt tijdig benoemen en vastleggen welke taken onder de crisisbeheersing vallen en welke onder de verantwoordelijkheid van de derde partij.

# 3 Gemeenteprocessen

De processen Rouwverwerking en Primaire Levensbehoeften zijn niet gestart en komen daarom in dit rapport niet aan de orde.

## 3.1 Voorlichten en Informeren

Het doel van het proces wordt in het Crisisbeheersingsplan als volgt omschreven:

Het doel van crisiscommunicatie is het adviseren van de burgemeester om zodoende de diverse doelgroepen snel en adequaat te kunnen alarmeren en informeren ten tijde van en na afloop van een incident/calamiteit, over maatregelen die de overheid neemt en over maatregelen die men zelf kan nemen.

Procesverantwoordelijke is de directeur van de Dienst Ondersteuning.

### 3.1.1 Functies en bezetting

Het protocol zegt welke functies je in het veld moet brengen, niet hoeveel mensen dat per functie moeten zijn. De bezetting van het proces communicatie is ongeveer 16 personen (GBT, OT, HAC, 3 teamleiders, 3 teammedewerkers per team, ondersteuners) die per dag 12 uur werken.

#### Hoe is het verlopen

- Zondag 22 en maandag 23 juli was de capaciteit geen groot probleem. Dat werd het wel toen dinsdag de taken uitbreidden met vier (en nog later vijf) informatiepunten en langdurige inzet nodig bleek.
- Vanwege vakantietijd en een gebrekkige vakantieplanning, lukte het niet om voor langere tijd een vaste ploeg in het veld te brengen. Medewerkers hoefden hun werkprioriteiten niet te herzien en er werden geen verloven ingetrokken. Dit leidde tot veel kortdurende inzet. Er werden externe adviseurs ingehuurd voor GBT en andere essentiële functies.
- Met inzet van de pool<sup>4</sup> en inhuur waren er steeds voldoende mensen. Er is bij het inroosteren van mensen onvoldoende geanticipeerd op personele continuïteit.

#### Analyse

- De duur van de crisis werd verschillend ingeschat. Doordat in eerste instantie werd gedacht dat de opschaling snel voorbij zou zijn (zie 2.1) regelde het management de nodige capaciteit steeds voor een korte periode. Het gebrek aan continuïteit in de bezetting hinderde het proces.
- Sommige communicatiemedewerkers toonden onvoldoende parate kennis van crisiscommunicatie en de bijbehorende bevelstructuur (gehoorzamen i.p.v. zelf handelen).

#### Aanbevelingen

- Maak duidelijke keuze voor continuïteit in bezetting. Waar nodig vakanties intrekken en adviseurs wegtrekken van reguliere taken ('alle hens').

---

<sup>4</sup> Bij langdurige crises zijn altijd mensen van buiten nodig om tijdig te kunnen aflossen. Daar is de poollijst van de VRU voor bedoeld.

- Minimaal voor kernbezetting GBT/ROT/HAC en teamleiders werken met vaste ploeg(en). Denk aan aflossing en goede mix tussen eigen mensen en regionale pool<sup>5</sup>. Betere vakantiespreiding per team afspreken.
- Urgentiebesef en bevelstructuur aandacht geven in trainingen.

### 3.1.2 Organisatie van de communicatie

#### Alarmering proces Voorlichten en Informeren

Bij een crisis belt het piket OOV naar de pikethouder bestuurscommunicatieadviseur (BCA). De pikethouder BCA stelt zich bij de OOV-medewerker op de hoogte van de situatie en belt vervolgens naar de pikethouder Hoofd Actiecentrum Communicatie, zodat deze vanaf het begin van een crisis stand-by is. Wordt het GRIP 2 of hoger dan belt de pikethouder BCA de communicatieadviseur van de burgemeester met het verzoek om naar het beleidsteam te gaan. De pikethouder BCA belt ook de pikethouder Hoofd Actiecentrum Communicatie met het verzoek het actiecentrum op het stadhuis te openen. Pikethouder BCA en pikethouder HAC bellen vervolgens in samenspraak de mensen voor de overige functies die moeten worden ingevuld: deze staan op de crisis belijst van het communicatiebureau. De pikethouder BCA gaat vervolgens naar het actiecentrum en vervult daar de rol van teamleider persvoorlichting.

#### Hoe is het verlopen

- De alarmering op zondagmiddag 22 juli verliep niet volgens protocol. De noodmaatregelen (de afzetting van het gebied en de ontruiming van de bronflat) zijn genomen zonder de communicatie goed voor te bereiden. Er is eerst gehandeld, daarna is men begonnen met nadenken over de communicatie.
- Er is opgeschaald in de volgorde CoPI, GBT, ROT. In het CoPI is een operationeel woordvoerder van de VRU aanwezig, die beantwoordde (conform taakomschrijving) alleen feitelijke vragen van de pers.
- Het GBT is niet geadviseerd over de communicatie rond de noodmaatregelen. Dat komt omdat het ROT (waar zo'n advies wordt voorbereid) er nog niet was en de GBT-adviseur in de rol zat van perswoordvoerder.
- De piketfunctionaris alarmeerde niet door. Het HAC ging in overleg met de GBT-adviseur naar het COV gebouw. Daar zijn echter geen faciliteiten voor een AC. Bovendien werd het HAC in het ROT gevraagd en was ze ROT-adviseur tot er een vervanger was opgekomen. Het duurde van 15.00 's middags tot 21.00 uur 's avonds voor het AC conform protocol was ingericht.

#### Analyse

Door de wijze van alarmeren kwam het proces crisiscommunicatie niet goed op gang. Een ontruiming als deze is ingrijpend voor bewoners en dat vraagt een zorgvuldige communicatie.

#### Aanbeveling

- Indien de omstandigheden het toelaten is het aan te bevelen noodmaatregelen zoals een wegafzetting goed voor te bereiden, inclusief de boodschap en communicatiestrategie.
- Werk – afhankelijk van de aard van een crisis – met een officier van dienst Communicatie in het CoPI, op gelijk niveau met de officieren van dienst van de andere hulpdiensten. Deze OvD vertegenwoordigt de gemeentelijke communicatie in het CoPI en maakt daar al de afweging van communicatieve consequenties van operationele beslissingen. Hierop moet getraind worden, vanuit de alarmeringsfase.

---

<sup>5</sup> Ervaring Alphen a/d Rijn: na twee dagen was de hele eigen bezetting uitgeput, dat willen we dus niet.

## Aansturing

### Wat is de procedure

De GBT adviseur communicatie geeft leiding aan het hele proces crisiscommunicatie.

### Hoe is het verlopen

- Zondag 22 en maandag 23 juli werkten de gemeente en Mitros op basis van de afspraak dat de woningcorporatie deelnam in het GBT en daarnaast zijn eigen verantwoordelijkheid hield richting de huurders, ook op het gebied van communicatie.
- Respondenten hadden geen gezamenlijk beeld over waar de leiding over de crisiscommunicatie lag.
- Er waren veel mensen die zich met de communicatie bezig hielden, het kostte moeite om een besluit erdoor te krijgen, er was veel discussie.
- In de praktijk zien we dat de leiding van de crisiscommunicatie afhangt van de persoon en hoe die de rol van GBT-adviseur invult. Hier: als woordvoerder (1), leidinggevend aan het proces (2), vertrouwenspersoon van de bewoners (3) in een later stadium.
- Het GBT gaf opdracht om 'informatiepunten' te openen in de opvanglocaties. Dit fenomeen kennen we niet in de crisiscommunicatie. Toch zijn er de volgende dag mensen heen gestuurd zonder duidelijke opdracht, instructies of taakverdeling met Mitros dan wel bevolkingszorg. Daar werden deze publieksvoorlichters in lopende zorgtaken betrokken.
- De GBT-adviseur communicatie werd voorzitter van de vergaderingen met de bewonerscomités. De comités waren effectief in het herstel van het vertrouwen van de bewoners, maar het voorzitten ervan is strikt genomen geen taak van communicatie.
- De afschaling was voor mensen die lang in de crisis hebben gewerkt het sein om naar huis te gaan. We zijn de nazorg ingegaan met allemaal nieuwe mensen, op één na.
- Met GRIP 0 valt de bevelstructuur weg. Voor de IAC betekende dit dat het proces communicatie opnieuw moest worden ingericht, met afspraken over de aansturing en de bestuurlijke lijn.

### Analyse

- Er was onvoldoende regie op de communicatie. Ook nadat het GBT besloot Grip 2 te handhaven, werd niet helemaal duidelijk wiens crisis dit was. Verantwoordelijkheden waren onvoldoende afgebakend.
- Communicatie heeft in deze crisis de zeggenschap niet sterk genoeg naar zich toe getrokken. Bovendien kon communicatie in deze crisis geen mandaat nemen om met feitelijke informatie naar buiten te gaan, omdat feitelijke informatie vaak toch niet bleek te kloppen of voor een andere interpretatie vatbaar bleek.

### Aanbevelingen

- Communicatie moet bij een besluit tot gedeelde verantwoordelijkheid nadrukkelijker wijzen op de risico's van twee partijen die naast elkaar communiceren: er gebeurt veel buiten de 'span of control' van het AC Communicatie dat leidt tot tegenstrijdigheden in de informatie, parallelle informatiekanaalen en het rommelig ogen van de communicatie.
- In trainen en oefenen een onderscheid maken tussen de kernfuncties GBT-, ROT- adviseur, liaisons, HAC en teamleiders. En strakker oefenen met rollen.
- Competenties van deze mensen moeten passen bij het werken in een crisis. Voor uitvoerende functies in het AC geldt dit minder, behalve de competentie discipline.

## Strategie en inhoud van de communicatie

### Hoe is het verlopen

- Op zondag 22 juli en maandag 23 juli is direct begonnen met het inrichten van communicatiekanalen. Op maandag 23 juli- toen duidelijk werd dat de GRIP 2-situatie langere tijd zou duren – is in het AC een communicatiestrategie gemaakt. De operationele aanpak heeft enkele dagen 'gewerkt', maar is later niet geüpdate of geëvalueerd.
- Een belangrijk onderdeel van de strategie was: eerst de bewoners informeren, dan andere groepen. Dit is niet altijd gelukt: soms was het door moeilijke afstemming in de crisiskolom (GBT-ROT-Mitros-AC) onmogelijk om een bulletin bij bewoners te krijgen vóór het (vaste) persmoment.
- Er zijn veel omgevingsanalyses gemaakt met daarin een beeld van wat er in de buitenwereld en de media speelt. Het is een instrument op basis waarvan het ROT besluiten neemt om bijvoorbeeld de communicatie bij te sturen.

### Analyse

- Er is vanaf de start vooral operationeel gewerkt; dat was voor de eerste dagen een logische aanpak voor de bestrijding van de asbestcrisis. Die crisis sloeg echter om naar een vertrouwenscrisis en ook toen is de communicatie voornamelijk tactisch en zendergericht gebleven. Hier was een herziening van de strategie noodzakelijk geweest.
- De eerste cruciale dagen hebben we niet met voldoende gewicht strategisch geopereerd. De omgevingsanalyses zijn onvoldoende gebruikt, terwijl ze een cruciaal onderdeel zijn van de communicatiestrategie.
- We hebben veel gecommuniceerd, maar zijn niet optimaal tegemoet gekomen aan de informatiebehoefte van de geëvacueerde bewoners.
- De communicatieopdracht om sociale onrust in te dammen met de inzet van een AC, is geen haalbare opdracht geweest.

### Aanbevelingen

- Proces omgevingsanalyse beter omschrijven, invullen en trainen.
- Rol teamleiders versterken: hen inzetten bij strategieontwikkeling, regelmatige reflectie en bijsturen (crisismap hierop aanpassen).

## 3.1.3 De informatie(stromen)

Gedurende de twee weken van de crisis zijn de volgende middelen ingezet:

18 bewonersbrieven	23 omgevingsanalyses
10 bewonersbulletins (vertaald in drie talen)	9 persconferenties
2 wijkberichten	92 updates op de websites
2 posters	Honderden persvragen
1 advertentie	Diverse bezoeken aan hotels
Talrijke Q&A-lijsten	Communicatieadviezen

- Het AC stond onder permanente druk om met producten te komen. Er is veel geproduceerd, maar de feiten/middelen/boodschappen sloten niet altijd aan bij de behoeften van bewoners.

- Door het besluit dat Mitros – naast de gemeente – eigen verantwoordelijkheid houdt richting bewoners, ontstond een gebrek aan regie. Mitros nam – ondanks GRIP2 – besluiten die niet waren overlegd met de crisisorganisatie, of die anders waren dan afgesproken. Waardoor:
  - De informatie van Mitros voor het AC vaak niet kwam (ook als het feitelijke informatie betrof, bijvoorbeeld wie de asbestsaneerder was), incompleet was of achteraf onjuist bleek en correctie nodig was; de productietijd van middelen werd hierdoor onverantwoord groot.
  - De informatie van Mitros versnipperd bij het AC binnenkwam: GBT, ROT en stadhuis hadden eigen contactpersonen die informatie bij de corporatie ophaalden, en die informatie bleek vaak tegenstrijdig.
  - De mondelinge communicatie ongestructureerd verliep; GG&GD, Mitros, slachtofferhulp en een publieksvoorlichter in de hotels langs elkaar heen werkten.

#### Analyse

- We hebben teveel zendergericht gewerkt en gefocust op schriftelijke communicatiemiddelen.
  - Er is niet geïnventariseerd wat de informatiebehoefte van bewoners precies was. Specifieke kennis over de bewoners zat bij Mitros, maar heeft ROT/AC de eerste dagen niet bereikt.
  - Overdragen van feitelijke informatie, terwijl er andere behoeften waren (empathie, begrip voor situatie van onzekerheid en zorg).
  - Het ging om bewonersgroepen en een situatie die zich het beste lenen voor mondelinge communicatie; daarmee hebben we onvoldoende rekening gehouden in onze aanpak
  - We communiceerden met tegenstrijdige boodschappen: dat gaf bewoners onvoldoende handelingsperspectief.
- De informatiebehoefte bij bewoners was groot en bleef groot: gevoed door negatieve gevoelens jegens Mitros en gemeente en trage beantwoording van vragen.
- Tijdens het proces kwamen er veel vragen van raadsleden, bestuurders en pers. De logistiek van de afhandeling van dit soort vragen kan beter. Ondanks afspraken dat dat allemaal via de Crisisorganisatie zou gaan verliep de logistiek ongestructureerd.

#### Aanbevelingen

Stem de informatie en de wijze van informatievoorziening beter af op de doelgroep.  
 Structureer alle vragen van raadsleden, bestuurders en pers en benoem in een vroeg stadium en contactpersoon vanuit de crisisorganisatie die alle vragen verzamelt en de beantwoording uitzet.

## 3.2 Opvangen en Verzorgen

### Algemeen: het proces Opvangen en Verzorgen (O&V)

Het doel van het proces wordt in het Crisisbeheersingsplan als volgt omschreven: Ten tijde van en na afloop van een incident/calamiteit opvangen en verzorgen van daklozen, op te vangen personen en licht gewonden, inclusief dieren voor de periode dat getroffenene nog niet naar hun huizen kunnen terugkeren (maximaal 36 uur).

Procesverantwoordelijke is de directeur van de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling.

De gemeente verzorgt vanuit zijn crisistaak opvang als er geen andere 'zorgende' partner in het geding is. Indien er wel zorgende partners zijn vindt opvang plaats in overleg of in bijzondere locaties, zoals sporthallen of de Jaarbeurs. In een opvanglocatie voert in principe de gemeente regie.

Kleinere, kortdurende situaties worden in de praktijk vaak opgelost door het voorrijden van een stadsbus of het gebruik van een buurthuis (of vergelijkbare locatie) zodat tijdelijk beschutting kan worden geboden.

### Eerste opvang: De Pionier, 22 juli 2012

#### Hoe is het verlopen

- Het piket O&V is voor-gewaarschuwd door de Officier van Dienst Bevolkingszorg (OvDbev) en kon daardoor tijdig in actie komen.
- De mensen die niet naar hun woning konden terugkeren werden opgevangen in gebouw De Pionier aan de Grebbeberglaan. Omdat bleek dat de opvang niet alleen werd gebruikt door de bewoners van de ontruimde woningen, maar ook door bewoners die door de afzetting van het gebied hun woning niet meer konden bereiken, werd de opvang, naast Mitrosmedewerkers, bemenst door gemeentelijk personeel. De opvang was hier in regie bij Mitros met ondersteuning van de gemeentelijke medewerkers van Opvangen en Verzorgen (O&V). Omdat minstens twee actoren aanwezig waren was niet altijd duidelijk wie de aansturing verzorgde.
- De locatie was geschikt voor het doel, Mitros was met voldoende medewerkers present en er was voldoende aandacht en catering voor de bewoners. Niettemin was de sfeer in de opvang geagiteerd.
- Toen het zich liet aanzien dat de opvang één of twee dagen zou moeten duren koos Mitros voor het onderbrengen van de bewoners in hotels. O&V heeft het vervoer geregeld van de flats naar De Pionier, later ook naar de hotels.
- In de loop van de avond werden bewoners naar de hotels gebracht. Rond 24:00 uur ging de Pionier dicht en gingen de O&V-medewerkers naar huis.
- Omstreeks 01:30 uur heeft de OvDbev de coördinator verzocht terug te keren naar de Pionier omdat zich daar buiten acht mensen zouden ophouden; die konden echter voor zichzelf zorgen en hadden geen opvang nodig.

#### Analyse

- De coördinator van O&V meldt dat hij anders dan gebruikelijk geen face-to-face contact heeft gehad met de OvDbev omdat hij naar de Pionier ging. Het gevolg daarvan was, dat het contact wat op afstand bleef waardoor er naar het gevoel van de coördinator geen 'voeling' tussen het CoPI en de plaats van de opvang ontstond.

- De sfeer in de opvang was door de geagiteerdheid van de bewoners niet altijd even goed. De medewerkers van Mitros waren te zwaar belast om goed bereikbaar te zijn voor O&V.

## De opvang in de hotels

De regie op de vier locaties lag in eerste instantie niet bij O&V, omdat opvang en verzorging door Mitros was geregeld.

Op 24 juli heeft het GBT besloten de regie op opvang en registratie bij de gemeente neer te leggen. Het Rode Kruis is bij crises vaste partner voor de verzorging in de opvanglocaties; er is daartoe een convenant afgesloten.

### Hoe is het verlopen

- Medewerkers van Mitros waren aanvankelijk niet in staat om goed de regie in de hotels te kunnen voeren, onder meer omdat zij te druk waren met het regelen van praktische zaken als het verzamelen van huissleutels om de woningen te kunnen bemonsteren.
- Op maandag 23 juli was O&V aanwezig in hotel Mitland in Utrecht (Ariënslaan), van waaruit men gevraagd heeft om een communicatiemedewerker omdat de bewoners informatie nodig hadden. O&V heeft in de volgende dagen in opdracht van de Algemeen Commandant Bevolkingszorg (ACbev) in het ROT, niet alleen Mitros bijgestaan, maar ook verschillende taken uitgevoerd die O&V als onderdeel van de normale procesuitvoering zouden hebben verzorgd: contact met het ingeschakelde Rode Kruis, vervoer regelen, terugkoppelen naar het ROT. Daarmee verzorgde O&V feitelijk tenminste een deel van de regie.
- Op dinsdag was het Rode Kruis aanwezig vanwege mogelijke problemen op lichamelijk en psychisch vlak. Vanaf woensdag 25 juli was men op de vier locaties<sup>6</sup> present van 9:00 tot 21:00 uur. De dienstverlening is later uitgebreid met vervoer (inclusief busjes) en begeleiding van bewoners. In totaal zijn 95 vrijwilligers gedurende negen dagen actief geweest. Daarnaast was er beroepsondersteuning, voor roosterplanning en aansturing van de vrijwilligers, en als aanspreekpunt voor andere partners. Uiteindelijk is het Rode Kruis tot en met vrijdag 3 augustus aanwezig geweest.

### Analyse

De directeur van Rode Kruis, afdeling Utrecht Midden, beoordeelt de contacten met de gemeente over de inzet als goed en stelde de duidelijke eigen aanwezigheid en rol op prijs. Na de eerste week gaf het Rode Kruis aan dat de behoefte aan de hulp sterk verminderde, wat bij de vrijwilligers vragen oproep over het nut van hun aanwezigheid. Deze signalen zijn onvoldoende opgepikt, terwijl ook het ROT op dinsdag 31 juli de vraag stelde in hoeverre de informatiepunten op de (toen nog) drie locaties nog nodig waren.

## De verhuizing naar de logeerwoningen

Het ROT heeft het draaiboek van Mitros voor de verhuizing van bewoners naar de logeerwoningen vastgesteld. Daarin stond o.a. dat het vervoer door O&V werd geregeld.

### Hoe is het verlopen

- Het Rode Kruis zou de vervoersbewegingen begeleiden. Op verzoek van het ROT werd dit vervoer tot maandag 30 juli volgehouden, en vervolgens op verzoek van Mitros de gehele verdere week (twee busjes op drie locaties, niet vanuit Nieuwegein). De busjes voor het vervoer naar de

---

<sup>6</sup> Hotel Mitland te Utrecht, Hotel Mercure in Nieuwegein, Hotel van der Valk te Houten en Hotel de Biltse Hoeke in De Bilt



logeerwoningen werden ten onrechte als pendelbusjes ingezet. Daar is een einde aan gemaakt. De laatste rit is op 3 augustus gemaakt.

- De uitvoering verliep soms stroef doordat afspraken niet goed doorkwamen en te vervoeren bewoners laat kwamen.

#### Analyse

De logistiek van de verhuisoperatie van hotels naar logeerwoningen was op 30 juli goed geregeld. De uitvoering verliep echter stroef, mogelijk omdat de bewoners door het verloop van de gebeurtenissen weinig vertrouwen hadden in zowel de corporatie als de gemeente.

#### Conclusies Opvangen en Verzorgen

- Het proces is op tijd geactiveerd.
- De bewoners zijn op 22 juli goed opgevangen in De Pionier. Regievoering was daar een probleem, er was ontredde onder de bewoners, maar er is goed voor de bewoners gezorgd.
- De bewoners zijn op aangeven van Mitros nog dezelfde avond ondergebracht in hotels.
- De procesmedewerkers hebben vervolgens in de hotels geassisteerd met het vervullen van diverse ondersteunende en verzorgende taken (inzet Rode Kruis, speelgoed, vervoer etc.).

## 3.3 Registreren van Slachtoffers

### Registreren van Slachtoffers (CRIB)

Het proces Registreren van Slachtoffers (dat bekend staat als CRIB naar de oude afkorting Centraal Registratie- en Informatiebureau) wordt in het Crisisbeheersingsplan als volgt omschreven:

Het proces CRIB heeft tot doel om ten behoeve van een goede rampenbestrijding te voorzien in een goede persoonsinformatievoorziening over slachtoffers, geëvacueerden en vermiste personen bij een incident of een crisis.

Dit doel betreft:

- Het verstrekken van geautoriseerde verwanteninformatie.
- Het beschikbaar stellen van de samengestelde persoonsinformatie aan bevoegde instanties, die betrokken zijn bij de rampenbestrijding. Om deze doelen te realiseren, richt het CRIB zich op het verzamelen, bewerken en verstrekken van persoonsgegevens over bewoners uit het rampgebied, (potentiële) slachtoffers, geëvacueerden en vermiste personen.

Procesverantwoordelijke is de Directeur van de Dienst Burgerzaken en Gemeentebelastingen.

De registratie door CRIB dient dus de hulpverlening en de vergaring van bestuursinformatie, niet (bijvoorbeeld) het verkrijgen van lijsten met potentiële getuigen of het gebruik voor juridische doeleinden. De eerste registratie vindt vaak plaats door de politie, die de gegevens overdraagt aan de CRIB-medewerkers.

### De registratie in de Pionier

Het proces wordt gestart als er sprake is van doden en gewonden. Het informeren van familie en vrienden over de verblijfplaats van gezonde evacués is in de huidige praktijk niet meer nodig nu vrijwel iedereen over een mobiele telefoon beschikt; de procedure wordt hierop aangepast.

### Hoe is het verlopen

- De pikethouder van CRIB is op zondag 22 juli door de OvDbev geïnformeerd. Rond 16:15 uur hebben pikethouder en Hoofd CRIB geconstateerd dat er geen gewonden of doden waren en er dus geen noodzaak leek tot het activeren van het proces. Men besloot stand-by te zijn en gaf een negatief advies af aan de OvDbev. Ook vanuit O&V was het advies negatief.
- Uiteindelijk heeft de OvD-bev toch besloten de mensen te registreren, die zich zouden melden in de primaire opvanglocatie De Pionier (het onderdeel Verwanteninformatie is niet ingesteld), omdat niet alleen bewoners van Mitros, maar ook particuliere eigenaren en passanten die het gebied niet in konden, werden opgevangen: die vormden een vrij grote groep die mogelijk nog verplaatst zou gaan worden.
- Om 17:15 heeft CRIB een start gemaakt met oproepen van collega's. Eén ging naar de locatie als verkenner, één bleef stand-by thuis en vier verzorgden de computerapparatuur.
- Om 19:15 arriveerde men in De Pionier, de registratie startte om 19:50 uur. Het werk verliep snel, maar aan de deur van het registratielokaal werden dreigementen geuit door wachtende mensen aan de gemeentemedewerkers.
- Er werden 104 personen geregistreerd.
- Om 20:30 uur was men klaar; om 21:40 uur had men in het eigen kantoor een nagesprek. CRIB bleef bereikbaar omdat mogelijk nog meer mensen zouden moeten worden geregistreerd; in afwachting daarvan ging men naar huis.
- CRIB heeft de gemaakte registratie op 23 juli ingeleverd bij OOV, die hem ter beschikking stelde van de ACbev in het ROT. De registratie is (afgezien van de totaaltelling) uiteindelijk niet gebruikt, omdat de verspreiding van bewoners over de hotels en later de herhuisvesting in logeerwoningen een nieuwe inventarisatie nodig maakten.

### Analyse

De CRIB-medewerkers hebben last gehad van het feit dat het doel van de registratie niet duidelijk kon worden uitgelegd. De betrokkenen lieten zich niet makkelijk overtuigen, ook niet als werd verteld dat de gegevens nuttig zouden kunnen zijn in de nazorg.

### De registratie van bewoners in de hotels

Deze registratie is géén onderdeel van het CRIB-proces geweest omdat het hier niet ging om een registratie van crisisbetrokkenen maar om een inventarisatie waar de bewoners van Mitros waren gebleven. Doel was niet het faciliteren van hulpverlening, maar het kunnen bereiken van de huurders door Mitros. Omdat er lange tijd geen compleet beeld was van welke bewoners in welke hotels waren ondergebracht heeft de slotinventarisatie uiteindelijk in het ROT plaatsgevonden, met het doel de noodzaak tot verdere instandhouding van de informatiepunten te kunnen taxeren.

### Conclusies Registreren van Slachtoffers

- Het proces is op tijd geactiveerd.
- De medewerkers hebben vlot 104 bewoners geregistreerd.
- De doelstelling van de registratie was bij de opdrachtverlening niet helder.
- De registratie is uiteindelijk niet gebruikt, onder meer omdat de verspreiding van bewoners over hotels en later de herhuisvesting in logeerwoningen een nieuwe administratie nodig maakten.

## 3.4 Registratie van Schade en Afhandeling (CRAS)

### Algemeen: het proces Registratie

Het doel van het proces Centrale Registratie en Afhandeling Schade (CRAS) wordt in het Crisisbeheersingsplan als volgt omschreven:

Het registreren van schade, deze gegevens beschikbaar stellen aan belanghebbenden en het zo goed mogelijk in beeld brengen van de aard en de omvang van de schade.

Procesverantwoordelijke is de directeur van de Dienst Ondersteuning.

Doelgroepen zijn gedupeerden, overheid en verzekeraars. Schaderegistratie kan van belang zijn om een aanzet te geven voor herstel- en opruimingsactiviteiten en het stellen van prioriteiten. Een goede schaderegistratie kan voorts een rol spelen bij het vaststellen van aansprakelijkheid en eventueel voor het doen van strafrechtelijk onderzoek. Het proces start tijdens de acute fase en loopt door tot in de nafase.

In Utrecht is het proces CRAS nooit eerder ingezet. Ook in de regio Utrecht is er nauwelijks ervaring. Er is een draaiboek CRAS.

### Hoe is het verlopen?

- Het GBT heeft op woensdag 25 juli opdracht gegeven het proces CRAS te starten, teneinde vragen in beeld te krijgen, in overleg met Mitros.
- CRAS startte als onderdeel van de nafase. De eerste bijeenkomsten van de nafasewerkgroep kwamen gelet op de aard van het incident vroeg genoeg, al ontvangt CRAS bij voorkeur zo vroeg mogelijk een waarschuwing.
- CRAS heeft voor de bewoners een online-meldsysteem met een elektronisch formulier ontworpen. Het formulier was op 31 juli operationeel.
- De meldingsformulieren werden na verloop van tijd aangepast opdat ook klachten op medisch of psychosociaal terrein konden worden gemeld en vastgelegd.
- Alle meldingen die uiteindelijk geregistreerd zijn hebben te maken met de eerste fase: het ontstaan van het probleem. CRAS heeft alleen schade van bewoners en derden (ondernemers) geïnventariseerd, niet de totale schade.
- Op 4 oktober waren 94 schademeldingen geregistreerd ter waarde van ongeveer €270.000,-.
- De CRAS medewerkers hebben aan de collega's van het inmiddels gestarte Informatie- en Advies Centrum (IAC, zie Nazorg) instructie gegeven over het registreren van aldaar binnenkomende meldingen.

### Analyse

- CRAS heeft zorg gedragen voor strikte registratie van schade (zonder enige toezegging te doen over afhandeling of vergoeding). In het verloop van het proces werd duidelijk dat Mitros deze taak niet zelf kon uitvoeren; de handelingen van Mitros waren te veel geënt op de normale klachtprocedure. CRAS heeft hier (door het heft in handen te nemen) in feite uitsluitend gefaciliteerd naar Mitros.
- Registratie gebeurt met een systeem, waarvan wordt bekeken of dit binnenkort wordt uitgebreid moet worden met een speciale CRAS-module. De CRAS-registratie staat geheel los van het systeem Rampen Informatie Systeem Enschede (RISE) (besproken onder het kopje IAC, onder Nazorg). Koppeling kan en mag niet plaatsvinden om privacyredenen; in RISE mag hooguit worden vastgelegd dát er een schademelding is gedaan.

- Het Draaiboek CRAS is wel geraadpleegd maar is niet erg nuttig geweest. Het is te dik om snel te raadplegen, en onvoldoende toegesneden op de eigen Utrechtse situatie. De afwikkeling (waar hier geen sprake van is omdat die door Mitros moet worden verzorgd) is veel ingewikkelder dan het draaiboek suggereert.
- CRAS kampte aanvankelijk met onduidelijkheid over de opdracht: het assisteren van Mitros, dan wel leidend zijn van CRAS? Op basis van de ervaringen in het GBT (terugnemen van regie op communicatie en opvang) is de regie genomen. Als we de situatie rondom het asbestincident beschouwen als een zaak tussen twee externe partijen dan heeft de gemeente geen rol. Het gevaar is, dat de gemeente verwachtingen schept omtrent verantwoordelijkheden. Het belang van de bewoners gaf de doorslag.
- De voorbereidingen hebben tijd geveegd. Het CRAS-proces staat niet op zichzelf, maar kent ook raakvlakken met Juridische Zaken (JZ) en Financiën. Er was meteen een intensief contact met JZ, Financiën en Publieke Diensten, waarbij de afstemming met JZ de belangrijkste was.
- CRAS is een ingewikkeld vakgebied. De procedure veranderde in de asbestcasus per dag, door voortschrijdend inzicht. Daarmee nam het risico op fouten toe hetgeen er toe leidde dat de twee medewerkers, die administratieve ondersteuning hadden, de registratie en de werkzaamheden daaromheen hoofdzakelijk zelf hebben verzorgd. Dat maakt het proces kwetsbaar.
- De verrichte werkzaamheden zijn hoofdzakelijk dienstbaar aan derden, zoals betrokkenen en verzekeringsmaatschappijen. Daarnaast is het genereren van bestuursinformatie (beeldvorming omtrent de aard en omvang van de schade) doel. In deze casus komt daar bij, dat CRAS in gezamenlijkheid met Juridische Zaken de positie van de gemeente moest bepalen en borgen. Dat geldt overigens niet alleen als een derde partij betrokken is, het moet ook in een geval van een enkele relatie met burgers of één wederpartij.

#### Aanbevelingen

- De CRAS-medewerkers nemen het proces onder de loep met als doel optimaal gebruik te maken van de opgedane ervaringen en regiobreed tot een nieuwe invulling van het proces te komen. Het proces moet worden geherdefinieerd om het belang van het genereren van managementinformatie beter te kunnen uitvoeren, inhoudelijke sturing op de afwikkeling te kunnen verstevigen en om de financiële en juridische gevolgen van genomen of te nemen beslissingen te kunnen taxeren.
- Draaiboek Schaderegistratie herzien.

## 3.5 Milieuzorg

### Algemeen: het proces Milieuzorg

Het doel van het proces Milieuzorg wordt in het Crisisbeheersingsplan als volgt omschreven:

Om tijdens en na afloop van een ramp of zwaar ongeval, waarbij sprake is van een emissie of uitstroom van schadelijke stoffen, de nadelige gevolgen voor het milieu te voorkomen, te beperken en te saneren.

Procesverantwoordelijke is de directeur van de Dienst Stadsontwikkeling. Het proces Milieuzorg kent een kanspiket en is bereikbaar via de calamiteitendienst bouwen. Het proces zorg voor een veilige openbare ruimte maakt ook gebruik van deze calamiteitendienst (gezamenlijk piket technische diensten). Gelet op de aard van de verontreiniging is de zorg voor de veilige openbare ruimte in dit geval meegenomen in het proces milieuzorg.

### Hoe is het verlopen

- Voorafgaand aan de asbestcrisis was de afdeling Toezicht en Handhaving (Stadsontwikkeling, Publieke Dienstverlening) reeds betrokken bij de asbestsanering vanuit haar taak als vergunningverlener en toezichthouder en handhaver op asbestsloop trajecten.
- Op zondagochtend is de behandelend ambtenaar gebeld door Mitros dat de corporatie 48 snel woningen wilde ontruimen. De behandelend ambtenaar heeft verwezen naar de piketdienst bouwen, die vervolgens heeft verwezen naar het piket van OOV ( 10.30 u)
- Vervolgens is dezelfde medewerker door de OvDbev gebeld om 13:30 uur om naar het CoPI te komen. Dat is gebeurd, maar hij heeft aanvankelijk geen rol van betekenis kunnen spelen. Wel heeft hij later op de avond ondersteund bij de eerste metingen door Sanitas.
- Het proces Milieuzorg is formeel (op advies van de afdeling) op maandag 23 juli door het GBT in werking gesteld. Het besluit van het GBT is met enige vertraging gecommuniceerd naar de afdeling.
- Ondanks vakantietijd waren de juiste medewerkers beschikbaar, al zijn ze soms van vakantie teruggedroepen. Wel had meer gewisseld kunnen worden bij vertegenwoordigers in het ROT en het GBT (tevens hoofd Actiecentrum).
- Een echt Actiecentrum is pas ingericht op het moment dat er zodanig veel gegevens binnenkwamen (tienduizenden) die zorgvuldig gecontroleerd, beoordeeld en gearhiveerd moesten worden (27 juli) Ook hier liepen de rollen van toezichthouder en milieuzorgmedewerker in het kader van de crisisbeheersing door elkaar. Dit werd door de medewerkers niet als probleem ervaren, maar gaf bij anderen soms verwarring.
- De gegevensverstrekking door Mitros verliep problematisch. Gemeentelijke medewerkers waren dag en nacht beschikbaar om gegevens te beoordelen die vervolgens ondanks toezeggingen niet kwamen.

### Analyse

- Bij crisisbeheersingsprocessen zal de afdeling vaak ook onderdeel zijn van de voorgeschiedenis. Daarnaast heeft de afdeling een handhavende rol namens het College. Dit scheidt soms verwarring. Uitgangspunt is dat bij een opschaling van deze omvang de crisisorganisatie leidend is en toezicht en handhavingstaken slechts ondersteunend moeten worden ingezet. Zo is overigens ook gehandeld.
- Elke crisis is anders en dan zijn andere mensen nodig. In deze crisis was bijvoorbeeld vooral het controleren van de meer dan tienduizend meetgegevens een belangrijk item.
- Het proces Meten en Waarnemen van de Brandweer kent een overlap met het proces Milieuzorg. Doordat de Brandweer minder bekend is met asbest, zijn in eerste instantie niet altijd de juiste onderzoeken uitgevoerd volgens de juiste protocollen.
- De afdeling Toezicht en Handhaving van de Bebouwde Omgeving heeft regelmatig te maken met calamiteiten en incidenten. De omvang van het asbestincident en met name de gegevens verstrekking en de afwijkende besluitvormingsstructuur maakten de situatie tot een nieuwe ervaring. De werkzaamheden in het kader van de asbestsanering lopen overigens nog steeds door en zijn ingebed in de projectorganisatie Nafase en in de reguliere organisatie.
- De Milieuzorgorganisatie signaleert dat zij tot voor kort (Tunnel A2) nooit is ingeschakeld bij oefeningen. Wel houdt de afdeling zelf meer theoretische oefeningen en is het deels ook dagelijks werk.

### Aanbevelingen

- Laat het proces milieuzorg eerder in werking treden bij milieu-incidenten (waaronder asbest):
  - Voorkomen verdere schade
  - Voorkomen blootstelling
  - Kennis van omgaan met dit soort verontreinigingen

- Communiceer de rolverdeling tussen calamiteitendienst Bouwen en het proces Milieuzorg beter met andere betrokkenen bij de crisisbeheersing.
- Onderzoek de noodzaak van een piketdienst voor milieuzorgmedewerkers en hoofden Actiecentra.
- Benoem tijdens een crisis personen die rollen zouden kunnen vervullen in ROT, GBT en in persconferenties.
- Zorg tijdens een crisis voor een betere afstemming tussen het brandweerproces Waarnemen en meten, en het gemeenteprocess Milieuzorg.
- Organiseer oefeningen die relevant zijn voor Milieuzorg en betrek hen daarbij. Daarbij kan meteen de samenloop met de brandweerprocessen nader worden onderzocht.

## 3.6 Nazorg (nafase)

### Algemeen: het proces Nazorg (nafase)

Het doel van het proces Nazorg wordt in het Crisisbeheersingsplan als volgt omschreven:

Het bieden van gerichte nazorg voor slachtoffers van een ramp / calamiteit. Het opheffen dan wel voorkomen van (blijvende) problemen of schade op lichamelijk, geestelijk en maatschappelijk terrein d.m.v. het verlenen medische nazorg (psychosociaal). Het bieden van maatschappelijke nazorg (administratief, juridisch, financieel-economisch).

Tot de doelgroep behoren (in)direct getroffen, hulpverleners (ook eigen personeel), naasten van de slachtoffers.

Procesverantwoordelijke van het Nazorgtraject is de Directeur Bestuurs- en Concerndienst.

'Nazorg' is overigens een te beperkte aanduiding van waar het in dit proces om draait. Na de rampen in Enschede en Volendam concentreerde de voorbereiding van nazorg zich in belangrijke mate op het instellen van een Informatie- en adviescentrum (IAC). Inmiddels is crisisbeheersend Nederland er van overtuigd dat een betere naam voor het proces Nafase is. Binnen Nafase valt Nazorg (waarbinnen op zijn beurt eventueel een IAC valt), het nu nog zelfstandig onderscheiden proces CRAS, Juridische Zaken, Financiën, (psychosociale) zorg en wederopbouw. In het vervolg zullen we Nafase en Nazorg (als onderdeel van Nafase) onderscheiden.

De gemeente Utrecht heeft de afgelopen twee jaren geïnvesteerd in het opbouwen van het nazorgproces en verbeteren van het draaiboek Nazorg. Leidinggevenden van de wijkbureaus en wijkservicecentra hebben deelgenomen aan een opleidingstraject Nazorg.

#### Hoe is het proces verlopen?

- Vanuit het ROT is op woensdag 25 juli contact gezocht met het PMB om de start van het proces in te leiden. Spoedig daarna was er contact tussen medewerkers van enkele diensten en werd een eerste inventarisatie gemaakt van wie in de Nafase een rol zouden spelen.
- Op maandag 30 juli was er een bijeenkomst met het doel een dag later een advies in het GBT te kunnen geven over de opbouw van het nafasetraject.
- Op 31 juli nam het GBT een besluit tot het oprichten van een IAC in het Wijkservicecentrum, met het doel een laagdrempelige één-loketfunctie te creëren en registratie bij te kunnen houden.
- De verwachting was toen, dat het IAC maandag 6 augustus zou kunnen openen. Vanaf donderdag 2 augustus functioneerde het wijkservicecentrum echter al als vijfde informatiepunt naast de

punten in de vier hotels. Het IAC draaide zich dus alvast warm. Na de afschaling op 3 augustus was vooral de overkomst van een vertegenwoordiging van Mitros een nuttige uitbreiding.

- Voor het IAC is een plan van aanpak gemaakt, niet voor reeds draaiende processen als CRAS en Milieu. Dit plan van aanpak is op 3 augustus goedgekeurd.
- Vanaf de eerste week heeft een coördinator van het PMB de opbouw van het nafasetraject op zich genomen. In de tweede week werd een projectleider ingeschakeld, die kwartiermaker werd voor de definitieve projectleider die op vrijdag 3 augustus begon. Vanwege vakanties was er niet direct één projectleider beschikbaar.
- De GG&GD nam de nazorg psychosociale hulpverlening over van de GHOR.

#### Analyse

- De eerste coördinator voor de opbouw was niet eerder bij het proces betrokken en had dus geen kennis van de crisisbeheersingprocessen.
- In een crisis is de Algemeen Commandant Bevolkingszorg opdrachtgever voor het Project Management Bureau (PMB). Daardoor is de afstand tussen IAC en het ROT/GBT groot. De zeggenschap van de coördinator werd in de beginfase met terughoudendheid geaccepteerd door het wijkservicecentrum; het liefst wilde het wijkservicecentrum rechtstreeks bij ROT en GBT aan tafel. Er is gezocht naar een heldere taakverdeling tussen projectleider Nazorg en Projectleider IAC. De deling van die twee functies wordt door beiden onderschreven.
- Het wijkservicecentrum (of beter: de wijkbureaus in het algemeen) hebben tot nu toe geen vaste rol in de crisisbeheersingsorganisatie.
- De opbouw van het IAC was door de door het GBT gewenste openingstijden in combinatie met de vakantieperiode moeilijk rond te krijgen.

#### Aanbeveling

- In de toekomst zal het PMB een vakantiespreiding regelen waardoor de aanwezigheid van deskundige medewerkers wordt gewaarborgd.

### Hoe verliep de overgang van crisisorganisatie naar nafase?

- Er werd pas afgeschaald, toen het nazorgtraject kon starten: het GBT/ROT werd vervangen door een stuurgroep en een projectgroep. Op 3 augustus 2012 nam de projectleider Nafase zijn werk van de kwartiermaker over.
- Pas 2 of 3 dagen na de afschaling stond de projectorganisatie nafase. Zeker in vakantietijd is een goede overdracht van crisisorganisatie naar nafase cruciaal: die overdracht was nu te beperkt.
- Vanuit Enschede<sup>7</sup> kwam er een aanbod voor assistentie. Op 1 augustus kwam een delegatie om ervaringen te delen. In overleg met Enschede is het informatiesysteem RISE aangeschaft (waarvan Enschede de leverancier is); op 6 augustus volgde instructie door Enschedese collega's aan de medewerkers over het gebruik. We beslissen nog of het gebruik (lees: de licentie) na 1 januari 2013 wordt gecontinueerd.

#### Analyse

- De omschakeling van crisisorganisatie naar de nazorgfase was voor PMB en Wijkservicecentrum abrupt. Afschalen betekent voor de gemeente 'omschakelen en doorgaan', niet: naar huis gaan.
- De informatie-uitwisseling met en tussen IAC, wijkservicecentrum, Mitros en informatiepunten in de hotels verliep moeilijk.

---

<sup>7</sup> De gemeente Enschede heeft na de vuurwerkramp grote ervaring opgedaan met nazorg en met een IAC in het bijzonder.

- Randvoorwaarden voor het goed functioneren van dit IAC: een bemenste frontoffice en backoffice, een asbestdeskundige van de GG&GD, aanwezigheid van Communicatiemedewerkers, zorgaanbieders, aanwezigheid van Mitros, functionerend RISE-informatiesysteem.

#### **Aanbevelingen Nazorg**

- Eerder oproepen of waarschuwen van het proces Nazorg.
- Wijkbureau/wijkservicecentrum moeten eerder worden ingeschakeld.
- Het wijkgericht werken moet een plaats krijgen in de crisisbestrijding die verder gaat dan de nafase, in verband met de grote afstand tussen wijk en crisiskolom.
- Het draaiboek herzien.
- Nafase uitbouwen in het kader van de regionale Doorontwikkeling gemeenteprocessen.
- Het IAC wordt afzonderlijk geëvalueerd.



# 4 Achtergrondinformatie

Dit hoofdstuk geeft een schets van de recente ontwikkelingen in de crisisorganisatie. Tegen deze achtergrond speelde het asbestincident zich af. De ervaringen die tijdens het incident zijn opgedaan, zoals beschreven in de eerdere hoofdstukken, zijn op hun beurt van invloed op de ontwikkelingen.

## 4.1 Vernieuwingen in de organisatie

### **Gemeentelijk coördinatieteam**

In de meeste organisatieschema's is tussen het ROT en de gemeentelijke processen/actiecentra een Gemeentelijk Coördinatie Team (GCT) getekend.

De taakomschrijving was als volgt (uit het Crisisbeheersingsplan):

"De aanwijzingen vanuit het Regionaal Operationeel Team (ROT) worden via de Sectie Gemeente van het ROT uitgezet naar het Gemeentelijk Coördinatie Team, dat optreedt als een crisis-MT. Het GCT bestaat uit de directeuren van diensten die met de uitvoering van de gemeentelijke processen zijn belast. Zij kiezen uit hun midden een voorzitter (of wijzen een niet-procesverantwoordelijke directeur aan als voorzitter). Het GCT geeft leiding aan de uitvoeringscoördinatie van de gemeentelijke processen, binnen de afstemmingsvoorwaarden van de Operationeel Leider. De directeuren van de betrokken gemeentelijke diensten richten ten behoeve van de uitvoeringscoördinatie per deelproces een monodisciplinair actiecentrum in."

Tijdens een oefening in april 2007 waarin het GCT een rol speelde tussen ROT en processen, werd geconcludeerd, dat het GCT de communicatielijnen tussen ROT en processen in de weg zat. Het GCT is daarom, in afwijking van wat in de regio gebruikelijk is, uit de lijn gehaald. Bijeen komen van het GCT is niet meer aan een GRIPfase gekoppeld, maar aan de vraag of vier of meer gemeentelijke processen zijn geactiveerd. Het GCT faciliteert dan op het vlak van tijd, geld, mensen en middelen. De bij die processen behorende directeuren worden door de hoofden van de actiecentra of de pikethouders geïnformeerd, maar niet meer centraal gealarmeerd. Het GBT kan besluiten dat het GCT bijeen moet komen.

In de asbestcasus, die lang duurde, hebben zich zaken voorgedaan waar het GCT mogelijk een rol had kunnen spelen: de inzet van middelen als tijd, geld en mensen. Vanuit het ROT is dit niet goed aan te sturen; de ACbev zou dergelijke zaken moeten kunnen 'wegzetten' naar een daarvoor geschikt team.

### **Doorontwikkeling gemeentelijke processen**

De raad is in juni 2012 geïnformeerd over de komende regionale modernisering van de 'klassieke' gemeentelijke crisisbeheersingsprocessen.

De landelijke opbouw van gemeentelijke processen dateert uit de jaren '80 van de vorige eeuw toen de Bescherming Bevolking werd afgeschaft. Generaties rampen- en crisisbeheersingsplannen zijn sindsdien uitgegaan van de indeling in de acht gemeentelijke processen die hiervoor meermalen zijn genoemd. Ook onze eigen ervaringen zijn aanleiding tot heroriëntatie: met welk doel zetten we de registratie van slachtoffers in, wanneer is iemand eigenlijk een slachtoffer dat geregistreerd moet worden? In hoeverre is het nog nodig dat de overheid verwanteninformatie organiseert nu vrijwel iedereen een GSM op zak heeft? De veiligheidsregio's Flevoland, Gooi- en Vechtstreek en Utrecht hebben gezamenlijk de discussie geopend over een heroverweging. In 2012 overleggen de VRU-gemeenten onder leiding van de VRU over de processen, waarbij de relatie wordt gelegd met de formulering van een nieuw Regionaal Crisisplan, en

gekeken wordt naar landelijke ontwikkelingen op het gebied van professionalisering en naar projecten van het Veiligheidsberaad met het doel gemeentelijke crisisbeheersing verder op orde te brengen. We beoordelen opnieuw welke processen in welke omstandigheden nut hebben, en hoe we die dan (lokaal, maar ook in regioverband) het best kunnen organiseren. Geen enkel proces wordt volledig 'afgeschaft'. Naar het zich laat aanzien zullen als afzonderlijk (gemoderniseerd) proces in stand blijven: Communicatie, Opvangen en Verzorgen, Slachtofferregistratie en Nazorg. De overige processen zullen naar wij nu verwachten niet meer als afzonderlijke processen voortbestaan, maar als onderdeel van de Nafase, waarin ook strategisch-juridische advisering een vaste plaats moet krijgen. Andere zullen meer vanuit 'het normale werk' worden ingezet in de crisisbeheersing, dan wel op projectmatige basis worden geactiveerd.

Het bouwen van een Team Bevolkingszorg zal in deze ontwikkeling worden meegenomen.

In deze veranderingen zal de positie van wijkbureaus/wijkservicecentra moeten worden meegenomen.

### **Team Bevolkingszorg**

In het Besluit Veiligheidsregio's is een Team Bevolkingszorg voorzien.

#### 3. Artikel 2.1.3

4. 1. Een team bevolkingszorg bestaat uit de door het college van burgemeester en wethouders aangewezen functionarissen, van wie één functionaris is belast met de leiding van het team, één functionaris met het informatiemanagement, en één functionaris met de coördinatie van de voorlichting.

5. 2. Een team bevolkingszorg zorgt dat de volgende taken worden uitgevoerd:

6. a. het geven van voorlichting aan de bevolking;

7. b. het voorzien in opvang en verzorging van de bevolking;

8. c. het verzorgen van nazorg voor de bevolking;

9. d. het registreren van de slachtoffers

10. e. het registreren van schadegevallen, en

11. f. het adviseren van het regionaal operationeel team

Dit team is in Utrecht nog niet als zodanig ingericht; in feite bestaat het uit de leidinggevenden die ook nu al de processen aansturen. Te overwegen valt bij het reorganiseren van de gemeentelijke processen in het kader van de Doorontwikkeling de taken (die nu slechts voor een deel ad hoc zijn opgelost door de loco-gemeentesecretaris en de adviseur OOV in het GBT) toe te voegen aan het Team Bevolkingszorg. Dan gaat het om onderwerpen als tijd, geld, middelen, personeel (aflossing, inzet vanuit andere diensten), informeren van de niet direct bij de crisis betrokken organisatie, wat doet de crisis met de rest van de gemeente.

## **4.2 Opleidingen**

Na het trapincident in 2006 heeft Utrecht een intensief opleidings-, oefen-, en trainingstraject (OTO) gevolgd en zijn processen en draaiboeken tegen het licht gehouden. Ook los van het trapincident heeft de VRU een intensief OTO-pakket aangeboden waar vele medewerkers gebruik van hebben gemaakt. Omdat we onze verrichtingen in het volgsysteem van OTO hebben bijgehouden, konden we vorig jaar nog berekenen dat we meer dan driehonderd mensen hebben met één of andere vorm van basis- of procesopleiding, dan wel training en oefening. In totaal zijn bijna vierhonderd mensen gelieerd aan de crisisorganisatie. Dat maakt dat we in kwantitatieve zin veel aan kunnen. Echter als de crisis precies in het diepst van de vakantieperiode plaats vindt is een groot deel van de mensen is weg.

Het Utrechtse opleidingstraject van de laatste jaren, al dan niet in VRU-verband, heeft vruchten afgeworpen, ook voor de kwaliteit van de beschikbare mensen. Het management heeft tijdens de asbestcrisis een enkele keer iemand moeten vervangen, omdat de betrokkene niet was opgewassen tegen de druk, ook al was het een vakman/vrouw.

In een crisisteam heb je rolvaste, inhoudelijk goede teamplayers nodig die onder druk goed blijven functioneren.

Daartegenover staan in deze casus niet opgeleide mensen, van niet in de crisisorganisatie betrokken diensten, die goed hebben bijgedragen: onderschat niet het verborgen talent onder de medewerkers. Naast het betrekken in de crisisbeheersing van medewerkers door opleidingen is het minstens zo belangrijk om goed te weten welk stevige, kundige, doortastende en elders inzetbare medewerkers we in onze organisatie hebben; er is immers ook veel werk verzet dat niet past in de hokjes van de traditionele gemeentelijke crisisprocessen. Juist voor die mensen zouden we een basisbegrip van werken in crisistijd moeten verzorgen. Aan motivatie ontbrak het nadrukkelijk niet.

Voor de denkrichtingen in de komende 'doorontwikkeling bevolkingszorg' kan deze ervaring nuttig zijn, óók voor de andere gemeenten in de Veiligheidsregio Utrecht.

Ondanks de behaalde resultaten is er zorg over de kwaliteit van mensen die sommige cruciale posten moeten bezetten. Het gaat niet alleen om opleiding, training en oefening. Het gaat ook om het kunnen functioneren in een team onder druk, het overeind blijven tegenover andere partijen (voldoende rust en gezag uitstralen) en het kunnen improviseren in vreemde omgevingen. Dit vraagt een goede mix tussen opleiding en aanpassingsvermogen, handigheid, kennis van de gemeente en de omgeving, en ervaring.

## 4.3 Draaiboeken

Een van de conclusies na het trapincident was dat we te veel afhankelijk waren van improvisatie, met andere woorden: de draaiboeken moeten beter. Nu lijkt het vermogen tot goed improviseren te verkiezen boven een gedetailleerd draaiboek waarin je de realiteit van de crisis niet kunt opzoeken.

In de eerdere hoofdstukken zijn meerder opmerkingen gemaakt over de draaiboeken. Enkele gedachten herhalen we hier: niet op de Utrechtse situatie toegesneden, de praktijk is ingewikkelder dan het draaiboek doet voorkomen, en vooral: de er in opgetekende telefoon- en naamgegevens zijn verouderd (V&I, Nazorg).

Dat er naast de draaiboeken instructies, piketmappen, telefoonlijstjes e.d. bestaan, is veelzeggend. De draaiboeken voldoen kennelijk niet om het werk goed te kunnen uitvoeren, daarom worden per proces eigen informatiebundels gecreëerd die in de leemte voorzien, en die veel dicht bij de gebruikers staan. Dat de delen 4 verouderen is in hun aard ingebakken: ze worden voor vier jaar vastgesteld, maar bevatten namen, telefoonnummers, adressen met de daar aanwezige voorzieningen en bereikbaarheidsgegevens etc. die na korte tijd al onbetrouwbaar zijn. De delen 4 kún je in theorie ieder half jaar actualiseren, maar dat gebeurt in de praktijk niet, daarvoor zijn ze te dik en te ingewikkeld. Daarmee worden draaiboeken niet een oplossing maar een risico.

Hoe meer draaiboeken en protocollen er worden vastgesteld, hoe minder ze worden gebruikt. Ze bieden schijnzekerheid in de vaststellingsfase maar zijn een risico in de gebruiksfase.

De herziening van de gemeentelijke processen op regionaal niveau is een logisch moment om alle processen en alle draaiboeken tegen het licht te houden.

De draaiboeken worden bij de herziening van het Regionale Crisisplan 2013 gemoderniseerd. De asbestervaringen worden daarin meegenomen. De verwachtingen die we omtrent plannen en draaiboeken

koesteren moeten we bijstellen: het valt op dat draaiboeken tijdens een crisis nauwelijks worden gebruikt en dat ze onvoldoende antwoorden en houvast geven. Kwetsbare onderdelen worden verplaatst naar piket-werkmappen, wat meteen gelegenheid biedt ze meer op de lokale situatie aan te passen.

# 5 BIJLAGE

## 5.1 Gebruikte afkortingen

ABU: Automatiseringsbedrijf Utrecht, een onderdeel van de gemeentelijke Dienst Ondersteuning  
ACbev: Algemeen Commandant Bevolkingszorg, gemeentelijk lid van het ROT, stuurt de gemeentelijke processen aan.  
AC: Actiecentrum, in deze casus komt het Actiecentrum Voorlichten en Informeren ter sprake  
BCA: Bestuurscommunicatieadviseur  
DO: Dienst Ondersteuning, gemeentelijke dienst, daarbinnen vallen afdelingen als Communicatie, DIV en ABU  
CoPI: Commando Plaats Incident, komt bijeen vanaf GRIP1 nabij de plaats van het incident  
COT: Instituut voor Veiligheid en Crisismanagement (voorheen Crisis Onderzoeksteam), hier slechts genoemd als onderzoeker voor Mitros)  
COV: Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid, de locatie van Meldkamer, ROT en GBT  
CRAS: Centrale Registratie en Afhandeling van Schade, een gemeentelijk crisisbeheersingsproces  
CRIB: Centraal Registratie en Informatiebureau, voert slachtofferregistratie uit, een gemeentelijk crisisbeheersingsproces  
DIV: Documentaire Informatievoorziening, afdeling van de gemeentelijke Dienst Ondersteuning  
DMO: Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, uitvoerder van O&V  
GBT: Gemeentelijk Beleidsteam, voorgezeten door burgemeester  
GCT: Gemeentelijk Coördinatieteam  
GG&GD: Gemeentelijke Geneeskundige- en Gezondheidsdienst  
GHOR: Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio  
GRIP: Gecoördineerde Regionale Incidentenbestrijding Procedure  
GROP: GG&GD Rampen Opvang Plan  
GVU: Openbaar vervoerbedrijf in de stedelijke agglomeratie Utrecht (voorheen Gemeentelijk Vervoerbedrijf Utrecht)  
HAC: Hoofd Actiecentrum Communicatie  
IAC: Informatie- en Advies Centrum, centrum voor bewoners, onderdeel van het gemeentelijk crisisbeheersingsproces Nazorg, in deze casus gevestigd in het wijkservicecentrum Zuidwest  
ICT: Informatie- en Communicatietechnologie  
JZ: Juridische Zaken, een afdeling van de Bestuurs- en Concerndienst  
KCC: Klant Contact Centrum, callcenter, onderdeel van de Dienst Burgerzaken en Gemeentebelastingen, vervult een rol in de publieksinformatie als onderdeel van V&I  
LCMS: Landelijk Crisismanagement Systeem, netcentrisch informatiesysteem  
NAW: Naam, adres en woonplaats  
O&V: Opvangen en Verzorgen, gemeentelijk crisisbeheersingsproces  
OL: Operationeel leider, voorzitter van het Regionaal Operationeel Team  
OvDbev: Officier van Dienst Bevolkingszorg (lid van het CoPI)  
OvD-B: Officier van Dienst Brandweer (lid van het CoPI)  
OvD-G: Officier van Dienst Geneeskundig (lid van het CoPI)  
OvD-P: Officier van Dienst Politie (lid van het CoPI)  
OOV: de afdeling Openbare Orde en Veiligheid (Bestuurs- en Concerndienst, gemeente Utrecht)  
OTO: Opleiden, Trainen en Oefenen

PMB: Project Management Bureau, uitvoerder van het gemeentelijk crisisbeheersingsproces Nafase  
Q&A: Questions and Answers, lijst met veel gestelde vragen met de bijbehorende antwoorden  
RBT: Regionaal Beleidsteam (komt vanaf GRIP4 bijeen bij een bovenlokale crisis, wordt in dit rapport slechts genoemd, is niet in actie geweest)  
RGF: Regionaal geneeskundig functionaris (hoofd van de geneeskundige kolom, adviseur van de burgemeester in het GBT)  
RISE: Rampen Informatie Systeem Enschede, registratiesysteem voor de nafase  
RIVM: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, valt onder het Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Sport  
ROT: Regionaal Operationeel Team, komt bijeen vanaf GRIP2 in het COV-gebouw  
RTV Utrecht: Radio en Televisie Utrecht, regionale omroep die kan worden ingeschakeld als 'rampenzender'  
SH: Stichting Slachtofferhulp, draagt bij aan de psychosociale hulpverlening  
T&H: Toezicht en Handhaving (thans Toezicht en Handhaving Bebouwde Omgeving, VTH), onderdeel van Stadsontwikkeling, Publieke Diensten, uitvoerder van het gemeentelijk crisisbeheersingsproces Milieuzorg  
V&I: Voorlichten en Informeren, gemeentelijk crisisbeheersingsproces, ook wel aangeduid met de term Communicatie of Crisiscommunicatie  
VRU: Veiligheidsregio Utrecht  
WOB: Wet Openbaarheid van Bestuur