

BOB in het beleidsteam

*Onderzoek naar de mate van geschiktheid van de BOB-methode
binnen het beleidsteam.*





MULTI – OPLEIDINGEN CRISISBEHEERSING

BOB in het beleidsteam

masterthesis

**Onderzoek naar de mate van geschiktheid van de BOB-methode
binnen het beleidsteam.**

Master of Crisis and Public order Management, Leergang 5

Angélique de Regt

Studentnummer: 339958

Tel nr: 06 512 72 830

angelique.de.reg@haarlemmermeer.nl

Begeleider: Mr. Drs. W. Jong, Nederlands Genootschap van Burgemeesters

Kernopgave 5202985

Status: definitief, versie 1.0

26 oktober 2016

Copyright © A.M.M. de Regt, oktober 2016, Lisse

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
Samenvatting.....	6
Hoofdstuk 1 Inleiding	13
Hoofdstuk 2 Onderzoeksonderwerp en – aanleiding.....	15
2.1. Toelichting onderwerp.....	15
2.2. Aanleiding onderzoek.....	15
Hoofdstuk 3 Probleemstelling en onderzoeksvraag	17
3.1. Beschrijving probleemstelling	17
3.2. Onderzoeksvraag en deelvragen.....	17
Hoofdstuk 4 Onderzoeksmethode en verantwoording.....	18
4.1 Onderzoeksmethoden en -technieken	18
4.2 Bronnen.....	19
4.3 Maatschappelijke relevantie	21
4.4 Wetenschappelijke relevantie.....	22
4.5 Validiteit en betrouwbaarheid	22
4.6 Navolgbaarheid.....	22
4.7 Onderzoekperiode.....	23
4.8 Wijzigingen ten opzichte van het onderzoeksplan.....	23
Hoofdstuk 5 Wetenschap over crisisbesluitvorming op strategisch niveau	24
5.1. Begrippen	24
5.2. Internationale literatuur taken strategische crisisleiders	27
5.3. Wetenschappers over crisisbesluitvorming in Nederland	31
5.4. Toepassing van de theorie (taken van het beleidsteam)	41
Hoofdstuk 6 Wettelijk kader en bronnen uit crisisplannen	45
6.1 Wettelijke taken burgemeester en beleidsteam.....	45
6.2 Planvorming taken burgemeester en BT Kennemerland en Amsterdam-Amstelland	46
6.3 Resultaten analyse BT-agenda's t.o.v. de taken	49
6.4 Conclusie planvorming in relatie tot de taken van het beleidsteam.....	50
6.5.1. Theorie/gedachte achter de BOB-methode.....	51
6.5.2. Toepassing BOB-methode in Nederlandse situatie	52
Hoofdstuk 7 Casusonderzoek taakelementen in evaluatierapporten	57
7.1 Cellenbrand op Schiphol Oost (27 oktober 2005)	57
7.2 Vliegtuigcrash Turkish Airlines (25 februari 2009).....	58
7.3 Troonwisseling te Amsterdam (30 april 2013).....	59
7.4 Crisisoverleg op 21 juli 2014 nazorg incident vlucht MH17 (17 juli 2014)	60
7.5 Grootschalige en langdurige gasstoring in Velsen-Noord (15 januari 2015).	61
7.6 Conclusie casusanalyse.....	63
Hoofdstuk 8 Resultaten interviews	68
Hoofdstuk 9 Discussie.....	73
Hoofdstuk 10 Conclusies	76
Hoofdstuk 11 Aanbevelingen.....	84
Bijlage 1 Literatuurlijst	86
Bijlage 2 Lijst van geïnterviewden	93
Bijlage 3 Interviewvragen	94
Bijlage 4 Hoofdstructuur crisisbeheersing.....	95
Bijlage 5 Beschreven taken van burgemeester en beleidsteam VRK en VrAA	98
Bijlage 6 Analyse tabel taakelementen versus theoretisch kader	101
Bijlage 7 Analyse taakelementen in BT-agenda's	103
Bijlage 8 Standaard BT-agenda	105
Bijlage 9 Lijst met afkortingen.....	106

Voorwoord

Wat is het toch leuk om te studeren!

Het verrijkt je kennis en ervaring door theorie te lezen maar ook de vele gesprekken over de inhoud van het vak. In dit geval crisisbeheersing. Ik heb dan ook met veel plezier de kansen aangepakt die een thesis geven. Ik denk aan de interessante en inspirerende interviews met mensen waarmee je niet dagdagelijks praat over crisisbeheersing en hoe zij de crisisorganisatie ervaren. Maar ook de gedachtewisselingen met vele (oud-)collega's en medestudenten die mij inspiratie voor mijn thesis gaven. Mijn moeder zegt en mijn vader zei niet voor niets altijd 'je moet blijven leren'. En dan gaat het om blijven leren. Als mens, in het werk en op z'n tijd ook een studie of cursus. En het is zeker waar. **#lerenisleuk**

Deze thesis is tot stand gekomen dankzij hulp van vele mensen. Maar het begint eerst met mijn werkgever, gemeente Haarlemmermeer. Ik ben Linda Bouw dank verschuldigd vanwege haar bereidheid om mij deze opleiding te laten volgen. Ook veel dank aan mijn collega's van de gemeente Haarlemmermeer, Veiligheidsregio Kennemerland en Schiphol-partijen. Zij hebben een stapje harder gelopen, omdat ik vele dagen naar college ben geweest en de laatste tijd voor deze thesis geregeld afwezig was. Ik hoop dat de resultaten zichtbaar zijn in ons dagdagelijkse werk èn tijdens een (mini-)crisis.

Ten aanzien van deze thesis wil ik een aantal mensen bedanken voor hun bijdrage. Alle geïnterviewde mensen ben ik dank verschuldigd voor hun medewerking en leerzame gesprekken die wij hebben gevoerd. Ook degenen die mij aan documentatie hebben geholpen. Wouter, veel dank voor het vertrouwen dat ik kreeg om dit onderzoek te mogen doen. Ook bijzonder dank voor je meedenken en je feedback op alle concepten van deze thesis. Jos Ketelaars, jij ook bedankt voor het 'tegedenken' en het meelezen op de inhoud en schrijfstijl. Menno van Duin, hartelijk bedankt voor jouw bijdrage als tweede lezer met ongekende 'snelle service'. Mijn zus Simone en Peter Stolker, dank je wel voor de 'taalcheck'. En als laatste wil ik Geert, Anna, mijn moeder en verdere familie bedanken voor de steun en het begrip dat een thesis voorbereiden en schrijven veel tijd vraagt. En stel dat we in december 2016 een jongetje krijgen; dan zouden we het bijna Bob moeten noemen. 😊

Ter afronding. Veel dank aan alle docenten, mijn medestudenten en het onderwijsteam MCPM5, voor hun bijdrage aan mijn ontwikkeling en mooie tijd. Ook dank voor het feit dat het mogelijk was om deze thesis in een kortere periode als gebruikelijk te realiseren.

Samenvatting

In deze thesis wordt de geschiktheid van de BOB-methode voor het beleidsteam (BT) onderzocht. De taken en bevoegdheden van het BT liggen voornamelijk op het terrein van strategische vraagstukken, betekenisgeving en zingeving/communicatie. Het Commando Plaats Incident (CoPI) richt zich op operationele zaken en het Regionaal Operationeel Team (ROT) neemt het effectgebied voor zijn rekening. De BT-taken zijn daardoor meer strategisch en bestuurlijk van aard, dan de taken van het CoPI en ROT. De vraag kan gesteld worden of een andere focus ook een ander besluitvormingsmodel vereist.

De vraagstelling betreft of de BOB-methode wel of niet de doelen van het BT ondersteunt. En daarmee of de BOB-methode, als besluitvormingsmodel, de leden van het BT helpt bij het doel om de burgemeester te ondersteunen.

De BOB-methode behandelt alle onderwerpen in drie stappen, eerst beeldvorming door iedereen, vervolgens beoordeling van alle onderwerpen en daar de beslispunten uit halen. Tot slot heeft de BOB-methode als doel het genereren van groepsbesluiten en hier gezamenlijk uitvoering aan geven.

Voor dit onderzoek is internationale literatuur geraadpleegd en wat er vanuit de Nederlandse situatie over is geschreven. Daarnaast is onderzoek gedaan naar wetgeving, regionale planvorming en zijn evaluaties van vijf casus geanalyseerd. Tenslotte zijn vijftien interviews gehouden met burgemeesters, leden BT en operationeel leiders (OL).

Taken beleidsteam

Op grond van de literatuurstudie (internationaal en Nederlands) is het inzicht dat het beleidsmatig georiënteerde crisisteam (BT) als doel heeft de taken uit te voeren voor strategische besluitvorming en de kaderstelling voor de crisiscommunicatie (tijdens de 'acute crisissituatie' en nazorg-fase). De burgemeester neemt uiteindelijk de besluiten, op onderwerpen met wettelijke beslissingsbevoegdheid van beleidsteamleden na (bijvoorbeeld de dijkgraaf).

De taken van het beleidsteam zijn:

1. *Situatiebepaling*: Overzicht hebben van wat er gaande is of in ontwikkeling is/dreigt, met daarbij het inzicht welke actoren betrokken zijn en hun taken en verantwoordelijkheden

(publiek/privaat/functionele kolom). Daarnaast het in kaart brengen van het krachtenveld. Vervolgens de analyse of de (komende) situatie zich leent voor een kans.

2. *Besluitvorming* over zaken die bestuurlijk relevant zijn en/of grote maatschappelijke impact hebben. Geregeld komt het voor dat besluiten die formeel bij de burgemeester liggen, al operationeel zijn genomen en uitgevoerd. Besluitvorming gaat hierbij dan om ‘bekrachtiging’ van besluiten indien deze niet gemandateerd zijn aan operationeel leidinggevenden. Dit soort besluiten zijn dan primair een operationeel besluit. Bespreekpunten waarover verschil van mening is in het ROT of het BT, en de bestuurder daadwerkelijk een keuze maakt, zijn duidelijk een bestuurlijke beslissing.
3. *Coördinatie* betreft de afstemming en samenhang tussen alle activiteiten van de overheid en betrokken organisaties. Dit is voor een goede effectieve response van evident belang. In Nederland is de coördinatie van de incidentbestrijding en hulpverlening belegd bij de OL/het ROT. In het verlengde hiervan wordt de coördinatie van de response dan ook niet als taak van het BT gerekend. Knelpunten tussen de partijen, die een bestuurlijke afstemming vergen, kunnen wel in het BT geagendeerd worden. De burgemeester kan dan eventuele noodzakelijke besluiten nemen in zijn/haar rol als Opperbevelhebber. Bestuurlijke afstemming met de functionele keten is ook een taak van het BT.
4. *Betekenisgeving c.q. duiding* betekent dat de bestuurder de situatie beoordeelt, en in zijn/haar communicatie met pers en publiek aangeeft wat dat betekent voor de nabije en verdere toekomst. Hierbij is het vaststellen en tastbaar maken van het strategische kompas van belang. Het kompas is richtinggevend en zorgt ervoor dat alle neuzen in het team dezelfde kant op wijzen. Het kompas maakt concreet wat de lange termijn doelen zijn en welke uitgangspunten gelden. Dit kompas geeft de interne crisisorganisatie richting in de uitvoering van de operatie, maar vormt ook het fundament voor ‘de boodschap’ voor de externe (crisis) communicatie en de rol van boegbeeld en burgervader. Hiermee is het kompas een strategisch middel binnen de crisisbeheersing. Waarmee het beleidsteam, het bereiken van de benoemde kans die de crisis geeft, versterkt. De strategie voor de crisiscommunicatie (de mate van transparantie, de toon en de beleving) behoort ook tot de taken van het BT. De strategische leider kan bewust de situatie framen als ‘niet crisis’.
5. In het kader van de *afronding* wordt bewust en strategisch ‘de crisis afgehecht’ doordat de hulpverleningsdiensten de werkzaamheden stoppen en in de (bestuurlijke) communicatie zichtbaar wordt dat ‘we weer terug zijn in de routinematige situatie’. Tot de afronding behoort eveneens het anticiperen op de verantwoording achteraf (bestuurlijk en evaluatieproces).

6. Het *verantwoordingsproces van dat er geleerd is*. Hierbij is het van belang dat de partijen binnen het BT ‘bij elkaar blijven’, verantwoordelijkheid nemen voor de destijds genomen besluiten en allen hun bijdrage leveren aan het leren en het doorontwikkelen. Daarmee ondersteunen zij de verbeterpunten op strategisch niveau en faciliteren ze de uitvoering hiervan.

Conclusie planvorming in relatie tot de taken van het beleidsteam

Voor wat betreft de taken, zoals gesteld op basis van wetenschappelijke literatuur, is er een discrepantie met de wettelijke taakbeschrijving en uitwerking hiervan in de regionale crisisplannen. De wetgeving en uitwerking hiervan in de planvorming van verschillende veiligheidsregio's, zijn met name op de operatie gericht. In de planvorming en standaard BT-agenda's is weinig tot geen aandacht voor de vraag 'wat komt op ons af, is dit ons probleem en van wie nog meer?'. Ook de door de literatuur voorgestelde focus op strategische kansen, de lange termijnstrategie en de voorbereiding op de publieke verantwoording zijn punten die in de planvorming ontbreken. De advisering van de burgemeester in de rol van burgervader en boegbeeld is in de standaard BT-agenda's summier vertegenwoordigd.

Naast een vergelijking van de literatuur en de planvorming, zijn ook de standaard agenda's vergeleken die regio's hanteren als vergaderagenda voor het BT. Deze vergelijking van de standaard BT-agenda's geeft het beeld dat bijna overal de BOB-methode, bij het opstellen van de agenda, is ingevoerd.

Daarnaast is aan de hand van casuïstiek gekeken hoe er in de praktijk is omgegaan met de besluitvorming in het beleidsteam. Daarvoor zijn vijf evaluatierapporten/documentatie geanalyseerd.

Bevindingen analyse evaluatierapporten (Cellenbrand Schiphol, Poldercrash, lokale nazorg MH17, troonwisseling te Amsterdam en langdurige gasstoring in Velsen)

In alle casus komen de belangrijkste punten van het theoretisch kader aan bod. De focus van de beleidsteams was wel met name op de operatie gericht, en het kompas voor de lange termijn strategie was niet sterk aanwezig. Daarnaast zijn er geen kansen benoemd en herkenbaar ingezet in de strategische uitgangspunten.

In slechts één situatie, van de gevraagde ROT-besluiten bij de gasstoring in Velsen, is bekend dat in het BT met de BOB-methode werd gewerkt. Het beleidsteam bij de Poldercrash en het crisisteam voor de nazorg MH17 hebben de BOB-methode niet gehanteerd.

Op basis van deze analyse wordt geconcludeerd dat:

1. de beleidsteams, ondanks dat niet alle BT-taken conform de wetenschappelijke literatuur staan geagendeerd, deze taken in de praktijk wel uitvoeren;
2. de BOB-methode niet is gebruikt voor de niet-operationele onderwerpen terwijl deze wel op de vergaderagenda staat en
3. men thema-gewijs vergaderde.

Uitkomsten interviews

De uitkomst van de veldinterviews is dat alle BT-taken van het theoretisch kader vrijwel geheel onderkend worden, maar nog niet in de praktijk allemaal worden gerealiseerd. Deze BT-taken worden alleen niet teruggevonden in de standaard BT-agenda's met de indeling van de BOB-methode. Uit de interviews blijkt dat men in de praktijk de standaard BT-agenda aanvult met onderwerpen van het theoretisch kader en de BOB-methode van diezelfde agenda niet strak hanteert.

Conclusie

Vanuit het ROT is er behoefte aan snelle besluitvorming over de door het ROT aan het BT voorgelegde beslispunten. Daarom dient als eerste de besluitvorming of bekrachtiging plaats te vinden van de door het ROT geagendeerde beslispunten. Met als doel dat de crisisorganisatie hier snel uitvoering aan kan geven. Veelal zullen de door het ROT voorgelegde besluiten een bekrachtiging zijn van hetgeen in de operatie is besloten. De toepassing van een noodbevel, -verordening en de Voetbalwet is wel een expliciete bevoegdheid van de burgemeester.

De andere BT-taken vragen een meer beschouwende en integrale benadering. Deze besluiten zijn met name gericht op externe communicatie en bestuurlijke verantwoording. Omdat deze strategische en bestuurlijke BT-onderwerpen dusdanig samenhangend en complex zijn, moet elk besluit getoetst worden op integraliteit en op het voorkomen van tegenstrijdigheden met andere besluiten. Bij voorkeur moeten de besluiten elkaar versterken. Daarom is het zaak dat de BT-leden per thema de burgemeester voorzien van advies, er een besluit valt en de daaropvolgende besluiten aan elkaar worden getoetst. Dit kan heel snel gaan als de burgemeester zelf al een voorstel heeft, dit kort reflecteert met het BT en vervolgens definitief besluit.

De splitsing tussen bekrachtiging van operationeel genomen besluiten en meer strategische zaken is in aansluiting op de aanbeveling die Mankins (Management Executive, januari/februari 2005) doet. 'Behandel operationele kwesties apart van strategische vraagstukken. Het gaat immers om andersoortige activiteiten, die vragen om een andere benadering, een andere manier van denken ook.'

De andere BT-taken vergen geen acute beslissing en de problematiek kan enigszins 'achterover hangend' beschouwd worden om vervolgens te komen tot een integraal advies aan de burgemeester. Deze integrale advisering behoort tot de taak van het BT waarmee dit team zich onderscheidt van het ROT door de lange termijn strategie en 'kompas'. Er is daarbij geen verschil tussen zware en minder zware/mini crisis. Alle taakelementen dienen door het BT opgepakt te worden. Want een crash met een vliegtuig, brand met veel rook, zedendelicten en crisis in het sociaal domein vragen duiding, strategie, bewuste rolverdeling, besluitvorming, een kompas, nazorg voor de getroffen en verantwoording.

Om de vergaderagenda aan te laten sluiten bij de praktijk én de wetenschappelijke inzichten te benutten, zal deze moeten worden aangepast. De huidige agenda suggereert een ideale aanpak die allesbehalve ideaal is. Een nieuwe BT-agenda is idealiter niet gestructureerd conform de BOB-methode, maar kan beter worden opgebouwd uit drie blokken: 1) acute (operationele) besluiten, 2) uitgangspunten en strategie voor de crisisoperatie en 3) voorbereiding op nafase en verantwoording. Waarbij de agenda thema-gewijs wordt ingericht zoals bestuurders dagdagelijks ook vergaderen. Hiermee hoeven zij zich niet meer bekwaam te maken in de BOB-methode zoals deze momenteel in standaard BT-agenda's is ingevoerd. Die zij zelden hanteren, omdat een beleidsteam leiden geen dagelijks werk voor bestuurders is. Uiteraard staat het de voorzitters vrij om per thema eerst alle informatie te verzamelen, dan de overwegingen met elkaar te delen en vervolgens een besluit te nemen. Hiermee ontstaat een mini-BOB binnen een agendapunt maar wordt dus de 'originele BOB' verlaten waarbij over alle onderwerpen eerst het beeld wordt geschetst, vervolgens over alle onderwerpen geoordeeld wordt en tenslotte alle besluiten genomen worden. Deze laatste manier van werken heeft als doel een groepsbesluit te creëren met als vervolg dat iedereen hieraan invulling geeft. Gezien BT-leden de burgemeester adviseren en hij of zij besluit, is er geen groepsbesluit nodig.

De samenstelling van het BT bestaat standaard uit de burgemeester en de leidinggevenden van de brandweer, politie, geneeskundige kolom en bevolkingszorg. In de praktijk zijn er ook een

bestuursadviseur, communicatieadviseur en informatiemanager aanwezig. Uit het voorgaande blijkt dat het BT als taak heeft strategisch en bestuurlijk te adviseren. Dit betekent dat de BT-leden strategische crisisadviseurs zijn en geen ‘hoge leidinggevendenden’ van de hulpverleningsdiensten die ‘bij de burgemeester aanschuiven’. De standaard BT-samenstelling kan uitgebreid worden met expertise uit andere domeinen indien de crisis zelf breder is dan het vakgebied van de brandweer, politie, geneeskundige kolom en bevolkingszorg. Dit kunnen vertegenwoordigers van bijvoorbeeld het sociaal domein zijn, functionele kolom of private partijen. Hierbij is het van belang dat de taak-, verantwoordelijkheidsverdeling en rolafbakening duidelijk wordt uitgesproken en gehanteerd. En men zich bewust is van eventuele verschillende belangen tussen publiek en bijvoorbeeld privaat. Het beleidsteam is er alleen ter advisering van de burgemeester met eigen taken en verantwoordelijkheden. De burgemeester besluit. Mocht de crisissituatie zich buiten de kennis en ervaring van bijvoorbeeld een vertegenwoordiger van de geneeskundige kolom afspelen, en hebben deze persoon en burgemeester het beeld dat in de advisering geen toegevoegde waarde geleverd kan worden, dan biedt het crisisplan de ruimte om dit BT-lid niet actief te laten zijn. Dit is geen onderwaardering maar een praktische benadering. Want een team met mensen die in een casus geen toegevoegde waarde kunnen leveren, levert ineffectieve resultaten en onnodige kosten.

Aanbevelingen voor invulling van de beleidsteam-taak aan (loco) burgemeesters:

1. Zorg op bestuurlijk niveau voor kennis van bestuurlijke verantwoordelijkheden, bepaling van het strategische kompas voor de crisisorganisatie zelf en de te bereiken externe doelen. Met daarbij een vertaling van de kans die zich voordoet naar uitgangspunten (voor de weg er naar toe/het ‘kompas’).
2. Een goed werkend BT is gebaat bij een gestructureerde vergadering waarbij leden de noodzakelijke adviezen kunnen geven. Creëer hiervoor als voorzitter ruimte. En gebruik naar behoefte de mogelijkheid om het technisch voorzitterschap bij iemand anders neer te leggen. Dit doet geen afbreuk aan uw beslissingsbevoegdheden.

Aanbevelingen aan directeuren veiligheidsregio's en eenheidsleiding regionale politie:

A. Stel een eenduidige taakbeschrijving in het regionaal crisisplan op, aansluitend op de wet, zodat de planvorming in lijn is met de Wet veiligheidsregio's.

B. Vertaal de BT-taken in een standaard thema-agenda met drie blokken:

- 1) acute besluiten,
- 2) uitgangspunten en strategie voor de crisisoperatie en
- 3) voorbereiding op de nafase en verantwoording.

Bijlage 8 bevat de BT-agenda voortkomend uit dit onderzoek.

C. Selecteer de adviseurs in het BT op kennis van bestuurlijke crisisbeheersing en competenties met strategische vermogens, politiek bestuurlijke sensitiviteit en integraal denken. Deze adviseurs zijn weliswaar vertegenwoordigers van de hulpverleningsdiensten en communicatiespecialisten, maar dienen bestuurlijk, integraal en strategisch te adviseren en hierin ook bekwaam te zijn.

D. Richt het ROT zodanig in, dat zij de bestuurlijke beslispunten met een volledig informatiebeeld, vergezeld van een politiek bestuurlijk en integraal advies kunnen waar maken.

Discussie

Voor wat betreft het theoretisch kader is de literatuur van Boin, e.a. aangevuld met theorie van andere wetenschappers. Helaas heeft de literatuurstudie naar taken van strategische crisismanagers en het beleidsteam beperkte opbrengst gegeven. Dit is dan ook de reden dat het theoretisch kader gefundeerd is op de theorie van Boin, e.a. Het is daarom wenselijk dat er meer en breder onderzoek naar het takenpakket van het BT gedaan wordt, om nog beter aan te sluiten bij de Nederlandse situatie. Zodat mogelijk aanvullende inzichten ontstaan.

Dit onderzoek geeft aanleiding tot discussiepunten over de borging van de BT-agenda en samenstelling van het beleidsteam. Daarnaast vraagt deze thesis om verder onderzoek naar het takenpakket van het BT en besluitvormingsmodel in andere strategisch bestuurlijke crisisteam.

Hoofdstuk 1. Inleiding

Crisis? Het aantal valt nog wel mee. En een beleidsteam (BT) bijeen? Dat is helemaal uniek. Zo vaak komt dat niet voor in Nederland. De werkelijkheid is echter wel zo, dat als er een crisis is, de burgemeester, die ondersteund wordt door het beleidsteam, volop in de aandacht staat. En vaak kritisch wordt gevolgd en beoordeeld. Wat staat de burgemeester te doen?

In 2011 gaf burgemeester Van 't Veld, momenteel burgemeester in Amstelveen, een inkijk in haar ervaringen als burgemeester in Maarssen van 2008 tot 2011. Zij schreef in het boek 'En dan ben je burgemeester' het volgende. 'Ik vind dat je nooit moet denken dat je het allemaal weet, want het is niet te voorspellen waar je in een crisissituatie voor komt te staan'. Zij schrijft daarbij dat crisisoefeningen belangrijk zijn. 'Wat me zelf is bijgebleven van de simulatie, is dat het beeld wat je uitstraalt in een persconferentie heel bepalend is. Ik heb geleerd alleen de feiten te melden, anders gaat het verhaal een eigen leven leiden. De boodschap is belangrijk, maar ook de setting'. Crisisbeheersing is dus meer dan de hulpverleningsoperatie en berichtgeving. Ook het inschatten van de situatie en consequenties horen er bij.

Van 't Veld vervolgt: 'Als iets dreigt, wil ik heel snel om tafel zitten met de juiste mensen om met hen na te denken over eventuele consequenties. Wat zijn de risico's, welke scenario's kunnen we volgen? En vervolgens afspreken wie welke rol heeft, wie waar verantwoordelijk voor is binnen de politie c.q. gemeente en wie wat oppakt. Dit doe ik bij voorkeur aan de voorkant.' (2011, pagina 113). Burgemeester van 't Veld is zich bewust dat de framing van de crisisboodschap, inschatting van de situatie, de bijbehorende risico's en scenario's zaken zijn waar een burgemeester mee aan de slag moet. Dit met ondersteuning vanuit de hulpverleningsdiensten en gemeente.

De complexiteit die Van 't Veld ervaart, is in de praktijk herkenbaar bij tal van crises. Om complexe crises het hoofd te bieden, is in de loop der jaren de BOB-methode binnen het beleidsteam ingevoerd. BOB staat voor *Beeldvorming*, *Oordeelsvorming* en *Besluitvorming* en is een manier van werken, die burgemeesters en beleidsteams moet helpen om structuur in de complexe situatie aan te brengen.

In dit onderzoek staat die BOB-methode centraal. Want helpt deze methode om de door Van 't Veld geschetste complexiteit inzichtelijk te maken? Ondersteunt BOB om de

burgemeester te voorzien van de juiste adviezen? En komen de taken van burgemeesters voldoende tot hun recht als het beleidsteam conform BOB vergadert? Dat zijn de vragen waar dit onderzoek over gaat.

Leeswijzer

Hierna wordt gestart met de aanleiding van het onderzoek (Hoofdstuk 2), probleemstelling en onderzoeksvragen (Hoofdstuk 3). Gevolgd door de methodische verantwoording (Hoofdstuk 4) en behandeling van wetenschappelijke literatuur met afsluitend het theoretisch kader (Hoofdstuk 5). Daarna is het wettelijk kader beschreven en komt de praktijk aan bod met een analyse van planvormingsdocumenten (Hoofdstuk 6) en evaluatierapporten van vijf casus (Hoofdstuk 7). Tenslotte zijn de resultaten van de interviews uitgewerkt (Hoofdstuk 8) met aansluitend de discussie (Hoofdstuk 9), conclusies (Hoofdstuk 10) en aanbevelingen (Hoofdstuk 11).

Hoofdstuk 2 Onderzoeksonderwerp en – aanleiding

2.1. Toelichting onderwerp

Dit onderzoek richt zich op het beleidsteam (BT). Als student van de Master of Crisis and Public order Management (MCPM) leergang 5, ben ik nieuwsgierig naar de geschiktheid van de BOB-methode in het beleidsteam, gezien haar taken en bevoegdheden, voornamelijk op het terrein van strategische vraagstukken, betekenisgeving en zingeving/communicatie liggen. Veelal wordt het beleidsteam getraind om de vergadering in te richten aan de hand van de BOB-methode. Ook kennen veel veiligheidsregio's een standaard BT-agenda met de BOB-methode. Dit met als doel gestructureerd en overwogen, op dat moment, besluiten te nemen.

De vraagstelling is of de BOB-methode wel of niet de doelen van het BT ondersteunt. En daarmee of de BOB-methode, als besluitvormingsmodel, de leden van het BT helpt bij het doel om de burgemeester te ondersteunen.

2.2. Aanleiding onderzoek

Veelal wordt het beleidsteam getraind om de vergadering in te richten aan de hand van de BOB-methode. Dit in aansluiting op het CoPI en Regionaal Operationeel Team (ROT)¹ waar dit besluitvormingsmodel ook wordt toegepast. De Veiligheidsregio Kennemerland heeft dit bijvoorbeeld opgenomen in haar standaard vergaderagenda voor het beleidsteam. (Crisisplan Veiligheidsregio Kennemerland, 2015, pagina 74-75)

De taken en bevoegdheden van het BT liggen met name op het terrein van strategische vraagstukken, betekenisgeving en zingeving/communicatie. Het CoPI richt zich op operationele zaken en het ROT neemt het effectgebied voor zijn rekening. De BT-taken zijn daardoor meer strategisch en bestuurlijk van aard dan de taken van het CoPI en ROT. Daarom kan de vraag gesteld worden of een andere focus een ander besluitvormingsmodel vereist.

Onlangs startte Oomes (2016) met een blog op www.rizoomes.nl het gesprek of het geen tijd wordt voor een dikke BOB bij ingewikkelde crisis². Waarbij de BOB wordt uitgebreid tot Situatie – Scenario – Opties – Consequenties – Doel – Acties en meer structuur biedt ter ondersteuning

¹ In Veiligheidsregio Kennemerland wordt het ROT Operationeel Team (OT) genoemd.

² Er wordt geen onderscheid gemaakt door welke teams de dikke BOB toegepast zou moeten worden.

van een diffuse en dynamische situatie. (<http://www.rizoomes.nl/dikke-bob-voor-vette-crisis/>, geraadpleegd op 29 februari 2016). De 'standaard' BOB is volgens Oomes te generiek en een simplificatie van de werkelijkheid. Dat resulteert in de volgende symptomen:

Veel tijd voor de bron en weinig aandacht voor het effect- en impactgebied. Er gaat veel aandacht naar 'wat er is gebeurd' en weinig naar 'wat gaan we doen'. Men schiet naar de oplossing die later dood bloedt. En een goede analyse van de consequenties ontbreekt met als effect dat soms later de consequentie 'terug slaat'.

In de wetenschappelijke crisisliteratuur komt de BOB-methode als zodanig niet terug. Wel beschrijft de wetenschappelijke literatuur de taken en rollen van strategische crisisteams die in de Nederlandse situatie overeenkomen met de gemeentelijke en regionale beleidsteams. Zo stellen Boin, e.a., (2005) dat strategische crisismanagers zich ten tijde van een crisis vooral moeten bezighouden met de betekenisgeving, zingeving en communicatie.

Ervan uitgaande dat de laatste twee taken 'terminating and learning' zoals Boin ze noemt, niet tot de acute crisisfase behoren. 'Crisis leadership then involves five critical tasks: sense making, decision making, meaning making, terminating and learning'. (Boin, e.a., 2005) Het is de centrale vraag in dit onderzoek of de BOB-methode een goed besluitvormingsmodel is om dergelijke doelen te bereiken.

Hoofdstuk 3 Probleemstelling en onderzoeksvraag

3.1. Beschrijving probleemstelling

De 'gewoonte c.q. vanzelfsprekendheid' om de BOB-methode zowel in het CoPI, ROT als beleidsteam te gebruiken heeft mij getriiggerd om daar een verkenning naar te doen. De taken, doelstellingen en samenstelling verschillen tussen het CoPI, ROT en beleidsteam. Het CoPI en ROT zijn verantwoordelijk voor het incident zelf en het effect. Het beleidsteam houdt zich met name bezig met strategische vraagstukken, betekenisgeving en zingeving/communicatie. Het beleidsteam neemt in mindere mate besluiten over operationele zaken.

Aan de hand van de wetenschappelijke literatuur wordt geïnventariseerd welke rol en taak het beleidsteam heeft. Vervolgens wordt de doelstelling van de BOB-methode bekeken: is de BOB-methode die in het CoPI en ROT wordt gebruikt, vanzelfsprekend ook geschikt voor strategische besluitvormingsprocessen tijdens crises? Om vervolgens te kunnen beoordelen of de BOB methode voldoende aansluit bij de doelen die een beleidsteam volgens de wetenschap zou moeten nastreven.

3.2. Onderzoeksvraag en deelvragen

De onderzoeksvraag voor dit onderzoek is:

Wat is de mate van geschiktheid van de BOB-methode voor het beleidsteam dat geacht wordt besluiten te nemen over strategische vraagstukken?

Om de probleemstelling te beantwoorden, zijn, in lijn met hetgeen hierboven is toegelicht, de volgende deelvragen geformuleerd.

1. Welke elementen bevatten de taken van het beleidsteam?
2. Wat is of zijn de doelstelling(en) van de BOB-methode?
3. Is de BOB-methode geschikt voor de taken die bij het beleidsteam horen?
4. Als dat niet of slechts in beperkte mate het geval is, wat zijn mogelijke alternatieven?

Hoofdstuk 4 Onderzoeksmethode en verantwoording

Voor dit onderzoek zijn meerdere onderzoeksmethoden en – technieken gehanteerd. Tevens zijn bronnen geraadpleegd die een mix vormen van wetenschappelijke literatuur, crisisplannen, evaluatierapporten en 1-op-1 interviews met sleutelfunctionarissen in de Nederlandse crisisbeheersing.

4.1 Onderzoeksmethoden en -technieken

Kwalitatief onderzoek

Er is gekozen voor kwalitatief onderzoek gezien de vraagstelling en het onderwerp. Dit type onderzoek is niet gebonden aan het verzamelen van cijfers. Kwalitatief onderzoek is bovendien niet alleen flexibel en open, ook kan worden ingegaan op de achtergronden van de verzamelde gegevens (Baarda, Bakker, Fischer, Julsing, Peters, Van der Velden en de Goede, 2013, pagina 34). Omdat het onderzoek zich richt op de taken en werkwijze van het beleidsteam, vraagt dit een verdieping van taakinfilling en manier waarop functionarissen werken. Dit valt inhoudelijk niet te kwantificeren in cijfers en daarom is een kwalitatief onderzoek gewenst. Ook biedt deze onderzoekswijze de mogelijkheid om dieper navraag te doen naar de argumenten en beleving. Dat wellicht verklarend kan zijn voor de wijze waarop gewerkt wordt in het beleidsteam.

Onderzoeksmethoden- en technieken

De onderzoeksmethoden- en technieken (Boeije, 't Hart en Hox, 2009, pagina 53) binnen het onderzoek zijn:

- Literatuurstudie: (inter)nationale wetenschappelijke literatuur over crisisbeheersing, crisisteams en taken in de crisisbeheersing. Alsmede wetenschappelijke literatuur aangaande de rol van bestuurders ten tijde en in het vervolg van crisis.
- Documentstudie: wet- en regelgeving, trainingsdocumenten, taakbeschrijvingen, handreikingen en standaard agenda's voor beleidsteams en evaluatierapporten.
- Praktijkonderzoek: interviews mede op basis van interviewlijsten met leden van beleidsteam en deskundigen binnen het vakgebied crisismanagement. De interviews waren half-gestructureerd zodat er ook ruimte voor aanvullende informatie was.

4.2 Bronnen

Literatuurstudie

Voor wetenschappelijke literatuur over crisisbeheersing, crisisteams en hun taken is een literatuurstudie gehouden. Evenals over de rol van bestuurders ten tijde en in het vervolg van een crisis.

Allereerst is er onderzoek gedaan naar wetenschappelijke (internationale) literatuur over het onderwerp, te weten de organisatie van de crisisbeheersing, taken, verantwoordelijkheden en werkwijze binnen de teams. Hiermee is getracht om overzicht te krijgen van de doelen die een strategisch crisisteam geacht wordt na te streven. Ook is na vaststelling van de vraagstelling bekeken of, en zo ja, welk eerder onderzoek is gedaan naar de mate van geschiktheid van de BOB-methode in beleidsteams. Hierover is geen literatuur en documentatie gevonden.

Documentstudie

De zoektocht naar relevante documenten heeft via verschillende wegen plaats gevonden. Er is gericht gezocht naar bestaande documenten bij veiligheidsregio's, die tot doel hebben het beleidsteam te faciliteren. Daarnaast is contact gezocht met kennisinstituten en adviesbureaus die beleidsteams trainen om bij hen documenten op te vragen. Ook is het internet gebruikt bij het zoeken naar beschikbare openbare documenten. Voor de zoektocht op internet is voor eenduidigheid in de zoekvragen/zoekopdrachten gekozen³. Hiermee wordt voorkomen dat voor het onderzoek documenten worden gebruikt, die niet bij de strekking van de vraagstelling passen.

Tijdens het onderzoek is vertrouwelijke informatie en documentatie verkregen waarvoor geheimhoudingsplicht geldt. Uit deze documenten is niet rechtstreeks geciteerd. Dit in verband met de publicatie van dit onderzoek. Er is voor gekozen om de informatie samen te vatten of persoonsonafhankelijk te beschrijven.

Om inzicht te krijgen in de formele taken en bevoegdheden van het beleidsteam is ook wet- en regelgeving geraadpleegd. Vervolgens zijn trainingsdocumenten, regionale planvorming, werkinstructies en standaard agenda's voor beleidsteams geraadpleegd om inzichtelijk te krijgen welk besluitvormingsmodel, naast de BOB-methode wordt voorgehouden binnen het

³ Crisisbeheersing, strategische besluitvorming, werkwijze, bestuurders, beleidsteam, advisering, BOB.

beleidsteam. De BT-agenda's zijn ook getoetst op onderwerpen in verhouding tot de taakelementen uit het theoretisch kader. Eveneens zijn verslagen van beleidsteams en evaluatierapporten van vijf casus⁴ bestudeerd om de taakelementen uit het theoretisch kader te toetsen en inzicht te krijgen in de gehanteerde besluitvormingsmodellen.

Praktijkonderzoek door middel van interviews

Het houden van interviews is een kwalitatieve methode van onderzoek die op verschillende wijze kan plaatsvinden. Een interview kan gestructureerd, half-gestructureerd of ongestructureerd plaatsvinden (Boeije, e.a., 2013, pagina 149). Voor dit onderzoek is gekozen voor een half-gestructureerd onderzoek, een combinatie van een vragenlijst met een open interview.

Door tijdens de interviews met een vragenlijst te werken, kon bij het verwerken van de gegevens uit de gehouden interviews een vergelijking tussen de data van de verschillende interviews worden gemaakt.

Naast het gebruik van een vragenlijst, werd er ook een open interview afgenomen. Dit met als doel aan de geïnterviewde personen de gelegenheid te bieden om andere onderwerpen of zaken aan te dragen dan in de vragenlijst waren opgenomen. Resultaat hiervan was dat andere relevante informatie verzameld is en daarmee bijvangst opgehaald is. Bijvoorbeeld hoe men de BOB-methode hanteert, welke tips zij hebben en wat de verwachtingen van de burgemeesters van de werkwijze van de BT-leden zijn. Deze informatie heeft geleid tot een nader literatuuronderzoek in de vorm van het analyseren van taakbeschrijvingen, het bestuderen van ervaringsinterviews en BT-verslagen.

Aangezien het onderzoek zich richt op het beleidsteam zijn meerdere voorzitters en leden van het beleidsteam geïnterviewd. Daarnaast Operationeel Leiders omdat zij vanuit de operatie de bestuurlijke advisering verzorgen en het 'schakelpunt' zijn tussen het BT en ROT. De geïnterviewde personen kennen een diverse achtergrond qua 'zware', 'minder zware'/mini crisis en de hoeveelheid 'crisiservaringen'. En voor wat betreft de burgemeesters is bewust gekozen

⁴de Cellenbrand op Schiphol Oost (27 oktober 2005), De Vliegtuigcrash Turkish Airlines (25 februari 2009), De Troonwisseling te Amsterdam (30 april 2013), het crisioverleg op 21 juli 2014 in de gemeente Haarlemmermeer voor de nasleep van het incident met vlucht MH17 (17 juli 2014) en tenslotte de grootschalige en langdurige gasstoring in Velsen-Noord (15 januari 2015).

voor diversiteit in de grootte, demografische en sociaal economische kenmerken van de gemeenten. Daarnaast is er een verspreiding van interviews onder acht veiligheidsregio's met een diversiteit in het risicoprofiel, crisisfrequentie en inrichting van het proces informatievoorziening in het beleidsteam. Dit laatste betreft het verschil tussen regio's of de Informatiemanager BT het informatiebeeld presenteert en de leden BT aanvullen of dat de Operationeel Leider (OL) het beeld en gevraagde beslispunten aan de orde stelt. Deze varianten maken een verschil in de inrichting en werkwijze van de 'Beeldvorming' in de BT-vergadering.

In totaal zijn vijftien interviews afgenomen. Deze zijn gehouden met zes burgemeesters, een Hoofdofficier van Justitie, vijf BT-adviseurs en twee Operationeel Leiders. Binnen deze groep zijn acht veiligheidsregio's vertegenwoordigd. Dit zijn de veiligheidsregio's Flevoland, Gelderland-Midden, Hollands-Midden, Noord-Holland-Noord, Twente, Kennemerland, Utrecht en Amsterdam-Amstelland. De interviews zijn afgenomen tussen juni 2016 en september 2016. Gemiddeld namen de interviews ongeveer 1,5 uur in beslag. De interviewverslagen zijn geaccordeerd door de geïnterviewden voor gebruik in deze thesis. Bijlage 2 is de lijst van geïnterviewde personen. Door de diversiteit in achtergrond van de geïnterviewde personen is een brede blik op het onderzoeksveld geborgd.

4.3 Maatschappelijke relevantie

Dit onderzoek richt zich op het (regionaal) beleidsteam, op lokaal of regionaal niveau het bestuurlijke en strategische team ten tijde van een crisis of incident. De uitkomsten van dit onderzoek bieden inzichten die tot verbetermogelijkheden en/of ondersteuning van het beleidsteam kunnen leiden. Dit maakt het onderzoek maatschappelijk relevant gezien het beleidsteam onderdeel vormt van de overheidsorganisatie en daarmee maatschappelijke taken en verantwoordelijkheden vervult. Met de onderzoeksresultaten ontstaat inzicht in waaruit de taken van het beleidsteam bestaan, gebaseerd op wetenschappelijke literatuur. En vervolgens of het huidige besluitvormingsmodel dit optimaal ondersteunt. Zo niet, worden er aanbevelingen gedaan die de crisistaken van het beleidsteam, en daarmee lokaal bestuur, tot verbetering kunnen brengen. De maatschappij is gebaat is vanwege het belang van een goed functionerend crisisteam.

4.4 Wetenschappelijke relevantie

Voor het wetenschappelijke aspect is in het kader van dit onderzoek gezocht in Google Scholar en Scopus (via de bibliotheek van Tilburg University) voor wetenschappelijke artikelen uit onder meer het Journal for Contingencies and Crisis Management, aangevuld met publicaties die zich specifiek richten op de Nederlandse crisiswereld. Hiervoor zijn niet alleen WODC publicaties en evaluaties bekeken, maar is ook gekeken naar de literatuurlijsten waar in die publicaties naar verwezen is. Ook is de literatuur bekeken waar in de lectorale rede van Menno van Duin naar wordt verwezen.

In de analyse is deze literatuur getoetst op toepasbaarheid voor de rol en taken van het beleidsteam. En daarmee validatie van (internationale) wetenschappelijke literatuur op de Nederlandse situatie. De gevonden literatuur is in hoeveelheid beperkt. Dit geeft tevens de relevantie aan van onderzoek naar de taken van het beleidsteam en besluitvormingsmethode. Met deze thesis worden de inzichten over deze onderwerpen vergroot.

4.5 Validiteit en betrouwbaarheid

Er is gekozen voor een literatuurstudie en een veldonderzoek (data-analyse en interviews). Voor wat betreft de literatuurstudie zijn meerdere bronnen geanalyseerd zodat theorie en data vergeleken en aan elkaar gespiegeld kunnen worden (De Heus, Leeden, van der en Gazendam, 1995).

Binnen het veldonderzoek (interviews) is studie gedaan naar de ervaringen en opvatting ten aanzien van de werkwijze binnen het beleidsteam. De geïnterviewde personen kennen een brede afspiegeling ten aanzien van risicogebied, crisiservaring, inrichting van het informatieproces in het beleidsteam en positionering van de OL. Daarbij zijn standaard interviewvragen gebruikt om de vergelijkbaarheid tussen de interviewuitkomsten goed te kunnen vergelijken. En daarmee gestructureerd tot beantwoording van de onderzoeksvragen te komen. Dit alles ten doel om de validiteit en betrouwbaarheid te ondersteunen.

4.6 Navolgbaarheid

Met bovenstaande inzet van de onderzoeksmethoden wordt eveneens de navolgbaarheid van de onderzoeksresultaten geborgd (De Heus, Leeden, van der en Gazendam, 1995).

Voor het houden van de veldinterviews zijn interviewvragen opgesteld (zie bijlage 3). De antwoorden op die vragen en eventuele aanvullende informatie zijn beschreven en vormen de

basis voor de analyse. Omwille van de anonimiteit zijn de resultaten van de gesprekken niet te herleiden naar individuele personen die hebben meegewerkt aan dit onderzoek. Alle gegevens zijn anoniem verwerkt en de uitkomsten van het onderzoek hebben geen nadelige gevolgen voor de respondenten.

4.7 Onderzoekperiode

De onderzoekperiode is afgebakend tussen 1 juni 2016 en 23 september 2016. Deze termijn is bewust kort gehouden, vanwege de beschikbare onderzoekstijd ten behoeve van de thesis voor de studie Master of Crisis en Public order Management.

4.8 Wijzigingen ten opzichte van het onderzoeksplan

Dit onderzoek is conform het vastgestelde onderzoeksplan, d.d. 26 augustus 2016, met enkele afwijkingen uitgevoerd. Er zijn vijftien interviews gehouden in plaats van negen. Hierbij zijn meer burgemeesters geïnterviewd dan vooraf voorzien. Reden is dat het onderzoeken van de taken van het beleidsteam meer aandacht heeft gekregen dan destijds was voorzien. Doordat de aanwezige literatuur over dit onderwerp beperkt is zijn de interviews ook gebruikt om het theoretisch kader te toetsen.

Voor de documentstudie zijn ook planvormingsdocumenten (taakbeschrijvingen en standaard BT-agenda's) geraadpleegd.

Gedurende het onderzoek bleek de onderzoeksvraag – mede door de beoordeelde literatuur – om een verdieping te vragen naar de BT-taken en niet in de onderlinge samenwerking. Dit is de reden waarom er meer wetenschappelijke literatuur over taken van strategische bestuurlijke crisisleiders is geraadpleegd en geen diepgaande studie is gedaan naar literatuur over teamsamenwerking.

Om de taakuitvoering van het beleidsteam in de praktijk te analyseren, zijn vijf casusanalyses uitgevoerd. Daarbij is ook gekeken naar het gebruik van de BOB-methode.

Het plan was om de uitkomsten voor wat betreft de geschiktheid van de BOB-methode te ordenen naar de rol binnen het beleidsteam van de geïnterviewde personen en soorten crisis. Uit de resultaten van de veldinterviews is gebleken dat dit onderscheid er niet is en daarom is bij de weergave in dit rapport dan ook geen onderscheid gemaakt.

Hoofdstuk 5. Wetenschap over crisisbesluitvorming op strategisch niveau

Dit hoofdstuk beschrijft de bestudeerde wetenschappelijke literatuur met vervolgens de toepassing op het beleidsteam zoals wij dat in Nederland kennen. Allereerst volgen begrippen, daarna internationale literatuur en behandeling van wetenschappelijke literatuur over de Nederlandse situatie. Afsluitend de toepassing.

5.1. Begrippen

Dit theoretisch kader beschrijft aan de hand van literatuur waarover strategische crisisleiders zich dienen te buigen. Geprojecteerd op de doelstelling van het onderzoek gaat het om de strategische besluitvorming in de lokale en regionale crisissituatie die onder voorzitterschap van de burgemeester wordt aangestuurd vanuit het gemeentelijk of regionaal beleidsteam. Dit als onderlegger om in het onderzoek te bezien of de BOB-methode de doelstellingen van het beleidsteam ondersteunt en/of een toegevoegde waarde heeft.

Voordat in wordt gegaan op de taken van de strategische leiders en het beleidsteam, worden allereerst de centrale begrippen gedefinieerd.

Crisis

In dit onderzoek wordt voor 'crisis' aangesloten bij de nog steeds veelgebruikte definitie van Rosenthal (1984), 'een ernstige bedreiging van de basisstructuren of van de fundamentele waarden en normen van een sociaal systeem, welke bij een geringe beslistijd en bij een hoge mate van onzekerheid noopt tot het nemen van kritieke beslissingen' (Rosenthal 1984, pagina 25). Een alternatieve definitie zou de wettelijke definitie uit de Wet veiligheidsregio's kunnen zijn, maar daarin ontbreken de situatie- elementen voor wat betreft de tijdsdruk en onzekerheid. De wettelijke definitie is namelijk: 'een situatie waarin een vitaal belang van de samenleving is aangetast of dreigt te worden aangetast'.

Rosenthal, Boin, Kleinboer en Otten duiden de crisis in de termen 'dreiging, urgentie en onzekerheid' (2001, pagina 12). Zij geven daarbij aan dat een crisis niet altijd gepaard gaat met doden, gewonden of grootschalige materiele schade. Een crisis kan ook betrekking hebben op het functioneren van een organisatie of de uitvoering van beleid. Rosenthal, e.a., zeggen daarbij dat een bestuurlijke instantie dan onder druk staat.

Een voorbeeld daarvan is de kritiek op het College van het Bestuur van de Universiteit van Amsterdam waarbij studenten het Bungehuis en Maagdenhuis bezetten om aandacht te vragen voor hun kritiek (2015). Zij uitten bezwaar, met steun van docenten, tegen de beperkte invloed, transparantie en twijfelden aan de financiële situatie van de universiteit.⁵

Een politieke crisis voor een college van burgemeester en wethouders valt ook onder de definitie 'crisis'. Er is dreiging voor de toekomstbestendigheid van het college, urgentie is aanwezig door politieke vragen en media-aandacht. En de onzekerheid uit zich in het wel of niet voortbestaan van het college en wellicht 'persoonlijk gerichte vragen of verantwoordingsvraagstukken'.

Jong attendeert op het volgende (Jong onder redactie van Muller, 2014, pagina 228):

'Voor sommige typen incidenten is het niet altijd duidelijk of die in de definitie van Rosenthal vallen. Het is het type incidenten dat veelal te klein is voor het tafellaken van de Veiligheidsregio, maar te groot voor het servet van de dagelijkse sores. Er wordt weliswaar teruggesproken op planvorming van de regio, maar de impact blijft grotendeels beperkt tot het eigen dorp. Zoals de terugkeer van een zedendelinquent, een gezinsdrama, een situatie van zinloos geweld of een pyromaan die de gemoederen in de lokale gemeenschap bezighoudt. Het betreft situaties die Van Duin in zijn lectorale rede de 'mini-crisis' noemt. (Van Duin, 2011, pagina 28.)' In het kader van dit onderzoek zien wij de mini-crisis als onderdeel van 'een ernstige bedreiging binnen de normen van een sociaal systeem'.

In dit onderzoek wordt de definitie van Rosenthal gebruikt, inclusief de mini-crisis en exclusief de bestuurscrisis/politieke crisis, omdat daar in de Nederlandse situatie geen BT of RBT voor wordt geactiveerd.

Crisismanagement

Rosenthal, Boin, Kleiboer en Otten (2001, pagina 14) maken een onderscheid tussen enerzijds het ontstaan, verloop en gevolg van de crisisdreiging en anderzijds de reacties van bestuurders en gezagdragers. In het laatste geval spreken zij van crisismanagement. Rosenthal, e.a., geven daarbij aan dat bij de bestudering van crisismanagement gebruik wordt gemaakt van het fasen model van het Amerikaanse Federal Emergency Management Agency (FEMA). In dit analytische model doorloopt crisismanagement de fasen van preventie, voorbereiding, crisisbesluitvorming en herstel. (Comfort, 1988).

⁵ <http://www.nu.nl/binnenland/4004294/docenten-van-universiteit-amsterdam-dreigen-met-meer-bezettingen.html>

Bij crisis waarbij de overheid direct of indirect betrokken is, wordt van die overheid anticiperend beleid en effectief crisismanagement verwacht, gericht op zowel de korte als de lange termijn. Deze taak ligt volgens Rosenthal, e.a., in het verlengde van de traditionele opdracht burgers te beschermen tegen binnenlands gevaar en tegen agressie van buitenaf (2001, pagina 14).

De reacties van bestuurders en gezagdragers, die worden verstaan onder crisismanagement, is een verzameling van deelreacties en verantwoordelijkheden. Van de overheid is de reactie 'in het algemeen belang' maar geen eenvoudige optelsom van alle overheidsproducten. 'In de praktijk ontstaan vroeg of laat eigen motieven, belangen, doeleinden, beleidsvoorkeuren en geprefereerde werkwijzen. Deze zijn niet automatisch op elkaar afgestemd. Om tot afstemming te komen wordt voortdurend onderhandeld en soms voluit gestreden. In een gefragmenteerde organisatie als het openbaar bestuur weerspiegelen de standpunten van functionarissen en groepen een verscheidenheid aan opvattingen, loyaliteitsgevoelens en belangen. Bestuurders hebben gemeenschappelijke, maar ook uiteenlopende, concurrerende of zelfs ronduit tegengestelde belangen. Ook de organisaties waartoe zij behoren, hebben specifieke belangen, bijvoorbeeld bij de verdeling van competenties. En soms identificeren zij zich ook sterk met de (deel)belangen van de verschillende cliëntengroepen die zij dienen. In veel grote bedrijven is dit overigens niet anders.' (Bovens, 't Hart en Van Twist, pagina 238-239)

Binnen het beleidsteam zijn ook meerdere publieke organisaties vertegenwoordigd die de rol van adviseur voeren. Omdat deze functionarissen van verschillende organisaties zijn, is het aannemelijk dat bovenstaande belangencoalitie ook binnen het beleidsteam aanwezig is. De situatie waarbij het om urgentie, veiligheid en gezondheid gaat, zullen de BT-leden het algemeen belang ongetwijfeld voor ogen hebben. Maar desondanks zullen de BT-leden bij vraagstukken welke impact hebben voor hun eigen organisatie, bij hun advisering nadenken over het 'eigen organisatiebelang' hierin.

In het licht van bovenstaande uiteenzetting bestaat crisismanagement uit de besluitvormingsprocessen die nodig zijn om een complexe en hectische crisis in goede banen te leiden. Waarbij de crisisleiding met 'het kompas' naar de 'de stip op de horizon' verwijst. Binnen dit proces zijn allerlei krachten aanwezig die helpen, maar er kunnen ook zaken zijn die voor het eigen belang worden ingezet en/of juist de lijn van bestuurder belemmeren. Een vastgestelde 'ingezette koers' geeft in het dagelijks leven richting, zo ook in een crisis. Het helpt de

strategische crisismanagers de juiste beslissingen te nemen, geeft duidelijkheid aan de operatie en is een vaststaand element waarop de eventuele kansen die zich voordoen, 'gepakt kunnen worden'.

5.2. Internationale literatuur taken strategische crisisleiders

In het vervolg wordt gekeken naar 'hoe moeten de leiders en strategische crisisteams dit doen'? De focus ligt daarbij op het beleidsteam.

Dit theoretisch kader beschrijft aan de hand van literatuur waarover het beleidsteam zich dient te buigen, als het ware 'waarvoor het op aarde is' en wat de leden ervan dienen te besluiten. Verderop in dit onderzoek wordt gezien of de BOB-methode de doelstelling c.q. taak en besluitvorming in het beleidsteam ondersteunt en/of het een toegevoegde waarde heeft. Hiervoor wordt onderstaand, aan de hand van literatuur, beschreven waar het beleidsteam zich idealiter mee bezig houdt. Gaat het om de inzet van extra bluseenheden en ambulances, om negatieve uitspraken in de gemeenteraad te voorkomen, inwoners van de gemeente gelukkig te maken of om andere zaken? Allereerst wordt internationale literatuur geraadpleegd om inzicht te krijgen in de taak van strategische crisisleiders. Vervolgens worden Nederlandse wetenschappers geraadpleegd over crisisbesluitvorming op strategisch niveau in de Nederlandse situatie. Om vervolgens inzicht te krijgen in eventuele verschillen of overeenkomst tussen internationale en nationale literatuur.

Taken van strategische crisisleiders

Boin, t Hart, Stern en Sundelius schrijven in *The Politics of Crisis Management (2010, 7th printing)*⁶ dat de strategische leiders behoren te sturen aan de hand van vijf elementen. 'Crisis leadership then involves five critical tasks: sense making, decision making, meaning making, terminating, and learning.' (2010, pagina 10).

Onderstaand een uitwerking van deze taken (Boin e.a., 2010).

Sense making: het herkennen van de crisis

De acute crisisfase lijkt een eenvoudige uitdaging te vormen. Voor iets wat ooit een als crisis manifest wordt, moeten publieke leiders maatregelen met consequenties nemen. De

⁶ First published 2005

werkelijkheid is echter veel complexer. De meeste crisis concretiseren c.q. starten niet meteen big bang, ze zijn het product van escalatie. (pagina's 18-19)

Leiders moeten hetgeen zij waarnemen beoordelen en beslissen 'wat er crisis aan is'. Zij bepalen wie en hoe bedreigd worden, welke operationele en strategische parameters er zijn en hoe de situatie zich in de komende periode zal ontwikkelen en wat dit betekent.

De signalen komen uit allerlei bronnen: sommige luid en andere zacht, soms concreet maar kan ook 'ontastbaar zijn'. Het is aan de leiders om te bepalen welke signalen dusdanig zijn dat er sprake is van een crisis. En hierbij is het belangrijk dit vroegtijdig te doen en daarmee een crisis (in wording) te (h)erkennen. (pagina 38)

Decision making: besluiten nemen

Crisis vraagt om besluiten die niet dagdagelijks genomen worden. Deze kritieke besluiten moeten geïdentificeerd en genomen worden. Bijvoorbeeld over de inzet van het leger, het gebruik van dodelijk geweld, of de radicale beperking van de burgerlijke vrijheden. (pagina 43).

Coordination: coördinatie van het responsenetwerk

Na sense making en decision making noemen Boin e.a. (pagina's 60-61) dat een effectieve respons coördinatie van alle overheidsaspecten en verschillende organisaties vereist. En elk besluit moet ook uitgevoerd worden, waarbij de mate van samenwerking tussen de organisaties de effectiviteit vorm geeft.

Meaning making: duiden van de crisis/publieke zingeving

Boin e.a. (2010, pagina's 69-72) noemen eveneens dat in een crisis van leiders wordt verwacht dat zij de onzekerheid verminderen en zorgen voor een gezaghebbend verslag van wat er gaande is, waarom dit gebeurt, en wat er gedaan moet worden. Hiermee maken de leiders de gebeurtenis 'herkenbaar' en werpen een blik vooruit. Zij dienen een situationele beoordeling te geven van de risico's en gevolgen, de gemaakte strategische keuzes te melden en te zorgen dat de ontstane situatie wordt geaccepteerd.

De leiders moeten op een zodanige wijze betekenis geven aan de zich ontvouwende crisis, dat hun inspanningen voor de crisisbeheersing worden versterkt. Als ze dat niet doen, of als ze hierin niet slagen, zullen hun beslissingen niet worden begrepen en gerespecteerd worden. Als andere actoren er in slagen de crisis te domineren en betekenis te betrekken, is het vermogen van de zittende leiders om te beslissen en te manoeuvreren ernstig beperkt.

Hiertoe worden de leiders uitgedaagd om een ‘meeslepend verhaal’ te houden dat beschrijft wat de crisis is, wat hiervoor gepresteerd wordt /hoe het aangepakt wordt, wat er op het spel staat, wat de oorzaken zijn en wat gedaan kan worden (framing). Tot betekenisgeving behoren ook rituelen en symboliek in de vorm van bijvoorbeeld het meedoen aan collectieve rouwuitingen en herdenkingen.

Terminating: het beëindigen van de crisis

Crisisbeëindiging is tweeledig (Boin, e.a., 2010, pagina’s 103-105). Het gaat over het verschuiven van de noodhulp naar de routine. Dit vereist een bepaalde vorm van inkrimping van de crisisorganisatie.

Beëindiging van de crisis vereist op strategisch niveau ook het afleggen van verantwoording van wat er gebeurd is en het verkrijgen van ‘goedkeuring’ voor ‘de operatie’. Het zijn twee verschillende aspecten van beëindiging van de crisis, maar in de praktijk vaak nauw met elkaar verweven.

Learning and the politics of reform: leren en doorontwikkelen

Een laatste taak van het strategisch leiderschap bij crisisbeheersing is politieke en organisatorische lessen trekken. De leider met crisiservaring beschikt over een reservoir van potentiële lessen voor voorbereiding op en training voor toekomstige crisis. De verwachting zou moeten zijn dat alle betrokkenen deze lessen bestuderen en terug brengen in de crisisorganisaties, beleid en wetgeving. (Boin, e.a., 2010, pagina’s 115-116)

Crisis biedt ook een kans

De definitie van crisis van Rosenthal (1984) geeft het beeld dat een crisis vooral bestaat uit een dreiging, onzekerheid en urgentie. Maar een crisis kan een kans bieden. Rosenthal, Boin en Comfort schrijven dat een crisis ook de gelegenheid kan bieden om fundamentele veranderingen in gang te zetten. Er kan een raam open gaan voor een politieke kans. “But crisis consequences are not always purely negative, natural disasters, killing thousands of people, may bring governmental failure to light and subsequently force incompetent politicians and administrators out of office-opening the gate towards much needed development (Cuny, 1983). In the long term, crisis may thus set the stage for fundamental and drastic change of the system, tension release, open conflict, and accelerated circulation of elites (Comfort, 1989 in Keeler, 1993). We know that crisis may accelerate social and political change, that they may bring latent

forces of change into the open, that they may very well function as policy windows (Kingdon, 1984), helping to reconstruct the policy or social agenda.⁷ (2001, pagina 10)

Bovens, 't Hart en Twist (2012, pagina 119) schrijven over invloed op beleid dat de omgeving ook kansen kan bieden. 'Crises, zoals dierziekten, de bankencrisis of de eurocrisis, maken soms onomstotelijk duidelijk dat niet alles bij het oude kan blijven. Dat versterkt de positie van hervormingsgerichte partijen in de strijd om beleid.' Zij schrijven vervolgens dat de antennefunctie hiervoor van essentieel belang is. 'Bestuurders kunnen profiteren van een gunstige samenloop van omstandigheden. Bedreigingen en kansen vormen echter geen vaststaand en voor iedereen zichtbaar gegeven. Het behoort tot de essentiële vaardigheden van beleidsvoerders bedreigingen en kansen tijdig in hun omgeving te onderkennen en er intelligent gebruik van te maken.'

In navolging van Rosenthal, Boin, Comfort, Bovens, 't Hart en Twist kan gesteld worden dat een crisis ook de gelegenheid voor een 'kans' biedt. Door na te denken over mogelijkheden voor een politieke wending. Gezien de politieke bestuurlijke gezagsdragers binnen de hoofdstructuur van de crisisbeheersing plaats hebben in het beleidsteam, en ook het strategische team in deze zijn, is het aan het beleidsteam om na te denken over kansen bij en van de crisis. Met deze strategische afwegingen onderscheidt het beleidsteam zich van het (ROT). Het ROT houdt zich bezig met het effectgebied en heeft als taak om te zorgen voor c.q. facilitering van de hulpverlenings- en/of incidentbestrijdingsoperatie. En daarnaast het stabiel krijgen van de fysieke (veiligheids)situatie op de incidentlocatie.

Policy compass

Het ROT en beleidsteam onderscheiden zich ook op een ander vlak. Dit betreft de sturing. 't Hart en Boin (2003) hebben het over 'een policy compass'/kompas. Zij geven aan dat een leider als het ware met een kompas (of stip aan de horizon) een duidelijke richting geeft bij het maken van keuzes over wat behouden moet blijven en waar men naar toe wil. Hiermee ontstaat de richting in essentiële zaken waar men voor staat. Door keuzes te maken in de manier waarop men de crisis benadert, worden de maatregelen anders. Gaat een crisisteam uit van de

⁷ [https://books.google.nl/books?hl=nl&enlr=&enid=8-1wCQAAQBAJ&enoi=fnd&enpg=PA5&endq=Comfort,+L.+\(1988\).+Managing+disaster:+Strategies+and+policy+perspectives.+Durham:+Duke+University.&enots=i88LhCSD8y&ensig=91pPvRbrBoQLOhuYXNMHglOM6rM#v=onepage&enq=Comfort%2C%20L.%20\(1988\).%20Managing%20disaster%3A%20Strategies%20and%20policy%20perspectives.%20Durham%3A%20Duke%20University.&enf=false,geraadpleegd op 24 september 2016](https://books.google.nl/books?hl=nl&enlr=&enid=8-1wCQAAQBAJ&enoi=fnd&enpg=PA5&endq=Comfort,+L.+(1988).+Managing+disaster:+Strategies+and+policy+perspectives.+Durham:+Duke+University.&enots=i88LhCSD8y&ensig=91pPvRbrBoQLOhuYXNMHglOM6rM#v=onepage&enq=Comfort%2C%20L.%20(1988).%20Managing%20disaster%3A%20Strategies%20and%20policy%20perspectives.%20Durham%3A%20Duke%20University.&enf=false,geraadpleegd+op+24+september+2016)

zelfredzaamheid van burgers, dan vereist dat andere maatregelen dan wanneer het crisisteam vooral burgers wil ondersteunen en begeleiden. Het beleidsteam kan het kompas vertalen in beleidsuitgangspunten voor de eigen (langetermijn) strategie, communicatielijn en operatie. 't Hart en Boin (2003): 'Leaders need to formulate a crisismanagement philosophy, which can help to negotiate the inherent dilemma of reparation and reform. Leaders, therefore, need some kind of policy compass or road map to help them negotiate the inherent tension between stewardship and reform craft. They must have a clear idea of what is worth preserving in their society, policy field, or organization. This can guide them once they are forced into the unfamiliar, chaotic terrain of a major crisis. Such a philosophy of crisis management should help to prevent common crisis response modes such as ad hocery, improvisation, and stress-induced rigidity (Holsti in Rosenthal, Charles, and 't Hart 1989). It should prevent leaders from making immediate decisions with irreversible consequences; it focuses attention on the long-term consequences of any reform plans. The establishment of an Office for Homeland Security in the wake of September 11 underscores this point: The short-term reassurance effect may not measure up against the long-term coordination burdens the new department implies.'

5.3. Wetenschappers over crisisbesluitvorming in Nederland

'Crisisbeleving' en crisisbesluitvorming

't Hart, Rosenthal e.a. hebben in 1990 (pagina's 12-14) studie gedaan naar beslissen in moeilijke omstandigheden. Zij stellen daarbij dat crisisbesluitvorming slechts plaatsvindt wanneer de besluitvormers menen met een crisis te maken hebben. Vervolgens beschrijven zij een toetsingsschema voor onderzoekers, waarmee getoetst kan worden wat het crisiskarakter van een bepaalde situatie behelst.

Het schema bestaat uit vijf analytische stappen dat 'crisisbeleving', besluitvorming en het daadwerkelijke wel of niet te maken hebben met een crisis toetst.

1. Er is sprake van een ernstige bedreiging van de basisstructuren en de fundamentele waarden en normen van het bestaande systeem (bedreiging van bestaande sociale of culturele systeem om de basisstructuren en/of fundamentele normen en waarden worden aangetast);
2. Een crisis vergt een reactie van het systeem (omdat het behoud van het systeem wenselijk wordt geacht);

3. Een crisis vergt bestuurlijke beslissingen, in het bijzonder overheidsbeslissingen (gezien de kerntaak van de overheid betreffende het garanderen van de maatschappelijke orde en de veiligheid van de burgers. Bij bedreiging van het politieke bestel staan normen en waarden van het politieke regime onder druk en zijn snelle politiek-bestuurlijke beslissingen noodzakelijk);
4. Een crisis vergt bestuurlijke beslissingen bij een geringe beslissingstijd (er is sprake van bedreiging, urgentie en onzekerheid);
5. Een crisis leidt tot besluitvorming onder druk van de bestuurlijke instanties (er is sprake van bedreigende en onzekere omstandigheden waarvoor snelle beslissingen nodig zijn). 't Hart, Rosenthal e.a. tekenen hierbij aan dat het denkbaar is dat 'de elites de ernst van de situatie overschatten en menen in een crisis te verkeren. Volgens het Thomastheorema ("if men define situations as real, they are real in their consequences") is er dan ook sprake van crisisbesluitvorming. Tenslotte kan ook een door de elites om uiteenlopende redenen gecreëerde crisissituatie ("wij hebben hier te maken met een buitengewoon ernstige situatie...") zich aan hun controle onttrekken en tot een 'echte' crisis worden. (gebaseerd op Rosenthal, 1984, pagina's 16-25)

Deze vijf stappen behelzen het systematisch confronteren en vergelijken van de (subjectieve) percepties die de betrokken besluitvormers op het moment 'van de crisis' zelf hadden, met de analytische reconstructie van de situatie. Hiermee heeft het stappenschema twee functies:

- Indien de overwegingen uit stap 1 tot en met 4 door betrokken besluitvormers zijn gehanteerd, kan bij stap 5 analytisch worden vastgesteld dat er feitelijk sprake is van crisisbesluitvorming.
- De confrontatie van percepties met reconstructie achteraf maakt het mogelijk om te beoordelen in welke mate de (crisis) percepties van betrokkenen adequaat de situatie van het moment reflecteerden.

Uit bovenstaande uitwerking blijkt dat er sprake is van crisisbesluitvorming als de situatie als een crisis wordt beleefd, of wordt gecreëerd. Het is zaak dat binnen het beleidsteam hier consequent rekening mee wordt gehouden en dat de 'wereld' niet anders geschetst wordt dan deze is en 'ook niet gemaakt wordt'. Om daarmee te voorkomen dat iets een crisis 'wordt gemaakt' dat niet

‘crisiswaardig’ is. Anderzijds kan het een bewuste keuze zijn om iets tot een ‘crisis te maken’ middels framing om daarmee een ‘kans’ ter hand te nemen.

Besluiten van de burgemeester

Jong en Johannink hebben in 2005 op basis van interviews met burgemeesters die een crisis hebben meegemaakt, de bundel ‘Als dat maar goed gaat, Bestuurlijke ervaringen met crisis’ geschreven. In deze bundel komt naar voren dat de wettelijke taken van de burgemeester maar een deel van de vele taken weergeeft die een burgemeester tijdens een crisis op zich af ziet komen. De burgemeester is immers bestuurlijk ‘van de openbare orde en veiligheid’ en zal daarom sturing willen geven indien zaken gebeuren waar hij of zij zich niet in kan vinden. Ook feeling houden met de maatschappelijke reacties is een aandachtsgebied. Bijvoorbeeld eventuele protestacties die de openbare orde in het geding kunnen brengen of de massale toestroom naar de plek des onheils of verbonden is aan het ‘issue zelf’. Maar ook de maatschappelijke reactie in sociale zin. Mocht een burgemeester iets kunnen betekenen om getroffen en te helpen, dan zal hij of zij proberen mensen of netwerken daaraan te verbinden of vanuit Bevolkingszorg dit vorm willen geven. Een burgemeester zal ook kijken wat de volgende dag ‘met zich mee zal brengen’, in de zin van bestuurlijke verantwoording.

Crisisbesluitvorming: feitelijk bij de bestuurders – praktisch operationeel

Van Duin (2011) schrijft over crisisbesluitvorming dat wij in Nederland een centrale rol aan gezagsdragers hebben toebedacht, dit in tegenstelling tot sommige andere landen zoals Engeland. ‘Hoewel de meesten – burgemeesters en anderen – wel begrijpen dat het opperbevel wat minder letterlijk moet worden genomen dan het woord aangeeft, blijft het een feit dat autoriteiten een beslissende stem hebben bij (bijna)rampen en crisis.’ (Van Duin 2011, pagina 30).

Alhoewel feitelijk de bestuurders ‘het opperbevel’ hebben, zal het veelal toch bekrachtiging van de eerder genomen (operationele) besluitvorming zijn. Van Duin, Tops, Wijkhuijs, Adang en Kop schrijven naar aanleiding van hun dilemmastudie van het schietdrama in Alphen aan den Rijn, dat er redenen kunnen zijn om cruciale beslissingen operationeel te nemen en later bestuurlijk te laten bekrachtigen. ‘Hoewel belangrijke beslissingen een bestuurlijke oordeelsvorming veronderstellen, kunnen er soms redenen zijn deze operationeel te nemen en ze al dan niet vervolgens bestuurlijk te bekrachtigen. Urgentie is een bekende en dominante reden om beslissingen operationeel te nemen. Er is onvoldoende tijd om een bestuurlijke beslissing af te

wachten. Soms zijn dergelijke beslissingen zelfs expliciet gemandateerd aan operationeel verantwoordelijken.’ (Van Duin, e.a., 2012, pagina 186). Ook geven Van Duin, e.a., aan dat bij bekrachtiging van operationeel genomen besluiten het feitelijk niet om bestuurlijke besluiten gaat maar primair om operationele beslissingen. Er is alleen sprake van een bestuurlijke beslissing bij ‘situaties waarin er binnen het ROT of het beleidsteam verschil van mening bestaat en door de bestuurder daadwerkelijk een keuze moet worden gemaakt. Situaties dus waarin de bestuurder het verschil maakt. (Van Duin, e.a., pagina 58)

Besluiten worden in de operatie genomen, het beleidsteam is van meaning making

Astrid Scholtens, Jan Jorritsma en Ira Helsloot (2014) stellen in het licht van het Drentse Crisisplan dat decision making vaak vooral binnen de operatie gebeurt. Zij pleiten ervoor dat een beleidsteam sowieso niet veel besluiten neemt en zich vooral moet richten op meaning making. Het beleidsteam bestaat in hun visie uit de burgemeester en drie adviseurs: operationeel leider, communicatieadviseur en bestuursadviseur. (table 1, 2014). Zij schrijven dat in de acute fase de opties voor de burgemeester voor centrale sturing gelimiteerd zijn, en de burgemeester zich moet focussen op de rol van boegbeeld. Hiermee wordt het naar ‘buiten treden’ van de bestuurder genoemd om de crisis te duiden en toe te lichten wat van een ieder wordt verwacht en de overheid doet. ‘In the initial acute (life-saving) phase, the mayor’s options for centralized direction are limited: he will focus mainly on his rol as figurehead. This calls for him to make a public appearance within an hour, when he endows the disaster with some meaning: in short, he helps his audience and the wider public to make sense of events. (Scholtens, Jorritsma en Helsloot, 2014, pagina 47).

Méér dan boegbeeld alleen

Jong haalt in 2013 in een ander overzicht met interviews de oud-burgemeester Meijerman van Veendam aan, die aangeeft dat de burgemeester wel degelijk inhoudelijke besluiten moet nemen en het belang daarvan wordt onderschat. Hij heeft daarmee een andere mening als Scholtens, e.a., die vinden dat betekenisgeving c.q. duiding de primaire taak van een burgemeester is. ‘Communicatie is een belangrijk instrument, maar volgens Ab Meijerman, oud-burgemeester van Veendam, is een eenzijdige focus op ‘boegbeeldrol’ en de ‘burgervaderrol’ een te karige benadering van de burgemeester in crisistijd. ”Met die visie ben ik het principiële oneens. Vanuit de wet is de burgemeester de rol van opperbevelhebber gegeven, die moet je dan ook waarmaken. Pak de regie en laat zien wie de keuzes maakt. Waarbij je best wat

weerstand mag ontvangen als je jezelf overschat. Maar alleen de rol van boegbeeld op mij nemen is wat mij betreft een te karige invulling van het ambt.” (2013, Nederlands Genootschap van Burgemeesters, pagina 67).

Jong (2013, Nederlands Genootschap van Burgemeesters, pagina's 16-17) geeft hierin oud-burgemeester Meijerman gelijk. 'Het is ook een taak van de burgemeester om de openbare orde in het oog te houden, te peilen of de crisis tot maatschappelijke spanningen leidt, of ramptoerisme moet worden tegengegaan en te bedenken of de casus nog tot evaluaties leidt waarin een burgemeester zich op termijn moet verantwoorden. Of in het oog te houden of er nog behoefte is aan praktische ondersteuning. Want naast medeleven en het benoemen van de emoties blijken burgers ook behoefte te hebben aan gewone, praktische hulp. Hulp die de gemeente vaak relatief eenvoudig kan mobiliseren'. Bij al deze taakaccenten zullen de leden van het beleidsteam gevraagd worden om mee te denken. Daarmee heeft het beleidsteam als doelstelling (on)gevraagd te adviseren over de taakaccenten van de burgemeester.

De rollen van de burgemeester: beslisser, burgervader, strateeg, collegiale bestuurder en metarol

In de Nederlandse literatuur komen de rollen die door Boine et al. in *The Politics of Crisis Management. Public Leadership under Pressure* (2005) worden genoemd, op verschillende manieren terug.

In een interviewbundel met burgemeesters van Jong en Johannink (2005) komt oud-burgemeester Leers aan het woord, die drie rollen formuleert: beslisser, burgervader en strateeg. Als beslisser fungeert de burgemeester als voorzitter van het beleidsteam, waar hij zich laat adviseren en informeren door experts om vervolgens bestuurlijke knopen door te hakken. Als burgervader is de burgemeester het symbool van de lokale gemeenschap. De strateeg is de rol waarin de burgervader opkomt voor de belangen van de lokale gemeenschap, van slachtoffers en gedupeerden'. Daarnaast wijst Leers in hetzelfde interview op een metarol, waarin de burgemeester een metarol heeft, die door alle rollen heengaat en de burgemeester scherp houdt op de toekomstige ontwikkelingen en de verantwoordingsfase (Jong en Johannink, 2005, pagina's 19-20).

Rosenthal noemt in een overzichtsartikel in VNG Magazine ook nog de 'collegiale bestuurder' (Rosenthal, VNG magazine, 2002). 'Het collegiale bestuur dat zich onder normale

omstandigheden voordoet zet zich ook onder crisisomstandigheden voort. Weliswaar krijgt de burgemeester wettelijk gezien onder een crisistijd een zwaardere stem, praktisch wordt het collegiale bestuur voortgezet.' Het overleg binnen het College zal moeten blijven plaats vinden, onder meer vanwege nazorgaspecten die veelal qua uitvoering onder de portefeuilles van de wethouder vallen.

Eenhoorn vat de rollen van de burgemeester identiek samen in een terugblik op zijn ervaringen met het schietincident in Alphen aan den Rijn. Hij benoemt de rollen als hierboven. 'Hij is bestuurder/beslisser, de opperbevelhebber dus, en hij is burgervader en boegbeeld. Met beide petten op moet hij als eindverantwoordelijk gezagsdrager de duiden zijn van een crisis en in dat opzicht zichtbaar (!) leiding geven. En dat terwijl in de crisis, zoals eerder opgemerkt, in deze tijd alles volatiel, onverwacht, complex en ambigu is.' (Eenhoorn in 'Grip op crisis' onder redactie van Ludden en Zaaijer, 2016, pagina 71).

Om te bezien of strategische bestuurders, anders dan burgemeesters, andere rollen tijdens een crisis hebben, is literatuur over de rollen van de minister van Veiligheid en Justitie geraadpleegd. Van den Brand, Willems en Wein hebben in 2011 (pagina 20) de situaties benoemd waarin de minister van Veiligheid en Justitie een rol heeft.

Anticipatie. De minister van Veiligheid en Justitie ziet zich genoodzaakt de functionele en/of algemene bestuurskolom te faciliteren bij (delen van) de aanpak van een (dreigende) ramp of crisis, zonder over te gaan tot nationale aansturing van de crisisbeheersing en/of rampenbestrijding (voorbeeld: een computerworm leidt in Amerika tot grootschalige uitval van ICT en uiteindelijk tot uitval van vitale infrastructuur, waarbij er geen enkele reden is om te veronderstellen dat deze computerworm zich niet zal verplaatsen naar andere landen).

Coördinatie. De minister van Veiligheid en Justitie ziet zich genoodzaakt over te gaan tot nationale aansturing van de crisisbeheersing en/of rampenbestrijding (voorbeeld: springvloed en storm nopen tot regio-overschrijdende evacuatie).

Interventie. De minister van Veiligheid en Justitie ziet zich genoodzaakt te interveniëren in de algemene- en/of functionele bestuurskolom zonder direct over te gaan tot nationale aansturing van de crisisbeheersing en/of rampenbestrijding (voorbeeld: in drie grote steden zijn enorme rellen gaande waarbij één burgemeester niet opgewassen blijkt tegen de druk).

Woordvoering. De minister van Veiligheid en Justitie ziet zich genoodzaakt het woord te voeren of (delen van) de woordvoering nationaal te beleggen (voorbeeld: het blijkt noodzakelijk voor

een goede duiding aan de bevolking om eenduidige woordvoering te faciliteren bij een stroomuitval in een relatief groot gebied).

Gezien de minister ook een strategisch bestuurlijke rol heeft, is het interessant om te bezien of bovengenoemde situaties en rollen herkenbaar zijn in de taken en rollen zoals voorgaand over de burgemeester zijn beschreven. Anticipatie komt kort gezegd neer op faciliteren. Dit is herleidbaar in de rol van bestuurder en zien we bij burgemeesters ook geregeld terug als zij bijvoorbeeld maatschappelijke instanties ergens bij helpen. Coördinatie is bij de minister nationale aansturing, bij een burgemeester behoort coördinatie ook tot de rollen in de vorm van afstemming met bijvoorbeeld de functionele kolom en aansturing indien de kolommen binnen het ROT geen overeenstemming kunnen bereiken. Interventie binnen de algemene of functionele kolom van de minister, is bij een burgemeester herleidbaar in zijn rol van bestuurder, waarbij hij binnen de crisisorganisatie intervenueert of bijvoorbeeld de functionele kolom aanspreekt op hun taken en verantwoordelijkheden. Woordvoering van de minister is bij de burgemeester terug te vinden in de externe communicatie en dan in het bijzonder in de duiding, binnen de rollen van boegbeeld en burgervader. De vier rollen van de burgemeester zijn hiermee herleidbaar in de beschrijving van de Minister van Veiligheid en Justitie.

In 2009 gaat Jong in de bundel 'Crisis' (onder redactie van Muller, Rosenthal, Helsloot en Van Dijkman), in op de manier waarop de burgemeester de rollen (bestuurder, beslisser, burgervader en boegbeeld) tijdens een crisis vervult. Het zijn geen separate rollen, maar worden doorlopend in wisselende samenstelling opgepakt. 'De burgemeester vervult op verschillende momenten in een crisis andere rollen. Op het ene moment wisselt de burgemeester achter de schermen tussen de rol van collegiaal bestuurder en de rol van beslisser. Het andere moment treedt hij in contact met hooggeplaatst bezoek uit Den Haag en wordt hij van beslisser een strateeg. Om vervolgens in het contact met slachtoffers en getroffen van strateeg vooral een burgervader te worden, die begrip toont, meeleeft en de bevolking op sleeptouw neemt om deze door de crisis heen te loodsen. Waarna hij mogelijk van burgervader weer met de rol van beslisser wisselt.'

Het veelvuldig wisselen tussen deze rollen gebeurt ook in het dagdagelijkse leven van een burgemeester. Het verschil met crisis is echter de dynamiek in de omgeving en de frequentie 'van het schakelen'. (Jong onder redactie van Muller en De Vries, 2009, p. 766-769). 'In de praktijk blijken burgemeesters bijna ongemerkt te schakelen tussen de verschillende rollen. Het onderkennen van de behoeften, het inschatten van verwachtingen van de politiek, burgers en

media en het daarop afstemmen van de eigen rol en positie wordt alom gezien als dé kern van het burgemeestersvak. Daarmee is direct tot een belangrijke constatering te komen: ervaring leert dat crisisomstandigheden niet een beroep doen op andere burgemeesterskwaliteiten. Het lijken enkel de omstandigheden te zijn en het vereiste om in korte tijd veel te schakelen tussen de verschillende rollen die de crisisomstandigheden anders maken dan de dagelijkse activiteiten van een burgemeester.'

Werkwijze van het beleidsteam ter advisering van de twee 'burgemeester tools'

Jong schrijft in de bundel 'Burgemeester' onder redactie van Muller en De Vries (2014, pagina 226) over de werkwijze in het beleidsteam. Er wordt discipline gevraagd, focus op bestuurlijke besluiten en niet de operatie in te duiken. Ook haalt hij aan de hand van een studie over de Bijlmerramp het fenomeen van 'time lag' aan (COT, De Bijlmerramp, 1993, pag. 138) waarbij wordt bedoeld dat de werkelijkheid buiten de muren van het gemeentehuis verschilt van de werkelijkheid aan tafel van het beleidsteam. Ook is *groepsdenken* een fenomeen, wanneer er geen interactie c.q. informatielijn met de buitenwereld is en het beleidsteam een eigen beeld creëert en hieraan vasthoudt. 'In het beleidsteam is het de kunst om een strakke vergaderdiscipline te hanteren, de focus op de bestuurlijke besluiten te houden en niet de operationele agenda over te willen nemen. In menig beleidsteam ligt na verloop van tijd een 'time lag' op de loer. Er is sprake van een 'time lag' wanneer de ontwikkeling van de gebeurtenissen in en om de ramplocatie verschillen van het beeld en de bestuurlijke waarneming van de deelnemers in het beleidsteam. Onder meer ten tijde van de Bijlmerramp was hiervan sprake in het beleidscentrum op het stadhuis in Amsterdam. In tegenstelling tot groepsdenken, waarin men door een gebrek aan interactie met de buitenwereld een eigen beeld oproept en dat vasthoudt, loopt men bij een 'time lag' spreekwoordelijk gezien achter de feiten aan. In dat geval blijft men te lang vasthouden aan een inmiddels achterhaald beeld van de crisis, waardoor de beslissingen niet meer aansluiten op de situatie zoals die zich op het rampterrein voordoet. Met technieken als 'netcentrisch werken', waarbij informatie tussen teams direct online gedeeld wordt, trachten teams de vertraging te minimaliseren.'

Jong geeft aansluitend aan dat de burgemeester twee 'tools' heeft; inzet van openbare orde- en noodbevoegdheden en communicatie. 'In de kern vallen de burgemeesters in crisissituaties terug op twee belangrijke instrumenten in zijn gereedschapskist. Enerzijds gaat de burgemeester over de inzet van openbare orde- en noodbevoegdheden, zoals de noodverordening, noodbevel en bevoegdheden op grond van de Voetbalwet. Anderzijds gaat

het om ‘communicatie’ als instrument om bijvoorbeeld het gedrag van mensen te beïnvloeden of onderlinge saamhorigheid te bekrachtigen.

Van Duin, Tops, Wijkhuijs, Adang en Kop (2012, pagina 60) schrijven in hun dilemmastudie van het schietdrama in Alphen aan den Rijn over het belang van de bestuurlijke beslissingen over externe communicatie. ‘De cruciale rol van externe communicatie leidt ertoe dat er feitelijk wel degelijk bestuurlijke beslissingen worden genomen. Niet primair inhoudelijk (dat kunnen de operationele professionals veelal prima zelf), maar wel in termen van de strategie van aanpak, de mate van transparantie, de toon en de beleving. De kwaliteit van meaning making (het duiden van de situatie door de autoriteiten) bepaalt uiteindelijk of het crisismanagement als goed of slecht wordt beoordeeld’.

In het rapport “Twee werelden” dat de Commissie Cohen naar aanleiding van de Facebookrellen in Haren publiceerde, kwam aan de orde dat communicatie en bevoegdheden altijd nauw met elkaar samenhangen. Zeggen dat er geen feest komt is één, maar het werkt alleen wanneer de communicatieuitingen synchroon lopen met de (zichtbare) inzet die de politie pleegt om een feest te voorkomen. Als het doel is om mensen weg te houden van een locatie, moet de communicatie daarover klip-en-klaar zijn. En vice versa’. (Jong in ‘Burgemeester’ onder redactie van Muller en de Vries, 2014, pagina 224)

Rolverdeling binnen het beleidsteam: de burgemeester besluit

Het voorgaande beschrijft de taken van strategische crisisleiders en de rollen van de burgemeester. Weliswaar behoren alle taakelementen tot het taakveld van het beleidsteam, maar het is de burgemeester die besluit. De leden van het beleidsteam zijn adviseurs. In hoofdstuk 5 en 6 wordt hier uitgebreider bij stil gestaan. Eenhoorn schrijft onder redactie van Ludden en Zaaijer (2016, pagina 65) het volgende over de rol en positie van de burgemeester. ‘Voor elke leider geldt: bepaal eerst en vooral een eigen standpunt, na iedereen te hebben gehoord uiteraard en kennis te hebben genomen van de beschikbare informatie. Dat standpunt wordt getoetst, met een open mind, aan hetgeen betrokken te zeggen hebben. Dat kan een compromis opleveren, dat is prima. Maar wat vervolgens het besluit is, is het besluit van de burgemeester, althans hij neemt daar de volle verantwoordelijkheid voor.’

Dit voorgaande degradeert niet de rol van de beleidsteamleden. Zij zijn de adviseurs van de burgemeesters waarvan voor een groot gedeelte de 'beeldvorming en vertrouwen in de overheid' afhangt. Van Duin citeert in zijn lectorale rede (2011, pagina 72) commentaar van Berghuijs, oud-directeur Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, nadat hij Berghuijs gesproken had over de rol van de burgemeester en het lage vertrouwen door het publiek. 'Dat (zichtbaar leiding geven, MvD) is de natuurlijke rol voor de burgemeester als bestuurlijk leider en veelal de meest bekende bestuurder voor de bevolking. Daar zit dus ook de sleutel naar het antwoord op de vraag over het 'publiek vertrouwen in de overheid'. Het beleidsteam is daarbij essentieel met name ten behoeve van de informatiepositie en het aanreiken van de relevante context (wat speelt er in de samenleving; mediawatching; thermometer van de samenleving) steeds belangrijker voor duiding van de gebeurtenissen en het verbinden.'

Eenhoorn heeft dezelfde opvatting en zegt daarbij stellig dat de burgemeester een centrale rol heeft in het beheersen van de crisis. 'De burgemeester heeft een centrale rol in het beheersen van een crisis. Dat blijkt niet alleen uit wettelijk omschreven bevoegdheden. Het feit dat de (Nederlandse) burgemeester zo centraal staat in het beeld dat de inwoners hebben van het lokale bestuur, maakt hem in alle opzichten hét gezicht van de overheid. Het vertrouwen dat de bevolking heeft in een adequate aanpak van de beheersing van de crisis en de gevolgen daarvan, wordt ontleend aan het optreden van die bestuurder. Hij is de leider; de verwachtingen zijn hooggespannen. Hij mag niet falen. Alle kennis, alle ervaring, al zijn vaardigheden, alles komt bijeen op dat cruciale moment. Soms onbewust, maar bepaald door omstandigheden, geval en toeval, wordt gehandeld.' (onder redactie van Ludden en Zaaijer, 2016, pagina 64).

Wein, Willems en Rouwette (2016) geven ook het belang van het publieksvertrouwen in de autoriteiten aan. Het vertrouwen in de autoriteiten is zelfs cruciaal voor het beperken van de sociaal psychologische impact en maatschappelijke onrust bij een ramp en crisis. Waarbij vertrouwen in de autoriteiten als volgt wordt gedefinieerd: 'Het vertrouwen in de overheid(sinstellingen) en hun vermogen om gerezen problemen het hoofd te bieden.' (Wein, Willems en Rouwette, 2016, pagina 50)

Samenvatting

Samenvattend geven de Nederlandse voorbeelden aan dat de rollen van strategische crisisteam vergelijkbaar zijn met de rollen die zijn uitgewerkt door Boin e.a. (2005).

Nederlandse bestuurders en onderzoekers lijken zich te herkennen in de rollen die door Boin in 2005 zijn benoemd. Het gaat om beslisser, burgervader, boegbeeld en strateeg, waarbij er een onderscheid kan worden gemaakt in de korte termijn (de strateeg-rol zoals Leers die benoemt) en de lange termijn (de metarol en de focus op de verantwoordingsfase, zoals Leers die benoemt). De rollen van beslisser en strateeg richten zich dan met name op de inzet van bevoegdheden, bewust nagaan en eventueel 'pakken' van een kans en het bepalen van 'kompas'. Terwijl de rol van de burgemeester als burgervader een zwaardere communicatiecomponent in zich heeft. De besluitvorming vindt, in lijn met Rosenthal, plaats in het kader van collegiaal bestuur. De situatiebepaling in de zin van 'wat komt op ons af' komt niet als expliciete taak aan bod in de Nederlandse literatuur, maar elementen worden wel aangestipt. Zo wordt gewaarschuwd voor timelag en groupthink, twee omstandigheden die de situatiebepaling negatief kunnen beïnvloeden.

5.4. Toepassing van de theorie (taken van het beleidsteam)

Samenvattend, op basis van de aangehaalde Nederlandse en internationale literatuur, komen de taken van een beleidsteam neer op de volgende hoofdpunten:

1. *Situatiebepaling*, het overzicht hebben van wat er gaande is of in ontwikkeling is/dreigt, met daarbij het inzicht welke actoren betrokken zijn en hun taken en verantwoordelijkheden (publiek/privaat/functionele kolom). Daarnaast het in kaart brengen van het krachtenveld. Vervolgens de analyse of de (komende) situatie zich leent voor een kans.

2. *Besluitvorming* over zaken die bestuurlijk relevant zijn en/of grote maatschappelijke impact hebben. Geregeld komt het voor dat besluiten die formeel bij de burgemeester liggen, al operationeel zijn genomen en uitgevoerd. Besluitvorming gaat hierbij dan om 'bekrachtiging' van besluiten indien deze niet gemandateerd zijn aan operationeel leidinggevenden. Besprekpunten waarvan verschil van mening is in het ROT of het BT en de bestuurder daadwerkelijk een keuze maakt, zijn duidelijk een bestuurlijk beslissing. Tot besluitvorming

behoren eveneens de expliciete bevoegdheden van de burgemeester, zoals de noodverordening, het noodbevel en toepassing van de Voetbalwet.

3. *Coördinatie* betreft de afstemming en samenhang tussen alle activiteiten van de overheid en betrokken organisaties. Dit is voor een goede effectieve respons van evident belang. In Nederland is de coördinatie van de incidentbestrijding en hulpverlening belegd bij de OL/het ROT. In het verlengde hiervan wordt de coördinatie van de response dan ook niet als taak van het BT gerekend. Knelpunten tussen de partijen, die een bestuurlijke afstemming vergen, kunnen wel in het BT geagendeerd worden. De burgemeester kan dan eventuele noodzakelijke besluiten nemen in zijn/haar rol als opperbevelhebber. Bestuurlijke afstemming met de functionele keten is ook een taak van het BT.

4. Betekenisgeving c.q. duiding betekent dat de bestuurder de situatie beoordeelt, en in zijn/haar communicatie met pers en publiek aangeeft wat dat betekent voor de nabije en verdere toekomst. Hierbij is het vaststellen en tastbaar maken van het strategische 'kompas' van belang. Het 'kompas' is richtinggevend en zorgt ervoor dat alle neuzen in het team dezelfde kant op wijzen. Het 'kompas' maakt concreet wat de langetermijn doelen zijn en welke uitgangspunten gelden. Dit 'kompas' geeft de interne crisisorganisatie richting in de uitvoering van de operatie, maar vormt ook het fundament voor 'de boodschap' voor de externe (crisis) communicatie en de rol van boegbeeld en burgervader. Als het 'kompas' ook de richting geeft om de kans van de crisis te benutten, is het 'kompas' een versterkend middel voor de strategie binnen de crisisbeheersing.

De visie voor de voorlichting (de strategie van aanpak, de mate van transparantie, de toon en de beleving) behoort ook tot de taak van het BT.

De strategische crisisleider kan ook tot 'het standpunt' komen dat de feitelijke situatie geen crisis is of er geen rol voor de overheid is weggelegd. Hiermee kiest de leider bewust voor het framen van de situatie als een 'niet crisis'.

5. In het kader van de *afronding* wordt bewust en strategisch 'de crisis afgehecht' doordat de hulpverleningsdiensten de werkzaamheden stoppen en in de (bestuurlijke) communicatie zichtbaar wordt dat 'we weer terug zijn in de routinematige situatie'. Uiterlijk vertoon en (bestuurlijke) communicatie uitingen geven een beeld van het 'dagdagelijkse leven'. Het moment

en de manier waarop naar de ‘gewone situatie’ weer wordt terug gaan, is een strategische en beleidsmatige overweging en besluit.

Besluiten ten aanzien van het terugschalen in de GRIP-structuur worden geregeld gezien als ‘het beëindigen van de crisis’. De crisisfase is dan niet ten einde omdat er vaak nog een lang nazorgtraject volgt (met name bevolkingszorg en psychische nazorg). Ook is het niet meer nodig zijn van de operationele eenheden, niet altijd een reden om ‘af te schalen binnen de GRIP”. Los van operationele inzet kan een actief team op beleidsniveau nog wel gewenst zijn. Bijvoorbeeld bij het aansporen van de functionele keten indien zij niet hun verantwoordelijkheid nemen en uitvoeren.

6. Tot de *afronding* behoort eveneens het anticiperen op de verantwoording achteraf. Dit is het zorgen voor een tijdslijn van alle gedane activiteiten, besluiten en overwegingen. Daarnaast is de strategie en start voor de voorbereidingen op de gemeenteraadsvergadering, van de zaken die de burgemeester dient te verantwoorden, een BT-onderwerp. Ook opdrachtverlening voor een interne evaluatie naar het functioneren van de crisisorganisatie is een BT-taak. Tenslotte vormt de regie op de procesinrichting van de komende onderzoeken ook een BT aangelegenheid met als doel dat men zelf de regie hierin voert in plaats van dat ‘de tent wordt overgenomen’. Dit is een enorme klus die serieuze aandacht en ruime capaciteit verdient. Gemeente Moerdijk heeft na de ervaringen met de brand bij Chemie-Pack in 2011 een boek uitgebracht over hoe zij de crisis rondom deze brand hebben beleefd. Daarin wordt gesteld dat de nasleep een projectmatige aanpak vergt en dat de nasleep van een groot incident soms jaren kan duren’. (Vuurdoop, Gemeente Moerdijk, 2014)

6. Het *verantwoordingsproces van dat er geleerd* is. Hierbij is het van belang dat de partijen binnen het BT ‘wel bij elkaar blijven’ en niet afhaken of geen verantwoordelijkheid nemen in de destijds genomen besluiten. Daarnaast dat zij allen hun deel pakken in het leren en in de doorontwikkeling. En daarmee de verbeterpunten ook op strategisch niveau ondersteunen en de uitvoering hiervan faciliteren. Kortom, laat als adviseurs van het beleidsteam dan ook niet de ‘burgemeester alleen in de kou staan’.

In onderstaande tabel is bovenstaand theoretisch kader samengevat:

	Taak strategische crisisleider	Elementen behorend bij de taak
1.	Situatiebepaling	<ul style="list-style-type: none"> - Overzicht hebben van wat er gaande is of 'op ons af komt' - Inzicht in de betrokken actoren en ieders taken en verantwoordelijkheden - In kaart brengen van het krachtenveld - Analyse of de (komende) situatie zich leent voor kansen
2.	Besluitvorming	<ul style="list-style-type: none"> - Bekrachtiging van operationele besluiten - Besluiten die relevant zijn voor de bestuurlijke context (zaken die grote maatschappelijke impact hebben) - Bestuurlijke afstemming en besluitvorming - Bevoegdheden van de burgemeester inzake de noodverordening, noodbevel en Voetbalwet
3.	Coördinatie	<ul style="list-style-type: none"> - Coördinatie van alle overheidsaspecten en verschillende organisaties vereist
4.	Betekenisgeving c.q. duiding	<ul style="list-style-type: none"> - Het vaststellen en tastbaar maken van het strategische 'kompas' - Bepaling van 'de boodschap' voor de externe (crisis) communicatie en de rol van boegbeeld en burgervader. (of juist de framing dat er geen crisis is).
5.	Afronding	<ul style="list-style-type: none"> - Het afhechten van de crisis: afschalen en terug naar de dagdagelijkse routine. - Anticiperen op verantwoording achteraf (schriftelijke documentatie organiseren) - Regisseren van het evaluatieproces
6.	Leren	<ul style="list-style-type: none"> - Het proces van verantwoorden dat er geleerd is: leren en door ontwikkelen

Figuur 1: samenvatting theoretisch kader

Bovenstaand theoretisch kader is het sluitstuk van de literatuurstudie van wetenschappelijke literatuur. Voor het onderzoek volgt een documentstudie van wetgeving en planvormingsdocumenten.

Hoofdstuk 6 Wettelijk kader en bronnen uit crisisplannen

Dit hoofdstuk beschrijft het wettelijk kader voor de beleidsteamtaken. Daarnaast een analyse naar de BT-taken in regionale planvormingsdocumenten. Vervolgens de toepassing van de BOB-methode in de standaard BT-agenda's.

6.1 Wettelijke taken burgemeester en beleidsteam

Allereerst wordt het wettelijk kader geraadpleegd om de formeel wettelijke taken van het beleidsteam en de burgemeester in beeld te brengen.

De hoofdstructuur van de Nederlandse crisisbeheersing is vastgelegd in de Wet op de veiligheidsregio's, het Besluit op de veiligheidsregio's en de Gemeentewet. Bijlage 4 bevat een beschrijving hiervan.

Samenstelling en taak beleidsteam

De wet stelt dat een beleidsteam moet worden geactiveerd nadat de burgemeester dit bijeen roept (Besluit veiligheidsregio's, artikel 2.3.2).

Het beleidsteam bestaat in ieder geval uit de leidinggevenden van de brandweer, de GHOR, de politie en de bevolkingszorg en heeft als taak het ondersteunen van de burgemeester bij de rampenbestrijding en crisisbeheersing'. (Besluit veiligheidsregio's, artikel 2.1.5, http://wetten.overheid.nl/BWBR0027844/2016-01-01#Hoofdstuk2_Paragraaf1, geraadpleegd op 22 september 2016)

De burgemeester is, behoudens specifieke typen crises als dierziekten en kernongevallen, voorzitter van het beleidsteam. (Jong in 'Burgemeester' onder redactie van Muller, 2014, pagina 224) Naast de voorzittersrol heeft de burgemeester ook specifieke wettelijke taken en bevoegdheden.

Wettelijke taken burgemeester

Onderstaand zijn de wettelijke taken van de burgemeester beschreven welke, naast zijn reguliere bevoegdheden en taken, van toepassing zijn in het geval van een ramp of crisis. Deze zijn geregeld in de Wet veiligheidsregio's, Gemeentewet en Politiewet. Daarnaast is er nog specifieke wetgeving voor bepaalde typen crises, zoals de Wet publieke gezondheid voor infectieziekten en de Kernenergiewet voor kernongevallen.

De Wet veiligheidsregio's hanteert voor de definitie van ramp het volgende: 'een zwaar ongeval

of een andere gebeurtenis waarbij het leven en de gezondheid van veel personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate zijn geschaad of worden bedreigd en waarbij een gecoördineerde inzet van diensten of organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken'. De Wet veiligheidsregio's geeft crisis de volgende definitie: 'een situatie waarin een vitaal belang van de samenleving is aangetast of dreigt te worden aangetast'.⁸

De Wet veiligheidsregio's geeft de burgemeester de volgende taken⁹: Het gezag bij brand en ongevallen voor wat betreft de brandweerprocessen en zaken met als doel het voorkomen, beperken en bestrijden van het gevaar. (artikel 4 Wet veiligheidsregio's). Daarnaast het opperbevel in geval van een ramp of dreiging hiervan. (artikel 5 Wet veiligheidsregio's) De burgemeester kan op basis van dit artikel geen bevelen geven aan bewoners, dit is wel mogelijk via de noodbevoegdheden in de Gemeentewet. (artikelen 175 en 176 Gemeentewet.¹⁰) De burgemeester mag de ambulanceorganisatie aanwijzingen geven indien de openbare orde in het geding is. (artikel 6 Wet veiligheidsregio's). Ook heeft hij of zij een taak met betrekking tot crisiscommunicatie aan bewoners en hulpverleners over het incident zelf, gevolgen, handelingsperspectieven en eventuele gezondheidsrisico's. (artikel 7 Wet veiligheidsregio's)

6.2 Planvorming taken burgemeester en BT Kennemerland en Amsterdam-Amstelland

Binnen de Veiligheidsregio's is de wettelijke taak verder uitgewerkt in regionale crisisplannen. In die plannen worden de taken, verantwoordelijkheden en processen binnen de hoofdstructuur beschreven. Het beleidsteam is onderdeel van deze hoofdstructuur (zie bijlage 4).

Om te kijken hoe in de Nederlandse situatie met het beleidsteam wordt omgegaan, is een analyse gemaakt van de manier waarop twee verschillende veiligheidsregio's de taken en bevoegdheden hebben omschreven in hun crisisplannen, dit getoetst aan het theoretisch kader. In lijn met de later te beschrijven casuïstiek¹¹ zijn onderstaand de belangrijkste punten uit de crisisplannen van de veiligheidsregio's Kennemerland (VRK) en Amsterdam-Amstelland (VrAA) toegelicht.

⁸ <http://wetten.overheid.nl/BWBR0027466/2016-01-01>, geraadpleegd op 22 september 2016

⁹ http://wetten.overheid.nl/BWBR0027466/2016-01-01#Paragraaf2_Artikel2, geraadpleegd op 22 september 2016

¹⁰ <http://www.burgemeesters.nl/bevoegdheden/veiligheidsregios>, geraadpleegd op 22 september 2016

¹¹ Cellenbrand Schiphol Oost (27 oktober 2005), Vliegtuigcrash Turkish Airlines (25 februari 2009), De Troonwisseling te Amsterdam (12 september 2013) en Gasstoring Velsen-Noord (15 januari 2015)

In bijlage 5 zijn de feitelijke taakbeschrijvingen opgenomen. De vergelijking is uitgewerkt in tabelvorm, zie bijlage 6.

Uit de regionale plannen blijkt dat de taakverdeling tussen de burgemeester en de leden van het beleidsteam niet in alle regio's hetzelfde is uitgewerkt. Waar in Kennemerland "besluitvorming" een taak van de burgemeester én het beleidsteam is, beschrijft VrAA expliciet dat dit een taak van de burgemeester is. Overigens is dit opmerkelijk omdat de wet Veiligheidsregio's stelt dat de burgemeester deze taak heeft en niet het beleidsteam. Het beleidsteam adviseert de burgemeester. In die zin sluit de planvorming van Kennemerland niet aan bij de wet.

Opvallend is daarnaast dat de situatiebepaling, voor wat betreft hetgeen wat op ons afkomt, niet expliciet genoemd staat als taak voor de burgemeester of het beleidsteam. Dit is wel belangrijk, omdat daarmee een blik vooruit wordt gemaakt en zaken, die nog niet de 'formele hulpverleningsinformatie' hebben bereikt, wel degelijk een oordeel en/of reactie vanuit het bestuur kunnen vragen. Bij beide taakbeschrijvingen ontbreekt het in kaart brengen van betrokken actoren, taken en verantwoordelijkheden, alsmede het krachtenveld. Eveneens het nadenken over eventuele kansen die de crises bieden.

Bestuurlijke afstemming en besluitvorming zijn onderdeel van de taakbeschrijvingen, echter de bevoegdheden voor noodwetgeving, noodverordening en noodbevel ontbreken bij VrAA.

Een ander verschil is dat in VRK de burgemeester en beleidsteam de bestuurlijke/beleidsmatige leiding geeft aan de activiteiten van de crisisbestrijding. VrAA stelt alleen beleidsmatige beslissingen en schrijft in algemene zin dat de burgemeester opperbevelhebber is. Daarnaast spreekt VrAA van het (her)bevestigingen van de strategie voor de operatie en op lange termijn. Deze elementen ontbreken in Kennemerland.

De coördinatie is in beide taakbeschrijvingen opgenomen. Veiligheidsregio Kennemerland heeft dit meer uitgewerkt maar voor beide beschrijvingen geldt dat het blijft tot 'bestuurlijke' zaken en deze definitie niet nader is uitgewerkt.

Betekenisgeving c.q. duiding van de crisis en crisiscommunicatie komen in beide regio's terug. Bij Kennemerland ontbreekt ook de toepassing van de strategie voor zowel het interne kompas als extern beoogd doel. In Amsterdam-Amstelland kan dit onder 'strategie' worden gevat.

Voor wat betreft ‘de afronding’ is de start van de nazorg in beide beschrijvingen opgenomen. Het bewust afschalen, bepaling van het moment en manier waarop (hoe ‘zetten’ wij het reguliere leven in beeld) ontbreekt en in VrAA is afschaling helemaal niet opgenomen. Bij VRK ontbreekt de verantwoording aan de raad en maatschappij. Beide beschrijvingen missen de regie op (externe) evaluatie processen.

Leren en doorontwikkelen ontbreekt eveneens bij beide regio’s. Formeel is dit ook niet meer in de operatiefase, maar het vaststellen van de uitgangspunten zou tot de nazorgfase kunnen behoren en is volgens de (internationale) literatuur wel degelijk een taak van het strategisch crisisteam.

De VRK heeft ook een aantal taken voor het BT opgenomen, die niet vallen onder de beschreven taken binnen het theoretisch kader. Dit zijn het regelen van de eigen aflossing, formeel aanvragen van bijstand bij de minister en het bevorderen van informatie-uitwisseling door operationeel informatiemanagement. Deze taken zijn meer procesmatig voor wat betreft interne organisatie (eigen aflossing en informatie-uitwisseling) en administratieve procedures (regelen bijstand). De verklaring voor de opname van deze taken ligt in evaluaties waarbij dit aandachtspunten zijn.

Uit deze analyse blijkt dat de VRK met name besluiten en activiteiten ten tijde van de crisis toeschrijft aan de burgemeester en het beleidsteam. En geen taak beschrijft voor de langetermijn strategie en bestuurlijke verantwoording. Ook valt op dat in de VRK de lijst van taken een veelvoud van ‘werkinstructie niveau’ bevat. VrAA heeft de focus op strategie en bestuurlijke zaken.

Samenvatting analyse taakbeschrijvingen

Samengevat lijkt met name de situatiebepaling in de taakbeschrijvingen te ontbreken (‘wat komt er op ons af’ en het in kaart brengen van betrokken actoren, taken en verantwoordelijkheden. Alsmede het krachtenveld). De beschrijvingen richten zich erg op de coördinatie en betekenisgeving c.q. duiding in de acute fase. De meer toekomstgerichte taken (zoals de kans die de crisis biedt, het “kompas” en de verantwoording achteraf) hebben geen nadrukkelijke plaats in de beschreven beleidsteamtaken van de twee geanalyseerde regio’s.

6.3 Resultaten analyse BT-agenda's t.o.v. de taken

Naast een analyse van taakelementen is ook gekeken naar de vergaderagenda's zoals die in Kennemerland, Amsterdam-Amstelland en andere regio's wordt gehanteerd. De vergaderagenda is immers de houvast tijdens de vergadering, die ervoor moet zorgen dat er geen taken over het hoofd worden gezien.

Deze paragraaf is een weergave van de analyse naar de taakelementen uit het theoretisch kader in de standaard BT-agenda's van de Veiligheidsregio's: Flevoland, Gelderland-Midden, Hollands-Midden, Noord-Holland-Noord, Twente, Kennemerland, Utrecht en Amsterdam-Amstelland. Voor deze analyse zijn bewust bovengenoemde regio's geraadpleegd omdat de geïnterviewde personen ook tot deze regio's 'behoren'. Dit met als doel inzicht te krijgen in hoeverre alle taakelementen geborgd zijn in de standaard agenda's en daarmee de agenda ook functioneert als een 'checklist'.

In Bijlage 7 is in tabelvorm een overzicht gegeven van de analyse per taakelement.

Conclusie analyse BT-agenda's - taken

Uit de analyse van de BT-agenda naar de taakelementen van strategische crisisleiders blijkt dat de meeste zaken zijn vertegenwoordigd maar nog niet volledig. Er ontbreken thema's en er is verschil waar zaken zijn ondergebracht.

De situatiebepaling is in algemene zin beschreven, maar de vraag 'wat komt op ons af, is het wel van ons?' komt niet expliciet naar voren. Het in kaart brengen van de taken en verantwoordelijkheden van betrokken actoren en de krachtenveldanalyse zijn niet specifiek geagendeerd. Evenals het nadenken over 'kansen' is in geen van de vergaderagenda's terug te vinden.

In de besluitvorming in de regio's is geen onderscheid gemaakt tussen 'eigen besluiten' en het bekrachtigen van operationele besluiten.

De coördinatie in de zin van prioriteiten stellen is wel bij één regio geagendeerd (VRK) maar de uitwerking van coördinatie ontbreekt overal.

Bij betekenisgeving c.q. duiding valt op dat dit deels door alle regio's is opgenomen. Geen enkele agenda heeft het benoemen van 'het kompas' met ook als doel richting te geven aan de interne organisatie expliciet geagendeerd. De Veiligheidsregio Flevoland heeft interne communicatie wel geagendeerd. Enkele regio's hebben uitgangspunten geagendeerd maar dat is veelal bedoeld voor de operatie. Het strategische kompas voor de toekomst ontbreekt.

De aandachtspunten voor 'de afronding' zijn beperkt vertegenwoordigd onder het agendapunt nazorg, en kent geen uiteenzetting van afschalen (incl. manier van terug naar het dagdagelijkse leven), verantwoording en regie op het evaluatieproces.

'Leren en door ontwikkelen' ontbreekt op alle standaard BT-agenda's.

6.4 Conclusie planvorming in relatie tot de taken van het beleidsteam

Voor wat betreft de taken zoals gesteld in het hoofdstuk wetenschappelijke literatuur, is er een discrepantie met de wettelijke taakbeschrijving en uitwerking hiervan in regionale crisisplannen. Het is de burgemeester die besluit en niet het BT.

De wetgeving en uitwerking hiervan in de planvorming zijn met name gericht op de operatie zelf.

Bij de situatiebepaling mist het bewust bespreken van 'wat komt op ons af, is dit ons probleem en van wie nog meer?'. Er ontbreekt ook aandacht voor een eventuele kans die de crisis biedt, 'het kompas' en voorbereiding op de publieke verantwoording. VrAA blinkt hierin uit, want deze regio heeft juist meer oog voor de langetermijn strategie en benoemt de voorbereiding op bestuurlijke verantwoording expliciet.

6.5.1. Theorie/gedachte achter de BOB-methode

De BOB-methode is ontwikkeld door Robert Bales en Fred Strodbeck in 1951¹². BOB staat voor beeldvorming (kijken) – oordeelsvorming (denken) – besluitvorming (doen) en heeft betrekking op de fasen waarin besluiten worden gevormd en genomen. Het doel van deze structuur/besluitvormingsmodel is overzicht creëren in de beschikbare informatie, om daarna informatie te ordenen en te beoordelen en daarmee tot een gedegen besluit te komen. Bales en Strodbeck hebben deze methode ontwikkeld voor het nemen van groepsbesluiten waarbij de besluiten met elkaar worden gerealiseerd. (Remmerswaal, 2006, pagina 216). 'Het resultaat van besluitvorming met behulp van de BOB-methode is een gedragen en kwalitatief goed besluit dat met commitment door betrokkenen zal worden uitgevoerd. Het model kan in elke situatie worden gebruikt waarin een groep besluiten moet nemen. Het BOB-model biedt niet de oplossing, maar biedt een leidraad. Randvoorwaarde is dat de betrokkenen gezamenlijk tot besluiten willen komen.' (Bartlema, 2014, pagina 37)

Toepassing BOB-methode in de hoofdstructuur van de crisisbeheersing

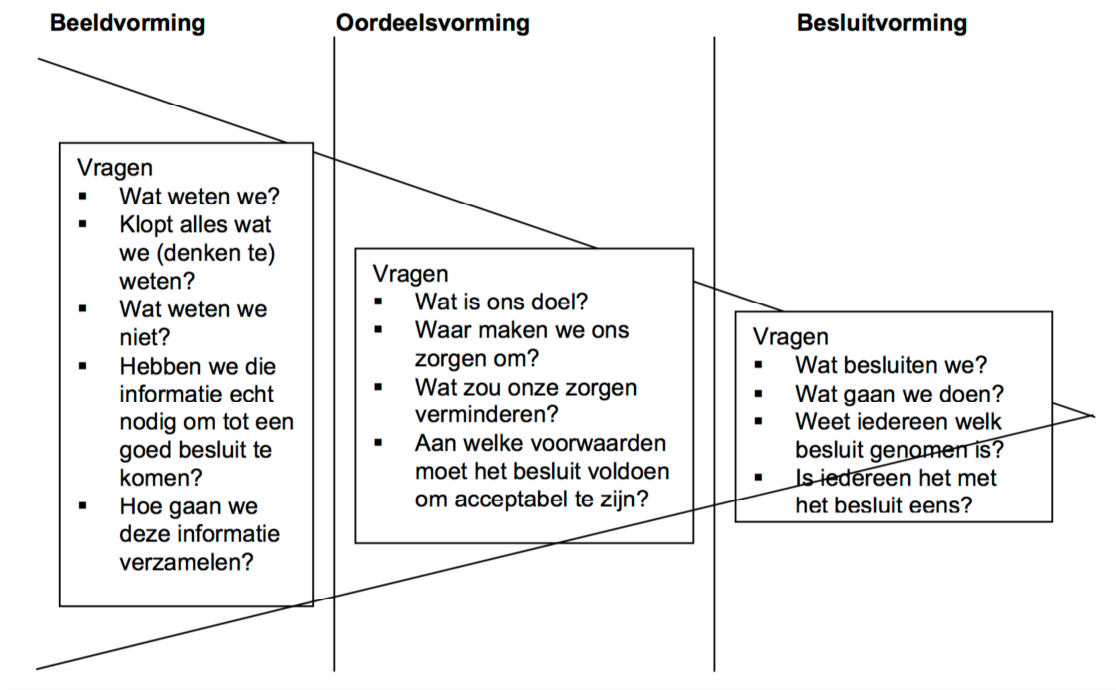
In alle teams van de hoofdstructuur, behalve de meldkamer, is het gebruikelijk om met de BOB-methode te werken. BOB is een andere terminologie voor kijken, denken en doen¹³.

De BOB-methode is ingevoerd in de crisiswereld om een hulpmiddel te zijn bij acute besluitvorming, over een veelvoud van processen, binnen beperkte tijd.

¹² In Dorwin Cartwright en A.F. Zander.1968. Harper & Row, New York.
(http://isites.harvard.edu/fs/docs/icb.topic463738.files/04_BalesStrodbeck.pdf, geraadpleegd op 23 september 2016)

¹³ (NVBR/NIFV, 2010, <http://iloapp.oefenen-brandweezwolle.nl/blog/actueel?ShowFile&endoc=1352300302.pdf>, geraadpleegd op 29 februari 2016)

Bob-model



Figuur 2: ATIM, BOB-model, geraadpleegd op 29 februari 2016, <http://www.atim.eu/upload/pdf/BOB-model.pdf>

In de fase van beeldvorming worden alle objectieve gegevens verzameld. In de oordeelsfase zet men alles op een rij om de situatie c.q. vraagstuk te (be)oordelen. Bij de laatste B van besluitvorming volgen de conclusies en acties welke gebaseerd zijn op de eerste B (beelden) en de O (het oordeel).¹⁴

6.5.2. Toepassing BOB-methode in Nederlandse situatie

Om inzicht te krijgen in het gebruik van de BOB-methode in het beleidsteam zijn onder andere de standaard BT-agenda vergeleken van de veiligheidsregio's waarin interviews zijn gehouden¹⁵. Deze agenda's hebben als doel het beleidsteam te ondersteunen bij hun taak. De doelstelling van deze vergelijking is inzicht krijgen in hoeverre de BOB-methode in de huidige standaard BT-agenda's is geïmplementeerd in de vorm van agendapunten.

¹⁴ (NVBR/NIFV, 2010) – Oefenbank Brandweer - Achtergrondinformatie Beeld-, oordeel- en besluitvorming (algemeen): <http://iloapp.oefenen-brandweertzolle.nl/blog/actueel?ShowFile&doc=1352300302.pdf> in Geertsema (2014)

¹⁵ Dit betreffen de Veiligheidsregio's: Flevoland, Gelderland-Midden, Hollands-Midden, Noord-Holland-Noord, Twente, Kennemerland, Utrecht en Amsterdam-Amstelland.

De agenda's zijn vergeleken op specifieke agendering van Beeldvorming, Oordeelsvorming en Besluitvorming. Daarnaast of de beeldvorming 'via een rondje langs de tafel gebeurt' of bijvoorbeeld door de OL of Informatiemanager wordt gepresenteerd. Eveneens is bestudeerd of de Oordeelsvorming 'via het rondje' geschiedt of bijvoorbeeld thema-gewijs wordt geagendeerd. Tenslotte zijn de agenda's getoetst op specifieke agendapunten ter advisering voor de rollen van de burgemeester buiten het beleidsteam (boegbeeld en burgervader).

Veiligheidsregio	Agendapunten	BOB terug te vinden als agendapunten:
Flevoland	<p>1. Algemene punten vooraf:</p> <p>a. Zitten de mensen aan tafel die er moeten zitten?</p> <p>b. "Stille rust" tijdens de vergadering (portofoons en mobiele telefoons uit/afgeven)?</p> <p>c. Vergaderklok (duur vergadering, afstemming ROT)</p> <p>2. Beeldvorming</p> <p>Informatie OL (of liaison)</p> <p>a. Besluitverzoeken/ advies vanuit het ROT?</p> <p>b. Aard, omvang incident en verwachte ontwikkelingen (situatie, duur, slachtoffers)</p> <p>c. Bron en effectbeschrijving</p> <p>d. Risicovolle en kwetsbare objecten</p> <p>e. Gedeeld beeld vanuit Netcentrisch werken (LCMS)</p> <p>f. Voorzitter: Nalopen gemaakte afspraken eerdere vergadering(en)</p> <p>3. Oordeelsvorming</p> <p>a. Vaststellen GRIP niveau</p> <p>b. Bespreken knelpunten en onzekerheden</p> <p>c. Gevolgen voor volksgezondheid, milieu en/of economie?</p> <p>d. Scenario denken</p> <p>e. Communicatiestrategie</p> <p>i. Interne Communicatie</p> <p>ii. Beeld dat bij burgers bestaat</p> <p>iii. Communicatie die naar buiten wordt gebracht</p> <p>f. Starten Nafase</p> <p>4. Besluitvorming</p> <p>a. Nemen en vastleggen en uitzetten besluiten</p> <p>5. Vervolg</p> <p>a. Tijdstip volgende vergadering</p> <p>6. Rondvraag en sluiting</p>	<p>Ja, als drie afzonderlijke onderdelen. OL geeft het informatiebeeld waarna de gevraagde besluiten en deelonderwerpen van het informatiebeeld geagendeerd staan. Oordeelsvorming kent het GRIP-niveau en inhoudelijke knelpunten en onzekerheden. Waarbij eveneens scenario wordt gedacht en elementen van de crisiscommunicatie worden besproken. Gevolgd door besluitvorming. Specifieke aandacht voor burgervaderrol en boegbeeld is er niet, alleen interne communicatie en extra communicatiestrategie in algemene zin.</p>
Gelderland – Midden	<p>1. Opening</p> <ul style="list-style-type: none"> - Controle op samenstelling team <p>2. Beeldvorming</p> <ul style="list-style-type: none"> - Toelichting op het situatiebeeld in samenhang met het plot door OL - Toelichting op vragen vanuit het ROT door OL <p>3. Oordeelsvorming en Besluitvorming</p> <ul style="list-style-type: none"> - Benoemen, bespreken en vaststellen van strategische dilemma's - Bespreken vragen van het ROT en besluitvorming hierover - Benoemen en bespreken van communicatie ten aanzien van de onderdelen "betekenisgeving/duiding" en "schadebeperking" met besluitvorming of concrete aanwijzingen. Betrek de rol van de burgemeester als boegbeeld en burgervader hierbij. <p>4. Afspraken volgende vergadering</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tijdstip - Samenstelling / aanvulling team 	<p>Ja, waarbij Oordeelsvorming en Besluitvorming zijn samengevoegd.</p> <p>Uit de agenda blijkt dat de OL het beeld schets bij Beeldvorming (in een interview werd verteld dat de adviseurs van de hulpverleningsdiensten dit doen).</p> <p>Oordeels- en Besluitvorming vindt niet standaard per thema plaats.</p> <p>Bij de Oordeels- en Besluitvorming wordt specifiek aandacht gevraagd voor zaken betreffende de boegbeeld en burgervaderrol.</p>

<p>Hollands – Midden</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Opening <ul style="list-style-type: none"> - Voorstelronde (eerste vergadering) - Samenstelling team bepalen (eerste vergadering) - Werkafspraken incl. vergaderklok (eerste vergadering) - Mededelingen 2. Vaststellen agenda 3. Besluitenlijst vorige vergadering (indien van toepassing) <ul style="list-style-type: none"> - Stand van zaken actiepunten 4. Beeldvorming (wat is er aan de hand?) <ul style="list-style-type: none"> - Situatiebeeld door informatiemanager - Aanvullingen door aanwezige teamleden - Communicatie 5. Oordeelsvorming (wat moet er gebeuren en waarom?) <ul style="list-style-type: none"> - Knelpunten en onzekerheden bespreken - Prioriteiten bepalen - Besluiten en acties - Communicatie 6. Besluitvorming (welke besluiten moeten worden genomen?) <ul style="list-style-type: none"> - Afspraken maken en besluitenlijst nalopen - Communicatie 7. Rondvraag 8. Volgende vergadering <ul style="list-style-type: none"> - Agendapunten, vereiste aanwezigen bepalen, wie bereidt voor? 9. Sluiting 	<p>Ja, als drie aparte agendapunten.</p> <p>Bij het agendapunt Beeldvorming wordt het situatiebeeld door Informatiemanager gepresenteerd waarna de BT-leden aanvullen.</p> <p>Oordeelsvorming en Besluitvorming geschiedt apart en niet thema-gewijs. Bij oordeelsvorming staan procespunten geagendeerd.</p> <p>Er is geen specifiek agendapunt of id. tav de boegbeeld en burgervaderrol.</p>
<p>Noord-Holland – Noord</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Opening eerste overleg <ul style="list-style-type: none"> - Vaststellen samenstelling (R)BT en invulling bevoegd gezag - Emotiecheck - Benoemen taak (R)BT - Maken vergaderafspraken - Vaststellen vergaderklok 1. Opening vervolg overleg <ul style="list-style-type: none"> - Controleren voortgang actielijst 2. Beeldvorming <ul style="list-style-type: none"> - Stand van zaken / totaalbeeld door OL / informatiemanager - Aanvullen totaalbeeld door leden (R)BT - Denken in scenario's > 24 uur 3. Oordeelsvorming <ul style="list-style-type: none"> - Inventariseren knelpunten - Inventariseren besispunten 4. Besluitvorming <ul style="list-style-type: none"> - Vaststellen prioriteiten - Vaststellen taak (R)BT en ROT - Vaststellen te ondernemen acties (acties koppelen aan pers.) 5. Afspraken <ul style="list-style-type: none"> - Vaststellen tijdstip voor de volgende vergadering - Vaststellen wie met welke externe partners communiceert 6. Sluiting 	<p>Ja, Beeld-, Oordeels- en Besluitvorming zijn drie aparte agendapunten. Het totaalbeeld wordt de OL of Informatiemanager gepresenteerd, waarna de leden het kunnen aanvullen.</p> <p>Oordeelsvorming en Besluitvorming zijn voorbereid op inventarisatie op procespunten.</p> <p>Er zijn geen specifieke agendapunten of id. voor de advisering met betrekking tot de boegbeeld en burgervaderrol.</p>
<p>Twente</p>	<p>Opening: procesafspraken: vergaderdiscipline en samenstelling</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Svz (briefing OL), rol team, operationele info, duiding incident, netwerkanalyse, dominante vraagstukken, samenvatting, aanvulling op en vragen briefing 2. Thema's BT: aanvulling door BT en regiemodel toepassen: info/besluitv., doel en uitgangspunten, rol/positionering (wie is verantw, zelfredzaamheid, publ./priv): output = bestuurlijke duiding + strategische kaders voor hele organisatie. 	<p>Ja, maar niet direct als BOB herkenbaar.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. is beeldvorming door OL, 2 is oordeelsvorming met inbegrip van rolbepaling en interne strategie. 3. is scenariodenken en 4. besluitvorming. <p>Focus ligt op doel/rolbepaling en interne strategie. Duiding van het incident is een thema maar er is geen specifieke aandacht voor crisiscommunicatie/boegbeeld/burgervaderrol.</p>

	<p>3. Vooruitdenken: escalatie, onverwachte gebeurtenissen, impact en toetsing aan strategische uitgangspunten</p> <p>4. Vervolgafspraken: start volgende vergadering, check acties en samenstelling (R)BT</p>	
Kennemerland	<p>Aanvulling eerste overleg</p> <p>1. Opening *Samenstelling team *Werkafspraken Standaardagenda voor alle overleggen:</p> <p>1. Opening</p> <p>2. Beeldvorming over de feitelijke situatie</p> <ul style="list-style-type: none"> - Samenvatting beeld crisis informatiesysteem door IM BT - Aanvulling/toelichting door OL (knelpunten, consequenties) - Aanvulling/toelichting door Hoofd RAC (mediabeeld) - Stand van zaken actiepunten vorige vergadering <p>3. Oordeelsvorming over verwachte ontwikkelingen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Met name over de bestuurlijke aspecten <p>4. Besluiten nemen en samenvatten</p> <ul style="list-style-type: none"> - A.h.v. beslispunten en adviezen van het OT (aanvullende) besluiten t.a.v. voorlichtingsstrategie naar bevolking en media <p>5. Afspraak volgende vergadering</p>	<p>Ja, de Beeld-, Oordeels- en Besluitvorming zijn aparte agendapunten.</p> <p>Bij Beeldvorming schets de IM het beeld waarna de OL aanvult met knelpunten en consequenties en de communicatieadviseur met het mediabeeld.</p> <p>De Oordeelsvorming gebeurt via een tafelgesprek. Besluitvorming geschiedt a.d.h.v. door het ROT aangeleverde punten en v.w.b. (operationele) communicatie vindt advisering plaats maar niet specifiek op boegbeeld en burgervader.</p>
Utrecht	<p>1. Opening</p> <p>* Aanleiding vergadering *voorstelronde *team compleet?</p> <p>2. Vergaderafspraken</p> <p>3. Beeld</p> <ul style="list-style-type: none"> - Beeld wordt gedeeld door de Informatiemanager. - "De vz vraagt aan de adviseurs of er aanvullingen zijn" <p>4. Doelbepaling GBT</p> <p>Waar zijn we van, wat kan het strategische team betekenen in de ontstane crisissituatie.</p> <p>5. Oordeel (oplossingen en/of knelpunten)</p> <p>6. Besluiten</p> <p>7. Samenvatting</p> <p>8. Tijdstip volgende vergadering</p>	<p>Ja, Beeld, Oordeels en Besluitvorming zijn afzonderlijke agendapunten.</p> <p>Doelbepaling is een specifiek agendapunt.</p> <p>Bij Beeldvorming schets de IM het beeld waarna evt. aangevuld kan worden. Oordeelsvorming wordt met procespunten ondersteund.</p> <p>Er is geen specifiek agendapunt voor boegbeeld en burgervader.</p>
Amsterdam - Amstelland	<p>1. Opening</p> <p>2. Beeld (door Leider Interface en eventueel Informatiemanager)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Feiten - Informatie <p>3. Crisisdiagnose (Thema's die spelen bij dit incident)</p> <p>4. Uitgangspunten</p> <p>5. Oplossingsrichtingen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Acute Zaken - Bestuurlijke Issues - Scenario's <p>6. Besluiten</p> <p>7. Communicatie</p> <p>8. Nazorg</p> <p>9. Tijdstip volgend overleg</p>	<p>Nee, Beeldvorming en Besluitvorming zijn wel herkenbaar.</p> <p>De agenda bevat strategische zaken met specifiek aandacht voor de lange termijn, bestuurlijke issues, communicatie en nazorg. De laatste twee genoemde punten vinden na besluitvorming plaats.</p> <p>Er is in de agenda geen specifieke agendering van advisering omtrent boegbeeld en burgervader (staat wel genoemd in de taakomschrijving van het BT).</p>

Figuur 3: Analyse BT-agenda – Bob-methode

Conclusie BOB in standaard agenda's van het beleidsteam

De vergelijking van de standaard agenda's voor de beleidsteams geeft het beeld dat op de Vraa na, overal de BOB-methode staat geagendeerd, waarbij in regio Twente dit indirect is. Oordeelsvorming en Besluitvorming is in de regio Gelderland-Midden samengevoegd. In de overige regio's zijn dit aparte agendapunten.

Alle agenda's laten de OL of Informatiemanager het beeld schetsen, waarna de aanwezigen mogen aanvullen. Veiligheidsregio Utrecht heeft in de agenda een strakke regievoering hierop.

Er zijn, behalve in de Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden, geen specifieke agendapunten betreffende advisering aan de burgemeester voor zijn of haar Boegbeeld en Burgervader/moederrol. Vraa heeft dit wel specifiek omschreven in de taakomschrijving van het beleidsteam.¹⁶ Het lijkt er op dat deze advisering op de rol van boegbeeld en burgervaderrol veelal een aangelegenheid is van de burgemeester en communicatieadviseur, en niet van het BT.

In het vervolg van dit onderzoek wordt gekeken naar de uitvoering van de taakelementen in de praktijk, alsmede het gebruik van de BOB-methode.

¹⁶ Regionaal Crisisplan 2012-2016, Veiligheidsregio Amsterdam - Amstelland

Hoofdstuk 7 Casusonderzoek taakelementen in evaluatierapporten

Dit hoofdstuk beschrijft een analyse van welke beleidsteamtaken uit het hoofdstuk wetenschappelijke literatuur aan de orde zijn gekomen in de beleidsteams/bestuurlijke overleggen bij de volgende casus. Dit zijn: de cellenbrand op Schiphol Oost (27 oktober 2005), de vliegtuigcrash Turkish Airlines (25 februari 2009), de troonwisseling te Amsterdam (30 april 2013), het crisisoverleg op 21 juli 2014 in de gemeente Haarlemmermeer voor de nasleep van het incident met vlucht MH17 (17 juli 2014) en tenslotte de grootschalige en langdurige gasstoring in Velsen-Noord (15 januari 2015).

Voor de analyse zijn evaluatierapporten, interviews, artikelen en, indien toegankelijk, BT-verslagen geraadpleegd. Zo ver mogelijk zijn per incident direct betrokken functionarissen bevroegd over het gebruik van de BOB-methode. Helaas is dit niet voor alle incidenten gelukt, omdat de betreffende personen zich dat niet exact kunnen herinneren.

Bovengenoemde situaties voldoen aan de definitie van crisis van Rosenthal (1984), op de troonwisseling na. Gezien de dag van de troonwisseling dusdanig veiligheids en politieke risico's en lokale logistieke impact had, en er op voorhand een beleidsteam operationeel was, wordt de evaluatie hiervan meegenomen. Bestuurlijke crisisissues kunnen ook relevant zijn voor de crisisfase waarin de acute hulpverleningssituatie voor bij is. Het gebruik van de BOB-methode kan ook in een bestuurlijk crisisoverleg, niet zijnde een beleidsteam. Met dit gegeven is daarom de start van de nasleep van het incident met vlucht MH17 ook relevant voor het onderzoek.

Onderstaand volgt per incident een korte beschrijving, gevolgd door een overzicht van de uitgevoerde taakelementen conform de wetenschappelijke literatuur. En, indien bekend, of er wel of niet met de BOB-methode is gewerkt. Aan het eind van dit hoofdstuk is de samenvatting en conclusie van de analyse beschreven.

7.1 Cellenbrand op Schiphol Oost (27 oktober 2005)

In de nacht van 26 op 27 oktober 2005 kwamen elf mensen om het leven bij een grote brand in een cellencomplex, het "Detentie- en Uitzetcentrum Schiphol-Oost". Deze mensen konden niet meer uit hun cellen worden bevrijd door de bewaarders. De bewaarders slaagden er nog wel in om 21 van de 26 cellen te openen waardoor 32 celbewoners hun cellen konden verlaten. In

totaal raakten vijftien mensen, zowel bewaarders als celbewoners, gewond en een vleugel van het gebouw werd verwoest.¹⁷

Uitgevoerde beleidsteamtaken:

- Participatie betrokken partijen: in deze Dienst Justitiële Inrichtingen;
- Creëren situatiebeeld van de hulpverleningsoperatie;
- Regie op start van het proces psychosociale nazorg door Justitie;
- Voorbereiding mediaberichtgeving;
- Besluitvorming over complexontruiming;
- Medeorganisatie herdenkingsbijeenkomst;
- Voorbereiding verantwoording achteraf: opdrachtverlening feitenrelaas;
- Opdrachtverlening interne evaluatie;
- Opdrachtverlening projectteam nazorg;
- Naderhand is een beleidsreactie op de onderzoeken geschreven¹⁸ waarin leerpunten en opvolging van aanbevelingen en verbetermogelijkheden zijn opgenomen.

Geraadpleegde bronnen: Rapport Onderzoeksraad voor Veiligheid (2005), Rapport Hendriks en Berghuijs (2005), interview met Hertog (2007) en interview met Bezuijen (2009)

Navraag bij direct betrokkenen geeft helaas geen inzicht in het wel of niet hanteren van de BOB-methode. Men geeft aan dit gezien de verstreken tijd zich niet te kunnen herinneren.

De BT-verslagen zijn vertrouwelijk/geheim en daarom niet raadpleegbaar.

7.2 Vliegtuigcrash Turkish Airlines (25 februari 2009)

Op 25 februari 2009 verongelukte in de aanvliegeroute naar de Polderbaan van Schiphol een Boeing van Turkish Airlines in de Haarlemmermeer. Bij dit ongeval kwamen vijf passagiers en vier bemanningsleden om het leven en raakten 117 passagiers en drie bemanningsleden gewond.

¹⁷ <https://www.onderzoeksraad.nl/nl/onderzoek/13/brand-cellencomplex-schiphol-oost-nacht-van-26-op-27-oktober>, geraadpleegd op 28 september 2016

¹⁸ Reactie aan de gemeenteraad op het rapport Brand Cellencomplex Schiphol-Oost van de Onderzoeksraad voor Veiligheid, gemeente Haarlemmermeer, 25 september 2006

Uitgevoerde beleidsteamtaken:

- Situatiebeeld van de hulpverleningsoperatie;
- Enkele bestuurlijke besluiten over de hulpverleningsorganisatie: o.a. prioriteit hulpverlening – daarna strafrechtelijk onderzoek, luchtverkeerszaken en noodverordening;
- Regie op totstandkoming passagierslijst en informeren slachtoffers;
- Onderhoud bestuurlijke contacten;
- Bepaling en vaststelling communicatiestrategie; voorbereiding en uitvoeren persconferenties;
- Uitgangspunten 'VIP-ontvangst';
- Nazorg omwonenden;
- Opdrachtverlening start nafase.

Na afloop:

- De beleidsreactie van de VRK (2009) en Kabinetsreactie I(2010) laten zien dat zij doorontwikkeling in gang zetten na de Poldercrash-ervaringen en opvolgende aanbevelingen;
- Afhandeling financiën met ministeries;
- Nazorg met eigen personeel (inclusief hulpverleners).

Geraadpleegde bronnen: Rapport Onderzoeksraad voor Veiligheid, Inspectie van Veiligheid en Justitie, Interview Bezuijen 2009, interview Weterings (2009), nieuwsbrief VRK (2009) en intern geraadpleegde BT-verslagen.

Uit de verslaglegging blijkt dat de BOB-methode is vervangen door een bespreking aan de hand van thema's.

7.3 Troonwisseling te Amsterdam (30 april 2013)

Drie maanden vooraf kondigt H.M. Koningin Beatrix haar abdicatie aan op 30 april 2013 in combinatie met de inhuldiging ZKH Koning Willem-Alexander te Amsterdam. Op deze dag vindt ook de reguliere Koninginnedag plaats.¹⁹ Op voorhand is GRIP 4 van kracht met burgemeester van Zanen van Amstelveen als plaatsvervangend voorzitter van de veiligheidsregio²⁰.

¹⁹ https://www.amsterdam.nl/publish/pages/571763/evaluatietwtbvw3_definitief.pdf, geraadpleegd op 29 september 2016

²⁰ <http://amstelveen.blog.nl/openbare-orde-en-veiligheid/2013/04/16/van-zanen-leidt-beleidsteam-veiligheid-bij-troonwisseling>, geraadpleegd op 29 september 2016

Uitgevoerde taken:

- Toepassen van de strategische beleidsuitgangspunten bij besluiten: feestelijk en open;
- Aanpassing programmering op verzoek van Koninklijk huis;
- Besluiten over communicatieactiviteiten.

Bronnen: COT evaluatierapport Troonwisseling Amsterdam (2013) en Lessen uit crisis en mini-crisis (Sarucco onder redactie van Van Duin en Wijkhuijs, 2014)

Er is geen informatie over het wel of niet gebruik van de BOB-methode.

7.4 Crisisoverleg op 21 juli 2014 nazorg incident vlucht MH17 (17 juli 2014)

Op 17 juli 2014 is een Boeing 777-200ER van Malaysia Airlines met vluchtnummer MH17 neergestort bij het Oost-Oekraïense dorp Hrabove in de oblast Donetsk. Rondom Donetsk was op dat moment een pro-Russische opstand gaande. Aan boord waren 298 mensen, 283 passagiers en 15 bemanningsleden.²¹

Onderstaande analyse gaat in op het crisisoverleg voor de nazorg onder leiding van burgemeester Weterings van de Haarlemmermeer nadat duidelijk is geworden dat acht dodelijke slachtoffers, als gevolg van het incident met vlucht MH17, in de Haarlemmermeer woonden.

Dit crisisoverleg is geen beleidsteam, maar kent wel de eigenschappen van een bestuurlijk crisisoverleg, te weten urgentie, onzekerheid en tijdsdruk. Daarom is het interessant om te bezien of de BOB-methode is gehanteerd en welke taakelementen van het theoretisch kader van toepassing zijn.

Lokale bronnen

Uit navraag bij de aanwezigen van het crisisoverleg op 21 juli 2014 blijkt dat tijdens dit overleg de volgende thema's en/of taken zijn behandeld.

- Vanuit het situatiebeeld over het aantal slachtoffers in de gemeente volgde een doorkijk naar de lokale impact;
- Vaststelling uitgangspunten samenwerking/taakverdeling familierechercheurs en lokale sleutelfiguren/casemanagers;

²¹ https://nl.wikipedia.org/wiki/Malaysia_Airlines-vlucht_17, geraadpleegd op 29 september 2016

- Vaststelling uitgangspunten (financiële) gemeentelijke rol;
- Opdrachtverlening inzicht in betrokken actoren zoals scholen en sportverenigingen in kaart te brengen en eventuele gevolgen met collega wethouders af te stemmen;
- Opdrachtverlening interne en externe communicatie;
- Opdrachtverlening voorstel voor herdenkingen en een condoleance register;
- Opdrachtverlening overzicht relevante leerpunten en aanbevelingen na de Poldercrash over de informatie aan verwanten.

Tijdens dit overleg is met een agenda met te bespreken onderwerpen gewerkt. De BOB-methode is niet toegepast.

7.5 Grootschalige en langdurige gasstoring in Velsen-Noord (15 januari 2015).

Op 15 januari 2015 raakt bij werkzaamheden in Velsen-Noord een gasleiding beschadigd met als gevolg dat 1227 woningen tot uiterlijk de middag van 21 januari geen gas hebben. Op vrijdag 16 januari ontstaan daarbij problemen in de elektriciteitsvoorziening, waardoor het energiegebruik geminimaliseerd dient te worden en enkele aansluitingen ongeveer een half uur geen elektriciteit hebben. Op zaterdag 17 januari 2015 zijn de eerste 60 gasaansluitingen hersteld. Op maandagmiddag 19 januari hebben 535 aansluitingen inmiddels weer gas. Op donderdag 22 januari 2015 hebben alle huishoudens gas.

Uitgevoerde taken:

- Informatiebeeld inclusief omgevings/mediabeeld + getroffen gebied (demografisch, cultuur en bestuurlijke verhouding tot);
- Aanwezigheid juiste partijen en hun verantwoordelijkheden/actorenanalyse;
- Bewuste bekrachtiging van GRIP 3 en later bewust aanhouden om functionele kolom bestuurlijk aan te spreken op verantwoordelijkheden (conform 'het kompas');
- Besluitvorming op de adviezen van het OT;
- Vaststelling communicatiestrategie;
- Vaststelling uitgangspunten voor bevolkingszorg inclusief niet zelfredzamen;
- Opdrachtverstrekking advies inzake eventuele hulpmiddelen voor niet-zelfredzamen;
- Uitvaardiging van noodverordening;
- Verzoek om inzicht in het herstelplan/ lange termijn scenario's;

- Besluit inzet van sociale structuren en religieuze netwerken voor informatie-uitwisseling en burgerparticipatie;
- Besluitvorming voor het niet inzetten van de ME;
- Onderhoud bestuurlijke contacten en werkafspraken omtrent aflossing van de aanwezigen;
- Regie op onderzoeksinstellingen;
- Interventie op het handelen van de functionele kolom.

Na afloop:

- Bewonersbrief; ²²
- Informatiebrief aan de gemeenteraad over opvolging van de evaluatie; ²³
- Het bestuur van de VRK heeft het rapport en beleidsreactie besproken met instemming van de uitvoering van de ontwikkelpunten. ²⁴

De BOB-methode is gehanteerd met betrekking tot operationele besluiten en vraagstukken van het OT. Lange termijn verkenningen zijn thema-gewijs besproken.

Bronnen: Rapport Inspectie Veiligheid en Justitie (2015), intern geraadpleegde BT-verslagen en direct betrokken BT-functionarissen.

²² <http://raad.velsen.nl/Documenten/Collegebericht-1/Collegebericht-09-van-2015-bijlage-1-Update-gasstoring-Velsen-Noord.pdf>, geraadpleegd op 29 september 2016

²³ <http://raad.velsen.nl/Documenten/Collegebericht/Collegebericht-7-van-2016-Onderzoeksrapport-Gasstoring-Velsen-Noord.pdf>, geraadpleegd op 29 september 2016

²⁴ <http://www.vrk.nl/media/13316/2.2-BCOV-160215-Aanbevelingen-uit-evaluatie-gasstoring-bijlage-2-bestuurlijke-reactie-.docx>, geraadpleegd 29 september 2016

7.6 Conclusie casusanalyse

Onderstaand een samenvatting van de analyse van de evaluatiedocumentatie naar de taakelementen van strategische crisisleiders uit het theoretisch kader. Er worden hierbij geen kwalitatieve uitspraken gedaan.

	Taak strategische crisisleider	Elementen behorend bij de taak	Beschreven elementen in evaluatierapport				
			Cel.brand	Poldercrash	Troonwis.	MH17	Gasstoring
1.	Situatiebepaling	a) Overzicht hebben van wat er gaande is of 'op ons af komt'	X, Mbt operatie	X, Mbt operatie	X, in de vb	X	X
		b) Inzicht in de betrokken actoren en ieders taken en verantwoordelijkheden	X	X	X	X	X
		c) In kaart brengen van het krachtenveld					
		d) Analyse of de (komende) situatie zich leent voor kansen	X, mbt operatie	X, mbt operatie	X, in de vb	X	X
2.	Besluitvorming	a) Bekrachtiging van operationele besluiten	X, bekrachtiging	X, bekrachtiging	X, in de vb	X	X
		b) Besluiten die relevant zijn voor de bestuurlijke context (zaken die grote maatschappelijke impact hebben)	X	X	X	X	X
		c) Bestuurlijke afstemming en besluitvorming	X	X	X	X	X
		d) Bevoegdheden van de burgemeester inzake de noodverordening, noodbevel en Voetbalwet		X	X		X
3.	Coördinatie	a) coördinatie van alle overheidsaspecten en verschillende organisaties vereist	X	X	X	X, Rijk had centrale regie	X, funct kolom had operat coord
4.	Betekenisgeving c.q. duiding	a) Het vaststellen en tastbaar maken van		X, t.a.v. operatie zelf	X	X	X, bleek niet helder

		b) het strategische 'kompas' Bepaling van 'de boodschap' voor de externe (crisis) communicatie en de rol van boegbeeld en burgervader. (of juist de framing dat er geen crisis is).	X	X	X	X	X
5.	Afronding	a) Het afhechten van de crisis: afschalen en terug naar de dagdagelijkse routine.	X	X	X		X
		b) Anticiperen op verantwoording achteraf (schriftelijke documentatie organiseren)	X	X	X	X	X
		c) Regisseren van het evaluatieproces	X	X	X	X	X
6.	Leren	a) Het proces van verantwoorden dat er geleerd is: leren en door ontwikkelen	X	X	X, verantw wel	X, in uitvoering	X, in uitvoering

Figuur 4: casusanalyse – beleidsteamtaken

Bovenstaand overzicht laat zien dat vrijwel alle taakelementen (deels) bij de casuïstiek aan de orde zijn geweest. Onderstaand een nadere beschouwing.

Voor wat betreft de situatiebepaling wordt in alle casus aan beeldvorming en de blik vooruit gemaakt c.q. scenario's uitgedacht (vaak wel in een later stadium), met daarbij de focus op de operatie. Een bredere blik in de zin van maatschappelijke impact is nog beperkt aanwezig. Een aantal burgemeesters hebben in de interviews, in het kader van dit onderzoek, aangegeven dat zij hierin 'meedenkkracht' van de BT-adviseurs verwachten. Er wordt bewust stil gedaan bij betrokken actoren, ieders taken en verantwoordelijkheden. Dit is vaak een door de burgemeester gevraagd aandachtsgebied. Bij geen enkele casus komt de 'eventuele kans' in beeld. Mogelijk is een verklaring dat met name bestuurders dit voor zich zelf 'opmaken' en nog niet in de acute fase van de crisis ter sprake wordt gebracht. Hierin schuilt wel een risico omdat mogelijke keuzes strategisch tegen de 'kans' ingaan.

Besluitvorming komt bij alle casus voor. Wel is er een verschil voor wat betreft 'bekrachtiging van de operationele besluiten' zoals Van Duin dit noemt. Bij de gasstoring casus werd de ME operationeel ingezet terwijl de burgemeester op dat moment negatief had besloten. Bestuurlijke

afstemming en besluitvorming worden bij alle casus herkend. Evenals de ‘noodwet’ bevoegdheden zover van toepassing in de casus.

Bij coördinatie valt op dat dit terugkomt in de vorm van informatie vanuit het ROT en er daadwerkelijk wel eens ‘instructies’ vanuit het beleidsteam plaats vinden. Uit alle interviews (zie het volgende hoofdstuk) komt de oproep om niet met de operatie te bemoeien. Het is dan ook zaak dat de OL deze rol samen met het ROT oppakt en het beleidsteam wel voorziet van een actueel situatiebeeld.

De situatiebepaling is goed vertegenwoordigd in de casus. ‘Het kompas’ blijkt echter wel operationeel van aard te zijn en was bijvoorbeeld bij de gasstoring in Velsen niet bij alle crisisfunctionarissen goed bekend te zijn. Hierbij is het van belang dat de argumenten goed worden gecommuniceerd. Zodat (operationele) keuzes volledig getoetst kunnen worden. ‘Het kompas’ zien we dan ook vaak terug als ‘beleidsuitgangspunten’ maar zijn veelal op de operatie gericht. In combinatie met ‘kans’ zouden deze strategischer van aard kunnen zijn. De communicatiestrategie, waar het ‘kompas’ de basis voor hoort te zijn, is binnen alle casuïstiek vertegenwoordigd. In de afgelopen tijd is communicatie een belangrijker instrument geworden en dat verklaard ook waarom dit onderdeel sterker in het beleidsteams is vertegenwoordigd. Tijdens de veldinterviews kwam het belang hiervan ook nadrukkelijk aan de orde.

Voor wat betreft de afronding is ‘afschalen’ goed vertegenwoordigd. De keuzes wanneer, hoe en welk beeld ‘van het dagelijkse leven’ neergezet kan worden, is nog niet vaak aan de orde. Hier liggen versterkende mogelijkheden in combinatie met het ‘kompas’ door de beeldvorming strategisch in te zetten. Schriftelijke vastlegging van de feiten en het historische dossier is een leerpunt dat in het tijdsverloop zichtbaar is. Er is vanaf de cellenbrand groeiende aandacht hiervoor. Regie op de evaluaties wordt steviger ingezet. In alle casus wordt een evaluatieopdracht gegeven, op het crisisteam MH17 Haarlemmermeer na. De begeleiding en facilitering voor medewerkers blijft belangrijk, ook in het kader van nazorg voor betrokken functionarissen.

‘Leren en verantwoorden hierover’ zijn aan de orde, maar in de praktijk nog geen onderdeel van beleidsteam taken. Evaluaties en beleidsreacties zijn voor alle casus aanwezig en de opvolging

heeft plaats gevonden of vindt nog plaats. Een burgemeester gaf in een interview hierover aan dat hij verwacht van BT-leden dat zij ook in deze fase ‘hun verantwoordelijkheid pakken’. Dit heeft betrekking op de besluiten zoals genomen in het beleidsteam en de verbetermogelijkheden na de geleerde lessen.

Samenvatting bevindingen BOB-methode in evaluatierapporten en andere bronnen

Voor de gehanteerde BOB-methode in het beleidsteam is weinig aandacht in evaluaties en documentatie. Van het beleidsteam bij de poldercrash en het crisisteam na MH17 is bekend dat zij ‘thema-gewijs’ hebben vergaderd. En bij de gasstoring is de BOB-methode toegepast bij operationele beslispunten, maar de langetermijn zaken en communicatieoverwegingen aan de hand van thema’s. Opmerkelijk is dat het onderzoeksrapport van de gasstoring aandacht heeft voor de BOB-methode in het CoPI en OT maar niet voor het BT. Dit staat volledig in contrast met het ‘raamwerk voor effectief evalueren van crisisoefeningen’ dat in opdracht van het WODC van het Ministerie van Veiligheid en Justitie is gemaakt. Hierin wordt gepleit nadrukkelijk aandacht te schenken aan de BOB-methode. Het betreft hier weliswaar oefeningen maar ongetwijfeld zou dit, indien de BOB-methode van belang wordt geacht, ook voor incidentrapportages en evaluaties van toepassing zijn. Eén van de evaluatiecriteria is de BOB-methode. ‘Enerzijds is het proces van besluitvorming van belang (de BOB-cyclus) zoals die binnen een beleidsteam wordt doorlopen, anderzijds ook de kwaliteit van genomen besluiten en de wijze waarop dat in samenspel tussen de diverse betrokken teams tot stand komt.’ (Wein en Willems, pagina 53)

Conclusie casusanalyse naar de BOB-methode

In alle crises komen de belangrijkste BT-taken uit de wetenschap aan bod. Conclusie is dan ook dat ondanks dat standaard BT-vergaderingen niet alle taakelementen agenderen (blijkend uit hoofdstuk 6), beleidsteams toch de meeste zaken oppakken. Er liggen nog wel kansen in het sterker benoemen van het kompas en het uitdragen hiervan binnen de hoofdstructuur. Waarbij de aandacht voor de strategie dus verder gaat dan alleen de crisisfase zelf. Het bespreken van eventuele kansen die de crisis kunnen geven, wordt nog niet aangetroffen.

De standaard BT-agenda’s zijn een uitwerking aan de hand van de BOB-methode. Uit deze analyse blijkt dat deze agendavoering niet wordt gevolgd. En beleidsteams zelf thema’s

benoemen en veelal per onderwerp c.q. thema de vergadering inrichten. En dus niet voor alle onderwerpen de beeldvorming, daarna oordeelsvorming en tenslotte besluitvorming doen.

In het volgende hoofdstuk zijn de resultaten van de veldinterviews uitgewerkt met onder andere aandacht voor ervaringen met de BOB-methode.

Hoofdstuk 8 Resultaten interviews

Voor dit onderzoek zijn sleutelfunctionarissen geïnterviewd om hen te bevragen over het gebruik van BOB-methode in de praktijk en te bekijken waarom niet alle taakelementen uit het theoretisch kader terugkomen in de vergadering van het beleidsteam.

De interviews binnen het veldonderzoek zijn gehouden met vertegenwoordigers in een beleidsteam van zeven gemeenten, waarvan zes burgemeesters met verschillend aantal inwoners en ervaring met crisis. Daarnaast is een (crisis)ervaren Hoofdofficier van Justitie geïnterviewd. Zeven interviews zijn gehouden met adviseurs vanuit de hulpverleningsdiensten of Operationeel Leiders.

Voor wat betreft 'de soorten' crises is een diversiteit vertegenwoordigd onder de geïnterviewde personen (zie bijlage 2). Het incident met Turkish Airlines bij Schiphol (Poldercrash, 2009) en de vlucht MH17 (2014) voldoen aan de definitie 'crisis' van Rosenthal (1984) welke gehanteerd wordt in dit onderzoek en deze crises 'zijn vertegenwoordigd' onder de geïnterviewde personen. Bij het selecteren van de geïnterviewde personen zijn eveneens ervaringsdeskundige met 'minder zware crises' geselecteerd, die niet volledig voldoen aan de definitie van Rosenthal (1984). Dit met als doel om te onderzoeken of de BOB-werkwijze toepasbaar is bij een 'minder zware crisis/mini-crisis'.

Onderstaand de weergave van de interviewresultaten aan de hand van de BT-taken uit het theoretisch kader.

	Taken strategische crisisleider	Elementen behorend bij de taak	Resultaat toetsing in de praktijk middels interviews
1.	Situatiebepaling	<ul style="list-style-type: none"> a) Overzicht hebben van wat er gaande is of 'op ons af komt' b) Inzicht in de betrokken actoren en ieders taken en verantwoordelijkheden c) In kaart brengen van het krachtenveld d) Analyse of de (komende) situatie zich leent tot 'kansen' 	<ul style="list-style-type: none"> a) Wordt als onderdeel gezien van Beeldvorming door zowel burgemeesters, adviseurs als operationeel leiders. b) Burgemeester en adviseurs hechten belang aan dit inzicht en nemen dit mee bij het agendapunt oordeelsvorming. Operationeel Leiders geven dit niet aan onderdeel van de beeldvorming c) Burgemeesters geven aan hier behoefte aan te hebben maar krijgen dit niet standaard 'op de agenda'. Veelal worden de bestuursadviseurs gevraagd hierin mee te denken. De adviseurs en operationeel leiders benoemen dit niet aan als onderdeel van het BT-gesprek. d) De gedachtevorming rondom 'kansen die crisis kunnen genereren' wordt niet aangegeven als plenair onderdeel in het beleidsteam. Een aantal

			burgemeesters hebben aangegeven dit wel mee te nemen in hun persoonlijke overwegingen.
2.	Besluitvorming	<ul style="list-style-type: none"> a) Bekrachtiging van operationele besluiten b) Besluiten die relevant zijn voor de bestuurlijke context (zaken die grote maatschappelijke impact hebben) c) Bestuurlijke afstemming en besluitvorming d) Bevoegdheden van de burgemeester inzake de noodverordening, noodbevel en Voetbalwet 	<ul style="list-style-type: none"> a) Wordt als onderdeel van besluitvorming gezien waarbij enkele geïnterviewden aan geven dit direct bij de start te willen doen. Burgemeesters geven aan zelf deze besluiten te nemen, na advies van de BT-leden. b) Wordt door geïnterviewden erkend en dient plaats te vinden na beeld- en oordeelsvorming. c) Besluitvorming m.b.t. bestuurlijke afstemming wordt gekoppeld aan Driehoekthema's, afstemming en taakverdeling met vitale partners, etc. Wordt gezien als onderdeel van Besluitvorming. d) Burgemeesters geven aan zij zelf deze besluiten nemen op aangegeven/behoefte van de diensten. Adviseurs zien hierin een behoeftestellende rol en operationeel leiders ervaren dit als noodzakelijke facilitering.
3.	Coördinatie	<ul style="list-style-type: none"> a) coördinatie van alle overheidsaspecten en verschillende organisaties vereist 	<ul style="list-style-type: none"> a) Het beleidsteam dient zich niet met de operatie te bemoeien maar eventuele knelpunten die bestuurlijke besluitvorming of afstemming vergen, dienen wel in het BT besproken te worden. Van belang is dat het een compleet Informatiebeeld door het ROT wordt gegeven. Om te voorkomen dat men in de operatie 'duikt'. Daarnaast is een goed Informatiebeeld ook van belang voor de burgemeester omdat hij/zij de operatie later moet verantwoorden.
4.	Betekenisgeving c.q. duiding	<ul style="list-style-type: none"> a) Het vaststellen en tastbaar maken van het strategische 'kompas' b) Bepaling van 'de boodschap' voor de externe (crisis) communicatie en de rol van boegbeeld en burgervader. (of juist de framing dat er geen crisis is). 	<ul style="list-style-type: none"> a) Enkele burgemeesters vinden dit onder de noemer van de te benoemen beleidsuitgangspunten maar vinden dit niet terug in de standaard BOB-methode. Adviseurs en Operatoneel Leiders geven dit niet aan als onderdeel van de BT taken als team; zij zien wel het belang in m.b.t. externe crisiscommunicatie. Het 'interne kompas' komt niet aan de orde. b) Burgemeesters hechten hieraan grote waarde en laten zich daar graag in goed adviseren. Meeste burgemeester geven aan dit nog wel een zwakke schakel is en doorontwikkeld dient te worden. Adviseurs en Operationeel Leiders denken bij dit elementen wel aan input v.w.b. handelingsperspectieven. Veelal staat dit thema aangegeven als bespreekpunt bij Oordeelsvorming en wordt bij dat agendapunt als zodanig behandeld.
5.	Afronding	<ul style="list-style-type: none"> a) Het afhechten van de crisis: afschalen en terug naar de dagdagelijkse routine. b) Anticiperen op verantwoording achteraf (schriftelijke documentatie organiseren) c) Regisseren van het evaluatieproces 	<ul style="list-style-type: none"> a) Sommige burgemeesters geven aan dit bewust te bespreken in het beleidsteam en daarbij ook de 'bestuurlijke framing' van op/afschalen in mee te nemen. Soms werd ervaren dat de hulpverleningsdiensten willen afschalen terwijl de burgemeester behoefte aan een strategisch crisisteam. Adviseurs geven aan bewust om te gaan met opschalen en te agenderen, en 'vooral niet te lang' gezien de druk op de operatie en beeldvorming. Operationeel leiders geven aan in te zien dat burgemeesters soms behoefte hebben

			<p>aan een crisisteam en zien daarin mogelijkheden v.w.b. het opschalen à la het knoppenmodel.</p> <p>b) Burgemeesters geven aan dit na de eerste hectische fase aan de orde te stellen in het beleidsteam (los van BOB agendapunten) maar gebeurt vanwege de hectiek vaak te laat in het proces (m.b.t. documentatie). Adviseurs en operationeel leiders geven aan hun eigen logboek bij te houden maar verder geen actie gedurende het BT uit te voeren of aan de orde te stellen.</p> <p>c) Het belang van regie op de evaluaties wordt door veel geïnterviewden onderkend. Met name door degenen die zo'n proces uit de praktijk kennen. Het vormt geen standaard element gedurende 'de operatie'/BOB agendapunten wel een 'check point' bij afronding/afschaling.</p>
6.	Leren	1. Het proces van verantwoorden dat er geleerd is: leren en doorontwikkelen	a) Dit onderdeel komt niet terug in de interviews als bespreekpunt binnen het beleidsteam. Burgemeesters geven aan dit wel van belang te vinden en ook te verwachten dat de leden van het BT hierin mee gaan. Dit thema komt niet aan de orde bij de adviseurs en operationeel leiders.

Figuur 5: overzicht interviewresultaten

Conclusie veldinterviews

De uitkomst van de veldinterviews is dat alle elementen zoals beschreven in het theoretisch kader vrijwel geheel onderkend worden als onderdeel van de taak van het beleidsteam. Niet door alle geïnterviewden, maar met name door burgemeesters. Daarbij wordt aangegeven dat zij van het BT verwachten dat zij op alle taakelementen integraal worden geadviseerd.

Opvallend is dat de taakelementen uit het theoretisch kader niet worden herkend als onderdeel van de BOB-agendapunten. Zij vullen de lijst van gespreksonderwerpen uit de standaard agenda's aan. En bespreken die per thema en veelal niet met de BOB-methode.

Er wordt aangegeven dat een structuur voor de vergadering van belang wordt geacht, en dit wordt geregeld genoemd als voordeel van de BOB-methode. Een opmerking hierbij is dat een groter belang wordt gehecht aan het goed leiden van de vergadering en iedereen de gelegenheid te geven, indien relevant, zijn of haar bijdrage te leveren. De BOB-methode volgens de drie stappen wordt niet als het noodzakelijke middel erkend. Een vaste vergaderstructuur helpt maar de agenda kan bijvoorbeeld ook thema-gewijs ingericht worden.

In een interview met een burgemeester kwam aan de orde dat hij expliciet van de adviseurs in het beleidsteam verwacht dat zij bij 'Beeldvorming' niet alleen relevante informatie vanuit hun eigen dienst of taak delen maar breder relevante informatie delen. Hij ziet het als taak van de

BT-adviseurs dat zij relevante informatie, afkomstig van diverse bronnen, delen bij de beeldvorming en in die zin ook 'bestuurlijk breed' mee denken en adviseren in de oordeelsvorming. Hiermee verwacht hij dat de leden van het beleidsteam eventueel relevante informatie en overwegingen van bredere afkomst delen, dan sec alleen de processen die ze vanuit hun eigen kolom vertegenwoordigen. Hiermee vervullen de BT-leden meer de rol van strategisch crisisadviseur in plaats van een vertegenwoordiger van een bepaalde dienst. Meerdere burgemeesters geven aan voor wat betreft zaken aangaande boegbeeld en nazorg de advisering binnen het beleidsteam te waarderen waarbij dit gebeurt 'vanuit het hart c.q. als mens'. Strategische meedenkers met ervaring zijn een voorwaardelijke aanvulling. Een kanttekening hierbij is dat burgemeesters aangeven dit niet terug te vinden in de standaard BOB-methode, daar worden het beeld en overwegingen alleen vanuit eigen kolom aangevuld.

De meeste adviseurs en operationeel leiders erkennen bovenstaande behoefte in hun rol. Maar 'kijken veelal als eerste' naar de bestuurs- en communicatieadviseurs.

Veel burgemeesters uiten het belang van een volledig informatiebeeld (inclusief (media)omgevingsbeeld). De traagheid, onvolledigheid of onjuistheid van de informatie zijn zorgpunten. De doorontwikkeling van netcentrisch werken wordt met groot verlangen genoemd.

Bij besluitvorming valt op dat burgemeesters aangeven dat zij degenen zijn die de besluiten nemen. De meeste adviseurs ervaren de werkwijze in het beleidsteam zo, dat besluiten als team worden genomen. Over gevraagde besluiten door het ROT geven burgemeesters aan belang te hechten aan een concreet geformuleerd knelpunt en advies. Een gedeelte van de geïnterviewden vindt dat dit soort besluiten aan het begin van de vergadering hoort en geen 'ronde langs de BT tafel' voor wat betreft beeldvorming en oordeelsvorming vergt. Een operationeel leider of Informatiemanager BT moet in staat zijn dit kort en duidelijk te presenteren, waarna besluitvorming in enkele seconden gebeurt. Andere thema's binnen het beleidsteam kennen geen tijdsdruk en kunnen in die zin na de noodzakelijke operationele besluiten besproken worden. Zoals een geïnterviewde het zei; 'dan komen we in onze rol als sigarenclub, achterover hangen, luisteren, nadenken, brainstormen en besluiten'.

Een veel gehoorde oproep is dat het beleidsteam zich verre van operationele zaken moet houden. Enkele burgemeesters geven daarover aan dat zij zeker vertrouwen hebben in de operatie, maar er tegelijkertijd belang aan hechten bijgepraat te worden over de operationele

zaken. Zij voelen zich vrij om te vragen met welke doelstellingen welke operationele inzet wordt gepleegd. Reden hiervoor is dat zij dit in de media en achteraf bij de verantwoording moeten kunnen uitleggen.

Wederzijds vertrouwen is en blijft noodzakelijk voor hoogwaardige besluitvorming en het algemene crisismanagement. Van Duin (2011, pagina 31) zegt er in zijn lectorale rede het volgende over: 'Rampen en crisis zijn bij uitstek situaties waarin voldoende vertrouwen tussen de sleutelactoren noodzakelijk is voor hoogwaardige besluitvorming, maar nog meer voor het algehele crisismanagement. Iedereen weet dat men juist in die situaties blindelings op elkaar moet kunnen varen. De situaties doen zich weinig voor; het is vaak nieuw; het komt altijd ongelegen en de hectiek is enorm. Juist dan is vertrouwen essentieel.

Hoofdstuk 9 Discussie

Voor wat betreft het theoretisch kader is de literatuur van Boin, e.a. aangevuld met theorie van andere wetenschappers. Helaas heeft de literatuurstudie naar taken van strategische crisismanagers en het beleidsteam beperkte opbrengst gegeven. Dit is dan ook de reden dat het theoretisch kader gefundeerd is op de theorie van Boin, e.a. Het is daarom wenselijk dat er meer en breder onderzoek naar het takenpakket van het BT gedaan wordt, om nog beter aan te sluiten bij de Nederlandse situatie. En mogelijk aanvullende inzichten ontstaan.

Het is wenselijk dat er meer en beter onderzoek naar het takenpakket van het BT wordt gedaan.

Het onderzoek levert een aantal discussiepunten op die nader moeten worden uitgekristalliseerd. Zo valt op dat de vergaderagenda's die in de plannen van veiligheidsregio's zijn opgenomen, in de praktijk niet altijd worden gehanteerd. Zo was dit onder meer niet het geval in het beleidsteam bij de poldercrash, bij het crisisteam dat zich boog over de nasleep van MH17 en het beleidsteam dat in Velsen actief was rond de gasstoring. Dit leidt tot het volgende aandachtspunt:

Hoe wordt geborgd dat een aangepaste vergaderagenda, die beter dan de huidige BOB-structuur aansluit op de doelen van een strategisch team, geen papieren tijger blijft?

Daarnaast leidt het inzicht dat het strategisch crisisteam voor een belangrijk deel ook thematisch te werk moet gaan om de gestelde doelen te bereiken, tot de vraag of de standaard samenstelling van het beleidsteam daar voldoende op aansluit? Het Besluit veiligheidsregio's zegt dat het Beleidsteam bestaat uit de burgemeester en de leidinggevenden van de brandweer, politie, geneeskundige kolom en bevolkingszorg. In de praktijk zijn vaak een communicatieadviseur, bestuurlijk adviseur en informatiemanager hieraan toegevoegd. De discussie is of deze standaard samenstelling invulling kan geven aan de taken van het beleidsteam. Het beleidsteam heeft geen rol in de operatie zelf, dus waarom zouden er dan leidinggevenden van de hulpverleningsdiensten en bevolkingszorg lid moeten zijn? Daarnaast vragen crises ook andere expertise bij bijvoorbeeld zedendelicten, crises die 'in het sociaal domein liggen' of betrokkenheid van een specifieke branche zoals Luchtverkeersleiding Nederland. Hierbij worden door Van Eijk, Broekema en Torenvlied (2013) een aantal succesvoorwaarden voor betrokkenheid van externe experts genoemd. De leden van de crisisteams moeten elkaar kennen, kennis hebben van elkaars taken, verantwoordelijkheden en

rollen en een duidelijk rolafbakening met de externen binnen het crisisteam hebben. (pagina 83)
Het grootste risico van het betrekken van externe adviseurs is verschil in belangen, publiek versus privaat (pagina 58). En ineffectieve samenwerking ligt op de loer als er geen wederzijds vertrouwen is. (pagina 74) Maar het blijft de burgemeester die beslist. 'Externe adviseurs zouden bij een vergadering van het crisisteam hun advies kunnen inbrengen en bijvoorbeeld meedoen aan brainstormen, maar dan is het vervolgens aan het crisisteam om besluiten te nemen. (pagina 60)

Bovenstaande uiteenzetting over de samenstelling van het beleidsteam leidt tot het volgende discussiepunt:

Wat is de ideale samenstelling van strategische crisisteams die zich niet met de operatie zelf bezig houden en waarin de vraagstukken zich op lange termijn en bestuurlijke zaken richten?

Het staat de burgemeester vrij om andere deskundige uit te nodigen voor het beleidsteam. En het crisisplan biedt mogelijkheid om bijvoorbeeld een kolomvertegenwoordiger 'niet actief in het beleidsteam te zijn'. Maar deze redenatie is strak vanuit kolom en casus geredeneerd. Wat is er op tegen om de ervaring en kennis van strategische adviseurs van hulpverleningsdiensten in te zetten voor bestuurlijke crisisadvisering? Het vraagt bestuurlijke en integrale adviseringsvaardigheden die tot nut zijn voor de bestuurlijke afwegingen. Het levert daarnaast een schat aan casuservaring vanuit de beroeps- en levenservaring op. Deze functionarissen zijn geen BT-lid omdat zij 'de hoogst leidinggevende van een hulpverleningsdienst zijn' maar vervullen de rol van strategisch crisisadviseurs. Het is zaak dat de voorzitters van het beleidsteam hier bij stil staan en dit onderwerp bespreken met de beleidsteamleden. En vervolgens alle veiligheidsregio's tot een eenduidig crisisplan hieromtrent komen.

Welk besluitvormingsmodel hanteren andere strategisch bestuurlijke crisisteams?

Interessant is om na te gaan in welke andere strategisch bestuurlijke crisisteams van de overheid de BOB-methode ook in de planvormingsdocumenten wordt geagendeerd en welke ervaringen daarmee worden opgedaan. Dit om eventueel de inzichten te verbreden gezien dit onderzoek zich beperkt heeft tot het regionale niveau. Het is daarbij van belang dat er op andere niveaus, onder andere het Rijk - Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb) - ook aandacht is voor het besluitvormingsmodel. Het rijksniveau is interessant omdat dit eveneens

gekenmerkt wordt door strategische en bestuurlijke vraagstukken voor de lange termijn. Een verbreding van het onderzoeksterrein is interessant omdat in een eerder verschenen rapport, in opdracht van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (Wein en Willems, 2013), wordt gepleit voor evaluaties met daarin aandacht voor de BOB-methode. Met daarin de vanzelfsprekendheid dat dit voor alle teams op lokaal, regionaal en landelijk niveau toegepast moet worden.

Het verdient dan ook de aanbeveling om nader onderzoek te doen naar het besluitvormingsmodel in andere strategisch bestuurlijke crisisteam.

Hoofdstuk 10 Conclusies

Anno 2016 wordt vrij snel naar het openbaar bestuur gekeken als zich een niet alledaagse situatie voordoet. Bij lokale incidenten met impact, verstoringen van de nutsvoorzieningen en bijvoorbeeld vermissingen van kinderen, zijn er tal van uitdagingen voor de burgemeester en zijn adviseurs. Dit onderzoek gaat in op welke taken berusten bij het beleidsteam dat de burgemeester ondersteunt. Wat is de doelstelling van dit team en is vervolgens de BOB-methode, zoals we deze ook in het CoPi en Operationeel Team kennen, ondersteunend aan het doel?

In hoofdstuk 3 zijn de vragen gesteld waarop dit onderzoek antwoord geeft. In deze paragraaf worden allereerst de deelvragen beantwoord. Het theoretisch kader, de documentstudie en veldonderzoek vormen daarvoor de basis. De selectie van deze onderzoeksmethode is in de paragraaf methodische verantwoording beschreven. Er wordt geen representatief beeld gegeven van de totale werkelijkheid. Maar de opgedane inzichten geven een goed beeld van de taakelementen en doelstelling van het beleidsteam. En of de BOB-methode dit ondersteunt. Met de beantwoording van de deelvragen kan ook de onderzoeksvraag beantwoord worden.

Onderzoeksvraag: Wat is de mate van geschiktheid van de BOB-methode voor het beleidsteam dat geacht wordt besluiten te nemen over strategische vraagstukken?

Deelvraag 1: Welke elementen bevatten de taken van het beleidsteam?

Uit het theoretisch kader, gefundeerd op Boin, 't Hart, Stern en Sundelius (2010) met aanvullingen van Bovens, 't Hart en Van Twits (2012), Rosenthal, Boin en Comfort (2001), Van Duin (2011), Rosenthal (2005) en Jong en Johannink (2005) blijken de onderstaande taken tot het beleidsteam te behoren:

Op grond van de literatuurstudie (internationaal en Nederlands) is het inzicht dat het beleidsmatig georiënteerde crisisteam (BT) als doel heeft de taken uit te voeren voor strategische besluitvorming en de kaderstelling voor de crisiscommunicatie (tijdens de 'acute crisissituatie' en nazorg-fase). De burgemeester neemt uiteindelijk de besluiten, op onderwerpen met wettelijke beslissingsbevoegdheid van beleidsleden na (bijvoorbeeld de dijkgraaf).

De taken van het beleidsteam zijn:

1. *Situatiebepaling*: Overzicht hebben van wat er gaande is of in ontwikkeling is/dreigt, met daarbij het inzicht welke actoren betrokken zijn en hun taken en verantwoordelijkheden (publiek/privaat/functionele kolom). Daarnaast het in kaart brengen van het krachtenveld. Vervolgens de analyse of de (komende) situatie zich leent voor een kans.
2. *Besluitvorming* over zaken die bestuurlijk relevant zijn en/of grote maatschappelijke impact hebben. Geregeld komt het voor dat besluiten die formeel bij de burgemeester liggen, al operationeel zijn genomen en uitgevoerd. Besluitvorming gaat hierbij dan om ‘bekrachtiging’ van besluiten indien deze niet gemandateerd zijn aan operationeel leidinggevenden. Dit soort besluiten zijn dan primair operationeel. Bespreekpunten waarvan verschil van mening is in het ROT of het BT en de bestuurder daadwerkelijk een keuze maakt, zijn duidelijk een bestuurlijk beslissing. Tot besluitvorming behoren eveneens de expliciete bevoegdheden van de burgemeester inzake de noodverordening, noodbevel en Voetbalwet. Dit in tegenstelling tot de opvatting van Scholtens, Jorritsma en Helsloot die van mening zijn dat de burgemeester nauwelijks een beslissingsrol heeft.
3. *Coördinatie* betreft de afstemming en samenhang tussen alle activiteiten van de overheid en betrokken organisaties. Dit is voor een goede effectieve response van evident belang. In Nederland is de coördinatie van de incidentbestrijding en hulpverlening belegd bij de OL/het ROT. In het verlengde hiervan wordt de coördinatie van de response dan ook niet als taak van het BT gerekend. Knelpunten tussen de partijen, die een bestuurlijke afstemming vergen, kunnen wel in het BT geagendeerd worden. De burgemeester kan dan eventuele noodzakelijke besluiten nemen in zijn/haar rol als Opperbevelhebber. Bestuurlijke afstemming met de functionele keten is ook een taak van het BT.
4. *Betekenisgeving* c.q. duiding betekent dat de bestuurder de situatie beoordeelt, en in zijn/haar communicatie met pers en publiek aangeeft wat dat betekent voor de nabije en verdere toekomst. Hierbij is het vaststellen en tastbaar maken van het strategische kompas van belang. Het kompas is richtinggevend en zorgt ervoor dat alle neuzen in het team dezelfde kant op wijzen. Het kompas maakt concreet wat de lange termijn doelen zijn en welke uitgangspunten gelden. Dit kompas geeft de interne crisisorganisatie richting in de uitvoering van de operatie, maar vormt ook het fundament voor ‘de boodschap’ voor de externe (crisis) communicatie en de rol van boegbeeld en burgervader. Hiermee is het kompas een strategische middel binnen de crisisbeheersing en versterkt de kans die men wil bereiken. De visie voor de voorlichting (de strategie van

aanpak, de mate van transparantie, de toon en de beleving) behoort ook tot de taak van het BT.

De strategische leider kan ook bewust de situatie framen als 'niet crisis'.

5. In het kader van de *afronding* wordt bewust en strategisch 'de crisis afgehecht' doordat de hulpverleningsdiensten de werkzaamheden stoppen en in de (bestuurlijke) communicatie zichtbaar wordt dat 'we weer terug zijn in de routinematige situatie'. Uiterlijk vertoon en (bestuurlijke) communicatie uitingen geven een beeld van het 'dagdagelijkse leven'. Het moment en de manier waarop naar de 'gewone situatie' weer wordt terug gaan, is een strategische en beleidsmatige overweging en besluit. Besluiten ten aanzien van het terugschalen in de GRIP-structuur worden geregeld gezien als 'het beëindigen van de crisis'. De crisisfase is echter dan niet ten einde. Veelal is er nog een lang nazorgtraject waarbij onder andere de gemeente (organisatie/college-breed) en psychische nazorg 'volop aan de bak zijn'. Ook is het niet meer nodig zijn van de operationele eenheden niet altijd een reden om 'af te schalen binnen de GRIP". Operationele eenheden hoeven niet meer nodig zijn maar een strategisch en op beleidsniveau actief team kan daadwerkelijk nog wel nodig zijn. Tot de afronding behoort eveneens het anticiperen op de verantwoording achteraf (bestuurlijk en evaluatieproces). Dit is het uitschrijven van een tijdslijn van alle gedane activiteiten, besluiten en overwegingen. Daarnaast de verantwoording aan de gemeenteraad door de burgemeester. Alsmede opdrachtverlening voor een interne evaluatie naar het functioneren van de crisisorganisatie. Tenslotte het de regie op de procesinrichting van de komende onderzoeken, zodat men zelf de regie in voert in plaats van dat 'de tent wordt overgenomen'.
6. Het *verantwoordingsproces van dat er geleerd* is. Hierbij is het van belang dat de partijen binnen het BT 'wel bij elkaar blijven' en niet afhaken of geen verantwoordelijkheid nemen in de destijds genomen besluiten. Daarnaast dat zij allen hun deel pakken in het leren en in de doorontwikkeling. En daarmee de verbeterpunten ook op strategisch niveau ondersteunen en de uitvoering hiervan faciliteren.

Bovenstaand zijn de inhoudelijke BT-taken weergegeven. Vervolgens is de vraag wat de rol van de burgemeester en leden van het beleidsteam is. De Wet veiligheidsregio's regelt dat de burgemeester besluit en de leden van het beleidsteam hem of haar hierin ondersteunen (artikel 2.1.5). De leden van het BT zijn dus de adviseurs van de burgemeester.

Uit de vergelijking van taakbeschrijvingen in crisisplannen blijkt dat deze onderling verschillen en afwijken van de wettelijke taaktoedeling.

De wetgeving en uitwerking hiervan in de planvorming van verschillende veiligheidsregio's, zijn met name op de operatie gericht. In de planvorming en standaard BT-agenda's is weinig tot geen aandacht voor de vraag 'wat komt op ons af, is dit ons probleem en van wie nog meer?'. Ook de door de literatuur voorgestelde focus op strategische kansen, de lange termijnstrategie en de voorbereiding op de publieke verantwoording zijn punten die in de planvorming ontbreken. De advisering van de burgemeester in de rol van burgervader en boegbeeld is in de standaard BT-agenda's summier vertegenwoordigd.

Op basis van de veldinterviews is de conclusie dat alle taakelementen uit het theoretisch kader vrijwel geheel onderkend worden voor het beleidsteam. De vijf onderzochte casussen geven het beeld dat de beleidsteam vrijwel alle taken van het beleidsteam hebben uitgevoerd. De focus van de beleidsteams was wel met name op de operatie gericht, het kompas voor de lange termijn strategie was niet sterk aanwezig. Daarnaast zijn er geen kansen benoemd en herkenbaar ingezet in de strategische uitgangspunten.

Op basis van dit onderzoek is het beeld dat voorkomen kan worden dat het beleidsteam operationeel wordt. Dit kan door als ROT een goed, volledig en integraal informatiebeeld te geven en gevraagde beslispunten van strategisch, politiek bestuurlijk en integraal advies te voorzien. Hiermee wordt voor de bestuurder de operatie inzichtelijk en wat hij of zij middels besluiten kan doen. Daarnaast is het mogelijk om de gang van zaken te toetsen op het 'kompas'. En achteraf de crisisaanpak te kunnen verantwoorden.

Uit de interviews blijkt dat men bewust nadenkt of alle noodzakelijke partijen betrokken zijn en zo niet wordt daarvoor actie ondernomen. Met daarbij ook het toedelen van de taken en verantwoordelijkheden waar deze thuis horen (bijvoorbeeld bij de private sector, functionele kolom of getroffen zelf). Dus 'wie is aan zet voor de actie' is geborgd. Voor wat betreft netwerkmanagement kan het beleidsteam een sleutelrol vervullen in de benadering en betrokkenheid van maatschappelijke organisaties c.q. netwerken. Gezien de burgemeester en adviseurs veelal het juiste netwerk hiervoor hebben.

Deelvraag 2: Wat is of zijn de doelstelling(en) van de BOB-methode?

BOB staat voor beeldvorming (kijken) – oordeelsvorming (denken) – besluitvorming (doen) en heeft betrekking op de fasen waarin besluiten worden gevormd en genomen. Het doel van deze structuur is een overzicht creëren in de beschikbare informatie, om daarna informatie te ordenen en te beoordelen en daarmee tot een gedegen groepsbesluit te komen. Om vervolgens als groep uitvoering te geven aan de besluiten.

Binnen de hoofdstructuur van de crisisbeheersing wordt de BOB-methode in alle multidisciplinaire teams gebruikt; CoPI, ROT en beleidsteam.

Met de vergelijking van standaard BT-agenda's²⁵ is gebleken dat in alle regio's, behalve Amsterdam-Amstelland de BOB-methode rechtstreeks of indirect is ingevoegd. Deze vergelijking van de standaard BT-agenda's geeft het beeld dat bijna overal de BOB-methode, bij het opstellen van de agenda, is ingevoerd. Maar men in de praktijk de standaard BT-agenda aanvult met onderwerpen van het theoretisch kader en de BOB-methode, van diezelfde agenda, niet strak hanteert.

Uit de vijf casusanalyses is gebleken dat slechts in één situatie, van de gevraagde ROT-besluiten bij de gasstoring in Velsen, met de BOB-methode in het BT is gewerkt. Het beleidsteam bij de poldercrash en het crisisteam voor de nazorg MH17 hebben de BOB-methode niet gehanteerd.

Op basis van deze analyse wordt geconcludeerd dat:

1. de beleidsteams, ondanks dat niet alle BT-taken conform de wetenschappelijke literatuur staan geagendeerd, deze taken in de praktijk wel uitvoeren;
2. de BOB-methode niet is gebruikt voor de niet-operationele onderwerpen terwijl deze wel op de vergaderagenda staat en
3. men thema-gewijs vergaderde.

²⁵ Van de veiligheidsregio's Flevoland, Gelderland-Midden, Hollands-Midden, Noord-Holland-Noord, Twente, Kennemerland, Utrecht en Amsterdam-Amstelland.

Deelvraag 3: Is de BOB-methode geschikt voor de taken die bij het beleidsteam horen?

En deelvraag 4: Als dat niet of slechts in beperkte mate het geval is, wat zijn mogelijke alternatieven?

De leden van het beleidsteam geven in de interviews echter aan een vergaderstructuur praktisch te vinden. Een opmerking hierbij is dat een groter belang wordt gehecht aan het goed leiden van de vergadering en iedereen de gelegenheid te geven, indien relevant, zijn of haar bijdrage te leveren.

De taakelementen uit het theoretisch kader worden door de geïnterviewden niet herkend als onderdeel van de BOB-agendapunten. Veelal wordt voor een beleidsteamvergadering de agenda aangevuld met de thema's die met dit onderzoek inzichtelijk zijn gemaakt (taakelementen in het hoofdstuk wetenschappelijke literatuur). De standaard BT-agenda's weerhouden beleidsteams er dan ook niet van om de taken die zij 'moeten doen', op te pakken. Daarnaast bespreekt men de niet-operationele onderwerpen per thema en niet volgens de BOB-methode Beeld, Oordeelsvorming en Besluitvorming.

Conclusie is dat de BOB-methode minder geschikt is als structuur voor de gehele BT-agenda . Omdat er behoefte is aan snelle besluitvorming van eventuele beslispunten uit het ROT. En de andere BT-taken vragen een meer beschouwende en integrale benadering. De BT-onderwerpen zijn dusdanig samenhangend en complex dat elk besluit getoetst moet worden op integraliteit en onderlinge impact. Daarom is het zaak dat per thema het gesprek wordt gevoerd en een besluit valt en de daaropvolgende thema's met besluiten aan elkaar worden getoetst.

De beleidsteamvergadering dient als eerste de ROT-beslispunten te behandelen, zodat de crisisorganisatie hier snel uitvoering aan kan geven. Hierbij kan gestart worden met het informatiebeeld en advies door de OL of Informatiemanager BT. Vervolgens kan, indien relevant, een integrale aanvulling gedaan worden door de leden van het BT waarna de burgemeester besluit. Tot deze besluiten behoren ook expliciete bevoegdheden van de burgemeester indien de toepassing acuut noodzakelijk is (bijvoorbeeld een noodbevel, -verordening en toepassing van de Voetbalwet). De andere taken van het BT vergen geen acute beslissing en de problematiek kan enigszins 'achterover hangend' beschouwd worden om vervolgens te komen tot een integraal advies aan de burgemeester.

Onderzoeksvraag: Wat is de mate van geschiktheid van de BOB-methode voor het beleidsteam dat geacht wordt besluiten te nemen over strategische vraagstukken?

Op basis van de deelvragen is de conclusie ten aanzien van de onderzoeksvraag als volgt. De hantering van de BOB-methode in de standaard BT-agenda is minder geschikt voor alle taken van het beleidsteam. Voor wat betreft de operationele besluiten of bekrachtiging, kan gestart worden met het informatiebeeld en advies door de OL of Informatiemanager BT. Vervolgens kan, indien relevant, een strategische integrale aanvulling gedaan worden door de leden van het beleidsteam, waarna de burgemeester besluit. Tot deze besluiten behoren ook expliciete bevoegdheden van de burgemeester indien de toepassing acuut noodzakelijk is (bijvoorbeeld een noodbevel, -verordening en toepassing van de Voetbalwet). De bespreking van de operationele besluiten (los van de bestuurlijke en strategische besluiten) is in aansluiting op de aanbeveling die Mankins (Management Executive, januari/februari 2005) doet. 'Behandel operationele kwesties apart van strategische vraagstukken. Het gaat immers om andersoortige activiteiten, die vragen om een andere benadering, een andere manier van denken ook.'

Voor wat betreft de andere taken van het beleidsteam is de BOB-methode minder geschikt gezien deze geen acute beslissing vergen en de problematiek enigszins 'achterover hangend' beschouwd kan worden om vervolgens te komen tot een integraal advies aan de burgemeester. Deze integrale advisering behoort tot de doelstelling van het beleidsteam waarmee dit team zich onderscheid van het Operationeel Team door de lange termijn strategie en 'het kompas'. Er is daarbij geen verschil tussen een zware en minder zware crisis/mini-crisis. Alle taakelementen dienen door het beleidsteam opgepakt te worden. Want een crash met een vliegtuig, brand met veel rook en zedendelicten vragen duiding en strategie, bewuste rolverdeling, besluitvorming, een kompas en nazorg voor de getroffen en verantwoording.

Om de BT-vergaderagenda aan te laten sluiten bij de praktijk én de wetenschappelijke inzichten te benutten, zal deze moeten worden aangepast. De huidige agenda suggereert een ideale aanpak die allesbehalve ideaal is. Dit betekent dat een beleidsteam is gebaat bij een 'blok benadering' van acute beslispunten, strategie voor de crisisorganisatie en nazorg en verantwoording. Hierbij ontstaat een thema benadering aan de hand van drie blokken. Waarbij de traditionele indeling van de gehele agenda volgens de BOB-methode niet toegepast hoeft te worden.

De samenstelling van het BT bestaat standaard uit de burgemeester en de leidinggevenden van de brandweer, politie, geneeskundige kolom en bevolkingszorg. In de praktijk zijn er ook een bestuursadviseur, communicatieadviseur en informatiemanager aanwezig. Uit het voorgaande blijkt dat het BT als taak heeft strategisch en bestuurlijk te adviseren. Dit betekent dat de BT-leden strategische crisisadviseurs zijn en geen 'hoge leidinggevenden' van de hulpverleningsdiensten die 'bij de burgemeester aanschuiven'. De standaard BT-samenstelling kan uitgebreid worden met expertise uit andere domeinen indien de crisis zelf breder is dan het vakgebied van de brandweer, politie, geneeskundige kolom en bevolkingszorg. Dit kunnen vertegenwoordigers van bijvoorbeeld het sociaal domein zijn, functionele kolom of private partijen. Hierbij is het van belang dat de taak-, verantwoordelijkheidsverdeling en rolafbakening duidelijk wordt uitgesproken en gehanteerd, en men zich bewust is van eventuele verschil van belangen tussen publiek en bijvoorbeeld privaat. Het beleidsteam is er alleen ter advisering van de burgemeester met eigen taken en verantwoordelijkheden. En hij of zij is degene die besluit. Mocht de crisissituatie zich buiten de kennis en ervaring van bijvoorbeeld een vertegenwoordiger van de geneeskundige kolom zijn, en hebben deze persoon en burgemeester het beeld dat in de advisering geen toegevoegde waarde geleverd kan worden, dan biedt het crisisplan de ruimte om dit BT-lid niet actief te laten zijn. Dit is dan geen onderwaardering maar een praktische benadering. Want een team met mensen die in een casus geen toegevoegde waarde kunnen leveren, levert ineffectieve resultaten.

Hoofdstuk 11 Aanbevelingen

Dit onderzoek naar de taken van het beleidsteam en het gebruik van de BOB-methode, leidt tot een aantal concrete aanbevelingen die de crisisorganisatie wellicht kunnen versterken.

(loco) Burgemeesters:

1. Zorg op bestuurlijk niveau over kennis van bestuurlijke verantwoordelijkheden, bepaling van het strategische kompas voor de crisisorganisatie zelf, maar ook te bereiken externe doelen. Met daarbij een vertaling van de kans die zich voordoet naar uitgangspunten voor de weg er naar toe (het 'kompas').
2. Een goed werkend BT is gebaat bij een gestructureerde vergadering waarbij leden de noodzakelijke adviezen kunnen geven. Creëer hiervoor als voorzitter voor ruimte hiervoor. Gebruik naar behoefte de mogelijkheid om het technisch voorzitterschap bij iemand anders neer te leggen. Dit doet geen afbreuk aan uw beslissingsbevoegdheden.

Directeuren veiligheidsregio's en eenheidsleiding regionale politie:

1. Stel een eenduidige taakbeschrijving op, aansluitend op de Wet veiligheidsregio's.
2. Vertaal de BT-taken in een standaard thema-agenda met drie blokken: 1) acute besluiten, 2) uitgangspunten en strategie voor de crisisoperatie en 3) voorbereiding nafase en verantwoording. Deze agenda wijkt af van de 'Dikke BOB' zoals Oomes deze voorstelt, omdat hierin de aandacht uit gaat naar de operatie en impact en effectgebied. Het beleidsteam houdt zich bezig met strategische en lange termijn vraagstukken.

Het voorstel voor een standaard BT-agenda is opgenomen in bijlage 8. Deze agenda is geen keurslijf. Het is aan de burgemeester met input van de adviseurs om relevante onderwerpen toe te voegen. Het gaat er in het BT om dat de burgemeester wordt geadviseerd in zijn of haar rollen. En de input daarvoor krijgt die nodig is. En als hij of zij een mini-BOB bij een vergaderpunt wil houden of een andere vergadermethodiek, dan heeft de burgemeester als voorzitter daar alle ruimte voor. Oud-burgemeester Eenhoorn stelt in het boek 'Grip op crisis', dat burgemeesters ruimte nodig hebben voor anders denken om daarmee een antwoord te hebben op de uitdagingen bij rampen en crisis. Hij pleit niet voor een minder nauwkeurige voorbereiding op crisisbeheersing, regulering en protocollering. 'Nee, natuurlijk niet. Maar wel dat we ruimte laten voor het andere denken, dat nodig is om een antwoord te hebben, het

onverwachte, het complexe en het ambigue, dat zich bij rampen en crisis voordoet. Voor bestuurders, burgemeester, die moeten beslissen en burgervader en boegbeeld moeten zijn, is die ruimte nodig. De agenda van de vergadering van het beleidsteam, nog het navolgen van het protocol bepalen het succes van de interventies van de burgemeester.’ (Eenhoorn, onder redactie van Ludden en Zaaijer, 2016, pagina 75)

3. Selecteer de adviseurs in het BT op kennis van bestuurlijke crisisbeheersing en competenties met strategische vermogen, politiek bestuurlijke sensitiviteit en integraal denken. Deze adviseurs zijn weliswaar vertegenwoordigers van de hulpverleningsdiensten, communicatie, maar dienen bestuurlijk, integraal en strategisch te adviseren.

4. Richt het ROT zodanig in, dat zij de bestuurlijke beslispunten met een volledig informatiebeeld, vergezeld van een politiek bestuurlijk en integraal advies kunnen waar maken.

Bijlage 1 Literatuurlijst

Baarda, B., Bakker, E., Fischer, T., Julsing, M. Goede, de M., Peters, V. En Velden, van der T. (2013). *Basisboek kwalitatief onderzoek*. Groningen. Noordhoff.

Bartlema, T. (2014). *Leidmotief, Handboek leiderschap en persoonlijke ontwikkeling*. Uitgeverij Boom Nelissen.

Boeije, H., 't Hart, H. en Hox, J. (red.) (2009). *Onderzoeksmethoden*. Amsterdam. Boom Lemma uitgevers.

Boin, A. en 't Hart, P. (September/Okttober 2003). *Public Leadership in Times of Crisis: Mission Impossible*, Public Administration Review. Vol. 63, No. 5.

Boin, A., 't Hart, H., Stern, E. en Sundelius, B. (2005, 7^e herdruk 2010). *The politics of Crisis Management, Public Leadership under Pressure*. Cambridge: Cambridge University Press.

Bovens, M.A.P., P. 't Hart P., en Twist van, M.J.W. (2012, achtste, herziene druk). *Openbaar bestuur, beleid, organisatie en politiek*. Deventer. Kluwer

Brand, R. van den, Willems, R en Wein, B. (2011). *Hyperdynamische crisisbesluitvorming*, Arnhem/Nijmegen. Radboud Universiteit Nijmegen

Camps, T., Van 't Veld, M. (2011). *En dan ben je burgemeester, Bestuurlijke ervaringen en bestuurlijke lessen*, Berenschot

Comfort, L. (1988). *Managing disaster: Strategies and policy perspectives*. Durham. Duke University.

COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Gemeente Amsterdam/ de Zeshoek (12 september 2013). *De Troonwisseling 2013, Feestelijk, open, ongestoord en veilig. Een terugblik*.

Duin, M. van (1 februari 2011). *Veerkrachtige crisisbeheersing: nuchter over het bijzonder*. Politieacademie en Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid

Duin, van M., Tops, P., Wijkhuijs, V., Adang, O. en Kop, N. (2012). *Lessen in de crisisbeheersing, Dilemma's uit het schietdrama in Alphen aan den Rijn*. Den Haag. Boom Lemma Uitgevers

Geertsema, T, (2014). *Van trappen op de rem naar fluitend richting de inzet! Reductie van handelingsverschillen bij incidenten met gevaarlijke stoffen.*, Arnhem. Brandweeracademie.

Gemeente Moerdijk (2014). *Vuurdoop, de brand bij Chemie-Pack en wat iedere gemeente ervan kan opsteken*.

't Hart, P., Rosenthal, U., Kleiboer, M.A. en Wijnbergen, van C.W.A. (1990). *Kritieke momenten, Crisis Onderzoek Team*, Arnhem. Gouda Quint bv

Hazebroek, H., (2012). *De crisis rond de dansende tafel*. Arnhem. MCPM.

Hendriks, Mr. J.A.M., Berghuijs, J.D. (15 december 2005). *Brand in het Cellencomplex Schiphol Oost Een evaluerende "quick scan"*. Onafhankelijke Commissie gemeentelijke verantwoordelijkheden cellenbrand Schiphol. Haarlemmermeer,

Heus, P. de, Leeden, R. van der en Gazendam, B. (1995). *Toegepaste data- analyse: Technieken voor niet-experimenteel onderzoek in de sociale wetenschappen*. Maarssen. Elsevier/De Tijdstroom.

Helsloot, I. en Verhallen, P. (red), (2003). *Zicht op rampenbestrijding*, Nibra publicatiereeks nr. 17. Arnhem. Nibra

Jong, W., Dückers, M en Velden, P. van der. (2016) *Leadership of Mayors and Governors during Crisis: A Systematic Review on Tasks and Effectiveness*. John Wiley en Sons Ltd in Journal of Contingencies and Crisis Management.

Jong, W. (2009) *Interview over de poldercrash, met burgemeester Weterings*,
Burgemeestersblad, pagina's 4-6, nummer 52

Jong, W. en Johannink, R. (red.), (2005). *'Als dat maar goed gaat', bestuurlijke ervaringen met crisis*. Epe. Hooiberg

Ludden, G.J. en Zaaijer, F. (2016). *Grip op crisis, Van klassieke rampenbestrijding naar moderne crisisbeheersing*. SVDC

Mankings, M.C. (2005). *7 tips voor efficiënter vergaderen*. Management Executive. Kluwer Management.

Martens, S. (2013), *Basiskennis crisisbeheersing, Reader bij e-learning basiskennis crisisbeheersing*. Arnhem. NIFV, Academie voor crisisbeheersing

Muller, E. R., (2009) *Crisis: studies over crisis en crisisbeheersing*, Alphen aan den Rijn. Kluwer.

Muller, E.R. en Vries, de J. (2014, 1^e druk). *Burgemeester, positie, rol en functioneren van de burgemeester*. Alphen aan den Rijn. Wolters Kluwer.

Nederlands Genootschap van Burgemeesters (2009). *Loco voor de leeuwen, Crisiservaringen van locoburgemeesters*, Interview met Michel Bezuijen, locoburgemeester in Haarlemmermeer.

Nederlands Genootschap voor Burgemeesters (2007). *Interview met Fons Hertog, oud-burgemeester van Haarlemmermeer*,
<http://www.burgemeesters.nl/files/File/Crisisbeheersing/interviews/Hertog.pdf>

Nederlands Genootschap voor Burgemeesters (19 februari 2009). *Interview met Michel Bezuijen, loco-burgemeester van Haarlemmermeer over de cellenbrand*.
<http://www.burgemeesters.nl/files/File/Crisisbeheersing/interviews/Bezuijen.pdf>

Nederlands Genootschap van burgemeesters. (2013). *Ingrijpende gebeurtenis, Bestuurlijke ervaringen bij crises met lokale impact*.

Remmerswaal, J.L.M. (2006), *Begeleiden van groepen, groepsdynamica in de praktijk*. Houten. Uitgever Bohn Stafleu van Loghum.

Rosenthal, U. (1984). *Rampen, Rellen, Gijzelingen: Crisisbesluitvorming in Nederland*. Amsterdam/Diemen. De Bataafsche Leeuw.

Rosenthal, U., Boin, A., Kleinboer, M. en Otten, M., Onderzoek Team, Universiteit Leiden (2001). *Crisis, oorzaken, gevolgen, kansen*. Alphen aan den Rijn. Kluwer.

Rosenthal U., Boin, A. en Combort, L.K. (2001). *Managing crisis: Threats, Dilemmas, Opportunities*. Chapter 1. . *The changing word of crisis and crisis management*, Rosenthal, U, Boin, A. and Comfort, Louise, K. Charles C. Thomas, Publisher Ltd

Rosenthal, U., *De burgemeester in crisistijd* (8 november 2002). In: VNG Magazine, pagina 26

Torenvlied, R., Giebels, E., Wessel, R.A., Gutteling, J.M., Moorkamp, M. en Broekema, W.G. (9 december 2015). *Evaluatie Nationale Crisisbeheersingsorganisatie vlucht MH17*. Universiteit Twente,

Scholtens, A., Jorritsma, J. en Helsloot, I. (March 2014). *On the need for a Paradigm Shift in the Dutch Command and Information System for the Acute Phase of Disasters*. Journal of Contingencies and Crisis Management, Volume 22, Number 1

Wein, B. en Willems, R., Radboud Universiteit Nijmegen (2013). *Een raamwerk voor het effectief evalueren van crisisoefeningen*. In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Veiligheid en Justitie

Regelgeving en overheidsdocumenten

Gemeentewet

Politiewet

Wet Publieke Gezondheid

Wet Veiligheidsregio's en Besluit Veiligheidsregio's

Crisismanagement Groningen (Veiligheidsregio Groningen). Basismodule Crisisbeheersing.
<http://www.veiligheidsregiogroningen.nl/zo-bereiden-wij-ons-voor/basismodule-crisisbeheersing>.
Geraadpleegd op 29 februari 2016.

Gemeente Haarlemmermeer (25 september 2006). Reactie aan de gemeenteraad op het rapport Brand Cellencomplex Schiphol-Oost van de Onderzoeksraad voor Veiligheid.

Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (juni 2009). Poldercrash, 25 februari 2009., Een onderzoek door de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, in samenwerking met de Inspectie voor de Gezondheidszorg.

Inspectie Veiligheid en Justitie, Ministerie van Veiligheid en Justitie (december 2015). □
Gasstoring Velsen – Noord. Publicatienummer: 89892

Kabinetsreactie poldercrash 2009, 22 september 2010

Ministerie van Veiligheid en Justitie (april 2012). Magazine Nationale Veiligheid en Crisisbeheersing.

Onderzoeksraad voor Veiligheid (21 september 2006). Eindrapport van het onderzoek naar de brand in het detentie- en uitzetcentrum Schiphol-oost in de nacht van 26 op 27 oktober 2005.
Den Haag

Onderzoeksraad voor Veiligheid (2010). Hulpverlening na vliegtuigongeval Turkish Airlines, 25 februari 2009. Den Haag. Projectnummer M2009CH0225-02

Onderzoeksraad voor Veiligheid (oktober 2015). MH17 passagiersinformatie

Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland. Regionaal crisisplan 2012-2016

Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland. Agenda Beleidsteam

Veiligheidsregio Flevoland. Agenda Beleidsteam

Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland – Midden (januari 2014). Standaard agenda BT.

Veiligheidsregio Hollands – Midden. Standaardagenda BT

Veiligheidsregio Kennemerland (2015). Crisisplan Kennemerland

Veiligheidsregio Kennemerland (19 juni 2009). Reactie aan minister van BZK inzake rapportage vliegtuigongeval 25 februari 2009

Veiligheidsregio Kennemerland (2015). Standaard agenda BT

Veiligheidsregio Noord-Holland-Noord (21 september 2012). Agenda (R)BT

Veiligheidsregio Twente. BT agenda.

Veiligheidsregio Utrecht (2015). Agenda BT

Websites

www.burgemeesters.nl

www.crisisplan.nl

www.infopuntveiligheid.nl

www.rizoomes.nl

www.wetten.nl

ATIM, BOB-model. Geraadpleegd op 26 februari 2016.

<http://www.atim.eu/upload/pdf/BOB-model>

Burgemeesters.nl, Wat doet BOB in het Beleidsteam?. 2011. Geraadpleegd op 26 februari 2016

<http://www.burgemeesters.nl/node/3135>

Infopuntveiligheid, Martens, S., Basiskennis crisisbeheersing (2013), Reader bij e-learning basiskennis crisisbeheersing. NIFV, Academie voor crisisbeheersing

<http://www.infopuntveiligheid.nl/Infopuntdocumenten/Reader%20basiskennis%20crisisbeheersing%202.1.pdf>

Master of Crisis and Public order Management. Ifv.nl. Geraadpleegd op 29 februari 2016

<http://www.ifv.nl/opleidingen/Paginas/Master-of-Crisis-and-Public-Order-Management.aspx#tab1>

Oefenbank Brandweer. Geraadpleegd op 25 februari 2016.

<http://iloapp.oefenen-brandweertzolle.nl/blog/actueel?ShowFile&doc=1352300302.pdf>

Rizoomes.nl, Oomes, E. (2016), Dikke BOB voor Vette Crisis. Geraadpleegd op 26 februari

2016. <http://www.rizoomes.nl/dikke-bob-voor-vette-crisis/>

Bijlage 2 Lijst van geïnterviewden

Tom Bersee, Eenheidsleiding politie Noord-Holland, adviseur beleidsteam

Carola Breuer, burgemeester van Teylingen

Asje van Dijk, burgemeester van Barneveld

Roel de Graaf, Senior Beleidsmedewerker Bureau Gemeentelijke Crisisbeheersing,
Veiligheidsregio Utrecht

Hetty Hafkamp, burgemeester van Bergen, Noord-Holland

Arco Hofland, burgemeester Rijssen – Holten

Ike Kortleven, Operationeel Leider, Veiligheidsregio Noord-Holland-Noord

Steven Looij, Directeur Veiligheidsregio Noord-Holland-Noord

Ed Oomes, Senior Officer Continuïteit- en Crisismanagement, Amsterdam Airport Schiphol

Ad Sanders, Operationeel Leider, Veiligheidsregio Utrecht

Bob Steensma, Hoofdofficier van Justitie, Arrondissementsparket Noord-Holland

Bert van de Velde, Directeur Publieke Gezondheid, Veiligheidsregio Kennemerland

Franc Weerwind, burgemeester van Almere

Niels Westerveld, Beleidsmedewerker Openbare Orde en Veiligheid,
gemeentes Aalsmeer en Uithoorn

Marina van der Velde, burgemeester van Kaag en Braassem

Bijlage 3 Interviewvragen

OPBOUW VAN HET INTERVIEW

1. Ruim vooraf een afspraak maken met de te interviewen persoon, bij voorkeur op zijn/haar werklocatie;
2. Duidelijk aangeven doel en tijdsduur van het interview;
3. Voor aanvang van het interview (inhoud):
 - Voorstellen, gespreksdoel aangeven en de aanleiding daartoe (zie hierboven);
 - Verwachte duur en opbouw van het interview;
 - Waardering aangeven voor de tijd en het belang van deelname;
 - Inhoudelijke gesprek;
 - Dank voor deelname;
 - Aangeven wat er met de informatie gebeurt.

VRAGEN

Rol en toegevoegde waarde Beleidsteam:

1. Welke rol vervult u in het Beleidsteam?
2. Wat zijn voor u de taken en verantwoordelijkheden van het Beleidsteam?
3. Welke toegevoegde waarde heeft het Beleidsteam binnen de hoofdstructuur van de crisisbeheersing?

BOB-methode:

1. Kent u de BOB-methode?
2. Wat zijn uw ervaringen met de BOB-methode?

Werkwijze BT:

1. Welke werkwijze ervaart u als prettig en passend bij de taken en verantwoordelijkheden van het Beleidsteam? En waarom?
2. Wat mist u in het Beleidsteam?
3. Welke zaken zouden niet meer in het Beleidsteam plaats moeten vinden?

Afronding van het gesprek:

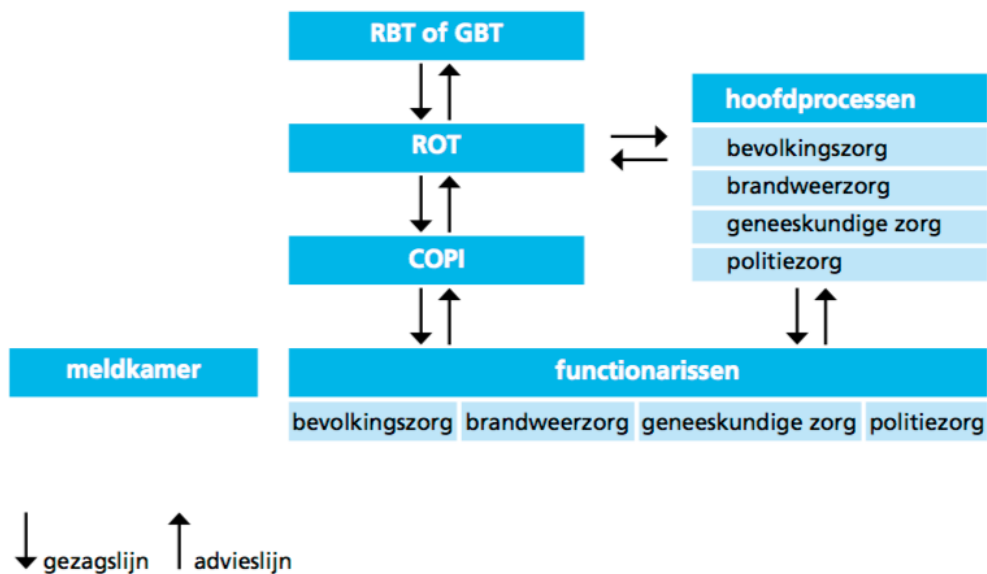
1. Welke vraag heeft u gemist?
2. Wat zou u nog willen meegeven/vragen in het kader van ons onderzoek?

Bijlage 4 Hoofdstructuur crisisbeheersing

De publieke crisisorganisatie van Nederland is vervat in de 'regionale hoofdstructuur' en nationale structuur crisisbeheersing. Het onderzoek richt zich op het beleidsteam dat onderdeel is van de regionale hoofdstructuur. Allereerst onderstaand een beschrijving van de regionale hoofdstructuur.

In de Wet veiligheidsregio's en het Besluit veiligheidsregio's is geregeld dat de hoofdstructuur van de regionale crisisorganisatie bestaat uit:

- meldkamer
- commando plaats incident (CoPI)
- regionaal operationeel team (ROT)
- gemeentelijk beleidsteam (GBT) of regionaal beleidsteam (RBT)
- team bevolkingszorg



Figuur 6, Instituut Fysieke Veiligheid, Martens, S. (2013):

<http://www.infopuntveiligheid.nl/Infopuntdocumenten/Reader%20basiskennis%20crisisbeheersing%202.1.pdf>,

Geraadpleegd op 22 februari 2016

Onderstaand beknopt een taakbeschrijving per onderdeel van de hoofdstructuur aan de hand van de Reader Basiskennis Crisisbeheersing van het Instituut Fysieke Veiligheid onder redactie van Martens. (2013).

Meldkamer

De meldkamer is verantwoordelijk voor de alarmering van alle eenheden. Daarnaast geeft zij alle leidinggevend en alleen opererende functionarissen actuele informatie over het incident.

Commando Plaats Incident (CoPI)

Het CoPI heeft als taak multidisciplinair leiding te geven aan de operationele bestrijding in het eigen inzetgebied: prioriteiten bepalen, laten uitvoeren, bewaken en zo nodig bijstellen.

Regionaal Operationeel Team (ROT)

Het ROT geeft multidisciplinair leiding aan de operationele bestrijding in het effectgebied. Daarnaast legt zij bestuurlijke beslispunten voor en adviseert zij het beleidsteam.

(Gemeentelijk) Beleidsteam (GBT)

Het beleidsteam neemt bestuurlijke besluiten voor de bestrijding van de crisis. Daarnaast adviseren de leden van het beleidsteam de burgemeester, welke tevens de rol van voorzitter heeft. Hierbij ligt de focus op het duiden van de gebeurtenissen (betekenisgeving), bepalen van de voorlichtingsstrategie en geven van handelingsperspectieven aan de bevolking. Tenslotte behoort het beleidsteam, indien nodig, zaken af te stemmen met crisispartners met eigen (nood)bevoegdheden.

Regionaal Beleidsteam (RBT)

Het regionaal beleidsteam neemt bestuurlijke besluiten voor de bestrijding van de crisis. Daarnaast adviseren de leden de voorzitter van de veiligheidsregio welke ook voorzitter is van het regionaal beleidsteam. Hierbij ligt de focus op het duiden van de gebeurtenissen (betekenisgeving), bepalen van de voorlichtingsstrategie en geven van handelingsperspectieven aan de bevolking. Tenslotte behoort het regionaal beleidsteam, indien nodig, zaken af te stemmen met crisispartners met eigen (nood)bevoegdheden.

Team Bevolkingszorg (TBZ)

Team Bevolkingszorg is de uitvoerende actor die verantwoordelijk is voor de processen omgevingszorg, publieke zorg en communicatie.

Bovenstaande teams hebben allen een eigen werkwijze voor het houden van vergaderingen en overleg. De doelstellingen verschillen per team. De Meldkamer, het CoPI en Team Bevolkingszorg op operationeel niveau. Het Regionaal Operatoneel Team op tactisch niveau. En het gemeentelijk en regionaal beleidsteam op strategisch niveau.

Bijlage 5 Beschreven taken van burgemeester en beleidsteam VRK en VrAA

Hieronder zijn de beschreven taken, verantwoordelijkheden van het beleidsteam in de crisisplannen van Kennemerland en Amsterdam-Amstelland opgenomen. De plannen beschrijven de taken, verantwoordelijkheden, etc. van het beleidsteam als volgt:

Taakbeschrijving Veiligheidsregio Kennemerland

De taken van de burgemeester en zijn Beleidsteam zijn:

- Het bestuurlijk / beleidsmatig leiding geven aan de activiteiten voor de bestrijding van
 - een crisis
- Het stellen van prioriteiten
- Het nemen van beleidsbeslissingen
- Het bepalen van het communicatiebeleid en het geven van persconferenties
- Bij GRIP 4 het in overleg met de burgemeesters van de getroffen gemeenten, afstemmen van de inzet ten aanzien van de intergemeentelijke crisisbestrijding
- Bij GRIP 5 het in overleg met de voorzitters van de andere betrokken veiligheidsregio's afstemmen van de inzet ten aanzien van de interregionale crisisbeheersing
- Bij GRIP Rijk het in overleg met de minister(raad) afstemmen van de inzet ten aanzien
 - van (inter)nationale crisisbeheersing
- Het geven van eenduidige opdrachten richting de OL
- Het verstrekken van informatie, zoals aangegeven in de wet
- Het contact houden met de landelijke coördinatiecentra en landelijk opererende
 - instellingen
- Het geven van een aanzet voor de ontwikkeling van een nafasebeleid

De bevoegdheden van het Beleidsteam zijn:

- Bekrachten van GRIP 3/4 of hoger
- Uitoefenen van opperbevelhebberschap inclusief besluiten in het kader van het
 - noodstaatsrecht
- Besluiten nemen op de voorgelegde adviezen
- Prioriteiten stellen en de strategische beleidskaders bepalen
- Communicatiestrategie bepalen
- Regelen van de eigen aflossing

- Beslissen tot afschaling bij GRIP 3 of hoger, en bepalen van kaders daarbij

De verantwoordelijkheden van dit team zijn:

- Bepalen regionale kaders voor communicatiestrategie voor de bevolking en media
- Duiden van de gebeurtenissen ten behoeve van de bevolking (maatschappelijke impact)
- Leggen van contact op bestuurlijk niveau met de juiste crisispartners
- Uitvaardigen van noodbevelen of noodverordeningen
- Besluiten tot evacuatie
- Bepalen van de regionale bestuurlijke kaders voor de bevolkingszorg
- Besluit nemen over een plan van aanpak voor de nafase
- Formeel aanvragen van bijstand bij minister
- Bevorderen van informatie-uitwisseling door operationeel Informatiemanagement

De rollen van de burgemeester als voorzitter Beleidsteam (GRIP 3), bij een ramp of crisis van plaatselijke betekenis of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan zijn:

- Bevelhebber: het opperbevel over de rampbestrijdings- en crisisorganisatie
- Beslissers: het nemen van strategische beslissingen en het voorzitten van het GBT
- Boegbeeld: het functioneren als boegbeeld in de crisiscommunicatie
- Burgervader: klaarstaan als burgervader voor de bevolking
- Afstemmer: het afstemmen met betrokken burgemeesters/voorzitters veiligheidsregio's

Rol van BT Functionarissen:

- Het gevraagd en ongevraagd adviseren van de voorzitter met betrekking tot het door hem (hen) te voeren opperbevel
- Het gevraagd en ongevraagd adviseren van de voorzitter over de door hem te geven opdrachten
- Het vanuit hun eigen discipline bijdragen aan beleidsvorming, daarbij rekening houdend met de operationele aspecten
- Adviseren de voorzitter GBT over de uit te voeren processen, vooral gericht op de middellange en lange termijn

Taakbeschrijving Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland

Gemeentelijk Beleidsteam (GBT)

Het Gemeentelijk Beleidsteam is verantwoordelijk voor de bestuurlijke duiding, coördinatie of besluitvorming van het grootschalig incident / de crisis. De voorzitter (Burgemeester) neemt alle benodigde besluiten.

Binnen het BT vindt de multidisciplinaire afstemming op hoofdlijnen van besluitvorming plaats. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om bepalen/(her)bevestigen van de strategie, de uitgangspunten en de mediastrategie.

Het beleidsteam adviseert de Burgemeester en/of Hoofdofficier van Justitie over:

- Duiding van de crisis
- Strategische /bestuurlijke besluitvorming
- Communicatiestrategie
- Informeren provinciaal en landsbestuur, contacten met besturen van andere gemeenten
- Bepalen wijze van verantwoording richting samenleving en volksvertegenwoordiging
- Lange termijn strategie/visie
- Start nazorg

Dit multidisciplinaire overleg laat onverlet de monodisciplinaire verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de teamleden.

De burgemeester van de gemeente waarin de crisis zich afspeelt is opperbevelhebber.

Bijlage 6 Analyse tabel taakelementen versus theoretisch kader
(Veiligheidsregio Kennemerland en Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland)

	Taak strategische crisisleider	Elementen behorend bij de taak	Beschreven elementen in BT/bm taak Veiligheidsregio Kennemerland	Beschreven elementen in BT/bm taak Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland
1	Situatiebepaling	<ul style="list-style-type: none"> a) Overzicht hebben van wat er gaande is of 'op ons af komt' b) Inzicht in de betrokken actoren en ieders taken en verantwoordelijkheden c) In kaart brengen van het krachtenveld d) Analyse of de (komende) situatie zich leent tot 'kansen' 	<ul style="list-style-type: none"> a) bijdrage aan beeldvorming, daarbij rekening houden met operationele aspecten van de eigen discipline a/c) adviseurs dienen de vz te adviseren over de uit te voeren processen vooral gericht op de middel en lange termijn. 	<ul style="list-style-type: none"> a) duiding van de crisis komt in de algemene doelstelling naar voren.
2	Besluitvorming	<ul style="list-style-type: none"> a) Bekrachtiging van operationele besluiten b) Besluiten die relevant zijn voor de bestuurlijke context (zaken die grote maatschappelijke impact hebben) c) Bestuurlijke afstemming en besluitvorming d) Bevoegdheden van de burgemeester inzake de noodverordening, noodbevel en Voetbalwet 	<ul style="list-style-type: none"> a) Het bekrachtigen van GRIP3/4 a) Het uitoefenen van opperbevelhebberschap, rol van bevelhebber. a) Besluiten op de voorgelegde adviezen b) Het nemen van strategische besluiten/beslisser b) Besluiten tot evacuatie b) De rol van afstemmer c) Het nemen van beleidsbeslissingen c) Bij GRIP4 het in overleg met de burgemeesters van de getroffen gemeenten, afstemmen van de inzet tav intergem. cb c) Bij GRIP 5 het in overleg met de voorzitters van de ander betrokken vr's afstemmen van de inzet tav interregion. cb c) Bij GRIP RIJK het in overleg met de minister(raad) afstemmen van de inzet tav (inter)nationale cb d) Besluiten in het kader van noodstaatsrecht/noodbevel/noodverordening 	<ul style="list-style-type: none"> a) Burgemeester is opperbevelhebber b) Bestuurlijke besluitvorming c) Bestuurlijke (multi) afstemming

3	Coördinatie	<ul style="list-style-type: none"> a) Coördinatie van alle overheidsaspect en en verschillende organisaties vereist 	<ul style="list-style-type: none"> a) Bestuurlijk/beleidsmatig leiding geven aan de operatie a) Het stellen van prioriteiten a) Het geven van eenduidige opdrachten richting de OL a) Het contact houden met de crisispartners op bestuurlijk niveau, landelijke coördinatiecentra en landelijke opererende instellingen 	<ul style="list-style-type: none"> a) Bestuurlijke coördinatie van de crisis a) Het contact houden met de crisispartners op bestuurlijk niveau,
4	Betekenisgeving c.q. duiding	<ul style="list-style-type: none"> a) Het vaststellen en tastbaar maken van het strategische 'kompas' b) Bepaling van 'de boodschap' voor de externe (crisis) communicatie en de rol van boegbeeld en burgervader. (of juist de framing dat er geen crisis is). 	<ul style="list-style-type: none"> a) Bepalen van de regionale bestuurlijke kaders voor de bevolkingszorg a) Het bepalen van het communicatiebeleid/strategie en geven van persconferenties a) Prioriteiten stellen de strategische beleidskaders bepalen b) Rol van boegbeeld en burgervader b) Communicatiestrategie bepalen b) Duiden vd gebeurtenissen tbv bevolking (maatsch impact) b) Het verstrekken van de info conform de wet 	<ul style="list-style-type: none"> a) Bepalen/bevestigen van de strategie en uitgangspunten b) Bestuurlijke duiding en mediastrategie
5	Afronding	<ul style="list-style-type: none"> a) Het afhechten van de crisis: afschalen en terug naar de dagdagelijkse routine. b) Anticiperen op verantwoording achteraf (schriftelijke documentatie organiseren) c) Regisseren van het evaluatieproces 	<ul style="list-style-type: none"> a) Beslissen tot afschaling bij GRIP 3 of hoger, en bepalen van de kaders daarbij a/b/c) Het geven van een aanzet voor de ontwikkeling van een nafasebeleid/vaststelling plan van aanpak. 	<ul style="list-style-type: none"> a) Start nazorg b) Bepalen wijze van verantwoording richting samenleving en volksvertegenwoordiging
6	Leren	<ul style="list-style-type: none"> a) Het proces van verantwoorden dat er geleerd is: leren en doorontwikkelen 	-	-

Figuur 7: analyse planvorming taakbeschrijvingen beleidsteam

Bijlage 7 Analyse taakelementen in BT-agenda's

Onderstaand overzicht beschrijft per element in welke BT-agenda dit is opgenomen, eventueel met een toelichting.

	Taak strategische crisisleider	Elementen behorend bij de taak	Beschreven elementen in standaard BT agenda
1.	Situatiebepaling	<ul style="list-style-type: none"> a) Overzicht hebben van wat er gaande is of 'op ons af komt' b) Inzicht in de betrokken actoren en ieders taken en verantwoordelijkheden c) In kaart brengen van het krachtenveld d) Analyse of de (komende) situatie zich leent tot 'kansen' 	<ul style="list-style-type: none"> a) Is in alle agenda's onder Beeldvorming opgenomen. De informatie/gedachte over 'wat gaat komen' vormt niet in alle agenda's een bespreekpunt. VRNHN heeft bij beeldvorming 'het denken in scenario's opgenomen (>24 hr). De VRF heeft bij beeldvorming 'verwachte ontwikkelingen' staan maar betreft het incident zelf (situatie, duur, slachtoffers). De VRK heeft bij oordeelsvorming het bespreekpunt 'verwachte ontwikkelingen' staan. VrAA heeft wel crisisdiagnose geagendeerd maar gaat over thema's die spelen bij het incident. Bij oplossingsrichtingen zijn scenario's geagendeerd. b) Vormt geen onderdeel van de agenda's. VRU heeft wel bij Oordeelsvorming 'doelbepaling GBT' opgenomen met daarbij de bespreking van de rol/taken/verantw als bestuur. c) Op geen enkele agenda geagendeerd. d) Idem.
2.	Besluitvorming	<ul style="list-style-type: none"> a) Bekrachtiging van operationele besluiten b) Besluiten die relevant zijn voor de bestuurlijke context (zaken die grote maatschappelijke impact hebben) c) Bestuurlijke afstemming en besluitvorming d) Bevoegdheden van de burgemeester inzake de noodverordening, noodbevel en Voetbalwet 	<p>Besluitvorming is in alle agenda's een apart agendapunt, op Gelderland-Midden na (combi met oordeelsvorming). Het onderscheid naar naast beschreven soorten besluiten wordt niet gemaakt. Evenals het in de vergadering met voorrang besluiten van de zaken waarop het ROT wacht.</p> <p>VRNHN, VRU VRHM en VRGM hebben specifiek de inventarisatie van (bestuurlijke) knelpunten/dilemma's en besispunten bij oordeelsvorming geagendeerd.</p> <p>VrAA heeft 'bestuurlijke issues' expliciet bij oplossingsrichtingen geagendeerd.</p>
3.	Coördinatie	<ul style="list-style-type: none"> a) Coördinatie van alle overheidsaspecten en verschillende organisaties vereist 	<p>VRNHN heeft onder het agendapunt besluiten 'prioriteiten stellen' geagendeerd.</p>
4.	Betekenisgeving c.q. duiding	<ul style="list-style-type: none"> a) Het vaststellen en tastbaar maken van het strategische 'kompas' b) Bepaling van 'de boodschap' voor de 	<ul style="list-style-type: none"> a) Alle agenda's bevatten 'bepalen van communicatiestrategie/boegbeeld' etc. Geen enkele agenda heeft het benoemen van 'het kompas' met ook als doel richting te geven aan de interne organisatie expliciet geagendeerd (VRF heeft interne communicatie geagendeerd). Wel hebben enkele

		<p>externe (crisis) communicatie en de rol van boegbeeld en burgervader. (of juist de framing dat er geen crisis is).</p>	<p>regio's uitgangspunten geagendeerd maar dat is veelal bedoeld t.a.v. de operatie. Het strategische kompas voor de toekomst ontbreekt. b) Is onderdeel van alle agenda's. De 'keuze' om de crisis 'niet van jou te laten zijn'/deframing is niet geagendeerd.</p>
5.	Afronding	<p>a) Het afhechten van de crisis: afschalen en terug naar de dagdagelijkse routine. b) Anticiperen op verantwoording achteraf (schriftelijke documentatie organiseren) c) Regisseren van het evaluatieproces</p>	<p>Alleen VrAA en VRF hebben het agendapunt 'nazorg', echter zonder een uitsplitsing naar afschalen (incl. manier waarop terug naar het dagdagelijkse leven), verantwoording en regie op het evaluatieproces.</p>
6.	Leren	<p>a) Het proces van verantwoorden dat er geleerd is: leren en doorontwikkelen</p>	<p>Dit onderdeel is in geen enkele BT-agenda opgenomen.</p>

Figuur 8: analyse BT-agenda's - taakelementen

Bijlage 8 Standaard BT-agenda

Interesse in de standaard BT-agenda, gebaseerd op dit onderzoek?

Neem dan even contact met mij op. Dan stel ik deze uiteraard beschikbaar met een toelichting.

Bijlage 9 Lijst met afkortingen

BOB	Beeld, Oordeels en Besluitvorming
BT	Beleidsteam
Cb	Crisisbeheersing
CoPI	Commando Plaats Incident
IM	Informatiemanager
OL	Operationeel leider
OT	Operationeel Team (Veiligheidsregio Kennemerland)
OTO	Opleiden, Trainen en Oefenen
RBT	Regionaal Beleidsteam
ROT	Regionaal Operationeel Team
TBZ	Team Bevolkingszorg
Vr	Veiligheidsregio
VrAA	Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland
VRF	Veiligheidsregio Flevoland
VRK	Veiligheidsregio Kennemerland
VRNHN	Veiligheidsregio Noord-Holland-Noord
VRU	Veiligheidsregio Utrecht
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum

