



Handreiking

Bestuurlijk handelen bij crises

Deze 'Handreiking bestuurlijk handelen bij crises' wordt u aangeboden door het Bestuurlijk Netwerk Crisisbeheersing. De Handreiking geeft aandachtspunten gericht op de persoon van de burgemeester en zijn of haar rollen in vier fasen van de crisisbeheersing: preparatie - alarmering - respons - nazorg en met betrekking tot de rol van de burgemeester naar de media. De Handreiking is tot stand gekomen op basis van de lessen en ervaringen van bestuurders die daadwerkelijk met een crisis werden geconfronteerd, opgetekend in persoonlijke interviews en weergegeven in '*Als dat maar goed gaat*'.

Rol burgemeester in de preparatiefase

Context

De preparatiefase omvat de daadwerkelijke voorbereiding op de bestrijding van crises voornamelijk door planvorming en oefenen. Er zijn drie soorten plannen: namelijk het Rampenplan ook wel Crisisbeheersingsplan, vastgesteld door het College van B&W; het Rampbestrijdingsplan, vastgesteld door de burgemeester; en het Regionaal beheersplan, vastgesteld door het bestuur van de veiligheidsregio (in oprichting). Rampenplannen en draaiboeken scheppen helderheid over de organisatorische voorbereiding op mogelijke rampen en crises, maar zijn geen recepten voor effectief optreden. Dit heeft in belangrijke mate te maken met bestuurlijke intuïtie, ervaring en een flexibel, veerkrachtig, op elkaar ingespeeld team.

Aandachtspunten

Schenk aandacht aan mentale voorbereiding; bespreek op rustige momenten met direct betrokkenen de eigen aanpak en de wijze van samenwerking, bijvoorbeeld aan de hand van crises die elders hebben plaatsgevonden.

Planvorming is wettelijk verplicht, zie er op toe dat (deel)plannen en draaiboeken adequaat, in samenhang en *up to date* zijn; gebruik risico-inventarisaties. Zorg dat de resultaten van oefeningen en ook de geleerde lessen van incidenten elders in de plannen en gemeentelijke organisatie worden geïmplementeerd.

Inventariseer ondersteuningsmogelijkheden buiten de gemeente. Maak bijvoorbeeld afspraken in regionaal verband, met provincie dan wel rijksoverheid wat de mogelijkheden zijn om een beroep te doen op elkaars medewerkers en op welke wijze dit dan in gang kan worden gezet.

Bereid inschakeling van externe expertise en ervaring voor, bijvoorbeeld collega-burgemeesters met ervaring.

Oefen met het beleidsteam tenminste twee keer per jaar; laat, met het oog op vervanging, de loco's daarin participeren. Ken en investeer in elkaar in het beleidsteam. Stuur bij het oefenen nadrukkelijk op 'teamvorming' en het 'op elkaar ingespeeld raken'. Maak met loco's afspraken over hun rol in de rampenbestrijding en de toerusting daarop. Zie erop toe dat alle leden van het GBT competent zijn voor hun rol en intervenieer zonedig.

Oefen ook de niet ‘traditionele’ rampen, zowel groot als kleinschalig als onaangekondigd. Oefen overdrachtsituaties voor het geval dat sprake is van een langerdurend incident.

Maak met de leden van het beleidsteam afspraken over de wijze van alarmering en de plaats van samenkomst.

Besef dat de gemeente in crisistijd als frontlijnorganisatie moet functioneren; gemeentelijke processen zijn op orde als elke betrokkene zijn rol in het geheel kent, participeert in oefeningen en blijkt geeft van de nodige competenties. Stem in dat kader met de gemeentesecretaris af wat diens verantwoordelijkheid, rol en positie is, ook in de preparatiefase.

Zorg ervoor dat helder is hoe documentatie en vastlegging van beslissingen, overlegsituaties en dergelijke plaatsvindt in geval van crisis.

Investeer in de relatie met belangrijke externe partners (bijvoorbeeld ‘kwetsbare’ bedrijven in de gemeente en de regionale media); ken elkaar en kom af en toe informeel bijeen. Betrek elkaar waar mogelijk bij oefeningen.



Rol burgemeester in de alarmeringsfase

Context

De alarmeringsfase is de fase die direct volgt op de melding van het incident en waarin het beeld en de aard van de crisis duidelijk moet worden. Kenmerken van deze fase zijn de min of meer chaotische situatie, het gebrek aan inzicht in wat er aan de hand is en welke effecten kunnen optreden. In deze fase wordt bepaald welke actoren bij de aanpak (responsfase) zijn in te inschakelen en hoe de crisisinfrastructuur (ordering van informatie en processen) is in te richten. De beslissing over opschaling van de maatregelen speelt in deze fase een belangrijke rol. De crisisorganisatie moet zo snel mogelijk staan als een huis.

Aandachtspunten

Activeer het Beleidsteam. Beleg een eerste vergadering en ga naar de vooraf vastgestelde (reserve)locatie. Maak afspraken over de werkwijze (agenda, cyclus van vergaderingen, besluitenlijsten). Stel vast of extern betrokken partijen opgenomen moeten worden in het team; laat de gemeentesecretaris de facilitaire ondersteuning regelen.

Draag er zorg voor dat alle relevante informatie en beslissingen worden vastgelegd en gedocumenteerd. Stel documenten die historisch inzicht bieden veilig. Ook in het perspectief van de latere verantwoording en het voortdurend kunnen uitleggen waarom wat is gebeurd.

Stem af met de gemeentesecretaris over de inschakeling van de gemeentelijke organisatie; aarzel niet tijdig ondersteuning van elders in te schakelen.

Maak een inschatting over aard en omvang van de crisis en schaal zonodig op; wees hier niet te terughoudend in. Beoordeel of er reden is voor een directe opschaling naar bovengemeentelijk niveau; informeer zonodig separaat het driehoeksoverleg, de commissaris van de Koningin en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Tracht zo snel mogelijk een beeld te krijgen over de toedracht en omstandigheden van de crisis.

Gebruik daarvoor primair de operationele lijnen van politie, brandweer en GHOR. Overweeg inschakeling van parallelle bronnen, zoals *media watching* en specifieke (gemeentelijke) waarnemers.

Kies zorgvuldig een moment van (eerste) contact met de pers; bereid het persbericht en de persconferentie zorgvuldig voor.

Stel vast òf en zo ja aan wèlke ondersteuningsmogelijkheden behoefte bestaat bij de crisisaanpak.

Onderschat niet de persoonlijke impact en organiseer eigen feedback, bijvoorbeeld een ervaren collega als *buddy*.



Rol burgemeester in de responsfase

Context

De responsfase omvat de daadwerkelijke reactie op de crisis onder leiding van de burgemeester, gericht op een zo effectief mogelijke afhandeling van de crisissituatie, dan wel het voorkomen of bestrijden van een vervolgcrisis. De verantwoordelijkheid van de burgemeester in de responsfase laat zich onderscheiden in een viertal rollen, die van: *beslissers, burgervader, strateeg en collegiaal bestuurder*. De burgemeester kan in deze fase voor bestuurlijke dilemma's komen te staan, waarbij het soms veelvuldig schakelen tussen deze vier rollen en de *timing* daarbij belangrijk is. Dat geldt eveneens voor de wisselwerking tussen burgemeester, gemeentesecretaris en operationeel leider.

Aandachtspunten

De burgemeester heeft wettelijk de leiding in de crisisbestrijding; duidelijkheid naar *alle* betrokkenen daarover is noodzakelijk. Het is bij uitstek de burgemeester die met zijn of haar optreden het vertrouwen in de overheid personaliseert. Tegelijk is een uitstraling dat de burgemeester ook mens is van belang. Overweeg een collegiaal klankbord en bouw momenten van reflectie en rust in.

De burgemeester als beslissers draagt zorg voor:

- het *fungeren als voorzitter van het beleidsteam*; indien sprake is van betrokkenheid dan wel belangen van derden, overweeg dan om een vertegenwoordiger uit te nodigen te participeren in het beleidsteam;
- het *bewaken van het beleidsproces* waarvoor slagvaardige aansturing en besluitvorming naast ritme en regelmaat kenmerkend zijn;
- het *nemen van bestuurlijke beslissingen* - mede op advies van de leden van het beleidsteam - binnen de bijeenkomst van het team: het is door-gaans van belang snel en duidelijk beslissingen te nemen, soms op basis van onvoldoende informatie;
- het *bestaan van duidelijkheid over de positie en bevoegdheden van andere overheidsinstanties* en het vaststellen van een lijn van handelen ten opzichte van die instanties;
- het *evenwicht in formele aspecten en de effectiviteit van de aanpak*; een crisis is een situatie met onvoorziene omstandigheden, zodat een effectieve aanpak meer vereist dan toepassen van formele regelgeving. Pragmatisme en creativiteit zijn onmisbare eigenschappen;
- het *vastleggen van genomen beslissingen en bijbehorende argumenten*; in het perspectief van de latere verantwoording en 'schuld'vraag;

- het *vastleggen van genomen beslissingen* en bijbehorende argumenten; in het perspectief van de latere verantwoording en 'schuld'vraag;
- het adequaat *regelen van vervanging en momenten van overdracht*; besef dat bij een meer langdurige crisis bewaking van elkaar en vervanging in bijvoorbeeld een 12-uurs verband noodzakelijk zijn;
- het *verwerven van gevalideerde contextinformatie* betreffende de crisis via de operationele en ambtelijke lijnen, systematische *media watching*; regel dat deze informatie in samenhang wordt geanalyseerd op werkelijke achtergronden en oorzaken;
- het *anticiperen op toekomstige ontwikkelingen*; dit kan betreffen de opvang van slachtoffers, voorzien in toekomstige bijstand en cumulatie met andere problemen.

De burgemeester als burgervader is gericht op:

- het *zijn van boegbeeld naar de - lokale - gemeenschap* en tegelijkertijd het symbool van die gemeenschap; op de momenten die er toe doen moet de burgemeester zichtbaar zijn;
- het *daadwerkelijk blijik geven van solidariteit* naar de slachtoffers en de geschokte samenleving door aanwezig te zijn en compassie te tonen;
- het *aansluiting houden bij eventuele collectieve emotie en stress* en zonodig kanaliseren daarvan door initiatieven die passen in de context;
- het *incasseren en hanteren van persoonlijke geadresseerde verwijten* - waaronder de schuld vraag - als uiting van maatschappelijke emotie.
- het *vervullen van een bindende rol* tussen mensen en groeperingen in geval van maatschappelijke tegenstellingen, aarzel daarbij niet maatschappelijke instanties en personen in te schakelen. Betrek daarbij in ieder geval familie van alle betrokkenen (ook eventuele daders) en houdt rekening met de culturele differentiatie in de samenleving;
- het *extern representeren van de overheid* in de aanpak van de crisis naar de media, de bevolking, de hulpverleners en de bestuurlijke instituties en de communicatie daarover.

De burgemeester als strateeg streeft naar:

- ❖ het *optimaal behartigen van de belangen* van de lokale gemeenschap, van slachtoffers en andere gedupeerden en het vastleggen van toezeggingen en afspraken;
- ❖ het *creëren van perspectieven en kansen* in het compenseren van het leed van getroffenen;
- ❖ het *verwerven van politiek draagvlak* voor eventuele aanpak van structurele problemen die relevant waren voor de crisis.

De burgemeester als collegiaal bestuurder is attent op:

- ❖ het feit dat *reguliere bestuurlijke processen ook doorgang moeten vinden*, ondanks de crisis en de daarmee gepaard gaande specifieke wijze van besturen;
- ❖ de *effecten die de crisis heeft binnen het gemeentelijk apparaat*, op de werkprocessen en verhoudingen;
- ❖ het *tijdig en voldoende informeren van College van B&W en gemeenteraad*, mede gezien de rol die de gemeente in de nazorgfase moet vervullen;
- ❖ het op enigerlei wijze *betrekken van het College van B&W* bij de crisisbesluitvorming;
- ❖ het *tijdig en voldoende informeren van de commissaris van de Koningin en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties* aangaande voortgang van de crisis of ramp;
- ❖ het *hebben van bestuurlijk overleg* met betrekking tot de crisis met de daarvoor in aanmerking komende collega bestuurders.

Rol burgemeester in de nazorgfase

Context

Nazorg omvat al hetgeen noodzakelijk is om zo snel mogelijk weer terug te keren naar de 'normale' dagelijkse situatie. Het is goed te beseffen dat die nazorgfase onmiddellijk na het uitbreken van de crisis aanvangt. In deze nazorgfase staan bestuurders, getroffen en samenleving voor de taak het leven van voor de crisis of ramp weer op te pakken. Tegelijkertijd spelen processen van verantwoording en schadeafwikkeling. Het verdient aanbeveling de reikwijdte en omvang van de nazorgfase onder ogen te zien.

Aandachtspunten

Onderschat niet de persoonlijke impact, ook niet in het privé-leven en wees attent op het feit dat de eventuele partner - op de achtergrond - een belangrijke rol kan of moet vervullen.

Houd rekening met de schuldvraag die vaak onherroepelijk komt, als uiting van collectieve emotie, doorgaans is deze gericht op de burgemeester als meest zichtbare representant van de overheid. Het afleggen van (politieke en maatschappelijke) verantwoording vindt dan ook in die context plaats.

Anticipeer op persoonlijke bedreigingen en durf professionele hulp te vragen.

Verantwoording in de nazorgfase is essentieel; anticipeer daarop door vanaf het begin beslissingen vast te laten leggen en informatie te laten verzamelen en te laten documenteren.

Laat vroegtijdig scenario's ontwikkelen over de situatie in de nazorgfase. Formuleer op basis daarvan projecten en belast iemand met de uitwerking, bijvoorbeeld onderzoek en verantwoording, zorg voor slachtoffers, schadevergoeding, opvang van eigen medewerkers, herstel en opbouw. Schakel eventueel derden in voor de uitvoering van dergelijke projecten.

Wees attent op de verwerking door eigen medewerkers; ook in kader van onderzoeken. De emotionele nazorg voor eigen organisatie verdient tevens aandacht.

Houd altijd een interne evaluatie en streef naar samenhang in de externe onderzoeken; wees attent op de rol van het Openbaar Ministerie. Houd rekening met claims bij civiele rechter of bestuursrechter.

Overweeg een informatie- en adviescentrum: één loket voor vragen en voorzieningen.

Bepaal strategie naar gemeenteraad en rijksoverheid in kader verantwoording, ook omtrent de eigen positie.

Bewaak een integrale aanpak: balans tussen korte en lange termijn nazorg; tussen materiele en psychosociale nazorg; tussen burgers en bedrijven; tussen slachtoffers en ‘exploitanten’ van slachtofferschap.

Houd aandacht voor persoonsgerichte benadering van slachtoffers (*caring government*); wees duidelijk en transparant. Het geven van aandacht en brede informatie kan latere spanningen voorkomen. Houd rekening met cultuurverschillen bij slachtoffers en betrokkenen.

Schakel relevante maatschappelijke groeperingen en personen tijdig in bij het verwerken van emotie dan wel herstel van verhoudingen. Aandacht voor andere burgers dan directe slachtoffers is te overwegen.



Rol burgemeester en de media

Context

De media hebben een allesbepalende rol in de beeldvorming die over een crisis ontstaat. In de beeldvorming wordt het 'plaatje' naar buiten toe gedomineerd door de opstelling van de burgemeester als boegbeeld en burgervader.

De burgemeester dient bij een crisis gespitst te zijn op de manier waarop media verslag doen van die crisis. Het is daarbij zaak om de afdeling voorlichting of communicatie met grote regelmaat verslag te laten doen van berichten in de media, om daarmee input te krijgen voor de eigen communicatiestrategie en beleidsvorming. Doe daarbij geen concessies aan de professionaliteit van communicatie ondersteuning.

Aandachtspunten

Draag zorg voor verslaglegging van mediaberichtgeving; de media vormen de antenne voor de bestuurders die binnen de muren van het gemeentehuis opereren. Volg nadrukkelijk de toon, de invalshoeken van berichtgeving en of er onduidelijkheid of verwarring bestaat. Belangengroepen, landelijke en lokale organisaties, inspecties, kamerleden willen veelal een rol spelen in het vervolg van de crisis.

Wees zichtbaar: het tonen van daadkracht en betrokkenheid zijn de kerncompetenties van een burgemeester, die de media in crisistijd onder een vergrootglas legt. Kies een moment uit waarop de burgemeester persoonlijk nadrukkelijk zichtbaar kan zijn. Bereidt het publieke optreden, waaronder ook bijv. herdenkingen en rouwverwerking, voor in samenhang met alle andere aspecten.

Bepaal de communicatiestrategie waarmee de gemeente reageert op de crisis. Bepaal het evenwicht tussen emotie (meeleven, geschokte samenleving, *caring government*) enerzijds en ratio (feiten) anderzijds. Houd er rekening mee dat op het moment dat de beleidsmakers in een rationeel proces zijn beland, de samenleving vaak nog aan het rouwen is. Wees ervan bewust dat elke uitspraak (bij slachtoffers) nieuwe verwachtingen schept.

Communicatietactieken; zorg bij openbare orde problemen ervoor dat het straatbeeld zo spoedig mogelijk normaliseert, omdat anders het beeld van grootschalige rellen lang bij de media lang blijft hangen. Kies persmomenten zorgvuldig en zodanig dat de bulletins het laatste nieuws kunnen meenemen. Verminder de mediadruk door poolvorming in te stellen, waarbij bijvoorbeeld NOS wordt verplicht de beelden aan de andere (Nederlandse) media te verstrekken (zoals ook gebruikelijk is bij verslaggeving van rechtzaken).

Houd ook de interne organisatie met regelmaat op de hoogte; het is verstandig ook medewerkers die niet bij de crisis betrokken zijn regelmatig te informeren

Wees bedacht op bevoegdheden van derden; wees klip-en-klaar en streef naar maximale afstemming met de communicatie van derden, die ook belang hebben dan wel betrokken zijn. De burgemeester heeft geen bevoegdheden om anderen (bedrijven, actiegroepen) het zwijgen te doen opleggen (vrijheid van meningsuiting). De praktijk wijst echter uit dat men zich doorgaans - mede uit eigenbelang - houdt aan de wens om de communicatie bij de gemeente te centraliseren.

Organiseer ondersteuning met deskundige voorlichters; laat de voorlichterspool mobiliseren en/of benut het Expertisecentrum Risico- en Crisiscommunicatie om het nodige werk (op afstand) te verzetten. Schakel altijd deskundigen in voor advies en ondersteuning. Schenk aandacht aan een gemeenschappelijke strategie.

Sta voorbereid de pers te woord; laat bij een persconferentie een deskundig en ervaren communicatie-adviseur de voorzittersrol op zich nemen. Stel vast wie achter de tafel plaatsnemen. Bedenk vooraf welke vragen journalisten zullen stellen (Q&A's). Scheid verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid van betrokkenheid bij de ramp. Spreek digitaal, kort, helder en krachtig. Geef ook helder aan wat nog niet bekend is (feiten) en speculeer niet (veronderstellingen). Gebruik beëdigde tolken.

Vergeet de regionale media niet; besteed nadrukkelijk aandacht aan regionale media. Een goede verstand-houding met de regionale media kan cruciaal zijn voor het natraject.



Bestuurlijk Netwerk Crisisbeheersing

Postbus 810, 7500 AV Enschede

T. 053 - 4818191 • E. info@bestuurlijknetwerk.nl • H. www.bestuurlijknetwerk.nl