

Overview crisisorganisatie Twente



Inhoudsopgave

1.1	Inleiding.....	3
1.2	Staat van de rampenbestrijding 2013.....	4
1.3	COT overall evaluatie.....	6
1.4	Grip-scans.....	7
1.5	Scorpius.....	9
1.6	Trends Twentse crisisorganisatie.....	10
1.7	Conclusies en aanbevelingen.....	12
1.8	Van evalueren naar leren.....	14

1.1 Inleiding

Met de komst van de Wet veiligheidsregio zijn de Veiligheidsregio's verplicht tot het opstellen van een regionaal crisisplan. Op 1 december 2012 is de Veiligheidsregio Twente gaan werken conform het regionaal crisisplan. Veel opleidingen, trainingen en oefeningen en actualisatie van de planvorming hebben ook in 2013 in het teken gestaan van de nieuwe crisisorganisatie en het Regionaal Crisisplan en LCMS. Met de invoering van het Regionaal crisisplan wordt voldaan aan de eisen uit de Wet veiligheidsregio met betrekking tot de crisisorganisatie. In 2013 is de implementatie van het regionaal crisisplan afgerond en afgesloten met de zelftest van de hoofdstructuur in november 2013.

De diverse multidisciplinaire oefeningen in 2013, de GRIP incidenten in 2013 en de zelftest in november 2013 zijn geëvalueerd en in maart 2013 heeft de Inspectie V&J de zogenoemde 'Staat van de rampenbestrijding' uitgebracht met daarin een landelijk beeld en een regiobeeld van alle 25 Veiligheidsregio. Deze rapporten tezamen geven een beeld van de crisisorganisatie Twente. Daarnaast is een aantal maatschappelijke trends waar te nemen, die ook van invloed zijn op de crisisorganisatie (bijvoorbeeld de toenemende snelheid van de social media), ook deze zijn opgenomen in deze overview crisisorganisatie.

Het is belangrijk om onderscheid te maken in evalueren om te verantwoorden en evalueren om te leren. Leren is een doorlopend proces van informatie verzamelen over de leerresultaten, over sterke en zwakke punten, die kunnen worden gebruikt voor feedback. Bij een toetsing gericht op verantwoording wordt aan het einde een oordeel toegekend voor het bereiken van de doelstellingen. Dit is vaak aan een norm gebonden, een momentopname of een voortgangstoetsing. Er ontstaat spanning om tegelijkertijd te leren en te verantwoorden. Bij verantwoorden houdt men zich vast aan vooraf geformuleerde, vastomlijnde resultaten en om een 'project' onder controle te houden zodat de vooraf opgestelde doelen worden bereikt. Om het meeste leereffect te bereiken wordt juist openheid over 'mislukkingen' en onverwachte resultaten gevraagd.

Deze memo dient dan ook een tweetal doelen:

1. Het geeft een oordeel over de crisis organisatie Twente. Dit gebeurt met name in de evaluatie Scorpius, waarin op basis van het toetsingskader van de Inspectie V&J een oordeel wordt gegeven over de crisisorganisatie in Twente.
2. Het geeft input om te leren en de crisisorganisatie verder te verbeteren. Dit komt met name naar voren bij het 'reflectieverslag' naar aanleiding van de zelftest Scorpius.

Leeswijzer

Eerst wordt een samenvatting gegeven van achtereenvolgende de 'staat van de rampenbestrijding', de COT-evaluatie, de GRIP-scans en de evaluatie Scorpius. Vervolgens worden de trends voor de crisisorganisatie op een rij gezet. Op basis van de rapporten is een tal thema's geformuleerd die dienen te worden opgepakt door de Veiligheidsregio Twente om te eindigen met een doorkijk om te komen van evalueren naar het leren.

1.2 Staat van de rampenbestrijding 2013

In 2010 is de Wet veiligheidsregio's en de onderliggende regelgeving in werking getreden. Nu, drie jaar later heeft de Inspectie Veiligheid en Justitie (Inspectie V&J) onderzocht of de prestaties die de wet voorschrijft op het gebied van de rampenbestrijding en crisisbeheersing door de Veiligheidsregio's zijn gerealiseerd. Voor De Staat van de Rampenbestrijding heeft de Inspectie Veiligheid en Justitie de voorbereiding van de rampenbestrijding in Nederland in de periode maart 2010 – oktober 2012 onderzocht.

Landelijk beeld

Voor de beoordeling van de veiligheidsregio's in het kader van de Staat van de Rampenbestrijding 2013 zijn elf onderwerpen over de mate van realisatie ervan onderzocht. Twee onderwerpen hebben betrekking op de planvorming, twee op het bovenregionaal samenwerken en het samenwerken met vitale crisispartners, twee op het oefenen, één op het kwaliteitssysteem en vier op de eisen die door het Besluit veiligheidsregio worden gesteld aan de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Uit het onderzoek blijkt dat de door de wet voorgeschreven hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing nagenoeg volledig bij alle Veiligheidsregio's aanwezig is. Ook de daarvoor vereiste plannen zijn zo goed als klaar.

Uit de evaluaties van grootschalige incidenten en/of oefeningen blijken de prestaties per veiligheidsregio sterk te verschillen. Om de verschillen te duiden is een onderscheid gemaakt tussen regio's die kunnen worden gezien als een koploper en regio's die, ten opzichte van anderen, achter blijven. Op basis van de elf onderzochte onderwerpen wordt een Veiligheidsregio beoordeeld als een koploper wanneer acht onderwerpen voor 75% of meer zijn gerealiseerd. Drie van deze onderwerpen moeten betrekking hebben op eisen die door het Besluit veiligheidsregio worden gesteld aan de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Daarnaast moeten ook het kwaliteitssysteem, de bovenregionale samenwerking en de planvorming voor 80% of meer zijn ingevuld. Op basis van de landelijke criteria zijn de Veiligheidsregio's Twente, Groningen, Gelderland Midden, Rotterdam-Rijnmond en Zuid-Holland Zuid aan te merken als koplopers.

Landelijke conclusies ten aanzien van de wettelijke eisen

De Veiligheidsregio's voldoen in toenemende mate aan de eisen die de Wvr op het gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing aan hen stelt. Echter, op dit moment voldoet geen enkele Veiligheidsregio aan alle door de wet aan hen gestelde eisen. De verbeteringen zijn vooral zichtbaar in het opstellen van de verplichte plannen en bij het realiseren van organisatie-eisen zoals de inrichting van de hoofdstructuur en de beschikbaarheid van een netcentrisch systeem. De groei in het voldoen aan prestatie-eisen, zoals bijvoorbeeld het alarmeren en opschalen en het informatiemanagement, is sinds 2010 beperkt. Een aantal Veiligheidsregio's evalueert nauwelijks de eigen prestaties tijdens incidenten en oefeningen.

Conclusies ten aanzien van de niet wettelijke eisen

Landelijke gezien blijft de realisatie van de gemeentelijke rampbestrijdingsprocessen achter. Op fundamentele onderdelen doen zich knelpunten voor in de uitvoering van de bevolkingszorgtaken. Door het ontbreken van wettelijke normen en het feit dat rampenbestrijding en crisisbeheersing voor veel gemeentelijke functionarissen een neventaak is blijven de prestaties op dit onderwerp achter.

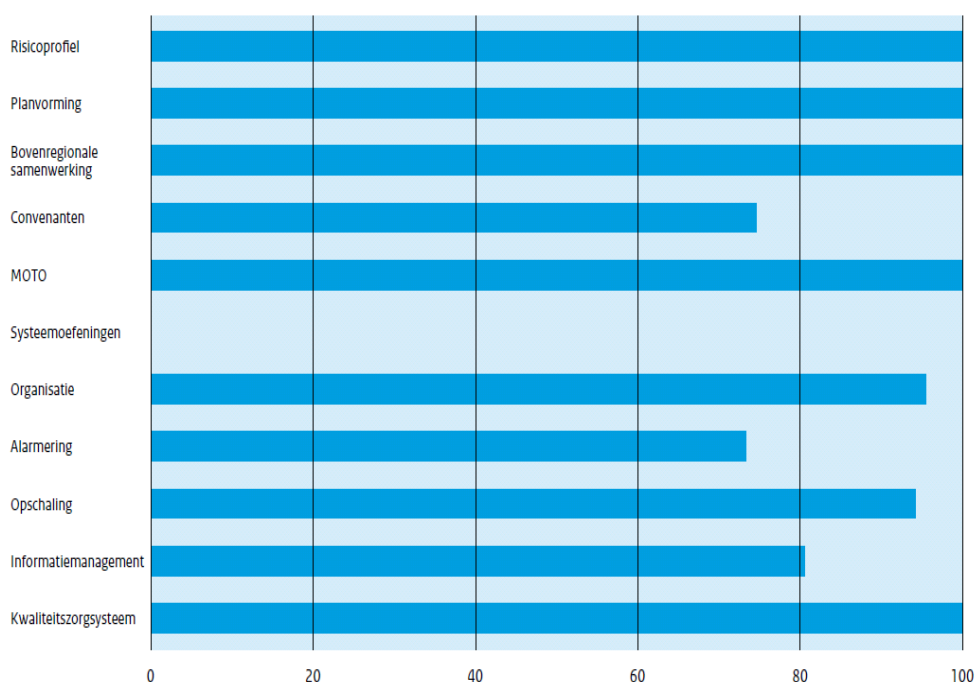
De gemeentelijke kolom is op dit moment bezig met het visiedocument Bevolkingszorg op orde in Twente. Hierin worden aan de hand van de visie van commissie Bruinooge en rekening houdend met de visie van de VRT en de wettelijke kaders voor bevolkingszorg uitgangspunten voorgelegd. De uitgangspunten dienen als belangrijke randvoorwaarden voor de uitwerking van de processen bevolkingszorg. Bij een aantal processen zijn door de commissie Bruinooge prestatie-eisen genoemd. De prestatie-eisen van Bruinooge geven

antwoord op de 'wat' vraag. Een voorbeeld van de presentatie-eis is bijvoorbeeld dat uiterlijk drie uur na aanvang van het incident passende opvang is geleverd. De prestatie-eisen worden als *doelstellingen* opgenomen in het Regionaal Crisisplan.

Twente

Naar aanleiding van de verbeterpunten uit de eerder Staat van de Rampenbestrijding van 2010 heeft de regio actie genomen om de gesignaleerde aandachtspunten ten aanzien van de organisatie, alarmering en opschaling te verbeteren waarmee aan de kwaliteitseisen van de Wet veiligheidsregio en het Besluit veiligheidsregio wordt voldaan.

Op basis van bovenstaande bevindingen en analyses ontstaat het volgende beeld:



De Inspectie V&J heeft Twente naar aanleiding van Staat van de rampenbestrijding 2013 een aantal aanbevelingen gegeven die voor een groot deel reeds zijn geïmplementeerd. De aanbeveling om duidelijke criteria voor de meldkamer voor opschaling te formuleren is inmiddels gerealiseerd, deze is opgenomen in de nieuwe GRIP. Een tweede aanbeveling is om over te gaan op een netcentrisch systeem. Ook deze aanbeveling is ondertussen gerealiseerd: op 1 november 2013 is het Landelijk Crisis Management Systeem (LCMS) ingevoerd, waardoor ook alle kolommen beschikken over een actueel beeld. Hiermee is ook gelijk de aanbeveling dat bevolkingszorg moet kunnen beschikken over een actueel beeld gerealiseerd. In het najaar van 2013 is deel 1 van het Regionaal Crisisplan vastgesteld door het Algemeen Bestuur waarmee de aanbeveling van de Inspectie om per sectie met twee mensen op te komen is vastgelegd. De laatste aanbeveling om jaarlijks een systeemtest te organiseren wordt niet gerealiseerd, omdat in januari 2012 door het Algemeen Bestuur is gekozen om deze zelftest éénmaal in de drie jaar te organiseren om zodoende voldoende tijd te hebben om de uitkomsten te implementeren.

1.3 COT overall evaluatie

Het COT, Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, heeft in 2013 een groot aantal oefeningen begeleid (RBT, ROT, GBT, Burgemeestergaming, training gemeentesecretarissen, intervisie operationeel leiders en voorzitters RBT). Zij heeft een overall evaluatie opgesteld. Daarnaast is nog een aparte evaluatie opgesteld van de oefening van het Regionaal Beleidsteam van januari 2013.

Het COT geeft een aantal succesfactoren aan van de Twente organisatie.

- De Veiligheidsregio is goed georganiseerd en gepositioneerd.
 - De relatie met de gemeenten is goed.
 - Het is duidelijk wat de Veiligheidsregio doet en wat gemeenten zelf moeten doen
- Het management van de Veiligheidsregio heeft zelf een rol in de acute fase en in oefeningen.
 - Praktijkervaring sijpelt zo automatisch terug in de preparatie.
 - Als operationeel leider en adviseurs crisisbeheersing wordt gezamenlijk opgetreden
- De preparatie is integraal georganiseerd en goed bemenst.
 - Er is samenhang tussen multidisciplinaire vakbekwaamheid en bevolkingszorg en communicatie.
 - De functionarissen op het gebied van opleiden en oefenen zijn op meerdere terreinen inzetbaar en kwalitatief goed.
 - De opleidings- en oefenactiviteiten zijn divers en sluiten goed aan bij specifieke leerbehoeften van de deelnemers
- Twente heeft relatief veel incidenten
 - De noodzaak van een goede preparatie blijft aantoonbaar
 - Deze praktijkervaring komt via evaluaties terug in de preparatie

De overall conclusie van het COT is dat het fundament in Twents duidelijk aanwezig is. Wel zijn er een aantal verbeterpunten voor de crisisorganisatie.

- Informatiemanagement.
 - Rolverduidelijking van de verschillende informatiemanagers.
 - Relatie informatiemanagement tot de andere processen.
- Verdiepen van de strategische adviesrollen.
 - Een aantal strategisch adviseurs zijn nog zoekende naar hun precieze rolinvulling.
- Door ontwikkelen van de nafase.
 - Het bewustzijn van de relevantie van de nafase is toegenomen. Het is belangrijk om hier aandacht aan te blijven besteden.

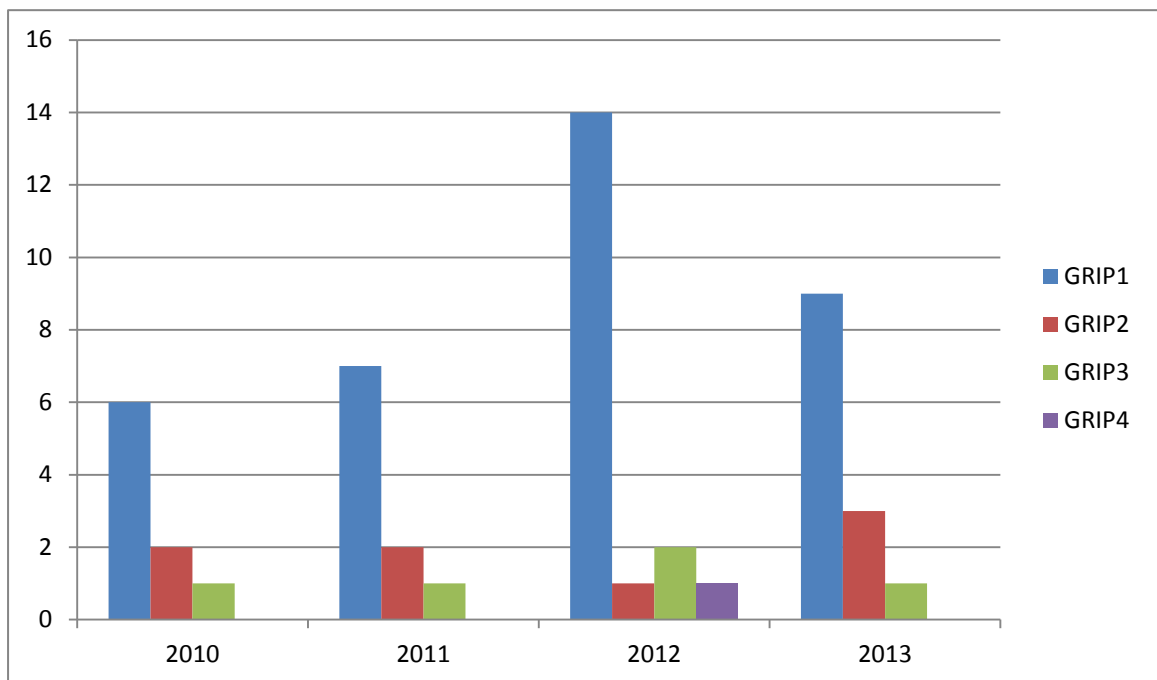
Regionaal beleidsteam

In januari 2013 is een regionaal beleidsteam oefening gehouden. Hiervan is een aparte evaluatie opgesteld. Het belangrijkste punt hiervan is de betrokkenheid van de burgemeesters in het Regionaal Beleidsteam. Eén van de grootste wijzigingen, in de wet, is de rol van de voorzitter Veiligheidsregio ten tijde van een GRIP 4 situatie. De voorzitter neemt in geval van een GRIP 4 situatie de bevoegdheden op het gebied van crisisbeheersing en openbare orde over van de (betrokken) burgemeesters. Op lokaal niveau wordt tijdens GRIP 4 geen gemeentelijk beleidsteam geformeerd, omdat het beleid niet wordt bepaald in de afzonderlijke gemeente. Conform de wet en het regionaal crisisplan zitten alle betrokken burgemeesters in het regionaal beleidsteam. De verhouding tussen de regionale en lokale betrokkenheid heeft hierin aandacht. De burgemeester hebben het gevoel dat ze door hun aanwezigheid in het Regionaal Beleidsteam, waar de beslissingen door de voorzitter worden genomen zowel op regionaal als op lokaal niveau onvoldoende invulling kunnen geven aan de rol van burgervader.

1.4 Grip-scans

In de Veiligheidsregio Twente wordt naar aanleiding van elk GRIP-incident een GRIP-scan uitgevoerd. Dit betekent dat de leden van de multidisciplinaire teams, middels een vragenlijstaan de hand van een aantal thema's, hun bevindingen weer kunnen geven.

Hieronder is een overzicht opgenomen van het aantal GRIP-incidenten in 2013. Ter vergelijking zijn ook de aantallen van de voorgaande jaren opgenomen.



Grafiek 1: overzicht GRIP-incidenten Twente 2010-2013

Datum	Incident	Plaats	Gemeente	GRIP niveau
05-01-2013	Uitval NUTS voorzieningen (stroomstoring)	Enschede	Enschede	3
19-01-2013	Brand (woonboulevard)	Enschede	Enschede	1
24-02-2013	Brand (winkelcentrum)	Enschede	Enschede	1
01-03-2013	Brand (asbest bedrijfspand)	Vriezenveen	Twenterand	2
01-04-2013	Brand (opslagloods)	Almelo	Almelo	1
22-05-2013	Brand (asbest horeca)	Denekamp	Dinkelland	1
04-06-2013	Brand (bedrijfspand)	Oldenzaal	Oldenzaal	2
15-07-2013	Brand (partycentrum)	Saasveld	Dinkelland	1
05-08-2013	Brand (kippenschuur)	Albergen	Tubbergen	1
02-10-2013	Brand (tapijthall)	Enschede	Enschede	1
02-10-2013	Brand (antiekhal)	Almelo	Almelo	2
03-10-2013	Brand (industrieterrein)	Borne	Borne	1
12-12-2013	Brand (schuur)	Bornerbroek	Almelo	1

Tabel 1: overzicht GRIP-incidenten Twente 2013

Overall beeld uitkomsten GRIP-scans 2013

Zoals hierboven beschreven, worden de leden van de multidisciplinaire teams bevraagd op een aantal vastgestelde thema's. Deze thema's zijn: alarmering, opschaling en afschaling, leiding en coördinatie en informatievoorziening. Geconstateerd wordt dat de nieuwe crisisorganisatie op bovengenoemde thema's op hoofdlijnen goed functioneert. De alarmering en opschaling verlopen doorgaans goed. De vergaderingen van de verschillende multidisciplinaire teams verlopen gestructureerd en de duur en frequentie worden als positief ervaren. De belangrijkste aandachtspunten die uit de GRIP-scan naar voren zijn gekomen zijn:

Informatiemanagement

Het grootste deel van 2013 is gewerkt met Twents Crisis Management Systeem. Dit systeem bleek tijdens een crisis niet altijd stabiel te zijn. Hierdoor moest worden teruggevallen op oude systemen. Daarbij is aangegeven dat sleutelfunctionarissen onvoldoende vaardigheden bezitten om het systeem goed te benutten. Eind 2013 is LCMS geïntroduceerd. Achteraf kan worden geconstateerd dat in 2013 in de trainingen veel aandacht uit is gegaan naar de systeemkant en minder naar de gebruikerskant van LCMS. Functionarissen geven in gripscans aan dat zij te weinig vaardigheden bezitten om goed met het systeem te kunnen werken. Daarnaast worden nog vraagtekens gezet bij de meerwaarde van het LCMS. Het vullen, lezen en gebruiken van het LCMS lijkt soms een doel op zich te zijn, terwijl het is bedoeld is bij het ondersteunen van de crisisorganisatie.

Samenwerking in de nieuwe crisisorganisatie

Op 1 december 2012 is Twente overgegaan naar de nieuwe crisisorganisatie. De belangrijkste wijziging is dat de kolom crisiscommunicatie als primair proces ingericht is en dat vanuit het ROT door de algemeen commandanten sturing plaatsvindt op de operatie. Uit de GRIP-scans blijkt dat de rolverdeling tussen de verschillende kolommen, met name informatiemanagement, crisiscommunicatie en bevolkingszorg, onduidelijk is. Dit komt voort uit opmerkingen van verschillende functionarissen.

GRIP op maat

Uit de GRIP-scans blijkt dat GRIP op maat wordt ingezet. Dit betekent dat de aard van de crisis de aanpak stuurt (zie paragraaf 1.6 trends Twentse crisisorganisatie). Er blijkt echter behoefte aan duidelijkheid hierover. Bij 2 incidenten is opgeschaald naar GRIP 2½ met een kernbezetting BT. Functionarissen geven aan dit onduidelijk te vinden. Omdat GRIP op maat nog niet is doorgevoerd in de crisisorganisatie, geeft dit onduidelijkheid bij de betrokken kolommen.

1.5 Scorpius

Op 15 november 2013 heeft de Veiligheidsregio Twente de systeemtest Scorpius gehouden. Het doel van deze toetsing hoofdstructuur is om invulling te geven aan artikel 2.5.1 van het Besluit veiligheidsregio's: 'het bestuur van de Veiligheidsregio draagt er zorg voor dat de onderdelen van de hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing jaarlijks gezamenlijk een oefening houden met een fictieve ramp of crisis.'

Door het bestuur van de Veiligheidsregio is gekozen voor een systeemtest waarbij sprake is geweest van een (fictief) gemeentegrensoverschrijdend incident waarbij drie gemeenten betrokken zijn. Dat wil zeggen dat voor de test een zogeheten GRIP4-incident is gesimuleerd zodat de opgeschaalde hoofdstructuur van de rampenbestrijding/crisisbeheersing in zijn geheel wordt getest. De Veiligheidsregio heeft Crisislab gevraagd een evaluatie op te stellen van deze systeemtest. Doel van deze evaluatie is te toetsen of de crisisorganisatie in Twente voldoet aan de (formele) toetsingsvereiste van de Inspectie Veiligheid en Justitie (V&J).

De Veiligheidsregio Twente voldoet grotendeels aan de toetsingsvereiste van de Inspectie V&J.

Op de belangrijke thema's in het toetsingsvereiste op het gebied van organisatie, opschaling en alarmering, leiding en coördinatie wordt voldaan aan de toetsingsvereisten. Ook aan de eisen voor de gemeentelijke crisisorganisatie (beschikbaarheid en bereikbaarheid, alarmering, opkomstlocaties) wordt grotendeels voldaan.

De aanbevelingen van de Inspectie zijn gericht op de systeemkant en het voldoen aan de wet. De belangrijkste aanbevelingen op basis van de toetsingsvereiste zijn: advisering binnen en tussen de teams en afstemming met de externe partijen. Daarnaast het vastleggen van de informatie in LCMS. Het vastleggen in één documenten van de continuïteit van de hoofdstructuur is een van de aanbevelingen. En tenslotte de afhandeling van meldingen op de meldkamer, die niet gerelateerd zijn aan de ramp/crisis. Dit is niet vastgelegd en vastgesteld in één document.

Naast het evaluatierapport gebaseerd op de toetsingsvereiste van de Inspectie V&J is een reflectieverslag opgesteld. Dit komt aan de orde in paragraaf 1.8. Hierin is met name gekeken naar het functioneren van het systeem.

1.6 Trends Twentse crisisorganisatie

Naast de hierboven genoemde uitkomsten is er een aantal trends te herkennen in 2013, welke relevant zijn voor de crisisorganisatie.

Rolverdeling ROT en (R)BT

In de nieuwe crisisorganisatie wordt vanuit het ROT alle operationele processen aangestuurd. Voor alle stafsecties wordt een eenduidige, vernieuwde werkwijze gehanteerd en worden alle stafsecties aangestuurd door een algemeen commandant. Voor met name bevolkingszorg, communicatie is dit een nieuwe werkwijze. Voor communicatie wordt pas zo gewerkt vanaf 1 november 2013. Het ROT is hiermee in positie gebracht om te crisis (operationeel) goed te kunnen sturen. Dit betekent dat in het (R)BT het accent meer te liggen op 'betekenis geven' en 'nafase'. De rol van de operationeel leider is hierin van cruciaal belang. Zij moeten nog meer dan voorheen rekening houden met alle spelers en belangen.

Toenemende snelheid van informatie

Sociale media spelen een steeds grote rol in de samenleving. Voor de crisisorganisatie vergt dit bewustwording van de snelheid van informatie. Een van de constateringen is dat sneller verbinding moet worden gezocht met de bestuurder om informatie te delen zodat beter in positie is om vragen vanuit de media of anderszins te kunnen hanteren. Daarnaast wordt binnen de nieuwe stafsectie crisiscommunicatie een omgevingsanalyse gemaakt, waarmee gericht ingespeeld kan worden op de informatiebehoefte van de bevolking. Tevens zal de crisisorganisatie zelf meer gebruik maken van sociale media, om burgers voortdurend op de hoogte houden van de laatste stand van zaken.

Overdracht en nafase

In de afgelopen maanden is nadrukkelijker aandacht besteed aan de overdracht en nafase van het incident. Er is een nieuwe werkwijze ontstaan waarbij het ROT een 'plan van aanpak nafase' opstelt ten behoeve van de overdracht aan de betreffende gemeente. Daarnaast is als standaard werkwijze ontstaan dat de Operationeel Leider kort na het incident contact zoekt met de desbetreffende burgemeester om het incident na te bespreken. Tevens wordt gesignaleerd dat omwonenden of de getroffen instelling(en) de behoefte hebben om na het incidenten nader geïnformeerd te worden over de aanpak van de bestrijding van het incident en de gevolgen van het incident voor hun specifieke situatie. Hieraan wordt gehoor gegeven doordat de Leider COPI na incident een contactmoment heeft met de getroffen instelling en dat er steeds vaker gekozen wordt om een informatiebijeenkomst te organiseren voor zowel omwonenden en getroffen instelling(en).

Aard crisis stuurt aanpak

Grofweg kun je de crises onderverdelen in twee typen. De flitscrisis en de voorzienbare crisis. Bij de bestrijding van een crisis is dit onderscheid van belang. Bij de flitscrisis is er sprake van een hoge tijdsdruk en ligt het accent van de crisisorganisatie op het nemen van operationele besluiten ten behoeve van de bestrijding van het incident. In een latere fase vindt er meer afstemming plaats met het (R)BT over de strategische uitgangspunten in de verdere aanpak van het incident.

Bij voorzienbare crisis is meer ruimte (vooraf) voor scenario-denken, overleg met de bestuurder en het hanteren van strategische uitgangspunten.



De aard van de crisis stuurt de aanpak en legt accenten in de crisisorganisatie. Vaak wordt een incident een Grip-status gekoppeld wat leidend is in de mate van opschaling van de crisisorganisatie. Met GRIP op maat wordt meer (vraaggericht) gekeken naar de aard van het incident waardoor naar behoefte kan worden opgeschaald. Dit vraagt grote van improvisatie en flexibiliteit van de functionarissen. Dit is niet vast te leggen in procedures.

Lerende organisatie; omgaan met delen van informatie aan derden

Als overheidsorganisatie heeft de VRT met enige regelmaat te maken met verzoeken in het kader van de Wet Openbaarheid Bestuur (Wob). *Uitgangspunt voor de overheid is dat in principe alle informatie openbaar is en informatie die eenmaal openbaar is blijft altijd openbaar.* Dit betekent niet dat we als Veiligheidsregio huiverig moeten zijn met het vastleggen van informatie. Als reactie op bijvoorbeeld de Wob-verzoeken is er de neiging om dan maar zo min mogelijk informatie vast te leggen. Dit kan een keuze zijn, echter door het niet vastleggen van informatie is het nagenoeg niet mogelijk om een lerende organisatie te zijn. "Delen van informatie en kennis is cruciaal om te kunnen leren en te vernieuwen. Juist daar waar een verschil van inzicht is valt er iets te leren. Een lerende organisatie heeft openheid nodig, ook daar waar (aantoonbare) fouten zijn gemaakt. De maatschappij eist steeds meer een open houding van met name overheidsinstanties. Een open en eerlijke houding kan juist klachten en Wob-verzoeken voorkomen. Dit wordt onder meer onderschreven door de Nationale ombudsman die op verzoek van de ministeries aanbevelingen heeft gedaan over het afhandelen van Wob-verzoeken. Hierbij wordt verwezen naar de "Mark Rutte normen": *Wees eerlijk, wees duidelijk, ga ontspannen om met informatie en vermijd krampachtigheid en zeg wanneer je iets weet of niet weet.*

1.7 Conclusies en aanbevelingen

De overall conclusie van bovenstaande rapporten is dat de Veiligheidsregio Twente voor het grootste gedeelte voldoet aan de eisen van de Inspectie V&J. De Veiligheidsregio Twente kan vertrouwen op een goed werkende crisisorganisatie. De belangrijkste thema's die door de Veiligheidsregio opgepakt dienen te worden liggen op het vlak van samenwerking, informatiemanagement en flexibilisering van de GRIP.

Samenwerking in de nieuwe crisisorganisatie

Voor wat betreft samenwerking ligt de nadruk op het aandacht blijven houden voor de 'nieuwe' crisisorganisatie. Met name de rollen van de kolommen bevolkingszorg, communicatie en informatie is nog niet bij iedereen volledig duidelijk. Dit is ook logisch gezien het feit dat dit 'nieuwe' spelers zijn. Bevolkingszorg is sinds december 2012 regionaal georganiseerd onder aansturing van een algemeen commandant bevolkingszorg. Communicatie pas sinds 1 november 2013. En op datzelfde moment is de Veiligheidsregio Twente gaan werken met het Landelijk Crisis Management Systeem. Dit punt heeft blijvende aandacht bij het opleiden, trainen en oefenen dit najaar en in 2015. Voor 2015 betekent dat ook met meerdere teams samen geoefend gaat worden, omdat dan vaak pas de informatielijnen en communicatielijnen helder worden. Het samen oefenen van meerdere teams in dezelfde oefening wordt meegenomen in het multidisciplinair opleiding- en oefenjaarplan 2015.

Een ander aandachtspunt binnen de nieuwe crisisorganisatie is het Regionaal Beleidsteam. De Wet veiligheidsregio wijst de voorzitter van het veiligheidsbestuur aan als voorzitter van het Regionaal Beleidsteam. Wettelijk is bepaald dat het RBT in ieder geval bestaat uit de burgemeesters van de (overige) getroffen gemeenten. Alle 'rampen- en crisisbevoegdheden' van de burgemeester(s) van de (overige) getroffen gemeenten in de regio gaan onverkort over naar de voorzitter van het RBT. De eenhoofdige leiding c.q. het gezag ligt dan bij de voorzitter van het RBT. De expliciete opsomming van RBT-deelnemers heeft in GRIP4-situaties een ongewenst neveneffect voor de burgemeester die in de lokale gemeenschap zijn burgervaderrol op zich wil nemen. Bij GRIP 4 dienen de burgemeesters van de betrokken gemeenten deel te nemen aan de vergaderingen van het RBT. Dit betekent in de praktijk dat burgemeesters hiervoor hun eigen gemeenten moeten verlaten. Het verlaten van de eigen gemeenten door burgemeesters wordt door burgemeesters in de praktijk afhankelijk van de specifieke casus mogelijk als erg ongewenst beschouwd. De kapitein verlaat zijn schip niet in noodsituaties. De verhouding tussen de voorzitter van het regionaal beleidsteam en de lokale betrokkenheid van de lokale burgemeester is dan een aandachtspunt dat wordt meegenomen in de intervisiebijeenkomsten van de voorzitters veiligheidsregio dit jaar en in de oefeningen van het regionaal beleidsteam.

Informatiemanagement

Informatiemanagement is een tweede belangrijke thema dat opgepakt gaat worden door de Veiligheidsregio Twente. Voor informatiemanagement betekent dat zowel de verschillende rollen en taken van de informatiemanagers, van meldkamer tot en met het Regionaal Beleidsteam, duidelijk beschreven moeten worden. Daarnaast worden werkafspraken met betrekking tot het Landelijk Crisis Management Systeem (LCMS) gemaakt. En tenslotte moeten de functionarissen opgeleid en geoefend worden met LCMS.

Inmiddels is een het document "Informatiemanagement in de crisisorganisatie" vastgesteld, waarin de organisatie voor het proces informatiemanagement wordt beschreven. Om dit document verder te vertalen en te implementeren wordt een apart traject opgesteld onder verantwoordelijkheid van de vakgroep Operationele Ondersteuning en Vakmanschap.

Flexibilisering van de GRIP

Bij flexibilisering van de GRIP gaat het er om dat 'GRIP Op Maat' moet kunnen worden ingezet. Met andere woorden de multidisciplinaire opschaling moet flexibeler georganiseerd moeten worden, passend bij de situatie. Vanuit diverse landelijke commissies wordt gevraagd om een meer flexibele GRIP-structuur (commissie-Cohen (evaluatie Haren) en commissie-Hoekstra (evaluatie Wvr) en de Minister van V&J, "de GRIP-structuur moet minder rigide worden". GRIP is bedoeld als handvat voor de leiding en coördinatie, het moet richtinggevend zijn en toepasbaar voor alle kolommen (kolommen moeten zich 'vrij' voelen zelfstandig op te schalen).

Naar aanleiding van het nationaal handboek crisisbesluitvorming zijn GRIP-5 (regiogrensoverschrijdend) en GRIP-Rijk (een crisis of ramp waarbij de nationale veiligheid in het geding is of kan zijn) geïntroduceerd. Ook deze nieuwe GRIP-fasen moeten worden geïmplementeerd.

De Flexibilisering van de GRIP wordt meegenomen door de werkgroep operationele ondersteuning. Waarbij in het achterhoofd moet worden gehouden dat het "Grip op Maat" lastig in planvorming is vast te leggen. GRIP op Maat betekent dat op basis van kennis en ervaring een inschatting van het moment wordt gemaakt om af te wijken van de standaard GRIP-opschaling. Bovendien is het nu al mogelijk om naast de multi opschaling door middel van GRIP monodisciplinair op te schalen.

Bij het oppakken van deze drie thema's moet uiteraard rekening worden gehouden met de beschreven trends in deze overview crisisorganisatie.

1.8 Van voldoen aan de wet naar een outcomegerichte crisisorganisatie

Uit de bovenstaande toegelichte rapporten blijkt dat Veiligheidsregio Twente voor het grootste gedeelte voldoet aan de harde (wettelijke) eisen die gesteld zijn aan de crisisorganisatie.

Er is weliswaar een stevig fundament waarop de crisisorganisatie gebouwd is, maar tegelijkertijd wringt dit met het gevoel dat heerst bij een aantal sleutelfunctionarissen dat er een gevaar schuilt in het te ver doorschieten aan de systeemkant (procedures, protocollen, etc) en minder oog hebben voor wat de burger verwacht van de crisisorganisatie.

Dit gevoel komt terug in het tweede 'reflectieverslag' van de systeemtest Scorpius. Bij deze zelftest is bewust gekozen om naast een toetsing op de wet en bijbehorende eisen, zoals beschreven in het formele rapport waarin het toetsingskader van de Inspectie centraal staat, een tweede reflectieverslag te laten opstellen, waarin geen eindoordeel van de crisisorganisatie wordt gegeven, maar waarin de focus ligt op het leren en daarmee het verbeteren van de crisisorganisatie. Het toetsingskader van de inspectie is erg gericht op het systeem van de crisisorganisatie en bijbehorende procedures. In het reflectieverslag is er met name gekeken naar de werking van het systeem en de resultaten van de crisisorganisatie. Doel van dit reflectieverslag is het achterhalen van verbeterpunten.

In het rapport is vooral aangegeven dat de crisisorganisatie in Twente intern gericht is, als gevolg het voldoen aan de wet en behorende eisen, op met name afstemming en procedures en minder op resultaat, flexibiliteit en slagkracht. Bij het ontwerp van een crisisorganisatie moet een keuze gemaakt worden tussen twee algemene doelstellingen: slagvaardigheid versus het gecoördineerd optreden. Acute crises vergen enerzijds snelle besluitvorming (slagvaardigheid) maar vergen anderzijds dat bepaalde acties die door verschillende actoren ondernomen worden met elkaar sporen (afstemming/coördinatie). De keuze om bij één van beide doelstellingen de prioriteit te leggen, betekent een onvermijdelijke mindere realisatie van de andere doelstelling. Bij het vormgeven van het Twentse systeem is de prioriteit vooral uitgegaan naar het afstemmen/coördinatie, waarbij de burger uit het oog is verloren.

De ambitie van de Veiligheidsregio Twente is om de stap van een interne gerichte crisisorganisatie (als gevolg van het voldoen aan de wet) door te ontwikkelen naar een outcomegerichte crisisorganisatie, waarbij de burger centraal wordt gesteld. De doelen van de crisisorganisatie moeten in deze optiek dan ook zijn:

- Het leveren van acute zorg
- Het feitelijk informeren van burgers
- Het duiden van de crisis

Deze doorontwikkeling is eind juni besproken met de (plv) voorzitters veiligheidsregio. Zij hebben de opdracht gegeven het systeem verder door te ontwikkelen, zodanig dat er ook aandacht is voor slagvaardigheid, flexibiliteit en outcome (acute hulpverlening, het feitelijk informeren van burgers en het duiden van de crisis). Er dient met andere woorden een betere balans gezocht te worden tussen de noodzakelijke afstemming enerzijds en het slagvaardig en resultaatgericht kunnen optreden anderzijds. Een mogelijkheid zou kunnen zijn om het systeem sterk te vereenvoudigen waar ook ruimte is voor improvisatie. Dit gaat gebeuren in samenwerking met Crisislab, een toonaangevend bureau op het gebied van crisisbeheersing. Met deze opdracht is ondertussen gestart. Het opdrachtformulier is bijgevoegd als bijlage.