

Overview crisisorganisatie 2016



## Inleiding

Voor u ligt de overview crisisorganisatie 2016. Een jaar dat in het teken stond van de doorontwikkeling van de Twentse crisisorganisatie. In september 2014 is door het Algemeen Bestuur de opdracht gegeven om de crisisorganisatie door te ontwikkelen tot een slagvaardige, flexibele en naar buitengerichte organisatie, waarin de burger centraal staat. In 2015 is de doorontwikkelde crisisorganisatie ontworpen en in 2016 is er veel geoefend met de nieuwe crisisorganisatie. In december 2016 heeft het Algemeen Bestuur ingestemd met het Regionaal Crisisplan en besloten om op 1 februari 2017 operationeel te gaan met de doorontwikkelde organisatie.

De evaluaties van de oefeningen van 2016 vormen input voor deze overview. Ook wordt gekeken naar de incidenten en de systeemtest van 2016.

In 2016 is ook de Staat van de Rampenbestrijding verschenen. In deze zogenoemde "Staat" wordt een beeld gegeven over hoe de Veiligheidsregio's er voor staan. De Inspectie Veiligheid & Justitie licht periodiek de Veiligheidsregio door om daarover de minister te kunnen informeren. De Staat van de rampenbestrijding 2016 bestaat uit een rapport met 25 regiobeelden. Het regiobeeld is gebaseerd op een feitenoverzicht, dat de Inspectie opstelde na bestudering van documenten, evaluaties van systeemtesten, evaluaties van incidenten, evaluaties van oefeningen, evaluaties van grootschalige evenementen en op basis van interviews in de veiligheidsregio.

Deze elementen tezamen geven een beeld van de crisisorganisatie Twente. Daarnaast is een aantal maatschappelijke trends waar te nemen, die van invloed zijn op de crisisorganisatie ook deze zijn opgenomen in deze overview crisisorganisatie.

Het doel van deze memo is dan ook om het Algemeen Bestuur te informeren over de evaluaties van incidenten, oefeningen en trends in crisismanagement van 2016 en daarmee een beeld te geven over 'de staat van de rampenbestrijding' in Twente.

### *Leeswijzer*

Deze jaarlijkse overview crisisorganisatie heeft een informatief karakter. De overview begint met de resultaten van de Staat van de Rampenbestrijding. Daarna volgt een hoofdstuk waarin wordt gekeken naar de GRIP-incidenten in 2016. Hoofdstuk 3 geeft een terugblik op de crisisteamoefeningen en de systeemtest 2016. Het laatste hoofdstuk geeft een conclusie.

## 1. Staat van de rampenbestrijding

De Inspectie Veiligheid en Justitie houdt toezicht op rampenbestrijding en crisisbeheersing. In maart 2003 startte de Inspectie met het periodiek doorlichten van de kwaliteit van de rampen bestrijdings-organisatie in Nederland. Op dat moment zijn er nog geen wettelijke eisen waaraan de (voorbereiding op de) rampenbestrijding moet voldoen. In de loop der jaren zijn deze eisen ontwikkeld en geformaliseerd, eerst in een set basisvereisten en sinds 2010 in de Wet veiligheidsregio's (Wvr) en het Besluit veiligheidsregio's (Bvr).

De Inspectie wil met het toezicht steeds aansluiten bij de ontwikkeling van de veiligheidsregio's. In de eerste Staat van de rampenbestrijding toetste de Inspectie veiligheidsregio's aan de concepttekst van de Wet veiligheidsregio's. De Staat 2010 heeft hierdoor het karakter van een nulmeting en geeft een beeld van de mate waarin veiligheidsregio's aan de gestelde eisen voldoen. In 2013 bracht de Inspectie in beeld in hoeverre de veiligheidsregio's zijn ingericht en functioneren conform de wetgeving. Daarnaast is een eerste verdieping aangebracht door een inhoudelijke beschouwing toe te voegen over de ontwikkelingen en prestaties van de veiligheidsregio's. Sinds 2013 ontwikkelt de organisatie van de (voorbereiding op de) rampenbestrijding in Nederland zich verder. Daarbij past ook een doorontwikkeling van het toezicht. De Inspectie beperkt zich in de Staat van de rampenbestrijding 2016 daarom niet tot de vraagstelling uit de Staat van de rampenbestrijding 2013. De Inspectie brengt, evenals in 2013, in beeld of veiligheidsregio's in 2016 zijn ingericht en functioneren conform de geldende wet- en regelgeving. De Wet veiligheidsregio's en het Besluit veiligheidsregio's bevatten echter weinig kwalitatieve elementen om de veiligheidsregio's te beoordelen. In de Staat van de rampenbestrijding 2016 doet de Inspectie daarom een eerste aanzet tot een meer kwalitatieve beoordeling van de prestaties van veiligheidsregio's. De Staat van de rampenbestrijding 2016 bestaat uit een rapport met 25 regiobeelden. Het regiobeeld is gebaseerd op een feitenoverzicht, dat de Inspectie opstelde na bestudering van documenten, evaluaties van systeemtesten, evaluaties van incidenten, evaluaties van oefeningen, evaluaties van grootschalige evenementen en op basis van interviews in de veiligheidsregio.

Was in de Staat van de rampenbestrijding 2013 het beeld dat de veiligheidsregio's nog volop bezig waren met de inrichting van de organisatie, uit de Staat 2016 komt naar voren dat de veiligheidsregio's in de afgelopen jaren een positieve ontwikkeling hebben doorgemaakt en in toenemende mate taakvolwassen zijn geworden. Het onderzoek laat zien dat dit met name geldt voor de voorbereiding op rampen en incidenten en wat hiervoor is vastgelegd in plannen en samenwerkingsafspraken. Het operationeel presteren bij de aanpak van incidenten en bij oefeningen is echter op verschillende punten nog voor verbetering vatbaar.

De veiligheidsregio's hebben zicht op de risico's en de voorbereiding in plannen en procedures is vrijwel overal op orde. In de meeste veiligheidsregio's is sprake van samenhang tussen de verschillende plannen, al komen de risico's vaak nog onvoldoende zichtbaar terug in de oefenactiviteiten.

De veiligheidsregio's vullen hun rol als netwerkorganisatie steeds meer in. Gemeenten worden beter betrokken, niet alleen als verantwoordelijke voor het in stand houden van de veiligheidsregio, maar ook als partner in de crisisorganisatie. Ook betrekken de veiligheidsregio's de vitale partners intensiever in de voorbereiding en bij oefeningen. De samenwerking is in plannen en convenanten doorgaans goed geregeld, maar een aantal incidenten heeft laten zien dat de samenwerking in de praktijk nog voor verbetering vatbaar is. De veiligheidsregio's laten zowel bij oefeningen als bij de aanpak van incidenten zien dat zij steeds beter in staat zijn te voldoen aan de (vooral kwantitatieve) condities en randvoorwaarden uit de Wet en het Besluit veiligheidsregio's. Als meer wordt gekeken naar de operationele prestaties tijdens een ramp of een incident blijkt dat op een aantal belangrijke punten nog verbeterlagen noodzakelijk zijn. Het betreft onder andere de afstemming en de onderlinge taakverdeling tussen de verschillende onderdelen van de crisisorganisatie, de informatie-uitwisseling en de aansluiting en taakuitvoering van de gemeenten in het kader van de bevolkingszorg.

## 1.2 De Staat- Ontwikkelingen in de veiligheidsregio's

### Veel veranderingen in korte tijd

De veiligheidsregio's hebben zich in de afgelopen jaren ontwikkeld in een omgeving waarin veel veranderingen plaatsvonden. Gemeentelijke herindelingen, de regionalisering van de brandweer, de vorming van de nationale politie en ontwikkelingen rondom de Landelijke Meldkamerorganisatie (LMO) zorgden voor de nodige turbulentie. Daarnaast zijn de veiligheidsregio's zelf bezig met de doorontwikkeling van de eigen organisatie. Daar komt bij dat veel veiligheidsregio's te maken hebben (gehad) met een financiële taakstelling, die met name de monodisciplinaire taken van de brandweer raakt(e). De uitgaven voor de brandweer vormen immers verreweg de grootste post op de begroting van de veiligheidsregio. Uit het onderzoek komt naar voren dat de taakstelling nog geen negatieve consequenties heeft voor de multidisciplinaire taakuitvoering van de veiligheidsregio's.

### De strategische agenda

Medio 2015 stemde het Veiligheidsberaad in met de uitvoering van zes projecten in het kader van de Strategische Agenda Versterking Veiligheidsregio's. Ondanks dat de projecten in het Veiligheidsberaad gezamenlijk zijn vastgesteld maken de individuele veiligheidsregio's in de praktijk per project een afweging in hoeverre zij hierin participeren. Als een project relevant is voor de eigen veiligheidsregio werken de veiligheidsregio's doorgaans mee aan de uitwerking. Is dit naar het oordeel van de betreffende veiligheidsregio's niet het geval, dan worden ontwikkelingen hooguit gevolgd, maar wordt er verder geen capaciteit vrijgemaakt.

### Flexibilisering cisisorganisatie

De afgelopen jaren zocht een aantal veiligheidsregio's naar een flexibele toepassing van de hoofdstructuur van de crisisorganisatie. De veiligheidsregio's beschrijven in plannen en ambities de flexibilisering van de organisatie en de aanpak van crises. Het gaat bijvoorbeeld om de toepassing van het 'knoppenmodel', waarbij de inzet van de teams en functionarissen wordt afgestemd op de aard, omvang en impact van de ramp of het incident. Ook zijn er veiligheidsregio's die afwijken van de invulling van de hoofdstructuur zoals de wet en het Besluit voorschrijven.

Sommige veiligheidsregio's werken bijvoorbeeld zonder operationeel team. Overigens blijkt uit het onderzoek dat de beschreven mogelijkheden voor flexibel opschalen in de praktijk weinig worden beoefend. De flexibilisering komt de effectiviteit van de crisisbeheersing zeker ten goede, mits de veiligheidsregio's voldoen aan de volgende twee voorwaarden. In de eerste plaats dienen de veiligheidsregio's binnen de grenzen van de wet te blijven. In de tweede plaats moet een andere vorm van crisisbeheersing en een andere toepassing van procedures wel aansluiten op de wijze waarop de andere veiligheidsregio's dit hebben georganiseerd. Uit het onderzoek naar de stroomstoring in Noord-Holland in maart 2015 bleek bijvoorbeeld dat de interregionale samenwerking moeizaam tot stand kwam, omdat niet duidelijk was hoe informatie tussen de verschillende veiligheidsregio's kon worden uitgewisseld.<sup>1</sup>

### Van klassieke rampenbestrijding naar crisisbeheersing

Naast de meer klassieke rampen en incidenten (met name gericht op fysieke veiligheid) zijn de veiligheidsregio's steeds vaker een partner bij andere rampen en incidenten. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de rol van veiligheidsregio's bij de voorbereiding op calamiteiten in de jeugdhulp of de aanpak van de tijdelijk verhoogde asielinstroom in 2015. De inzet op incidenten in het sociale domein, op het gebied van de openbare orde, terrorisme(-dreiging) of gebeurtenissen met maatschappelijke impact (verhoogde asielinstroom) vragen in de basis om dezelfde 'mechanismen' in de organisatie van het crisismanagement. De operationele aanpak en verantwoordelijkheden kunnen echter verschillen. Zo zijn andere partijen (mede-)verantwoordelijk

---

<sup>1</sup> Dit wordt met project Continuïteit van de Samenleving samen met de andere Oost 5 regio's opgepakt.

voor veiligheid en de respons op incidenten. Het gaat hierbij om het onderscheid tussen de 'algemene keten' en de 'functionele keten', maar bijvoorbeeld ook om de toenemende maatschappelijke afhankelijkheid van de dienstverlening van private partijen.

### Onderzoek rol en positie burgemeesters

Uit een verkennend onderzoek naar de rol en positie van de burgemeester tijdens rampen en incidenten komt eveneens naar voren dat zij flexibel willen omgaan met de crisisorganisatie. De geïnterviewde burgemeesters gaven aan dat zij zoeken naar praktische oplossingen die passen bij het incident. De geïnterviewde burgemeesters gaven tevens aan dat zij crisiscommunicatie als het belangrijkste onderdeel zien van hun rol tijdens een ramp of incident.

## 1.3 De staat- nader toegelicht per thema

### Planvorming

#### *Landelijk*

De voorbereiding op rampen en incidenten is in de plannen en procedures binnen de veiligheidsregio's over het algemeen op orde. Alle veiligheidsregio's beschikken over de voorgeschreven plannen. In de meeste veiligheidsregio's is sprake van samenhang tussen de plannen, zij het dat de risico's vaak nog onvoldoende zichtbaar terugkomen in de oefen(beleids)plannen en de oefenactiviteiten. Ook het regelmatig beoordelen van de actualiteit van de plannen is in veel veiligheidsregio's nog een aandachtspunt.

#### *Twente*

De samenhang tussen de verschillende plannen is op orde. De risico's uit het risicoprofiel komen terug in het beleidsplan. Het is echter niet altijd duidelijk in hoeverre beleids- en uitvoeringsactiviteiten gebaseerd zijn op het risicoprofiel. De beleidsvoornemens en activiteiten zijn meer generiek dan specifiek gericht op de geprioriteerde risico's. De plannen voldoen aan het toetsingskader van de Inspectie.

### Netwerk en samenleving

#### *Landelijk*

#### *Samenwerking partners*

De samenwerking krijgt in de veiligheidsregio's steeds meer gestalte. De samenwerking tussen de *vaste kernpartners* verloopt over het algemeen goed, zij het dat er wel zorgen zijn over de aansluiting van de politie op de multidisciplinaire crisisorganisatie en over de ontwikkelingen (met name het uitstel) rondom de Landelijke Meldkamerorganisatie. De samenwerking met de *vitale partners* heeft de afgelopen jaren eveneens een positieve ontwikkeling doorgemaakt. De vitale partners worden intensiever betrokken bij de activiteiten van de veiligheidsregio's, al beperkt de samenwerking bij incidenten zich vooral tot het operationele niveau.

De gemeenten krijgen binnen de veiligheidsregio's een steeds steviger positie. De veiligheidsregio's doen er veel aan om de gemeenten te betrekken, niet alleen als verantwoordelijke voor het in stand houden van de veiligheidsregio, maar ook als partner in de crisisorganisatie. In de praktijk blijkt het voor de teams bevolkingszorg lastig aansluiting te vinden bij de crisisorganisatie.

De veiligheidsregio's werken in de voorbereiding meer met elkaar samen dan enkele jaren geleden. Enerzijds nodigt de schaalgrootte uit tot samenwerking, anderzijds zoeken meerdere veiligheidsregio's de samenwerking op basis van een gezamenlijke risicoanalyse of vanwege aantoonbare voordelen op operationeel niveau. Overigens geldt ook hier dat – als het er bij een incident echt op aankomt – de samenwerking nog voor verdere verbetering vatbaar is.

Op operationeel niveau komt de monodisciplinaire landsgrensoverschrijdende samenwerking tussen de hulpdiensten doorgaans goed tot stand. Voor de multidisciplinaire samenwerking blijkt dit moeilijker te zijn, mede door verschillen in de bestuursstructuur. De veiligheidsregio's hebben beperkt zicht op de risico's uit de buurlanden voor de eigen veiligheidsregio, terwijl zij dit in het licht van de voorbereiding op rampen en incidenten wel zouden moeten hebben.

### *Twente*

De samenwerking met de netwerkpartners is in de basis op orde. De veiligheidsregio heeft met de meeste partners een convenant met bijbehorend actieplan. Daarbij monitort de regio de uitvoering van de plannen. Geselecteerde partijen worden betrokken bij de (voorbereiding van) planvorming en oefeningen.

De samenwerking met de gemeenten is in de basis op orde. De veiligheidsregio betreft de gemeenten actief bij de beleidsvorming, beleidsverantwoording en bedrijfsvoering. Ook geeft de veiligheidsregio op verzoek toelichting in gemeenteraden over de werkzaamheden.

De interregionale samenwerking is in de basis op orde. De veiligheidsregio werkt op operationeel, tactisch en strategisch niveau structureel samen met de buurregio's in 'Oost 5'. De veiligheidsregio werkt samen met de buurregio's VNOG en IJsselland op het gebied van opleiding en oefening met verschillende vitale partners. Plannen worden onderling uitgewisseld.

De internationale samenwerking is in de basis op orde. De veiligheidsregio en Duitsland informeren elkaar over de planvormingstrajecten en verstrekken informatie over grensoverschrijdende risico's. De regio heeft verschillende met name monodisciplinaire samenwerkingsovereenkomst en overlegstructuren.

## **Operationele prestaties**

### *Landelijk*

De veiligheidsregio's voldoen steeds beter aan de kwantitatieve normen uit de wet en het besluit al blijft informatiemanagement in veel veiligheidsregio's (nog steeds) een belangrijk verbeterpunt. Ook de (volledige) opkomst van met name het CoPI, het tijdig alarmeren na het besluit tot (verdere) opschaling en de volledigheid en beschikbaarheid van het eigen beeld en het totaalbeeld blijven aandachtspunten. Veiligheidsregio's hebben beperkt inzicht in het operationeel presterend vermogen van de crisisorganisatie. Dit komt omdat verschillende veiligheidsregio's niet jaarlijks de wettelijk verplichte systeemtest organiseren. Daarnaast ontbreekt het in veel evaluatieverslagen aan een goede onderbouwing van de waarnemingen.

Voor de Staat 2016 selecteerde de Inspectie een aantal normen uit het besluit veiligheidsregio's die meer inzicht geven in de kwaliteit van de operationele prestaties. Uit het onderzoek blijkt dat deze onderdelen van de taakuitvoering voor een groot deel nog voor verbetering vatbaar zijn. Zowel de taakuitvoering als de borging van de calamiteitencoördinator op de meldkamer blijft een aandachtspunt. Voor het CoPI is het inmiddels duidelijk wat de taken zijn en hoe deze moeten worden uitgevoerd, maar het ROT en het BT hebben moeite met de positionering en rolvastheid. Daarnaast laten de operationele prestaties zien dat de samenwerking met de gemeenten tijdens incidenten nog altijd een belangrijks verbeterpunt. Het blijft voor het team bevolkingszorg en de gemeentelijke functionarissen lastig een adequate aansluiting bij de crisisorganisatie te realiseren.

## *Twente*

De operationele prestaties getoetst aan het Besluit veiligheidsregio's en het toetsingskader van de Inspectie zijn in de basis op orde. Uit de rapportages over de systeemtesten komt naar voren dat de veiligheidsregio doorgaans consistent presteert op de kwantitatieve normen uit het Besluit veiligheidsregio's. De veiligheidsregio voldoet aan het merendeel van de normen uit het toetsingskader.

De alarmering van andere functionarissen door de meldkamer is in de basis op orde. Het lukt de meldkamer van de veiligheidsregio vaak om afhankelijk van het scenario gelijktijdig met de hoofdstructuur de juiste andere functionarissen te alarmeren. Zo werden bijvoorbeeld de AGS en functionarissen van Prorail en Vitens gealarmeerd. Sommige andere functionarissen worden standaard mee gealarmeerd.

De taakuitvoering van de CaCo is in de basis op orde. De CaCo voert doorgaans de drie elementen van zijn taakomschrijving uit. Dat zijn informatie halen/brengen, het bewaken van het opschalingsniveau en prioriteiten stellen. Een voorbeeld is dat de CaCo besluit de opschaling aan te passen. De onderlinge coördinatie en afstemming tussen de verschillende disciplines op de meldkamer had niet altijd voldoende aandacht.

De advisering aan het ROT is voor verbetering vatbaar. Er is regelmatig contact tussen leider CoPI en ROT. Het CoPI adviseert het ROT onder andere om de opschaling aan te passen en opvang te regelen. Ook zet de leider CoPI vragen uit bij het ROT. Het is op basis van de beschikbare informatie niet vast te stellen of altijd sprake is van daadwerkelijke advisering aan het ROT. Het lukt het team bevolkingszorg niet altijd om adviezen richting het ROT te communiceren. Zo komt het voor dat cruciale informatie uit het team bevolkingszorg niet wordt ingebracht in het ROT.

De advisering aan het beleidsteam is in de basis op orde. Het ROT heeft regelmatig contact met het beleidsteam. Het ROT wisselt daarbij informatie uit met het beleidsteam. Het lukt niet altijd om daadwerkelijke adviezen richting het beleidsteam te communiceren.

De afstemming met de netwerkpartners is in de basis op orde.

Afhankelijk van het scenario sluiten netwerkpartners aan in het CoPI en ROT. In het CoPI vindt informatie-uitwisseling met andere partijen zoals het Waterschap, Rijkswaterstaat, Prorail en Vitens plaats. Met de netwerkpartners in het CoPI komt informatie-uitwisseling en afstemming tot stand. In het ROT vindt de afstemming met de andere partijen niet altijd plaats.

De sturing en coördinatie door de teams is in de basis op orde. Het CoPI richt zich op de operationele inzet. Zo stuurde het CoPI bijvoorbeeld op het voorkomen van meer slachtoffers en operationele veiligheid. Daarbij werden afspraken gemaakt over hot/cold zone en ontsmetting. Het ROT hield zich bezig met de sturing en coördinatie van de rampenbestrijding. De focus van het ROT lag op de informatie-uitwisseling en het benoemen van onderwerpen waar duidelijkheid over moet komen.

De besluitvorming op basis van het actuele beeld is voor verbetering vatbaar. Het lukt de veiligheidsregio niet altijd om alle besluiten en adviezen te baseren op het meest actuele beeld. Het lukt de veiligheidsregio niet altijd om een geverifieerd totaal beeld met alle noodzakelijke gegevens op te stellen.

## Kwaliteit

### *Landelijk*

De meeste veiligheidsregio's hebben op het terrein van kwaliteitszorg belangrijke eerste stappen gezet. Een aantal veiligheidsregio's meet inmiddels op onderdelen de kwaliteit. De veiligheidsregio's beschikken echter nog niet over een integraal kwaliteitszorgsysteem. Eén veiligheidsregio (Noord-Holland Noord) beschikt over een duidelijk omschreven visie op kwaliteit. Deze veiligheidsregio heeft alle procedures beschreven, bewaakt verbeter- en actiepunten en monitort deze in een digitaal systeem. Een aantal veiligheidsregio's heeft inmiddels een visitatietraject achter de rug en gebruikt de uitkomsten om zich kwalitatief verder te ontwikkelen.

### *Twente*

De wijze waarop in veiligheidsregio Twente invulling wordt gegeven aan kwaliteitszorg is in de basis op orde. De veiligheidsregio brengt op verschillende onderdelen de kwaliteit van de taakuitvoering in beeld. Op deze onderdelen wordt de PDCA-cyclus doorlopen. Een integraal kwaliteitszorgsysteem is nog in ontwikkeling.

## Evalueren

### *Landelijk*

In 2013 concludeerde de Inspectie dat de veiligheidsregio's nauwelijks de eigen prestaties tijdens oefeningen en incidenten evalueerden. Thans stelt de Inspectie vast dat het evalueren gemeengoed is in elke veiligheidsregio. Alle veiligheidsregio's beschikken over een evaluatiemethodiek en passen deze ook toe. Een aantal veiligheidsregio's voert de evaluaties bijzonder professioneel uit. Zij hebben een hoog zelfkritisch vermogen ontwikkeld en evalueren systeemtesten, incidenten en evenementen grondig, waarbij de waarnemingen goed worden onderbouwd. Dit resulteert op het eerste gezicht in een kritischer oordeel en daarmee tot lagere scores. Een nadere analyse van de rapportages laat zien dat de werkwijze zodanig is, dat hiervan het meeste kan worden geleerd en dat het een belangrijke aanzet is tot verdere kwaliteitsverbetering.

### *Twente*

Het evalueren van incidenten door de veiligheidsregio is op niveau. De veiligheidsregio beschikt over een systematiek voor het evalueren van incidenten en oefeningen. Deze systematiek wordt toegepast. Periodiek worden 'rode draden' uit verschillende rapporten geïdentificeerd. Deze rode draden zijn de basis voor het formuleren van actiepunten. Aanbevelingen worden bijgehouden, toegewezen en geborgd door de Kenniskring leren van incidenten.



## Inzicht in vakbekwaamheid multi-functionarissen

### *Landelijk*

De veiligheidsregio's hebben nog onvoldoende inzicht in de vakbekwaamheid van de multi-functionarissen. Verschillende veiligheidsregio's beschikken wel over een registratiesysteem, maar dit blijft veelal beperkt tot het bijhouden van de aanwezigheid.

De verantwoordelijkheid voor de vakbekwaamheid van de multi-functionarissen ligt in de meeste veiligheidsregio's bij de hulpdiensten zelf. Ook ontbreekt het in vrijwel alle veiligheidsregio's aan een loopbaanbeleid voor functionarissen in de crisisorganisatie, dat is gebaseerd op competentieprofielen.

### *Twente*

Het inzicht in de vakbekwaamheid van multi-functionarissen is voor verbetering vatbaar. De veiligheidsregio houdt informatie bij over de multi-functionarissen. Deze registraties blijven veelal beperkt tot registratie van aanwezigheid. Er wordt nagenoeg geen invulling gegeven aan warm loopbaanbeleid aan de hand van competentieprofielen, functioneringsgesprekken en gerichte opleidings- en trainingsactiviteiten. Multidisciplinaire vakbekwaamheid is een verantwoordelijkheid van de afzonderlijke kolommen.

## 1.4 De Staat - Overall conclusies en aanbevelingen

De Inspectie constateert dat de veiligheidsregio Twente de samenhang tussen de plannen, de samenwerking met netwerkpartners, samenwerking met gemeenten, de interregionale samenwerking, de internationale samenwerking en het kwaliteitszorgsysteem in de basis op orde heeft. Voor verbetering vatbaar is het inzicht in de vakbekwaamheid van de multi-functionarissen. Het evalueren is in de veiligheidsregio Twente op niveau. De operationele prestaties zijn, waar het gaat om het toetsingskader, over het algemeen in de basis op orde. De meer kwalitatieve aspecten van de taakuitvoering zijn over het algemeen in de basis op orde.

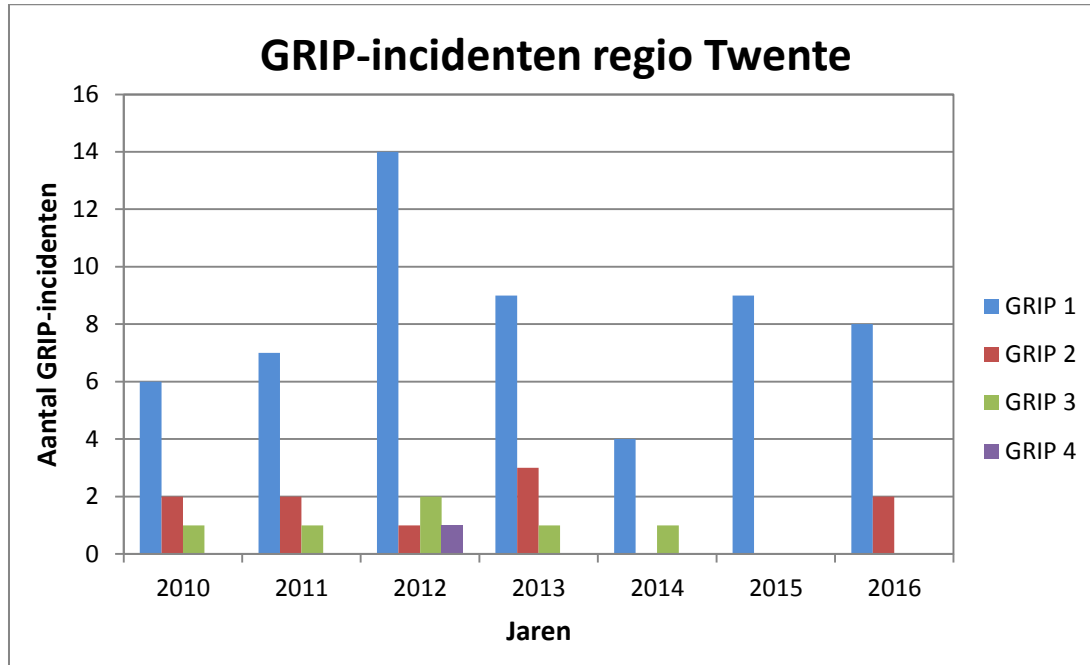
Twente heeft volgens de Inspectie V&J de volgende aandachtspunten:

- Advisering van ROT is voor verbetering vatbaar
- Informatiemanagement: besluiten gebaseerd op actueel beeld is voor verbetering vatbaar
- Inzicht in vakbekwaamheid multi-functionarissen is voor verbetering vatbaar.

In hoofdstuk 6 (conclusies) wordt aangegeven hoe de Veiligheidsregio deze aanbevelingen heeft of gaat oppakken.

## 2. GRIP-Incidenten in de Veiligheidsregio Twente 2016

In 2016 zijn er in Twente 10 GRIP-incidenten geweest. Hierbij is 8x opgeschaald naar GRIP 1 en 2x naar GRIP 2. In 2016 is daarmee vergelijkbaar met 2015. Landelijke zien we een afnemende trend in het aantal incidenten waarbij wordt opgeschaald.



In onderstaande tabel worden de incidenten van 2016 op een rij gezet.

Datum	Incident	Plaats	GRIP
1 januari	Woningbrand	Dinkelland	1
5 februari	Ongeval carnavalsoptocht	Tubbergen	1
14 februari	Diesel op Dinkel	Losser	1
25 februari	Brand autowerkplaats	Losser	1
30 maart	Grote Brand van der Poel	Hengelo	2
30 mei 2016	Noodweer	-	2
24 juni 2016	Brand Cafetaria	Dinkelland	1
2 oktober 2016	Bedrijfsbrand	Enschede	1
17 december	gasexplosie	Enschede	1
22 december	Incident Westerdok Dimence	Almelo	1

## Belangrijkste leerthema's

De veiligheidsregio Twente heeft voor het evalueren van incidenten een Kenniskring Ieren van incidenten. Na elk GRIP-incident stellen de operationeel leidinggevende samen met hun team een First Impression Report (FIR) op. Vervolgens gaat de hoogste operationeel leidinggevende in gesprek met de Kenniskring, waarin de verschillende kolommen zijn vertegenwoordigd. Indien van toepassing worden ook andere partijen bij het gesprek betrokken. Tijdens dit gesprek worden actiepunten, leerthema's en slimme tips geformuleerd, die ook worden gedeeld met de crisisorganisatie.

Voor 2016 zijn de belangrijkste leerthema's opschaling (en maatwerk hierin), communicatie en informatiemanagement. Bij een aantal incidenten is vooruitlopend op de doorontwikkelde crisisorganisatie al maatwerk geleverd in de opschaling door bijvoorbeeld alleen de functionarissen te alarmeren die benodigd waren zonder hiervoor naar een hoger GRIP-niveau te gaan. Bij communicatie gaat het om het wel of niet inzetten van de nl-alert en afstemming met de politievoorlichter en bij informatiemanagement voornamelijk over een goede en snelle beeldvorming op de meldkamer aansluiten bij de behoefte van de operationeel leidinggevendenden.

## 3.Oefeningen in Twente

### 3.1 Oefeningen crisisteam 2016

In 2016 heeft iedere gemeenten wederom een bestuurlijke oefening gehad. Voor het eerst is er daadwerkelijk geoefend met de nieuwe bezetting van het crisisteam (burgemeester, operationeel leider, bestuursadviseur, strategisch communicatieadviseur en beleidsondersteuner).

Erwin van Dijkman (EvD Consultancy) is gevraagd om een overall rapportage op te stellen. Zijn hoofdconclusie van de bestuurlijke oefeningen van 2016 is de volgende:

- De crisisteams zijn zonder meer slagvaardiger en effectiever geworden. Ze hebben minder tijd nodig zichzelf een beeld te vormen en komen sneller ter zake over de te nemen topbesluiten.
- De vergadermomenten zijn kort en het lukt structureel om binnen een uur na aanvang een externe communicatieboodschap voor te bereiden en uit te voeren. Werken in kleine teams is nog wel wennen, zeker qua ordenen van het proces en inspelen op elkaars stijlen.
- Met deze nieuwe werkwijze is in deze reeks niet alleen de operatie geslaagd, maar heeft de patiënt het ook overleefd.

Overige conclusies:

- Het gaat vooral over de *essentie* in kortere overleggen
- De teams doen eerder *betekenisgeving* naar buiten
- De crisisteams zitten in de meeste scenario's *inhoudelijk op één lijn*'
- Het crisisteam h/geeft *minder structuur*, en is dus minder een 'formele' vergadering
- Het crisisteam wordt *wisselend ondersteund* en gefaciliteerd
- We zien vooral veel *teamwork* en ook wel wat verschillende stijlen qua invulling
- De operationeel leiders in actie: gewaardeerde maar ook zwaarbelaste deelnemer
- De adviseurs adviseren meer
- Vaak heeft communicatie een volwaardige(re) rol

## 3.2 Systeemtest 2016

Op grond van artikel 2.5.1. van het Besluit Veiligheidsregio moet het bestuur van de Veiligheidsregio ervoor zorg dragen dat de onderdelen van de hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing jaarlijks een oefening houden met een fictieve ramp of crisis. Deze systeemtest is bedoeld om jaarlijks vast te kunnen stellen of de hoofdstructuur goed functioneert.

In 2016 zijn twee systeemtesten gehouden. Veiligheidsregio Twente heeft op 30 maart 2016 haar systeemtest 2015 gehouden. Deze test is geëvalueerd aan de hand van het toetsingskader van de Inspectie Veiligheid en Justitie. Het toetsingskader vloeit voort uit de Wet veiligheidsregio's en het onderliggende Besluit veiligheidsregio's, wat wil zeggen dat de Inspectie V&J per artikel in de wet c.q. het besluit één of meerdere normeringen heeft geformuleerd. De belangrijkste aandachtspunten die volgden uit de systeemtest 2015 waren:

- Alarmering
- Informatiemanagement
- Snelheid van besluitvorming
- Snelheid Duiden

De bevindingen van deze systeemtest passen bij de bevindingen van eerdere evaluaties, namelijk dat de Veiligheidsregio Twente grotendeels voldoet aan alle eisen uit het toetsingskader gebaseerd op de wet. Breder kijkend dan het toetsingskader heeft Veiligheidsregio Twente al eerder geconcludeerd dat de crisisorganisatie teveel intern gericht is, als gevolg van de focus op het voldoen aan de wet en behorende eisen. Daardoor is de crisisorganisatie vooral gericht op afstemming en procedures en minder op resultaat, flexibiliteit en slagkracht.

De systeemtest 2016 heeft plaatsgevonden op 9 november 2016. Hiervoor is een CoPI-Crisisteam oefening gebruikt. Deze oefening maakte deel uit van de oefenweek Alert 2016. Dit een samenwerkings- oefening tussen Defensie en de Veiligheidsregio waar verder ook Vitens, Urenco en de gemeente Almelo aan deelnamen. De oefening vond plaats in de nieuwe opzet van de crisisorganisatie. Hieronder zijn de belangrijkste conclusies kort samengevat.

### *Informatiemanagement*

Dit is al meerdere keren naar voren gekomen als aandachtspunt voor de regio. Zoals eerder aangegeven is in 2014 gestart met de doorontwikkeling van de crisisorganisatie. In 2015 is het deelproject informatiemanagement gestart om te kijken naar het informatiemanagement. In de zelftest is geconstateerd dat de feitelijke informatie snel is gedeeld door de telefoon en de LiveOP, maar het tijdig delen van visuele informatie via het daartoe bedoelde systeem LCMS blijft een aandachtspunt.

### *Snelheid van duiding*

Uit de systeemtest 2015 is gebleken dat de duiding door de burgemeester sneller had gekund. Dit sluit mooi aan de bij de doorontwikkeling van de crisisorganisatie Twente. Een van de richtinggevende prestatie-eisen is dat er binnen één uur een duiding plaatsvindt van het incident door de burgemeester. Tijdens de zelftest gaf de burgemeester binnen 55 minuten een duiding aan het incident.

### *Snelheid van besluitvorming*

Ook dit punt sluit aan bij de doorontwikkelde crisisorganisatie, waarin wordt uitgegaan van maximaal twee commandolagen, één in de nabijheid van het incident en één rondom de burgemeester (als opperbevelhebber). De lagen zijn verbonden door middel van een rechtstreekse lijn tussen de leider CoPI en de operationeel leider. Overige organisatieonderdelen kunnen slechts ondersteunend zijn. Topbesluiten moeten dan ook binnen 15 minuten genomen worden. Dit is in de zelftest gehaald.

### 3.3 Geoefendheid sleutelfunctionarissen

#### CoPI

	Aantal	Aanwezig	Percentage
Leider COPI	4	4	100
Rovd	5	5	100
OVD-BZ			100
OVD-G			100
OVD-P			40 <sup>2</sup>
OVD-C			100
OVD-IM			100

#### Crisisteam

##### Totaal

	Aantal	Aanwezig	Percentage
Burgemeester	14	12	86
Loco's	50	39	78
Totaal			<b>80</b>

##### Totaal aanwezigheid bij crisisteamoefeningen

	Aantal	Aanwezig	Percentage
Burgemeester /loco	14	12 / 2	100
OL	5	5	100
BA	6	6	100
SCA	6	6	100

De percentages zijn vergelijkbaar met eerdere jaren. Na de gemeenteraadsverkiezingen in 2018 zal er weer extra aandacht uitgaan naar de loco-burgemeesters.

---

<sup>2</sup> Dit zijn de alleen de oefeningen in Twente. Daarbuiten zijn ook oefeningen geweest, waardoor het daadwerkelijk percentage hoger ligt. In 2017 is het probleem deels opgelost, omdat er dan meer CoPI oefeningen gepland staan. Feit blijft bij de politie dat er meer ovd-p zijn dan oefeningen.

## 5. Ontwikkelingen crisismanagement

Hieronder worden de belangrijkste maatschappelijke en wetenschappelijke ontwikkelingen geschetst, welke zijn meegenomen in de doorontwikkelde crisisorganisatie.

### *Zelfredzaamheid*

Een terugkerend thema de laatste jaren is dat Nederland zich ontwikkelt van een verzorgingsstaat naar een participatiesamenleving 'waarin burgers verantwoordelijkheid nemen voor hun eigen omgeving en hun eigen leven'. (Samen)redzaam, eigen regie en verantwoordelijkheid zijn hierbij sleutelbegrippen. Dit is deels ingegeven door een veranderende economische realiteit, deels ook ingegeven doordat mensen mondiger zijn, zelfstandiger (willen) blijven of zijn en deels ook door alle technologische (ICT) mogelijkheden.

(Zelf)redzaamheid is dan ook een belangrijk uitgangspunt voor de Twentse crisisorganisatie. Het klinkt tegenstrijdig, maar de VRT dient zich dan ook voor te bereiden op zelfredzaamheid. Met andere woorden: zelfredzaamheid moet een plek krijgen in de voorbereiding op rampen en crisis. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de risicocommunicatie (burgers handelingsperspectieven bieden) of door samen met burgers te oefenen. De grootste uitdaging zit bij ons zelf. Immers van de inwoners is bekend dat ze zelfredzaam zijn. Het is aan ons om hierbij te kunnen en durven aansluiten.

### *Informatiedeling*

Deze ontwikkeling zien we ook terug als het gaat om het delen van informatie zowel in normale als bij crisissituaties. Onze samenleving is platter en gelijkwaardiger geworden. Mensen bewegen zich in vele verschillende netwerken. Er is minder gevoel voor hiërarchie. Velen willen hun mening en ervaringen delen en kunnen dit dankzij de digitale media sneller dan ooit. Aan de andere kant is alles wat een organisatie doet, mede door de vergaande digitalisering, snel zichtbaar. Niet doen wat de organisatie belooft, wordt direct afgestraft. Vertrouwen is een sleutelwoord.

### *Flexibilisering Crisisorganisatie*

Ook wetenschappelijk wordt de laatste jaren steeds meer gesteld dat de klassieke 3-lagen crisisorganisatie tot starheid en vertraging leidt en dat flexibilisering noodzakelijk is. Zo concludeert van Duin (2015) dat meer flexibiliteit kan worden ingebouwd, door te werken aan de hand van het knoppenmodel. Werken conform het knoppenmodel is per definitie flexibel en veronderstelt dat ten tijde van een (dreigend) incident, op basis van de situatie en de daarop gebaseerde strategie, de juiste personen en organisaties worden betrokken. Nu wordt nog conform protocollen bij elk GRIP-niveau standaard eenzelfde groep personen gealarmeerd. Het vraagt gedegen stuurmanskunst om hierin meer variatie te brengen. De combinatie van GRIP met het knoppenmodel vereist dat meer gericht naar de specifieke kenmerken van het incident wordt gekeken om te bepalen welke personen of organisaties moeten worden geïnformeerd.

Ook in de wijzigingen in de tweede tranche Besluit veiligheidsregio's en Besluit personeel veiligheidsregio's zien we deze flexibilisering terug. Hier wordt ruimte gegeven voor een flexibele samenstelling van het crisisteam.

De crisisorganisatie kan daarnaast ook worden ingezet bij grote complexe vraagstukken (beleids crisis) en bij de (voorbereiding) op evenementen. Ook dit is niet nieuw, dit is in het verleden al vaker gebeurd, voorbeelden hiervan zijn het kampioenschap van FC Twente, The Passion. Ook de vluchtelingen crisis laat zien dat delen van de crisisorganisatie daarvoor ingezet kunnen worden.



### *Veranderde rol crisisteams*

Scholtens, Jorritsma en Helsloot (2014) geven in een overzichtartikel aan waarom meerdere commandolagen niet werkbaar zijn in de praktijk. In de praktijk zien we dit gebeuren. Ook Zannoni e.a.(2016) concluderen dat de rol van het Regionaal Operationele Team is veranderd. Het CoPI is de afgelopen jaren merkbaar versterkt en de beleidsteams rondom de bestuurder doen het aan de andere kant van de commandoketen in de praktijk steeds beter, met steeds betere adviseurs aan tafel. Het ROT heeft vooral toegevoegde waarde als faciliterend organisatieonderdeel daar waar er grootschalige inzet plaatsvindt vanuit meerdere partners, bij de verdeling van schaarste en bij intensieve, operationele communicatie. Noemenswaardig is ook de voortgangsbrief nationale veiligheid van 2015. Hierin geeft de minister aan dat hij de crisisorganisatie verder wil vereenvoudigen en flexibiliseren.

## 6. Conclusie

Overall kijken naar de Staat, de evaluaties van oefeningen en incidenten, kan worden geconcludeerd dat de crisisbeheersing in Twente goed functioneert. Juist dit gegeven maakt dat Twente de stap naar de doorontwikkelde crisisorganisatie heeft kunnen maken. Immers de doorontwikkeling in Twente is niet ingegeven door het feit dat Veiligheidsregio 'slechte cijfers' haalde bij bijvoorbeeld de systeemtesten. In tegendeel: Twente bouwt op een sterk fundament en op 'een goede staat'. Juist daarom heeft Twente deze stap kunnen en durven maken. Immers een meer flexibel en naar buiten gerichte crisisorganisatie kan alleen goed functioneren bij een stevige basis aan kennis en kunde van direct betrokken personen.

De drie aanbevelingen van de Staat van de Rampenbestrijding zijn of worden overgenomen door de Veiligheidsregio. De eerste aanbeveling is dat het ROT beter geadviseerd kan worden. Deze aanbeveling is met de doorontwikkeling van de crisisorganisatie opgelost door het ROT als ondersteunend te positioneren. In de Twentse crisisorganisatie is nu directe lijn gerealiseerd tussen het veld (leider CoPI) en de Operationeel Leider, die aan tafel zit bij een crisisteam. Het Regionaal Team is dan ondersteunend aan de het CoPI/en of Crisisteam. Noemenswaardig hierbij is ook de voortgangsbrief nationale veiligheid van september 2015. Hierin geeft de minister aan dat hij de crisisorganisatie verder wil vereenvoudigen en flexibiliseren. Uitgangspunt hierbij is het verder verkleinen van de afstand tussen strategische besluitvorming en de operationele praktijk.

De tweede aanbeveling gaat over informatiemanagement: de crisisorganisatie moet nog meer besluiten nemen op basis van het actueel beeld. Informatiemanagement is ondersteunend aan de besturing van de crisisorganisatie en de primaire processen van de kolommen om te kunnen komen tot een flexibele, slagvaardige en meer op outcome gerichte crisisorganisatie. Er is een deelprojectgroep Informatiemanagement in het leven geroepen die de projectgroep Doorontwikkeling Crisisorganisatie Twente van advies voorziet t.a.v. dit onderwerp. Ook is informatiemanagement binnen de Veiligheidsregio beter gepositioneerd. Voor operationele informatiemanagement is in 2016 een nieuwe werkgroep opgericht, vallend onder de vakgroep OOV. Het jaar 2017 staat in het teken van het verder door ontwikkelen van de kolom IM en de bijbehorende functie van CaCO, OVD-IM en AC-IM. In de verdere ontwikkeling van de kolom moet met name aandacht zijn voor de faciliterende rol en een nog meer pro-actieve houding van de functionarissen hierin en het zoeken naar slimme manieren om informatie snel te kunnen delen.

De laatste aanbeveling van de Inspectie V&J is om meer inzicht te krijgen in de individuele vakbekwaamheid. Deze aanbeveling past in de trend dat er steeds meer de behoefte is aan verdieping, focus op dilemma's en het werken aan bredere en nieuwe vaardigheden en competenties. Tegelijkertijd is er toenemende druk op monitoring, toetsing en registratie van bekwaamheid. We zien hierin de ontwikkeling naar eigen verantwoordelijkheid van de functionaris om vakbekwaam te worden. Dit vraagt om maatwerk in opleiding, training en oefening. Tegelijkertijd moet het praktisch en haalbaar blijven. De aanbeveling van de Inspectie past bij het uitgangspunt van de doorontwikkeling 'juiste persoon op juiste plek' en is beter haalbaar doordat wordt gewerkt met kleinere teams. De Veiligheidsregio is inmiddels gestart met een project om dit verder vorm te geven. Ook krijgen de crisisfunctionarissen jaarlijks een functioneringsgesprek met de portefeuillehouder OOV.

De flexibilisering van de GRIP (maatwerk), informatiemanagement (al vanaf de meldkamer) en communicatie zijn terugkijkend op de GRIP-incidenten in 2016 de belangrijkste thema's. Informatie en communicatie spelen een steeds belangrijkere rol, en krijgen ook binnen Veiligheidsregio Twente een steeds prominentere plek, zowel in de dagelijkse werkzaamheden als in crisissituaties. Het is aan Veiligheidsregio Twente de uitdaging om het antwoord te vinden hoe in de toekomst om moet worden gegaan met de verschillende stromen van informatie zowel in de dagelijkse situatie als in crisistijd. De meldkamer speelt een belangrijke rol in de crisisbeheersing. Hier komen vaak de eerste meldingen binnen en de meldkamer is cruciaal in het alarmeren van de juiste eenheden. Ook hier ligt nog een uitdaging naar de toekomst gezien de landelijke ontwikkelingen rondom de meldkamer.

Bij de doorontwikkeling is rekening gehouden met de beschreven maatschappelijke ontwikkelingen, wetenschappelijke inzichten en operationele ervaringen zoals zelfredzaamheid, flexibilisering, maatwerk, snelheid van informatie en veranderde rol crisisteam. Veiligheidsregio Twente is er dan ook van overtuigd dat zij met de doorontwikkelde crisisorganisatie een organisatie heeft neergezet die past bij deze tijd en nog beter in staat is te voldoen aan de drie hoofdtaken voor de bestrijding van acute crisis.

1. Het bieden van acute zorg. Fysieke zorg bieden aan betrokkenen, waarbij rekening wordt gehouden met de zelfredzaamheid van deze betrokkenen. Het gaat om alle vormen van acute zorg: redding, geneeskundige zorg, opvang en verzorging, etc.
2. De crisis te duiden door als overheid, in redelijkheid en daarmee afhankelijk van de situatie:
  - a. compassie te tonen met de betrokkenen;
  - b. de ernst van de situatie te onderkennen;
  - c. de eigen rol van burgers te benadrukken;
  - d. een algemene gedragslijn te benoemen.
3. Burgers, bedrijven en instellingen feitelijk te informeren over de crisis zodat zij op basis daarvan (zelf) tot handelen kunnen overgaan.

Dit laten de diverse oefeningen en de systeemtesten in 2016 ook zien. De komende jaren moet daadwerkelijk blijken hoe de crisisorganisatie functioneert. Uiteraard blijven we dit monitoren, evalueren en waar nodig bijstellen. Immers "Je bent zo goed al je laatste wedstrijd". Daadwerkelijke incidenten en de jaarlijkse toetsing hoofdstructuur zijn hiervoor belangrijke input.