



Overview crisisorganisatie

2021-2022

De evaluaties van incidenten, oefeningen en systeemtest van 2021-2022 vormen input voor deze overview. Deze elementen tezamen geven een beeld van de crisisorganisatie in Twente.



Inhoudsopgave

03	Inleiding
04	(GRIP) incidenten
14	Systeemtesten
20	Bevindingen oefeningen
22	Trends en ontwikkelingen crisismanagement
25	Contourennota
28	Alles overziend
32	Bijlagen

1. Inleiding

Voor u ligt de overview crisisorganisatie 2021-2022.

Hierin wordt een beeld gegeven van de Twentse crisisorganisatie over 2021 en 2022. U bent van ons gewend deze jaarlijks te ontvangen. Door de verschillende crisis van de laatste jaren (COVID-19, opvang ontheemden Oekraïne en asielzoekers) is er de afgelopen jaren geen overzicht opgesteld. Voor nu is er voor gekozen om een overview van de afgelopen twee jaren te geven, namelijk 2021 en 2022.

De evaluaties van incidenten, oefeningen en systeemtesten vormen de input. Deze elementen tezamen geven een beeld van de crisisorganisatie in Twente. Daarnaast is een aantal maatschappelijke trends waar te nemen, die van invloed zijn op de crisisorganisatie. De evaluaties van de systeemtesten zijn gemaakt door COT, de oefeningen zijn door meerdere functionarissen in- en extern waargenomen.

Het doel van deze overview is om het Algemeen Bestuur te informeren over de evaluaties van incidenten, oefeningen en trends in crisismanagement, ontwikkelingen zoals beschreven in de contourennota en daarmee een beeld te geven over 'de staat van de rampenbestrijding' in Twente. Tevens wordt deze overview gebruikt als rode draden analyse voor de Inspectie Justitie & Veiligheid.

Leeswijzer

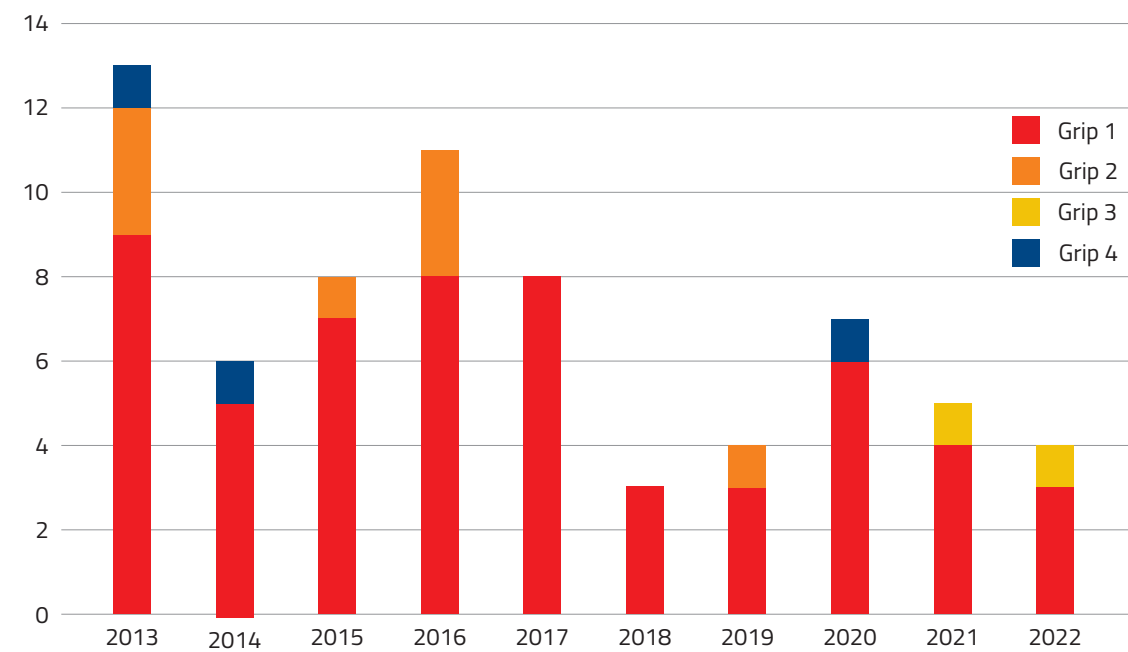
Dit document heeft een informatief karakter. Er wordt begonnen met een terugblik op de incidenten. Daarna wordt een terugblik gegeven op de crisisteamoefeningen en de systeemtesten. Vervolgens wordt gekeken naar de trends binnen crisismanagement gevolgd door een kleine doorkijk naar de toekomst. Het laatste hoofdstuk geeft een conclusie.

2. (GRIP) incidenten

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van het aantal GRIP incidenten van afgelopen jaren. Daarnaast wordt een overzicht gegeven van de inzetten van de crisisorganisatie zonder dat er was opgeschaald naar GRIP.

Overzicht aantal Grip incidenten

GRIP-incidenten Twente 2013-2022



Figuur 1: GRIP incidenten afgelopen 10 jaar

Het aantal GRIP incidenten is de afgelopen jaren sterk afgenomen.

GRIP Incidenten 2021

- 13 maart GRIP 1 Hengelo (Thales)
- 21 april GRIP 1 Hengelo (Telgenkamp)
- 25 april GRIP 1 Delden (brand Stadshagen)
- 25 mei GRIP 1 Hengelo (brand Knol papierrecycling)
- 17 september GRIP 3 Almelo (kruisboogincident)

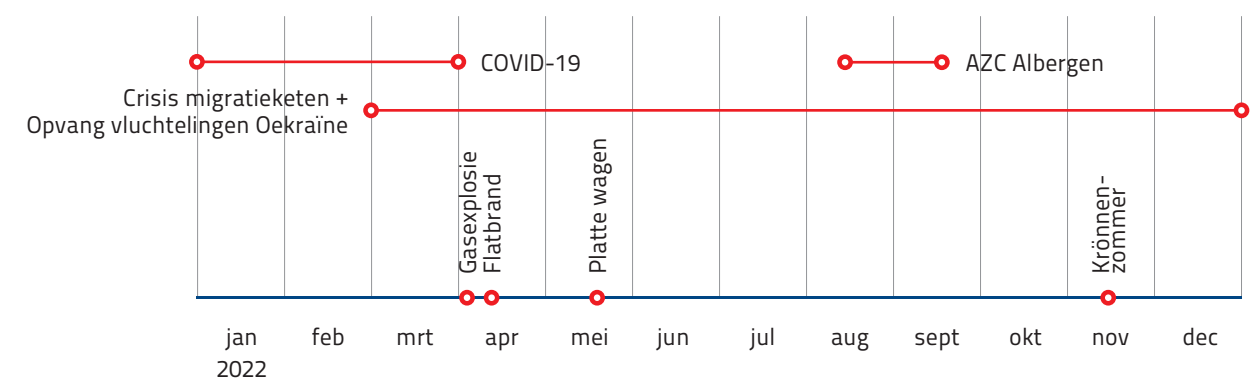
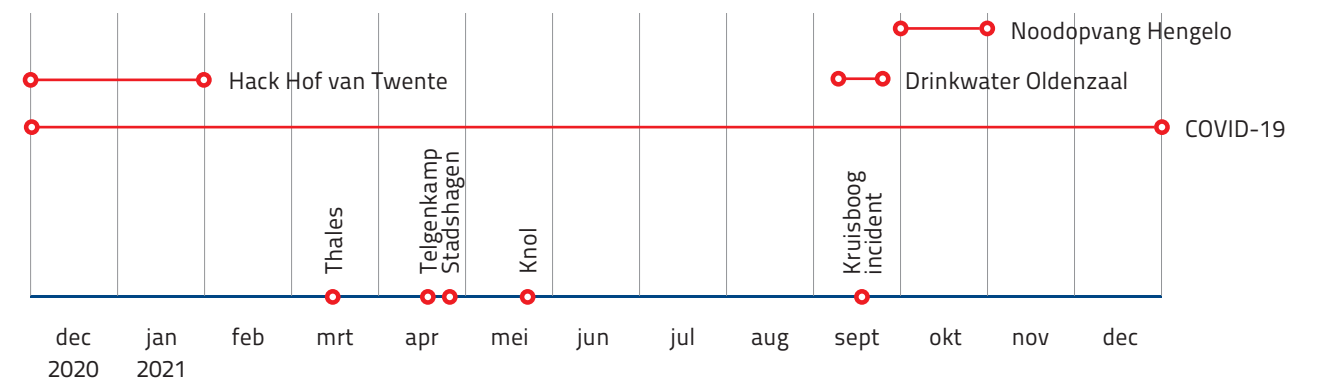
GRIP incidenten 2022

- Grip 3: 4 april 2022 Oldenzaal (gasexplosie woning)
- GRIP 1: 8 april Almelo (flatbrand)
- Grip 1: 21 mei Losser (omvallen platte wagen)
- Grip 1: 13 november Hellendoorn (brand Krönnenzommer)

Overige inzetten (delen)crisisorganisatie 2021 en 2022

- December 2020/ januari 2021: Hack Hof van Twente
- December 2020- maart 2022: COVID-19
- 2-10 September 2021: Drinkwater Oldenzaal
- Oktober 2021: Noodopvang asielzoekers Hengelo
- Maart 2022-heden: Opvang vluchtelingen Oekraïne (sinds half september projectorganisatie)
- Maart 2022 -heden: Crisis migratieketen maart 2022 (sinds half september projectorganisatie)
- 18 augustus- half september: Tubbergen komst AZC Albergen

Overzicht tijden per GRIP incident jaar



Analyse

Al jaren is een sterke afname van het aantal GRIP incidenten te zien. Hiervoor is een aantal verklaringen te geven.

GRIP wordt meer en meer een middel in plaats van een doel. De crisisfunctionarissen zijn beter in staat om de kijken wat er nodig is in plaats van reflexmatig op te schalen naar GRIP. De functionarissen werken pro-actiever waardoor een situatie sowieso niet tot een GRIP-niveau hoeft te worden opgeschaald.

Kijkend naar de incidenten uit 2021 en 2022 kan worden geconcludeerd dat deze naar tevredenheid zijn afgehandeld. Elk incident wordt nabesproken in de kenniskring 'leren van incidenten'. De hoogst operationeel leidinggevende, die input heeft opgehaald bij zijn team, kijkt samen met de kenniskring naar de leerthema's en bepaalt of de doelen van de crisisorganisatie (slagvaardig, flexibel en outputgericht) zijn behaald. Samen wordt gekeken naar tips voor collega's en verbeteracties voor de veiligheidsregio en de kolommen.

Terugkijkend op de incidenten kan worden geconcludeerd dat de crisisorganisatie nog steeds voldoet aan de doelstellingen. Leider CoPI (meestal i.o.m. OL) neemt aanrijdend de verantwoordelijkheid voor de informatieverstrekking. Er wordt snel en feitelijk geïnformeerd. De 'gouden lijn' (direct contact tussen Leider CoPI en Operationeel Leider) is vanzelfsprekend, waardoor informatie snel naar de bestuurder gaat en dilemma's op het juiste niveau worden voorgelegd (als die er zijn). Bij verschillende incidenten die weliswaar GRIP 1 zijn gebleven, hebben we toch een flexibele opschaling gezien (bijv. operationele staf bij een burgemeester of één kolom monodisciplinair hoger opgeschaald). Dit sluit aan bij de uitgangspunten van de crisisorganisatie.

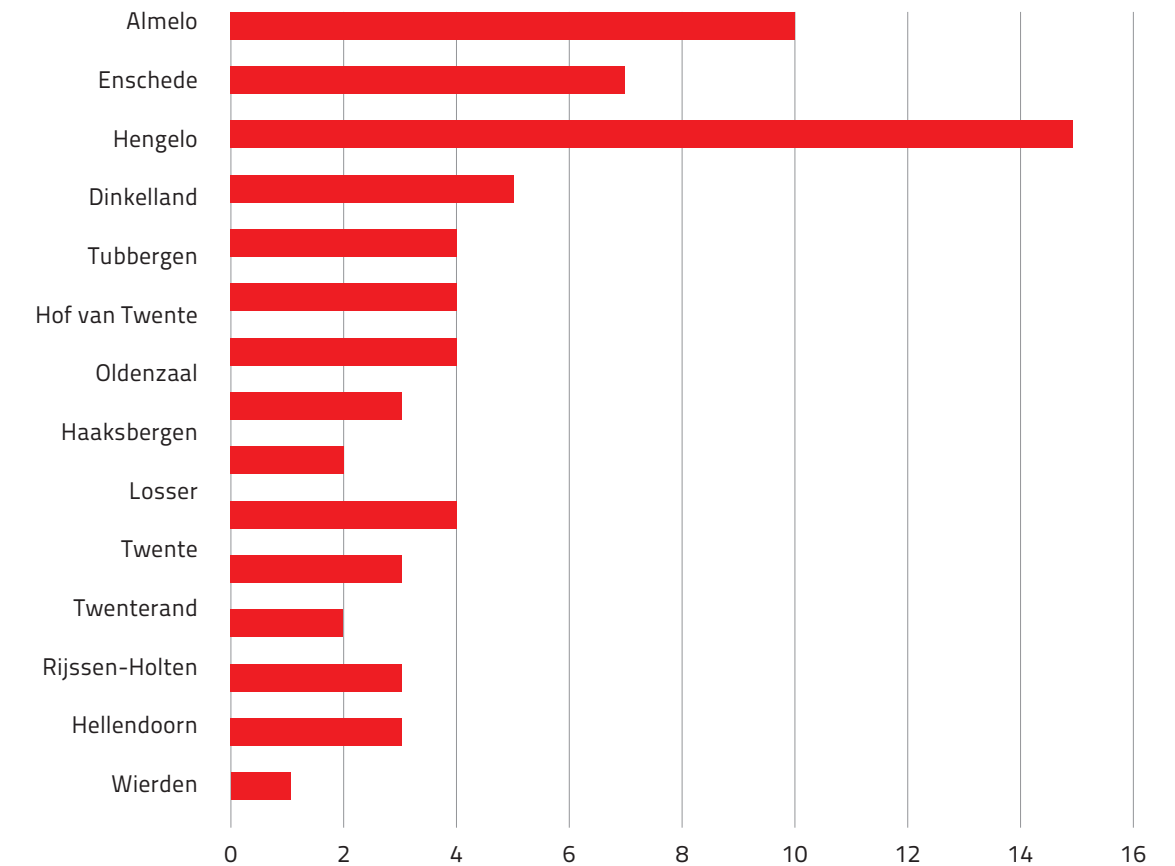
In het volgende hoofdstuk wordt verder ingegaan op de twee GRIP 3 incidenten van 2021 en 2022.

Daarnaast kan worden geconcludeerd dat we een verandering zien in de type-incidenten. Er komen steeds meer langdurige crises waarbij weliswaar niet wordt opgeschaald conform de GRIP, maar die wel een langdurige inzet vragen van de functionarissen, veelal uit de crisisorganisatie.

GRIP incidenten afgelopen 10 jaar per gemeenten

Hieronder zien we het aantal GRIP incidenten van de afgelopen 10 jaar per gemeente. Elke gemeente heeft wel een GRIP incidente gehad.

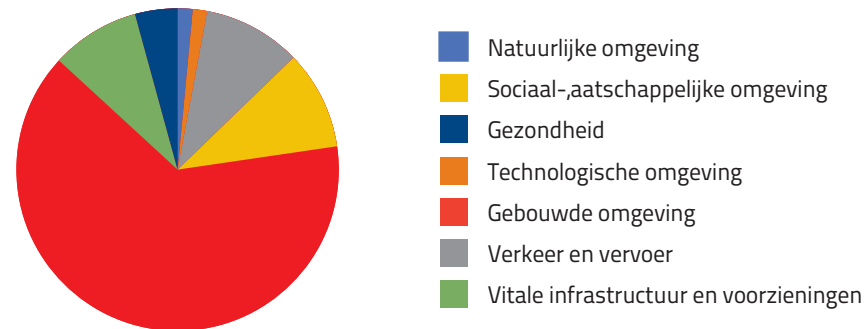
Aantal GRIP-incidenten per gemeente 2013-2022



Figuur 2: GRIP incidenten per gemeente

De Handreiking Regionaal Risicoprofiel onderscheidt zeven maatschappelijke thema's. Figuur 3 laat de verdeling zien van de GRIP-incidenten over deze maatschappelijke thema's. Binnen elk maatschappelijk thema was in de afgelopen jaren een GRIP-incident, maar de gebouwde omgeving springt eruit. De crisisorganisatie is veel in actie gekomen voor branden in gebouwen met effecten in de omgeving. Vooral rookoverlast en de aanwezigheid van asbest waren aanleiding om op te schalen.

Aantal GRIP-incidenten per maatschappelijk thema 2013-2022



Figuur 3: GRIP incidenten per maatschappelijk thema

Kijken naar het aantal incidenten zien we dus een veranderingen optreden. Naast de klassieke rampen zoals brand, explosie et cetera zijn er nieuwe bedreigingen bij. Met deze nieuwe bedreigingen is het woord crisis ook als vanzelfsprekend naar voren gekomen. Deze crisis zijn vaak langduriger, chronisch en grenzeloos. Bij grenzen gaat het om landgrenzen, maar ook om meerdere beleidssectoren en meerdere crisis tegelijkertijd.

Aantal incidenten nader uitgelicht

Hieronder wordt een aantal crisis nader toegelicht. In het volgende hoofdstuk (systeemoefeningen) wordt nader ingegaan op de twee GRIP incidenten in deze periode.

COVID-19

Sinds januari 2020 heerst wereldwijd het covid-19 virus. Op 6 maart 2020 heeft veiligheidsregio Twente de crisisorganisatie opgeschaald naar GRIP-4.

Veiligheidsregio Twente heeft het COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement gevraagd een zogenoemde 'wrap up' te maken: een overkoepelende en afsluitende reflectie.

De crisisorganisatie van VRT kent tijdens de coronacrisis 3 fasen:

1. Crisisorganisatie 6 maart tot 1 december 2020
2. Crisisprojectorganisatie 1 december 2020 tot 1 juli 2021
3. Kernorganisatie 1 juli tot maart 2022.

De structuur van de diverse gremia en samenhang met andere/ondersteunende teams en overlegvormen in 2020 is weergegeven in de onderste afbeelding. In 2021 heeft de VRT het COT gevraagd te komen met een wrap-up van de crisisaanpak van de VRT.

Overkoepelend beeld

1. De veiligheidsregio had een belangrijke coördinerende rol in de uitvoering van landelijke maatregelen, maar ook in de communicatie hierover. Deze coördinatie is relatief soepel en naar brede tevredenheid van betrokken crisisfunctionarissen verlopen. De invloed op het landelijk beleid was in deze crisis beperkt.
2. De crisispartners hadden baat bij de bestaande Twentse werkwijze bij crises, waarin een flexibele respons gericht op de opgave centraal staat. Vanuit deze basisattitude konden gerichte keuzes worden gemaakt in de wijze van organiseren. Ook tussentijds is steeds nagegaan of de wijze van organiseren nog volstond. Een knelpunt was het later in de crisis nog kunnen realiseren van voldoende capaciteit vanuit gemeenten.

3. Het roulerend voorzitterschap heeft goed gewerkt. Hiermee kon de continuïteit worden gewaarborgd, kwamen er 'frisse' indrukken en werd het draagvlak voor de aanpak vergroot. De voorzitter viel tijdens de crisis gedurende een periode uit: door het wisselend voorzitterschap leidde dit niet tot problemen en verliep de waarneming goed.
4. Burgemeester voelden zich goed geïnformeerd en ondersteund. Dit geldt ook voor de burgemeesters die niet zelf in het crisisteam zaten. Burgemeesters konden de voorzitter goed bereiken en voelden zich ook goed ondersteund door de veiligheidsregio en de crisispartners bij specifieke issues/incidenten in hun gemeente. De komst van de Twm heeft de facto weinig veranderd in de werkwijze.
5. Tijdens COVID vond een crisis plaats binnen de zorgketen. Zorginstellingen zijn tijdens crisis zelf verantwoordelijk voor de continuïteit van zorg. Anderzijds hadden we te maken met de regionale crisisorganisatie met haar eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Aan het begin van de crisis lag een grote druk op het verkrijgen van informatie over de beschikbare zorgcapaciteit. Daarnaast werd de COVID-zorg meerdere malen opgeschaald en de reguliere zorg afgeschaald, wat voor extra druk heeft gezorgd. De samenwerking met het ROAZ, met de DPG als linking-pin, verliep goed. De DPG verbond hierdoor tijdens deze crisis de zorgwereld met de regionale crisisorganisatie. Gedurende de crisis werd steeds meer duidelijk op welke thema's de Veiligheidsregio de zorg ondersteuning kon bieden, zoals een gezamenlijke communicatiecampagne en het 'Noaberzorg' scenario.
6. De afstemming nationaal is overwegend als nuttig ervaren maar op momenten ook als moeizaam. De mogelijkheid van nationale afstemming is als positief ervaren, onder meer in het Veiligheidsberaad. De invloed op het landelijk niveau was beperkt, maar het feit dat er werd afgestemd en geïnformeerd werkte positief.
7. Er was een spanningsveld tussen de behoefte aan enerzijds landelijke kaders en anderzijds lokale regionale en lokale ruimte. Twente heeft baat gehad bij een landelijk uniforme aanpak als het gaat om het kunnen toelichten en uitdragen van de aanpak. Tegelijkertijd waren de verschillen tussen gemeenten (landelijk gezien) heel groot, waardoor er ook behoefte was aan meer maatwerk. Op de momenten dat er meer regionale ruimte was – zoals bij het aanwijzen van regionale objecten van vitaal belang en het sluiten van vakantieparken – ervoeren de crisisadviseurs grote druk, juist vanwege verschillen tussen regio's.

8. Het bleek soms lastig om te komen tot effectieve aanvullende regionale en lokale communicatie. Ook was er beperkte data om te benutten. Hierbij speelden rond vaccinatie en inzicht in specifieke doelgroepen ook privacy beperkingen. Tevens speelde differentiatie mee in beleid.
9. Het 'voorspellen' van het verloop van de crisis bleek moeilijk en bood geen houvast. Er is gewerkt met scenario's en met analyses van de data. Zowel landelijk als regionaal. Toch waren er zoveel onzekerheden dat er weinig houvast bleek te zijn: de situatie ontwikkelde zich telkens anders dan verwacht. In Twente werd ook gekeken naar de ontwikkelingen in Duitsland vanuit de constatering dat de ontwikkelingen daar een redelijke voorspellende waarde bleken te hebben voor de situatie in Nederland

Leerpunten voor langdurige crisis

Investeren in relevante netwerken

Het netwerk rondom deze pandemie is sterk. Elk ander crisistype vraagt ook weer om het samenwerken met andere netwerken. Investeer daarom nu al – conform de uitkomsten van de evaluatie van de Wvr – in relevante netwerken (denk aan onder meer de gevolgen van klimaatontwikkeling, maar ook verdere polarisering in de samenleving).

Rol(len) voor de veiligheidsregio

In het verlengde van de vorige aanbeveling leent het zich ook om bij nieuwe crisistypen te kijken naar de rol(len) van de veiligheidsregio. Deze rol kan per dossier verschillen. Er zijn meerdere rollen denkbaar, zoals de netwerkrol, kennisrol en operationele (uitvoerings)rol. Er kan ook gekeken worden naar de drie rollen die de Rijkscrisisstructuur gebruikt: faciliteren, richting geven en sturen. In de praktijk is er per definitie een voor de veiligheidsregio, op zijn minst als partner.

Omgaan met ondersteuning

Bepaal als veiligheidsregio hoe bij langdurige crises om te gaan met ondersteuning. De regio heeft in deze crisis goede ervaring opgedaan met het werken in dedicated teams, wat bij langdurige crises werkt en bijdraagt aan stabiliteit. Daarbij kan ook breder expertise en ervaring worden benut. De groep van relevante functionarissen is breder dan de aangesloten crisisfunctionarissen. Daarmee wordt ook de verbinding met de staande organisatie versterkt. Verwerk deze inzichten in het crisisplan en bepaal waar dit consequenties heeft in de preparatie.

Drinkwaterincident Oldenzaal

Op donderdagavond 2 september 2021 raadde Vitens 26.000 huishoudens in de gemeenten Oldenzaal, Losser en Dinkelland af om water rechtstreeks uit de kraan te drinken; bij reguliere controles werd namelijk de poebacterie E-coli aangetroffen. Het per e-mail en internet verspreide advies luidde om het water voor gebruik eerst drie minuten te koken. De gemeente was hiervan niet op de hoogte en werd door het bericht verrast. Op vrijdagmiddag 10 september heeft Vitens dit advies voor de eerste keer weer ingetrokken.

Naar aanleiding van dit voorval en de wijze waarop de initiële afstemming tussen Vitens en de gemeenten hierbij verliep, hebben de betrokken gemeenten aan de Veiligheidsregio Twente gevraagd een 'lessons learned document' op te stellen. De volgende aanbevelingen zijn gedaan voor de VRT:

Rolbepaling crisisorganisatie

De crisisorganisatie van de VRT heeft terecht geen sturende rol gespeeld in deze casus. Maar dat was niet voor iedereen helder, zo is uit de interviews gebleken. Er werd namelijk wel inzet gevraagd van operationele functionarissen uit de regionale crisisorganisatie, zoals de algemeen commandant gezondheid en de algemeen commandant bevolkingszorg. En op zich hoeft dat geen probleem te zijn, als hierover vooraf (zoals hiervoor genoemd) heldere afspraken zijn gemaakt. Vanuit de VRT kunnen immers diverse rollen worden ingebracht, zoals de netwerkrol, de kennisrol en de operationele c.q. uitvoeringsrol. Al naar gelang de behoefte wordt dan vanuit de VRT gefaciliteerd, geadviseerd (richtinggevend) of gestuurd.

In deze casus is de VRT vooral als sparringpartner en klankbord ingezet. Een rol die vooral gewaardeerd is, maar die ook voor enkele geïnterviewden onduidelijk was. Ook ten aanzien daarvan dus de aanbeveling om dat goed te benoemen en te bekrachtigen. Gebaseerd op de ervaringen in deze casus geldt dat ook specifiek voor de witte kolom. Is er sprake van een rol- voor de witte kolom vanuit de crisisorganisatie (via de operationele functionarissen) of is er sprake van een reguliere situatie waar reguliere contacten en lijnen bij horen (bijvoorbeeld met GGD, verpleeghuizen, etc.). Markeer rolverdeling en de daarbij behorende taken en deel deze met elkaar.

Rolbepaling veiligheidsregio

Het verdient aanbeveling om als VRT de relaties met de vitale partners te intensiveren en om daarmee meer invulling te geven aan de rol als netwerkpartner. De vraag die hierbij gesteld moet worden is welke rol je als VRT wilt spelen in zowel de koude als in de warme omstandigheden. Zoals het COT ook in zijn wrap-up aanpak COVID-19 aangeeft zijn er meerdere rollen denkbaar, zoals de netwerkrol, kennisrol en operationele (uitvoerings)rol. Er kan ook gekeken worden naar de drie rollen die de Rijkscrisisstructuur gebruikt: faciliteren, richting geven en sturen.

Sinds de doorontwikkeling van de Twentse crisisorganisatie wordt met het crisisteam het team aangeduid rondom de burgemeester bestaande uit de kernbezetting burgemeester, operationeel leider, strategisch communicatieadviseur, bestuursadviseur en beleidsondersteuning. In deze casus werd de naam crisisteam gebruikt voor het team rondom de burgemeester van Oldenzaal die proactief de vinger aan de pols hield of de verstoring van de drinkwaterlevering tot problemen ging leiden. Het gebruik van de term 'crisisteam' wekt de indruk dat er sprake is van het crisisteam van de opgeschaalde Twentse crisisorganisatie en het strekt tot aanbeveling om in voorkomende gevallen hier rekening mee te houden, bijvoorbeeld door het overleg een andere naam te geven of het verschil scherp te benoemen.

Opleiden en oefenen

In het verlengde daarvan de aanbeveling om het OCR-programma ook open te stellen voor onze vitale partners. Daardoor wordt bij hen de kennis vergroot over de werkwijzen van onze crisisorganisatie. En daarbij behoort ook het periodiek oefenen met partners. De VRT heeft nu in haar OTO-programma opgenomen dat er in elke beleidsperiode minimaal met alle vitale partners één keer wordt geoefend.'

Planvorming

Zoals in het vorige hoofdstuk al is gezegd heeft de VRT de planvorming in de basis op orde. Wel is de afsprakenlijst heel algemeen waardoor er eigenlijk geen concrete verplichting voor beide partijen aan vast zit. De aanbeveling is dan ook om de afspraken (behorend bij de landelijke convenanten) met vitale partners meer SMART te maken en elkaar daar ook periodiek op te wijzen.

Netcentrisch werken (LCMS)

Gelet op deze ervaringen zullen we binnen de crisisorganisatie nog eens onder de loep nemen in hoeverre LCMS ingezet moet c.q. kan worden bij niet-opgeschaalde crisissituaties en in hoeverre LCMS ook voor onze vitale partners beschikbaar is c.q. moet komen. Daarnaast wordt bekeken of en hoe we de informatie vanuit de vitale partners kunnen.

3. Systeemtesten

Elke veiligheidsregio is bij wet verplicht om jaarlijks een ramp of crisis te oefenen: de systeemtest.

Wanneer er daadwerkelijk een incident heeft plaatsgevonden waarbij is opgeschaald naar GRIP-3 of -4, is het mogelijk om het incident te evalueren en dit te gebruiken als systeemtest. Van deze gelegenheid heeft Veiligheidsregio Twente zowel in 2021 als in 2022 gebruik gemaakt. In 2021 is er voor gekozen om het GRIP 3 incidenten in Almelo (kruisboogdrama) als systeemtest te gebruiken. In 2022 is het GRIP 3 incident in Oldenzaal (gasexplosie met instorting woning) aan te dragen als systeemtest.

In beide gevallen heeft veiligheidsregio Twente het COT, instuur voor veiligheid- en crisismanagement gevraagd een rapportage op te stellen op basis van het toetsingskader van de Inspectie. Dit toetsingskader gaat in op de volgende punten:

- Melding en alarmering
- Leiding en coördinatie
- Informatiemanagement
- Crisiscommunicatie
- Overdracht nafase

Systeemtest 2021: Almelo

Het incident dat plaatsvond op 17 september 2021 is goed afgehandeld. De crisisorganisatie heeft effectief en efficiënt gehandeld. De flexibele opschaling in GRIP-3 heeft goed gewerkt; het opschalen van de crisisorganisatie had een duidelijke meerwaarde voor de aanpak. Daarbij zijn de lijnen kort; men kent elkaar doordat men gedurende de coronacrisis regelmatig in dezelfde samenstelling bij elkaar heeft gezeten, doordat regelmatig met elkaar geoefend is en wekelijks operationele overleggen plaatsvinden.

De crisis overleggen verlopen mede daardoor in een constructieve sfeer. Daarnaast verlopen de overleggen gestructureerd doordat er gebruik wordt gemaakt van een overzicht van relevante thema's, dat als het ware de agenda voor de overleggen vormt. Bijzonder aan het incident was het belang van de opsporing. Hierdoor was het soms zoeken naar welke informatie wanneer gedeeld kon worden met de partners in de crisisorganisatie en dit had effect op wat de burgemeester in een inhoudelijk bericht naar buiten kon brengen. In het crisisteam was begrip voor elkaars belangen en is de discussie op een constructieve manier gevoerd. Ook de nafase heeft voldoende aandacht gekregen: het opstellen en uitwerken van het nafaseplan is bewust belegd en overgedragen. Terugkijkend zette men zich schrap voor wat er komen ging, maar viel de onrust uiteindelijk mee. Wel zal het incident, mede vanwege de strafzaak, nog een lange nasleep hebben waardoor emoties ook weer kunnen oplaaien. Hier wordt door de crisispartners bewust rekening mee gehouden.

De conclusies zijn in lijn met de conclusies uit de systeemtest van 2019. Ook nu werd LCMS consequent bijgehouden maar was LiveOp in de beginfase de meest gebruikte en meest toegankelijke bron van operationele informatie. Daarnaast heeft ook nu de lijn tussen Leider CoPI, OL en burgemeester goed gewerkt. In de systeemtest van 2019 was, net als in deze evaluatie, aandacht voor het eigen uitgangspunt om de burgemeester binnen een uur duiding te laten geven aan de situatie. Tijdens de systeemtest lukte dat, in deze situatie vanwege omstandigheden niet helemaal. In de systeemtest van 2019 lag extra nadruk op het doorlopen van de stappen om tot een Plan van Aanpak Nafase te komen. Ook tijdens dit incident was er veel aandacht voor de nafase en heeft men bewust stilgestaan bij een warme overdracht. Er is gezamenlijk een plan van aanpak opgesteld met duidelijke uitgangspunten en thema's.

Melding en alarmering

- Melding en alarmering is verlopen volgens de gemaakte afspraken. De juiste functionarissen zijn opgeroepen en waren snel ter plekke. De samenstelling van het CoPI is naarmate de dag vorderde aangepast aan wat de situatie vroeg.
- De 'gouden lijn' tussen de Leider CoPI en OL werkt goed. Het resulteert in snel kunnen schakelen en snel informatie kunnen doorgeven aan het CT.
- Het CT is snel bij elkaar gekomen. Dit had ook te maken met een gezamenlijke vergadering waar een deel van het CT op weg naartoe was.
- Flexibiliteit en hybride werken in de alarmering werkte goed; niet alle AC's waren nodig op locatie, sommige stonden stand-by en werden betrokken via Teams.

Leiding en coördinatie

- Betrokkenen zijn tevreden over de afhandeling van het incident. De flexibele opschaling in GRIP-3 heeft goed gewerkt. Betrokkenen geven aan dat het mooi is om te zien dat het werkt hoe ze het hebben bedacht. Er was sprake van een goede samenstelling van het team om de burgemeester heen.
- De rolverdeling tussen het CoPI en CT is helder. Het CoPI heeft zich echt gericht op de operationele afhandeling terwijl het CT heeft gefocust op de meer strategische thema's zoals duiding in de externe communicatie, nazorg en rouw (ook voor de langere termijn) en bestuurlijke afstemming met betrokken partijen.
- De communicatielijn tussen de twee teams werkte goed: het CT werd frequent van informatie voorzien vanuit het CoPI.
- De overleggen van het CT waren gestructureerd en focusten op strategische besluiten. Er was veel aandacht voor de crisisdiagnose, de relevante thema's fungeerden als vergaderagenda, er werd gewerkt met een cirkel van betrokkenen, er was oog voor betrokken externe partijen en er werd expliciet vooruit gedacht aan de komende uren, dagen en weken. Het geheel voelt zeer doordacht en compleet.

Informatiemanagement

- Door betrokkenen wordt als grootste knelpunt benoemd het verkrijgen van een compleet beeld over wat er precies aan de hand is en wie de betrokkenen zijn (o.a. verdachte en het slachtoffer in het ziekenhuis). Dit had te maken met het feit dat informatie gefragmenteerd binnenkwam door de beperkingen vanwege het strafrechtelijk onderzoek en privacy-redenen. In het CT was begrip voor elkaars belangen, en kon dit goed worden besproken.
- Het netwerk van betrokken partijen (o.a. de woningcorporatie en later de betrokken zorginstellingen) is goed in kaart gebracht door het CT en de communicatiemedewerkers. Bij deze partijen is informatie opgehaald en er is informatie gedeeld met als doel een zo compleet mogelijk beeld te krijgen van de gebeurtenissen.
- Alle relevante informatie, overwegingen en besluiten zijn vastgelegd in LCMS; het actuele beeld is compleet. Aandachtspunt is het aantal functionarissen dat toegang heeft tot het LiveOp systeem ('kladblok' van de meldkamer) en de LCMS-pagina; vooral in het eerste systeem werd veel politie-informatie gedeeld die niet breed toegankelijk zou moeten zijn.

Crisiscommunicatie

- De crisiscommunicatie heeft zich gericht op informatieverstrekking (door aan te sluiten bij politie) en betekenisgeving en duiding (door burgemeester).
- Men heeft gedurende de afhandeling van het incident veel oog gehad voor de omgeving (onder andere door het monitoren van social media en contacten met wijkregisseurs) en bijzonderheden in de context, zoals het eerdere incident in Almelo en het feit dat de slachtoffers uit de Armeense gemeenschap kwamen. Deze zaken hebben meegespeeld in de besluiten die zijn genomen met betrekking tot communicatie.
- Daarnaast is er een duidelijke cirkel van betrokkenen opgesteld en is in communicatie-uitingen en -kanalen rekening gehouden met deze verschillende doelgroepen (bijvoorbeeld door bewust te kiezen voor een interview met Hart van Nederland).

Overdracht nafase

- Er is gedurende de dag steeds aandacht geweest voor de nafase. Dit onderwerp is bewust belegd en er is een plan uitgewerkt aan de hand van uitgangspunten en thema's.
- Er is gezorgd voor een warme overdracht na afloop van de acute fase. Ook in het weekend is de situatie in de wijk gemonitord. Mocht er nog iets nodig zijn dan kon de crisisorganisatie hier snel op inspelen.

Systeemtest 2022: Oldenzaal

Op maandag 4 april 2022 vond een incident plaats waarbij de crisisorganisatie is opgeschaald naar GRIP-3. Het incident betrof de instorting van een huis in Oldenzaal na een gasexplosie. De gasexplosie ontstond doordat bij het installeren van een elektrische laadpaal de gasleiding werd geraakt. Bij dit incident raakten drie personen gewond. Het incident heeft veel impact gehad op betrokkenen en de buurt.

Conclusies

Het incident dat plaatsvond op 4 april 2022 is goed afgehandeld. De crisisorganisatie heeft effectief en efficiënt gehandeld. De flexibele opschaling in GRIP-3 heeft goed gewerkt; het opschalen van de crisisorganisatie had een duidelijke meerwaarde voor de aanpak. De meerwaarde zat met name in het in positie brengen van de burgemeester en voor de aanpak van de multidisciplinaire vraagstukken. Daarnaast waren de lijnen binnen de crisisorganisatie kort en de zogenoemde 'gouden lijn' zorgde ervoor dat de functionarissen binnen het CT steeds over het actuele beeld beschikten. Binnen de CT-overleggen was sprake van een constructieve sfeer waarin de functionarissen de ruimte voelden om vanuit hun eigen expertise inbreng te leveren.

In de beginfase van het incident was het lastig om het slachtofferbeeld helder te krijgen. Om die reden hielden de betrokken functionarissen rekening met het worst case scenario. Nadat duidelijk was dat alle slachtoffers gered waren, lag de focus van het CT op communicatie, opvang voor de familie en de buurt, en de nafase. De uitvoer van de nafase werd nadrukkelijk belegd bij een projectteam binnen de gemeente Oldenzaal. Voor sommige functionarissen verliep de overgang naar de nafase abrupt, maar de uitgangspunten en thema's in het plan van nafase waren helder genoeg voor het projectteam van de gemeente om ermee aan de slag te gaan.



Conclusie per proces

Melding en alarmering

- Melding en alarmering is verlopen volgens de gemaakte afspraken. De juiste functionarissen zijn opgeroepen en waren snel ter plekke. Aanpassing van de teams of inzet was gedurende de dag niet nodig.
- De 'gouden lijn' tussen de Leider CoPI en operationeel leider werkte goed. Het resulteerde in snel schakelen en snel informatie doorgeven aan het CT.
- Door de flexibele opschaling van de crisisorganisatie was het crisisteam snel opgeschaald met een kleine staf rondom de burgemeester.

Leiding en coördinatie

- De teams en functionarissen werkten volgens de afgesproken procedures. Gedurende de dag is bekeken welke algemeen commandanten nodig waren.
- Bij de start van een overleg is het belangrijk om overzicht te hebben over wie er aan tafel zitten en of deze personen/organisaties ook daadwerkelijk allemaal noodzakelijk zijn voor het overleg. Het is vaak beter om het overleg klein en slagvaardig te houden, en andere zaken bilateraal buiten het overleg op te pakken.
- De rolverdeling tussen het CoPI en crisisteam was helder. Het CoPI heeft zich echt gericht op de operationele afhandeling terwijl het crisisteam heeft gefocust op de meer strategische thema's, zoals communicatie, opvang voor de familie en buurtbewoners, nazorg en bestuurlijke afstemming met betrokken partijen.
- De lijnen tussen de twee teams werkten goed: het crisisteam werd frequent van informatie en het actuele beeld voorzien vanuit het CoPI.
- Het crisisteam focuste zich op de volgende thema's: communicatie, de omgeving van het incident en de oorzaak. Deze thema's vormden de agenda van het overleg. Vanuit het CT waren ook het doel en uitgangspunt benoemd in het eerste overleg. Het doel is het redden, zorgen voor en informeren van slachtoffers, met als uitgangspunt eerst aandacht voor de slachtoffers en daarna pers. Het geheel voelt zeer doordacht en compleet. Bij de opvanglocatie heeft men niet kunnen voorkomen dat binnen pers aanwezig was. Een duidelijke taakverdeling tussen Hoofd Opvang en Persvoorlichter is hierbij belangrijk.

Het doel is het redden, zorgen voor en informeren van slachtoffers, met als uitgangspunt eerst aandacht voor de slachtoffers en daarna pers.

Informatiemanagement

- Het delen van informatie via LCMS is goed verlopen. Het grootste knelpunt zat in het helder krijgen van het slachtofferbeeld.
- De OvD-IM heeft tussen de CoPI-overleggen in de buurt van het incident contact gehad met onder andere de andere OvD's en externe partijen om informatie te verzamelen.
- Het netwerk van betrokken partijen (o.a. Cogas en Enexis) werd goed in kaart gebracht door het CT en de communicatiemedewerkers. Bij deze partijen werd informatie opgehaald en afgestemd over de verantwoordelijkheden in de communicatie.

Crisiscommunicatie

- De crisiscommunicatie heeft zich gericht op informatieverstrekking en betekenisgeving (door de burgemeester).
- Daarnaast werd een duidelijke cirkel van betrokkenen opgesteld en werd nagedacht op welke wijze het beste kon worden gecommuniceerd (o.a. door een buurtbijeenkomst te organiseren zonder pers en later op de avond apart contact te hebben met de pers via MS Teams).

Overdracht nafase

- Vanaf de derde CT-vergadering was er aandacht voor de nafase. Er is een plan uitgewerkt aan de hand van uitgangspunten en thema's, met input van de sectie Bevolkingszorg. De nafase is belegd bij een projectleider binnen de gemeente Oldenzaal.
- In de nafase is nog een bijeenkomst in de buurt georganiseerd om na te praten met elkaar. Hierbij waren Slachtofferhulp Nederland, de politie en een wijkagent aanwezig. De burgemeester heeft tevens enkele keren contact gehad met de familie.

Overall conclusie systeemtesten 2021 en 2022

De conclusies zijn in lijn met de conclusies uit de evaluatie van het GRIP-3 incident in Almelo in 2021. Verschillen zitten met name in het feit dat het verschillende typen incidenten betreft, met verschillende kenmerken en aandachtspunten. Wat opvalt is dat de flexibele opschaling wederom goed heeft gefunctioneerd: vanuit de aard en omvang van het incident is gereedeneerd welke functionarissen moesten aansluiten ten behoeve van de afhandeling en het in positie brengen van de burgemeester in zijn rol als burgervader. De lijn tussen Leider CoPI, OL en burgemeester was kort, waardoor het CT een goed beeld had van de actuele situatie, benodigde besluiten en eventuele knelpunten. Ook de werkwijze van Communicatie komt overeen. Er was veel aandacht voor de cirkel van betrokkenen, het goed laten aansluiten van de inhoud en wijze van communiceren en een tijdig eerste bericht door de burgemeester. Ook is opnieuw de nafase expliciet belegd bij een projectteam aan de hand van een plan van aanpak.

4. Bevindingen oefeningen

Oefeningen 2021

In 2021 hebben er door de Coronacrisis geen systeem oefeningen plaatsgevonden. Wel hebben er CoPI oefeningen plaatsgevonden. De overall evaluatie is opgenomen in de bijlage.

Overall oefeningen 2022

In 2022 hebben er elf systeem oefeningen plaatsgevonden. Een drietal gemeenten heeft aangegeven dat de oefeningen om diverse redenen niet door kon gaan. Alle multidisciplinaire sleutelfunctionarissen hebben minimaal één keer geoefend.

Hieronder een aantal terugkerende conclusies en aanbevelingen.

CoPI

- Kies bewust voor aanwezigheid externen; moet deze externe zelf in het CoPI kan dat via één van de OVD's. Bijvoorbeeld de AGS in CoPI: vaak kan het ook bij monde van de Hovd-Taakcommandant.
- Maak vooraf en tussen de CoPI's door een rondje langs je Ovd's om zicht te houden op voortgang actiepunten.
- Bij sommige Ovd's blijft de neiging aanwezig om te gaan vergaderen; CoPI's functioneren het beste als de CoPI-bak er nog niet is.
- Maak de doelstelling van je multi-inzet duidelijk, breng prioritering aan. Moedig deelnemers aan om alles te doen binnen hun bevoegdheden om doel te halen en zoveel mogelijk onderling af te stemmen en dilemma's voor te leggen aan LC.
- Maak meer gebruik van beeldmateriaal, foto's, filmpjes, desnoods RTV Oost en/of social media.

Crisisteam

- Het kan niet vaak genoeg geconstateerd worden: de gouden lijn werkt, de Operationeel leider heeft een vanzelfsprekende multidisciplinaire positie gekregen en het crisisteam is daardoor veel flexibeler en slagvaardiger dan voorheen.
- Er kan meer aandacht mag zijn voor de emoties in de samenleving. Vanuit de communicatie adviseur mag daar meer aandacht voor zijn en een steviger advies komen.
- Probeer zoveel mogelijk de buiten wereld naar binnen te halen. Dit is meer dan alleen het omgevingsbeeld.
- De continue ontwikkeling van informatiemanagement is heel positief, de kolom heeft aantoonbare meerwaarde. Opvallend is dat het kwadrant als middel voor de briefing van de OL wordt gemist als deze er niet is.
- Om flexibel te kunnen reageren in een goede crisisdiagnose cruciaal: waar zit de impact? Wat vraagt de situatie van de crisisorganisatie en welke rol wordt gevraagd? Wat zijn de uitdagingen en mogelijke dilemma's? Wat zijn mogelijke sleutelbesluiten en wie kan deze nemen? Deze diagnose wordt door de operationeel leider zelf gedaan met zijn staf en vervolgens in een eerste crisisteam.
- Door aan de voorkant van het overleg beter/expliciter deze diagnose te stellen en bestuurlijke doelen, rollen en thema's te benoemen, zal het gemakkelijker zijn om de structuur te houden. Het helpt daarbij als thema's zichtbaar op een flap geschreven staan.
- Zorg dat uitgangspunten een agendapunt zijn. Zorg dat je ze expliciet maakt en dat ze gedeeld worden met de OL en communicatie.
- Crisisteam zijn daadkrachtiger als ze in kleine teams starten.

Conclusie

Vooraf dient te worden opgemerkt dat kan worden geconcludeerd dat oefenen werkt. De eerste oefeningen na de COVID-19 crisis toonde aan dat een aantal routines niet meer vanzelfsprekend waren. Kijkend naar de oefeningen kan worden aangesloten bij de bevindingen van beide systeemtesten. De flexibele crisisorganisatie is vanzelfsprekende. De 'gouden lijn' weet elkaar te vinden en ook de burgemeester wordt in een vroeg stadium meegenomen in de situatie en bestuurlijke afwegingen. Informatiemanagement en communicatie zijn op de orde.

Moedig deelnemers aan om alles te doen binnen hun bevoegdheden om doel te halen en zoveel mogelijk onderling af te stemmen en dilemma's voor te leggen.

5. Trends en ontwikkelingen crisismanagement

Hieronder worden de belangrijkste (maatschappelijke) trends weergegeven (toekomstverkenning crisisbeheersing, 2022, NIPV)

Data en technologie

Ontwikkelingen op het gebied van data en technologie bieden veel kansen voor onze samenleving - denk aan machine learning, Smart Cities en informatiemanagement - maar brengen tegelijkertijd een grotere kans op ontwrichting met zich mee. Cyberaanvallen en uitval van systemen en infrastructuur laten nu al onze afhankelijkheid van data en technologie zien. Des te complexer de technologie, des te complexer ook de oplossing bij een incident of crisis wordt. Voor crisisbeheersing betekent dit dat er kansen zijn voor effectievere risico- en crisisbeheersing op het gebied van vroegtijdig signaleren en real time monitoring.

Uitdagingen en risico's voor crisisbeheersing betreffen onder andere de afhankelijkheid van technologie die voor meer ontwrichting kan zorgen, de afhankelijkheid van (andermans) data en het missen van data-expertise als integraal onderdeel binnen crisisbeheersing.

Sociaalmaatschappelijke ontwikkelingen

De Nederlandse bevolking blijft groeien: vergrijzing en immigratie nemen toe. De sociale verhoudingen in de samenleving veranderen en de samenleving wordt steeds diverser. Sociale media spelen een grote rol onder andere bij de 'verbubbeling' van de samenleving. Polarisatie lijkt steeds prominenter te worden en het aantal protesten is de afgelopen jaren toegenomen. Voor crisisbeheersing betekenen deze ontwikkelingen dat er onder andere rekening gehouden moet worden met de veranderende bevolkingssamenstelling en de verder toenemende rol van sociale media. Laatstgenoemde kan bijdragen aan de beeldvorming over incidenten, maar biedt ook de mogelijkheid om des- en misinformatie razendsnel te verspreiden. Tot slot wordt de maatschappelijke veerkracht in Nederland door verschillende factoren bedreigd, waaronder afnemend vertrouwen in de overheid, een vluchtiger connectiviteit en het onder druk staan van sociale cohesie, waardoor het lastiger wordt om na een crisis terug te veren.

Politiek en geopolitiek

Een van de grootste trends die we op het gebied van politiek zien, is de groeiende vertrouwenskloof tussen de overheid en burgers. Daarnaast zien we dat de samenleving steeds diverser en horizontaler wordt en zich ook in netwerken organiseert. Op het gebied van geopolitiek speelt de oorlog tussen Rusland en Oekraïne een grote rol; deze oorlog raakt aan verschillende geopolitieke ontwikkelingen, zoals de veranderende internationale orde, een sterke verwevenheid en afhankelijkheid van landen en sectoren, en hybride tactieken bij conflict. Voor crisisbeheersing in Nederland betekenen deze ontwikkelingen op politiek vlak dat het afnemende vertrouwen in de overheid de effectiviteit van crisisbeheersing kan ondermijnen. Het betrekken van de bevolking bij crisisbeheersing kan echter een kans zijn om goede aansluiting te vinden en vertrouwen te herbouwen. Ten slotte toont de oorlog tussen Rusland en Oekraïne de diffuse grens tussen binnenlandse en buitenlandse veiligheid; het is van belang voor crisisbeheersing om afhankelijkheden in kaart te brengen.

Duurzaamheid en klimaat

Klimaatverandering en -adaptatie, extreme weersomstandigheden en (als gevolg daarvan) klimaatmigranten zijn grote opgaven die door regulier beleid maar ook crisisbeheersing aangepakt moeten worden. We zijn ons hiervan bewust en er wordt aan gewerkt door middel van verduurzaming en de energietransitie, maar de urgentie valt soms weg doordat het een sluimerende en alomvattende crisis is. Daarnaast zien we dat de verandering die nodig is om klimaatverandering tegen te gaan, zoals het verminderen van stikstofuitstoot, weerstand opleveren bij (grote) groepen in de samenleving. Voor crisisbeheersing hebben extreme weersomstandigheden grote effecten. Het wordt warmer, waardoor er meer druk op hulpdiensten komt te staan; het wordt natter, waardoor er een toename van wateroverlast zal zijn; het wordt droger, waardoor de kans op natuurbranden wordt vergroot; en de zeespiegel stijgt, waardoor de kans op overstromingen toeneemt. De veiligheidsregio's lossen de klimaatproblemen niet op, maar hebben wel last van de effecten. Daarbij is de klimaatcrisis een 'wicked problem', waarbij de regie, verantwoordelijkheid en kennis versnipperd zijn.



Conclusie

Deze trends hebben uiteraard implicaties voor crisisbeheersing:

- Verminderd vertrouwen van burgers en overheid in elkaar verkleint de mogelijkheden voor crisisbeheersing en het draagvlak voor een crisisaanpak
- Verminderd wederzijds vertrouwen is ook een uitdaging voor crisiscommunicatie
- In een horizontale samenleving hebben autoriteiten niet altijd vanzelfsprekend gezag, waardoor crisisrespons mogelijk minder effectief kan zijn. Het is van belang om de samenleving mee te nemen in gesprek over zowel het probleem als de mogelijk oplossingen.
- De veiligheidsregio wordt steeds meer een netwerkorganisaties.
- De sterke verwevenheid en afhankelijkheid op geopolitiek vlak betekenen voor crisisbeheersing dan rampen en ontwikkelingen aan de andere kant van de wereld een steeds groter invloed hebben op de Nederlandse samenleving

Dit betekent ook dat de rol van verbinder voor de burgemeester steeds belangrijker wordt zowel voor als tijdens een crisis.

6. Contourennota

Het huidige stelsel van crisisbeheersing en brandweezorg wordt geschetst in de Wet veiligheidsregio's (Wvr).

Het kabinet heeft in 2019 de commissie Muller gevraagd de doeltreffendheid en de effecten van Wvr en onderliggende regelgeving in de praktijk te evalueren. Zo is onderzocht of de huidige wet aansluit bij actuele dreigingen en op toekomstige dreigingen en ontwikkelingen in de maatschappij en crisisbeheersing in het algemeen. In het rapport van de commissie Muller wordt de aanloop geschetst naar de vorming van de Wvr die op 1 oktober 2010 in werking trad.

De afgelopen jaren is de crisisbeheersing en brandweezorg in ons land naar een hoger niveau gebracht. Veiligheidsregio's en gemeenten zijn sinds de invoering van de Wvr geworden tot professionele, herkenbare organisaties die een sleutelrol vervullen in de crisisbeheersing en brandweezorg in ons land. De (hoofd) conclusies van de commissie Muller luiden dan ook dat de crisisbeheersing en brandweezorg in Nederland de afgelopen tien jaar sterk geprofessionaliseerd zijn. Veiligheidsregio's en gemeenten functioneren goed in de beheersing van lokale en regionale risico's en crises. Ook met grootschalige, langdurige (inter)nationale crises is de afgelopen jaren praktijkervaring opgedaan. Daarbij is dankzij hard werken door alle partners veel goed gegaan.

Onze maatschappij verandert, net als de wereld om ons heen. Deze veranderingen vragen om extra inspanning en versterking van ons stelsel. De commissie zegt hierover dat Nederland minder goed is voorbereid op de rampen en crises van de toekomst en dat een verbeteringslag noodzakelijk is in de samenwerking tussen regio's, crisispartners en Rijk bij de aanpak van interregionale en (inter)nationale crises. Hedendaagse crises zijn in toenemende mate complex, grensoverschrijdend en lang niet altijd meer plaatsgebonden.

Onze ervaringen met Covid-19 en recente crises hebben dit nog eens onderstreept en lieten zien dat er een aanzienlijk verschil is tussen de aanpak van een kortdurende crisis en een crisis die langer duurt. Sinds de oplevering van het rapport van de Commissie Muller zijn deze ontwikkelingen en de noodzaak voor verdere versterking van ons stelsel alleen maar toegenomen. We leven in een realiteit van bijna permanente maatschappelijke spanningen en hybride dreigingen, die vanwege de onderlinge verbondenheid en verwevenheid in toenemende mate onze samenleving kunnen ontwrichten. Recente crises, zoals Covid-19 en de actuele gevolgen van de oorlog in Oekraïne, tonen aan dat het dreigingslandschap snel verandert.

Dit wordt onderschreven door de recentelijk opgeleverde Rijksbrede Risicoanalyse Nationale Veiligheid. Partijen werken steeds vaker en langer in opgeschaalde modus aan acute crises. Dit vraagt veel van onze mensen en organisaties in termen van inzet, capaciteit, aandacht en financiën.

Aanvullende financiële middelen

Ter ondersteuning van de ambities in het stelsel en in aanvulling op de huidige beschikbare financiering en systematiek heeft het kabinet besloten om voor de versterking van de bovenregionale en landelijke crisisbeheersing structureel extra middelen beschikbaar te stellen, olopend van 46 miljoen in 2023 tot 83 miljoen vanaf 2026. Met deze verhoging van het budget worden veiligheidsregio's, het Rijk en andere partners beter in staat gesteld zich voor te bereiden op toekomstige (langdurige) (bovenregionale en landelijke) rampen en crises. Het zwaartepunt van de aanpak van toekomstige crises bevindt zich naar verwachting op het bovenregionale en landelijke en nationale niveau. Daar dienen de veiligheidsregio's, het Rijk en andere partners zich gezamenlijk beter op voor te bereiden. Hiertoe zal worden geïnvesteerd in flexibele netwerksamenwerking. Ook worden deze middelen aangewend voor inrichting van het Knooppunt Coördinatie Regio's Rijk (KCR2) en wordt het vitale karakter - en de hierbij noodzakelijke continuïteit en borging - van processen en organisaties als veiligheidsregio's en meldkamers nader uitgewerkt.

Hoofdpunten contourennota

Voor de versterking van de crisisbeheersing is een nadere uitwerking langs de volgende inhoudelijke lijnen voorzien:

- Versterken crisisbeheersing: nationale en regionale crisisstructuur
 - Versterking verbinding veiligheidsregio's en andere partners met nationale crisisstructuur
 - Doorontwikkeling knooppunt Rijk-regio (KCR2)
 - Rolverduidelijking Veiligheidsberaad in interregionaal beleidsteam
 - Flexibilisering bij crisis die langer duren
 - Versterken netwerksamenwerking
- Crisisbeheersing als cyclisch proces
 - Wettelijk borgen crisisbeheersing als cyclisch proces
 - Wettelijk borging nafase
 - Wettelijk borgen en investeren in kennisontwikkeling, opleiding, trainen en opleiden
 - Versterken kwaliteitszorg en toezicht

- Crisisbeheersing: regie op crisis
 - Versterken regierol minister J&V
 - Ongewijzigde rol CdK
 - Gesprekken over definities ramp, crisis en opperbevel
 - Landelijke doelstellingen in meerjarige agenda crisisbeheersing formuleren
 - Inzet extra middelen en capaciteit
 - Verbinden internationale – nationale crisisbeheersing en versterken grensoverschrijdende samenwerking
- GHOR, bevolkingszorg en crisiscommunicatie
 - Verduidelijken taken GHOR bij regiogrensoverschrijdende c.q. landelijke crisis van lange duur
 - Introductie zorgrisicoprofiel
 - Verduidelijking sturing en regie door GHOR i.r.t. aanpassing WPG
 - Wettelijke verankering regierol besturen voor bevolkingszorg en communicatie
 - Steviger positioneren crisiscommunicatie
- Informatievoorziening
 - Creëren wettelijke basis voor gemeenteschappelijke informatievoorziening voor alle fasen van crisisbeheersing
 - Inrichten knooppunt Rijk-Regio (KCR2)
 - Wettelijke borging van taakuitvoering van informatiemanagement en KCR2

Twente kiest in dit proces voor zorgvuldigheid boven snelheid Dit kunnen we ons als Veiligheidsregio Twente ook 'veroorloven', omdat veel van wat de contourennota aan veranderingen vraagt al in onze werkwijze zit.

Denk hierbij aan:

- flexibele crisisorganisatie
- crisiscommunicatie als aparte kolom
- regie vanuit veiligheidsregio op bevolkingszorg
- Informatie- en adviescentrum

Bij de themadag van het bestuur op 22 maart 2023 wordt dit verder besproken.

7. Alles overziend

Kijkend naar de incidenten, oefeningen en systeemtesten kan worden gezegd dat crisisbeheersing er in Twente goed voor lijkt te staan. Wel zijn er ook voor Twente voldoende uitdagingen voor de toekomst om zowel de crisisfunctionarissen als de crisisorganisatie op voldoende kwaliteit te houden.

Huidige situatie

De systeemtesten van 2020 en 2021, gebaseerd op daadwerkelijke GRIP 3 incidenten, laten zien dat de crisisorganisatie in staat is flexibel op te schalen. Op alle punten van het toetsingskader van de J&V voldoet Twente aan de eisen. De Twentse crisisorganisatie functioneert naar behoren. De lijn van leiding en coördinatie (leider CoPI, operationeel leider en burgemeester) werkt als vanzelfsprekend. De prioriteiten en thema's zijn vaak aanrijdend al helder. Informatiemanagement en crisiscommunicatie zijn op orde en de ook de nafase wordt volgens een vast stramien opgepakt

Ook de andere oefeningen en incidenten laten zien dat de Twente haar crisisorganisatie op orde heeft. Uiteraard is er altijd ruimte voor verbetering. Zo kan er nog meer worden aangesloten bij de emoties in de samenleving, kan de buitenwereld nog meer naar binnen worden gehandeld en kan de crisisdiagnose nog explicieter worden gemaakt.

Wat ook zichtbaar is, is dat er steeds meer een beroep wordt gedaan op (delen van) de Twentse crisisorganisatie. Het aantal GRIP incidenten is weliswaar blijvend laag, maar dat wil niet zeggen dat (delen van) de crisisorganisatie niet wordt ingezet. Denk hierbij aan Covid-19, de hack bij de gemeente Hof van Twente, de opvang van ontheemden uit Oekraïne en de crisis in de migratieketen. Deze crises zijn anders van aard en vaak langdurig. Bij al deze crisis blijkt dat rolbepaling steeds belangrijker wordt. Belangrijk hierbij is dat de VRT in staat moet zijn een goede crisisdiagnose te doen, om zodoende ook te kunnen bepalen welke rol bij welke crisis gepakt moet worden. Daarbij dient wel te worden opgemerkt dat de veiligheidsregio soms ook een rol opgedragen krijgt.

De komende jaren staat er veel te gebeuren op het gebied van de crisisbeheersing.

Op korte termijn, maart 2023, gaat de meldkamer Twente over naar de Meldkamer Oost Nederland. De meldkamer is en blijft ondersteunend en faciliterend aan de veiligheidsregio.

Toekomstige crisisbeheersing

Door versnipperde regie, kennis en verantwoordelijkheden binnen het veiligheidsdomein zien we het speelveld waarbinnen crisismanagement vorm dient te krijgen complexer worden. Veiligheidsregio's moeten niet alle specialismen zelf in huis willen hebben, maar zij moeten wel in staat zijn de juiste kennis en expertise toe te kunnen voegen aan te boren, bijvoorbeeld op gebied van data-analyse en communicatie. Netwerken, met maatschappelijke organisaties, bedrijven en lokale gemeenschappen, spelen hierin een belangrijke rol. Voor het versterken van wederzijds vertrouwen en maatschappelijke veerkracht zal de overheid er de komende jaren niet omheen kunnen om burgers als volwaardige partners te beschouwen en hen actief te betrekken bij politieke besluitvorming.

Daarnaast moeten veiligheidsregio's nadenken over de rolbepaling. Als veiligheidsregio's in elke crisis stappen, vraagt dat veel capaciteit en aandacht. Het gevaar bestaat dat het veiligheidsregio's afleidt van hun kerntaken. Veiligheidsregio's zijn niet van alle crises; zij hebben niettemin instrumenten tot hun beschikking die in de aanpak van meer beleidsmatige crises ondersteunend kunnen werken. Daarbij is het wel van belang zicht te houden op sluimerende ontwikkelingen, bijvoorbeeld via permanente risicomonitoring. Dit betekent voor crisisteams dat zij flexibel kunnen meebewegen tussen 'koud, lauw en warm' én vormt het een uitdaging om de operationele ondersteuning ook in sluimerende crises vorm te kunnen geven.

Naast flitsrampen manifesteren zich inmiddels andersoortige crises, zoals klimaatverandering, de woningcrisis en de crisis rondom vluchtelingen en asielzoekers. Deze grenzeloze en/of sluimerende crises hebben eigen uitingsvormen, maar ook terugkerende patronen: lange duur, gelijktijdig optredende effecten op meerdere beleidsdomeinen, een wisselend tijdschema, meer complexiteit door versnipperde regie, kennis en verantwoordelijkheid. Een ander kenmerk is het bestuurlijke, meer beleidsmatige karakter. Het zijn deze 'crises zonder duidelijk begin en eindpunt', die van veiligheidsregio's (en andere betrokken partijen) een andere aanpak vergen; een méér procesmatige, systemische en pragmatische aanpak.

De kans op onverwachte wendingen wordt bovendien groter, naarmate crises langer duren. Door deze onvoorspelbaarheid zijn traditionele vormen van voorbereiden, gericht op gedetailleerde planvorming en oefenen op acute crisisbestrijding, passé. Voor veiligheidsregio's, gemeenten en vakdepartementen worden improvisatievermogen en procesmatige aanpak van crises steeds belangrijker.

Naast langdurigheid is ook de verwachting dat crises steeds meer een bovenregionaal en landelijk karakter krijgen. Om de coördinerende rol binnen het stelsel van crisisbeheersing ten volle waar te kunnen maken, gaat het kabinet de centrale regierol van de minister van Justitie en Veiligheid versterken en wettelijk verankeren. Belangrijk voor landelijke crisis is een goede informatievoorziening tussen Rijk-Regio.

Om te komen tot bovenregionaal informatiemanagement is het noodzakelijk de basisvoorzieningen en informatie-uitwisseling gezamenlijk eenduidig te regelen en te borgen. Met KCR2 (Knooppunt Coördinatie Regio Rijk) realiseren het ministerie van Justitie en Veiligheid en de veiligheidsregio's als onderdeel van de crisisorganisatie en in nauwe aansluiting op het Nationaal Crisiscentrum en in samenwerking met andere departementen en crisispartners, een netwerkorganisatie en werkwijze die gaat helpen om gelijktijdig en gezamenlijk 24/7 over de juiste informatie en duiding te beschikken. Informatie en duiding om een crisis te zien aankomen, om te helpen deze te voorkomen en om deze in de warme fase gezamenlijk goed te kunnen beheersen.

De moderne crisis laat zich niet begrenzen en onder controle brengen; dat maken recente crises (corona, vluchtelingen) duidelijk. Een nieuwe doctrine zal gebaseerd moeten worden op andere benaderingswijzen, met kenmerken zoals aanpassingsvermogen, acceptatie, pragmatisme en veerkracht. Er wordt belang gehecht aan een meer flexibele en wendbare crisisorganisaties. Binnen de veiligheidsregio's is de beweging naar meer flexibele crisisstructuren al gaande. Gezien de variëteit aan crises, qua inhoud, duur en complexiteit, zijn namelijk verschillende crisisstructuren nodig, waaronder structuren gericht op meer lokaal-regionale crises en op grensoverschrijdende crises met landelijke en internationale impact. Waar zich meerdere crises tegelijkertijd voordoen, is situationeel bewustzijn van groot belang. Daarbij moeten de korte en lange termijn gecombineerd worden. Er moet meer, of beter, nagedacht worden over een besluit dat nu genomen wordt, maar dat later ook effect heeft op burgers. Dit geldt ook voor de afhandeling van incidenten en de nafase van crises.



Uitdagingen Twente

Kijken naar de contourennota kan worden geconcludeerd dat omdat veel van wat de contourennota aan veranderingen vraagt al in onze werkwijze van de crisisorganisatie zit (flexibele crisisorganisatie, goede positionering van crisiscommunicatie, regie vanuit de veiligheidsregio op bevolkingszorg en crisiscommunicatie, informatievoorziening vanuit het IOC). Veiligheidsregio Twente neemt dan ook de tijd om zorgvuldig te kijken waar de extra middelen (verhoging BDUR gelden) aan worden besteed. Temporiseren in dit proces is ook verstandig, omdat in de loop van 2023-2024 ook beter weten hoe de contourennota precies in wetgeving wordt vertaald.

Dat neemt niet weg dat we ook de VRT moet kijken hoe de crisisorganisatie kan worden ingezet c.q. aangepast bij langdurige crisis, bovenregionale, sluimerende crisis en gelijktijdigheid van crises. Er dient een balans gevonden te worden tussen de inzet van de crisisorganisatie bij een flitscrisis als de inzet van de crisisorganisatie (als crisisprojectorganisatie) bij langdurige en/of een sluimerende crisis. Ook hierbij blijven de uitgangspunten flexibiliteit, slagvaardig en outputgericht bestaan. Hiervoor is een deel van de versterkingsgelden ook voor bedoeld.

Het uitgangspunt van flexibiliteit past ook naadloos bij een toekomstige crisisbeheersing. De crisis van de toekomst vraagt flexibiliteit en vereist om de juiste expertise te kunnen toevoegen aan de crisisorganisatie. Investeren in relatie met en kennis van partners, met andere woorden het investeren in (nieuwe) netwerken is één van de prioriteiten van de vakgroep crisisbeheersing. Hierbij is een goede crisisdiagnose, inclusief rolbepaling, cruciaal.

Ook blijft Veiligheidsregio Twente de komende jaren investeren in de kwaliteit van de crisisorganisatie en de crisisfunctionarissen door onder ander het opleiden en oefenen van de crisisfunctionarissen. In 2023 is een nieuwe visie op leren vastgesteld, die de crisisfunctionarissen moet voorbereiden op de crisis van de toekomst. In deze visie is, naast aandacht voor vakkennis en procedures binnen het opleidings- en oefenprogramma, aandacht voor de softskills/humans factors. Immers, crises zullen in de toekomst steeds meer vragen om wendbaarheid en flexibele inrichting. Gestapelde crises en ongreepbare nieuwe fenomenen, zoals cyber en complexe maatschappelijke dynamiek, vragen veel competenties van functionarissen en de crisisorganisatie. Alle multidisciplinaire sleutelfunctionarissen krijgen een inzichttraject aangeboden om inzicht te krijgen in de benodigde competenties. Dit met als doel om meer inzicht te verkrijgen in de individuele vakbekwaamheid, inzicht op functiegroep niveau en inzicht op teamniveau. Het streven is een oefenprogramma bestaand uit een vast en variabel gedeelte, waarin het individu het eigenaarschap heeft over zijn eigen vakbekwaamheid. Dit alles wordt vastgelegd in een online leeromgeving.

Bijlage 1

Overall evaluatie CoPI oefeningen 2021

Doelen CoPI

Bij de start van de inzet heeft de LC over het algemeen aandacht voor doelformulering en procesafspraken. Met een plot wordt het bron- en effectgebied goed zichtbaar gemaakt. Hiermee wordt ook inzichtelijk welke gebieden en specifieke gebouwen er mogelijk overlast krijgen of gevaar lopen door bijv. emissie. In elke overleg wordt de GRIP-opschaling besproken. Hierbij mag meer aandacht zijn voor de bestuurlijke weging. De opstart in het CoPI kan nog compleet gemaakt worden door te checken op betrokkenheid teamleden en de compleetheid van het team; missen we partners benodigd voor expertise of omdat zij beslissingsbevoegd zijn? De IM kan daarbij planvorming en/of de bestuurlijke netwerkkaarten als hulpmiddel gebruiken in de voorbereiding op het overleg.

Vanuit de werkwijze in Twente is het nog belangrijker vanuit het CoPI-team goed aandacht te schenken aan het bron- en effectgebied. Benoem expliciet welke agenda er is in beide aandachtsgebieden en wat je als CoPI en als actiecentra van elkaar verwacht.

Het is voorstelbaar dat in de operationele opstart van een incident de focus ook op de operatie ligt. Wanneer je echter besluit op te schalen naar GRIP 3 betekent dat dat het team een bestuurlijke agenda ziet. Die mag dan ook meegegeven worden bij de opschaling. Dit helpt het BT de juiste focus te leggen op wat van hen wordt gevraagd. Tevens is het een check voor het team zelf; waarom willen we naar GRIP 3, welke bestuurlijke agenda zien we dan?

Het is voorstelbaar dat in de operationele opstart van een incident de focus ook op de operatie ligt. Waarom willen we naar GRIP 3, welke bestuurlijke agenda zien we dan?

Multidisciplinair samenwerken

De beeldvorming krijgt steeds voldoende aandacht. Ook de controle op de compleetheid van de beeldvorming vindt in ruim voldoende mate plaats. De LC maakt in het CoPI goed gebruik van zijn IM-er bij het schetsen van de beeldvorming en laat dit goed ondersteunen met een overzichtskaart waarin relevante zaken zoals een rooeffectgebied zijn geplot.

Knelpunten worden steeds thematisch geïnventariseerd. Al in het MKO wat voorafgaand aan het CoPI plaatsvindt komen knelpunten zoals slachtoffers, de instabiliteit van gebouwen en mogelijke effecten in benedenwinds gebied aan de orde. Let bij het opstarten in een MKO op de overgang naar het CoPI. De IM bijvoorbeeld is vaak nog niet in het MKO aanwezig en loopt dan achter in informatiepositie.

In het CoPI krijgen deelnemers steeds voldoende gelegenheid knelpunten nader toe te lichten. Een enkele keer is de inventarisatie van knelpunten al door de LC voorbereid. Prima en effectief, geef ook dan de teamleden wel de gelegenheid dit 'ter discussie te stellen, zodat het een gedragen oordeelsvorming is. Er was consensus over genomen besluiten.

Een aandachtspunt in algemene zin is om kritisch door te vragen aan elkaar en scherp te zijn op gebruikte termen. Zo was er wat spraakverwarring over het verplaatsen van gewondennest of opvanglocatie omdat dit benedenwinds zou zijn gelegen. Los van wat het was is het ook van belang te verifiëren of verplaatsing wel noodzakelijk is. Immers behoeft een benedenwindse locatie niet per definitie overlast te ondervinden. Ook wordt af en toe niet goed geluisterd waardoor genoemde hoeveelheden bijv. niet kloppen. Dit voorkom je door elke fase als voorzitter goed samen te vatten.

Effectief overleg

De samenwerking en verstandhouding was tijdens de oefeningen goed. De samenwerking en bereidwilligheid te verstaan en te helpen verdient een compliment. Teamleden communiceren niet altijd effectief. Er wordt niet altijd doorgevraagd en er is ook niet altijd iemand die een onderwerp samenvat, waardoor soms aan een essentie van een probleem voorbijgegaan wordt.

De eerste CoPI overleggen duurden soms te lang, niet passend bij de urgentie van (de fase van) het incident. Wees alert op het onderwerp en maak op een tactische en respectvolle manier duidelijk dat de afspraken niet SMART genoeg zijn. De IM-er kan hier, net als iedere andere deelnemer aan het overleg, een rol in spelen door meer verdiepingsvragen te stellen.

Kijk voor meer informatie op www.vrtwente.nl