

Bijlage A - Toelichting denklijn doorontwikkeling crisisbeheersing

Aanleiding

De wereld van crisisbeheersing is continu in beweging. Naast de klassieke (grote) flitsincidenten (valwind Leersum 2021, gasexplosie Bilthoven 2022), hebben zich de afgelopen jaren nieuwe typen en langdurige crises voorgedaan (cyber, infectieziekten, uitval nutsvoorziening, klimaatcrisis, terroristische aanslag en dreiging, boerenprotesten, ed.). Daarnaast heeft het Kabinet naar aanleiding van de aanbevelingen van de Commissie evaluatie Wet veiligheidsregio's (Wvr) de contouren geschetst voor een toekomstbestendig stelsel crisisbeheersing. Dit alles is aanleiding geweest voor de directie om na te denken over de doorontwikkeling van de crisisbeheersing. Dit doen we vanuit de hoofddoelstelling: crisis te voorzien, crisis te voorkomen, of de effecten van crisis te minimaliseren.

Technische uitwerkingen

Voortvloeiend uit de doorontwikkeling zijn de afgelopen maanden al diverse initiatieven genomen en uitgewerkt. Voorbeelden hiervan zijn de voor een belangrijk deel gerealiseerde calamiteitencoördinatoren op de meldkamer alsmede een operationeel team voor langdurige crisis. In de toekomst worden bestuurlijk meerdere technische uitwerkingen vanuit het programma doorontwikkeling crisisbeheersing voorgelegd, bijvoorbeeld de gezamenlijke werkwijze SCM, inrichting van het technisch voorzitterschap beleidsteam en de uitwerking van piketgroepen.

Doorontwikkeling crisisbeheersing

Zoals benoemd zien we rondom de doorontwikkeling crisisbeheersing vier onderdelen nauw met elkaar samenhangen: informatiemanagement, netwerkmanagement, communicatiemanagement en crisismanagement. Onderstaande toelichting is richtinggevend voor de wijze waarop wij denken dat de deelprogramma's informatiemanagement, netwerkmanagement, crisismanagement en communicatiemanagement uitgewerkt worden. Per deelprogramma is in dit voorstel beknopt de hoofdkoers opgenomen, waarbij dit tevens de opmaat is richting het RCP 2024-2027 welke conform voorgestelde planning ter vaststelling aangeboden wordt aan het algemeen bestuur in juli 2023.

Filmpjes

Voor een visuele weergave van de reden van de doorontwikkeling verwijzen wij naar de praatplaten (bijlage B). Daarnaast zijn ter verduidelijking een viertal filmpjes opgenomen over de doorontwikkeling, welke via de volgende links te raadplegen zijn:

- Een algemeen filmpje met de reden van de doorontwikkeling vindt u [hier](#).
- Een filmpje ter verduidelijking van het deelprogramma informatiemanagement vindt u [hier](#)
- Een filmpje ter verduidelijking van het deelprogramma netwerkmanagement vindt u [hier](#).
- Een filmpje ter verduidelijking van het deelprogramma crisismanagement vindt u [hier](#).

Uitgangspunten

Met het uitvoeren van de doorontwikkeling crisisbeheersing VRU worden de volgende verbeteringen beoogd en concrete uitgangspunten gerealiseerd:

- Het 24/7 volgen van het veiligheidsbeeld: door een calamiteitencoördinator (Caco) die functioneert als een front-office van het VeiligheidsInformatieCentrum (VIC), overeenkomstig het landelijk vastgestelde kwalificatieprofiel. Door het voortdurend volgen van het actuele veiligheidsbeeld (de film) kunnen/worden afwijkingen tijdig gedetecteerd.
- Daarmee komen we vóór de crisis: door een snellere alertering en een eerdere, proactieve (strategische) analyse door de Caco en een operationeel kernteam kunnen we beter anticiperen op een (dreigende) crisis.
- Eenduidige crisistaal en opschaling: bij (dreigende) crises wordt gebruik gemaakt van een bestuurlijk vastgestelde eenduidige doctrine en opschaling.
 - De operationele leiding (ROL) wordt tijdig in positie gebracht bij dreiging of direct na start van een incident.
 - De ROL is eindverantwoordelijk voor de (coördinatie van de) crisisbestrijding en regisseert de opschaling¹. De Leider CoPI geeft uitvoering aan de operationele leiding ter plaatse.
 - De wettelijke hoofdstructuur blijft in stand, met dien verstande dat dit in de praktijk kan betekenen dat bij incidenten met beperkte effecten in de omgeving de effectbestrijding wordt opgepakt door het CoPI². Het ROT zal zich naast zijn gebruikelijke taakoriëntatie meer toe gaan leggen op scenario-ontwikkeling en strategische advisering³. Hierdoor

¹ Dit laat onverlet de eigenstandige bevoegdheden van de DPG. De DPG is op grond van de Wvr belast met de operationele leiding van de geneeskundige hulpverlening, als onderdeel van het geheel van de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Ter volcontinu uitvoering van deze taak functioneert een gemandateerde gepiketteerde functionaris, de DPG van dienst. Ditzelfde geldt voor andere netwerkpartners die conform de bestuurlijke netwerkkaarten een eigenstandige verantwoordelijkheid hebben (bijvoorbeeld de officier van justitie).

² In de praktijk blijkt dat de meeste opgeschaalde incidenten qua bron –en effectbestrijding ter plaatse enkel door het CoPI worden afgehandeld. Dit laat onverlet dat het CoPI zich kan laten ondersteunen door monodisciplinaire secties, een operationeel kernteam of ROT.

³ Dit laat onverlet dat het CoPI het ROT altijd om ondersteuning kan blijven vragen.

bouwen we de nodige flexibiliteit in, sluiten we beter aan bij de praktijk, maar zijn we nog steeds in staat om conform de gebruikelijke GRIP-regeling te werken.

- Het operationeel kernteam of ROT formuleert na opschaling een bestuurlijk eenduidig beeld met scenario's en relevante bestuurlijke vraagstukken en deelt dit zo snel mogelijk met het bevoegd gezag (via het format strategische analyse).
- De burgemeester en voorzitter veiligheidsregio richten zich op strategische besluiten en communicatie op basis van een integraal informatiebeeld dat onder verantwoordelijkheid van de ROL wordt opgesteld. Dit vereist dat de crisisorganisatie op basis van de gezamenlijke werkwijze SCM in staat is om over deze besluiten te adviseren.
- De opgave staat centraal en daardoor is flexibel werken mogelijk: crisisteams worden aangevuld met relevante (nieuwe) netwerkpartners die we actueel in beeld hebben.
- De crisisorganisatie is robuuster georganiseerd: we hebben een organisatie op maat middels een operationeel kernteam en een operationeel team om langdurige crisis te kunnen managen.
- Het adagium 'wat je zelden doet, doe je zelden goed' geldt:
 - We investeren in (vakbekwaamheid van) kleine dedicated teams en sleutelfunctionarissen⁴ met meer ervaringsopbouw en die beter getraind en geoefend worden.
 - In dit kader onderzoeken we de omvang van de piketorganisatie voor de crisisbeheersing.
- Samenwerking Midden-Nederland: we stemmen zoveel als mogelijk af -en werken samen met de collega's van de veiligheidsregio's Gooi en Vechtstreek en Flevoland, met het oog op de start van de gezamenlijke meldkamer MNL in 2025.

Dit alles doen we vanuit de hoofddoelstelling: crisis tijdig te voorzien, te voorkomen of de effecten van crisis te minimaliseren.

De crisisorganisatie is proactief, werkt in netwerken en is altijd voorzien van een actueel en geduid veiligheidsbeeld.

Dit geven we vorm door op de volgende vier deelprogramma's, te weten informatiemanagement, netwerkmanagement, communicatiemanagement en crisismanagement een ontwikkeling in te zetten.

Informatiemanagement

We constateren dat informatiemanagement steeds belangrijker wordt om informatie-gestuurd te kunnen werken en om een gedeeld actueel beeld te kunnen leveren. Vandaar dat één van de deelprogramma's van het programma doorontwikkeling crisisbeheersing, de verbetering van het informatiemanagement is. De hoofdcoördinatoren van informatiemanagement richt zich zowel op het proces alsmede op de organisatie en werkt de volgende onderdelen de komende tijd nader uit:

- Om het veiligheidsbeeld 24 uur per dag en 7 dagen per week te kunnen volgen en tijdig afwijkingen op het veiligheidsbeeld te detecteren is er per 1 september 2022 voor een belangrijk deel gerealiseerd dat een calamiteitencoördinator op de meldkamervloer aanwezig is. Deze Caco krijgt de beschikking over de juiste systemen om verstoringen en afwijkingen te kunnen waarnemen.
- We willen van reageren naar voorspellen: een VIC-dashboard 2.0 draagt hieraan bij. In het belang om goed zicht te houden op het veiligheidsbeeld staan we hierbij in verbinding met onze partners (halen en brengen van informatie). Daarnaast sluiten we aan bij het project KCR2, teneinde het informatieproces op regionaal en landelijk niveau beter op elkaar af te stemmen.
- De informatiemanagement-organisatie wordt robuust georganiseerd, passend bij de aard van de crisis. Er wordt een voorstel uitgewerkt om het proces informatiemanagement integraal in de crisisorganisatie en bijbehorende teams te borgen.

Netwerkmanagement

Reeds voor het verschijnen van de evaluatie Wvr werkt de VRU vanuit de overtuiging dat voor succesvol optreden tijdens crisis de directe betrokkenheid van netwerkpartners cruciaal is. Geen enkele crisis van enige omvang kan nog worden aangepakt zonder betrokkenheid van (functionele) crisispartners. Bij deze visie past de gedachte in de evaluatie Wvr om crisisbeheersing vorm te geven via netwerk-samenwerking. Hierbij werken crisispartners samen, ieder vanuit hun eigen verantwoordelijkheid. Omdat crises op verschillende manieren tot uiting kunnen komen, zijn wisselende crisispartners en bijbehorende expertise nodig. Bij de samenstelling van het netwerk moeten de aard en de schaal van een specifieke dreiging of crisis leidend zijn. Het deelprogramma netwerkmanagement heeft tot doel om de samenwerking tussen de partners verder te intensiveren en richt zich op netwerkvorming, netwerkbeheer en netwerksturing.

Voor effectieve inzet van het netwerk is het belangrijk dat het werk vanuit één missie en visie wordt uitgevoerd, die in gezamenlijkheid worden vastgesteld. De relevante partners werken samen met de regionale crisisorganisatie van de VRU aan het voorzien en voorkomen van crises en indien deze zich voordoen, het minimaliseren van effecten in het verzorgingsgebied.

Het netwerk geeft dit vorm:

- met behoud van de eigen taak en verantwoordelijkheid en door inzet van de beschikbare kennis, kunde en informatie (positie) vanuit de betrokken organisaties. De informatie en expertise van partners is onmisbaar bij het

⁴ Zie voor een duiding van de term het voorstel over strategisch crisismanagement (SCM).

opbouwen en volgen van een actueel, betrouwbaar en geduid informatiebeeld dat de basis vormt voor een proactieve en gerichte opschaling, én bij de risico- en crisiscommunicatie die hier mede op zijn gebaseerd;

- door actief met elkaar het netwerk te onderhouden, informatie en kennis te delen in zowel de koude- als in de warme fase op operationeel, tactisch en bestuurlijk niveau.
- door actief bestaande en nieuwe risico's met elkaar te verkennen en hun betekenis voor ons verzorgingsgebied letterlijk en figuurlijk in kaart te brengen. Het resulteert in een breed gedragen en op kennis en expertise gestoeld Regionaal Risicoprofiel en een relevant risicobeeld, dat direct bijdraagt aan de crisisbeheersing in onze regio;
- door actief aan vakbekwaamheid te werken, waar mogelijk ook samen. Partners kunnen aansluiten bij vakbekwaamheidsactiviteiten van de VRU of bij die van elkaar. Ook kan de VRU aansluiten bij vakbekwaamheidsactiviteiten van de partner;
- door eenduidige afspraken met netwerkpartners te maken over ieders rol en verantwoordelijkheid voorafgaand, tijdens en na afloop van een (dreigende) crisis en deze vast te leggen in samenwerkingsafspraken en zorg te dragen dat deze up-to-date blijven;
- Door in ieder geval crisiscontactgegevens van een groot aantal partners 'onder de knop' te hebben en deze actueel te houden⁵.

Communicatiemanagement

Communicatie is een van belangrijkste instrumenten om een crisis te voorkomen, te voorzien of de effecten te minimaliseren. De doorontwikkeling van communicatiemanagement bevat vooral de onderdelen risico –en crisiscommunicatie.

Risicocommunicatie heeft ten doel het bevorderen van het veiligheidsbewustzijn en het vergroten van de weerbaarheid en zelfredzaamheid van inwoners en bedrijven. De afgelopen periode zijn deze te veel gaan vertrouwen op het oplossend vermogen van de overheid. Voor de crisis komen betekent ook dat het belangrijk om voor veel typen crisis nu reeds een handelingsperspectief te formuleren en deze te ontsluiten via de moderne middelen. De doorontwikkeling communicatiemanagement heeft raakvlakken met de ontwikkel- en beleidsgroep crisiscommunicatie (OBCC). Hetgeen dat wordt opgeleverd geschiedt in samenwerking en samenhang met elkaar.

Crisismanagement

Informatiemanagement, netwerkmanagement en communicatiemanagement zijn cruciaal om effectief crisismanagement te realiseren. Crisismanagement is er op gericht om crises te voorzien, voorkomen, de gevolgen zoveel mogelijk te beperken en zo snel mogelijk weer naar de reguliere situatie terug te keren. De effectiviteit van crisismanagement kan worden vergroot door de kwaliteit van het analyseren, de advisering, de sturing en de coördinatie binnen de hoofdstructuur van de crisisbeheersing te verbeteren en op een eenduidige manier te gebruiken.

Kwalitatief hoogwaardig crisismanagement moet resulteren in een meer slagvaardige crisisorganisatie die het bevoegd gezag ondersteunt bij het maken van afwegingen en nemen van strategische besluiten. Crisismanagement is een taak van (zoveel mogelijk) dedicated professionals die zich primair richten op veranderingen in het veiligheidsbeeld en daarop proactief en snel acteren met als doel om eventuele gevolgen van een (dreigende) crisis zoveel mogelijk te beperken⁶. Dit alles om op deze wijze het bevoegd gezag in staat te stellen besluiten te nemen en het incident goed te kunnen duiden. De 24/7 Caco die voor een belangrijk deel gerealiseerd is draagt zorg voor het bijhouden van het 24/7 veiligheidsbeeld en wordt de eerste belangrijke schakel in de crisisorganisatie. De crisisorganisatie is continue alert en klaar om in actie te komen.

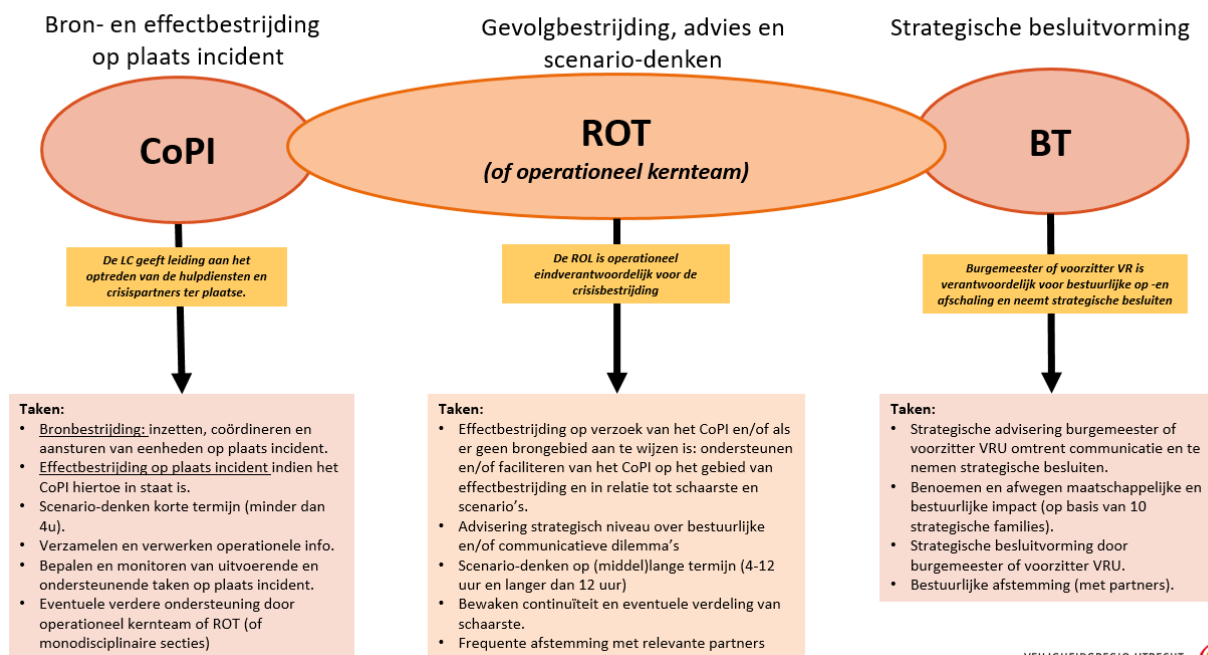
Daarnaast werkt de crisisorganisatie opgevegericht en volgt de inrichting van de organisatie hetgeen wat aan de hand is. Hiervoor zijn nu reeds een tweetal opschalingsprocedures beschikbaar, de maatwerk procedure crisisbestrijding (MCP) voor dreigende/slumerende en of voorzienbare crisis en de standaard procedure crisisbestrijding (SPC) voor de flitscrisis (GRIP). We nemen hierbij als vanzelfsprekend de aanbevelingen van de evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's in mee. Dat betekent concreet dat we door opgevegericht te werken iedere keer bekijken welke crisisteams nodig zijn om de crisis te beheersen. In de praktijk kan dit betekenen dat bij incidenten met beperkte effecten in de omgeving de effectbestrijding wordt opgepakt door het CoPI. Het ROT zal zich naast zijn gebruikelijke taakoriëntatie meer toe gaan leggen op scenario-ontwikkeling en strategische advisering⁷. Bij veruit de meeste GRIP-incidenten die we de laatste jaren hebben gekend blijkt dat het CoPI de bron- en effectbestrijding ter plaatse prima aan kan. Dit laat onverlet dat het CoPI zich altijd kan laten ondersteunen door monodisciplinaire secties, een operationeel kernteam of een ROT. Hierdoor bouwen we de nodige flexibiliteit in, sluiten we beter aan bij de praktijk, maar zijn we nog steeds in staat om conform de gebruikelijke GRIP-regeling te werken. Daarnaast denken we in de doorontwikkeling ook na over de keuzes of aanscherpingen die we aan kunnen brengen als het gaat om de operationele leiding in de regio.

⁵ Hiervoor is crisisutrecht.nl het portaal.

⁶ Daarnaast blijven we ook bouwen op de flexibiliteit van onze piketorganisatie.

⁷ Dit laat onverlet dat het CoPI het ROT altijd om ondersteuning kan blijven vragen.

Taken binnen crisisteam (opgave bepaald structuur):



Regionaal Crisisplan (RCP) en Vakbekwaamheid

Na kennisname door het DB en AB zal de komende maanden, samen met gemeenten en crisispartners, gewerkt worden aan de totstandkoming van een nieuw, compact RCP 2024 – 2027. Daarnaast worden conform beleid de adviseurs crisisbeheersing gemeenten, partners en de overige sleutelfunctionarissen geconsulteerd. Ook maakt bestuurlijke zienswijze en het bijpraten van het ROCU, AGV en de BAC onlosmakelijk onderdeel uit van het proces. Het gedetailleerde proces vindt u terug in de oplegger. Naast voorgaande maakt de doorontwikkeling crisisbeheersing en bijvoorbeeld de gezamenlijke werkwijze SCM ook onderdeel uit van het nieuwe beleidsplan. Na kennisname door het DB en AB worden tevens vakbekwaamheidsactiviteiten uitgerold om de crisisfunctionarissen voor te bereiden op de inwerkingtreding van het RCP in januari 2024.

Strategisch crisismanagement (SCM) en doorontwikkeling Bevolkingszorg

De afgelopen jaren is binnen de VRU aangetoond dat de kwaliteit van bestuurlijke crisisbeheersing, met name op het gebied van strategisch crisismanagement voor verbetering vatbaar is. In 2019 is binnen de VRU gestart met de versterking van het strategisch crisismanagementniveau. Met de gezamenlijke werkwijze strategisch crisismanagement (SCM) beoogt de VRU een slagvaardige crisisbeheersing met een effectievere en efficiëntere besluitvorming op bestuurlijk niveau te realiseren. De werkwijze SCM maakt onlosmakelijk onderdeel uit van de doorontwikkeling crisisbeheersing, maar wordt als separaat voorstel aan u voorgelegd.

De doorontwikkeling crisisbeheersing heeft daarnaast raakvlakken met de doorontwikkeling Bevolkingszorg. De benoemde voorstellen komen overeen met de plannen van de doorontwikkelgroep Bevolkingszorg. Plannen worden in nauw overleg met elkaar afgestemd om te zorgen dat er aansluiting blijft.