

STOF TOT NADENKEN:

Acht ontwikkelingen in regionale crisisbeheersing

Enige jaren geleden beschreven we de ingrijpende ontwikkelingen in het werkveld van de veiligheidsregio: van de vorming van de nationale politie tot de lopende regionalisering van de brandweer. Nu maken we opnieuw de balans op. We beschrijven wat wij zien in onze werkpraktijk: van workshops en oefeningen tot evaluaties van incidenten en advies tijdens en direct na crises. In deze bijdrage schetsen we de belangrijkste ontwikkelingen en benoemen we vier punten ter reflectie voor het management en het bestuur van de regio's. Hiermee willen we een bijdrage leveren aan de voortgaande professionalisering en het nadenken over ontwikkelingen als flexibilisering en de opkomst van zorg en veiligheid.

■ Marco Zannoni

■ Menno Jansen

■ Frans van der Veen

COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement

ONTWIKKELINGEN OP HOOFDLIJNEN

Omdat wij ons werk mogen doen in bijna alle veiligheidsregio's, maar ook bij de NCTV, het Openbaar Ministerie, de Nationale Politie, zorginstellingen, onderwijsinstellingen, bedrijven en vele anderen, ontmoeten we tal van professionals met elk hun eigen perspectief op en ervaring met de veiligheidsregio en met regionale crisisbeheersing. In de veelheid van indrukken en meningen zien wij duidelijke ontwikkelingen en rode draden. We vatten deze hieronder kort samen in acht punten. Achter elk van deze punten zit een wereld van nuances en factoren, maar we volstaan hier met de hoofdlijnen.

1. VEILIGHEIDSREGIO'S ZIJN VOLWASSEN

De basis staat. Er speelt nog steeds veel, vooral op andere domeinen dan crisisbeheersing (discussies over de brandweezorg, doorgevoerde bezuinigingen en druk op de ambulancezorg en (voortgang rond de) meldkamers). Er is dan ook behoefte aan "rust" om verder te bouwen en alle aandacht te hebben voor de lopende uitdagingen: van brandweeracties tot de voorbereiding op (dreigend) terrorisme. De discussie over het teruggaan van 25 naar 10 veiligheidsregio's is wat verstomd en dat lijkt voor nu goed; geen grote veranderingen maar werken aan kwaliteit én borging in de totale crisisketen.

2. VERSCHILLEN TUSSEN VEILIGHEIDSREGIO'S WORDEN STEEDS GROTER

De verschillen tussen veiligheidsregio's zijn zichtbaar in onder meer de scope van de taak: van een brede scope (veiligheid en gezondheid) tot een smalle scope (brandweer-plus). Ook zijn er verklaarbare verschillen die afhangen van het aantal gemeenten, de mix van grote en kleine gemeenten en de verschillen in risicoprofiel. Een ander verschil is zichtbaar in de relatie tussen regio en de eigen gemeenten en de mate waarin het lukt om gezamenlijk op te trekken in de crisisbeheersing, zeker daar waar het gaat om andere

crisistypen dan de klassieke flitsramp. In 2012 zagen we al dat met name grotere gemeenten duidelijk andere behoeften hebben. Het is onvermijdelijk – en wenselijk – dat de grote gemeenten een grotere rol pakken om bestuurlijke behoeften te verbinden met de hulpverleningspartners. Met toenemende verschillen is het steeds belangrijker bewust te kiezen: wat voor regio willen we zijn? Zijn we er voor fysieke rampen? Hebben we een rol bij andersoortige crisistypen zoals vluchtelingen, cyber, terrorisme, verwarde personen en calamiteiten in het sociaal domein? In essentie gaat het om de keuze tussen brandweer-plus (met een beetje GHOR) en het bredere domein van Zorg en Veiligheid. Verschillen zijn niet erg, zolang het de samenwerking tussen regio's en met nationale en private partners én met bedrijven en organisaties die op nationaal niveau opereren, niet bemoeilijkt.

3. ER ZIJN HOGE(RE) VERWACHTINGEN VAN DE VEILIGHEIDSREGIO

Op nationaal niveau is en wordt de crisisbeheersing stevig doorontwikkeld waarbij er eerder en meer nadrukkelijk inzet van de nationale crisisstructuur plaatsvindt; mede vanwege (dreigend) terrorisme. Binnen gemeenten zijn er ontwikkelingen in de voorbereiding op sociale calamiteiten en vanuit het opkomende domein zorg en veiligheid. De Nationale Politie is nog volop in beweging met merkbaar minder tijd voor multi-crisisbeheersing, al zorgt de sterk toegenomen aandacht voor het crisistype terrorisme het laatste jaar voor hernieuwde verbinding. Met de komst van de omgevingsdienst is er een nieuwe partner wat betreft onder meer milieu. In de zorg is de rol van de GHOR kleiner geworden daar waar de rol van de GGD, ambulancedienst (waaronder gewondenspreiding) en de traumaregio is toegenomen. Zorg- en onderwijsinstellingen bereiden zichzelf actiever voor op mogelijke crises en willen steeds vaker bijvoorbeeld samen oefenen met de veiligheidsregio. Hetzelfde geldt voor nutsbedrijven en enkele grote bedrijven. Deze ontwikkelingen vergen steeds meer van de veiligheidsregio als netwerkorganisatie. Het blijkt een uitdaging om aan deze verwachtingen te voldoen. Niet qua intentie, wel qua tijd en capaciteit. Maar deze uitdaging start met een heel duidelijke visie én communicatie over waar je van bent.

4. DE HOOFDSTRUCTUUR KENT ENKELE ZWAKKERE SCHAKELS

Het COPI is de afgelopen jaren merkbaar versterkt. De beleidsteams (of kernteams) doen het in de praktijk steeds beter, met steeds betere adviseurs aan tafel. Waar zit dan de uitdaging? Vooral bij het regionaal operationeel team en bij de meldkamer. In de praktijk blijft het voor ROT's moeilijk om meerdere rollen te combineren: ondersteuning van het COPI, activiteiten gericht op het effectgebied, scenario-ontwikkeling en advisering van het beleidsteam of bestuur. Het ROT heeft vooral toegevoegde waarde daar waar er grootschalige inzet plaatsvindt vanuit meerdere partners, bij de verdeling van schaarste en bij intensieve, operationele communicatie. De bestuurlijke advisering blijft vaak een knelpunt. Binnen de hoofdstructuur is ook de meldkamer soms een knelpunt of aandachtspunt. Er zijn en worden zeker stappen gezet, zeker in verdergaande samenwerking en vernieuwing. Tegelijkertijd duren ontwikkelingen dusdanig lang dat soms al meerdere jaren beperkt is geïnvesteerd in afwachting van deze ontwikkelingen. De interregionale samenwerking heeft duidelijk aandacht gekregen waarbij er terugkerende onduidelijkheid is over de betekenis (en vooral organisatie van) "GRIP5". Wat ons betreft gaat het vooral om de samenwerking en informatievoorziening bij gezamenlijke uitdagingen, ook zonder dat hiervoor opschaling naar GRIP4 in meerdere regio's nodig is (maar bijvoorbeeld wel afstemming tussen operationeel leiders en/of burgemeesters) (zie ook het rapport van de Inspectie Veiligheid en Justitie over de grote stroomstoring in 2015).

5. BEVOLKINGSZORG IS VERSTERKT MAAR (TE?) "OMVANGRIJK"

In de regio's is en wordt veel gesproken over de rol van gemeenten: hoe ver gaat deze rol? Vooral de rol van officier van dienst Bevolkingszorg bevalt goed: het is veel makkelijker geworden voor de multi-partners om af te stemmen met gemeenten. Dit betekent onder meer dat verdergaande opschaling niet per se meer nodig is om gemeenten aan te haken. Zelfredzaamheid krijgt ook veel aandacht, al blijft het zoeken wat dit in de uitvoeringspraktijk betekent. Omdat veel taken worden uitbesteed aan derden (bijvoorbeeld aan Monuta en het Nederlandse Rode Kruis) neemt het belang van "regievoeren en coördineren" toe in plaats van alleen de uitvoering. De meeste regio's hebben de keuze gemaakt voor verdergaande regionalisering, zeker wat betreft sleutelfunctionarissen. Al zijn er ook voorbeelden waarin juist bewust wordt gewerkt met subregio's (met onderlinge verschillen in poolvorming, OTO, et cetera). De asielfcrisis was een belangrijke uitdaging en ervaring voor bevolkingszorg. De flexibele inzet (zonder GRIP-opshaling) is veelal goed bevallen. Ook is er een voorzichtige toenadering tussen bevolkingszorg en de voorbereiding op calamiteiten in het sociaal domein. Bevolkingszorg zit nog steeds in een ontwikkelingsproces van vrijblijvendheid naar een regionale standaard. De gekozen regionalisering in de meeste regio's is nog steeds van een grote omvang: veel mensen die weinig echte ervaring opdoen. De volgende stap is bevolkingszorg gericht, kleiner en daarmee effectiever te krijgen. Het vaker benutten van bevolkingszorg, bijvoorbeeld bij (de voorbereiding op) calamiteiten in het sociale domein en bij grote evenementen, helpt bij het opdoen van ervaring.

6. FLEXIBILISERING ALS NIEUWE NORM

"Flexibilisering" is een van de buzz-words binnen de regionale crisisbeheersing. Veel regio's geven aan de GRIP-regeling al flexibel toe te passen door niet alleen te werken met standaardalarmering voor de GRIP-fasen, maar soms juist op maat teams samen te stellen en in te zetten. Sommige regio's passen de GRIP-regeling en het regionaal crisisprofiel vergaand aan om de flexibilisering ook werkelijk door te voeren. Vaak wordt het Drentse model hierbij genoemd als een voorbeeld. We merken in de verschillende voorbeelden en discussies dat flexibilisering veelal lijkt te gaan over situaties met een grootschalige inzet van hulpverleners waarbij er een belangrijke rol is voor het COPI met daarbij een OL als belangrijkste adviseur naar de burgemeester. Dit zonder per se een ROT en/of een beleidsteam. Zo kan snelheid worden gemaakt in de besluitvorming. Aandachtspunt is dat de flexibilisering ons inziens ook moet passen bij andere crisytypen. Een werkelijke all hazard en flexibele benadering zou betekenen dat afhankelijk van de situatie de basisstructuur op maat wordt ingericht. Bij een ramp met veel doden en gewonden is een andere invulling van de structuur nodig dan bij een infectieziekte, een grootschalige zedenzaak, dreigende maatschappelijke onrust, een terroristische dreiging of een cybercrisis met grootschalige uitval van diensten. Veerkracht en flexibel kunnen werken is de volgende volwassenheidsstap in crisisbeheersing en vergt niet een extra/andere structuur, maar extra investering in de mensen die er mee werken zodat zij dit flexibel kunnen toepassen.

7. TUSSEN VAKBEKWAAMHEID EN BESTUURLIJKE UITDAGING: BEHOEFTE AAN MAATWERK IN OTO

Op strategisch niveau is er al enige tijd sprake van verzaaging als het gaat om "klassiek" opleiden, trainen en oefenen (OTO). Er is behoefte aan verdieping, focus op dilemma's en het werken aan bredere vaardigheden en competenties. Tegelijkertijd is er toenemende druk op bekwaamheid en certificering vooral rond bevolkingszorg waar toch veel verloop is en er in de praktijk ruimte is voor improvisatie. Wij pleiten voor het werken vanuit heldere doelstellingen waaraan OTO bij moet dragen, met kortere cycli en ruimte voor het inspelen op de actualiteit. Het vergt ook verbinding met ontwikkelingen in planvorming (zoals steeds vaker het werken met scenariokaarten) en het leren van incidenten en grote inzetten. Dit zijn bouwstenen voor een aantrekkelijk programma waarbij lokale ruimte en input vanuit bestuurders essentieel is: waar zit hun behoeften? Ons advies is ook om vanuit OTO in te zetten op het mogelijk maken van een flexibele respons met aandacht voor het lezen van de crisis (crisisdiagnose) en het werken met duidelijke doelen en uitgangspunten die richting geven aan de aanpak tijdens een crisis, juist bij dilemma's.

8. ZOEKEN NAAR GEZAMENLIJKE SLAGKRACHT EN VISIE

In de praktijk blijkt het niet eenvoudig om als veiligheidsregio's samen op te trekken rond belangrijke dossiers. Het veiligheidsberaad heeft een belangrijke rol op enkele specifieke dossiers, maar is hierbuiten beperkt zichtbaar (en werkzaam). Voor derden is het lastig te voorzien wat de invloed en positie is van het veiligheidsberaad. Ook op gemeentelijk niveau is dit beeld beperkt. Meerdere regio's signaleren dat en waarderen het veiligheidsberaad onderling ook sterk verschillend. In sommige dossiers is het de raad van

directeuren veiligheidsregio die samen tot een standpunt komen en aandacht vragen. De zoektocht naar positie geldt ook voor de rol van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Wat is de nationale visie op de crisisbeheersing en specifiek de rol van de veiligheidsregio? Weinig regio's zullen antwoord kunnen geven op deze vraag. In veel veiligheidsregio's is het beeld dat er relatief meer aandacht is voor terrorisme en cyber en minder voor veiligheidsregio's. Bij een periode van rust en investeren in professionalisering van de crisisketen hoort ook gezamenlijke visievorming vanuit veiligheidsregio's en ministerie.

INPUT VOOR REFLECTIE

Wij hopen met deze selectie van ontwikkelingen bij te dragen aan de reflectie in de veiligheidsregio. Juist in deze tijd zijn keuzes mogelijk en nodig. Wij volstaan hier met vier vragen als input voor management en bestuur.

1. Kies bewust: wat voor regio willen wij zijn? Betrek daarin onder andere de ontwikkelingen zoals hierboven geschetst. Waar staan we nu en waar willen we staan? En wat is daarin realistisch? Sommige regio's hebben – of werken aan – een expliciete visie op crisisbeheersing en de rol van de veiligheidsregio.
2. Doordenk flexibilisering en kies bewust: op welke crisistypen moet de flexibele aanpak een antwoord geven? Let op dat de flexibilisering niet alleen gericht is op de grootschalige hulpverlening, maar ook past bij bijvoorbeeld infectieziekten en terrorisme of sociale calamiteiten.
3. Hebben wij voldoende aandacht voor onze partners? Wat moeten zij weten van de veiligheidsregio en vice versa? Kies bewust met wie welke mate van samenwerking en voorbereiding wenselijk is. Dit kan soms al met beperkte inspanningen zoals het aansluiten van deze partners bij workshops.
4. Maak MOTO gericht (wat wil je bereiken?), gevarieerder (basis en verdieping naar behoefte) en flexibeler (korte cycli, ruimte voor actualiteit). Durf te kiezen voor een andere aanpak met ruimte voor een curriculum op maat in combinatie met creatieve oplossingen zoals een coach voor beleidsteams.

Voor een eerder trendartikel uit 2012 zie: www.cot.nl/pdf/Realisme_in_regionale_crisisbeheersing.pdf.