

Rode draden analyse 2023



Veiligheidsregio FGV

08-08-2024

Veiligheidsregio's Flevoland en Gooi en Vechtstreek Gemaakt door:
Andres Bakema en Erwin Brouwers

Inhoudsopgave

- 1 Inleiding/Aanleiding 3
- 2 Managementsamenvatting 3
- 3 Het jaar 2023..... 4
 - 3.1 Algemeen 4
 - 3.2 Statistieken 4
 - 3.3 Analyse..... 5
- 4 Relatie met de data uit 2022 7
 - 4.1 Analyse..... 8
- 5 Relatie met vakbekwaamheid 8
- 6 Aanbevelingen en Vooruitblik 9
 - 6.1 Waar gaan we ons op richten in 2024 en 2025 9

1 Inleiding/Aanleiding

Periodiek rapporteren de veiligheidsregio's over de staat van de crisisbeheersing aan de Inspectie JenV. Voorheen beoordeelde de Inspectie deze staat aan de hand van een systeemtest, sinds 2022 is het aan de veiligheidsregio om een zelfbeeld (een 'Rode draden analyse') te schetsen, aan te geven waar verbeterpunten liggen en hoe die worden opgepakt.

Deze 'Rode draden analyse' wordt jaarlijks opgesteld volgens kaders zoals de Inspectie verzocht in haar brief van d.d. 04-07-2022. De analyse schetst een beeld van de staat van de crisisbeheersing in de veiligheidsregio's Flevoland en Gooi en Vechtstreek. Met deze rode draden analyse wordt hieraan invulling gegeven. Het periodiek terugkijken met als doel te leren maakt onderdeel uit van de kwaliteitssystematiek. Deze rapportage is hier een onderdeel van.

2 Managementsamenvatting

Vanaf 2022 werkt de crisisorganisatie met de evaluatie tool Enquirya. Hierin worden onze evaluatie data van incidenten en oefeningen verzameld. Beide soorten data zijn gebruikt in deze analyse. Naast een terugblik op 2023 zijn de uitkomsten vergeleken met 2022. Hiermee hebben we meer data waaruit we trends kunnen destilleren. Bij de opbouw van de rode draden analyse 2023 is meer dan voorheen gekeken naar de handreiking van de inspectie JenV en de daarbij behorende toetsingscriteria.

In 2023 hebben er vier incidenten plaatsgevonden waarbij is opgeschaald naar GRIP 1. Er heeft geen GRIP 2 of hoger plaatsgevonden.

Uit de analyse volgende onderstaande constatering:

Melding en alarmering: voor verbetering vatbaar op het onderdeel 24-7 aanwezigheid Calamiteiten coördinator (hierna CaCo)

Bij elk GRIP incident is de CaCo actief is geweest en is de alarmering tijdig verlopen en is een meldkamerbeeld opgesteld. In 2023 is geïnvesteerd om het aantal CaCo's verder uit te breiden en volledige inzetbaarheid te garanderen en te komen tot een 24-7 aanwezigheid in de meldkamer. Dit proces loopt parallel aan de realisatie van de Meldkamer Midden Nederland per medio 2025. Deze 24-7 aanwezigheid is nog niet gerealiseerd. Wel is de CaCo 24-7 bereikbaar-inzetbaar.

Leiding en coördinatie: op orde

Afstemming over de aanpak van het incident vindt regelmatig plaats en de functionarissen zijn hier tevreden over zijn. De Veiligheidsregio's investeren al enige tijd in het vaststellen van een oogmerk en vaststellen van een gemeenschappelijk doel. Waarbij opdracht gerichte commandovoering een belangrijk uitgangspunt is.

Informatiemanagement: op orde

Het verzamelen van informatie bij de interne en externe partners via het Landelijk Crisismanagement Systeem (hierna LCMS) is ingebed in de gehele aanpak van incidenten. LCMS wordt consequent gebruikt en bijgehouden. Beeld- aanpak en besluiten maken onderdeel uit van de informatie in LCMS.

Crisiscommunicatie: op orde

Crisiscommunicatie richt zich op de verschillende doelgroepen die op maat worden bediend. De communicatie vindt doelgericht en tijdig plaats.

Overdracht nafase: voor verbetering vatbaar

De incidentgegevens 2023 lenen zich niet om een goed oordeel te geven over de overdracht naar de nafase. Uit evaluaties van oefeningen blijkt dat de overdracht naar de nafase een actueel onderwerp is waar nog verbetering op kan plaatsvinden

In het algemeen geldt dat evalueren steeds steviger ingebed raakt in het systeem van crisisbeheersing. Deze trend zet zich door in 2023. Ook maken de onderwerpen ‘kennis en evalueren’ deel uit van het programma versterking crisisbeheersing dat momenteel loopt. Dit programma heeft de Landelijke agenda versterking crisisbeheersing als basis.

De bevindingen uit deze rapportage zijn opgenomen verbeteracties die bij de verschillende procesverantwoordelijken belegd zijn. Ook maken zij onderdeel uit van thema's in het vakbekwaamheidsprogramma.

3 Het jaar 2023

3.1 Algemeen

Vanuit ons evaluatiebeleid is bepaald dat er vanaf GRIP 2 geëvalueerd moet worden. Grip 1 kan op basis van verwachte leermomenten eveneens geëvalueerd worden. Gezien de beperkte omvang van GRIP 1 incidenten in 2023 is besloten om geen uitgebreide evaluatie uit te voeren.

Binnen de beide Veiligheidsregio's (VRFGV) focussen we ons steeds meer op incidentdata en opgehaalde bevindingen over de periode waarin we onze evaluatietool Enquiry ter beschikking hebben. Door het consequent stellen van gelijke vragen vanuit deze tool en die op gelijke wijze te analyseren zijn we steeds meer in staat om onderbouwde trends aan te geven. We kunnen terugkijken tot het jaar 2021. De (nu nog) beperkte terugblik in combinatie met een wat beperkt aantal incidenten zorgt voor een wat “dunne” trendanalyse. De verwachting is dat dat met de jaren beter gaat worden.

3.2 Statistieken

In 2023 hebben we vier incidenten gehad die opgeschaald zijn naar GRIP 1. Er heeft geen GRIP 2 of hoger plaatsgevonden. Van deze GRIP incidenten hebben we een ingevulde FIR (First Impression Report) vanuit het CoPI ontvangen in Enquiry. Drie incidenten hadden (passend binnen de landelijke trend) betrekking op explosieven in een woonwijk. Het vierde incident betrof een grote brand in een schuur.

3.3 Analyse

Melding, alarmering en opschaling:

a. De functie Calamiteiten coördinator is georganiseerd

24-7 fysieke aanwezigheid Calamiteiten coördinator (hierna CaCo) op de meldkamer is nog niet gerealiseerd. Sinds meerdere jaren wordt er toegewerkt naar een 24-7 aanwezigheid van de CaCo. Dit proces loopt parallel aan de realisatie van de Meldkamer Midden Nederland per medio 2025. De CaCo is wel 24-7 beschikbaar-bereikbaar.

Met betrekking tot de invulling van de CaCo rol binnen de meldkamer is er in 2023 geïnvesteerd om het aantal CaCo's verder uit te breiden en volledige inzetbaarheid te garanderen.

Op basis van een korte analyse uit de kladblokgegevens van de GRIP incidenten komt naar voren dat bij elk incident de CaCo actief is geweest.

Tijdens de incidenten die in de avond/nacht hebben plaatsgevonden is er telefonisch contact geweest met de dienstdoende CaCo. Bij één incident is de CaCo vervolgens naar de Meldkamer gekomen.

b. Er is een tijdige alarmering van functionarissen en eenheden

De melding en alarmering van de functionarissen en eenheden is tijdig verlopen.

In de scan van de kladblokgegevens zijn geen afwijkingen in alarmering en opschaling waargenomen.

c. Het meldkamerbeeld is aanwezig en wordt gedeeld

Het meldkamerbeeld wordt in alle incidenten door de CaCo ingevuld in LCMS (en daarmee ook gedeeld) waarbij de samenwerking met Informatiemanagement het delen van de informatie met overige teams is gegarandeerd. Hier zien we een positief effect in de uitvoering van de rol van de CaCo.

Conclusie: voor verbetering vatbaar op het onderdeel 24-7 aanwezigheid CaCo.

Leiding en coördinatie:

a. Er is regelmatige afstemming tussen teams en functionarissen

In de ingevulde FIR's komt naar voren dat de onderlinge afstemming over de aanpak van het incident regelmatig plaatsvindt en de functionarissen hier tevreden over zijn. De vraag of de opschaling nog passend is bij het incident wordt consequent besproken in het team. De samenwerking met externe partijen zoals bijvoorbeeld de EODD wordt als positief beschreven. Als aandachtspunt wordt aangegeven dat er eerder in het incident nagedacht kan worden wat een externe partij nodig heeft aan bijvoorbeeld ruimte om te werken. Het voordeel van een kleine crisisorganisatie is dat er ook een kleine ervaren kern crisisfunctionarissen is, die elkaar goed kennen en weten te vinden. Men kent elkaar, weet wat men aan elkaar heeft en dat zie je ook terug in de wijze waarop in een OT/COPI het incident bestreden wordt. Er is voldoende ruimte voor de individuele inbreng van de functionaris.

b. Er is duidelijkheid (binnen de gehele crisisorganisatie) over wie wat doet

In het Regionaal Crisisplan wordt beschreven wie wat doet in de operationele aanpak van het incident. De bestuurlijke afstemming loopt bij GRIP 1 via de Leider CoPI en ingeval van GRIP 2 of hoger via de

Operationeel Leider. In 2023 hebben we met betrekking tot dit onderwerp geen aandachtspunten geconstateerd.

De Veiligheidsregio's investeren al enige tijd in het vaststellen van een oogmerk en vaststellen van een gemeenschappelijk doel. Waarbij opdracht gerichte commandovoering een belangrijk uitgangspunt is. Deze manier van werken geeft richting en coördinatie in de analyse, planning en uitvoering. In de FIR's zie je hierin een positieve score en vooral ervaring bij de functionarissen.

Conclusie: op orde

Informatiemanagement:

a. Crisisteams verzamelen, verrijken informatie en delen deze op een netcentische wijze

Het verzamelen van informatie bij de interne en externe partners via LCMS is ingebed in de gehele aanpak van incidenten. Er komen landelijk nog steeds externe partners bij, die aansluiten op dit systeem waardoor het verzamelen en delen steeds gemakkelijker wordt.

Naast LCMS wordt er door de functionarissen van de Veiligheidsregio's gebruik gemaakt van Live-OP, een app die al informatie over het incident geeft voordat er een GRIP opschaling van toepassing is. In dit systeem worden er al in een vroeg stadium foto's en beelden van incidenten opgenomen.

b. De informatie is tijdig en actueel (beeld-aanpak-besluiten)

LCMS wordt consequent gebruikt en bijgehouden. Beeld- aanpak en besluiten maken onderdeel uit van de informatie in LCMS. Het duiden van beschikbare informatie ondersteunt het vaststellen van een oogmerk en doel. Het oogmerk/te behalen doel is gebaseerd op het totaalbeeld en specifiek beeld van het incident.

In 2023 wordt verder gewerkt aan het updaten van de planvorming waarbij er zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van coördinatiekaarten op hoofdpunten in plaats van volledig uitgeschreven plannen. Tijdens één incident bleek de planvorming niet volledig te zijn, in de week erop is een aanvulling geschreven, die bij een vergelijkbaar incident een week later is gebruikt. Vanuit de politie Midden-Nederland wordt nog gewerkt aan een Multidisciplinaire kaart ten behoeve van de Meldkamer over dit onderwerp.

Conclusie: op orde

Crisiscommunicatie:

a. Crisiscommunicatie richt zich op de verschillende doelgroepen die op maat worden bediend

Er wordt gebruik gemaakt van een ring van betrokkenen om de doelgroepen te bepalen en gericht van informatie te voorziening.

b. De communicatie vindt tijdig, doelgericht en met regelmaat plaats

Hier is in 2023 heel veel aandacht aan besteed bij vakbekwaamheid van de pool pers- en publieksvoorlichters. Door meer procesinformatie te geven op momenten dat er geen andere berichtgeving gedaan kan worden. Over crisiscommunicatie kan gesteld worden dat dit een kleine

groep specialisten binnen een eveneens kleine groep crisisfunctionarissen is. Hierdoor kunnen de communicatiespecialisten elkaar goed vinden.

c. Met een omgevingsanalyse wordt het effect van de communicatie onderzocht

De omgevingsanalisten staan op hard piket en zijn altijd paraat.

Conclusie: op orde

Overdracht naar de nafase en afschalen

a. De overdracht van de crisisfase naar de nafase vindt op een logisch moment plaats en wordt als 'nafase-organisatie' gecommuniceerd

De incidentgegevens 2023 lenen zich niet om een goed oordeel te geven over de overdracht naar de nafase. Uit evaluaties van oefeningen blijkt dat de overdracht naar de nafase een actueel onderwerp is waar nog verbetering op kan plaatsvinden. De werkwijze, taken en verantwoordelijkheden binnen het proces overdracht naar de nafase zit vooral bij een GRIP 2 opschaling vraagt nog om aandacht.

b. De over te dragen vervolgactiviteiten zijn eenduidig belegd en passen bij de betreffende 'nafase-organisatie'

Het overdrachtsformulier wordt nog niet consequent ingevuld, en blijft om aandacht vragen.

Conclusie: voor verbetering vatbaar

4 Relatie met de data uit 2022

Bij de opbouw van de rode draden analyse 2023 (deze analyse) is meer dan voorheen gekeken naar de handreiking van de inspectie JenV en de daarbij behorende toetsingscriteria. Dit betekent dat niet op alle onderdelen een eenduidig vergelijk mogelijk is.

De beide Veiligheidsregio's hebben een dataset waarin evaluaties van GRIP-incidenten en oefeningen zijn opgenomen. Deze set gaat terug tot 2005. Voor deze rode draden analyse hebben we gemeend om, naast een terugblik op 2023, de uitkomsten te vergelijken met 2022. Hiermee hebben we meer data waaruit we trends kunnen destilleren. Ook speelt hierin mee dat vanaf 2022 de crisisorganisatie van de veiligheidsregio's gebruik maken van de evaluatie tool Enquiry, waarin we onze evaluatie data van incidenten en oefeningen verzamelen. Naast de reguliere kortdurende crises, hadden we te maken met langdurige crises, zoals de opvang van vluchtelingen uit de Oekraïne en de opvangcrisis bij de aanmeldcentra van het COA. Deze crises zijn niet meegenomen in deze analyse omdat ze andere dynamieken en effecten kennen en bepaalde trends meer op de achtergrond zouden kunnen raken en daardoor niet de aandacht krijgen die zij verdienen.

4.1 Analyse

Melding, alarmering en opschaling:

In 2022 is er ten opzichte van 2018-2021 een duidelijke verbetering geconstateerd van het tijdig alarmeren van de crisisfunctionarissen. Deze lijn heeft zich ook in 2023 voortgezet.

Leiding en coördinatie:

Het onderdeel Leiding en coördinatie scoorde in 2022 'op orde'. Dit is ook in 2023 het geval.

Wat in 2022 wel naar voren kwam, is de bekendheid en bereikbaarheid van de externe specialisten en (keten crisis) partners. Het kost tijd heeft effect op het proces wanneer niet de juiste functionaris aanschuift of wanneer deze helemaal niet gevonden wordt. Dit beeld wordt in 2023 niet opnieuw bevestigd, maar zal in komende (grotere) incidenten opnieuw worden bekeken.

Informatiemanagement:

Ook het onderdeel informatiemanagement scoorde in beide jaren eveneens 'op orde'.

In diverse evaluaties van 2022 zien we vaker terugkomen dat de juiste planvorming wel beschikbaar is tijdens het proces, maar deze hier nog niet altijd worden. Voor dit argument zijn binnen de veiligheidsregio's coördinatiekaarten in ontwikkelt. Deze zijn overzichtelijker. Bij de ontwikkeling van nieuwe coördinatiekaarten wordt de doelgroep geconsulteerd en blijven we de reacties vanuit toekomstige evaluaties volgen.

Crisiscommunicatie:

Het onderdeel crisiscommunicatie scoorde in beide jaren eveneens 'op orde'. Over crisiscommunicatie kan gesteld worden dat de communicatieadviseurs CoPI een kleine groep specialisten binnen een eveneens kleine groep crisisfunctionarissen is. Hierdoor kunnen de communicatiespecialisten elkaar goed vinden. Dit is een voortzetting van de constatering uit de jaren 2018-2022. Op inhoud worden er stappen gezet op het gebied van timing, impact en dilemma's van de communicatieboodschappen.

Overdracht naar de nafase en afschalen:

De overdracht nafase is een onderdeel waar al langer aandacht voor gevraagd wordt. Hier wordt (ook in de versterking van crisisbeheersing) extra aandacht aanbesteed. In het proces overdracht naar de nafase zien we zowel bij het CoPI als bij het ROT dat het overdrachtsdocument herstell zorg (OD herstell zorg) steeds vollediger ingevuld wordt. De werkwijze, taken en verantwoordelijkheden binnen het proces overdracht naar de nafase zit vooral bij een GRIP 2 opschaling nog niet geheel tussen de oren van de crisisfunctionarissen. Hier zit een belangrijke link met vakbekwaamheid.

5 Relatie met vakbekwaamheid

Binnen multidisciplinaire vakbekwaamheid wordt er, op basis van vooraf vastgestelde oefendoelen, gericht geëvalueerd door externe waarnemers. Oefendoelen en thema's komen deels voort uit het regionaal risicoprofiel, regionaal crisisplan, individuele en/of team leerwensen, bestuurlijke leervragen, landelijk vastgestelde thema's, etc. Maar evaluaties van incidenten en oefeningen zijn ook een bron vanuit waar vakbekwaamheidsactiviteiten worden opgezet en/of (nieuwe) leerdoelen worden opgesteld.

Leerdoelen zijn tevens ook evaluatiedoelen, op deze wijze worden de juiste onderdelen en thema's

besproken in de evaluatie van de oefening. In het geval van incidenten reflecteert het crisisteam op hun eigen optreden en proces door middel van een FIR (First Impression Report) die ze gezamenlijk opstellen. Om routine te creëren in (zelf)evaluatie na afloop van een incident, heeft vakbekwaamheid het invullen van de FIR als onderdeel van de oefening geïntegreerd.

Om evalueren in goede banen te leiden en resultaten vast te leggen wordt de evaluatietool 'Enquiryra' gebruikt bij zowel incidenten als realistische CoPI en ROT oefeningen. De gecombineerde uitkomsten vanuit deze evaluaties schetsen hoe de crisisbeheersing van de veiligheidsregio's presteert, welke successen we behalen en welke ontwikkelpunten er worden erkent.

6 Aanbevelingen en Vooruitblik

De bevindingen uit deze rapportage zijn opgenomen verbeteracties die bij de verschillende procesverantwoordelijken belegd zijn. Ook maken zij onderdeel uit van thema's in het vakbekwaamheidsprogramma.

6.1 Waar gaan we ons op richten in 2024 en 2025

Versterking crisisbeheersing

Momenteel loopt de versterking van crisisbeheersing binnen de regio's Flevoland en Gooi en Vechtstreek. Op basis van de Landelijke agenda zal deze versterking in de periode 2023-2030 lopen langs drie sporen:

1. Versterking Gezamenlijke voorbereiding en paraatheid
2. Versterking van een weerbare samenleving
3. Bevorderen van kwaliteit en professionaliteit

Binnen deze sporen lopen vele activiteiten die onder andere ook zullen bijdragen aan de verbetering van de staat van de crisisbeheersing, waaronder de thema's kennis en evalueren.

Daarnaast wordt er op een toenemend aantal onderwerpen samengewerkt met Veiligheidsregio Utrecht.

Evaluatieproces:

De vragen set in Enquiryra is voor een groot deel vertaald vanuit ons RCP en sluit nog niet volledig aan op het toetsingskader van J&V. Daarnaast geven de functionarissen aan dat ze hun ervaringen onvoldoende kwijt kunnen in de huidige FIR.

Er wordt aan gewerkt om de huidige FIR aan te vullen met een After Action Review (AAR) en de vragen binnen de FIR beter in lijn te brengen met het toetsingskader van J&V en de handreiking voor de rode draden analyses.

Door de juiste vragen te stellen helpen de uitkomsten ons om inzicht te krijgen waar we als Regio's staan, en hoe we ons kunnen verbeteren. Het helpt het ons om de oefendoelen en oefenresultaten beter in kaart te brengen en ook hierop te kunnen sturen.

Melding, alarmering en opschaling:

Aan de invulling van de CaCo rol wordt in samenwerking met de Veiligheidsregio Utrecht gewerkt. De realisatie van de Meldkamer Midden Nederland staat gepland in 2025

Leiding en coördinatie:

In 2023 is een project gestart om de crisisorganisatie beter voor te bereiden op korte, middellange en langdurige crisis. De resultaten worden verwerkt in een nieuw RCP, die in 2025 beschikbaar zal zijn.

Informatiemanagement:

In samenwerking met de Veiligheidsregio Utrecht werken we naar een gezamenlijk Veiligheid Informatie Centrum (VIC). Deze zal eind 2024 operationeel zijn. In dit VIC wordt het veiligheidsbeeld continue gevolgd. Het volledig bouwen van het veiligheidsbeeld Midden-Nederland zal in 2025 verder worden vormgegeven

Mede op basis van de Landelijke agenda versterking crisisbeheersing wordt er samengewerkt aan landelijke crisisplannen.

Crisiscommunicatie:

In 2024 zal er gewerkt gaan worden met een applicatie die het uitzetten van een NL-Alert ondersteund. Ook is het handelingsperspectief dat wordt meegegeven bij verschillende soorten incidenten een onderwerp van aandacht

Overdracht naar de nafase en afschalen:

Aandacht voor het proces van overdracht naar de nafase door middel van verdere implementatie van de werkwijze, taken en verantwoordelijkheden tijdens de overdracht naar de nafase, alsmede van het invullen van overdrachtsdocument binnen het vakbekwaamheidsprogramma en tijdens toekomstige inzetten.