

Periodiek beeld Rampenbestrijding en crisisbeheersing 2020

In juni 2020 het periodiek beeld Rampenbestrijding en crisisbeheersing door de Inspectie aan beide regio's aangeboden. In dit periodieke beeld gaat de Inspectie aan de hand van vier deelonderzoeken in op verschillende elementen van de multidisciplinaire taakuitvoering. Op basis hiervan trekt de Inspectie conclusies en komt zij tot aanbevelingen voor de veiligheidsregio's gezamenlijk. De aanbevelingen komen samen in drie belangrijke ontwikkelopgaven voor de komende jaren. De veiligheidsregio's dienen dit voor een belangrijk deel samen op te pakken. Op die manier kunnen zij invulling geven aan de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de werking van het stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing.

Achtergrond

Vanaf 2010 wordt gemiddeld 3-jaarlijks een periodiek beeld door de Inspectie JenV (Inspectie) opgeleverd vanuit haar rol als toezichthouder op de multidisciplinaire taakuitvoering van veiligheidsregio's. In de loop der jaren is de opzet van deze toets veranderd;

- In 2010 was de onderzoeksvraag in hoeverre de veiligheidsregio's er in slaagden hun eigen ambities te realiseren.
- In 2013 heeft de Inspectie getoetst in hoeverre de regio's invulling gaven aan de bepalingen in de Wet Veiligheidsregio's en Besluit Veiligheidsregio's.
- Het onderzoek in 2016 was een combinatie van nalevingstoezicht en kwalitatief onderzoek naar resultaten en effecten.

In 2020 is het beeld van 2016 verdiept aan de hand van de vraag: "Hoe worden de taken in het kader van crisisbeheersing en rampenbestrijding uitgevoerd en geborgd". De Inspectie J&V heeft in 2018 met inbreng van de veiligheidsregio's een nieuw toetsingskader ontwikkeld. Er wordt meer verantwoordelijk bij de regio's neergelegd, een beweging van aanreiken naar aantoonbaar in "control" zijn. Doel de Inspectie is om vast te stellen wat de mate van vooruitgang is, wat verbeterpunten zijn en borging van aanbevelingen in de organisatie bepalen. Daarvoor zijn de onderstaande vier deelonderzoeken uitgevoerd:

1. Operationele prestaties (uitvraag aan alle regio's).
2. Samenwerking (uitvraag aan 8 regio's o.a. Gooi en Vechtstreek);
3. Borging kwaliteit vakbekwaamheid crisisfunctionarissen (uitvraag aan 9 regio's o.a. Flevoland);
4. Kwaliteitszorg (uitvraag aan 8 regio's).

Context

Het beeld van de Inspectie is opgeleverd op het moment dat de effecten van de Covid-19 crisis (nog) niet geheel bekend zijn. Er zijn evaluaties opgestart en de verwachting is dat de Covid-19 crisis invloed zal hebben op het toekomstig beeld op crisisbeheersing. In 2019 hebben de veiligheidsbesturen een Samenwerkingsovereenkomst (SOK) getekend tussen beide regio's die inzet op vergaande samenwerking (en mogelijk op termijn een bestuurlijke fusie) om kwaliteit te houden en de kwetsbaarheid te verminderen. De aanbevelingen en ontwikkelopgaven van de Inspectie kunnen door de veiligheidsregio's voor een belangrijk deel samen worden opgepakt. Op die manier kunnen zij gezamenlijk invulling geven aan de verantwoordelijkheid voor de werking van het stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing. De realisatie is gaande van één Veiligheidsbureau Flevoland en Gooi en Vechtstreek als onderdeel van de SOK en is er sprake van samenwerking met Veiligheidsregio Utrecht op onderdelen van de crisisorganisatie. Eén van de algemene opgaven van dit bureau is invulling te geven aan de kwaliteitsverbetering op het onderdeel rampenbestrijding en crisisbeheersing. De ontwikkelopgaven sluiten aan bij de actualiteit in hoeverre het veiligheidsbureau haar dienstverlening kan door ontwikkelen tot een breed platform voor veiligheidsvraagstukken. Verder heeft Berenschot heeft in 2019/2020 een kwaliteitsonderzoek (op procesniveau) gedaan in beide regio's en de conclusie is dat de onderlinge kwaliteitsverschillen klein zijn. Er zijn wel verbeterpunten. Het rapport van de Inspectie vormt met de kwaliteitsmetingen van Berenschot en de visitatie voor de veiligheidsregio's Flevoland en Gooi en Vechtstreek input voor de beoogde kwaliteitsverbetering van de komende jaren.

Bevindingen, conclusies en aanbevelingen

Vooropgesteld dat er veel goed gaat en verbeterd is sinds 2010, stelt de Inspectie dat de nadruk van evaluaties vaak ligt op wat er beter kan. Wat er goed gaat, wordt daardoor niet of minder zichtbaar. De besturen worden over het algemeen op hoofdlijnen geïnformeerd over de (operationele) taakuitvoering. Gebleken is dat de PDCA (Plan-Do-Check-Act) nog vaak niet sluitend is, waardoor er geen een rode draad in resultaten en effecten is te ontdekken. Ook het testen van de hoofdstructuur (systeemtest) blijft van

belang omdat blijkt uit evaluaties dat er slechts delen van de crisisstructuur geactiveerd of geëvalueerd worden.

Nieuwe typen crisis als terrorisme, extreem weer en COVID-19 raken functionele ketens en het sociaal domein en vragen van de veiligheidsregio een regiogrensoverschrijdende, multidisciplinaire aanpak met partners binnen en buiten de overheid. Dat is andere invalshoek en een veranderslag.

De Inspectie ziet drie belangrijke algemene ontwikkelopgaven voor alle regio's:

1. Meer en beter zicht op (eigen) prestaties;
2. Versterking kwaliteitszorg (van aanreiken naar aantoonbaar);
3. Noodzaak tot intensievere samenwerking.

Hieronder zijn de conclusies van de IJ&V per deelonderzoek per onderdeel aangegeven met een toelichting waar verbetering noodzakelijk is. De Inspectie concludeert dat regio's in het algemeen redelijk zicht hebben op hun prestaties en verwacht dat alle regio's actief aan de slag gaan met de processen waar de kwalificatie "voor verbetering vatbaar" is toegekend.

Hierbij kan tevens een ambitieniveau voor de beoordelingspunten worden bepaald, zoals bijvoorbeeld het streven om in het Periodiek beeld van 2023 minimaal 75% "op orde" te scoren.

1. De operationele prestaties (Flevoland en Gooi en Vechtstreek)

Centrale onderzoeksvraag: Hoe presteren de veiligheidsregio's bij de aanpak van rampen en crises en is dit op orde?

Uit het onderzoek blijkt dat ruim de helft van de veiligheidsregio's (nagenoeg) alle processen op orde heeft.

Processen	Flevoland	Gooi en Vechtstreek
Melding en Alarmering	Voor verbetering vatbaar	Voor verbetering vatbaar
Leiding en coördinatie	Op orde	Op orde
Informatiemanagement	Voor verbetering vatbaar	Op orde
Crisiscommunicatie	Op orde	Op orde
Overdracht nafase	Voor verbetering vatbaar	Voor verbetering vatbaar

Melding en Alarmering

De continue beschikbaarheid (24/7) van de calamiteitencoördinator (CaCo) blijkt in ongeveer de helft van de regio's nog niet gegarandeerd. De regio's hadden de verwachting dat de samenvoeging van de meldkamers op dit punt tot verbetering zou leiden. Gezien de vertraging in de samenvoeging, zal de 24/7 beschikbaarheid van de CaCo los hiervan op andere wijze opgelost moeten worden.

Flevoland en Gooi en Vechtstreek

Het alarmeren en informeren van interne en externe functionarissen verloopt over het algemeen tijdig en goed. De Inspectie concludeert dat er geen CaCo 24/7 op de meldkamer aanwezig is en hierdoor het startbeeld/beeldvorming vertraging op kan lopen. De regio's werken intensief samen met GGD Flevoland aan mogelijkheden om kwaliteit en continuïteit te borgen en de kwetsbaarheid van de meldkamers te verminderen. Mede door de versnelde samenvoeging van de meldkamers kan de functie CaCo 24/7 worden ingevuld met minder meerkosten.

Aanbeveling Melding en Alarmering
Per september 2020 is de functie CaCo 24/7 geborgd.

Informatiemanagement

Het informatiemanagement blijkt voor een derde van de regio's lastig op orde te krijgen. Er wordt veel geïnvesteerd in de informatievoorziening (o.a. opleiden van functionarissen, verbetering van techniek en fall back voorzieningen) en toch werpt dit nog niet overal en altijd aantoonbaar zijn vruchten af.

Flevoland

Het ontbreken van de CaCo bij het begin van een incident geeft een vertraging in het startbeeld voor informatiemanagers en crisisteams. Per september 2020 is de CaCo 24/7 geborgd. Het uitwisselen en verificatie van informatie tussen teams ten behoeve van het totaalbeeld kan beter en of beter worden bijgehouden. In Flevoland is de informatiecoördinator in het beleidsteam niet 100% gegarandeerd (als gevolg van vrije instroom). In Gooi en Vechtstreek is er een piketfunctionaris. Het Veiligheidsbureau werkt aan verdere flexibilisering van informatiemanagement voor een slagvaardige crisisorganisatie.

Aanbeveling Informatiemanagement
Investeer in doorontwikkeling informatiemanagement
Borg de informatiecoördinator in het BT van Flevoland

Overdracht nafase

De overdracht naar de nafase verdient in een derde deel van de regio's verbetering. De betreffende regio's realiseren zich dit en zijn bezig met een inhaalslag, wat blijkt uit de oefenprogrammering.

Flevoland en Gooi en Vechtstreek

Er is weinig informatie beschikbaar over het verloop van dit proces. In de systeemtest van 2018 is de overdracht naar de nafase wel ter sprake gekomen en zijn acties voorbereid en afspraken gemaakt met reguliere organisatie, maar is er uiteindelijk weinig gebeurd of geborgd.

Aanbeveling Overdracht nafase
Zorg dat de nafase geborgd wordt in planvorming
Neem de overdracht nafase mee in oefencycli

2. Samenwerking (Gooi en Vechtstreek)

Centrale onderzoeksvraag: Hoe geeft de veiligheidsregio invulling aan de samenwerking met netwerkpartners, andere veiligheidsregio's en – voor zover van toepassing- het buitenland en is dit op orde?

De samenwerking bij de voorbereiding op rampen en incidenten en betrokkenheid bij het evaluatieproces is in alle onderzochte regio's op orde. De verantwoording aan het bestuur over de samenwerking in de multidisciplinaire taakuitvoering is in verschillende regio's voor verbetering vatbaar. Regio's rapporteren op hoofdlijnen en hebben beperkt inzicht in de prestaties van partners en of de resultaten van de samenwerking bij inzetten in de praktijk.

Onderdeel	Gooi en Vechtstreek
Risicobeheersing	Voor verbetering vatbaar
Vorbereiding	Op orde
Uitvoering	Onvoldoende gegevens
Verantwoorden, leren, bijstellen	Voor verbetering vatbaar

Risicobeheersing

Er is weinig (bestuurlijk) contact met (netwerk)partners. Als één van de partners als eerste verantwoordelijk is, ziet de veiligheidsregio voor zichzelf meer een faciliterende en adviserende rol weggelegd naar de betreffende partner. De informatie naar burgers en bedrijven loopt voornamelijk via de website, de netwerkpartners worden hier niet bij betrokken.

Aanbeveling Risicobeheersing
Neem de resultaten en effecten van samenwerking met partners op in rapportages aan het bestuur
Bevorder de samenwerking met (crisis)partners door contactbijeenkomsten en oefeningen e.d.

Uitvoering

Uit de verstrekte overzichten kan worden afgeleid dat er wordt samenwerkt, echter maar beperkt wat de resultaten en of effecten zijn van de samenwerking. Er zijn (ook landelijk) onvoldoende gegevens om tot een afgewogen beoordeling te komen.

Aanbeveling Uitvoering
Besteed aandacht aan resultaten en effecten van de samenwerking met partners in evaluaties, oefeningen, testen en rode-draden-analyses.

Evalueren, leren, bijstellen

De (netwerk)partners worden betrokken bij oefeningen, trainingen en evaluaties. Iedere partij evalueert in principe het eigen proces. De uitkomsten en aanbevelingen richting netwerkpartners wordt zeer beperkt geborgd (vanwege capaciteitsgebrek). De veiligheidsregio voer weinig rode-draden-analyses uit.

Aanbeveling Evalueren, leren, bijstellen
Blijf partners betrekken in oefeningen, trainingen en evaluaties en borg de uitkomsten en aanbevelingen van evaluaties ook richting partners.

3. Borging vakbekwaamheid crisisfunctionarissen (Flevoland)

Centrale onderzoeksvraag: In welke mate borgt de veiligheidsregio de vakbekwaamheid van haar crisisfunctionarissen?

Alle regio's hebben inmiddels een visie op vakbekwaamheid van crisisfunctionarissen beschreven (aanbeveling in 2016) en maken stappen in de PDCA-cyclus om hier invulling aan te geven. De Inspectie ziet drie kenmerkende patronen:

1. Regio's die vooral actief in de "Plan" en "Do" en niet toekomen aan de "Check" en "Act";
2. Regio's waar de cyclus geheel wordt doorlopen betreft het multi-functionarissen als Operationeel leider en Informatiemanagers. Mono-crisisfunctionarissen blijven hangen in de "Plan" en "Do";
3. Regio's die de gehele cyclus doorlopen voor vrijwel alle crisisfunctionarissen.

Slechts drie van de negen onderzochte regio's hebben de borging van de vakbekwaamheid van de crisisfunctionarissen op orde. Er is nog veel te verbeteren en dit hangt af van de eigen keuzes die regio's maken. De Inspectie stelt vast dat er externe belemmering hierin geen rol spelen.

Onderdeel	Flevoland
Voorbereiding	Op orde
Werving	Voor verbetering vatbaar
Ontwikkeling	Voor verbetering vatbaar
Reflectie	Voor verbetering vatbaar
Bijstellen	Risicovol

Werving

De afspraak is dat kolommen (vak)bevoegde crisisfunctionarissen leveren. Bij het aangaan van een opleiding wordt gescreend of zij voldoen aan de instroomeisen van de betreffende opleiding. De veiligheidsregio heeft onvoldoende inzicht in de startvakbekwaamheid van alle (multi)crisisfunctionarissen.

Aanbeveling Werving
Werving van multidisciplinaire functies (OL, LCOPI, CACO en IM) voortaan via het veiligheidsbureau uitvoeren
Werkgevers van sleutelfunctionarissen borgen de vakbevoegdheid van sleutelfunctionarissen en brengen hiervan de veiligheidsregio op de hoogte

Ontwikkeling

Het bestuur stelt jaarlijks de thema's van de oefeningen vast. De individuele leerbehoefte is vooral een verantwoordelijkheid van de functionaris zelf en van de betreffende kolom. De inspectie kan niet vaststellen of functionarissen verantwoordelijkheid nemen voor de eigen vakbekwaamheid, deze afspraken zijn belegd binnen de eigen kolom. Er is geen overzicht van de vakbekwaamheid van alle (crisis)functionarissen. Het Veiligheidsbureau is bezig het huidige multidisciplinaire Opleiden-Trainen-Oefenen-plan (OTO-plan) voor beide regio's te actualiseren. De inzichten van de Inspectie worden hierin meegenomen.

Aanbeveling Ontwikkeling
Stel beoogde doelen vast voor oefeningen en leg deze vast in het multidisciplinair OTO-plan
Investeer in (maatwerk) bijscholing en oefenen

Reflectie

Waarnemingen en leerpunten van praktijkincidenten worden multidisciplinair teruggekoppeld in "intervisiemomenten". Kolomafhankelijk vindt er een jaar- en of leergesprek plaats over de reflectie op de eigen vakbekwaamheid van de crisisfunctionarissen. Er is onvoldoende overall inzicht of de vakbekwaamheid van alle crisisfunctionarissen nog steeds voldoet en of de organisatie en werkwijze voor het borgen van vakbekwaamheid voldoet.

Aanbeveling Reflectie
Vakbekwaamheid van multidisciplinaire functies (OL, LCOPI, CACO en IM) worden centraal geregistreerd.
Werkgevers van sleutelfunctionarissen borgen de vakbekwaamheid van sleutelfunctionarissen en brengen hiervan de veiligheidsregio op de hoogte

Bijstellen

De verbeterpunten worden op teamniveau gebundeld en uitgezet binnen de betreffende kolom/organisatie. Niet duidelijk is geworden of voortgang en resultaten voldoende worden gemonitord, er is geen gezamenlijk platform. Dat brengt risico's met zich mee in de opvolging van de verbeterpunten.

Aanbeveling Bijstellen
Creëer een gemeenschappelijk platform en systematiek zodat de PDCA gesloten kan worden
Evalueer periodiek het proces.

4. Kwaliteitszorg

Centrale onderzoeksvraag: Hoe passen de veiligheidsregio's de kwaliteitszorgaspecten "verantwoorden", "leren" en "bijstellen" toe bij de multidisciplinaire taakuitvoering en is dit op orde?

Uit het deelonderzoek blijkt dat alle regio's op hoofdlijnen rapporteren aan hun besturen over de taakuitvoering. Om een goed beeld van de kwaliteit van de taakuitvoering en beleidsontwikkelingen te hebben en houden is ook inzicht in de resultaten en effecten belangrijk. Er is echter niet vastgelegd over welke aspecten het bestuur geïnformeerd wil worden en op welke manier. De inspectie ziet dat besturen in de verantwoording van de taakuitvoering financieel en op beleidsmatige thema's worden betrokken en geïnformeerd. Partners zijn belangrijk voor de kwaliteit van de multidisciplinaire taakuitvoering. Daar wordt onvoldoende over gerapporteerd en of op gestuurd. De regio's evalueren de activiteiten in het kader van het multidisciplinair opleiden, trainen en oefenen en (GRIP-)incidenten en borgen de uitkomsten daarvan. Uitkomsten worden gedeeld met betrokken crisisfunctionarissen, die op hun beurt wil delen binnen de eigen kolom. Dit is beperkt vastgelegd, het gebeurt wel structureel omdat crisisfunctionarissen intrinsiek zijn gemotiveerd om te leren van incidenten. Uitkomsten van andere (landelijke) onderzoeken worden niet of nauwelijks meegenomen. In eerste instantie is het in het belang van de regio om zelf inzicht te willen hebben. Rode draden en trendanalyses zouden een verbetering geven in zicht op resultaten en effecten. *Van aanreiken naar aantoonbaar.* Al geruime tijd zijn regio's bezig met meer uniformiteit aan te brengen in kwaliteitszorg. In de praktijk hechten regio's meer waarde aan een op de eigen regio toegespitst kwaliteitstraject.

Flevoland en Gooi en Vechtstreek

Hoewel er geen uitvraag gedaan in onze regio's, worden de bevindingen in zijn algemeen herkent. Kwaliteitszorg is ook opgenomen in het gezamenlijke beleidsplan 2020-2023. Er is niet vastgelegd over welke aspecten het bestuur geïnformeerd wil worden en op welke manier. Het bepalen van concrete verbeteracties en het monitoren daarvan gebeurt niet overal gestructureerd.

Aanbevelingen Kwaliteitszorg
Leg vast hoe en op welke thema's de veiligheidsregio zich periodiek aan het bestuur dient te verantwoorden
Evalueer eigen producten periodiek en stel zo nodig bij
Realiseer in 2021 een kwaliteitszorgsysteem