

Beleidsplan 2011-2014

Veiligheidsregio Groningen

Duidelijk en veerkrachtig

J.S. Haasjes
Beleidsmedewerker Crisismanagement
Veiligheidsbureau Groningen

9 december 2011



Vastgesteld door het regionaal veiligheidsbestuur op 9 december 2011.

Inhoudsopgave

1 Het beleidsplan	4
2 De veiligheidsregio	5
2.1 Kerngegevens	
2.2 Missie en visie	
2.3 De organisatie	
2.4 Strategische beleidsdoelstellingen	
3 Het risicoprofiel	8
3.1 Risico-inventarisatie	
3.2 Risicoanalyse	
3.3 Capaciteiteninventarisatie	
3.4 Uitgangspunten voor het beleid	
3.5 Beleidsrealisatie	
4 Risicobeheersing	10
4.1 Multidisciplinair proactief en preventief veiligheidsbeleid	
4.2 Vergunningverlening, toezicht en handhaving	
4.3 Multidisciplinair evenementenbeleid	
4.4 Risicocommunicatie	
4.5 Beleidsrealisatie	
5 Incidentbeheersing	12
5.1 Praktijkgerichte operationele planvorming	
5.2 Operationele prestaties	
5.3 Competentiegericht opleiden en oefenen	
5.4 Professionaliseren en specialiseren	
5.5 Samenwerken met crisispartners	
5.6 Crisiscommunicatie	
5.7 Meldkamer Noord-Nederland	
5.8 Veilig werken	
5.9 Beleidsrealisatie	
6 Herstel	15
6.1 Het organiseren van het herstel	
6.2 Ondersteunen van het bestuur	
6.3 Leren van rampen en crises	
7 Informatiemanagement	17
7.1 Informatie delen voor, tijdens en na incidenten	
7.2 Netcentrisch werken tijdens incidenten	
7.3 Beleidsrealisatie	
8 Kwaliteitszorg	19
8.1 Uitgangspunten	
8.2 Doelstellingen	
8.3 Beleidsrealisatie	
9 Tot besluit	21
Bijlage 1: monodisciplinaire plannen	22
Bijlage 2: gebruikte afkortingen en begrippen	23

1 Het beleidsplan

Voor u ligt het Beleidsplan 2011 – 2014 Veiligheidsregio Groningen. Het beleidsplan is opgesteld om de samenwerking van de gemeenten en de partners binnen de veiligheidsregio op gerichte wijze verder te ontwikkelen.¹ Een ontwikkeling die met overtuiging wordt ingezet. Overtuiging die ingegeven is door hetgeen tot op heden is bereikt. Tegelijkertijd realiseert de veiligheidsregio zich terdege dat de samenleving verandert en dat dit eisen stelt aan de organisatie. De rol die de regio voor zichzelf weggelegd ziet, wordt in dit beleidsplan nader geduid.

De voorgenomen ontwikkeling

Het beleidsplan scheidt de kaders voor een veerkrachtige en duidelijke veiligheidsorganisatie, zowel voor, tijdens als na de incidentbestrijding; niet de procedures staan centraal, maar de professional. Het uiteindelijke doel is meer veiligheid voor de burger.

Daarbij moet worden opgemerkt dat de veiligheidsregio zich meer dan ooit bewust is van de grenzen aan haar (financiële) mogelijkheden; risico's blijven altijd bestaan. Niet alle incidenten zijn namelijk te voorzien. Bovendien kunnen de effecten van incidenten zo groot zijn dat bestrijding moeilijk is. De veiligheidsregio wil hier op duidelijke en open wijze mee omgaan en op een eerlijke manier met haar inwoners communiceren. Door verwachtingen uit te spreken en handelingsperspectieven te bieden, wordt de zelfredzaamheid van en samenwerking met inwoners verbeterd. Hierdoor kunnen effecten van incidenten aanzienlijk worden teruggedrongen.

Kwaliteit staat hoog in het vaandel. Om structureel te kunnen blijven verbeteren, richt de regio zich op het versterken van haar lerend vermogen. Alle multidisciplinaire incidenten en oefeningen worden op pragmatische wijze geëvalueerd, leer- en verbeterpunten – die ook kunnen worden aangedragen door externe instanties zoals de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) - worden geborgd en uitgevoerd. Uitgangspunt is dat de regio Groningen aansluit bij landelijke beleidsdoelstellingen. Tijdens de ontwikkeling van dit plan is dan ook getracht de belangrijkste landelijke beleidsdoelstellingen op te nemen.

Multidisciplinaire afspraken

Benadrukt moet worden dat in dit plan multidisciplinaire afspraken en prestaties worden beschreven. Monodisciplinaire verantwoordelijkheden en 'prestaties van diensten en organisaties van de veiligheidsregio, de politie en gemeenten' (Wvr, artikel 14, lid 2) zijn of worden opgenomen in de eigen beleids- en organisatieplannen (bijlage 1).

Een 'levend' document voor een dynamische wereld

De Veiligheidsregio Groningen kent een dynamische periode. Zo loopt er een evaluatie van de multidisciplinaire samenwerking ten behoeve van de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Verder is het risicoprofiel recentelijk in concept vastgesteld en ter consultatie aangeboden aan de gemeenteraden, heeft de Tweede Kamer besloten de brandweer te regionaliseren en is er sprake van een 'krimpemde wereld' door bezuinigingen. Omdat het beleidsplan uiterlijk 1 juli 2011 voor de eerste maal moet zijn vastgesteld, is het niet mogelijk de uitkomsten van al deze ontwikkelingen af te wachten. Daarom is afgesproken het beleidsplan als 'levend' document te beschouwen. Een jaar na vaststelling – of zoveel eerder als noodzakelijk – wordt het bezien op actualiteit en zonodig op onderdelen aangepast. Op dat zelfde moment kan dan ook de noodzaak van een volgende tussentijdse aanpassing worden ingeschat. Deze werkwijze past prima bij de veerkrachtige organisatie die de veiligheidsregio wil zijn. Het beleidsplan is geen uitputtend verhaal; het biedt de basis voor verdere ontwikkeling en groei van de multidisciplinaire samenwerking.

Jaarlijkse rapportages

Tot slot: de afspraken die in dit beleidsplan zijn gemaakt, worden uitgewerkt in jaarplannen. In deze jaarplannen worden de afspraken verder geconcretiseerd en geadresseerd. Er wordt jaarlijks aan het Veiligheidsbestuur gerapporteerd over de voortgang.

¹ Tijdens de ontwikkeling van het beleidsplan is uitgegaan van de landelijke handreiking Beleidsplan Veiligheidsregio.

2 De veiligheidsregio

In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan inrichting en kernwaarden van de Veiligheidsregio Groningen. Om te beginnen wordt een korte beschrijving van het verzorgingsgebied gegeven. Vervolgens komen de missie en visie van de veiligheidsregio aan de orde. Na een beschrijving van de organisatie wordt uiteindelijk een aantal strategische beleidsdoelstellingen geformuleerd.

2.1 Kerngegevens

- Oppervlakte 296 duizend ha (62 duizend ha water);
- 579 duizend inwoners (190.000 in de stad Groningen);
- Bevolkingsdichtheid 2,46 inwoners/ha;
- Drieëntwintig gemeenten²;
- Twee zeehavens, Delfzijl en Eemshaven;
- Intensieve (chemische) industrie, energieleveranciers, gasvelden, historische (stads-)centra én landelijk gebied;
- Grotendeels gelegen beneden NAP



2.2 Missie en visie

Hieronder worden de missie en visie van de Veiligheidsregio Groningen beschreven.

Missie

De Veiligheidsregio Groningen bouwt met overtuiging voort op hetgeen tot nu toe bereikt is. Daarbij wordt niet direct een koplopersrol nagestreefd, maar de regio heeft wel de ambitie om te behoren tot het spreekwoordelijke 'linker rijtje'. De regio wil op veerkrachtige en duidelijke wijze bijdragen aan een veilige samenleving voor haar inwoners door het zoveel mogelijk voorkomen, beperken en bestrijden van ramp- en crisissituaties én de effecten daarvan. De veiligheidsregio is het verbindende element in de samenwerking met betrokken partners; we doen het samen.

Visie

Om de missie te kunnen realiseren wordt in de volgende onderwerpen geïnvesteerd:

Risicobeheersing

Door een risicoprofiel op te stellen heeft de Veiligheidsregio Groningen geïnventariseerd wat de risico's in de regio zijn en deze geanalyseerd. De komende planperiode vindt continu (multidisciplinaire) risicomonitoring plaats. Het is namelijk van belang om in te spelen op actuele ontwikkelingen en beschikbare middelen zo goed mogelijk in te zetten. Benadrukt moet worden dat absolute veiligheid niet gegarandeerd kan worden. Hoeveel inspanning er namelijk ook geleverd wordt, het is onmogelijk om alle incidenten te voorzien en te voorkomen. Dit kan weer gevolgen hebben voor de bestrijding van de effecten. Waar risico's niet volledig kunnen worden teruggedrongen, blijft dus een restrisico aanwezig. De Veiligheidsregio Groningen maakt bewuste keuzes over de mate waarin die restrisico's worden geaccepteerd.

Duidelijkheid en zelfredzaamheid

Meer overheid betekent niet automatisch meer veiligheid. De Veiligheidsregio Groningen is dan ook eerlijk over de grenzen aan de bijdrage die zij kan leveren aan een veilige samenleving (de restrisico's). De Veiligheidsregio Groningen communiceert duidelijk over risico's in de regio en de inspanningen die worden verricht om die risico's tot een minimum te beperken. De veiligheidsregio benoemt op heldere wijze wat de burger van de regio mag verwachten (en wat niet) bij het voorkomen en bestrijden van crises. Anderzijds wordt ook duidelijk wat de regio verwacht van haar inwoners ten tijde van calamiteiten. Door te investeren in zelfredzaamheid ontstaat een volwassen relatie tussen de

² Appingedam, Bedum, Bellingwedde, Delfzijl, Eemshaven, Grootegast, Groningen, Haren, Hoogezand-Sappemeer, Leek, Loppersum, De Marne, Marum, Menterwolde, Oldambt, Pekela, Slochteren, Stadskanaal, Ten Boer, Veendam, Vlagtwedde, Winsum, Zuidhorn.

regio en haar inwoners; de wederzijdse verwachtingen zijn duidelijk. Uiteindelijk moet dit de effecten van een ramp- of crisissituatie beperken.

Veerkracht

In de regio kunnen zich heel veel verschillende incidenten voordoen. Zowel in de Veiligheidsregio Groningen als elders was het tot op heden gebruikelijk om de bestrijding van al die mogelijke incidenten in diverse specifieke plannen te vatten. Hoewel planvorming altijd noodzakelijk zal zijn, is de meerwaarde ervan in sommige gevallen niet aantoonbaar. Sterker nog: het is aangetoond dat de meeste professionals al die plannen voor al die specifieke situaties niet kennen en vaak terugvallen op gangbare en aangeleerde patronen.³ Daarnaast is de werkelijkheid vaak grilliger dan plannen soms doen voorkomen. Dergelijke 'regeldrift' gaat dus voorbij aan de realiteit en de capaciteiten van de professionals binnen de veiligheidsregio.

De Veiligheidsregio Groningen ontwikkelt de komende jaren daarom een veerkrachtige⁴ hoofdstructuur voor de rampenbestrijding; de professional wordt – bijvoorbeeld door te oefenen - gefaciliteerd om onder zeer uiteenlopende omstandigheden op te treden. Het resultaat telt, procedures moeten ondersteunend zijn.

"Een overheid die zoveel mogelijk vastlegt in regels, wetten en protocollen. Die beweging is wat mij betreft aan een kentering toe. De overheid moet hulp niet in regels vastleggen, ze moet faciliteren in plaats van beperkingen opleggen. Zorgen dat anderen kunnen helpen."
Dhr. R. Boogaard, directeur Koninklijke Nederlandse Reddingsmaatschappij (KNRM)

Samenwerken met crisispartners

Naast traditionele rampen moet de veiligheidsregio anticiperen op moderne crises (bijvoorbeeld de uitval van de drinkwater- of energievoorziening). De effecten van dergelijke crises op de maatschappij kunnen namelijk groot zijn. De veiligheidsregio wil daarom intensief en structureel samenwerken met crisispartners (zie bijlage 2) die een rol kunnen spelen bij moderne crises; de blik naar buiten om samen de incidentbestrijding voor te bereiden.

Informatiemanagement

Veel evaluaties van rampen hebben laten zien dat het tijdig beschikbaar hebben van de juiste kwaliteit en kwantiteit aan informatie cruciaal is voor een efficiënte en effectieve hulpverlening. De Veiligheidsregio Groningen hecht er daarom veel belang aan dat partners in de fasen van risicobeheersing, incidentbestrijding én herstel informatie met elkaar kunnen delen en in staat zijn elkaar tijdig en gericht de benodigde specifieke expertise te leveren. Ook dit draagt bij aan een duidelijke en veerkrachtige organisatie.

Kwaliteit

In het verleden werden niet alle incidenten en oefeningen geëvalueerd en áls er geëvalueerd werd kregen aanbevelingen vaak onvoldoende vervolg. Dit had gevolgen voor het lerend vermogen van de organisatie. De Veiligheidsregio Groningen vond dit een onwenselijke situatie en heeft inmiddels geïnvesteerd in de ontwikkeling van een multidisciplinaire leercyclus. In de komende planperiode wordt verder ingezet op een georganiseerde herstelfase en het - op pragmatische manier - versterken van het lerend vermogen en dus de kwaliteit van de organisatie.

2.3 De organisatie

Binnen de Veiligheidsregio Groningen werken acht partners in netwerkverband samen aan de voorbereiding op en de bestrijding en afhandeling van rampen en crises. Het gaat dan om de brandweer, politie, GHOR, gemeenten, provincie, waterschappen, openbaar

³ Een mooie vergelijking kan in dit kader gevonden worden in het gebruik van nooduitgangen. Onderzoek heeft aangetoond dat veel mensen bij incidenten hun weg naar buiten zoeken langs de weg die ze naar binnen hebben gevolgd; nooduitgangen ten spijt. (zie ook: dr. Menno van Duin, *Veerkrachtige crisisbeheersing, nuchter over het bijzondere*, 2010).

⁴ Veerkracht kan beschreven worden met termen als flexibiliteit, slagkracht en variëteit. Niettemin is het deels een filosofie die zich moeilijk in woorden laat vatten. (zie ook: dr. Menno van Duin, *Veerkrachtige crisisbeheersing, nuchter over het bijzondere*, 2010).

ministerie en defensie. Het Veiligheidsbureau (dat onderdeel is van de Hulpverleningsdienst Groningen) verzorgt de regie en coördinatie van deze samenwerking.

De multidisciplinaire voorbereidende samenwerking tussen de acht partners krijgt ambtelijk gestalte in de Regiegroep Crisismanagement en het Directiebestuur Crisisbeheersing. Op bestuurlijk niveau vindt samenwerking plaats in het Samenwerkingsbestuur Crisisbeheersing. Dit 'bestuur' moet echter niet verward worden met het in de Wet veiligheidsregio's beschreven veiligheidsbestuur. In de regio Groningen is deze rol toegekend aan de bestuurscommissie Regionale brandweer en GHOR van de gemeenschappelijke regeling Veiligheids- en Gezondheidsregio Groningen⁵ (voorheen de gemeenschappelijke regeling Hulpverlening en Openbare Gezondheidszorg). Vertegenwoordigers van het Veiligheidsbestuur nemen deel aan de vergaderingen van het Samenwerkingsbestuur Crisisbeheersing. In onderstaand figuur wordt een en ander (vereenvoudigd) weergegeven.



Figuur 1: afstemming en bestuurlijke borging binnen de Veiligheidsregio Groningen

De uitkomsten van de in hoofdstuk 1 vermelde evaluatie van de multidisciplinaire samenwerking ten behoeve van de rampenbestrijding en crisisbeheersing kunnen gevolgen hebben voor de (organisatie van) de samenwerking binnen de Veiligheidsregio Groningen. Vanwege deze en andere ontwikkelingen is afgesproken het beleidsplan na een jaar – of zoveel eerder als noodzakelijk – te bezien op actualiteit en zonodig op onderdelen aan te passen.

2.4 Strategische beleidsdoelstellingen

Om uitvoering te geven aan bovengenoemde missie en visie zijn de volgende strategische beleidsdoelstellingen benoemd:

- Continue multidisciplinaire risicomonitoring, met als doel een helder en geaccepteerd risicobeeld dat de grondslag vormt voor verdere beleidsontwikkeling en –uitvoering.
- Door duidelijke risico- en crisiscommunicatie ontstaat een volwassen relatie met de inwoners van de regio (zelfredzaamheid).
- Daadkracht in de voorbereiding door keuzes te maken over de (inrichting van) de samenwerking binnen de veiligheidsregio.
- Een veerkrachtige hoofdstructuur voor de incidentbeheersing; niet de procedures maar de inhoud (en dus de professionals) staat centraal.
- Intensieve samenwerking met crisispartners (vitale infrastructuur).
- Werkend informatiemanagement voor, tijdens en na incidenten.
- Veerkracht in de nafase van zowel de crisisorganisatie als de samenleving.
- Gesloten leerkring: op pragmatische wijze leren van incidenten en oefeningen.

Deze doelstellingen worden in de volgende hoofdstukken verder uitgewerkt.

⁵ De hoofdofficier van justitie, de voorzitter van het waterschap en de commissaris der Koningin worden – zoals de Wet veiligheidsregio's voorschrijft – voor elke vergadering van de bestuurscommissie Regionale brandweer en GHOR uitgenodigd. Ze maken echter geen deel uit van het bestuur en hebben derhalve geen stemrecht.

3 Het risicoprofiel

Het risicoprofiel van de regio Groningen vormt de (wettelijke) basis onder het beleid van de regio Groningen als het gaat om de invulling van de veiligheidsregio. Het profiel geeft zicht op de relevante risico's binnen de regio Groningen en besteedt daarbij niet alleen aandacht aan de effecten van een incident, maar ook aan de kans dat een incident zich voordoet. Bovendien schept het onder meer duidelijkheid over de capaciteit die nodig is om (ongewenste) gebeurtenissen adequaat het hoofd te bieden. Het risicoprofiel levert dus het gereedschap voor het opstellen van het beleid van de veiligheidsregio.

3.1 Risico-inventarisatie

De eerste stap in het proces om te komen tot het risicoprofiel, is de risico-inventarisatie (uitgevoerd in 2010). De belangrijkste bron van informatie hiervoor is de provinciale risicokaart. Vergeleken met de vorige risico-inventarisatie uit 2002 zijn er geen grote wijzigingen in de risico's binnen de regio Groningen geconstateerd. Tijdens het onderzoek is echter wel gebleken dat de actualiteit van de risicokaart beter kan en moet. De Groningse gemeenten gaan namelijk verschillend om met het aanleveren van de voor het beheer van de kaart benodigde gegevens. De Wet veiligheidsregio's verplicht gemeenten echter om de provincie te voorzien van deze informatie. Het is dus van belang dat gemeenten en provincie op korte termijn heldere afspraken maken over de manier waarop ze deze gegevens aan de provincie aanleveren.

3.2 Risicoanalyse

Uitgaande van de geïnventariseerde risico's is geanalyseerd welke scenario's in aanmerking kwamen voor verdere uitwerking. De beoordeling van de scenario's is onder andere gestuurd door waarschijnlijkheid van optreden, aard en omvang van de effecten, en publieke dan wel bestuurlijke belangstelling. Dit proces heeft geleid tot onderstaand concept risicodiagram, waarin kans en effect per scenario tegen elkaar zijn afgezet. Opgemerkt moet worden dat het risicoprofiel onlangs ter consultatie is aangeboden aan de gemeenten. Uitkomsten daarvan kunnen nog leiden tot het bijstellen van het risicoprofiel en – vanwege de onderlinge koppeling – dus van het beleid. In hoofdstuk 1 is reeds opgemerkt dat het beleidsplan wordt beschouwd als 'levend' document. Wijzigingen in het risicoprofiel kunnen daardoor op enig moment leiden tot aanpassing van het beleidsplan.

Waarschijnlijkheid / Impact	Zeer onwaarschijnlijk	Onwaarschijnlijk	Mogelijk	Waarschijnlijk	Zeer waarschijnlijk
Catastrofaal	Overstroming vanuit zee	- Ongeval met een brandbare / explosieve stof		Ziektegolf	
Zeer ernstig	Ongeval met een giftige stof	- Luchtvaartongeval - Brand	- Extreem weer - Ongeval op water		
Ernstig			- Uitval drinkwatervoorziening		
Aanzienlijk			- Paniek (stress) in menigte - Verontreiniging drinkwater	- Overstroming boezem	
Beperkt					- Verstoring openbare orde - Verstoring energievoorziening

Figuur 2: risicodiagram Veiligheidsregio Groningen

De analyse is uitgevoerd door een grote groep deskundigen van binnen en buiten de regio en van een aantal crisispartners (zie bijlage 2). Tijdens dit proces is duidelijk geworden dat de locatie waar en het tijdstip waarop een gebeurtenis plaatsvindt, zeer bepalend kunnen zijn voor de waarschijnlijkheid van optreden en de aard en ernst van de gevolgen, zelfs binnen een relatief kleine veiligheidsregio. Benadrukt moet worden dat het risicoprofiel een momentopname is. Nieuwe ontwikkelingen (zoals de groei van de Eemshaven) kunnen nieuwe risico's met zich meebrengen. Het is dan ook zaak om het risicoprofiel periodiek te bezien op actualiteit en zondig aan te passen.

3.3 Capaciteiteninventarisatie

Na de afronding van de risicoanalyse is op hoofdlijnen een capaciteiteninventarisatie uitgevoerd. Hierbij is in grote lijnen gekeken naar de beschikbare hulpverleningscapaciteit

in relatie tot de gekozen scenario's. Niet elke medewerker of ieder voertuig is hierbij geteld, maar door middel van gesprekken met deskundigen is onderzocht of capaciteitsgebrek op voorhand te verwachten valt. Tijdens de inventarisatie is gekeken naar de capaciteit van de eigen regio, inclusief bijstandsregelingen. Daarnaast lag de focus op de fysieke impact (doden en gewonden) van de scenario's. Er is tevens gekeken naar de beschikbare eenheden in relatie tot opkomsttijd, tijdstip van de dag en plaats van het scenario. Daarnaast zijn te verwachten ontwikkelingen meegenomen. Tot slot zijn nog twee belangrijke ondersteunende processen onder de loep genomen: informatiemanagement en resourcemanagement (zie bijlage 2).

3.4 Uitgangspunten voor het beleid

Het exacte verloop van een incident is moeilijk te voorspellen. Dat maakt dat de (intensiteit van de) bestrijding van incidenten varieert. Op basis van de inventarisatie kan geconcludeerd worden dat in de meeste gevallen het aantal mensen en middelen geen knelpunt lijkt te zijn. De laatste 50 jaar hebben vrijwel alle grote calamiteiten in Nederland dit beeld laten zien: de fysieke capaciteit is in de meeste gevallen wel voldoende. Een aansprekend voorbeeld in deze context zijn de rijen ambulances tijdens bijvoorbeeld de Bijlmerramp de vuurwerkrampe in Enschede en die uiteindelijk niet ingezet werden. Evaluaties toonden vervolgens wel aan dat het niet het aantal middelen was dat verbeterd kon worden, maar vooral de inzet en coördinatie daarvan.

Vanzelfsprekend zijn er scenario's die wel degelijk kunnen leiden tot schaarste in mensen en middelen. Het is echter de vraag of dit redelijkerwijs voorkomen kan worden. Het is dan ook verstandiger om in die gevallen - bijvoorbeeld bij een overstroming vanuit zee, een ziektegolf of incidenten op het water - al aan de voorkant eerlijk te zijn over de (on-) mogelijkheden die de veiligheidsregio heeft. Neemt niet weg dat bij incidenten van die omvang de wél beschikbare middelen goed verdeeld moeten worden. Ook hier geldt dat het dan vooral aankomt op een flexibele en daadkrachtige coördinatie van de incidentbestrijding.

Het voorgaande versterkt de gedachte dat het investeren in eenheden niet de eerste prioriteit moet hebben, maar dat vooral ingezet moet worden op de ontwikkeling van een veerkrachtige organisatie die de grenzen aan haar kunnen in beeld heeft. In de volgende hoofdstukken wordt dit verder uitgewerkt.

De inventarisatie heeft verder uitgewezen dat het tijdig beschikbaar hebben van de juiste kwaliteit en kwantiteit aan informatie cruciaal is voor een efficiënte en effectieve hulpverlening. Hoofdstuk 7 van dit beleidsplan besteedt daarom aandacht aan de manier waarop informatiemanagement handen en voeten krijgt.

Zoals gezegd is voor de ontwikkeling van het risicoprofiel een capaciteiteninventarisatie op hoofdlijnen uitgevoerd. Om een scherper beeld te krijgen van de beschikbare capaciteit in relatie tot de relevante scenario's, kan het bestuur opdracht geven voor een aanvullende scenariogerichte capaciteiteninventarisatie. Dit helpt het bestuur om concrete keuzes te maken; moeten we investeren om risico's terug te dringen of accepteren we een restrisico? Het is echter een schier onmogelijke opgave om dit voor alle mogelijke scenario's te doen. Derhalve wordt voorgesteld in de komende planperiode een viertal scenario's uit de risicomatrix verder uitwerken. Daarbij zullen landelijke ontwikkelingen - zoals de Richtlijn Overstromingsrisico's (ROR) - meegewogen worden. Per scenario wordt in ieder geval gekeken naar de aspecten risicobeheersing, incidentbestrijding en herstel.

3.5 Beleidsrealisatie

In onderstaande tabel worden de concrete activiteiten ten behoeve van het risicoprofiel op een rijtje gezet.

Activiteit	§	Jaar
Ervoor zorgen dat de gemeenten structureel de benodigde informatie aanleveren aan de provincie voor het beheer van de risicokaart.	3.1	2011
Actualiseren risicoprofiel; monitoring van het risicobeeld en indien nodig nemen van extra maatregelen om risico's te verkleinen.	3.2	2012, 2013
Uitwerken van een viertal nader te bepalen scenario's.	3.3	2011-2014

4 Risicobeheersing

Risicobeheersing omvat alle activiteiten die een vroegtijdige structurele aandacht voor integrale veiligheid bevorderen en de maatregelen die erop gericht zijn om onveilige situaties en omstandigheden te voorkomen. Ook het beperken en beheersen van de gevolgen van mogelijke incidenten maakt deel uit van risicobeheersing. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het multidisciplinaire beleid ten aanzien van risicobeheersing.

4.1 Multidisciplinair proactief en preventief veiligheidsbeleid

De afgelopen jaren zijn reeds diverse investeringen gedaan op het gebied van risicobeheersing binnen de regio. Daarmee zijn belangrijke stappen gezet in het realiseren van meer veiligheid. In september 2007 is een rapport⁶ verschenen naar aanleiding van een onderzoek naar de mogelijkheden om multidisciplinair samen te werken op het gebied van pro-actie en preventie. In dit rapport werd aanbevolen om een aantal onderwerpen multidisciplinair op te pakken. Hier is toen op onderdelen gevolg aan gegeven.

Voor de komende jaren is de inzet van de veiligheidsregio om te bepalen op welke wijze meer multidisciplinaire samenhang in het beleid en de advisering kan worden georganiseerd. Dit resulteert eind 2013 in een bestuurlijk besluit over invulling van het multidisciplinair proactief en preventief veiligheidsbeleid van de Veiligheidsregio Groningen. Daarbij moet benadrukt worden dat restrisico's altijd blijven bestaan; meer overheid leidt niet automatisch tot meer veiligheid.

"Risico's nemen en accepteren dat er soms wat mis gaat, geeft maatschappelijk grotere kansen om vooruit te komen dan te proberen risico's helemaal uit te sluiten."
dr. Menno van Duin, lector Crisisbeheersing NIFV en politieacademie

4.2 Vergunningverlening, toezicht en handhaving

Een belangrijk instrument voor risicobeheersing is vergunningverlening (toezicht en handhaving) op bijvoorbeeld het gebied van bouw, milieu, gezondheid en brandveiligheid. Door samen te werken en te adviseren zal de beheersing van risico's expliciet aandacht krijgen. Op ruimtelijke ontwikkelplannen en omgevingsvergunningen in de regio waarbij veiligheid een rol speelt wordt gevraagd en ongevraagd geadviseerd.

Provincie en gemeenten zijn enige tijd geleden begonnen met een onderzoek naar de mogelijkheden om te komen tot één regionale uitvoeringsdienst voor vergunningverlening, toezicht en handhaving. De veiligheidsregio beschouwt dit als een positieve ontwikkeling en zal actief meedenken en waar mogelijk organisatorisch aansluiten.

4.3 Multidisciplinair evenementenbeleid

Niet alleen ruimtelijke ontwikkelingen, maar ook tijdelijke situaties - zoals evenementen - kunnen risico's met zich meebrengen. In de Veiligheidsregio Groningen is op het gebied van evenementen voldoende kennis aanwezig, maar deskundigheid en inbreng van parate diensten bleven in het verleden soms te lokaal. Door het delen van kennis, het werken aan bewustwording en het inspelen op lacunes wordt gerealiseerd dat evenementen onder de aandacht komen en risico's gereduceerd worden. De projectgroep Regionaal Multidisciplinair Evenementenbeleid werkt hier reeds geruime tijd aan. Eind 2011 moet er sprake zijn van regionaal multidisciplinair evenementenbeleid.

Bij de ontwikkeling van dit beleid wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de (in ontwikkeling zijnde) landelijke handreiking én de initiatieven die in de regio op dit gebied al zijn genomen. Het beleid moet leiden tot meer transparantie en eenduidigheid in de regio over evenementen. Dit komt de samenwerking van gemeenten, politie, brandweer en GHOR in de advisering ten goede. Hierdoor worden risico's zoveel mogelijk beheerst. Ook hier geldt echter dat de veiligheidsregio - ondanks al haar inspanningen - niet alle risico's kan wegnemen.

⁶ Eindrapport Pro-actie en preventie bij de partners Crisismanagement Groningen, opgesteld door EXIV, ingenieursbureau voor Externe & Industriële Veiligheid.

4.4 Risicocommunicatie

Naast het technisch reduceren van de kansen op en effecten van incidenten maakt ook risicocommunicatie een steeds belangrijker deel uit van het beleidsveld risicobeheersing. Burgers hebben aangegeven informatie te willen ontvangen over de risico's in hun directe woon- en leefomgeving en over handelingsperspectieven ten tijde van crises. De veiligheidsregio wil graag aansluiten bij die behoefte omdat burgers mede daardoor in staat zijn hun eigen verantwoordelijkheid te nemen en dus hun zelfredzaamheid te vergroten. Dit kan een belangrijke bijdrage leveren aan het minimaliseren van de effecten van incidenten.

Voor de overheid is risicocommunicatie ook een instrument om op een duidelijke manier aan te geven welke 'dienstverlening' er van de veiligheidsregio verwacht kan en mag worden. Welke inspanningen de veiligheidsregio namelijk ook levert, absolute veiligheid kan nooit worden gegarandeerd; niet alles kan worden voorzien en bij sommige incidenten - zoals bij overstromingen vanuit zee, langdurige uitval van de energievoorziening en incidenten op het water - is het voor de veiligheidsregio simpelweg onmogelijk om alle (maatschappelijke) effecten het hoofd te bieden. Goede risicocommunicatie zorgt voor een heldere relatie tussen de veiligheidsregio en haar inwoners, realistische wederzijdse verwachtingen en voor een geloofwaardige overheid. Het is een verantwoordelijkheid van de veiligheidsregio om in verbinding te blijven met haar inwoners over de veiligheidsrisico's die zij - ondanks alles - in het dagelijks leven lopen en de mogelijkheden die zij hebben om daar zelf invloed op uit te oefenen. Dit draagt bij aan de ontwikkeling van een veerkrachtige veiligheidsregio.

Risicocommunicatie is wettelijk gezien een gemeentelijke verantwoordelijkheid, maar wordt in Groningen sinds 2006 gecoördineerd door de veiligheidsregio. De risicowijzer en de campagne 'Je hebt meer in huis dan je denkt' zijn belangrijke resultaten. Uit onderzoek is gebleken dat deze activiteiten daadwerkelijk hebben bijgedragen aan het risicobewustzijn in de regio.

Op 14 oktober 2010 won de Veiligheidsregio Groningen de prestigieuze Galjaardprijs met de campagne 'Je hebt meer in huis dan je denkt'. De vakjury roemde onder meer het feit dat de campagne zich richtte op het goede gedrag van de Groningers en dat met een klein budget een hoge effectiviteit is bereikt.

De regionale vakgroep risicocommunicatie wil deze trend doorzetten en heeft inmiddels een visie Risicocommunicatie voor de periode 2011-2014 ontwikkeld. Als onderdeel van deze visie zal in genoemde periode de risicowijzer worden geactualiseerd, wordt een vervolg gegeven op de campagne 'Je hebt meer in huis dan je denkt' en worden online-media intensiever benut. Bovendien worden specifieke doelgroepen - zoals verminderd zelfredzamen - benaderd en worden mensen erop gewezen om niet alleen aan zichzelf maar ook anderen te denken ten tijde van crises. Alle activiteiten worden uitgewerkt in het werkplan risicocommunicatie 2011-2014.

4.5 Beleidsrealisatie

In onderstaande tabel worden de concrete activiteiten in het kader van risicobeheersing op een rijtje gezet.

Activiteit	§	Jaar
Ontwikkelen multidisciplinair proactief en preventief veiligheidsbeleid.	4.1	2013
Multidisciplinaire samenwerking bij toezicht en handhaving, aansluiten bij ontwikkeling Regionale uitvoeringsdienst.	4.2	n.t.b.
Ontwikkelen multidisciplinair evenementenbeleid.	4.3	2011
Ontwikkelen werkplan risicocommunicatie 2011 - 2014.	4.4	2011
Uitvoeren werkplan risicocommunicatie 2011-2014.	4.4	Continu

5 Incidentbeheersing

Zoals gezegd: de Veiligheidsregio Groningen bouwt met overtuiging voort op hetgeen tot op heden is bereikt. Tijdens diverse incidenten heeft de regio laten zien haar spreekwoordelijke mannetje te staan. Desalniettemin kan er in de multidisciplinaire incidentbeheersing nog genoeg verbeterd worden. In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe de regio die verbetering inzet.

5.1 Praktijkgerichte operationele planvorming

De veiligheidsregio onderschrijft de landelijke gedachte dat planvorming haar doel voorbij kan schieten. Plannen zijn geen doel op zich, maar moeten het optreden van professionals bij rampenbestrijding en crisisbeheersing ondersteunen én daardoor een veerkrachtige organisatie stimuleren. Planfixatie moet voorkomen worden.

"Al jaren lijkt er sprake te zijn van twee afzonderlijke arena's. In de planarena wordt gewerkt aan papieren plannen die vaak ver afstaan van de praktijk. In de praktijkarena vindt de daadwerkelijke (operationele) voorbereiding plaats en wordt – heel cru uitgedrukt – met de papieren plannen weinig tot niets gedaan, zeker niet in crisissituaties."

Uit: Plannen in de praktijk, praktijk in de plannen (Berenschot)

Om planfixatie te vermijden richt de veiligheidsregio zich de komende jaren op de totstandkoming van praktijkgerichte plannen die meerwaarde hebben voor de crisisorganisatie. De veiligheidsregio ontwikkelt in dat kader om te beginnen een generiek crisisplan. Het landelijke referentiekader regionaal crisisplan en de in noordelijk verband geformuleerde 'Kaders voor de GRIP'⁷ dienen daarvoor als basis. In het crisisplan wordt ook het beheer van de crisisorganisatie beschreven. Voor een aantal specifieke risico's is in het verleden - conform de landelijke wetgeving en het rapport prioriteitstelling rampenbestrijding⁸ - een operationeel (rampbestrijdings-)plan gemaakt. De komende beleidsperiode vindt een herbezinning plaats op die planvorming, waarbij gekeken wordt naar het aantal benodigde plannen en hun vorm.

5.2 Operationele prestaties

In het Besluit veiligheidsregio's zijn de zogenaamde basisvereisten crisismanagement geformuleerd. Deze basisvereisten vallen uiteen in de onderwerpen alarmering, op- en afschaling, leiding en coördinatie en informatiemanagement. Omdat ze helpen bij het ontwikkelen van een veerkrachtige organisatie, wil de Veiligheidsregio Groningen zoveel mogelijk voldoen aan de basisvereisten. In het onderstaande wordt gespecificeerd hoe de regio dit bewerkstelligt.

Alarmering

Het proces melding en alarmering vormt één van de kritische processen bij rampenbestrijding en crisisbeheersing. In het rapport 'De Staat van de rampenbestrijding' (2010) van de IOOV zijn enkele ontwikkelpunten voor de regio geformuleerd. Zo moest vastgelegd worden tot welk opschalingsniveau de meldkamer zelfstandig de crisisbeheersingsorganisatie mag alarmeren. Daarnaast moesten er afspraken gemaakt worden over het opvangen van uitval en overbelasting van de meldkamer. Tot slot diende de meldkamer snel na alarmering een eerste beeld kunnen schetsen over de aard en omvang van het betreffende incident. Het Directiebestuur Crisisbeheersing heeft reeds ingezet op het oplossen van deze aandachtspunten en betreft ook de komst van de Meldkamer Noord-Nederland daarbij. Over de voortgang wordt twee keer per jaar gerapporteerd.

Op- en afschaling

Voor een veerkrachtige organisatie als de Veiligheidsregio Groningen is een snelle opschaling van groot belang. Afspraken daarover zijn beschreven in het document 'Kaders voor de GRIP' en worden geborgd in het crisisplan. Uit het rapport De Staat van de rampenbestrijding van de IOOV blijkt dat de normtijden voor opkomst van een aantal onder-

⁷ De Regiegroep Crisismanagement heeft op 9 december 2010 ingestemd met deze notitie. De geformuleerde kaders zullen worden meegenomen bij de ontwikkeling van het regionaal crisisplan.

⁸ Deze notitie is vastgesteld tijdens de vergadering van de bestuurscommissie Regionale brandweer en GHOR van 4 februari 2005.

delen niet overeenkomen met de normen van het Besluit veiligheidsregio's. Tevens is een aantal opkomsttijden nog niet bestuurlijk vastgesteld. Deze punten worden meegenomen bij de ontwikkeling van het crisisplan. Daarbij moet worden opgemerkt dat de Veiligheidsregio Groningen reeds heeft aangegeven door de geografische inrichting van de regio niet overal aan de voorgeschreven opkomsttijden voor het Commando Plaats Incident (CoPI) te kunnen voldoen.⁹

Leiding en coördinatie

Het doel van leiding en coördinatie is het aansturen van de crisisorganisatie. De ontwikkeling van een veerkrachtige leiding en coördinatie wordt gerealiseerd door het voldoen, de opgeleid, getraind en geoefend hebben van de sleutelfunctionarissen die leiding moeten geven aan de verschillende multidisciplinaire teams. In paragraaf 5.3 wordt beschreven hoe dit wordt ingevuld.

Informatiemanagement

Met de invoering van het netcentrisch werken (zie hoofdstuk 7) verwacht de veiligheidsregio te voldoen aan alle in het Besluit veiligheidsregio's opgenomen bepalingen op het gebied van informatiemanagement. Daarbij wordt ook de inrichting van een sectie informatiemanagement binnen het Regionaal Operationeel Team meegenomen.

5.3 Competentiegericht opleiden en oefenen

Om te komen tot een veerkrachtige organisatie zet de veiligheidsregio de professional centraal. Er wordt vanuit gegaan dat opgeleide en geoefende (sleutel-)functionarissen (waaronder ook bestuurders) in verreweg de meeste situaties effectief handelen. Door het opleiden en oefenen te intensiveren, versterkt de regio de crisisparaatheid van haar medewerkers. De manier waarop dat gebeurt, is vastgelegd in het Beleidsplan multidisciplinair opleiden en oefenen 2010 – 2012. Voor het professionaliseren van de opleidingen is in 2010 de Crisisacademie ingericht. In de periode van het beleidsplan wordt dit verder bestendigd.

Trainingen en oefeningen worden onder meer gebaseerd op de competenties die voor een functie of team nodig zijn. Bij het inrichten van systeemoefeningen wordt bovendien nauw samengewerkt met de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid. Het streven is verder om professionals te volgen tijdens hun loopbaan, zodat ze in staat worden gesteld te blijven leren. Om dit mogelijk te maken wordt onderzoek gedaan naar de inrichting van een functionarisvolgsysteem.

5.4 Professionaliseren en specialiseren

In de vorige paragraaf is gesteld dat opgeleide en geoefende functionarissen in verreweg de meeste situaties effectief handelen. Naast het volgen van een opleiding en het deelnemen aan oefeningen is vooral het hebben van ervaring daarvoor cruciaal. Dr. Menno van Duin constateert in zijn lectorale rede dat zich in Nederland 'jaarlijks enkele honderden 'incidenten en andersoortige (dreigende) minicrises' voordoen. Deze incidenten worden gemanaged door 'vele honderden, zo niet duizenden' leidinggevendenden. Dit komt hun ervaring niet ten goede. Van Duin pleit daarom voor verdergaande professionalisering en specialisatie. De Veiligheidsregio Groningen onderschrijft deze mening, want beschouwt ervaren medewerkers als belangrijke randvoorwaarde om te komen tot veerkracht. De komende planperiode zet de regio dan ook in op verdere professionalisering en specialisatie door waar mogelijk regiopools en expertteams (zie bijlage 2) in te richten.

5.5 Samenwerken met crisispartners

Recente incidenten hebben uitgewezen dat de impact van moderne crises op de samenleving groot kan zijn. Samenwerking met crisispartners (zie bijlage 2) is daarom cruciaal geworden. De komende jaren verstevigt de veiligheidsregio de relatie met deze crisispartners door samenwerkingsconvenanten af te sluiten, regelmatig samen te oefenen en uitwisseling van kennis te stimuleren. Dit alles met als doel om een vlekkenloze samenwerking te garanderen op het moment dat het er écht om gaat. Om de contacten te

⁹ Monodisciplinaire opkomsttijden van de betrokken partijen zijn opgenomen in de eigen planvorming. Een voorbeeld daarvan is het Regionaal Repressief Dekkingsplan (RRDP) van de brandweer.

stroomlijnen (en gestructureerd te kunnen netwerken) is binnen het Veiligheidsbureau accountmanagement ingericht.

5.6 Crisiscommunicatie

Recente incidenten hebben uitgewezen dat de effectiviteit van de incidentbestrijding lang niet altijd parallel loopt met de beleving in de samenleving. Het blussen van een brand kan technisch perfect verlopen, maar de onrust onder omwonenden kan tegelijkertijd enorm zijn. Effectieve crisiscommunicatie helpt bij het duiden van het incident, het kanaliseren van gevoelens in de samenleving en het creëren van vertrouwen in de overheid.

Deze constatering hebben ertoe geleid dat de Veiligheidsregio Groningen al geruime tijd investeert in crisiscommunicatie. De komende jaren wordt die investering inhoudelijk verder uitgebouwd door nadrukkelijk de verbinding te leggen met risicocommunicatie. Op die manier kunnen inwoners van de regio snel worden voorzien van (voorbereide) handelingsperspectieven. Bijkomend effect van deze koppeling met risicocommunicatie is het feit dat de veiligheidsregio wordt gestimuleerd om te handelen zoals aangekondigd.

Crisiscommunicatie vereist niet alleen inhoudelijk de juiste boodschap, maar ook snelheid van handelen. Onderzocht wordt in hoeverre nieuwe (social) media – zoals Twitter, Burgernet en NL-Alert - daarbij behulpzaam kunnen zijn. Tot slot wordt organisatorisch ingezet op de ontwikkeling van het regionaal actiecentrum communicatie, het inzetten van expertteams en het competentiegericht opleiden en oefenen van sleutelfunctionarissen crisiscommunicatie. Dit alles wordt opgenomen in de Visie Crisiscommunicatie 2011-2014 en het bijbehorende werkplan.

5.7 Meldkamer Noord-Nederland

Eind 2011 wordt de Meldkamer Noord-Nederland operationeel. Dit betekent dat in 2011 hard gewerkt wordt aan de harmonisatie van diverse processen en procedures in de drie noordelijke provincies. Dit kan – bijvoorbeeld doordat er op onderdelen anders gewerkt wordt – ook gevolgen hebben voor de multidisciplinaire incidentbeheersing in Groningen. Daarom wordt gedurende de planperiode periodiek geëvalueerd in hoeverre de dienstverlening van en samenwerking met de meldkamer bijdraagt aan de veerkrachtige organisatie die de Veiligheidsregio Groningen wil zijn. Waar nodig wordt dan bijgestuurd.

5.8 Veilig werken

De Veiligheidsregio Groningen vindt geweld of agressie tegen hulpverleners volstrekt onacceptabel. De regio zoekt daarom aansluiting bij het programma Veilige Publieke Taak van de rijksoverheid. Kern van dit programma: agressie en geweld tegen hulpverleners voorkomen en daders aanpakken.

5.9 Beleidsrealisatie

In onderstaande tabel worden de concrete activiteiten in het kader van incidentbeheersing op een rijtje gezet.

Activiteit	§	Jaar
Ontwikkelen regionaal crisisplan (o.b.v. referentiekader).	5.1	2011
Onderzoek naar aantal benodigde aanvullende operationele (rampbestrijdings-) plannen en hun vorm.	5.1	2012
Voldoen aan basisvereisten crisismanagement (oplossen aandachtspunten zoals geformuleerd in Staat van de rampenbestrijding).	5.2	2012
Uitvoeren beleidsplan multidisciplinair opleiden en oefenen 2010-2012.	5.3	2011, 2012
Stimuleren van professionalisering en specialisatie door waar mogelijk regiopools en expertteams in te richten.	5.4	2013
Intensiveren samenwerking met crisispartners (netwerken).	5.5	2012
Ontwikkelen Visie (en werkplan) Crisiscommunicatie 2011-2014.	5.6	2011
Uitvoeren werkplan Crisiscommunicatie 2011-2014.	5.6	Continu
Evalueren samenwerking Meldkamer Noord-Nederland.	5.7	2012, 2014
Aansluiten bij programma Veilige Publieke Taak.	5.8	2012

6 Herstel

Herstel betreft het geheel van maatregelen om na een incident te komen tot een terugkeer naar de normale situatie. In de herstelfase onderscheidt de regio drie clusters van activiteiten: het feitelijk organiseren van 'de wederopbouw', het ondersteunen van het bestuur en het bijstellen van beleid. Herstel moet beschouwd worden als een proces dat al begint in de preparatieve fase en kan voortduren tot ver na de ramp of crisis.

6.1 Organiseren van het herstel

Het doel van de incidentbeheersing is het creëren van een stabiele situatie. Het doel van herstel is eerst en vooral de terugkeer naar de normale situatie. Met de term herstel wordt duidelijk dat het gaat om meer dan alleen nazorg aan de bevolking; het betreft de wederopbouw in de breedste zin van het woord.

Voor herstel wordt 'in den lande' ook wel de term nafase gehanteerd. Kenniscentrum Impact – dat een modelplan voor de nafase ontwikkelde – definieert die nafase als:

Het bevorderen van veerkracht van getroffenen, het opheffen dan wel voorkomen en/of beperken van (blijvende) problemen of schade op lichamelijk, geestelijk en maatschappelijk terrein en gericht op het herstel van getroffenen d.m.v. het (doen) verlenen van medische nazorg (zowel lichamelijk als psychisch), maatschappelijke nazorg (psychosociale nazorg; geestelijke begeleiding/pastorale nazorg; administratieve en juridische nazorg; financieel-economische nazorg), het controleren van het verlenen van nazorg en het bewaken van de kwaliteit van de verleende nazorg.

Ervaringen met rampen hebben uitgewezen dat de nafase zich niet beperkt tot de periode vlak na een incident, maar nog lang daarna kan voortduren. Voorbereiding is dus noodzakelijk. Tegelijkertijd kan niet anders dan geconstateerd worden dat het herstel in potentie een zeer breed spectrum aan activiteiten – en per incident verschillende zwaartepunten - met zich meebrengt. Het herstel laat zich daardoor moeilijk in een plan of draaiboek vangen. Om een goede aanpak van de nafase te bewerkstelligen moet veerkracht dus worden gestimuleerd.

Om dat te bereiken moet het binnen de crisisorganisatie eerst en vooral helder zijn welke impact een incident op betrokkenen kan hebben. Dit stimuleert de 'sense of urgency' zodra de nafase zich aandient. Professionals moeten daar dus op getraind worden. Daarnaast is het erg belangrijk dat de in potentie bij de nafase betrokken partijen elkaar al in de voorfase leren kennen. Dat scheelt zoeken en aftasten en dus tijdsverlies. Het organiseren van bijvoorbeeld netwerkbijeenkomsten kan behulpzaam zijn bij de nadere kennisgeving tussen betrokkenen.

Verder kan op hoofdlijnen wel degelijk een aantal basisstappen voor het herstel worden geformuleerd. Door die stappen na een incident te volgen passeren alle potentiële aandachtspunten de revue en kan de nafase voortvarend en flexibel worden opgepakt. Kenniscentrum Impact biedt hiervoor in haar modelplan Nafase een goed kader dat vertaald kan worden naar de situatie in de regio Groningen. Het is belangrijk daarbij zoveel als mogelijk aan te sluiten bij reguliere processen.

"Als de vuurwerkramp zich vandaag zou voordoen, zou alles wéér anders lopen. Een aantal patronen blijft wel gelijk, maar er zullen ook altijd dingen zijn die anders lopen. Al is het alleen al omdat je met mensen te maken hebt. Het afbreukrisico is te groot om te denken dat je het wel even oplost op basis van je ervaring. Iedere ramp is wat dat betreft anders. Dus blijf alert."
Jan Mans, oud-burgemeester van Enschede (in: 'Als dat maar goed gaat', bestuurlijke ervaringen met crises. 2005)

6.2 Ondersteunen van het bestuur

Wanneer een grote crisis de regio treft, ligt de focus in eerste instantie op de (operationele) bestrijding, maar reeds in deze periode worden ook beslissingen genomen die gevolgen kunnen hebben voor de herstelfase. Het is in het bijzonder een verantwoordelijkheid van bestuurders om hier op te anticiperen.

Er is geen absolute grens te trekken tussen de bestrijdingsfase en de herstelfase. Wel zal de druk in de loop van het incident steeds meer verschuiven van operationele processen naar bestuurlijke processen. De bestuurlijke druk krijgt met name vorm doordat vaak vele externe onderzoeken – van bijvoorbeeld de Onderzoeksraad voor de Veiligheid, de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) en Arbeidsinspectie - worden gestart naar de oorzaken en bestrijding van het incident. Ook de gemeenteraad zal in die gevallen vragen om informatie en verantwoording.

Zorgvuldige coördinatie van die onderzoeken en advisering van het betrokken bestuur daarover is van groot belang. De Veiligheidsregio Groningen gaat daarom onderzoeken op welke manier dit robuust kan worden georganiseerd.

6.3 Leren van rampen en crises

In 2010 is de evaluatiesystematiek 'Evalueren in Groningen' vastgesteld. Hierin wordt beschreven hoe GRIP-incidenten geëvalueerd worden, wat er geëvalueerd wordt en wie daarbij een rol spelen. Met de evaluatiesystematiek wordt het volgende beoogd:

- leren van de multidisciplinaire inzet bij GRIP-incidenten zodat de samenwerking hierin wordt verbeterd en geborgd;
- verbeteren en borgen van de kwaliteit van multidisciplinaire evaluatieverslagen;
- verkrijgen van eenduidigheid in evaluaties om de multidisciplinaire samenwerking bij verschillende GRIP-incidenten goed te kunnen vergelijken.

Vanuit de systematiek voor het multidisciplinair evalueren van GRIP-incidenten is een evaluatorenpool gevormd voor het uitvoeren van evaluaties van GRIP-incidenten. De evaluatoren die deel uitmaken van de pool werken zelfstandig aan evaluaties van GRIP-incidenten en/of multidisciplinaire oefeningen. Zij verzamelen de informatie, waarbij de CoPI-leden/deelnemers aan de oefening hun input geven. De evaluatoren analyseren deze informatie, waarbij ze aanbevelingen en actiepunten formuleren. Vanaf GRIP 2 wordt een evaluatieteam gevormd, waarin de evaluator zitting heeft en waarvan één van de coördinerend gemeentesecretarissen voorzitter is.

Om te monitoren of actiepunten daadwerkelijk worden opgepakt - en dus of de veiligheidsregio leert - heeft de regio de beschikking over een volgsysteem. Hierin worden alle actiepunten opgenomen. Periodiek wordt met actiehouders uit de kolommen afgestemd in hoeverre actiepunten zijn opgepakt. Er wordt in zijn algemeenheid naar gestreefd om jaarlijks de nog openstaande actiepunten af te ronden. Eind 2011 wordt geëvalueerd welke bijdrage de hiervoor beschreven systematiek levert aan het lerend vermogen van de organisatie. Indien nodig wordt er bijgestuurd.

6.4 Beleidsrealisatie

In onderstaande tabel worden de concrete activiteiten in het kader van herstel op een rijtje gezet.

Activiteit	§	Jaar
Stimuleren van veerkracht in de nafase: het trainen van de crisisorganisatie op de impact van incidenten, organiseren van netwerkbijeenkomsten van bij de nafase betrokken partijen, op hoofdlijnen formuleren van basisstappen voor de nafase.	6.1	2011
Ontwikkelen multidisciplinaire afspraken over samenwerking in de nafase.	6.1	2012
Onderzoeken op welke manier coördinatie van onderzoeken en advisering van bestuur in de nafase robuust kan worden georganiseerd.	6.2	2012
Afronden nog openstaande actiepunten uit het volgsysteem.	6.3	2011 - 2014
Evalueren multidisciplinaire evaluatiesystematiek en zonodig bijsturen.	6.3	2011

7 Informatiemanagement

Het risicoprofiel en diverse evaluaties van rampen hebben laten zien dat het tijdig beschikbaar hebben van de juiste kwaliteit en kwantiteit aan informatie cruciaal is voor een efficiënte en effectieve hulpverlening. De verschillende diensten hebben bij de ontwikkeling van het risicoprofiel aangegeven dat vooral op dit punt verbetering haalbaar én nodig is om effecten van incidenten zoveel mogelijk te beperken. Het gaat hierbij om informatie op operationeel, tactisch en strategisch niveau, en de uitwisseling van informatie tussen deze niveaus.

7.1 Informatie delen voor, tijdens en na incidenten

De Veiligheidsregio Groningen vindt een goede informatievoorziening noodzakelijk. De veiligheidsregio wil namelijk – zoals hiervoor beschreven – op een duidelijke manier communiceren met haar inwoners over de bijdrage die zij kan leveren aan de veiligheid in de regio. Dit is echter alleen mogelijk als informatie zowel voor, tijdens als na incidenten snel en eenvoudig binnen de organisatie beschikbaar is. Deze informatie dient namelijk als input voor bijvoorbeeld de risico- en crisiscommunicatie.

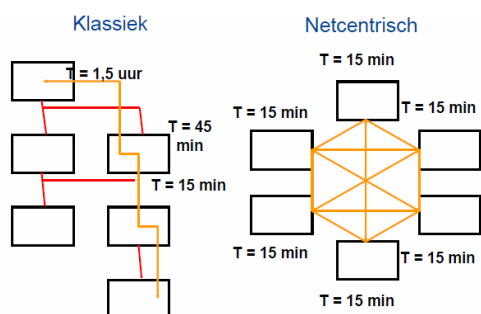
De interne beschikbaarheid van informatie wordt bevorderd door gegevens digitaal te ontsluiten via een robuuste infrastructuur. Uitgangspunt daarbij is dat informatie slechts één keer worden vastgelegd. Een geldend principe is dat informatie bij de bron gehaald wordt en ook daar beheerd wordt. De breng- en haalplicht tussen partners is een vanzelfsprekendheid. Bovendien geldt voor het delen van die informatie het principe 'ja, tenzij'.

De komende jaren werkt de Veiligheidsregio Groningen aan de invoer van werk- en beheersafspraken waarmee het ontsluiten van multidisciplinaire informatie in alle fasen van de veiligheidsketen transparant wordt georganiseerd. Om deze afspraken ook technisch haalbaar te maken wordt zoveel mogelijk aangesloten bij bestaande systemen.

7.2 Netcentrisch werken tijdens incidenten

We leven in een informatiemaatschappij. Dit betekent dat een incident onmiddellijk leidt tot een veelheid aan openbare informatie via internet, televisie, radio, Twitter, et cetera. De snelheid waarmee dit gepaard gaat is met geen systeem te evenaren. Tegelijkertijd heeft de Veiligheidsregio Groningen al geruime tijd geleden geconstateerd dat de multidisciplinaire teams nog niet over de actuele gedeelde informatie beschikken die nodig is om het multidisciplinair optreden effectief en gecoördineerd aan te sturen. De veiligheidsregio werkt daarom hard aan de invoering van informatiemanagement via de netcentrische werkwijze.

De netcentrische werkwijze maakt het mogelijk om ten tijde van een incident snel te komen tot een eenduidig en binnen de hele crisisorganisatie gedeeld totaalbeeld van de situatie. Dit gedeelde totaalbeeld dient als basis voor de te nemen besluiten en de in te zetten acties. Werd informatie 'vroeger' nog via hiërarchische lijn gedeeld, de netcentrische werkwijze kent een netwerkbenadering. Het totaalbeeld komt hierdoor sneller tot stand, wat de besluitvorming en slagkracht - en dus de veerkracht - van de crisisorganisatie ten goede komt. Onderstaand figuur illustreert het verschil tussen de klassieke en netcentrische manier van informatiemanagement.



Figuur 3: klassiek en netcentrisch informatiemanagement

Doel van het project netcentrisch werken is het inrichten, afstemmen en operationaliseren van de netcentrische manier van werken met behulp van het Landelijk Crisis Management Systeem (LCMS). Conform planning zal de netcentrische werkwijze in 2011 ingevoerd worden. Daarna zal informatiemanagement tijdens incidenten verder vervolmaakt moeten worden. De verwachting is dat dit nog enkele jaren in beslag zal nemen. Om het 'slijpen' aan de nieuwe werkwijze gestructureerd op te pakken, wordt het netcentrisch werken de komende planperiode periodiek geëvalueerd.

Het is daarbij van belang te beseffen dat tijdens incidenten - ongeacht welk systeem of welke werkwijze er ook wordt geïntroduceerd - altijd in meer of mindere mate sprake zal zijn van 'informatieonzekerheid'. Verder is het een werkerrein dat zich zeer snel ontwikkelt. Een goed voorbeeld van die snelle ontwikkeling is de opkomst van de sociale media. Op deze en andere ontwikkelingen zal continu ingespeeld moeten worden.

7.3 Beleidsrealisatie

In onderstaande tabel worden de concrete activiteiten in het kader van informatiemanagement op een rijtje gezet.

Activiteit	§	Jaar
Werk- en beheersafspraken maken waarmee het ontsluiten van multidisciplinaire informatie in alle fasen van de veiligheidsketen transparant wordt georganiseerd.	7.1	2012
Invoeren informatiemanagement (netcentrische werkwijze) tijdens incidenten.	7.2	2011
Evalueren netcentrische werkwijze.	7.2	2012

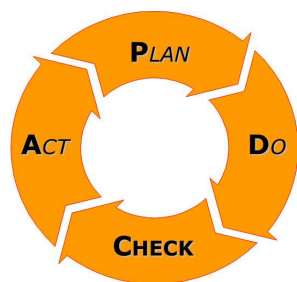
8 Kwaliteitszorg

Binnen de Veiligheidsregio Groningen werken diverse partijen in netwerkverband samen. Om te kunnen behoren tot het 'linker rijtje' is het enthousiasmeren en stimuleren van die samenwerking van groot belang. Echter, een volwassen systeem vereist ook dat er gestuurd wordt op basis van concrete resultaten. Alleen op die manier kan er geleerd worden en blijft de organisatie zich ontwikkelen. Een volwaardig kwaliteitszorgsysteem is daarvoor cruciaal. Dit hoofdstuk behandelt enkele uitgangspunten voor de kwaliteitszorg in de regio Groningen. Op basis daarvan wordt een werkplan kwaliteitszorg ontwikkeld, dat nadrukkelijk een praktische insteek krijgt.

8.1 Uitgangspunten

Kwaliteitszorg richt zich op het optimaliseren van de prestaties van de organisatie, om te kunnen voldoen aan de verwachtingen van 'de klant' en de eigen professionele standaarden. Daarnaast is de veiligheidsregio volgens de Wet veiligheidsregio's verplicht haar kwaliteitsstreven te organiseren.

De Veiligheidsregio Groningen is een samenwerkingsverband tussen verschillende partijen. Kwaliteitszorg staat daarom in het teken van 'samen werken aan kwaliteit'. Een ieder vormt daarbij, letterlijk en figuurlijk, een radertje in het grotere geheel. Doordat kwaliteit binnen de veiligheidsregio betrekking heeft op de prestaties van een multidisciplinair systeem, kan dit niet binnen één organisatie belegd en aangestuurd worden. Het organiseren van de kwaliteit van de prestaties van een veiligheidsregio vraagt dan ook om nauwkeurige aansturing. Dit start bij het uitstippelen van een beleid dat krachtig en tegelijk simpel moet zijn om mee te werken voor de gehele veiligheidsregio. Bovendien moet het multidisciplinaire beleid te koppelen zijn met de activiteiten van de kolommen op het gebied van kwaliteitszorg.



Figuur 4 : de PDCA-cyclus

In de visie van de regio op kwaliteitszorg staat de PDCA-cyclus centraal. Deze cirkel, ook wel de Deming-cirkel, is alom bekend en simpel toe te passen op verschillende niveaus binnen en tussen organisaties. Het is een krachtige methode voor het borgen van kwaliteit in organisaties die kan functioneren naast én in aansluiting op bestaande (monodisciplinaire) systemen. De PDCA-cyclus is zichtbaar in het werken van de Veiligheidsregio Groningen én is 'rond'; alle fasen van de cyclus worden doorlopen.

8.2 Doelstellingen

In deze paragraaf wordt toegelicht hoe kwaliteitszorg wordt vertaald in concrete doelstellingen, verdeeld in een viertal stappen. Deze stappen moeten worden gezet om de PDCA-cyclus goed in te richten. Bij elke stap wordt de corresponderende schakel uit de Deming-cirkel vermeld.

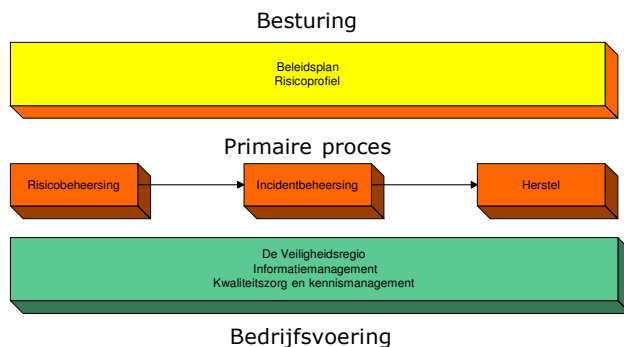
Stap 1: Inzicht in beleid (PLAN)

Voor het goed kunnen uitvoeren van kwaliteitszorg is het belangrijk te weten op welk kwaliteitsniveau de Veiligheidsregio nu is én hoe ver dat verwijderd is van het kwaliteitsstreven. Het kwaliteitsstreven is enerzijds te vinden in de wetgeving: 'Op welk niveau *moeten* we als veiligheidsregio wettelijk gezien presteren?'. Anderzijds staat het kwaliteitsstreven beschreven in het beleid: 'Op welk niveau *willen* we als veiligheidsregio presteren?' De eerste stap voor kwaliteitszorg is dan ook het vertalen van wetgeving en beleid naar concrete afspraken over het kwaliteitsniveau.

Stap 2: Inzicht in processen (DO)

Een goed inzicht in de processen slaat een brug tussen het gewenste kwaliteitsniveau en de prestaties van de veiligheidsregio. Processen zijn ketens van activiteiten. Deze activiteiten zijn logisch geordend en gericht op het bereiken van resultaten (output). Voor elk proces kan een eigenaar aangewezen worden. Deze proceseigenaren zijn verantwoordelijk voor (de kwaliteit van) het resultaat.

Voor de Veiligheidsregio Groningen is het onderstaande hoofdprocesmodel op te stellen. Daarbij moet worden opgemerkt dat onder elk hoofdproces weer subprocessen kunnen 'hangen'.



Figuur 5: het hoofdprocesmodel voor kwaliteitszorg

Stap 3: Inzicht in prestaties (CHECK)

Om te kunnen sturen hebben de proceseigenaren informatie nodig over de gewenste resultaten van hun processen. Deze prestatie-indicatoren worden bepaald op basis van het kwaliteitsstreven van de veiligheidsregio (wat *moeten* we en wat *willen* we). Daarnaast kan een proceseigenaar zelf indicatoren benoemen voor het kwaliteitsniveau van het proces. Het landelijke systeem voor prestatiemeting Aristoteles (zie bijlage 2) zal hierbij een belangrijke rol spelen.

Stap 4: Handelen naar prestaties (ACT)

De CHECK-fase blijft slechts een 'theoretische exercitie' wanneer de ACT-fase onvoldoende ingericht is en onvoldoende borging kent. De ACT-fase gaat over het daadwerkelijk handelen naar de prestaties van de veiligheidsregio. Deze fase kent een aantal (grote) uitdagingen:

- Het creëren van een (organisatie-)cultuur die handelen naar prestaties ondersteunt.
- Het juist vertalen van de in de CHECK-fase verzamelde gegevens en informatie naar sturingsinformatie en naar de juiste kennis om de prestaties van de veiligheidsregio te verbeteren. Soms kan het sturen op een norm een ongewenst effect hebben. Een voorbeeld: bij de fictieve indicator 'aantal bedrijfsongevallen' is de norm op niveau X gesteld. Als ernaar gestreefd wordt de score zo laag mogelijk te houden, kan dat er onbedoeld voor zorgen worden dat niet alle ongevallen gemeld worden. Dit vraagt om betrokkenheid van de juiste functionarissen bij de rapportages.

In het nog te ontwikkelen werkplan kwaliteitszorg van de Veiligheidsregio Groningen wordt op praktische wijze invulling gegeven aan de kwaliteitszorg binnen de regio Groningen.

8.3 Beleidsrealisatie

In onderstaande tabel worden de concrete activiteiten in het kader van kwaliteitszorg op een rijtje gezet.

Activiteit	§	Jaar
Ontwikkelen werkplan kwaliteitszorg 2011-2014	8.2	2011
Uitvoeren werkplan kwaliteitszorg	8.2	2011 - 2014

9 Tot besluit

In de vorige hoofdstukken is aangegeven welke richting de Veiligheidsregio Groningen de komende jaren wil inslaan. Concrete activiteiten moeten ervoor zorgen dat deze koers wordt ingezet en vastgehouden. In onderstaand overzicht wordt aangegeven op welk moment de in de vorige hoofdstukken benoemde activiteiten moeten zijn afgerond. Het biedt daarmee een goede basis voor de jaarplannen. Over de voortgang van de activiteiten wordt jaarlijks gerapporteerd. Als onderdeel van deze rapportages zal ook aangegeven worden in hoeverre de uitgevoerde activiteiten hebben bijgedragen aan het bereiken van de veerkrachtige en duidelijke organisatie die de Veiligheidsregio Groningen voor haar inwoners wil zijn...

Activiteit	§	2011	2012	2013	2014
Risicoprofiel					
Ervoor zorgen dat de gemeenten structureel de benodigde informatie aanleveren aan de provincie voor het beheer van de risicokaart.	3.1	X			
Actualiseren risicoprofiel; monitoring van het risicobeeld en indien nodig nemen van extra maatregelen om risico's te verkleinen.	3.2		X	X	
Uitwerken van een viertal nader te bepalen scenario's.	3.3	X	X	X	X
Risicobeheersing					
Ontwikkelen multidisciplinair proactief en preventief veiligheidsbeleid.	4.1			X	
Multidisciplinaire samenwerking bij toezicht en handhaving, aansluiten bij ontwikkeling Regionale uitvoeringsdienst.	4.2	n.t.b.			
Ontwikkelen multidisciplinair evenementenbeleid.	4.3	X			
Ontwikkelen werkplan risicocommunicatie 2011 - 2014.	4.4	X			
Uitvoeren werkplan risicocommunicatie 2011-2014.	4.4	X	X	X	X
Incidentbeheersing					
Ontwikkelen regionaal crisisplan (o.b.v. referentiekader).	5.1	X			
Onderzoek naar aantal benodigde aanvullende operationele (rampbestrijdings-) plannen en hun vorm.	5.1		X		
Voldoen aan basisvereisten crisismanagement (oplossen aandachtspunten zoals geformuleerd in Staat van de rampbestrijding).	5.2		X		
Uitvoeren beleidsplan multidisciplinair opleiden en oefenen 2010-2012.	5.3	X	X		
Stimuleren van professionalisering en specialisatie door waar mogelijk regiopools en expertteams in te richten.	5.4			X	
Intensiveren samenwerking met crisispartners (netwerken)	5.5		X		
Ontwikkelen Visie (en werkplan) Crisiscommunicatie 2011-2014.	5.6	X			
Uitvoeren werkplan Crisiscommunicatie 2011-2014.	5.6	X	X	X	X
Evalueren samenwerking Meldkamer Noord-Nederland.	5.7		X		X
Aansluiten bij programma Veilige Publieke Taak.	5.8		X		
Herstel					
Stimuleren van veerkracht in de nafase: het trainen van de crisisorganisatie op de impact van incidenten, organiseren van netwerkbijeenkomsten van bij de nafase betrokken partijen, op hoofdlijnen formuleren van basisstappen voor de nafase.	6.1	X			
Ontwikkelen multidisciplinaire afspraken over samenwerking in de nafase.	6.1		X		
Onderzoeken op welke manier coördinatie van onderzoeken en advisering van bestuur in de nafase robuust kan worden georganiseerd.	6.2		X		
Afronden nog openstaande actiepunten uit het volgsysteem.	6.3	X	X	X	X
Evalueren multidisciplinaire evaluatiesystematiek en zonodig bijsturen.	6.3	X			
Informatiemanagement					
Werk- en beheersafspraken maken waarmee het ontsluiten van multidisciplinaire informatie in alle fasen van de veiligheidsketen transparant wordt georganiseerd.	7.1		X		
Invoeren informatiemanagement (netcentrische werkwijze) tijdens incidenten.	7.2	X			
Evalueren netcentrische werkwijze.	7.2		X		
Kwaliteitszorg					
Ontwikkelen werkplan kwaliteitszorg 2011-2014.	8.2	X			
Uitvoeren werkplan kwaliteitszorg.	8.2	X	X	X	X

Bijlage 1: monodisciplinaire plannen

Plan	Vastgesteld d.d.
Organisatieplan Regionale brandweer Groningen 2009 - 2012	26 juni 2009
Organisatieplan GHOR	24 juni 2005
Organisatieplan Gemeentelijke Kolom Groningen 2011 - 2014	21 januari 2011
'Op weg naar Gronings goud' Beleids- en verbeterplan Regiopolitie Groningen 2008 - 2011	17 december 2007
Calamiteitenplan waterschap Hunze en Aa's	29 oktober 2010
Calamiteitenplan waterschap Noorderzijlvest	10 september 2008

Bijlage 2: gebruikte afkortingen en begrippen

Afkortingen

CoPI	Commando Plaats Incident
GHOR	Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio
GRIP	Gecoördineerde Regionale Incidentenbestrijdingsprocedure
IOOV	Inspectie Openbare Orde en Veiligheid
LCMS	Landelijk Crisismanagementsysteem
NAP	Normaal Amsterdams Peil
PDCA	Plan-Do-Check-Act
Wvr	Wet veiligheidsregio's

Definities

Aristoteles

Aristoteles is het project om te komen tot prestatie meting en –verantwoording in de Veiligheidsregio's. In het project is een instrument ontwikkeld met een selectie van prestatie-indicatoren voor vijf domeinen: Brandweer, GHOR, Meldkamer, Rampenbestrijding & Crisisbeheersing en Bedrijfsvoering. Daarnaast zijn er twee sets van indicatoren gemaakt voor de Veiligheidsdirectie en het Veiligheidsbestuur.

Crisispartners

De veiligheidsregio werkt met diverse 'externe' partijen nauw samen. Deze partijen worden aangeduid als crisispartners. Een goed voorbeeld van crisispartners zijn private partijen die door hun essentiële functie in de samenleving, hun expertise en capaciteiten een belangrijke rol kunnen spelen bij de crisisbeheersing. Hierbij kan gedacht worden aan: ziekenhuizen, de Koninklijke Nederlandse Reddingsmaatschappij (KNRM), de Koninklijke Nederlandse Bond tot het Redden van Drenkelingen (KNBRD), ProRail, de Nederlandse Spoorwegen en andere bedrijven binnen de vitale sectoren zoals nutsbedrijven (energie, gas), drinkwaterbedrijven en de (petro-)chemische industrie. De veiligheidsregio rekent ook de buurregio's en buurland Duitsland tot haar crisispartners.

Expertteam

Regionaal samengesteld team dat uitvoering geeft aan een deelproces in de rampenbestrijding. Dit team wordt indien nodig aangevuld met functionarissen uit de incidentgemeente om lokale kennis te garanderen.

Hoofdstructuur

De hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing bestaat volgens het Besluit veiligheidsregio's uit de meldkamer, het Commando Plaats Incident (CoPI), het Regionaal Operationeel Team (ROT), het Gemeentelijk Beleidsteam (GBT) of het Regionaal Beleidsteam (RBT) en het team bevolkingszorg.

Regiopool

Een groep professionals uit de regio die (op basis van kanspiket) gezamenlijk de invulling van een bepaalde functie in de rampenbestrijding garanderen.

Resource management

Het geheel van activiteiten ten behoeve van personele, materiële en facilitaire voorzieningen ten tijde van de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Voorbeelden hiervan zijn de verbindingen ten tijde van een crisis en het organiseren van aflossing en bijstand.