

Referentiekader Netcentrische Crisisbeheersing 2025

Informatiegestuurd optreden in het netwerk van de crisisbeheersing





Nederlands Instituut Publieke Veiligheid
Postbus 7010
6801 HA Arnhem
Kemperbergerweg 783, Arnhem
www.nipv.nl
info@nipv.nl
088 274 74 00

Colofon

Titel: Referentiekader Netcentrische Risico- en Crisisbeheersing 2025
Datum: Mei 2025
Versie: 2.0
Auteurs: Willem Treurniet (red.)

Dit referentiekader is geschreven door de adviseurs netcentrisch werken bij het NIPV en vastgesteld door de Vakraad risico- en crisisbeheersing, de Raad van Commandanten en Directeuren Veiligheidsregio's en het Veiligheidsberaad.

De samenstellers hebben de grootst mogelijke zorg aan de inhoud van deze uitgave besteed. Aan de inhoud kunnen echter geen rechten worden ontleend en de samenstellers aanvaarden geen enkele aansprakelijkheid die zou kunnen voortvloeien uit de inhoud van deze uitgave.

Overname van informatie uit deze publicatie wordt aangemoedigd, mits met bronvermelding.

Inhoud

| | |
|---|-----------|
| Samenvatting | 4 |
| 1. Inleiding | 7 |
| 1.1 Context: referentiekader voor het hele veiligheidsnetwerk | 7 |
| 1.2 Uitdagingen | 9 |
| 1.3 Wat is netcentrisch werken? | 11 |
| 1.4 Waarom netcentrisch werken? | 13 |
| 2. Principes | 14 |
| 2.1 ordeels en besluitvorming | 15 |
| 2.2 De beelden zijn actueel en gedeeld | 17 |
| 2.3 Op de beelden wordt regie gevoerd | 19 |
| 2.4 Informatie-ondersteunde samenwerking vraagt professionaliteit | 21 |
| 3. Kernbegrippen | 22 |
| 3.1 Beelden | 22 |
| 3.2 Informeren en communiceren | 24 |
| 3.3 Informatiemanagement en datamanagement | 26 |
| 4. Paradoxen | 29 |
| 5. Implementatie netcentrisch werken | 31 |
| 5.1 Veranderproces | 31 |
| 5.2 Intensiteitsmodel netcentrisch werken | 33 |
| 6. Evaluatiekader | 36 |
| 7. Begrippenlijst | 37 |
| Bijlage 1 Literatuur | 41 |
| Bijlage 2 Evaluatiecriteria | 42 |
| Bijlage 3 Netcentrisch werken en de Wet Open Overheid | 56 |

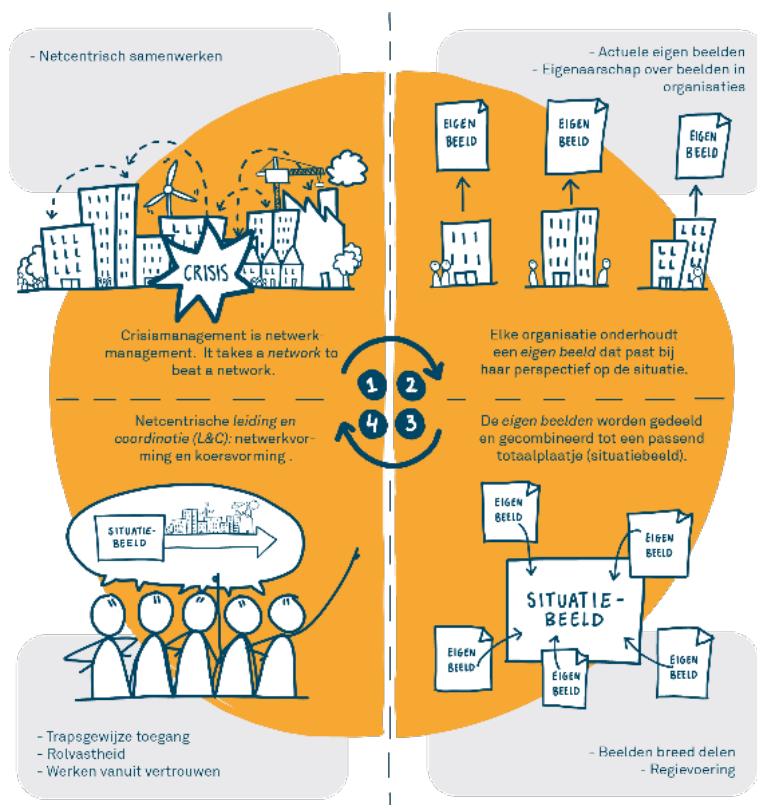
Samenvatting

Inhoud van dit hoofdstuk

- > de **definitie** van netcentrisch werken
- > de **relevantie** van het referentiekader
- > het **wat** en **waarom** van netcentrisch werken

Wat is netcentrisch werken?

De oorzaken of effecten van een veiligheidsincident overstijgen al snel de grenzen van organisaties en sectoren. Om de maatschappelijke impact van een (dreigende) crisis te beperken is het noodzakelijk om een brede kijk op crisismanagement en veiligheid toe te passen. Netcentrisch werken is hier een effectieve werkwijze voor gebleken. In dit referentiekader wordt deze manier van werken verder toegelicht.



Aan de hand van een viertal kwadranten kan in een notendop de essentie van netcentrisch werken weergegeven worden. Risico's en crises zijn netwerkfenomenen die over het algemeen met een netwerk van samenwerkende organisaties worden aangepakt. In het eerste kwadrant staan gezamenlijke doelen en onderlinge afhankelijkheden dan ook centraal. Vervolgens wordt in het tweede kwadrant weergegeven dat binnen het netwerk ieder team een eigen beeld onderhoudt dat past bij het perspectief en de verantwoordelijkheden van dat team. Deze eigen beelden worden in het derde kwadrant vervolgens binnen het netwerk gedeeld en gecombineerd tot een passend totaalplaatje: het situatiebeeld. Tot slot gaat het laatste kwadrant over leiding en coördinatie binnen het netwerk.



Wat levert de toepassing van deze werkwijze in de praktijk op?

Het referentiekader is relevant voor alle organisaties die een vitaal belang in de samenleving behartigen en heeft als waarde dat al deze organisaties vanuit een gemeenschappelijk referentiekader generiek (blijven) werken. De netcentrische werkwijze biedt uiteindelijk ondersteuning aan operationeel, tactisch en strategisch leidinggevend in hun rol binnen risico- en crisismanagement. Op basis van het actueel gedeelde beeld kan onder andere het BOB-proces sneller worden doorlopen en wordt het proces van risico- en crisiscommunicatie ondersteund.

Principes van netcentrisch werken

Voor de toepassing van netcentrisch werken is een tiental principes opgesteld. Deze worden binnen iedere netcentrisch werkende organisatie toegepast, maar bieden deze organisaties voldoende ruimte om hier zelf invulling aan te geven. De tien principes worden in hoofdstuk twee verder toegelicht.

Begrippen

Naast de tien principes staan er ook een aantal begrippen en concepten centraal bij netcentrisch werken. Beelden zijn in deze werkwijze erg belangrijk. Zo bevat het startbeeld beknopte informatie over de aard, omvang en locatie van het incident of de dreiging. Vervolgens wordt op basis van eigen beelden een situatiebeeld opgesteld en vormen deze samen het totaalbeeld.

Rondom de betrokkenheid en het informeren van een partner bij een incident zijn er verschillende detailniveaus te bepalen. In toenemende mate van betrokkenheid en urgentie worden de volgende niveaus onderscheiden: notificeren, attenderen en alarmeren.

Naast informatiemanagement is ook datamanagement de afgelopen jaren een steeds grotere en belangrijkere rol gaan spelen in de risico- en crisisbeheersing. Beide processen zijn geen doel op zich, maar dienen ter ondersteuning van de besluitvorming. Waar informatiemanagement zich echter primair richt op kwalitatieve informatie, ligt de focus van datamanagement op kwantitatieve data. Deze aanvulling op elkaar zorgt ervoor dat het besluitvormingsproces optimaal wordt ondersteunt met kwantitatieve én kwalitatieve informatie.

Paradoxen

Rondom netcentrisch werken zijn er altijd verschillende spanningen en dilemma's die niet helemaal op te lossen zijn en waar een crisisorganisatie dus een balans in moet zien te vinden. Deze dilemma's zijn in een vijftal paradoxen te omschrijven: de informatieparadox, de communicatieparadox, de virtualiteitsparadox, de autonomieparadox en de professionaliteitsparadox. In hoofdstuk vier worden deze paradoxen verder toegelicht.

Implementatie netcentrisch werken

Tot slot heeft de praktijk geleerd dat voor een succesvolle implementatie binnen de eigen organisatie een veranderproces nodig is. Gedurende dit proces is het van belang om aandacht te hebben voor een viertal samenhangende thema's: het proces, de organisatie, de mens en



de techniek. Het benodigde veranderproces kan schematisch worden weergegeven in het intensiteitsmodel (zie paragraaf 5.2). Dit model biedt handvatten om de mate van netcentrische samenwerking uit te drukken, gebaseerd op de mate van informatiedeling en de manier van samenwerking. Er worden vijf verschillende vormen van 'samen' onderscheiden: wijzigen, delen, werken, plannen en sturen. Bij de hantering van het model is het niet per definitie een kwestie van hoe hoger het cijfer, hoe beter. Iedere stap vraagt om bepaalde investeringen op zowel organisatorisch gebied als op het gebied van processen en opleidingen van functionarissen. Kijkend naar de omvang en mate van samenwerking moet iedere organisatie afwegen of de investering naar een volgend niveau het waard is.

Evaluatiekader

Rondom de beoordeling van de mate waarin een organisatie daadwerkelijk netcentrisch werkt is er tot slot een evaluatiekader ontwikkeld. Dit evaluatiekader bestaat uit de volgende drie delen:

- > Borging van netcentrisch werken in de reguliere bedrijfsvoering;
- > Netcentrische beheersing van risico's en kwetsbaarheden;
- > Netcentrische crisisbeheersing.



1. Inleiding

1.1 Context: referentiekader voor het hele veiligheidsnetwerk

De oorzaken of effecten van een veiligheidsincident overstijgen al gauw de grenzen van organisaties en sectoren. Hierom is een brede kijk op veiligheid, risico- en crisisbeheersing noodzakelijk om de maatschappelijke impact van (dreigende) risico's en crises te beperken. Er is typisch een netwerk van actoren nodig dat in lijn met de aard en omvang van het risico of de crisis is samengesteld. De netcentrische werkwijze is een effectieve werkwijze gebleken – zowel binnen een opgeschaalde organisatie als ook op het niveau van een netwerk van organisaties. In dit referentiekader beschrijven we wat we met deze netcentrische werkwijze bedoelen. We geven op deze plaats alvast de definitie van netcentrisch werken die in dit referentiekader wordt gehanteerd.

*Netcentrisch werken is een **werkwijze** waarbij binnen een netwerk van samenwerkende partijen.¹*

- a. iedere partij een *eigen beeld* onderhoudt van de situatie, passend bij de eigen rol en taak;
- b. *regie* wordt gevoerd op de informatie-uitwisseling;
- c. continu een *actueel gedeeld beeld* wordt onderhouden;
- d. met als doel om *gezamenlijke oordeels- en besluitvorming* te ondersteunen.

Relevantie referentiekader

Omdat samenwerking tussen organisaties binnen het gehele veiligheidsnetwerk een belangrijk thema is, is het van belang om vanuit een **gemeenschappelijk referentiekader** te (blijven) werken. Passend bij deze gedachte is dit referentiekader relevant **voor alle organisaties die een vitaal belang² in de samenleving behartigen**: van veiligheidsregio's tot vitale organisaties uit bijvoorbeeld de water-, energie- of telecomsector of geneeskundige partners. De werkwijze in dit referentiekader is generiek. Hij kan worden

- 1 Met het woord 'partij' wordt in deze definitie een organisatorische entiteit bedoeld. Dat kan een team zijn, maar ook een volledige organisatie of zelfs een netwerk van organisaties.
- 2 In dit referentiekader gaan we uit van de beleidsindeling van vitale belangen, te weten: internationale rechtsorde, territoriale veiligheid, sociale en politieke stabiliteit, fysieke veiligheid, ecologische veiligheid en economische veiligheid.



toegepast binnen iedere organisatie. Hij staat in beginsel ook los van de omstandigheden waaronder wordt samengewerkt. Hij kan worden toegepast in het kader van crisisbeheersing en rampenbestrijding, maar ook in het kader van het gezamenlijk monitoren van risico's en kwetsbaarheden en in het kader van de nafase van een incident.

Het staat sectoren vrij om dit referentiekader te vertalen naar een eigen blauwdruk voor de implementatie van netcentrisch werken. De praktijkvoorbeelden in dit document worden geïllustreerd aan de hand van organisatiestructuren van de veiligheidsregio's. De voorbeelden zouden echter ook goed toegepast kunnen worden op andere veiligheidspartners. De Unie van Waterschappen heeft bijvoorbeeld een eigen referentiekader voor de implementatie van netcentrisch werken bij waterschappen ontwikkeld en ook voor de geneeskundige sector is een verbijzondering gemaakt.

De context van het referentiekader is complex en dynamisch. Het referentiekader richt zich op het brede veld van netwerksamenwerking op het gebied van risico- en crisisbeheersing. De verschillende samenwerkingsnetwerken zijn zich in toenemende mate aan het organiseren. Daarin is de Landelijke Voorziening Crisisbeheersing (LVCb), met het Landelijk Crisismanagement Systeem (LCMS) als technische kern, in toenemende mate een belangrijke rol gaan spelen. Deze LVCb is dé landelijke voorziening ter ondersteuning van genetwerkte risico- en crisisbeheersing, inclusief de samenwerkingsdoctrine en de hieraan ondersteunende technische voorzieningen. De kerngedachte is dat het door de samenwerkende crisispartners toepassen van dezelfde doctrine met bijbehorende ICT-ondersteuning bijdraagt aan een effectievere crisisbeheersing. Rondom die LVCb hebben zich inmiddels zo'n 90 partners in een stevig netwerk verzameld. Daarbij zijn veel 'partners van partners' (zoals de geneeskundige zorginstellingen als partners van de GHOR) nog niet meegeteld. De afgelopen jaren is het knooppunt coördinatie regio's rijk (KCR2) als ontwikkeling opgekomen. Dit knooppunt gaat naar verwachting binnen het netwerk behoeftes invullen op het gebied van coördinatie en operationeel informatiemanagement bij bovenregionale en landelijke risico's en crises.

LCMS en LVCb

In 2021 heeft de Minister van Justitie & Veiligheid het Landelijke Crisis Management Systeem (LCMS) aangeduid als landelijke voorziening ter ondersteuning van het netcentrisch samenwerken: de Landelijke Voorziening Crisisbeheersing (LVCb). Hij gaf aan dat LCMS bij een ramp of crisis wordt gebruikt door de betrokken partners, om via de doctrine netcentrisch werken de onderlinge informatiedeling te faciliteren. In het statement van de minister stond de LVCb gelijk aan het LCMS. In de verdere doorontwikkeling was deze gelijkstelling niet vol te houden. In de eerste plaats is de toepassing van LCMS verlengd naar alle fasen van de crisisbeheersing. Het LCMS zou veel te groot en onbeheersbaar worden als functionaliteiten voor al deze fasen in hetzelfde systeem worden gebouwd. In de tweede plaats is de LVCb meer dan alleen een *technische* voorziening. Omwille van robuustheid, toekomstbestendigheid, ontwikkelsnelheid en goede aansluiting op het toepassingsdomein is ervoor gekozen de LVCb te zien als een geheel aan processen, applicaties en onderliggende technologie dat gezamenlijk de zes fasen van crisisbeheersing ondersteunt.





Samengevat is de LVCb een landelijke voorziening (platform) die samenwerking binnen het netwerk van crisispartners in alle fasen van crisisbeheersing ondersteunt door middel van de doctrine Netcentrisch werken en een IV portfolio dat een robuuste basis biedt voor innovatie. Denk bij dat IV portfolio naast LCMS bijvoorbeeld aan voorzieningen voor Geo-data, business intelligence, beslissingsondersteuning en gebruikersauthenticatie. Met een centraal koppelvlak hebben crisispartners toegang tot landelijk beheerde IV, ingericht volgens gezamenlijke standaarden, waardoor een effectieve, efficiënte, onderbouwde en eenduidige aanpak van crises wordt ondersteund.

Er is in de context van het referentiekader veel in beweging en in ontwikkeling. Dit tekent de positionering van het referentiekader. Het kan input bieden aan de diverse initiatieven die lopen binnen de bredere context en het zal ook met die initiatieven mee moeten bewegen. Het document kan intussen wel goed worden toegepast binnen de governancestructuur van de LVCb. Het referentiekader schetst de wijze waarop organisaties binnen de LVCb netcentrisch werken toepassen. Ook geldt dat het referentiekader aan de basis ligt van de zogenaamde go-live toets die iedere organisatie aflegt alvorens operationeel aan te sluiten in het netwerk van partners van de LVCb. Zie met name hoofdstuk 6. Zo vormt dit document een belangrijk kader voor het borgen van de kwaliteit van het toepassen van het netcentrische gedachtegoed binnen de risico- en crisisbeheersing in Nederland – niet alleen met de eenmalige go-live toets maar ook als continu proces (stay-live). Daarnaast biedt het referentiekader houvast bij het (door)ontwikkelen van kennis- en onderwijsmateriaal ten behoeve van het verder versterken van de vakbekwaamheid van de IM-professionals.

1.2 Uitdagingen

Welke uitdagingen maken dat de netcentrische werkwijze een effectieve werkwijze is?

De netwerksamenleving

De maatschappij kan worden beschouwd als een complex samenstel en samenspel van netwerken. Dat kunnen fysieke netwerken zijn – zoals elektriciteitsnetwerken, drinkwaternetwerken, rioolnetwerken, wegennetwerken en spoornetwerken – en ook sociale en bestuurlijke netwerken en ecologische systemen. Al deze netwerken kennen een eigen dynamiek en interacteren ook met elkaar. Binnen elk van deze netwerken kunnen dingen mis gaan en kunnen verstoringen optreden. Als gevolg van de verwevenheid van de netwerken, kunnen die verstoringen gemakkelijk gevolgen hebben voor andere netwerken. Om een risico of crisis doelgericht te beheersen zijn samenwerking en informatiedeling nodig tussen de organisaties die verantwoordelijkheid dragen voor het functioneren van de verschillende netwerken.

Risico en crisis als netwerkproblemen

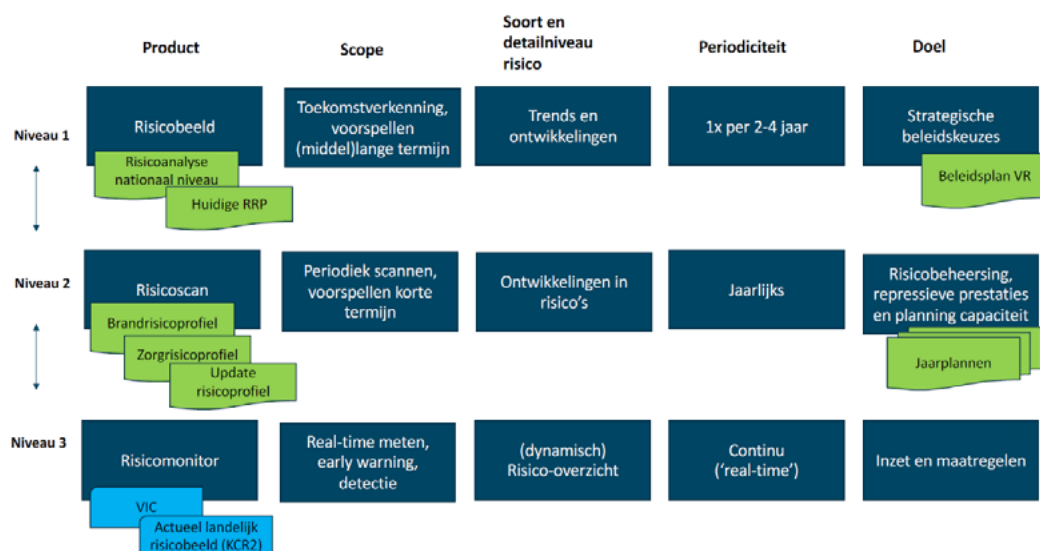
Slechte kwaliteit van oppervlaktewater, brand op een industrieterrein, uitval van elektriciteit in een stadsdeel, een gesprongen waterleiding bij een ziekenhuis. Een kwetsbaarheid, een risico en een crisis kunnen gezien worden als problemen binnen een netwerk van actoren die belang hebben bij het beperken van de (potentiële) effecten van het risico of de crisis. Afhankelijk



van de aard overstijgt het risico of de crisis meerdere teams, organisaties, sectoren of landen. Zowel het beschikken over informatie alsook het delen van informatie zijn in het kader van de rampenbestrijding en risico- en crisisbeheersing kritische succesfactoren gebleken voor het goed functioneren van dit netwerk van organisaties.

Van reactieve incidentbestrijding naar continu risico's in beeld

Netcentrische samenwerking heeft, zoals impliciet al duidelijk is gemaakt, niet alleen meerwaarde op het moment dat er daadwerkelijk sprake is van een crisis. Omgaan met veiligheidsrisico's vraagt *altijd* om samenwerking en informatiedeling, ook als ze zich nog niet hebben gemanifesteerd. De in dit referentiekader beschreven principes en concepten zijn dan ook niet alleen van toepassing in het kader van crisisbeheersing maar ook in het kader van niveau 3 van gezamenlijke beheersing van risico's (zie ook Figuur 1; VIC nog te vervangen door VIK), waarbij de focus ligt op operationele monitoring en beheersing van risico's.



Figuur 1 – Drie verschillende niveaus van omgaan met risico's

Langduriger samenwerking in het kader van risicobeheersing biedt mogelijkheden om de beeldvorming beter te voeden vanuit een gestructureerd proces van dataverzameling en analyse. Op het punt van netcentrische samenwerking in langdurige verbanden is nog wel behoefte aan verdere doorontwikkeling. Denk bijvoorbeeld aan sluimerende crises of dreigingen of aan langdurige crises zoals de COVID-19 crisis. Zo is het lastig om voldoende focus te houden binnen het netwerk en een goede balans te vinden tussen het elkaar aan de ene kant goed geïnformeerd houden en het aan de andere kant voorkómen van het elkaar voortdurend bestoken met informatie. Verder moet worden voorkómen dat gemakkelijk te kwantificeren aspecten onbedoeld een te zwaar gewicht krijgen in de beeldvorming ten koste van minder gemakkelijk te kwantificeren aspecten. Zoals een bekende wetenschapper ooit zei³: *Not everything that can be counted counts, and not everything that counts can be counted*. Tijdens de COVID-19 crisis lag bijvoorbeeld aanvankelijk de nadruk van de beeldvorming op aantallen besmettingen en werd daar het beleid op gebaseerd. Pas later kwam meer oog voor het belang van het welbevinden van jongeren en overige bevolkingsgroepen.

3 Namelijk William Bruce Cameron in de zestiger jaren van de vorige eeuw.



Er wordt wel gezegd: crisismanagement is netwerkmanagement. Dat klopt op twee manieren. (1) Risico's en crises zijn netwerkfenomenen die je met een netwerkorganisatie te lijf moet gaan. (2) Risico- en crisisbeheersingsorganisaties zelf zijn ook netwerken die gemanaged moeten worden. In deze netwerksamenwerking is *hiërarchie geen primair uitgangspunt, maar gezamenlijke doelen en onderlinge afhankelijkheden* staan centraal.

Binnen dit netwerk onderhoudt ieder team en iedere organisatie een actueel eigen beeld dat past bij het perspectief en de verantwoordelijkheden van dat team of die organisatie. Dat beeld wordt voortdurend gevoed door een proces van *sensemaking*, ofwel: voortdurend en steeds beter zicht krijgen op de situatie op basis van waarnemingen en op basis van hoe de situatie zich ontwikkelt na interventies.

De actuele eigen beelden worden binnen de genetwerkte organisatie gedeeld en gecombineerd tot een passend totaalplaatje: het situatiebeeld. De verschillende perspectieven worden met elkaar gecombineerd, de verschillende onderdelen van het netwerk bevragen elkaar ook op de beelden en op die manier ontstaat het beeld dat het beste past. Daar is voor nodig dat de beelden breed worden gedeeld en ook dat er regie wordt gevoerd op het beeldvormingsproces.

Het laatste kwadrant gaat over leiding en coördinatie binnen de netwerkte crisisorganisatie, op basis van het beeld. Een leider heeft eigenlijk twee instrumenten. Hij kan schakelen in de genetwerkte organisatie door waar nodig nieuwe partijen of organisatieonderdelen te laten aanhaken (netwerkvorming). En hij kan binnen delen van de genetwerkte organisatie de koers uitzetten door de juiste einddoelen te formuleren (*commander's intent*). Daarmee is de cirkel rond en zijn we weer bij het netwerkkwadrant beland.

Deze vier kwadranten geven in een notendop de essentie van netcentrisch werken weer. Je zou kunnen zeggen dat in de linkerhelft van het plaatje het zwaartepunt bij leiding & coördinatie ligt en in de rechterhelft van het plaatje ligt het zwaartepunt bij informatiemanagement. Met het begrip informatiemanagement wordt in dit referentiekader operationeel informatiemanagement bedoeld: het totaal aan activiteiten om de juiste (operationele) informatie tijdig en in de juiste vorm, aan de juiste personen beschikbaar te stellen. Dit is onderscheid van informatiemanagement in de zin van vormgeving en inrichting van de informatievoorziening en -huishouding binnen een organisatie.

Binnen dit referentiekader passen we de netcentrische werkwijze toe in de context van (voorbereiding op) risicobeheersing, crisisbeheersing en rampenbestrijding. Het zwaartepunt lag vroeger op de toepassing in de context van crisisbeheersing en rampenbestrijding, maar in steeds meer organisaties wordt de toepassing momenteel verbreed naar de context van risicobeheersing. Ook kan de werkwijze goed in de nafase worden toegepast. Ook in de nafase is immers sprake van een netwerk van samenwerkende partijen die wederzijds van elkaar afhankelijk zijn en waarbij er niet altijd of niet in alle opzichten sprake is van een hiërarchische relatie tussen de verschillende delen van het organisatienetwerk.



1.4 Waarom netcentrisch werken?

Wat levert de toepassing van de netcentrische werkwijze in de praktijk op? Het proces van informatiemanagement biedt ondersteuning aan operationeel, tactisch en strategisch leidinggevenden in hun rol als crisismanager. Het belangrijkste element binnen dit proces is het onderhouden van het actueel gedeeld beeld.

De winst van het werken met een actueel gedeeld beeld is voornamelijk te vinden in onderstaande punten.

Netcentrisch werken:

- › **Versnelt het proces van beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming (BOB).** Als gevolg van proactieve informatiedeling kost het beeldvormingsproces minder tijd, zowel binnen een team, als ook in de keten tussen de teams. Op basis van het goed onderhouden totaalbeeld kan er meer tijd worden besteed aan de oordeelsvorming en besluitvorming. Dit wordt ook wel informatie gestuurd vergaderen genoemd.
- › **Levert een rijker beeld van de situatie en van het bestrijdingsproces.** Het proactief delen van diverse informatie-elementen en duiding uit de verschillende delen van de organisatie (en daarbuiten) zorgt voor een completer en beter totaalbeeld. Informatie uit verschillende invalshoeken zorgt er daarnaast voor dat lacunes, discrepanties, tegenstrijdigheden en onzekerheden sneller aan het licht komen.
- › **Geeft teams grip op risico- of crisissituaties doordat zij zelf de kaders van risico's of crises expliciteren en zichtbaar maken voor anderen.** Aan de hand van het totaalbeeld kan het risico of de crisis worden afgebakend en een heldere focus gekozen worden. Teams kunnen dan gericht en effectief te werk gaan. Bij de samenstelling van een crisisorganisatie en de te nemen maatregelen is het immers belangrijk om het probleem helder en concreet te definiëren. De kaders helpen het team om zich te richten op vraagstukken die voor hen daadwerkelijk belangrijk zijn. Daarnaast kunnen eigen belangen helder worden uitgesproken aan anderen.
- › **Stelt de organisatie in staat om, aan de hand van een rijker beeld, sneller en beter te anticiperen op een zich ontwikkelende situatie.** Dit geldt voor operationele eenheden (waar het een verloop van een risico, ramp of crisis betreft) en voor bestuurders (bijvoorbeeld op het tijdig organiseren van nazorg).
- › **Leidt tot beter onderbouwde, beter op elkaar afgestemde besluiten** met alle betrokken partijen en dus tot een effectievere en efficiëntere inzet tegen minder kosten.
- › **Ondersteunt het proces van risico- en crisiscommunicatie** dat hierdoor actueler en transparanter, en daarmee geloofwaardiger, wordt. De informatie die hiervoor nodig is, is als gevolg van netcentrisch werken voor de hele organisatie sneller beschikbaar en sneller gevalideerd.



2. Principes

Crisisbeheersing en beheersing van risico's en kwetsbaarheden vragen om genetwerkte samenwerking. Betrokken organisaties en teams zijn over het algemeen wederzijds van elkaar afhankelijk en er is niet altijd of niet in alle opzichten sprake van een hiërarchische relatie tussen de verschillende delen van het organisatienetwerk. Participatie in het netwerk wordt primair bepaald door de vraag of de situatie raakt aan de taken en maatschappelijke verantwoordelijkheden van een organisatie. Deze genetwerkte samenwerking ligt aan de basis van de tien principes die in paragraaf 2.1 tot en met paragraaf 2.4 worden beschreven:

1. Ondersteunt proces leiding & coördinatie
2. Beeldvorming onderdeel van de BOB-cyclus
3. Concentratie op knelpunten en thema's
4. Gevoed vanuit de bron
5. Publiceren voor verwerken
6. Breed delen, tenzij...
7. Wederkerigheid
8. Proces versus inhoud
9. Het voeren van regie
10. Transparantie, professionaliteit en vertrouwen

Samenwerking binnen een organisatienetwerk gaat het best als ieder onderdeel van die organisatie een actueel beeld van de situatie onderhoudt en dat beeld ook binnen het netwerk deelt. Dat geldt niet pas bij de daadwerkelijke samenwerking en coördinatie, maar ook al bij de vorming van de genetwerkte organisatie. De wederzijdse afhankelijkheid begint al bij het bepalen of en in welke mate een organisatie in de netwerksamenwerking dient te worden betrokken. Het delen van informatie begint daarom al voordat een organisatie daadwerkelijk participeert in afstemmingsoverleggen. Het is zaak om in ieder geval informatie over de aard en de omvang van de situatie breed te delen om organisaties zelf in staat te stellen te zich een oordeel te vormen in hoeverre de situatie raakt aan hun taken en verantwoordelijkheden. Als de aard en omvang van de situatie daar aanleiding toe geven kan besloten worden meer informatie te delen en de samenwerking te intensiveren. De samenstelling van het organisatienetwerk is dus situationeel bepaald.

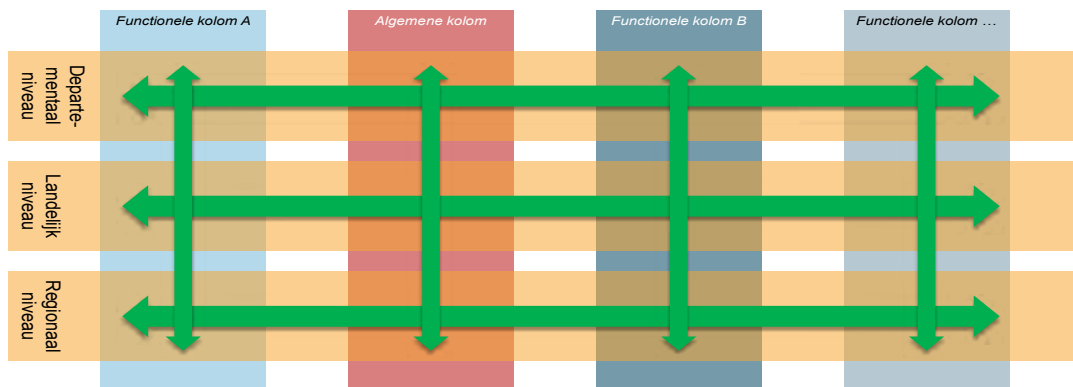
2.1 oordeels en besluitvorming

(1) Ondersteunt het proces leiding & coördinatie

Actuele eigen en gedeelde beelden kunnen de processen van leiding & coördinatie bij risicobeheersing en bij crisisbeheersing en rampenbestrijding meer adaptiviteit, snelheid, daadkracht en doelgerichtheid geven. Omdat de verantwoordelijkheid voor het beeldvormingsproces primair bij de informatiefunctionaris ligt kunnen de operationeel, tactisch en strategisch leiders zich volledig concentreren op hun eigen rol. Om het proces van leiding & coördinatie goed te ondersteunen moet de informatie-inhoud van een beeld toegesneden zijn op dit proces. In de praktijk vereist dit voortdurende afstemming tussen een informatiemanager of -coördinator enerzijds en een operationeel, tactisch en strategisch leider anderzijds. Dit betekent dat het delen van beelden communicatie tussen functionarissen niet overbodig maakt.



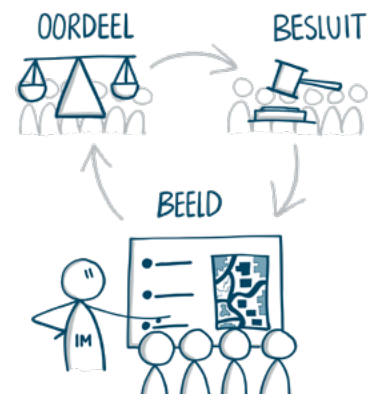
Het feit dat het delen van beelden ondersteunend is aan de coördinatie, betekent ook dat de beelden in beginsel vooral worden gedeeld langs horizontale en verticale coördinatielijnen (Figuur 3). Verticaal worden beelden vooral gedeeld binnen de eigen kolom met andere coördinatieniveaus. Horizontaal worden beelden vooral gedeeld met samenwerkingspartners op regionaal, landelijke of departementaal niveau.



Figuur 3 - Het delen van beelden langs horizontale en verticale coördinatielijnen

(2) Beeldvorming onderdeel van de BOB-cyclus

Een beeldvormingsproces is enkel doelmatig wanneer dit nauw verbonden is met oordeels- en besluitvorming. In de acute fase van een flitsincident worden vanuit de beeldvorming typisch een aantal snelle oordeels- en besluitvormingslagen doorlopen om tot een eerste framing van de gebeurtenis te komen ("wat bedreigt ons en hoe erg is dat") en de respons op gang te brengen. Na verloop van tijd wordt de BOB-cyclus grondiger doorlopen.





Voorafgaand aan een overleg wordt kort het actuele beeld door de informatiefunctionaris gepresenteerd. Vervolgens ligt binnen de vergadering het accent op het oordeels- en besluitvormingsproces. Als je een beeld kort en overzichtelijk wilt samenvatten, moet je dingen weglaten en wil je de nadruk leggen op de kern van het verhaal. Dit zogenaamde ‘framen’ is eigenlijk al een onderdeel van de oordeelsvorming omdat je bepaalt naar welke problematiek de teamleden naar gaan kijken. De te leggen nadruk (het ‘frame’) moet tenminste in samenspraak met de operationele leiding tot stand komen; hij moet in lijn zijn met of zelfs uitdrukking geven aan de *commander's intent*⁴. Uit de gelegde accenten volgen de te bespreken punten die uiteraard door de operationele leiding worden aangestuurd en de agenda vormen van een overleg.

Commander's Intent of oogmerk

De *Commander's Intent* geeft als oogmerk richting en focus aan beeld-, oordeel- en besluitvorming binnen de crisisorganisatie. Het beschrijft wat we willen bereiken, zonder het uitvoerings-“hoe” vast te leggen.

Een effectieve *Commander's Intent* sluit rechtstreeks aan op de vitale belangen van de Nederlandse samenleving: de internationale en nationale rechtsorde, de openbare (fysieke én ecologische) veiligheid en de economische veiligheid. Afhankelijk van de aard van de dreiging zal de nadruk op één of meer van deze belangen liggen; bij risicobeheersing gaat het vooral om voorkomen en voorbereiden, terwijl in een acute crisis het afwenden of beperken van schade centraal staat.

Om werkelijk sturend te zijn moet de *Commander's Intent* SMART worden geformuleerd: concreet en toetsbaar, breed gedragen, direct relevant voor de situatie en voorzien van een duidelijke tijdshorizon. Tegelijk blijft het abstract genoeg om de netwerkpartners ruimte te geven hun eigen deskundigheid in te zetten bij de uitvoering.

Omdat belangen elkaar kunnen bijten en capaciteit niet onbeperkt is, bevat de *Commander's Intent* ook expliciete prioriteiten. Zo kan de fysieke veiligheid van de bevolking tijdelijk vóór economische continuïteit gaan, of kan digitale infrastructuur prioriteit krijgen boven logistieke belangen wanneer de situatie daarom vraagt.

De *Commander's Intent* wordt zo vroeg mogelijk vastgesteld, expliciet opgenomen in het informatiebeeld en daarna regelmatig herijkt op basis van voortschrijdend inzicht. Wanneer het voldoende abstract is geformuleerd, hoeft zo'n herijking meestal niet te leiden tot grote tekstuele aanpassingen, maar kan zij wel de volgorde of de accenten in de prioriteiten veranderen. Het is aan te bevelen de *Commander's Intent* te omschrijven in één of twee volzinnen die door iedereen die betrokken is bij de actie of operatie goed kunnen worden onthouden.

Voorbeeld van een Commander's Intent (cyberaanval op vitale infrastructuur):

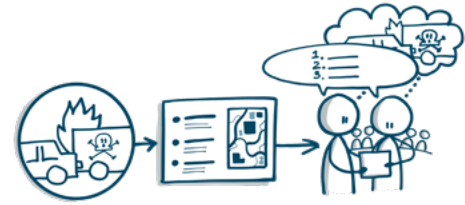
“Herstel de kritieke betalingsverkeer-functionaliteit voor negentig procent van de bevolking binnen achtenveertig uur; daarbij krijgen medische betalingen voorrang op alle overige transacties.”

⁴ Zie ook het tekstkader over Commander's Intent of oogmerk.



(3) Concentratie op knelpunten en thema's

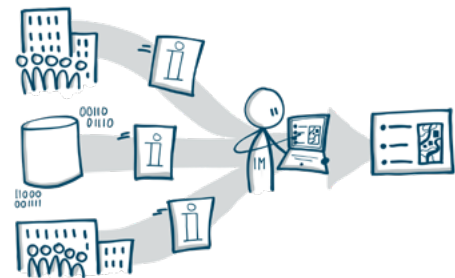
Van de informatieorganisatie wordt verwacht dat het beeld toegespitst wordt op de kern van het probleem om de operationele leiding en haar *commander's intent* zo goed mogelijk te ondersteunen. Met deze concentratie op de kern van het probleem kan het incident geframed worden en wordt bepaald wat de essentie van het risico of van de crisis is. Bij deze concentratie op knelpunten en thema's kan de informatieorganisatie zowel helpen bij het *divergeren* als ook bij het *convergeren*. De informatieorganisatie kan helpen bij het *divergeren* door te stimuleren dat de crisisorganisatie 'open' blijft denken en door tunnelvisie te helpen vermijden. De informatieorganisatie kan ook helpen bij het *convergeren* door de *commander's intent* leidend te maken, door hoofd- en bijzaken van elkaar te scheiden, te denken in te bereiken effecten en het beeld in een logische indeling te ordenen. Ook is het in veel gevallen nuttig om de historische en te verwachten ontwikkeling van de knelpunten en de thema's in de tijd in beeld te brengen in de vorm van een tijdlijn. Op dit vlak komt de toegevoegde meerwaarde van de IM-functionaris tot uiting en kan de operationeel, tactisch of strategische leider optimaal ondersteund worden.



2.2 De beelden zijn actueel en gedeeld

(4) Gevoed vanuit de bron

Om een beeld zo betrouwbaar mogelijk te houden moet informatie vroegtijdig en dicht bij de bron worden ingevoerd en bijgehouden. Hoe dichter bij de bron informatie wordt verzameld en gedeeld, hoe gemakkelijker het ook wordt om informatie te verifiëren. De bronhouder draagt verantwoordelijkheid voor zijn onderdeel van het beeld.

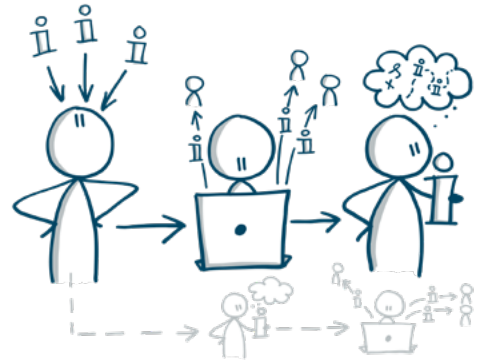


Bij langdurige beeldvormingsprocessen met een brede scope kan het waardevol zijn om het proces van de bron tot het beeld op een gestructureerde manier op te zetten. Denk bijvoorbeeld aan een langdurige en veelomvattende crisis als een pandemie of aan beeldvorming met het oog op het langdurige monitoren van risico's en kwetsbaarheden. In het verlengde van informatiemanagement kan dan een proces van datamanagement worden ingericht. Bij bepaalde thema's van het beeld kunnen dan factoren worden geïdentificeerd die bepalend zijn voor de actuele stand van zaken van dat thema of voor de ontwikkeling ervan. Zo'n factor kan vervolgens worden doorvertaald naar één of meer indicatoren die op hun beurt weer kunnen worden gevoed met data. In het geval van een pandemie kan er in één van de beelden bijvoorbeeld een thema *ontwikkeling virusverspreiding* voorkomen. Een factor die bepalend is voor dit thema is *verspreiding virus*. Een indicator daarvoor is het *aantal besmettingen*. De onderliggende data hiervoor is *testuitslag*. Het proces om vanuit de data uiteindelijk iets over een factor te zeggen is datamanagement.

(5) Publiceren voor verwerken

Om beelden actueel te houden is het van belang dat nieuwe informatie zo snel mogelijk wordt gedeeld door de 'eigenaar' van deze informatie, zelfs nog voordat de 'eigenaar' zelf met informatie aan de slag gaat. Ook als er bepaalde onzekerheden over informatie zijn, is het van belang deze informatie, inclusief de onzekerheden, juist wél te delen. Als onzekerheden expliciet worden

vermeld, kan het delen van de informatie juist bijdragen aan de snelle validatie ervan. Hierbij moet eenieder zich realiseren dat een 'perfect beeld', als het al bestaat, niet zal worden gerealiseerd tijdens een risico- of crisissituatie.

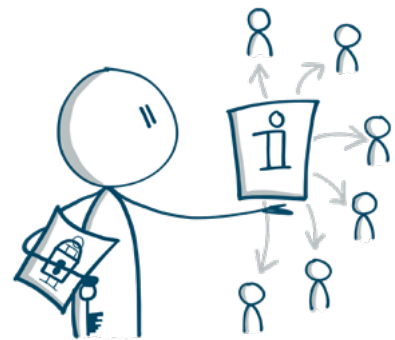


Het belang van dit principe neemt toe naarmate de (verwachte) toegevoegde waarde van de te delen informatie toeneemt. Soms kan het zelfs nodig zijn om nieuwe informatie als *breaking news* in een lopende vergadering in te brengen. Aan de andere kant kan het principe minder zwaar wegen bij informatie die uitdrukking geeft aan het geleidelijk verloop van trage processen. Als bij een pandemie bijvoorbeeld sprake is van duizenden besmette personen is delen van een nieuwe besmetting over het algemeen niet zeer urgent. Het weegt ook minder zwaar bij informatie die juist heel snel maar beperkt fluctueert. In dergelijke geval kan ervoor worden gekozen terughoudender te zijn met het snel delen van nieuwe informatie. Bij de wijze van weergeven van informatie in het beeld dient hier wel bewust rekening mee te worden gehouden.

De Wet open overheid (zie ook Bijlage 3), zou een zekere terughoudendheid kunnen oproepen in de toepassing van dit principe *publiceren voor verwerken*. Om dit te voorkomen verdient het aanbeveling bij een reactie op een Woo-verzoek een instructie te voegen hoe de informatie dient te worden gelezen en welke rol deze informatie in het proces heeft gespeeld.

(6) Breed delen, tenzij...

Om alle belanghebbenden zo tijdig mogelijk van relevante informatie te voorzien, is het zaak om informatie breed te delen. Dit betreft zowel de brede verspreiding aan ontvangers, als brede verspreiding van informatie-inhoud. Waak voor het doen van aannames dat informatie wel of niet relevant is voor de ander (NIVEA⁵), de relevantie kan bij de ontvanger beter worden beoordeeld dan bij de bron. Centraal in de afweging van multidisciplinaire relevantie van informatie is de impact van de gebeurtenis op de maatschappij, aangevuld met waar onderdelen van de crisisorganisatie in het optreden invloed hebben op elkaar. Met het oog op het breed delen van informatie is het belangrijk om vooraf – in de 'koude' fase – zicht te hebben op de belangrijkste partners in het netwerk zodat in de 'warme' fase snel en flexibel kan worden geschakeld.



Het principe breed delen geldt niet ongelimiteerd, er zijn beperkingen in relevantie, terminologie (deel geen vaktermen), hoeveelheid (hoe meer je deelt, hoe minder overkomt) en vertrouwelijkheid. Aan de informatiebeveiliging van de ICT-voorzieningen die ter ondersteuning van het netcentrisch werken worden gebruikt worden dan ook hoge eisen gesteld. Dit geldt vooral op het punt van de *beschikbaarheid* en de *integriteit* van de informatie. Zeker bij informatiegestuurde samenwerking onder druk is het belangrijk dat de beschikbaarheid van de gedeelde informatie hoog is. Ook is het belangrijk dat goed traceerbaar is wie, wanneer, welke informatie heeft toegevoegd of

5 "NIVEA: Niet Invullen Voor Een Ander"

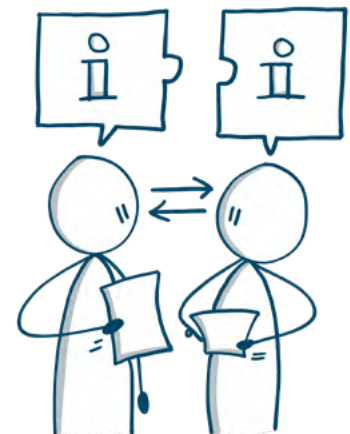


aangepast. Op het punt van *vertrouwelijkheid* zijn twee aspecten met name van belang. In de eerste plaats is het zelden nodig om situatie-gerelateerde persoonsgegevens via de beelden te delen. Dergelijke gegevens zijn immers over het algemeen niet nodig in het kader van coördinatie. In de tweede plaats is de informatie gedeeld om te gebruiken in het kader van coördinatie en heeft de informatie betekenis binnen die specifieke context. ICT-voorzieningen die ter ondersteuning van het netcentrisch werken worden gebruikt, moeten in staat zijn deze mate van vertrouwelijkheid te waarborgen.

Het principe ‘snel en breed delen van informatie’ zou door de mogelijkheid van een Woo verzoek kunnen leiden tot een zekere terughoudendheid om informatie snel en breed te delen, zeker wanneer de relevantie van de informatie nog niet helemaal helder is. Echter, ook hier geldt dat je als professional handelt, waarbij de gedeelde informatie betekenis heeft in dié context en op dat tijdstip. Als achteraf de relevantie van mindere waarde blijkt, juist omdat informatie in een crisis snel verouderd, kan dit professioneel goed uitgelegd worden. Dit zou geen reden moeten en mogen zijn om informatie dan maar niet te delen. Beter is om bij een reactie op een Woo-verzoek een instructie te voegen hoe de informatie dient te worden gelezen en welke rol deze informatie in het proces heeft gespeeld.

(7) Wederkerigheid

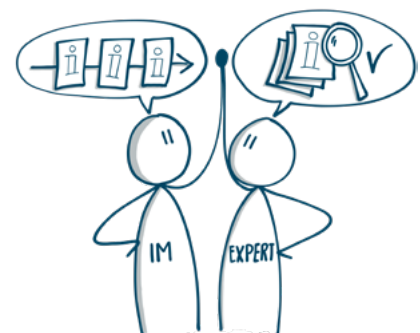
Bij informatie-uitwisseling draait het om het halen én brengen van informatie en daarover het gesprek met elkaar aangaan wanneer daar aanleiding toe is. Van de personen die informatie halen en brengen wordt verwacht dat zij het gesprek met elkaar blijven aangaan totdat er een gedeeld begrip van de situatie ontstaat. Wanneer wordt waargenomen dat informatie in het beeld niet klopt (bijv. onjuistheden of tegenstrijdigheden) wordt dit bekend gemaakt bij de informatieverantwoordelijke. Meelezen en/of mee kunnen lezen houdt dus een medeverantwoordelijkheid voor de juistheid van het beeld in. Goede netcentrische samenwerking veronderstelt een cultuur van het elkaar aanspreken op het delen van informatie.



2.3 Op de beelden wordt regie gevoerd

(8) Proces versus inhoud

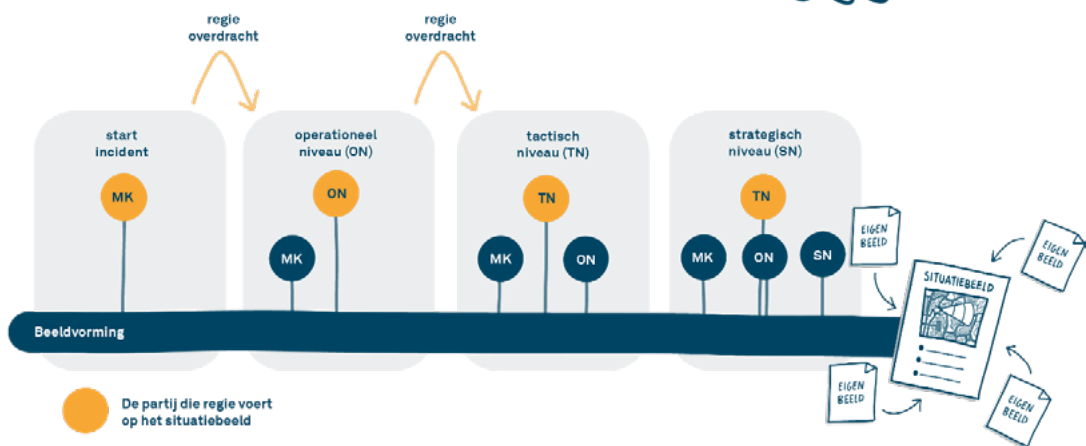
De informatieorganisatie is verantwoordelijk voor het proces van het delen en laten stromen van informatie. Zij zijn dus niet inhoudelijk verantwoordelijk voor informatie. Deze verantwoordelijkheid ligt bij inhoudelijk deskundigen



of informatieverstreckers die dicht bij de bron informatie verzamelen of zelf bronhouder zijn. Inhoudsverantwoordelijken en procesverantwoordelijken werken nauw met elkaar samen en houden elkaar ook scherp op wederzijdse verantwoordelijkheden.

(9) Het voeren van regie

Regie wordt binnen een bepaald taakgebied in beginsel gevoerd vanaf één plek door één regie-voerende functionaris. Deze regie-voerende informatiemanager staat in nauw contact met de coördinerende leidinggevende. Hetgeen waarover regie wordt gevoerd hangt nauw samen met de kerntaak van de organisatie van de regie-voerende functionaris. Voorts kunnen verschillende soorten van regie elkaar aanvullen. Denk aan een mono-beeld, dat tot stand komt onder regie van een HIN of ICO en een multi-beeld dat vervolgens tot stand komt door een multidisciplinaire IM-functionaris en waarin het beeld van de HIN is verwerkt. In elke fase moet duidelijk zijn waar de regie over het informatiemanagement en bij welke functionaris dit is belegd. Vaak wordt er afhankelijk van het opschalingsniveau de regie bij een bepaalde functionaris belegd (Figuur 4). Daarbij is het van belang dat er contact is over de overdracht van de regie tussen de IM-functionarissen.



Figuur 4 - Regievoering

Het voeren van regie kan dus trapsgewijs plaatsvinden. Wanneer er meerdere organisaties betrokken zijn bij een incident kan er ook over de organisaties heen regie gevoerd worden. Denk bijvoorbeeld aan het landelijke waterbeeld van het Watermanagement Centrum Nederland (WMCN) en aan het landelijke of bovenregionale beeld van het LOCC wanneer er meerdere veiligheidsregio's betrokken zijn bij één incident. Uitgangspunt is dat de regie belegd is bij de organisatie die ook een coördinerende rol heeft.



2.4 Informatie-ondersteunde samenwerking vraagt professionaliteit

(10) Professionaliteit

Informatie-ondersteunde samenwerking staat of valt met onderling *vertrouwen*. Partijen zijn alleen bereid om informatie met elkaar te delen als er duidelijkheid is over de verdeling van taken en bevoegdheden (rolvastheid), als er vertrouwen is in de professionaliteit van de samenwerkende partijen en als de toegevoegde waarde van de samenwerking helder is.

Daarbij is het ook van belang dat er een bepaalde mate van *transparantie* is, partijen moeten te allen tijde van elkaar weten wat er met de gedeelde informatie wordt gedaan en vooral met wie het gedeeld wordt. Dat geldt bijvoorbeeld ook in het kader van een Woo-verzoek. Als door middel van een Woo-verzoek informatie uit LCMS wordt opgevraagd die afkomstig is van verschillende organisaties is het belangrijk dat die organisaties contact met elkaar hebben over hoe op het Woo-verzoek te reageren. Zie ook Bijlage 3.

Belangrijk uitgangspunt is dat de netcentrische werkwijze alleen tot zijn recht komt als de samenwerkingscontext daar ruimte toe biedt. Contextfactoren die bijvoorbeeld van invloed kunnen zijn: persoonlijke betrokkenheid, beperkingen door hiërarchie, ervaringen uit het verleden, interpersoonlijke interactie en Team Resource Management (TRM) vaardigheden.

Dat betekent bijvoorbeeld dat rolvastheid niet impliceert dat functionarissen en organisaties zich niet met elkaars werk bemoeien. Waar nodig spreken functionarissen elkaar juist nadrukkelijk aan op elkaars verantwoordelijkheden of wijzen elkaar op dingen die mogelijk over het hoofd worden gezien. Dit aanspreken gebeurt echter vanuit een professionele houding, zonder in de taken en de verantwoordelijkheden van een ander te treden.



3. Kernbegrippen

In dit hoofdstuk worden een aantal begrippen en concepten beschreven die centraal staan in netcentrisch werken.

3.1 Beelden

Startbeeld

Het eerste beeld dat snel wordt opgesteld en gedeeld bij een (flits) incident. Dit beeld bevat onder meer beknopte informatie over de aard, omvang en locatie van het incident of de dreiging.

Eigen beeld

De eigen beelden geven een meer gedetailleerd inzicht in een incident en zijn primair bedoeld voor een specifiekere doelgroep. Ze zijn daar qua informatie inhoud ook op toegesneden. Ieder (multi of mono) team heeft – vanuit haar specifieke rol en verantwoordelijkheid – een bepaald perspectief op het incident (nodig). Vanuit die rol en verantwoordelijkheid wordt informatie verzameld en wordt een eigen beeld opgebouwd waarbij het zeer nuttig kan zijn hier nog een korte, multidisciplinair relevante samenvatting aan vooraf te laten gaan.

Situatiebeeld

Het situatiebeeld is een voor alle betrokken partijen beschikbare actuele en geverifieerde samenvatting van het incident, met als doel om het proces van leiding & coördinatie te ondersteunen door een eenduidig beeld. Het situatiebeeld heeft het karakter van een managementsamenvatting, is samengesteld op basis van een aantal eigen beelden en moet geschikt zijn om in enkele minuten globaal inzicht te geven in een incident. Het situatiebeeld is niet gericht op een specifieke doelgroep. Een situatiebeeld bestaat uit drie elementen: een geografisch beeld (het 'plaatje'), een tekstuele beschrijving en een mondelinge presentatie van het beeld, bijvoorbeeld bij aanvang van een overleg (het 'praatje'). Daarbij is het van belang dat er een duidelijke verbinding bestaat tussen deze drie elementen; alle drie dezelfde opbouw en structuur hebben waardoor het voor eenieder snel en goed te interpreteren is.

Totaalbeeld

Het totaalbeeld bestaat uit alle eigen beelden, aangevuld met het situatiebeeld. Het centrale onderdeel van het totaalbeeld is het situatiebeeld. Thema's en knelpunten



Een goede ordening van beelden is bepalend voor de leesbaarheid. Het geeft overzicht bij een grote hoeveelheid informatie en daarnaast kan het al een vorm van sturing geven. Met thematisch werken worden relevante onderwerpen gekozen en uitgelicht in de vorm van multidisciplinaire thema's. Zo wordt de aandacht gevestigd op deze onderwerpen. De keuze van de thema's is de schakel tussen het informatiemanagement en leiding & coördinatie

Thema's moeten:

- > Oordeels- en besluitvorming ondersteunen;
- > op de één of andere manier aandacht vragen;
- > logisch van elkaar te onderscheiden zijn;
- > uitdrukking geven aan beoogde doelen en *commander's intent*.

Thema's zijn een indeling van het beeld en beantwoorden de vraag: "Wat is er aan de hand." Dit omvat altijd de huidige, feitelijke situatie, de effecten en de reeds genomen maatregelen. In het beeld kunnen zeker ook verwachtingen, aannames, vastgestelde scenario's, gedefinieerde knelpunten en genomen besluiten worden opgenomen, mits de operationele leiding dit natuurlijk vast heeft gesteld.

Van de operationele leiding kan worden verwacht dat zij op basis van het beeld, vaststellen waar op gestuurd moeten worden. Dit noemen we knelpunten. Knelpunten zijn vragen die worden geformuleerd op basis van de vraag: "Wat moeten we hiermee?". Knelpunten volgen uit het thematische beeld, maar niet elk thema is een knelpunt. De beschrijving van de weersituatie (Meteo) is een thema. Het wordt pas een knelpunt als het weer van invloed is op het incident. Het knelpunt is dan bijvoorbeeld "windrichting draait naar verzorgingstehuis".

Tijdslijn

In het kader van de oordeels- en besluitvorming kan het in veel gevallen waardevol zijn een tijdslijn van het verloop van de gebeurtenis in het beeld op te nemen. In deze tijdslijn wordt zowel het verloop van de gebeurtenis in het verleden uitgedrukt als ook de te verwachten ontwikkelingen in de toekomst. Afhankelijk van de aard en de zekerheid van die verwachtingen kan dat laatste een lineaire projectie in de toekomst zijn maar ook bestaan uit twee of meer toekomstscenario's. Denk bij de lineaire projectie bijvoorbeeld aan een natuurbrand die zich met een bepaalde snelheid in een bepaalde richting ontwikkelt en daarmee naar verwachting op een bepaald tijdstip een specifiek object bedreigt. Denk bij de toekomstscenario's aan dezelfde natuurbrand waarbij het onzeker is of een bepaalde stoplijn kan worden gehandhaafd.

Procesinformatie & sturingsinformatie

Procesinformatie betreft alle informatie die een vakdiscipline nodig heeft om de eigen processen uit te voeren. Sturingsinformatie betreft informatie die nodig is om de vakdiscipline aan te sturen, inclusief het komen tot samenwerking met andere disciplines. Procesinformatie wordt vaak monodisciplinair gedeeld, de vertaling naar sturingsinformatie kan multidisciplinair worden gedeeld.

De uitkomsten van een bepaald labonderzoek (procesinformatie) naar een aangetroffen stof zullen niet tot in detail worden gedeeld met alle partijen. Wel wordt gedeeld in hoeverre de stof wel of niet gevaarlijk is bij inademing bijvoorbeeld (sturingsinformatie).



3.2 Informeren en communiceren

Met **informeren wordt** bedoeld op het verstrekken van informatie. Met **communiceren wordt** bedoeld op (wederzijds) contact en interactie tussen functionarissen onderling. Beide activiteiten hebben elkaar wel nodig. Om elkaar in een samenwerking goed te kunnen informeren is geregeld communicatie nodig om elkaar en elkaars behoeften goed te leren begrijpen. Aan de andere kant kan in de communicatie worden voortgebouwd op eerder verstrekte informatie.

Eigenaarschap

Een bronhouder is in beginsel altijd eigenaar en regisseur van de eigen informatie en data. Als broneigenaar kan je expliciet kiezen welke informatie wordt gedeeld en met wie. Hierbij geldt het beginsel dat informatie wordt gedeeld, tenzij dat niet kan, mag of wenselijk is. In onderstaande paragraaf worden het 'informatie delen, tenzij' daarnaast uitgesplitst naar detailniveau en de mate van betrokkenheid.

Trapsgewijze betrokkenheid

Aangezien verschillende partners en/of hulpdiensten, per situatie (of activiteit) verschillende vormen van betrokkenheid hebben, leidt dat tot verschillende behoeftes in detailniveau van informatie. We noemden eerder al het principe van het breed delen van informatie, tenzij... In beginsel is de ontvangende partij het beste in staat om te bepalen welke informatie relevant is om taken goed te kunnen uitvoeren. Dat betekent echter niet dat alle informatie met de hele wereld wordt gedeeld. Dat zou bij iedere organisatie onmiddellijk leiden tot informatie-overload. Daarnaast leggen de wettelijke kaders enige beperking op aan het delen van informatie. De artikelen 2.4.1 en 2.4.2 van het besluit veiligheidsregio's bepalen dat informatie wordt gedeeld met de onderdelen van de hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing én met andere bij de ramp of crisis betrokken partijen, voor zover zij deze gegevens nodig hebben voor de uitvoering van hun taken en bevoegdheden.

We onderscheiden de volgende detailniveaus:

- › Incidentenlijst – Voor een partner die niet actief is betrokken en zijdelings scant of er voor die partner mogelijk relevante zaken voordoen, is in beginsel een lijst van incidenten met daarin de plaats, aard, omvang en betrokken diensten voldoende om te bepalen of er een nadere inschatting moet plaatsvinden of de partner een rol heeft of niet.
- › Situatiebeeld – Voor partners die een inschatting willen maken of ze wel of niet een rol hebben in een incident, volstaat doorgaans een situatiedeel met daarin de locatie, aard, omvang en impact van het incident inclusief duiding. Op basis hiervan is een gemiddelde partner doorgaans in staat om te bepalen of er een rol wordt verwacht of niet.
- › Totaalbeeld – Regievoerend informatiemanagers van een organisatie hebben onder meer als taak om raakvlakken met andere organisaties in beeld te brengen (en mede) in te schatten. Zij hebben een vertrouwensfunctie in de zin dat via hen altijd sprake is van enige mate van het delen van informatie tussen diensten en organisaties, om in te schatten of er raakvlakken zijn. Zodra er een raakvlak is, wordt dit gesignaleerd bij een leidinggevende en wordt besloten of er al dan niet iets gedaan moet worden met dat raakvlak. Zo ja, dan kan actief worden besloten om meerdere leden of de hele organisatie aan een incident of activiteit te koppelen. De regievoerend informatiemanager vormt echter de voorhoede. Van deze functionaris wordt verwacht dat deze vertrouwelijk omgaat met laagdrempelig gedeelde informatie, ook van andere partijen.



Hogere mate van betrokkenheid: wederzijds akkoord

De bovenstaande detailniveaus zijn gekoppeld aan een mate van betrokkenheid in het incident (of de activiteit). Om een niveau dieper in detailniveau te gaan kan de ontvanger dat aanvragen. De broneigenaar moet daar expliciet akkoord op geven. Als beiden akkoord geven, moet het diepere detailniveau direct toegankelijk zijn.

Denk hierbij aan een waterschap, dat van de veiligheidsregio een attentering krijgt van een grote brand die bij een belangrijke watergang blijkt te zijn. Het waterschap geeft aan dat ze mogelijk een actieve rol hebben omdat ze mogelijk in een kerntaak worden geraakt (waterkwaliteit) en vraagt een monitorende rol aan. De informatiemanager van de veiligheidsregio ontvangt dit verzoek (met een alarmering) en accordeert (eventueel na overleg met een leidinggevende) de diepere mate van betrokkenheid inclusief het bijbehorende detailniveau van het beeld. Samenwerking tussen een veiligheidsregio en een waterschap is in de praktijk overigens vaak zo intensief en frequent dat het wederzijds akkoord veelal bij voorbaat al wordt toegekend.

Bij voorbaat akkoord (trusted partners)

De hierboven genoemde mogelijke betrokkenheid kan (inclusief het bijbehorende detailniveau van informatie) ook bij voorbaat al worden toegekend aan een partner. Denk hierbij aan een buurorganisatie, of een partij of functionaris die standaard wordt gealarmeerd bij incidenten. Nog steeds zal een partner de actieve betrokkenheid expliciet aangeven. De accordering is al bij voorbaat gegeven, waardoor geen tijd verloren gaat voor een ‘trusted partner’.

Transparantie

Met bovenstaande werkwijze is altijd zichtbaar wie ‘toegang heeft’ tot een bepaald detailniveau, en wie ook daadwerkelijk ‘toegang neemt’, inclusief de bijbehorende mate van betrokkenheid. Het is zichtbaar welke organisaties betrokken zijn in welke rol (monitorend/actief) inclusief welke functionarissen met welke rol wat kunnen zien.

In- en uit een incident stappen

In Figuur 5 worden de verschillende begrippen uiteengezet in de mate van toegang tot informatie en de mate van betrokkenheid bij het incident:

| | | | | |
|---------------------------------|---------------|------------------------|------------|------------------|
| Mate van toegang tot informatie | Volledig | | | |
| | Situatiebeeld | | | |
| | Aard/Omv/Loc | | | |
| | | Niet actief | Monitorend | Actief betrokken |
| | | Mate van betrokkenheid | | |

Figuur 5 - Toegang tot informatie en de mate van betrokkenheid

Mocht een incident relevant zijn voor een bepaalde organisatie dan kan deze organisatie in het incident stappen. Dit kan door de situatie te monitoren of door actief betrokken raken op verschillende mogelijke manieren. Wanneer blijkt dat een bepaalde organisatie geen rol meer speelt bij een bepaald incident wordt er ook verwacht dat deze partij uit het incident stapt.

3.3 Informatiemanagement en datamanagement

3.3.1 Ontwikkeling informatiemanagement

Informatiemanagers en -coördinatoren die in verbinding staan met de hele netwerkorganisatie en situatiebeelden onderhouden. Met name de afgelopen decennia is in het kader van samenwerking in het veiligheidsdomein veel geïnvesteerd in het informatiemanagementproces. Er worden actuele situatiebeelden gedeeld tussen veiligheidspartners en oordeels- en besluitvorming worden op deze beelden gebaseerd. Deze beelden worden gevoed uit verschillende bronnen. In veel gevallen zullen dat waarnemingen zijn van functionarissen uit de crisisorganisatie.

3.3.2 De wereld van datamanagement

Dataspecialisten die gestructureerd gegevens verzamelen en deze visualiseren in dashboards. De laatste jaren is in het veiligheidsdomein ook steeds duidelijker geworden dat, zeker bij langdurige netwerksamenwerking, datamanagement een belangrijke schakel is in crisisbeheersing en dan met name in het kader van het op continue basis monitoren van risico's en kwetsbaarheden. Net als het informatiemanagementproces is het datamanagementproces geen doel op zich, maar heeft het de bedoeling om besluitvorming te ondersteunen. Waar informatiemanagement zich primair richt op kwalitatieve informatie, ligt de focus van datamanagement op kwantitatieve data. De twee domeinen dienen elkaar dus niet te vervangen, maar elkaar zo aan te vullen dat het besluitvormingsproces optimaal wordt ondersteund met kwantitatieve én kwalitatieve informatie.

3.3.3 Werelden verbinden: DABOB



Figuur 6 - Dataverzameling, Analyse, Beeldvorming, Oordeelsvorming en Besluitvorming



We hebben geconstateerd dat het van belang is om de processen van informatiemanagement en datamanagement met elkaar te verbinden. Deze verbinding is schematisch weergegeven in Figuur 6. De beeldvorming staat hierin centraal. In de acute fase van een flitsincident worden vanuit de beeldvorming typisch een aantal snelle oordeels- en besluitvormingslagen doorlopen om tot een eerste framing van de gebeurtenis te komen (“wat bedreigt ons en hoe erg is dat”) en de respons op gang te brengen (❶). Na verloop van tijd wordt de BOB-cyclus grondiger doorlopen (❷). De beeldvorming wordt dan vooral gevoed vanuit waarnemingen van functionarissen uit de crisisorganisatie. Soms kan het de moeite waard of zelfs noodzakelijk zijn om de beeldvorming ook te laten voeden vanuit het datadomein (A). Thema’s in de beeldvorming - zeg maar aandachtspunten van een team of een organisatie - worden dan verbonden met factoren die concreter uitdrukking geven aan of onderbouwing geven bij aspecten van deze thema’s. Bij zo’n factor worden vervolgens indicatoren gezocht die als bepalend kunnen worden gezien voor deze factor. Een indicator kan worden gevoed vanuit een gestructureerde databron. We noemden eerder al het voorbeeld van de ontwikkeling van de virusverspreiding tijdens de Coronacrisis. Dit was een belangrijke factor in de crisisbeheersing. Een indicator voor de mate van verspreiding was het aantal besmettingen en het aantal positieve PCR-tests was vervolgens een bruikbare databron. Op deze manier kan gestructureerde dataverzameling via een data-analyseproces het beeldvormingsproces voeden. In het kader van het gericht monitoren van risico’s en kwetsbaarheden, kan het proces van het verzamelen en analyseren van data zelfs een trigger of een aanleiding geven om bepaalde thema’s in de beeldvorming op te voeren (B).

Merk op dat zowel binnen datamanagement als binnen informatiemanagement vormen van betekenisgeving plaatsvinden. Binnen datamanagement wordt betekenis toegekend aan data op basis van kennis van de fenomenen waar de data betrekking op heeft. Binnen informatiemanagement wordt betekenis toegekend op basis van de doelen en de *Commander’s Intent* van de crisisorganisatie.

3.3.4 Consequenties voor beeldvorming

Welke consequenties hebben de hierboven beschreven ontwikkelingen voor de beeldvorming door de hele veiligheidsketen heen? We bespreken dat aan de hand van vier fasen van de veiligheidsketen: risicomonitoring, dreiging, respons en herstel.

Risicomonitoring

De risicomonitoringfase draait om het identificeren van de kwetsbaarheden en om de vraag hoe we onveiligheid voorkomen. Deze fase komt overeen met niveau 3 van het schema dat weergegeven is in Figuur 1. Op dit niveau worden risico’s op continue basis gemonitord.

Zoals eerder beschreven worden de risico’s die op dat moment voor een organisatie actueel zijn, vertaald in factoren die concreter uitdrukking geven aan of onderbouwing geven bij aspecten van deze thema’s. Bij zo’n factor worden vervolgens indicatoren gezocht die als bepalend kunnen worden gezien voor deze factor. Een indicator kan worden gevoed vanuit gestructureerde databronnen. Binnen steeds meer veiligheidsregio’s wordt het veiligheidsbeeld gebruikt om de stand van zaken van de verschillende thema’s samen te vatten en te visualiseren. Het veiligheidsbeeld kan richting een brede doelgroep worden gedeeld via een continu risicobeeld in LCMS.



Dreiging

De dreigingsfase draait om de vraag wat ons daadwerkelijk bedreigt en op welke onveiligheid we ons moeten voorbereiden. Deze fase is relevant in het geval er sprake is van een concreet risico dat zich dreigt te gaan manifesteren. Denk hierbij aan een verhoogde kans op natuurbrand, verwachting van extreem weer of verwacht extreem hoog water. In de dreigingsfase is over het algemeen geen sprake van een volledige opschaling maar wordt vaak al wel extra capaciteit gezet op het monitoren van de ontwikkelingen, het initiëren van maatregelen en het beslissen over eventuele opschaling. Het is belangrijk om in deze dreigingsfase voldoende capaciteit in te zetten op beeldvorming rond de dreiging. De beeldvorming kan in deze fase goed worden ondersteund met LCMS. Thema's in de beeldvorming kunnen op dezelfde wijze als beschreven in de risicomonitoringfase waar mogelijk worden gevoed vanuit gestructureerde databronnen. Er kunnen afspraken worden gemaakt over wat redenen kunnen zijn om te besluiten verder op te schalen en welke criteria daaraan worden verbonden.

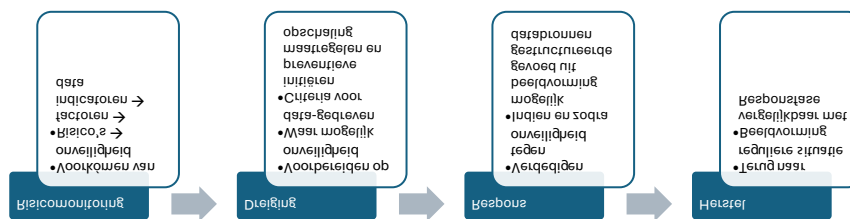
Respons

De responsfase draait om de vraag tegen welke onveiligheid we ons moeten verdedigen. In deze fase is er daadwerkelijk sprake van opschaling. Als de responsfase vooraf is gegaan door een dreigingsfase waarin kon worden geïnvesteerd in gestructureerde dataverzameling om thema's te kunnen voeden op basis van databronnen, kan dit in de responsfase worden doorgezet. Als de respons lang duurt – denk aan een pandemie of aan een langduriger crisis rond opvang van vluchtelingen – kan ervoor worden gekozen hier alsnog in te investeren.

Herstel

De herstelfase is er onder meer op gericht om weer terug te komen in de reguliere situatie. Voor de beeldvorming ter ondersteuning hiervan geldt in feite hetzelfde als voor de beeldvorming in de responsfase.

De consequenties van het feit data een steeds belangrijker rol speelt in de crisisbeheersing zijn, gedifferentieerd naar de vier fasen van de veiligheidsketen, samengevat in Figuur 7.



Figuur 7 - De rol van data door de Veiligheidsketen heen.

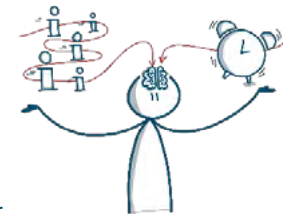
4. Paradoxen

Bij netcentrisch werken hebben we te maken met verschillende spanningen en dilemma's die uiteindelijk niet helemaal op te lossen zijn en waar de crisisorganisatie dus een balans in moet zien te vinden. Ze laten zich goed omschrijven aan de hand van een vijftal paradoxen⁶:

- › De **informatieparadox**: professionals moeten 'information overload' voorkomen, maar opereren in situaties waarin veel informatie *beschikbaar* en *nodig* is vanwege het vaak dynamische verloop van een incident of ramp. De uitdaging zit erin om vanuit vaak veel informatie alleen de hoofdzaken te halen en deze te duiden, ter ondersteuning van leiding en coördinatie.



- › De **communicatieparadox**: tijdens een (groot) incident moeten professionals op de hoogte zijn van alle informatie, maar door de hoeveelheid informatie die *uitgewisseld* wordt en tijdsdruk kan niet iedereen alle informatie lezen. Waar het bij de informatieparadox vooral gaat over de beschikbaarheid van informatie, gaat het hier vooral over de uitwisseling ervan.



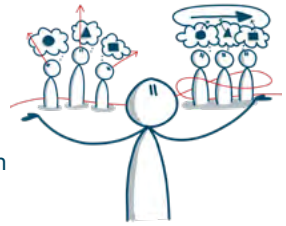
- › De **virtualiteitsparadox**: professionals wisselen informatie uit via digitale systemen, maar soms bestaat ook de behoefte om informatie face-to-face te communiceren. Deze informatie is niet digitaal beschikbaar waardoor er een spanning ontstaat tussen virtuele en persoonlijke communicatie. Bellen en uitwisselen van liaisons blijft van belang, maar bij netcentrisch samenwerken gaat het face-to-face gesprek niet meer primair over de stand van zaken – deze is immers via het beeld al gedeeld – maar meer over betekenisgeving op basis van het gedeelde beeld.



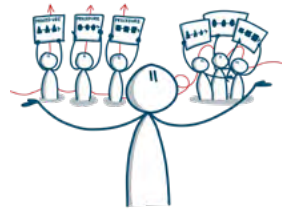
6 Wolbers, J. J., Boersma, F. K., & De Heer, J. (2012). Netcentrisch werken in ontwikkeling; een cultuuronderzoek naar multidisciplinaire samenwerking en gezamenlijke operationele beelden in de Veiligheidsregio's. Amsterdam: Vrije Universiteit.



- > De **autonomieparadox**: professionals zijn gewend onafhankelijk en autonoom op te treden en zelfstandig vanuit hun eigen discipline oplossingsgericht te zijn maar moeten ten tijde van incidenten voortdurend reageren op informatie en aanwijzingen van buiten de eigen discipline (inclusief die van bestuurders).



- > De **professionaliteitsparadox**: professionals van de verschillende disciplines zijn gewend terug te vallen op standaardprocedures en standaarden, maar moeten tegelijkertijd intensief informatie uitwisselen en communiceren met andere professionals die andere standaarden hanteren.





5. Implementatie netcentrisch werken

5.1 Veranderproces

De praktijk leert dat om netcentrisch werken succesvol te implementeren binnen de eigen organisatie, een veranderproces nodig is. In dit proces zijn globaal de volgende fasen te onderscheiden:

- > Verkennen
- > Ambitie
- > Uitwerken project
- > Implementeren
- > Go-live
- > Stay-live

We bespreken deze fasen hieronder kort.

Verkennen

In deze fase wordt verkend of een netcentrische aanpak voor de organisatie een geschikte en kosteneffectieve aanpak is. Welke problemen moeten met de implementatie van het netcentrisch werken worden opgelost en hoe ziet globaal de business case eruit? Op conceptueel niveau kan hiervoor het voorliggende referentiekader worden gebruikt en daarnaast kan ook worden geput uit netcentrische ervaringen van steeds meer organisaties.

Ambitie

In deze fase wordt een keuze gemaakt voor het profiel waarop de implementatie van de netcentrische werkwijze zich richt. De twee belangrijkste hierbij zijn volledig netcentrisch werken en gedeeltelijk netcentrisch werken. Volledig netcentrisch werken houdt in dat de organisatie de netcentrische werkwijze binnen de eigen organisatie implementeert en dat – uitgedrukt in de begrippen van paragraaf 3.1 – in de netcentrische samenwerking met andere organisaties het situatiebeeld van de volledige eigen organisatie fungeert als eigen beeld dat in de externe samenwerking wordt ingebracht. Gedeeltelijk netcentrisch werken houdt in dat alleen netcentrisch wordt samengewerkt met andere organisaties en het netcentrisch werken zich beperkt tot het leveren van een eigen beeld in het kader van deze externe samenwerking. Daarmee is de implementatie van het “gedeeltelijke” profiel minder ingrijpend van aard, waarbij direct moet worden aangetekend dat de kwaliteit en actualiteit van een eigen beeld waar geen intern netcentrisch proces achter zit beperkt zijn.



Uitwerken project

In deze fase wordt het implementatietraject daadwerkelijk ingericht. Hierbij wordt de globale business case die eerder al was gemaakt nader gedetailleerd. De projectorganisatie wordt geformeerd en de probleemstelling, de ambities, doelstellingen en afbakening worden scherp beschreven.

Implementeren

Bij de daadwerkelijke uitvoering van het implementatieproject is een integrale benadering van de volgende aspecten van belang:

- > **Proces** – de netcentrische werkwijze staat of valt met een goed informatiemanagementproces dat zorgdraagt voor het delen en laten stromen van relevante informatie en dat ondersteunend is aan de gemeenschappelijke oordeels- en besluitvorming. Daarnaast is het van belang dat het informatiemanagementproces goed op het proces van leiding & coördinatie is aangesloten;
- > **Organisatie** – op organisatorisch gebied zijn heldere afspraken nodig over de informatiemanagementorganisatie. De taken, rollen en verantwoordelijkheden binnen deze organisatie moeten helder zijn en ook voldoende zijn ingevuld om adequate invulling te kunnen geven aan het informatiemanagementproces;
- > **Mens** – binnen de informatiemanagementorganisatie zijn competente, opgeleide en getrainde IM-functionarissen nodig. Verder is onderling vertrouwen een noodzakelijke voorwaarde om daadwerkelijk bereid te zijn onderling informatie te delen;
- > **Techniek** – tenslotte zijn ondersteunende systemen nodig voor het onderhouden en ontsluiten van een actueel gedeeld beeld.

Ook als het gaat om het doorontwikkelen van de netcentrische werkwijze of het maken van samenwerkingsafspraken tussen netcentrisch werkende organisaties is het van belang dat deze vier aspecten in samenhang met elkaar beschouwd worden. De ervaring leert dat daarbij het beste gestart kan worden met het uitwerken van de informatieprocessen en de informatie-organisatie. Daarna volgt het werven van de benodigde informatiemanagementfunctionarissen en het inrichten van de ondersteunende technische middelen. Tenslotte worden de functionarissen opgeleid, getraind en geoefend in de netcentrische werkwijze. Dit opleiden, trainen en oefenen betreft niet alleen de informatiemanagementfunctionarissen maar ook de leidinggevendenden van de verschillende teams en de teams als geheel.

Go-live

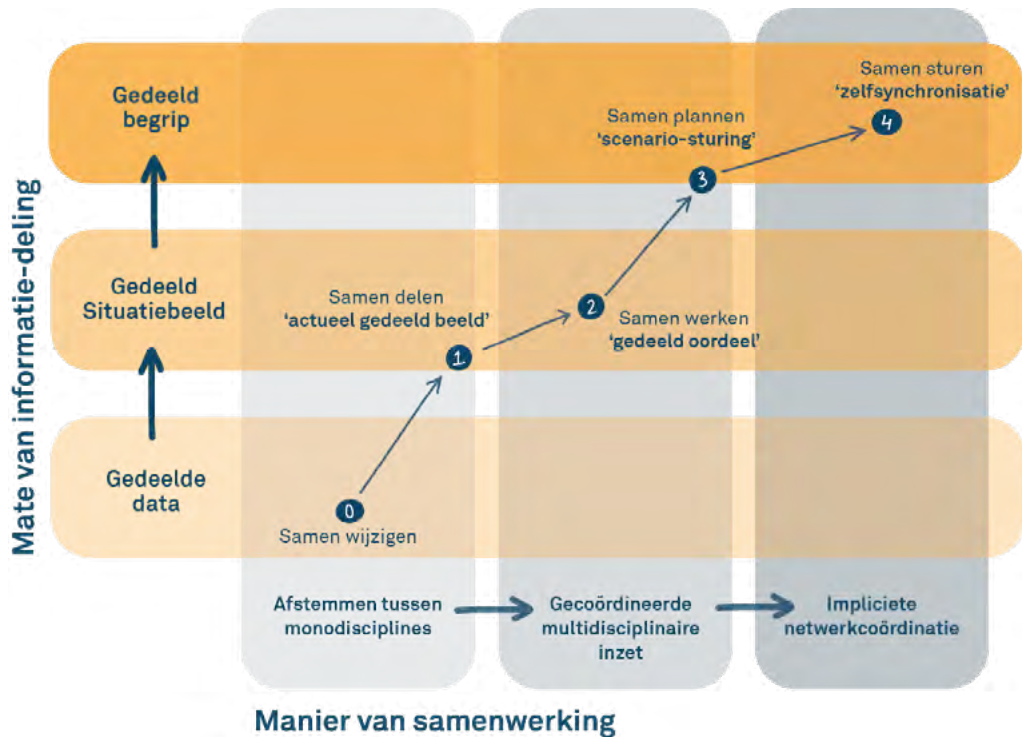
Het implementatieproces wordt afgesloten met een go-live oefening. In deze oefening wordt nagegaan in hoeverre de projectdoelstellingen zijn behaald en in hoeverre de organisatie in haar netcentrisch functioneren voldoet aan de criteria die zijn genoemd in hoofdstuk 6 van dit document.

Stay-live

Als de organisatie na de go-live oefening operationeel netcentrisch gaat werken is in de stay-live fase een PDCA-cyclus nodig om het netcentrisch werken op peil te houden en waar nodig verder te verbeteren. Door oefeningen en incidenten te evalueren – ook vanuit het perspectief van informatiegestuurde samenwerking en besluitvorming – kan de organisatie zelf steeds verder verbeteren en kan ook een bijdrage worden geleverd aan De Staat van Netcentrisch Werken op basis waarvan op landelijk niveau de doorontwikkeling van het netcentrisch werken plaatsvindt.

5.2 Intensiteitsmodel netcentrisch werken

Als we in meer detail kijken naar het ambitieniveau van een implementatie van Netcentrisch Werken kunnen we Figuur 8 als conceptueel schema gebruiken. Dit schema heeft twee dimensies: de *mate van informatiedeling* en de *manier van samenwerken*. Voor een effectieve ontwikkeling van Netcentrisch Werken, moeten de ontwikkelingen van deze beide dimensies met elkaar in balans zijn.



Figuur 8 - Intensiteitsmodel netcentrische werkwijze

Het intensiteitsmodel biedt een taal om de mate van netcentrische samenwerking in uit te drukken. Bij het hanteren van het intensiteitsmodel is het niet een kwestie van 'hoe hoger, hoe beter'. Iedere stap in het model vraagt investeringen op organisatorisch gebied en ook op het gebied van processen en opleiding van functionarissen. In de laatste sub-paragraaf wordt dit verder uitgewerkt.

5.2.5 Samen Delen

In eerste instantie is conform artikel 2.4.1 tot en met 2.4.4 van het besluit veiligheidsregio's geïnvesteerd in het hebben en onderhouden van een actueel gedeeld beeld van de situatie en van een eigen beeld per onderdeel van de genetwerkte organisatie⁷. De oordeels- en besluitvorming dienen gebaseerd te zijn op deze gedeelde beelden. Deze fase van het veranderproces heeft het label *Samen Delen* gekregen.

⁷ In een wetenschappelijke publicatie die Jeroen Wolbers en Kees Boersma hebben geschreven op basis van het boekje *Netcentrisch Werken in ontwikkeling* wordt hiervoor de term *information warehouse* gebruikt. In termen van Mica Endsley is dit *information warehouse* gericht op *common perception*.



5.2.6 Samen Werken

De volgende fase in het intensiteitsmodel wordt *Samen Werken* genoemd. In deze fase wordt samenwerking steeds nadrukkelijker gestuurd op basis van te bereiken *effecten* en de *Commander's Intent*, waarbij het 'hoe' van de uitvoering zo laag mogelijk in de organisatie wordt gelegd. Waar samenwerkende organisaties er in de fase Samen Delen vooral op uit waren om negatieve interferenties van elkaars acties en activiteiten te beperken, wordt nu steeds meer actief en constructief gezocht naar mogelijkheden elkaar te helpen en te versterken in het bereiken van de gestelde doelen. Tegelijkertijd wordt steeds nadrukkelijker gedacht vanuit het perspectief van de te beperken maatschappelijke impact van een incident.

In het netwerk van samenwerkende organisaties krijgen de operationeel leidinggevende en de regievoerend informatiemanager steeds nadrukkelijker de rol van netwerkregisseur. De operationeel leidinggevende is hierbij vooral een verbinder van zelfstandige, zelfbewuste professionals, teams en organisaties. De informatiemanager onderhoudt een situatiebeeld dat hieraan ondersteunend is. In dit situatiebeeld staan een aantal verbindende multidisciplinaire thema's centraal. Waar tot nu toe het accent lag op de vorming van een gezamenlijk beeld, krijgt nu gezamenlijke oordeelsvorming⁸ een steeds prominentere plek. Gevoed door het totaalbeeld, vindt inhoudelijke afstemming tussen verschillende organisaties plaats.

De ondersteunende informatievoorziening maakt een tweetal ontwikkelingen door. In de eerste plaats wordt het gemakkelijker mogelijk om gepersonaliseerde views op het totaalbeeld samen te stellen. In de tweede plaats wordt ondersteuning geboden voor collaboration awareness: zicht op het netwerk van samenwerkende organisaties en hun rollen, verantwoordelijkheden, drijfveren, prioriteiten, capabilities en status.

5.2.7 Samen Plannen

Een verder toekomstperspectief van netcentrisch werken kan worden aangeduid met *Samen Plannen*. Zoals in het inleidende hoofdstuk is aangegeven, kan de maatschappij worden beschouwd als een complex samenstel en samenspel van netwerken. Al deze netwerken kennen een eigen dynamiek en interacteren ook met elkaar. Binnen elk van deze netwerken kunnen dingen misgaan en kunnen verstoringen optreden. Als gevolg van de verwevenheid van de netwerken, kunnen die verstoringen gemakkelijk gevolgen hebben voor andere netwerken.

Waar bij in de fase *Samen Werken* sprake is van samenwerkende organisaties, is bij *Samen Plannen* sprake van een genetwerkte organisatie die als het ware een afspiegeling is van het samenstel van verstoorde netwerken. De organisaties die verantwoordelijk zijn voor het beheer van de verstoorde netwerken, werken onder regie van de veiligheidsregio samen aan het herstel van een veilige en stabiele situatie. Het gedeelde beeld bevat (of is gebaseerd op) een causaal netwerk van wat er in het kader van de crisis uit de hand is gelopen en op welke manieren de verschillende problemen met elkaar samenhangen. Deze samenhang betreft zowel functionele afhankelijkheden als ook

8 In de genoemde wetenschappelijke publicatie wordt hiervoor de term *trading zone* gebruikt. Deze *trading zone* moet leiden tot *collective sensemaking* en in termen van Mica Endsley is hij gericht op *common comprehension*.



ontwikkelingen in de tijd. Het causale netwerk kan vervolgens waar nodig worden gebruikt als basis voor scenario-ontwikkeling. Het geeft inzicht in de mogelijke interventies, de te verwachte effecten en neveneffecten.

5.2.8 Toepassing van het intensiteitsmodel

We gaven eerder al aan dat het bij hanteren van het intensiteitsmodel niet een kwestie is van 'hoe hoger, hoe beter'. Iedere stap in het model vraagt investeringen. Het feit dat 'hoe hoger, hoe beter' niet altijd geldt, is goed te illustreren aan de hand van de fase Samen Sturen. In deze fase wordt de coördinatie in de interactie tussen de verschillende actoren binnen het netwerk opgelost en zijn er geen aparte teams of structuren aanwezig om deze coördinatie vorm te geven. Iets van een dergelijke vorm van coördinatie zien we in de acute fase van een flitsincident. Vanuit diverse organisaties komt de respons op gang en coördinatie wordt zo goed en zo kwaad als het gaat vanuit de reguliere structuren – vanuit de meldkamer en door middel van motorkapoverleg – gedaan. Omdat het op deze manier lastig is om doelgerichte en efficiënte respons te bereiken, is op strategisch, tactisch en / of operationeel niveau behoefte aan teams die de coördinatie op zich nemen. Met andere woorden: er is behoefte aan structuren op het niveau van Samen Delen, Samen Werken of Samen Plannen.



6. Evaluatiekader

Om te kunnen beoordelen in welke mate een organisatie daadwerkelijk netcentrisch werkt, is een evaluatiekader ontwikkeld. Dit evaluatiekader is opgebouwd uit drie delen:

- > Borging netcentrisch werken in de reguliere bedrijfsvoering – In dit deel zijn criteria opgenomen aan de hand waarvan kan worden vastgesteld in welke mate het netcentrisch werken is geborgd in de reguliere bedrijfsvoering van een organisatie. Er wordt aandacht besteed aan planvorming; opleiden, trainen en oefenen (OTO) en technische middelen.
- > Netcentrische beheersing van risico's en kwetsbaarheden – In dit deel zijn criteria opgenomen aan de hand waarvan kan worden vastgesteld in welke mate potentiële risico's en kwetsbaarheden op continue en informatiegestuurde wijze worden gevolgd. Er wordt aandacht besteed aan netwerkvorming, eigen beelden, rolinvulling, procesverloop, informatie-ondersteunde oordeels- en besluitvorming en technische middelen.
- > Netcentrische crisisbeheersing – In dit deel zijn criteria opgenomen aan de hand waarvan kan worden vastgesteld in welke mate crisisbeheersing op informatiegestuurde wijze worden gedaan. Ook in dit deel wordt aandacht besteed aan netwerkvorming, eigen beelden, rolinvulling, procesverloop, informatie-ondersteunde oordeels- en besluitvorming en technische middelen. Deze criteria kunnen worden gebruikt tijdens oefeningen en ook tijdens echte incidenten.

In Bijlage 2 zijn de drie delen nader uitgewerkt.



7. Begrippenlijst

| Begrip | Definitie | Toelichting |
|----------------|--|---|
| Beeldvorming | Het op basis van de beschikbare feiten opbouwen van een model van een incident en de ingezette capaciteiten. | Beeldvorming is uiteindelijk gericht op een <i>mentaal</i> model: een beeld 'tussen de oren'. |
| Besluitvorming | Het expliciteren van een bepaald, gemotiveerd besluit. | Besluiten komen vaak tot stand tijdens de oordeelsvorming en soms al tijdens de beeldvorming. Dan worden de argumenten gewisseld. Bij besluitvorming gaat het om het samenvatten van de genomen besluiten, het checken of de besluiten begrepen zijn, het checken of er nog zaken vergeten zijn en het (samen met actiehouder) door vertalen in acties. |
| Capaciteit | Het vermogen om bepaalde prestaties te behalen, binnen een bepaalde omgeving, binnen een bepaalde tijd en het continueren daarvan over een bepaalde periode. | Bron: Referentiekader Regionaal Crisisplan |
| Competentie | Een unieke combinatie van kennis, vaardigheden en houding die tot uiting komt in zichtbaar gedrag, waardoor de persoon succesvol is in de uitoefening van zijn functie of rol. | Bron: Ministerie van Defensie Competiewoordenboek Defensie 2009 |
| Coördinatie | Onderlinge afstemming met het oog op samenhangend optreden. | Deze onderlinge afstemming kan op veel verschillende manieren gestalte krijgen. Afstemming kan <i>expliciet</i> plaatsvinden door afspraken te maken over geografische of functionele verdeling van het werk of door het gericht geven van opdrachten. Afstemming kan ook meer <i>impliciet</i> plaatsvinden door onderling informatie te delen. |
| Crisis | Een situatie waarin een vitaal belang van de samenleving is aangetast of dreigt te worden aangetast en waarbij de reguliere structuren en/of middelen niet toereikend zijn om de stabiliteit te handhaven. | Bron: Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming |



| Begrip | Definitie | Toelichting |
|---|---|---|
| Crisisbeheersing | Het geheel van maatregelen en voorzieningen, met inbegrip van de voorbereiding daarop, dat het gemeentebestuur, het bestuur van een veiligheidsregio, de provincie of het rijk in een crisis treft ter handhaving van de vitale belangen, indien van toepassing in samenhang met de maatregelen en voorzieningen die op basis van een bij of krachtens enige andere wet toegekende bevoegdheid ter zake van een crisis worden getroffen | Naar: Wet veiligheidsregio's. De definitie die in de wet wordt gehanteerd richt zich echter alleen op handhaving van de openbare orde in samenhang met maatregelen van andere organen. Gezien de definitie van crisis is dit verbreed naar handhaving van de vitale belangen in brede zin. Zie ook Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming. De definitie is verder ook verbreed naar het provinciale en het rijksniveau. |
| Crisispartner | Organisatie die wettelijke taken of bevoegdheden heeft bij het waarborgen van vitale belangen of die door zijn functie in de samenleving, zijn expertise, capaciteiten en/of wettelijke bevoegdheden een rol kan spelen bij de crisisbeheersing. | |
| Eigen beeld | Een eigen beeld wordt gedefinieerd als een actuele en overdraagbare representatie van een activiteit, ter ondersteuning van het proces van leiding & coördinatie. | Er zijn multidisciplinaire eigen beelden van de meldkamer, en op operationeel, tactisch, strategisch en het landelijk niveau. Er zijn ook monodisciplinaire eigen beelden die de monodisciplinaire processen ondersteunen. De meest voor de hand liggende monodisciplinaire beelden zijn de beelden van partners. Denk aan brandweezorg, politiezorg, geneeskundige zorg, bevolkingszorg, crisis-communicatie, Rijkswaterstaat, waterschap, etc., etc. |
| Grootschalig incident | Incident dat gezien de aard en/of de omvang substantiële coördinatie van de uitvoering van uitvoerend werk op het gebied van bevolkingszorg, politiezorg, brandweezorg en/of gezondheidszorg noodzakelijk maakt | Of een incident al dan niet een grootschalig karakter heeft wordt vooral bepaald door de mate van coördinatie die nodig is bij de bestrijding van het incident en van de gevolgen ervan. Die coördinatie kan zowel monodisciplinair als multidisciplinair van aard zijn. |
| Hoofdstructuur (van de rampenbestrijding en crisisbeheersing) | Aanduiding voor de volgende verzameling organisatiedelen die met het oog op een grootschalig incident worden ingericht: meldkamer, één of meer commando's plaats incident (waarvan één met een coördinerende taak), één of meer teams bevolkingszorg, regionaal operationeel team en een gemeentelijk beleidsteam bij een lokale rampen crisis of een regionaal beleidsteam bij een bovenlokale ramp of crisis. | Volgens het besluit draagt het bestuur van de veiligheidsregio zorg voor de inrichting van de hoofdstructuur. Hierdoor is het niet helemaal duidelijk of de hoofdstructuur meer een aanduiding is van de generieke organisatiedelen of dat de hoofdstructuur op de organisatie slaat die met het oog op een specifieke ramp of crisis wordt opgetuigd. De definitie kiest voor de tweede mogelijkheid. Merk verder op dat het woordje 'of' impliceert dat een GBT en een RBT niet naast elkaar bestaan. |



| Begrip | Definitie | Toelichting |
|-----------------------|--|---|
| Incident | Een voorval dat een directe nadelige invloed heeft, of zou kunnen hebben, op de veiligheid. | Bron: Infopunt Veiligheid |
| Informatiemanagement | Informatiemanagement is het totaal aan activiteiten om de juiste (operatieve) informatie tijdig en in de juiste vorm, aan de juiste personen beschikbaar te stellen. | Bron: Basisvereisten crisismanagement |
| Informatievoorziening | Het geheel aan mensen, procedures en middelen waarmee relevante informatie aan functionarissen in een organisatie verschaft wordt. | |
| Leiding & coördinatie | Het proces dat alle betrokken diensten, sleutelfunctionarissen en eenheden in samenhang aanstuurt met het oog op effectieve bestrijding van een groot-schalig incident. | Bron: Basisvereisten Crisismanagement |
| Oordeelsvorming | Bepaling van wat de verwachtingen zijn ten aanzien van het verloop van het incident, wat dit verloop betekent voor de gestelde doelen en de te betrekken actoren en wat mogelijke maatregelen zijn. | |
| Proces | Een proces is een keten van activiteiten in hun onderlinge samenhang, logisch geordend en gericht op het bereiken van resultaat. | Bron: Referentiekader Regionaal Crisisplan |
| Ramp | Een zwaar ongeval of een andere gebeurtenis waarbij het leven en de gezondheid van veel personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate zijn geschaad of worden bedreigd en waarbij een gecoördineerde inzet van diensten of organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken. | Bron: Wet veiligheidsregio's |
| Rampenbestrijding | Het geheel van maatregelen en voorzieningen, met inbegrip van de voorbereiding daarop, dat het gemeentebestuur, het bestuur van een veiligheidsregio, de provincie of het rijk treft met het oog op een ramp, het voorkomen van een ramp en het beperken van de gevolgen van een ramp. | Naar: Wet veiligheidsregio's. De definitie is verbreed naar het provinciale en het rijksniveau. |
| Regie (op een beeld) | Bewaken dat een beeld actueel, volledig, overdraagbaar en consistent is. | Het genoemde beeld kan zowel het situatiebeeld zijn als een eigen beeld. |



| Begrip | Definitie | Toelichting |
|---------------|---|---|
| Risico | Een samenstel van de waarschijnlijkheid dat zich een brand, ramp of crisis (of dreiging daarvan) voordoet en de mogelijke impact die dat kan hebben. | Bron: Handreiking Regionaal Risicoprofiel (2009) |
| Situatiebeeld | Het situatiebeeld is een voor alle betrokken partijen beschikbare actuele en geverifieerde samenvatting van het incident, met als doel om het proces van leiding & coördinatie te ondersteunen met een eenduidig beeld. | |
| Totaalbeeld | Het totaalbeeld bestaat uit alle eigen beelden, aangevuld met het situatiebeeld. | Merk op dat de kwaliteit van het totaalbeeld in feite wordt bepaald door de mate waarin het in staat is het proces van leiding & coördinatie te ondersteunen. |



Bijlage 1 Literatuur

- > Referentiekader Regionaal Crisisplan 2016
- > Referentiekader Netcentrische Crisisbeheersing 2012, 2015, 2023
- > Netcentrisch werken in ontwikkeling – Een cultuuronderzoek naar multidisciplinaire samenwerking en gezamenlijke operationele beelden in de Veiligheidsregio's

[Deze lijst moet grondig worden geactualiseerd, aangevuld met diverse verwijzing die nu in voetnoten staan en wellicht ook worden aangevuld met wetenschappelijke literatuur.]



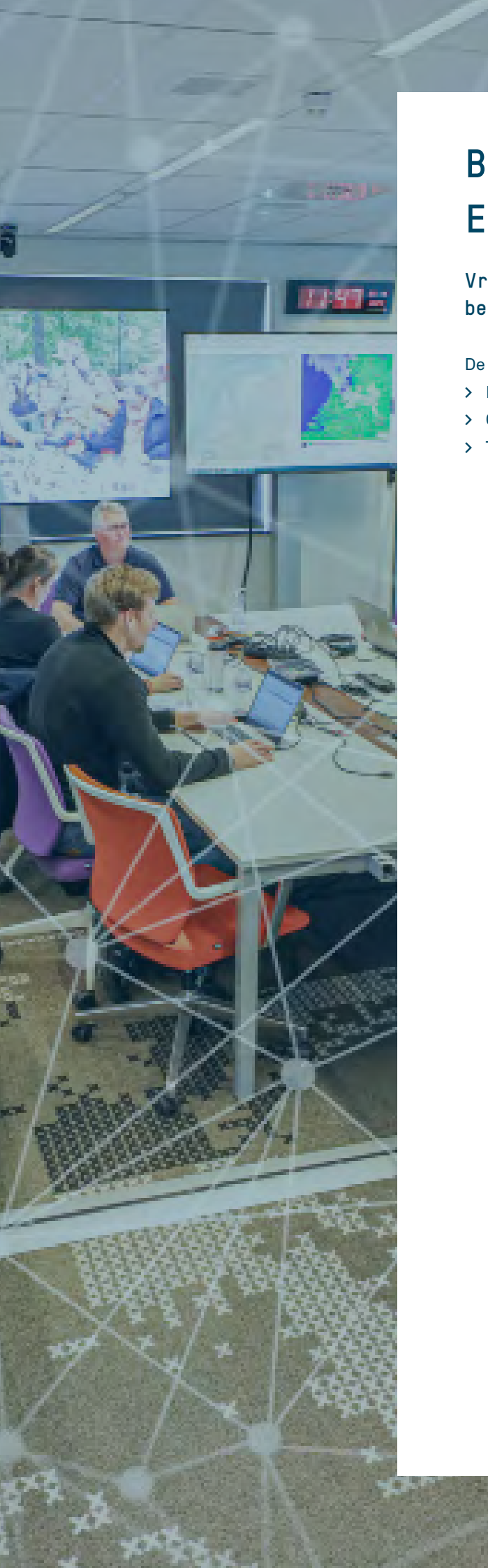
Bijlage 2

Evaluatiecriteria

Vragenlijst Borging NCW in reguliere bedrijfsvoering

De vragen zijn ingedeeld in de volgende categorieën:

- > Planvorming
- > OTO
- > Technische middelen





Planvorming

| Waarnemingsvragen | Toelichting |
|---|---|
| Netwerkvorming | |
| 1. Heeft de organisatie vastgelegd met welke andere organisaties / netwerkpartners structureel dient te worden afgestemd over risico's en kwetsbaarheden? | Het omgaan met risico's en kwetsbaarheden is een netwerkuitdaging waarover ook in netwerkverband dient te worden afgestemd. Is deze organisatorische netwerkcompleting in kaart gebracht? |
| 2. Heeft de organisatie een proces ingericht om op regelmatige basis te valideren of het overzicht van netwerkpartners nog actueel is? | Maatschappelijke ontwikkelingen en opgedane ervaringen kunnen aanleiding geven om het overzicht van organisaties waarmee wordt afgestemd over risico's en kwetsbaarheden te herzien. Wordt dit op regelmatige basis herijkt? |
| 3. Heeft de organisatie afspraken gemaakt met de netwerkpartners over de verdeling van rollen en verantwoordelijkheden? | Zijn de verantwoordelijkheidsgebieden van de verschillende organisaties op papier goed ten opzichte van elkaar afgebakend? |
| 4. Heeft de organisatie afspraken gemaakt met de netwerkpartners over het delen van informatie, inclusief melding en alarmering en het gebruik van ondersteunende informatiesystemen? | Informatiedeling en -uitwisseling vormt de basis van netwerksamenwerking. Zijn hierover afspraken gemaakt en ondersteunende voorzieningen ingericht? |
| 5. Heeft de organisatie afspraken gemaakt met de netwerkpartners over op- en afschaling? | Als substantiële coördinatie nodig is, kan er reden zijn om op te schalen. Opschaling kan nodig zijn binnen een organisatie, maar ook in de samenwerking tussen organisaties. Zijn hierover afspraken gemaakt en zijn de opschalingsstructuren over en weer bekend? |
| 6. Heeft de organisatie vastgelegd op welke wijze netwerkpartners daadwerkelijk bij de respons op een incident dienen te worden betrokken? | Er zijn verschillende vormen denkbaar waarop organisaties bij een opschaling zijn betrokken. Denk bijvoorbeeld aan het uitwisselen van informatie, het benoemen van contactpersonen of het uitbrengen van een liaison. Zijn hierover afspraken vastgelegd? |



| Waarnemingsvragen | Toelichting |
|---|--|
| Eigen beelden | |
| 7. Heeft de organisatie de vereisten voor de eigen beelden van de verschillende teams en voor het overkoepelend situatiebeeld vastgelegd? | Als netcentrisch wordt gewerkt, onderhoudt ieder team een actueel eigen beeld. Op basis van deze verschillende eigen beelden wordt een overkoepelend situatiebeeld onderhouden. Zijn er afspraken gemaakt over bijvoorbeeld de structuur, de indeling, de actualiteit, de traceerbaarheid en de validiteit van de verschillende beelden? |
| 8. Heeft de organisatie beschreven hoe de kwaliteit van de eigen beelden en van het situatiebeeld worden gewaarborgd en gehandhaafd? | Om de kwaliteit van de verschillende beelden op peil te houden is het niet voldoende om de afspraken hierover op papier te zetten. De afspraken dienen ook te worden gehandhaafd en waar nodig te worden doorontwikkeld. Doet de organisatie dit? |
| 9. Heeft de organisatie de ondersteunende systemen zo ingericht dat de vastgelegde vereisten voor de eigen beelden en het situatiebeeld worden ondersteund? | Het kan helpen om de ondersteunende systemen zo in te richten dat het naleven van de gemaakte afspraken min of meer worden afgedwongen of in ieder geval zo gemakkelijk mogelijk wordt gemaakt. Denk in het geval van LCMS aan het werken met sjablonen en voorbereide activiteiten. Wordt hier in voldoende mate gebruik van gemaakt? |
| Procesverloop | |
| 10. Heeft de organisatie het proces van operationeel informatiemanagement beschreven? | Operationeel informatiemanagement is het proces waarin het (laten) stromen en delen van informatie wordt geregeld. Is beschreven hoe dit proces is vormgegeven en ingericht? |
| 11. Omvat deze procesbeschrijving het principe het beeldvormingsproces te voeden vanuit de informatiebron(nen)? | Om een beeld zo betrouwbaar mogelijk te houden moet informatie vroegtijdig en dicht bij de bron worden ingevoerd en bijgehouden. Wordt dit principe in de procesbeschrijving geconcretiseerd? |
| 12. Omvat deze procesbeschrijving het principe informatie breed te delen? | Informatie dient breed te worden gedeeld en relevantie van informatie dient in beginsel aan de ontvanger te worden overgelaten. Wordt dit principe in de procesbeschrijving geconcretiseerd? |
| 13. Omvat deze procesbeschrijving het principe informatie snel te delen? | Informatie dient snel te worden gedeeld, zodat oordeels- en besluitvorming kan worden gebaseerd op de meest actuele informatie. Wordt dit principe in de procesbeschrijving geconcretiseerd? |
| 14. Omvat deze procesbeschrijving op welke wijze regievoering op het beeld wordt belegd en uitgevoerd? | Regievoering zorgt ervoor dat het beeld samenhangend is en dat tegenstrijdigheden en onzekerheden worden signaleerd en waar mogelijk worden opgelost. Wordt dit mechanisme in de procesbeschrijving geconcretiseerd? |
| 15. Omvat deze procesbeschrijving op welke wijze de verantwoordelijkheid informatie te halen en te brengen wordt uitgevoerd? | Delen en laten stromen van informatie veronderstelt dat functionarissen zijn gespitst op het halen én brengen van informatie. Wordt dit mechanisme in de procesbeschrijving geconcretiseerd? |
| 16. Omvat deze procesbeschrijving op welke wijze informatiefunctionarissen onderling afstemmen? | Informatiefunctionarissen belichamen het informatiemanagementproces. Om dit proces goed te laten lopen is het belangrijk dat ze regelmatig contact met elkaar hebben om het werk af te stemmen en om de situatie steeds beter te gaan begrijpen. Wordt deze afstemming in de procesbeschrijving geconcretiseerd? |



| Waarnemingsvragen | Toelichting |
|---|--|
| 17. Omvat deze procesbeschrijving op welke wijze informatiefunctionarissen afstemmen met hun operationeel leidinggevende? | Informatiemanagement is geen doel op zich maar is dienstbaar aan de leiding, de coördinatie en de samenwerking binnen het organisatienetwerk. Met het oog op deze dienstbaarheidsrelatie is afstemming tussen informatiefunctionarissen en hun operationeel leidinggevende belangrijk. Wordt deze afstemming in de procesbeschrijving geconcretiseerd? |
| 18. Heeft de organisatie het proces van informatiegestuurde oordeels- en besluitvorming beschreven? | Het kunnen beschikken over een actueel gedeeld beeld van de situatie dient zich terug te betalen in snellere en betere oordeels- en besluitvorming. Is beschreven hoe dit proces is vormgegeven en ingericht? |
| 19. Omvat deze procesbeschrijving hoe het gedeelde beeld centraal staat bij de gemeenschappelijk oordeels- en besluitvorming? | In de oordeels- en besluitvorming dienen de actuele, gedeelde beelden te worden gebruikt. Wordt dit in de procesbeschrijving geconcretiseerd? |
| 20. Omvat deze procesbeschrijving hoe ieder team zich richt op het eigen coördinatie-niveau? | Een strategisch team richt zich op beleid en belangen, een tactisch team richt zich op effecten en capaciteiten en een operationeel team richt zich op middelen en acties. Wordt dit in de procesbeschrijving geconcretiseerd? |
| 21. Omvat deze procesbeschrijving onder welke condities en op welke wijze scenario's worden uitgewerkt? | Als er sprake is van diepe onzekerheid, kan scenario-ontwikkeling helpen om tot een handelingsperspectief te komen. Wordt in de procesbeschrijving geconcretiseerd onder welke condities en hoe dit in z'n werk gaat? |
| 22. Omvat deze procesbeschrijving op welke wijze beeld-, oordeels- en besluitvorming van elkaar worden gescheiden? | Om slagvaardig en doelgericht te vergaderen is het goed om beeld-, oordeels- en besluitvorming helder ten opzichte van elkaar af te bakenen. Wordt dit in de procesbeschrijving geconcretiseerd? |
| 23. Omvat deze procesbeschrijving op welke wijze acties en besluiten in het beeld worden verwerkt? | Om de verschillende teams in staat te stellen om van elkaar op de hoogte te blijven van elkaars doen en laten en om ook binnen de teams te kunnen sturen op de voortgang is het nuttig om acties en besluiten in het gedeelde beeld op te nemen. Wordt dit in de procesbeschrijving geconcretiseerd? |
| 24. Heeft de organisatie procedures vastgesteld om het proces van operationeel informatiemanagement te monitoren en waar nodig te actualiseren? | Om de kwaliteit van de processen op peil te houden is het niet voldoende om de afspraken hierover op papier te zetten. De afspraken dienen ook te worden gehandhaafd en waar nodig te worden doorontwikkeld. Doet de organisatie dit? |



OTO

| Waarnemingsvragen | Toelichting |
|---|--|
| 1. Legt de organisatie de kerntaken en de competenties behorend bij de IM-functionarissen vast? | De kwaliteit van de informatiefunctionarissen is een kritische succesfactor bij informatiegestuurd optreden. Is beschreven wat van deze functionarissen wordt verwacht en welke kwaliteiten ze hiervoor nodig hebben? |
| 2. Behoort het adviseren van de leidinggevende tot deze kerntaken? | Een goede informatiefunctionaris adviseert zijn leidinggevende gevraagd en ongevraagd. Is dit aspect opgenomen in de beschrijving van de kerntaken en competenties? |
| 3. Behoort het bijdragen aan het identificeren van de relevante netwerkpartners tot deze kerntaken? | Het identificeren van relevante netwerkpartners is belangrijk met het oog op de vorming van het samenwerkingsnetwerk. De informatiefunctionaris is één van de functionarissen die hier een nuttige bijdrage aan kan leveren. Is dit aspect opgenomen in de beschrijving van de kerntaken en competenties? |
| 4. Behoort het verzamelen en ordenen van informatie in actuele beelden tot deze kerntaken? | Het verzamelen en ordenen van informatie is één van de kerntaken van een informatiefunctionaris. Is dit aspect opgenomen in de beschrijving van de kerntaken en competenties? |
| 5. Behoort het presenteren van het beeld tot deze kerntaken? | Het presenteren van het beeld is één van de kerntaken van een informatiefunctionaris. Is dit aspect opgenomen in de beschrijving van de kerntaken en competenties? |
| 6. Selecteert de organisatie de IM-functionarissen op deze kerntaken en hiervoor noodzakelijke competenties? | Wordt de beschrijving van de kerntaken en competenties van informatiefunctionarissen gebruikt bij hun selectie? |
| 7. Beoefent de organisatie regelmatig IM-functionarissen in hun rol? | Wat je zelden doet, doe je zelden goed. Regelmatig oefenen is een belangrijke voorwaarde om in het geval van optreden in het kader van een werkelijk incident goed beslagen ten ijs te komen. Worden informatiefunctionarissen regelmatig geoefend in hun rol? |
| 8. Maken de met de netwerkpartners gemaakte afspraken expliciet deel uit van het OTO-programma? | Wat je zelden doet, doe je zelden goed. Regelmatig oefenen is een belangrijke voorwaarde om in het geval van optreden in het kader van een werkelijk incident goed beslagen ten ijs te komen. Wordt samenwerking met de partners in veiligheid regelmatig beoefend? |
| 9. Maakt het IM-proces expliciet deel uit van het OTO-programma van de crisisteams? | Informatiemanagement is geen doel op zich maar is dienstbaar aan de leiding, de coördinatie en de samenwerking binnen het organisatienetwerk. Worden crisisteams als geheel ook opgeleid, getraind en beoefend in het halen en brengen van informatie en in het werken met een actueel, gedeeld beeld van de situatie? |
| 10. Maakt de informatiegestuurde oordeels- en besluitvorming expliciet deel uit van het OTO-programma van de crisisteams? | Informatiemanagement is geen doel op zich maar is dienstbaar aan de leiding, de coördinatie en de samenwerking binnen het organisatienetwerk. Worden crisisteams als geheel en leidinggevend in het bijzonder ook opgeleid, getraind en beoefend in oordeels- en besluitvorming op basis van een actueel, gedeeld beeld van de situatie? |



Waarnemingsvragen

Toelichting

11. Monitort de organisatie doorlopend het niveau van operationeel presteren van functionarissen en teams?

Om het niveau van operationeel presteren van functionarissen en teams op peil te houden is het niet voldoende om de afspraken hierover op papier te zetten. De afspraken dienen ook te worden gehandhaafd en waar nodig te worden doorontwikkeld. Doet de organisatie dit?

Technische middelen

Waarnemingsvragen

Toelichting

1. Heeft de organisatie een ondersteunend systeem ingericht, inclusief het technisch en operationeel beheer ervan, waarmee (informatie)beelden breed kunnen worden gedeeld?

Het op efficiënte en effectieve wijze delen en laten stromen van informatie kan alleen met behulp van een informatievoorziening die hiervoor is ingericht. In Nederland is hiervoor de Landelijke Voorziening Crisisbeheersing (LVCb) opgezet. *Beschikt de organisatie over LCMS (of over andere voorzieningen die aansluiten op de LVCb)?*

2. Heeft de organisatie het functioneel beheer van dit ondersteunende systeem beschreven en ingericht?

Functioneel beheer is belangrijk ter ondersteuning van de gebruikers van de informatievoorziening. Heeft de organisatie dit functioneel beheer vormgegeven en ingericht?

3. Heeft de organisatie een fallback-procedure opgesteld voor het geval dat het ondersteunende systeem niet beschikbaar is?

Het kan voorkomen dat de informatievoorziening niet goed functioneert of niet goed toegankelijk is. Het is belangrijk dat er voor een dergelijk geval fallback-opties zijn, zodat de informatiegestuurde samenwerking door kan gaan.

4. Wordt de fallback-procedure ook regelmatig beoefend?

Wat je zelden doet, doe je zelden goed. Regelmatig oefenen is een belangrijke voorwaarde om in het geval van optreden in het kader van een werkelijk incident goed beslagen ten ijs te komen. Wordt de fallback-procedure ook regelmatig beoefend?

5. Wordt het gebruik en operationeel presteren van het ondersteunende systeem geregistreerd en gemonitord?

Om het niveau van operationeel presteren van de informatievoorziening op peil te houden is het niet voldoende om de afspraken hierover op papier te zetten. De afspraken dienen ook te worden gehandhaafd en waar nodig te worden doorontwikkeld. Doet de organisatie dit?



Vragenlijst netcentrische beheersing van risico's en kwetsbaarheden

De vragen zijn ingedeeld in de volgende categorieën:

- > Netwerkvorming
- > Eigen beelden
- > Rolinvulling
- > Procesverloop
- > Informatie-ondersteunde oordeels- en besluitvorming
- > Technische middelen

Per categorie zijn de kernvragen⁹ gemarkeerd met een ★.

| Waarnemingsvragen | Toelichting |
|--|--|
| Netwerkvorming | |
| 1. Houdt het team een overzicht van mogelijke stakeholders bij met het oog op het monitoren van risico's en kwetsbaarheden? ★ | Wordt bijgehouden welke organisaties de belangrijkste samenwerkingspartners zijn met het oog op het monitoren van (maatschappelijke) risico's en kwetsbaarheden? |
| 2. Wordt per samenwerkingspartner geregeld overwogen op welke wijze met deze organisatie wordt samengewerkt? | In hoeverre wordt systematisch stilgestaan bij de wijze waarop met de diverse organisaties wordt samengewerkt? |
| 3. Respecteren de verschillende teams en organisaties elkaars rol en verantwoordelijkheid in het kader van het monitoren van risico's en kwetsbaarheden? | Zijn de verantwoordelijkheidsgebieden van de verschillende organisaties goed ten opzichte van elkaar afgebakend en wordt deze afbakening ook gerespecteerd? Komen organisaties – bijvoorbeeld gezien het feit dat informatie breed wordt gedeeld – niet in de verleiding zich bezig te houden met waar andere organisaties verantwoordelijkheid voor zijn? |
| Eigen beelden | |
| 4. Past het eigen beeld van risico's en kwetsbaarheden bij het perspectief van de organisatie? ★ | Vanuit de taken en verantwoordelijkheden heeft de organisatie een specifiek perspectief op de maatschappij. Het beeld van risico's en kwetsbaarheden moet hiermee in lijn zijn. |
| 5. Wordt geo-gerelateerde informatie in een geografisch beeld ondergebracht? ★ | Geo-gerelateerde informatie van risico's en kwetsbaarheden is het beste te interpreteren door de lezer als het via het geografische beeld wordt gedeeld. |
| 6. Is het eigen beeld, zowel tekstueel als geografisch, overzichtelijk en thematisch? ★ | Het beeld dient een duidelijk overzicht te geven van het perspectief dat de organisatie op risico's en kwetsbaarheden heeft. In het tekstuele beeld geeft een thematische indeling van het beeld goed uitdrukking aan dat perspectief. Een thema is typisch een risico of kwetsbaarheid dat de aandacht van de organisatie heeft. |

⁹ Het onderscheid tussen kernvragen en overige vragen is in deze vragenlijst minder kritisch dan in de vragenlijst over crisisbeheersing. De tijdsdruk waaronder de vragenlijst over crisisbeheersing wordt gebruikt is over het algemeen hoger en dat maakt de mogelijkheid om onderscheid te kunnen maken tussen kernvragen en overige vragen belangrijker.



| Waarnemingsvragen | Toelichting |
|---|---|
| 7. Is het eigen beeld, zowel tekstueel als geografisch, actueel? ★ | Voorbeelden van risico's en kwetsbaarheden zijn geen heel harde tijdsriteria te geven op het punt van actualiteit. De actualiteit dient in verhouding te staan tot hoe dynamisch de risico's en kwetsbaarheden over de tijd veranderen. |
| 8. Is de informatie in het beeld traceerbaar naar de informatiebron? | Is – impliciet of expliciet – duidelijk wat de bron van de informatie is? |
| 9. Bevat het eigen beeld informatie over genomen maatregelen? | Het betreft hier maatregelen die genomen zijn of worden om de risico's en kwetsbaarheden te beheersen. |
| 10. Bevat het eigen beeld informatie over beoogde effecten? | Het betreft hier effecten die worden beoogd om de risico's en kwetsbaarheden te beheersen. |
| 11. Is de informatie in het beeld gevalideerd, tenzij expliciet anders aangegeven? | Worden de risico's en kwetsbaarheden feitelijk in het beeld beschreven, ontdaan van aannames, meningen, vermoedens en geruchten? Waar aannames, meningen, vermoedens en geruchten relevant zijn, dienen ze expliciet als zodanig te worden gekwalificeerd. |
| 12. Geeft het beeld op hoofdlijnen het historische verloop van de ontwikkelingen weer? | Het beeld moet niet het karakter van een journaal krijgen, maar het globale historische verloop kan wel relevant zijn in het kader van de beeldvorming. |
| 13. Geeft het beeld op hoofdlijnen het te verwachten (toekomstig) verloop van de ontwikkelingen weer? | Een prognose van het te verwachten toekomstig verloop van de ontwikkelingen is een belangrijk onderdeel van de beeldvorming. |
| Rolinulling | |
| 14. Concentreren de informatiefunctionarissen zich op het delen en laten stromen van informatie waarbij ze de informatie-inhoud aan inhoudsdeskundigen overlaten? ★ | Het lostrekken van data en informatie van de kennis en kunde die nodig zijn om ze te interpreteren, kan misleidende beelden opleveren. Informatiefunctionarissen hebben die kennis en kunde niet allemaal zelf in huis, maar kunnen wel actief verbinding leggen met de inhoudelijke experts. |
| 15. Is het helder welke persoon welke informatievragen oppakt? | Als een vraag wordt geformuleerd in het kader van de beeldvorming, wordt bij die vragen dan ook afgesproken wie verantwoordelijk is voor het beantwoord krijgen van de vraag? |



| Waarnemingsvragen | Toelichting |
|--|---|
| Procesverloop | |
| 16. Wordt het beeldvormingsproces met het oog op het monitoren van risico's en kwetsbaarheden gevoed vanuit de informatie- en databronnen)? ★ | Om een beeld zo betrouwbaar mogelijk te houden moet informatie vroegtijdig en dicht bij de bron worden ingevoerd en bijgehouden of worden bijgehouden aan de hand van de beschikbare data. |
| 17. Vindt de verzameling en analyse van data plaats met het oog op de thema's van de beeldvorming? ★ | Het verzamelen en analyseren van data is geen doel in zichzelf maar dient integraal onderdeel te zijn van een DABOB-cyclus: dataverzameling, analyse, beeld-, oordeels- en besluitvorming. |
| 18. Wordt het beeld breed binnen de (netwerk) organisatie gedeeld? ★ | Informatie over risico's en kwetsbaarheden dient breed te worden gedeeld en relevantie van informatie dient in beginsel aan de ontvanger te worden overgelaten. |
| 19. Is voortdurend duidelijk wie de regie voert over de beeldvorming? ★ | Eén informatiefunctionaris voert regie over de beeldvorming. Te allen tijde moet duidelijk zijn wie de regievoerend functionaris is. |
| 20. Spreekt de informatiefunctionaris andere functionarissen aan op hun verantwoordelijkheid informatie te delen? | Hierbij gaat het vooral over functionarissen binnen zijn eigen team. |
| 21. Spreekt de regievoerend informatiefunctionaris de andere informatiefunctionarissen aan op hun verantwoordelijkheid informatie te delen en hun eigen beeld actueel te houden? | Vult de regievoerend informatiefunctionaris de regierol ook adequaat in? |
| 22. Halen informatiefunctionarissen actief informatie? | Wordt ontbrekende informatie in het beeld expliciet benoemd en wordt er actie ondernomen om deze lacunes in het beeld in te vullen? |
| 23. Heeft de informatiefunctionaris regelmatig contact met andere informatiefunctionarissen om de risico's en kwetsbaarheden beter te begrijpen? | Onder regie van de regievoerend informatiefunctionarissen is het collectief van informatiefunctionarissen belast met het onderhouden van een samenhangend beeld. Daarbij past dat ze onderling geregeld contact hebben om ervoor te zorgen dat de organisatie als geheel een gedeeld totaalbeeld heeft. |



Waarnemingsvragen

Toelichting

Informatie-ondersteunde oordeels- en besluitvorming

- | | |
|---|---|
| 24. Worden de risico's, kwetsbaarheden en beoogde effecten regelmatig afgestemd met de verantwoordelijk leidinggevende? ★ | Het onderhouden van een beeld van risico's en kwetsbaarheden is geen doel op zich. Als het goed is voedt dit beeld de rest van de organisatie. |
| 25. Worden integrale scenario's ontwikkeld op basis van doelstelling en randvoorwaarden van de verantwoordelijk leidinggevende? | Het beeld van risico's en kwetsbaarheden – en dan met name de onzekerheden die erin zitten – kunnen aanleiding geven om verschillende toekomstscenario's te ontwikkelen. Deze scenario's zijn bedoeld om tijdig over handelingsperspectieven te beschikken. |
| 26. Leidt het beeld tot oordeelsvorming, besluitvorming en acties? | Hierbij gaat het om besluiten en bijbehorende acties die aan functionarissen worden toebedeeld. |

Technische middelen

- | | |
|--|--|
| 27. Wordt er gebruik gemaakt van de Landelijke Voorziening Crisisbeheersing voor het breed delen van beelden van risico's en kwetsbaarheden? ★ | Het snel en breed delen van informatie kan feitelijk alleen als er gebruik wordt gemaakt van technische voorzieningen. Zie ook Artikel 22 Wet veiligheidsregio's . De Landelijke Voorziening Crisisbeheersing is de concretisering van dit wetsartikel. Naar de letter heeft de Wet veiligheidsregio's slechts betrekking op veiligheidsregio's. De stelselverantwoordelijkheid op het gebied van crisisbeheersing straalt echter uit naar de veiligheidspartners. |
| 28. Functioneren de technische middelen ter ondersteuning van data- en informatiemanagement naar behoren? | Worden de beschikbaarheid, vertrouwelijkheid en integriteit van de informatie gewaarborgd? |



Vragenlijst netcentrische crisisbeheersing

Deze vragenlijst betreft de lijst die idealiter wordt getest tijdens een oefening. De vragen zijn ingedeeld in de volgende categorieën:

- > Netwerkvorming
- > Eigen beelden
- > Rolinvulling
- > Procesverloop
- > Informatie-ondersteunde oordeels- en besluitvorming
- > Technische middelen

Per categorie zijn de kernvragen gemarkeerd met een ★.

| Waarnemingsvragen | Toelichting |
|---|--|
| Netwerkvorming | |
| 1. Houdt het team een overzicht van mogelijke stakeholders bij? ★ | Wordt door het team bepaald welke organisaties door de gebeurtenis in hun belangen en verantwoordelijkheden worden geraakt? |
| 2. Wordt per organisatie uit de netwerkanalyse geregeld overwogen of en op welke wijze deze bij het team wordt betrokken? | Organisaties die in hun belangen en verantwoordelijkheden worden geraakt door de gebeurtenis moeten mogelijk ook bij de crisisorganisatie worden betrokken. In hoeverre wordt hier systematisch bij stilgestaan? |
| 3. Worden de verantwoordelijkheden van de betrokken partijen gerespecteerd? | Zijn de verantwoordelijkheidsgebieden van de verschillende teams goed ten opzichte van elkaar afgebakend en wordt deze afbakening ook gerespecteerd? Komen teams – bijvoorbeeld gezien het feit dat informatie breed wordt gedeeld – niet in de verleiding zich bezig te houden met waar andere teams verantwoordelijkheid voor zijn? |
| Eigen beelden | |
| 4. Wordt een actueel eigen beeld bijgehouden dat past bij het perspectief dat het team op de gebeurtenis heeft? ★ | Dit eigen beeld geeft uitdrukking aan het perspectief dat het betreffende team heeft op de gebeurtenis. Dit perspectief is afgeleid van de taken en verantwoordelijkheden van het team. Zie ook Artikel 2.4.2 Besluit veiligheidsregio's . Naar de letter heeft het Besluit veiligheidsregio's slechts betrekking op veiligheidsregio's. Het artikel waarnaar wordt verwezen geeft echter goed uitdrukking aan de breder toepasbare geest van netcentrisch werken. |
| 5. Wordt er een overkoepelend situatiebeeld onderhouden? ★ | Het situatiebeeld geeft een beknopt en actueel overzicht van het perspectief dat een organisatie heeft op de gebeurtenis. Een situatiebeeld dient ook deelbaar te zijn met en begrijpelijk te zijn voor organisaties waarmee wordt samengewerkt. |
| 6. Wordt geo-gerelateerde informatie in een geografisch beeld ondergebracht? ★ | Geo-gerelateerde informatie is het beste te interpreteren door de lezer als het via het geografische beeld wordt gedeeld. |



| Waarnemingsvragen | Toelichting |
|---|--|
| 7. Is het eigen beeld, zowel tekstueel als geografisch, overzichtelijk en thematisch? ★ | Het beeld dient een duidelijk overzicht te geven van het perspectief dat het team op de gebeurtenis heeft. In het tekstuele beeld geeft een thematische indeling van het beeld goed uitdrukking aan dat perspectief. Een thema is een aspect van de gebeurtenis dat de aandacht van het team heeft. |
| 8. Is het eigen beeld, zowel tekstueel als geografisch, actueel? ★ | De actuele situatie dient te worden getoond en verouderde informatie dient regelmatig uit het beeld te worden verwijderd. In Artikel 2.2.4 en Artikel 2.4.2 Besluit veiligheidsregio's worden op dit punt de volgende eisen gesteld. Binnen vijf minuten nadat is vastgesteld dat er moet worden opgeschaald is, op grond van de beschikbare gegevens, een zo volledig mogelijke beschrijving van het incident beschikbaar. Gegevens worden vervolgens nadat zij beschikbaar zijn binnen tien minuten verwerkt in het eigen beeld en voor zover mogelijk geverifieerd. Naar de letter heeft het Besluit veiligheidsregio's slechts betrekking op veiligheidsregio's. Het artikel waarnaar wordt verwezen geeft echter goed uitdrukking aan de breder toepasbare geest van netcentrisch werken. |
| 9. Is de informatie in het beeld traceerbaar naar de informatiebron? | Is – impliciet of expliciet – duidelijk wat de bron van de informatie is? |
| 10. Bevat het eigen beeld informatie over de situatie? | Hierbij gaat het zowel over de gebeurtenis zelf, over de gevolgen ervan en over de gevolgen van de gevolgen, etc. Indien relevant kan ook de oorzaak worden beschreven. |
| 11. Bevat het eigen beeld informatie over genomen maatregelen? | Het betreft hier maatregelen die genomen zijn of worden om de situatie te beheersen of in het kader van de bestrijding van de gevolgen van de gebeurtenis. |
| 12. Bevat het eigen beeld informatie over beoogde effecten? | Het betreft hier effecten die worden beoogd om de situatie te beheersen of om de gevolgen van de gebeurtenis te bestrijden. |
| 13. Is de informatie in het beeld gevalideerd, tenzij expliciet anders aangegeven? | Wordt de gebeurtenis feitelijk in het beeld beschreven, ontdaan van aannames, meningen, vermoedens en geruchten? Waar aannames, meningen, vermoedens en geruchten relevant zijn, dienen ze expliciet als zodanig te worden gekwalificeerd. |
| 14. Geeft het beeld op hoofdlijnen het historische verloop van de ontwikkelingen weer? | Het beeld moet niet het karakter van een journaal krijgen, maar het globale historische verloop kan wel relevant zijn in het kader van de beeldvorming. |
| 15. Geeft het beeld op hoofdlijnen het te verwachten (toekomstig) verloop van de ontwikkelingen weer? | Een prognose van het te verwachten toekomstig verloop van de ontwikkelingen op de korte termijn (denk aan weersontwikkelingen) is een belangrijk onderdeel van de beeldvorming. |



| Waarnemingsvragen | Toelichting |
|--|---|
| Rolinvulling | |
| 16. Is de informatiefunctionaris een volwaardige gesprekspartner van zijn teamleider? ★ | De informatiefunctionaris is degene aan wie de uitvoering van de beeldvorming is toegewezen. Krijgt hij het daarbij passende podium en gebruikt hij dat ook? |
| 17. Wordt de teamleider gepositioneerd als degene die eindverantwoordelijk is voor het geheel? | Maakt de teamleider duidelijk dat hij integraal verantwoordelijk is voor leiding & coördinatie én de inhoud van het beeld? |
| 18. Ondersteunt de teamleider de informatiefunctionaris in zijn verantwoordelijkheid voor het informatiemanagement? | De teamleider neemt zijn verantwoordelijkheid om de informatiefunctionaris te positioneren in het team als verantwoordelijk voor informatiemanagement. |
| 19. Concentreren de informatiefunctionarissen zich op het delen en laten stromen van informatie waarbij ze de informatie-inhoud aan inhoudsdeskundigen overlaten? | Het lostrekken van data en informatie van de kennis en kunde die nodig zijn om ze te interpreteren, kan misleidende beelden opleveren. Informatiefunctionarissen hebben die kennis en kunde niet allemaal zelf in huis. |
| 20. Is het helder welke persoon welke informatievragen oppakt? | Als een vraag wordt geformuleerd in het kader van de beeldvorming, wordt bij die vragen dan ook afgesproken wie verantwoordelijk is voor het beantwoord krijgen van de vraag? |
| Procesverloop | |
| 21. Wordt het beeldvormingsproces gevoed vanuit de informatiebron(-nen)? ★ | Om een beeld zo betrouwbaar mogelijk te houden moet informatie vroegtijdig en dicht bij de bron worden ingevoerd en bijgehouden. |
| 22. Worden de actuele beelden breed binnen de crisisorganisatie gedeeld? ★ | Informatie dient breed te worden gedeeld en relevantie van informatie dient in beginsel aan de ontvanger te worden overgelaten. |
| 23. Is voortdurend duidelijk wie de regie voert over de beeldvorming? ★ | Eén informatiefunctionaris voert regie over de beeldvorming. Welke dat is kan in de loop van de tijd wel verschuiven. Te allen tijde moet duidelijk zijn wie de regievoerend functionaris is. |
| 24. Stemmen de teamleider en de informatiefunctionaris (ruim) voorafgaand aan het overleg af over de 'command intent', de overlegdoelen en de beeldvormingsthema's? ★ | Om een overleg informatie-gestuurd te doen zijn, verdient het aanbeveling dat de informatiefunctionaris en de teamleider voorafgaande aan ieder overleg gezamenlijk de 'command intent', de doelen van het overleg en de beeldvormingsthema's vaststellen. Het is belangrijk om deze zaken regelmatig te actualiseren omdat ze zich met het verloop van het proces ook ontwikkelen. |
| 25. Spreekt de informatiefunctionaris andere functionarissen aan op hun verantwoordelijkheid informatie te delen? | Hierbij gaat het vooral over functionarissen binnen zijn eigen team. |
| 26. Spreekt de regievoerend informatiefunctionaris de andere informatiefunctionarissen aan op hun verantwoordelijkheid informatie te delen en hun eigen beeld actueel te houden? | Vult de regievoerend informatiefunctionaris de regierol ook adequaat in? |



Waarnemingsvragen

Toelichting

- | | |
|--|--|
| 27. Wordt actief informatie gehaald? | Worden lacunes in het beeld expliciet benoemd en wordt er actie ondernomen om deze lacunes in te vullen? |
| 28. Heeft de informatiefunctionaris regelmatig contact met andere informatiefunctionarissen om de situatie beter te begrijpen? | Onder regie van de regievoerend informatiefunctionarissen is het collectief van informatiefunctionarissen belast met het onderhouden van een samenhangend beeld. Daarbij past dat ze onderling geregeld contact hebben om ervoor te zorgen dat de organisatie als geheel een gedeeld totaalbeeld heeft. Zie ook Artikel 2.4.1 Besluit veiligheidsregio's . Naar de letter heeft het Besluit veiligheidsregio's slechts betrekking op veiligheidsregio's. Het artikel waarnaar wordt verwezen geeft echter goed uitdrukking aan de breder toepasbare geest van netcentrisch werken. |

Informatie-ondersteunde oordeels- en besluitvorming

- | | |
|---|---|
| 29. Stelt de teamleider bij de gemeenschappelijke oordeels- en besluitvorming het gedeelde beeld centraal en vormen de thema's de rode draad? ★ | Geeft de teamleider het gedeelde beeld een centrale rol in overleggen? Wordt ieder overleg bijvoorbeeld gestart met het presenteren van het actuele beeld? Gebruikt hij de thema's en een tijdlijn om de oordeelsvorming te ondersteunen? |
| 30. Worden beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming van elkaar gescheiden door de teamleider? ★ | Is de vergaderstructuur helder in die zin dat beeld-, oordeels- en besluitvorming goed ten opzichte van elkaar worden afgebakend door de teamleider? |
| 31. Richt het team zich op de aspecten die passen bij het coördinatieniveau van het team? | Een strategisch team richt zich op beleid en belangen, een tactisch team richt zich op effecten en capaciteiten en een operationeel team richt zich op middelen en acties. |
| 32. Worden door het scenarioteam integrale scenario's ontwikkeld op basis van doelstelling en randvoorwaarden van de operationeel leider? | Deze vraag is alleen van toepassing bij teams op het tactische niveau. |
| 33. Worden acties en besluiten in het beeld verwerkt? | Hierbij gaat het om besluiten en bijbehorende acties die aan functionarissen worden toebedeeld. |

Technische middelen

- | | |
|---|--|
| 34. Wordt er gebruik gemaakt van de Landelijke Voorziening Crisisbeheersing voor het breed delen van actuele beelden? ★ | Het snel en breed delen van informatie kan feitelijk alleen als er gebruik wordt gemaakt van technische voorzieningen. Zie ook Artikel 22 Wet veiligheidsregio's . De Landelijke Voorziening Crisisbeheersing is de concretisering van dit wetsartikel. Naar de letter heeft de Wet veiligheidsregio's slechts betrekking op veiligheidsregio's. De stelselverantwoordelijkheid op het gebied van crisisbeheersing straalt echter uit naar de veiligheidspartners. |
| 35. Functioneren de technische middelen ter ondersteuning van informatiemanagement naar behoren? | Worden de beschikbaarheid, vertrouwelijkheid en integriteit van de informatie gewaarborgd? |



Bijlage 3 Netcentrisch werken en de Wet Open Overheid

Inleiding en achtergrond

In crisisbeheersing is juiste en snelle informatie-uitwisseling cruciaal. Via de werkwijze van Netcentrisch Werken wordt bij een ramp zo snel mogelijk informatie tussen organisaties (waaronder veiligheidsregio's) met elkaar gedeeld. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van het Landelijk Crisis Management Systeem (hierna: 'LCMS') waarvan het Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (hierna: 'NIPV') de beheerder is.

Vanaf 1 mei 2022 is de Wet open overheid (hierna: de 'Woo') in werking getreden. Het doel van de Woo is de informatie van de overheid transparanter en beter vindbaar voor burgers te maken. De Woo vervangt de Wob, de wet openbaarheid bestuur, uit 1991. De Woo geldt voor alle bestuursorganen. Dat zijn organisaties die overheidstaken uitvoeren. Daarmee geldt de Woo dus voor veel van de organisaties die gebruik maken van LCMS. Wat betekent de inwerkingtreding van de Woo voor de manier waarop moet worden omgegaan met verzoeken om openbaarmaking van informatie uit het LCMS?

Actieve openbaarmaking

Voor wat betreft informatieverstrekking onder de Woo moet onderscheid worden gemaakt tussen *passieve openbaarmaking* (openbaarmaking naar aanleiding van een verzoek daartoe) en *actieve openbaarmaking* (openbaarmaking uit eigen beweging).

Nieuw onder de Woo is de daaruit voortvloeiende doelstelling dat bestuursorganen meer informatie uit eigen beweging openbaar en toegankelijk dienen te maken. Meer specifiek kent de Woo een algemene inspanningsverplichting tot actieve openbaarmaking (art. 3.1 Woo) en wordt in aanvulling daarop voorgeschreven dat bestuursorganen bepaalde documenten binnen een voorgeschreven termijn in ieder geval actief openbaar moeten maken (art. 3.3 en 3.3a Woo). Dit betreft een lijst aan 17 verschillende documenten(soorten), waaronder informatie over de taken en bevoegdheden van de organisatie, de wijze waarop een verzoek tot informatie kan worden ingediend, informatie over convenanten, jaarplannen en jaarverslagen, informatie over Woo-verzoeken, -besluiten en verstrekte informatie, informatie van onderzoeken over het functioneren van de eigen organisatie en eventuele klachtenoordelen.



Hierna wordt kort ingegaan op dit onderscheid en de relevantie ervan voor specifiek informatie uit het LCMS.

Inspanningsverplichting

Onder het vorige wettelijke regime, de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: 'Wob'), bestond er ook al een inspanningsverplichting voor bestuursorganen om bij de uitvoering van hun taak uit eigen beweging de informatie neergelegd in documenten geheel of gedeeltelijk openbaar te maken. Dit is dus niet nieuw.

Wel zijn in de Woo een aantal procesmatige zaken hieromtrent verduidelijkt en wettelijk verankerd:

- > De inspanningsverplichting tot actieve openbaarmaking geldt "*indien dit zonder onevenredige inspanning of kosten redelijkerwijs mogelijk is*". Niet alle informatie hoeft dus actief openbaar te worden gemaakt. Hierover kunnen bestuursorganen beleid ontwikkelen of prioriteiten stellen.
- > Als informatie uit documenten gedeeltelijk niet openbaar wordt gemaakt wordt daarvan mededeling gedaan, tegelijkertijd met de openbaarmaking van de betreffende documenten (art. 3.1 lid 2 Woo).
- > Wanneer informatie uit eigen beweging openbaar wordt gemaakt, kunnen derden die naar verwachting bedenkingen hebben bij openbaarmaking van die informatie in de gelegenheid worden gesteld een zienswijze in te dienen op het voornemen om die informatie openbaar te maken (art. 3.1 lid 3 Woo).
- > De derde zoals hiervoor bedoeld wordt – voorafgaand aan de openbaarmaking – op de hoogte gebracht van het feit dat informatie over die partij actief openbaar zal worden gemaakt en wanneer (art. 3.1 lid 4 Woo). Dit bericht wordt gelijkgesteld met een besluit, zodat de derde bezwaar kan maken en een voorlopige voorziening kan vragen om openbaarmaking tegen te gaan. Maakt de derde van die mogelijkheid gebruik, dan moet de feitelijke openbaarmaking worden opgeschort.

Specifiek voor informatie uit het LCMS verandert er gelet op het voorgaande dus niets, behalve wanneer ervoor wordt gekozen om uit eigen beweging informatie openbaar te maken. Op dat moment moet rekening worden gehouden met de bepalingen uit art. 3.1 Woo, welk artikel handelt over actieve openbaarmaking als inspanningsverplichting.

Verplicht openbaar te maken informatie

De Woo verplicht bestuursorganen om een groot aantal soorten documenten uit eigen beweging openbaar te maken. Ook hierin moet onderscheid worden gemaakt tussen informatie waarvoor dit *zonder meer* geldt en waarbij géén ruimte is voor toetsing aan de uitzonderingsgronden uit de Woo én informatie waarbij wél ruimte is voor toetsing aan die uitzonderingsgronden.

- > Geen ruimte voor uitzonderingsgronden (art. 3.3 lid 1 Woo): Dit is onder meer informatie over wetten, besluiten van algemene strekking, informatie over de organisatie, de werkwijze en de bereikbaarheid van het bestuursorgaan. Het betreft informatie die op dit moment ook al vaak openbaar wordt gemaakt.
- > Wel ruimte voor uitzonderingsgronden (art. 3.3 lid 2 Woo): Dit is een uitgebreide lijst aan informatiesoorten, waarbij de mogelijkheid is verankerd om nog meer informatiesoorten aan die lijst toe te voegen. Het gaat hier onder meer over adviezen (behalve die betrekking hebben op individuele gevallen), vergaderstukken, verslagen en beschikkingen (met uitzonderingen van bijvoorbeeld beschikkingen van een officier van justitie en beschikkingen over te treffen beveiligingsmaatregelen).

De bepalingen die hierover gaan (art. 3.3 leden 1 en 2 Woo) zijn nog niet volledig in werking getreden.



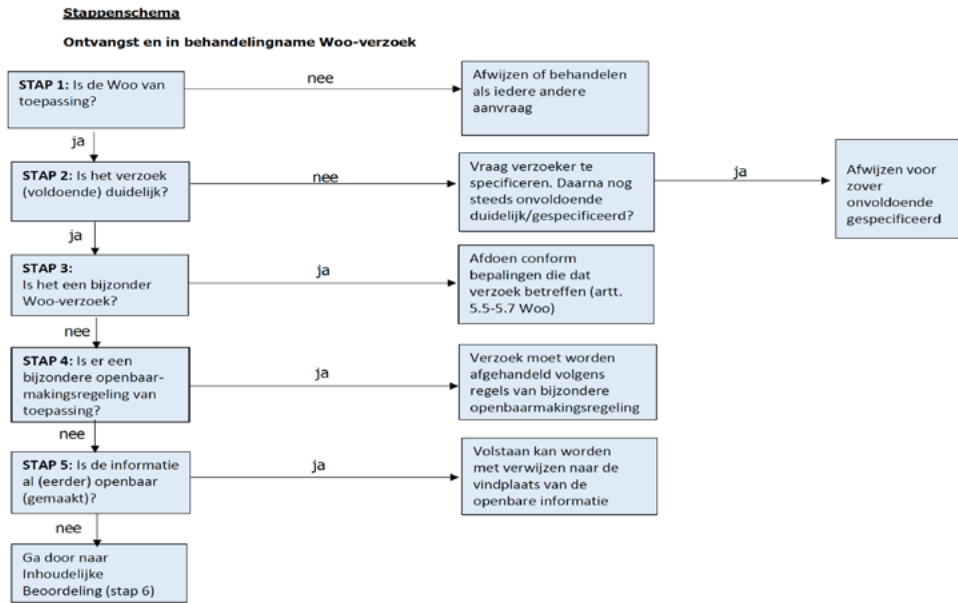
Het project Openbaarmaking en informatiehuishouding is samen met het BZK-programma Open Overheid bezig met het uitwerken van 17 informatiecategorieën (zoals convenanten, onderzoeksrapporten en klachtenoordelen) die bestuursorganen op termijn actief openbaar moeten gaan maken. Zie voor de actuele stand van zaken <https://www.informatiehuishouding.nl/projecten/actieve-openbaarmaking-overheidsinformatie> en <https://www.open-overheid.nl/onderwerpen/openbaar-maken>.

Specifiek voor informatie uit het LCMS geldt het volgende. Zoals gezegd geldt de Woo voor veel van de organisaties die gebruik maken van LCMS. De actieve openbaarmakingsplicht is dus voor bestuursorganen die werken met LCMS relevant. Ook nu worden bestuursorganen overigens al aangespoord om vooruit te lopen op de inwerkingtreding van voornoemde bepalingen door uit eigen beweging al informatie online te plaatsen. Dit kan dan bijvoorbeeld op een apart daarvoor ontwikkeld gedeelte van de website van het bestuursorgaan. Wij raden dan ook aan om (nu al) actief te inventariseren voor welke informatie uit het LCMS het wenselijk is om dat openbaar te gaan maken, maar ook om na te gaan welke informatie gemakkelijk openbaar kan worden gemaakt (en welke belangen van derden en/of welke uitzonderingsgronden uit de Woo openbaarmaking in de weg staan). Actieve openbaarmaking van informatie sluit in beginsel goed aan bij het principe van netcentrische samenwerking, echter is het daarbij wel van groot belang inzichtelijk te houden welke belangen spelen. Niet zomaar ieder soort informatie kan openbaar worden gemaakt. Hiervoor wordt ook verwezen naar het stappenschema in de volgende paragraaf, waarbij wordt ingegaan op de uitzonderingsgronden uit de Woo.

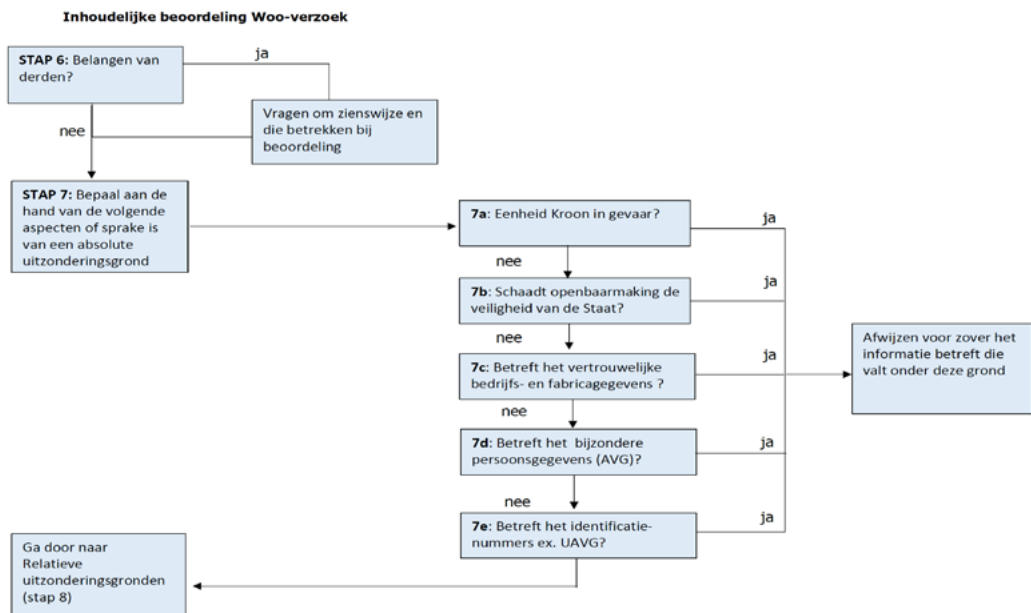
Stappenschema passieve openbaarmaking

De passieve openbaarmakingsplicht is gerelateerd aan verzoeken van externen. Iedere burger kan een dergelijk verzoek doen. Aan het verzoek worden qua vorm geen bijzondere eisen gesteld. Evenmin hoeft de indiener van het Woo verzoek te motiveren wat de reden voor het verzoek is. Het bestuursorgaan is niet verplicht om *alle* gevraagde informatie te verstrekken. De Woo kent verschillende uitzonderingsgronden. Ieder verzoek om informatie zal aan deze – *absolute of relatieve* – uitzonderingsgronden (art. 5.1 en 5.2 Woo) getoetst worden.

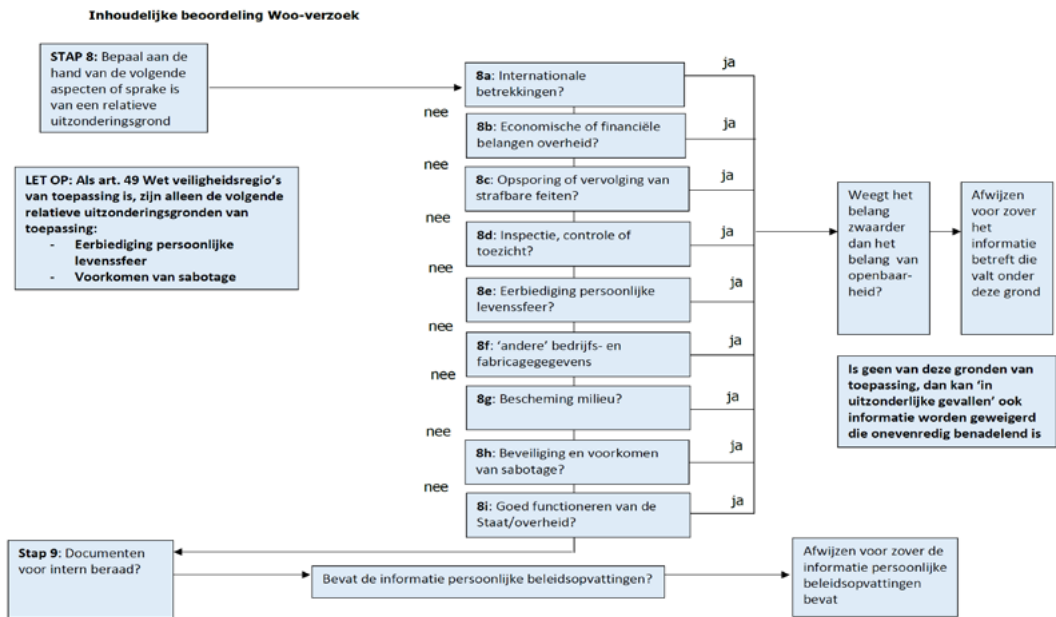
Hieronder wordt aan de hand van een stappenschema aangegeven hoe openbaarmaking van informatie uit het LCMS in reactie op een verzoek daartoe kan worden vormgegeven. In het hiernavolgende wordt daarop een toelichting gegeven. De aard van dit schema brengt mee dat de stappen en de daarbij behorende toelichting een vereenvoudigde weergave vormen van de juridische werkelijkheid. De uitkomst kan weliswaar richtinggevend zijn voor de te maken afweging maar kan geen uitputtende en definitieve uitkomst opleveren. Daarvoor zal het steeds nodig zijn de specifieke omstandigheden met betrekking tot een ingediend Woo-verzoek te beoordelen en af te wegen.



Figuur 9 - Stappenschema ontvangst en in behandelingname Woo-verzoek



Figuur 10 - Stappenplan inhoudelijke beoordeling Woo-verzoek (absoluut)



Figuur 11 - Stappenplan inhoudelijke beoordeling Woo-verzoek (relatief)

Toelichting bij stappenschema

Stap 1: Is de Woo van toepassing?

De Woo is van toepassing op verzoeken om informatie neergelegd in documenten die naar hun aard verband houden met de publieke taak van een bestuursorgaan zoals genoemd in de Woo en die bij dat bestuursorgaan berusten.

Document dat verband houdt met de publieke taak?

Dit wordt zeer ruim uitgelegd. Het ziet op het openbaar bestuur in al zijn facetten (ook randvoorwaardelijke zaken bijvoorbeeld zoals bedrijfsvoering of organisatie). Aangenomen kan worden dat de door het LCMS gedeelde informatie in beginsel verband houdt met de publieke taak.

Bestuursorgaan?

Een bestuursorgaan is een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld, of een ander persoon of college, met enig openbaar gezag bekleed. Het NIPV, de Veiligheidsregio's en de waterschappen zijn bestuursorganen. Als wordt verzocht om openbaarmaking van informatie die geen verband houdt met de publieke taak kan het op die grond worden afgewezen.

Berust de informatie bij het bestuursorgaan?

De bij het LCMS aangesloten bestuursorganen zijn allemaal individueel verantwoordelijk voor de behandeling van de Woo-verzoeken die bij hen worden ingediend. Voor zover zij feitelijk toegang hebben tot de gevraagde informatie dienen zij ook over die informatie een besluit in het kader van de Woo te nemen.

Ander soort verzoek?

Het betreffende verzoek kan ook een andersoortig verzoek zijn. Het kan gaan om slechts een vraag (informatieverzoek) waarbij het niet de bedoeling van de verzoeker is dat documenten openbaar worden gemaakt (voor eenieder). Het kan bijvoorbeeld ook gaan om een klacht of een inzageverzoek zoals bedoeld in de Algemene Verordening Gegevensbescherming. In die gevallen wordt het verzoek als zodanig afgedaan.



Stap 2: Is het verzoek duidelijk?

Als een verzoek om informatie te algemeen is geformuleerd moet het bestuursorgaan de verzoeker in de gelegenheid stellen het verzoek te specificeren. Het bestuursorgaan moet de verzoeker daar behulpzaam bij zijn. Indien het verzoek niet nader wordt gespecificeerd kan het verzoek worden afgewezen.

Stap 3: Is het een bijzonder Woo-verzoek?

Onder de Woo kunnen ook verzoeken worden ontvangen die een bijzondere regeling kennen die op een andere manier moet worden afgedaan. Zo kent de Woo de mogelijkheid om 'eigen' informatie te verstrekken aan een natuurlijk persoon of rechtspersoon (art. 5.5 Woo). Ook kan iemand een klemmende reden opvoeren die verstrekking alleen aan hem of haar mogelijk maakt (art. 5.6 Woo). Tot slot is er de onderzoeker die toegang tot niet-openbare informatie kan verkrijgen (art. 5.7 Woo). Als het verzoek via deze routes wordt afgedaan moet dat bevestigd worden aan de verzoeker.

Stap 4: Is er een bijzondere openbaarmakingsregeling van toepassing?

Indien een bijzondere openbaarmakingsregeling met een uitputtend karakter van toepassing is moet het verzoek worden afgewezen en worden afgehandeld volgens de bijzondere openbaarmakingsregels. De belangrijkste twee voor het NIPV zijn artikel 49 Wet veiligheidsregio's en de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten 2002 (Wiv 2002). Op grond van artikel 49 Wet Veiligheidsregio's zijn veiligheidsregio's verplicht actief informatie openbaar te maken. Op het kennisnemen van door of ten behoeve van o.a. de AIVD en MIVD verwerkte gegevens is niet de Woo maar het regime van Hoofdstuk 4 van de Wiv (Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten) 2002 van toepassing.

Stap 5: Is informatie al (eerder) openbaar (gemaakt)?

Indien de informatie al openbaar is kan het verzoek worden afgewezen en moet worden verwezen naar de al openbaar gemaakte informatie.

Stap 6: Zijn belangen van derden in het geding?

Indien belangen van derden zich mogelijk verzetten tegen openbaarmaking van de informatie kan het bestuursorgaan besluiten om derden hierover om een zienswijze te vragen. In de zienswijze moet worden gemotiveerd waarom een absolute en/of relatieve uitzonderingsgrond van toepassing is. Naar aanleiding van de zienswijze kan het bestuursorgaan bezien of de zienswijze aanleiding geeft voor toepassing van een absolute en/of relatieve uitzonderingsgrond.

In LCMS wordt samengewerkt door een veelheid van organisaties die allen een deel van de informatie aanleveren in de bestrijding van het incident. Indien een burger om specifieke informatie verzoekt die in LCMS is opgenomen zal de organisatie waar het verzoek is ingediend waar van toepassing andere bestuursorganen in de gelegenheid stellen om haar zienswijze op het verzoek kenbaar te maken (art. 3.1, lid 3 en 4 Woo). Wanneer een derde bezwaar maakt tegen openbaarmaking, bijvoorbeeld op grond van een absolute, relatieve of aanvullende uitzonderingsgrond (intern beraad of persoonlijke beleidsopvatting (zie Stap 9)), zal de organisatie met betreffende bestuursorganen in gesprek gaan en de informatie waarvoor deze grond van toepassing is weglakken en/of de openbaarmaking opschorten. Het 'waarom' zal in het besluit gemotiveerd dienen te worden.



Stap 7: Is een absolute uitzonderingsgrond van toepassing?

Er zijn vijf absolute uitzonderingsgronden: (7a) de eenheid van de Kroon; (7b) de veiligheid van de Staat; (7c) vertrouwelijk medegedeelde bedrijfs- en fabricagegegevens, (7d) bijzondere persoonsgegevens en (7e) identificatienummers zoals bedoeld in de Uitvoeringswet AVG. Indien één van deze gronden van toepassing is wordt de gevraagde informatie zonder meer niet verstrekt en wordt het verzoek, voor zover het informatie betreft die valt onder een absolute uitzonderingsgrond, afgewezen. Wel moet worden gemotiveerd waarom een absolute uitzonderingsgrond van toepassing is.

Ad 7b: Mogelijk dat ten aanzien van informatie uit het LCMS de veiligheid van de Staat in het geding is. Deze uitzonderingsgrond omvat zowel de interne als de externe veiligheid. Uit jurisprudentie blijkt dat het tegengaan van terrorisme onder de uitzondering valt. Ook documenten die inzicht kunnen geven in de inzet en werkwijze van de Koninklijke Marechaussee kunnen onder deze uitzonderingsgrond vallen.

Ad 7c: Voorts kan ten aanzien van informatie uit het LCMS sprake zijn van bedrijfs- en fabricagegegevens, die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld. Van bedrijfs- en fabricagegegevens is sprake indien en voor zover uit die gegevens wetenswaardigheden kunnen worden afgelezen of afgeleid met betrekking tot de technische bedrijfsvoering.

Stap 8: Is een relatieve uitzonderingsgrond van toepassing?

Het relatieve karakter van de uitzonderingsgronden houdt in dat moet worden afgewogen of het belang dat door de uitzonderingsgrond wordt gediend zwaarder weegt dan het algemene belang van openbaarheid van informatie. De informatie wordt niet openbaar gemaakt indien het algemeen belang niet opweegt tegen de volgende belangen: (8a) betrekkingen van Nederland met andere staten en met internationale organisaties; (8b) economische of financiële belangen van de Staat; (8c) opsporing/vervolgving van strafbare feiten; (8d) inspectie, controle en toezicht van bestuursorganen; (8e) eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer; (8f) andere dan vertrouwelijke medegedeelde bedrijfs- en fabricagegegevens; (8g) bescherming van het milieu waarop de informatie betrekking heeft; (8h) de beveiliging van personen en bedrijven en het voorkomen van sabotage en (8i) het goed functioneren van de overheid. Voor zover de informatie betrekking heeft op een relatieve uitzonderingsgrond moet het verzoek worden afgewezen als kan worden gemotiveerd waarop dat? het belang uit de betreffende grond zwaarder weegt dan het algemene belang van openbaarmaking.

Stap 9: Zijn de documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad en bevatten de documenten persoonlijke beleidsopvattingen?

Intern beraad betreft beraad over een bestuurlijke aangelegenheid binnen een bestuursorgaan, dan wel binnen een kring van bestuursorganen in het kader van een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een bestuurlijke aangelegenheid. Persoonlijke beleidsopvattingen zijn ambtelijke adviezen, visies, standpunten en overwegingen ten behoeve van intern beraad, niet zijnde feiten, prognoses, beleidsalternatieven, de gevolgen van een bepaald beleidsalternatief of andere onderdelen met een overwegend objectief karakter.

Indien de documenten zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad én de documenten persoonlijke beleidsopvattingen bevatten wordt die informatie niet openbaar gemaakt. Informatie die in LCMS is opgeslagen zal over het algemeen geen persoonlijke beleidsopvattingen bevatten. Vanzelfsprekend wel professionele overwegingen maar deze kunnen niet van openbaarmaking worden uitgezonderd.



Ook documenten afkomstig van derden die niet tot de kring van de overheid behoren, kunnen worden aangemerkt als documenten die zijn opgemaakt ten behoeve van intern beraad (bijvoorbeeld een advies van een advocaat).

Belangrijk om in dit kader op te merken is wel dat onder de Wob reeds een ontwikkeling gaande was in de rechtspraak die maakte dat ook persoonlijke beleidsopvattingen, opgesteld in het kader van intern beraad, openbaar worden gemaakt – maar dan in niet tot personen herleidbare vorm. In de Woo is hierover opgenomen dat het bestuursorgaan met het oog op een goede en democratische bestuursvoering informatie kan verstrekken in niet tot personen herleidbare vorm (artikel 5.2 lid 3 Woo). Wanneer uit de context van de informatie de identiteit van degene die de betreffende opmerkingen heeft gemaakt wél is af te leiden, kan de informatie niet worden verstrekt (behalve wanneer de persoon in kwestie hiermee instemt). Het heeft echter uiteraard de voorkeur wel zoveel informatie als mogelijk openbaar te maken.

Tenslotte

Als informatie uit LCMS publiek wordt gemaakt verdient het aanbeveling er een instructie bij te leveren hoe deze informatie dient te worden gelezen en welke rol deze informatie in het proces heeft gespeeld. Een journaal uit LCMS is immers niet gemakkelijk los van de context van opgeschaalde samenwerking van dat moment te interpreteren.