

Meerjarenbeleidsplan 2021-2025

GHOR Haaglanden
onderdeel van Veiligheidsregio Haaglanden

Definitief 10 maart 2021

Vastgesteld door Algemeen Bestuur VRH op [datum invullen]

Inhoud

1.	Inleiding	3
2.	Context	4
2.1.	Terugblik.....	4
2.2.	Omgevingsanalyse, trends en ontwikkelingen	6
3.	De strategische thema's voor de komende vijf jaar	9
3.1	Thema 1: De GHOR verbreedt haar netwerk	9
3.2.	Thema 2:De GHOR creëert een actueel en gedeeld (geneeskundig) beeld.	11
4.	Tot slot	14

1. Inleiding

Het is een bijzondere tijd voor het opstellen van een meerjarenbeleidsplan. De externe omgeving van de GHOR is in beweging; COVID-19, de snel veranderende maatschappij en de evaluatie op de Wet Veiligheidsregio's zijn voorbeelden die mogelijk effect hebben op het beleid en de werkzaamheden van de GHOR. Het is dan ook geen eenvoudige opdracht om aan te geven wat de GHOR Haaglanden de komende vijf jaar gaat doen.

Toch is het van belang een meerjarenbeleidsplan op te stellen dat, op basis van de wettelijke taken en rol binnen de regio, richting en stabiliteit geeft voor de komende vijf jaar.

Het Meerjarenbeleidsplan 2021-2025 is een visiedocument en bevat de belangrijkste externe thema's waar GHOR Haaglanden de komende vijf jaar rekening mee moet houden en op gaat anticiperen. Vervolgens is een vertaling gemaakt naar de interne thema's. Dit meerjarenbeleidsplan wordt gebruikt om te beoordelen welke activiteiten en werkzaamheden wel of niet bijdragen aan de gekozen richting. Jaarlijks zal op basis van dit meerjarenbeleidsplan een jaarplan worden opgesteld waarin concrete doelstellingen en activiteiten per proces zijn uitgewerkt.

2. Context

In dit hoofdstuk wordt stil gestaan bij de voorgaande beleidsperiode en de externe omgevingsfactoren die van belang zijn voor het toekomstige beleid van de GHOR.

2.1. Terugblik

Vorige beleidsperiode

Voor de beleidsperiode 2016-2020 waren er drie strategische doelen geformuleerd, te weten:

1. Het (doen) laten aansluiten van de domeinen veiligheid en zorg.
2. Van ketenregie naar systeemdenken.
3. Verduidelijken van de publieke waarde van de GHOR.

Deze drie doelen lopen als een rode draad door de werkprocessen van de GHOR. Daarnaast zijn de doelen in de afgelopen periode opgepakt in concrete activiteiten en projecten. Voorbeelden hiervan zijn de projecten "Zicht op zelfredzaamheid", "Regionaal Zorgrisicoprofiel" en de stakeholderpeilingen, externe onderzoeken naar de rol en taak van de GHOR en het systematisch grootschalig optreden.

Er kan gesteld worden dat het "aansluiten van de domeinen veiligheid en zorg" en het "verduidelijken van de publieke waarde van de GHOR" zodanig in de afgelopen beleidsperiode zijn opgepakt en op voldoende niveau zijn¹, dat deze niet meer als aparte strategische doelen worden aangemerkt. Het is structureel onderdeel geworden van het werk binnen de GHOR. Wat overigens niet wil zeggen dat dit geen continue aandacht blijft vragen.

Voor wat betreft het strategische doel "systeemdenken" zijn er in de afgelopen beleidsperiode eerste stappen gezet om een gezamenlijk systeemdenken² te creëren. De volgende stap is het verder ontwikkelen en institutionaliseren van het systeemdenken binnen de organisatie. Dit doel wordt meegenomen naar de komende beleidsperiode die in hoofdstuk 3 wordt toegelicht.

¹ Conform onderzoek BMC bij stakeholders, december 2019.

² Met systeemdenken wordt bedoeld: overzicht van het geheel behouden, in plaats van zich concentreren op afzonderlijke delen, waarbij overwogen wordt welke rol deze afzonderlijke delen spelen in het grotere geheel/ netwerk van actoren.

Eerste evaluatiepunten COVID-19

In 2020 waren de meeste werkzaamheden COVID-gerelateerd. Het optreden van de GHOR is extern geëvalueerd³. De belangrijkste aanbevelingen die meegenomen worden naar de volgende beleidsperiode zijn hieronder weergegeven:

1. Om de rol en positie van de GHOR te versterken, dient de kanteling van keten naar systeemdenken doorgezet te worden, zowel in de preparatie- als de responsfase. Het is van belang meer tijd te besteden aan relatiebeheer en het samen met netwerkpartners beoefenen van plannen.
2. Maak plannen vanuit het principe van gecoördineerde improvisatie. Creëer duidelijk kaders, maar behoud voldoende ruimte voor het aanpassen aan de specifieke situatie en hoe het netwerk hierop reageert.
3. Zoek afhankelijk van de situatie naar passende bovenregionale samenwerking.
4. Versterk de wederkerigheid (halen en brengen) in het informatiemanagement in de preparatiefase: Welke informatiebehoefte is er bij welke type crisis? Hoe krijg je vraag en aanbod bij elkaar? Maak hier afspraken over.

³ 'Rol en positie GHOR Haaglanden COVID -19, lerende evaluatie', Trimension, december 2020.

2.2. Omgevingsanalyse, trends en ontwikkelingen

De samenleving verandert snel en is complexer aan het worden. Dit geeft uitdagingen die invloed hebben op de wijze waarop de GHOR denkt invulling te geven aan haar opdracht de komende jaren.

Ontwikkelingen in de wetgeving

Wet Veiligheidsregio's

Het wettelijk kader is de basis voor de taken van de GHOR. De GHOR is op grond van de Wet veiligheidsregio's belast met de coördinatie, aansturing en regie van de geneeskundige hulpverlening en de advisering van overheden en organisaties op dat gebied.

In December 2020 is de evaluatie Wet Veiligheidsregio's openbaar geworden. Aangezien op dit moment onduidelijk is in hoeverre de aanbevelingen door de Minister overgenomen worden in herziene wetgeving en op welke termijn, zijn de voorgestelde wijzigingen niet meegenomen bij het opstellen van dit meerjarenplan. De boodschap, die de evaluatiecommissie meegeeft met betrekking tot de meerwaarde van de GHOR, bevestigt overigens het pad dat al ingeslagen is door GHOR Haaglanden⁴.

Ontwikkelingen op dit gebied worden nauwlettend gevolgd en wanneer nodig zal hierop, vergelijkbaar met ontwikkelingen op andere gebieden, geanticipeerd worden.

Omgevingswet

De Omgevingswet, die op 1 januari 2022 in werking treedt, moet de balans tussen benutten en beschermen van de fysieke leefomgeving versterken. Gezondheid en veiligheid zijn belangrijke aspecten die de kwaliteit van de leefomgeving bepalen. Vanuit het veiligheids- en gezondheidsdomein maakt de GHOR de vertaling wat incidenten, rampen en crises betekenen voor de zorgcontinuïteit, zelfredzaamheid en fysieke veiligheid. Zij is daarmee een van de adviespartners, reeds bij visievorming. Om de gewenste rol te realiseren is het nodig een beweging naar voren te maken in het ruimtelijke planproces. In plaats van achteraf toetsend, zal de GHOR vroegtijdig in het planproces betrokken zijn. Door samenwerking met andere adviespartners kunnen gezondheids- en veiligheidsaspecten aan de voorkant worden ingebracht en kan het bevoegd gezag van een zo integraal en samenhangend mogelijk advies worden voorzien.

⁴ In de beleidsperiode 2016-2020 stond 'Verduidelijken van de publiek waarde van de GHOR' als een van de strategische doelstellingen op de agenda. Zoals zal blijken uit de gekozen beleidsthema's in dit plan wordt daar verder vorm aangegeven.

Ontwikkelingen in het zorgstelsel

Sinds de decentralisatie van taken naar gemeenten in 2015 is de inrichting van het zorgstelsel ingrijpend gewijzigd. Dit heeft geleid tot een verdere versnippering van taken en (politieke) verantwoordelijkheden, meer gescheiden financiële stromen, ambulantisering en een afname in de capaciteit van "vrij beschikbare" bedden in instellingen. Deze wijzigingen hebben uitdagingen op het gebied van toegang tot zorg tot gevolg. Daarnaast is het aantal partners om opgaven mee te realiseren, toegenomen. In de komende jaren zal naar verwachting het acute zorglandschap verder gaan veranderen⁵.

Technologische ontwikkelingen

De omschakeling naar duurzame energie (energietransitie), met de daarbij behorende ingebruikname van duurzame energiebronnen en een toename van accucapaciteit in voertuigen, is zo'n technologische ontwikkeling. Enerzijds met de nodige (duurzame) voordelen, anderzijds met de nodige nieuwe risico's voor de volksgezondheid die impact (kunnen) hebben op de acute zorg in de regio.

Daarnaast bieden technologische ontwikkelingen ondersteuning bij vraagstukken in de zorg, maar versterken ook de trend naar verdergaande specialisatie en een hoge mate van efficiency in de zorginstellingen, vaak gedreven door marktwerking. Dit geeft een druk op zowel de kwantitatieve als kwalitatieve personele capaciteit. Ook zet het de kwaliteit van de opgeschaalde zorg onder druk.

Als derde en vierde ontwikkeling op dit gebied vallen nog de vergaande social media en digitalisering te noemen. Deze leveren kennis- en efficiency-effecten op, maar kunnen ook leiden tot anonimiteit, een te grote hoeveelheid aan informatie (informatiestress), desinformatie verhoudt als nieuws (nepnieuws) en nieuwe veiligheidsrisico's (cybercrime).

Maatschappelijke ontwikkelingen

Als gevolg van verdichting, een belangrijk thema in regio Haaglanden, neemt het aantal inwoners in de regio toe. Daarnaast verandert de samenstelling van de bevolking, bijvoorbeeld, door culturele diversiteit en ouderen die langer thuis wonen met een risico op vereenzaming en een afnemend ondersteunend netwerk. Een ander belangrijk fenomeen is de toenemende kloof in de samenleving: een opeenstapeling van sociaal-economische problemen in de wijk, gezondheidsverschillen, armoede en sociale onrust.

⁵ Houtskoolschets Acute Zorg, 'een discussiestuk over de inrichting en bekostiging van het acute zorglandschap', Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, juli 2020.

Deze maatschappelijke ontwikkelingen verhogen de druk op de toegankelijkheid van de (acute) zorg en leveren uitdagingen op het gebied van zelfredzaamheid van de burgers en de weg naar zorg.

Ambulantisering en extramuralisering zorgen ervoor dat meer kwetsbare mensen in de wijk wonen en leven. Meer kwetsbaren in een toch al dichtbevolkt, cultureel divers gebied waarvan een groot deel van de bevolking bestaat uit ouderen zoekend naar de juiste hulp vraagt om een meer integrale blik. De samenwerking tussen het medisch domein, het sociaal domein, de langdurige zorg, geriatrie, zorg in de wijk en de acute GGZ is dan ook essentieel.

De complexere samenleving leidt tot (nieuwe) complexe vraagstukken die steeds meer liggen op het raakvlak van veiligheid en zorg. Er komt meer aandacht voor sluimerende, langlopende en in potentie maatschappij-ontwrichtende crisistypen (ook wel de 'ongekende crisis' genoemd). De huidige COVID-19 pandemie is hier een voorbeeld van. Dit naast de traditionele flitsrampen, waarvan het risico onverminderd blijft bestaan en de effecten vaak zeer breed kunnen uitstralen in de samenleving.

3. De strategische thema's voor de komende vijf jaar

De beschreven context in het vorige hoofdstuk is bepalend geweest voor de gekozen strategische thema's voor de komende beleidsperiode: wat heeft de GHOR tot nu bereikt, wat moet nog verder uitgewerkt worden en welke ontwikkelingen in het zorglandschap spelen er die invloed hebben op deze richting.

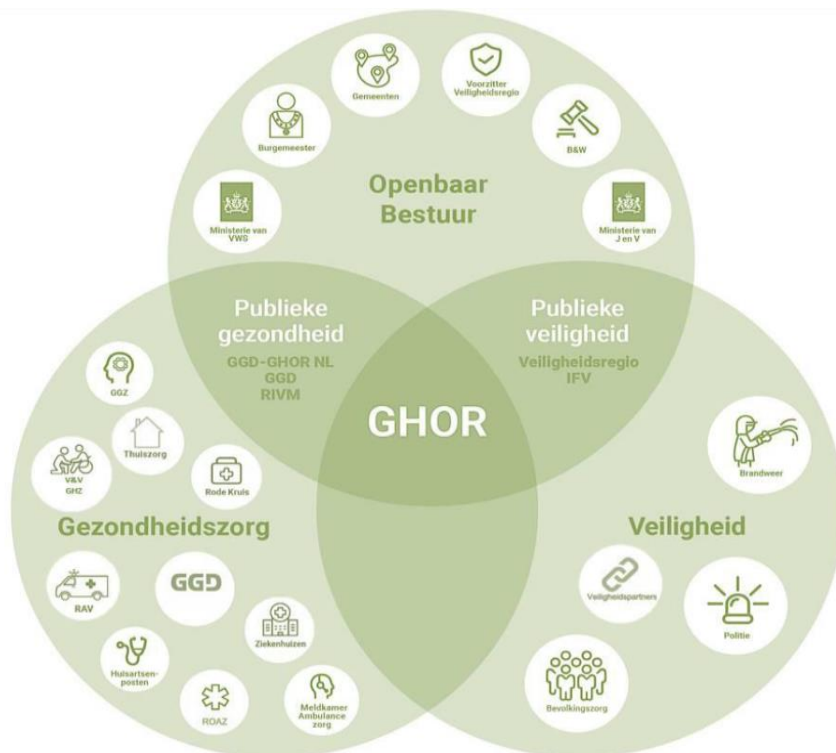
De GHOR heeft gekozen voor twee strategische thema's die de komende vijf jaar richtinggevend zijn voor de uitvoering van de werkzaamheden door GHOR Haaglanden.

3.1 Thema 1: De GHOR verbreedt haar netwerk

De GHOR is integraal onderdeel van het systeem van veiligheidszorg in Nederland. Voor een goede hulpverlening moet zij zorgdragen voor een effectieve en efficiënte samenwerking tussen de zorgketen en de fysieke veiligheidspartners: brandweer, politie en gemeenten. Deze publieke taak wordt uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van het Openbaar Bestuur en het opperbevel van de burgemeester (lokale rampen en crises) of de voorzitter van de Veiligheidsregio (bovenlokale rampen en crises). Hiermee is de GHOR hét aanspreekpunt voor het Openbaar Bestuur bij kwesties op het gebied van opgeschaalde acute en publieke zorg. De GHOR houdt overzicht over de partijen die hierin een rol spelen, monitort zorgcontinuïteit in de regio en coördineert bij zorgschaarste⁶. Zij doet dit met oog voor het belang van de groep. De GHOR heeft hiermee een publieke taak in de semi-publieke omgeving van de gezondheidszorg.

De positie van de GHOR in beeld:

⁶ Alleen wanneer de mogelijkheden binnen het zorgsysteem zelf te kort schieten.



Zoals gezegd, is de maatschappij aan het veranderen. Netwerken veranderen. Samenwerking met de reeds bekende partners in de reeds bekende netwerken is dan ook niet altijd vanzelfsprekend. Dit vraagt van de GHOR om flexibel in te spelen op veranderende vragen en de wijze waarop je naar oplossingen zoekt en met wie je dat doet.

Met het thema "verbreden van het netwerk" richt de GHOR zich de komende jaren op de volgende drie onderwerpen:

1. Aansluiten bij bestaande en nieuwe netwerken
2. Onderzoek verrichten naar dynamische samenwerkingsverbanden over (regio)grenzen heen
3. Vormen van nieuwe samenwerkingsverbanden

Om flexibel te kunnen reageren op wat zich voordoet, is het noodzakelijk dat al proactief, in de koude fase, geïnvesteerd wordt in relevante netwerken, zodat stevige relaties zijn opgebouwd. De GHOR gaat het netwerkmanagement dan ook verder vormgeven en uitbreiden de komende beleidsperiode.

In de uitwerking van dit thema zullen doelen worden gesteld bij deelname aan bestaande en nieuwe netwerken en samenwerkingsverbanden. Bij de beoordeling welke netwerken en samenwerkingsverbanden er bij welke typen crises nodig zijn, wordt gebruik gemaakt van risicoprofielen. Het opstellen van een eerste versie van een regionaal Zorgrisicoprofiel is belangrijk voorwerk dat reeds is gedaan. Naar aanleiding van het opstellen van dit Zorgrisicoprofiel hebben zowel de GHOR als de ketenpartners de meerwaarde gezien in het

voeren van het ketenbrede gesprek aan de hand crisistypen, incidenttypen en incidentbeschrijvingen. Het inzicht in het functioneren van de zorgpartners als één systeem bij opgeschaalde zorg is hierdoor bij de partners vergroot. In ditzelfde traject werd aanbevolen de mogelijkheden te verkennen om laagdrempelig kennis te maken met bovenregionale samenwerking tussen zorgpartners en GHOR-regio's.

De ervaringen uit het Zorgrisicoprofiel, maar ook de ervaringen in de COVID-19 crisis, onderschrijven de behoefte om het netwerk te verbreden en te onderzoeken welke dynamische samenwerkingsverbanden nodig zijn om nieuwe crises het hoofd te bieden.

De rol van de GHOR in het netwerk en in de verschillende samenwerkingsverbanden zal de komende jaren verder worden ontwikkeld. Hiervoor gelden de volgende uitgangspunten:

GHOR als verbinder: De GHOR verbindt partijen en netwerken met partijen binnen de publieke en acute gezondheidszorg, de veiligheidspartners en het openbaar bestuur. Dit is terug te zien in processen als relatie- en netwerkbeheer, informatiemanagement, adviestrajecten en OTO-activiteiten. Met betrekking tot deze laatste activiteiten ligt er al een ambitieplan Vakbekwaamheid, waar het gezamenlijk oefenen, trainen en opleiden (om nog beter voorbereid te zijn om crisis) als speerpunt voor de komende jaren staat benoemd.

GHOR als adviseur (in de voorbereiding op een crisis): De GHOR adviseert het openbaar bestuur en zorgpartners proactief over veiligheidsvraagstukken die voortkomen uit het samenspel van ontwikkelingen in het zorg-, veiligheids- en maatschappelijk domein. De GHOR brengt risico's bij bijvoorbeeld evenementen in kaart en vertaalt deze naar implicaties voor de zorg (en andersom) met de bijbehorende planvorming.

GHOR als verschafter van structuur en regievoering (tijdens een crisis): De GHOR coördineert en stuurt de geneeskundige hulpverlening aan inclusief de nazorg en afwikkeling en/of regie over de integrale zorgketen. Daarnaast faciliteert de GHOR de samenwerking (ook bovenregionaal).

3.2. Thema 2: De GHOR creëert een actueel en gedeeld (geneeskundig) beeld

Met dit thema heeft de GHOR als doel te groeien naar een informatieknooppunt door:

1. Aan te sluiten op bestaande en toekomstige informatiesystemen in de zorg en veiligheidsregio's om zodoende een actueel en gedeeld geneeskundig beeld te creëren en proactief te monitoren en waar mogelijk te sturen;

2. Het omzetten van data naar een voorspellende waarde voor belangrijke stakeholders: inzicht verschaffen middels gebundelde informatie om uitspraken te kunnen doen over mogelijke scenario's en trends.

Vanuit het feit dat de maatschappij digitaliseert en er een overload aan data op instellingen af komt, is het de ambitie van de GHOR om deze data om te zetten in bruikbare integrale informatie die of gebruikt wordt bij de sturingsvraagstukken of prospectief inzicht biedt. De COVID-19 crisis heeft de behoefte aan een 24/7 actueel en gedeeld geneeskundig beeld meer dan bevestigd. Tijdens het opstellen van het Zorgrisicoprofiel is deze behoefte ook eerder aangegeven. Naast het gemeenschappelijk beeld van de geneeskundige keten, dient dit, waar nodig, aangevuld te worden met relevante informatie vanuit veiligheidsperspectief.

Daar waar in de vorige beleidsperiode de focus lag op het verbinden van partijen, wil de GHOR nu een verbeterlag maken binnen die verbinding: GHOR als informatieknooppunt ten behoeve van crisis.

De GHOR verzamelt relevante gegevens, schetst beelden en kan informatie duiden ten behoeve van en aan de zorg, voor veiligheidspartners en voor het openbaar bestuur. Hiermee draagt de GHOR bij, om op basis van een actueel en gedeeld beeld, partijen voor te bereiden op crises en in het geval van een crisis deze adequaat te managen. Om dit te bereiken zal de GHOR proactief, in de koude fase, een aanjagersrol vervullen, zodat men voorbereid is en er direct, bij behoefte in de warme fase, blijvend een eenduidig en actueel beeld geleverd kan worden.

Daarnaast biedt een gedeeld geneeskundig beeld meerwaarde in de samenwerking en afstemming tussen partijen, bij het signaleren van risico's en problemen die de eigen instelling overstijgen. Zo kan bijvoorbeeld de onvermijdelijke schaarste, die ontstaat ten tijde van crises, efficiënter in beeld worden gebracht, worden gedeeld en kunnen besluiten worden genomen over de verdeling van deze schaarste.

De GHOR ziet hier kansen om samen met de Geneeskundige meldkamer op te trekken: het structureel delen van informatie vanuit een zorgcoördinatiepunt vanuit de meldkamer waarbij andersom gebruik kan worden gemaakt van het opgebouwde netwerk van de GHOR.

De voorspellende waarde wil de GHOR creëren door de data die reeds aanwezig zijn in diverse netwerken bijeen te brengen om prospectief inzicht te krijgen in mogelijke (toekomstige)disbalansen, zodat daar, samen met de zorgpartners, op ingespeeld kan worden. Hiermee denkt de GHOR een systeembijdrage te kunnen leveren aan het beïnvloeden van zorgcontinuïteit en -capaciteit. De eerste resultaten zouden daar geboekt kunnen worden voor de terugkerende evenementen of belangrijke terugkerende gebeurtenissen als Oud en Nieuw.

"Het systeemdenken"

Zoals al in hoofdstuk 2 aangegeven, verstaat de GHOR het volgende onder systeemdenken:

"Een strategie/ benadering om overzicht van het geheel behouden, in plaats van zich te concentreren op afzonderlijke delen zonder te overwegen welke rol deze afzonderlijke delen spelen in het grotere geheel/ netwerk van actoren."

In de complexiteit van vraagstukken kan niet altijd gebruik worden gemaakt van het ingevoerde "ketendenken" waarin gedacht wordt in geëffende paden en volgordelijkheid. Het is noodzakelijk om buiten bestaande structuren te denken, om buiten de alom bekende netwerken te kijken. Dit vraagt om systemisch kijken naar samenwerkende deelsystemen en netwerken (zoals gezondheidszorg, veiligheidssysteem en het Openbaar Bestuur, zie ook afbeelding pagina 10).

Deze manier van denken en dit inzetten als strategie om doelstellingen te bereiken is nog vrij nieuw voor de GHOR. In de vorige beleidsperiode stond het als een van de thema's op de agenda en is de GHOR voorzichtig gestart dit toe te passen. De resultaten uit het Zorgriscoprofiel zijn een mooi voorbeeld waar dit systeemdenken is toegepast en heeft geholpen bij het signaleren van gezamenlijke dilemma's, risico's en aanbevelingen die deelnemers afzonderlijk van elkaar niet hadden geïdentificeerd.

In de beleidsperiode 2021-2025 zal de GHOR het systeemdenken verder adopteren en eigen maken en als manier van denken en handelen gebruiken om de beide genoemde thema's in dit visiedocument en de daaruit voortkomende doelstellingen in de jaarplannen verder vorm te geven.

Hierbij gaat het er niet alleen om dat de GHOR zelf in staat is om op deze wijze naar vraagstukken te kijken, maar ook dat de GHOR-partners vanuit deze zienswijze naar oplossingen zoeken: als systeem en niet individueel of volgorderlijk in een keten.

4. Tot slot

Voor het verder uitwerken van de GHOR-thema's genoemd in dit meerjarenbeleidsplan wordt er jaarlijks een GHOR-jaarplan gemaakt. Het jaarplan is opgebouwd uit een plan per kritisch proces binnen de GHOR. De kritische processen zijn:

1. Vakbekwaamheid.
2. Advisering (evenementen, advies openbare ruimte).
3. Operationele voorbereiding.
4. Netwerkmanagement.
5. Informatiemanagement.
6. Bedrijfsvoering.

Ook zal in 2021 kritisch gekeken worden naar de huidige organisatie van de GHOR in relatie tot de GHOR-thema's en plannen per kritisch proces. Wat voor soort organisatie (in termen van inrichting, rollen, middelen etc.) is nodig om de visie en doelen te realiseren de komende jaren? Hoe adaptief dient de organisatie te zijn om zich aan te passen aan de externe omgeving en de ontwikkelingen die de GHOR doormaakt? Hoe ziet een organisatie met een sterke focus op netwerkmanagement en informatiemanagement eruit? Vragen zullen worden beantwoord in het organisatieplan 2021.