



Inspectie Veiligheid en Justitie
Ministerie van Veiligheid en Justitie

Staat van de Rampenbestrijding 2013

Onderzoek Rampenbestrijding op Orde
periode maart 2010 - oktober 2012



Staat van de Rampenbestrijding 2013

Onderzoek Rampenbestrijding op Orde
periode maart 2010 - oktober 2012

Missie Inspectie Veiligheid en Justitie

De Inspectie Veiligheid en Justitie houdt toezicht op instellingen en organen die actief zijn op het terrein van veiligheid en justitie.

Hierdoor draagt de Inspectie VenJ bij aan verbetering van de kwaliteit van de taakuitvoering binnen haar toezichtdomein en aan een veilige samenleving.

Inhoud

| | | |
|----|--|----|
| | Voorwoord | 9 |
| | Inleiding | 11 |
| | Samenvatting en beschouwing | 15 |
| | Conclusies en aanbevelingen | 31 |
| | Regiodiagrammen | 36 |
| A | Algemeen deel | 51 |
| | 1 Leeswijzer rapport | 53 |
| | 2 Inleiding en opzet onderzoek | 55 |
| | 3 Het onderzoek | 57 |
| | 3.1 Planvorming en samenwerkingsafspraken | 57 |
| | 3.1.1 Inleiding | 57 |
| | 3.1.2 Toetsingskader | 58 |
| | 3.2 Multidisciplinair oefenen | 58 |
| | 3.2.1 Inleiding | 58 |
| | 3.2.2 Toetsingskader | 59 |
| | 3.3 Operationele prestaties | 59 |
| | 3.3.1 Inleiding | 59 |
| | 3.3.2 Toetsingskader | 59 |
| | 3.4 Gemeentelijke processen | 60 |
| | 3.4.1 Inleiding | 60 |
| | 3.4.2 Methode van onderzoek | 60 |
| B | Onderzoeksresultaten | 63 |
| B1 | Planvorming en samenwerkingsafspraken | 65 |
| | 1 Risicoprofiel | 69 |
| | 1.1 Algemeen | 69 |
| | 1.2 Wettelijk kader en methode van toetsen | 70 |
| | 1.3 Bevindingen | 71 |
| | 2 Beleidsplan | 77 |
| | 2.1 Algemeen | 77 |
| | 2.2 Wettelijk kader en methode van toetsen | 78 |
| | 2.3 Bevindingen | 79 |
| | 3 Crisisplan | 83 |
| | 3.1 Algemeen | 83 |
| | 3.2 Wettelijk kader en methode van toetsen | 84 |
| | 3.3 Bevindingen | 85 |

| | | |
|-----------|---|------------|
| 4 | Convenanten en samenwerkingsafspraken | 89 |
| 4.1 | Algemeen | 89 |
| 4.2 | Wettelijk kader en methode van toetsen | 90 |
| 4.3 | Bevindingen | 90 |
| 5 | Conclusies | 97 |
| B2 | Multidisciplinair oefenen | 99 |
| 1 | Oefenbeleidsplan | 103 |
| 2 | Wettelijk verplichte oefeningen | 109 |
| 3 | Kwaliteitszorgsysteem | 113 |
| 4 | Conclusies | 117 |
| B3 | Operationele prestaties | 119 |
| 1 | Organisatie | 123 |
| 1.1 | Algemeen | 123 |
| 1.2 | Wettelijk kader en methode van toetsen | 124 |
| 1.3 | Bevindingen | 124 |
| 2 | Alarmeren | 133 |
| 2.1 | Algemeen | 133 |
| 2.2 | Wettelijk kader en methode van toetsen | 134 |
| 2.3 | Bevindingen op basis van 23 meldkamers | 135 |
| 3 | Opschalen | 141 |
| 3.1 | Algemeen | 141 |
| 3.2 | Wettelijk kader en methode van toetsen | 142 |
| 3.3 | Bevindingen | 144 |
| 4 | Informatiemanagement | 149 |
| 4.1 | Algemeen | 149 |
| 4.2 | Wettelijk kader en methode van toetsen | 150 |
| 4.3 | Bevindingen | 151 |
| 5 | Het onafgebroken functioneren van de hoofdstructuur | 159 |
| 5.1 | Algemeen | 159 |
| 5.2 | Wettelijk kader en methode van toetsen | 159 |
| 5.3 | Bevindingen | 160 |
| 6 | Conclusies | 163 |
| B4 | Gemeentelijke processen | 165 |
| 1 | Algemeen | 167 |
| 2 | Methode van toetsen gemeentelijke processen | 169 |
| 3 | Bevindingen | 173 |
| 4 | Analyse en ontwikkelingen | 181 |
| 5 | Conclusies | 185 |

| | |
|--|------------|
| Bijlagen | 187 |
| I Toetsingskader | 189 |
| II Gebruikte afkortingen | 228 |
| III GRIP-3 en GRIP-4 incidenten per regio vanaf 2010 | 231 |
| IV Systeemoefeningen per regio | 232 |
| V Grondslag onderzoeksresultaten van de veiligheidsregio's | 233 |
| VI Grondslag onderzoeksresultaten gemeentelijke processen | 234 |



Voorwoord

In 2010 is de Wet veiligheidsregio's en de onderliggende regelgeving in werking getreden. Nu, drie jaar later heeft de Inspectie Veiligheid en Justitie onderzocht of de prestaties die de wet voorschrijft op het gebied van de rampenbestrijding en crisisbeheersing ook door de veiligheidsregio's zijn gerealiseerd. Daarmee is de focus in deze Staat van de Rampenbestrijding een andere dan van de vorige in 2010. Dit onderzoek richt zich op de mate van implementatie terwijl de Staat van de Rampenbestrijding 2010 het karakter had van een nulmeting.

Bij de totstandkoming van de Wet Veiligheidsregio's is door de minister van BZK toegezegd dat de wet na twee jaar moest worden geëvalueerd. In 2012 is hiervoor de 'Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's en het stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing' (Commissie Hoekstra) ingesteld.

De Staat van de Rampenbestrijding 2013 biedt ten behoeve van de evaluatie inzicht in het operationeel presterend vermogen van de veiligheidsregio's en geeft daarmee op een genuanceerde wijze antwoord op de vraag of met de komst van de Wet veiligheidsregio's de effectiviteit van de rampenbestrijding ook is toegenomen.

De afgelopen jaren is door de Inspectie VenJ geïnvesteerd in een werkwijze waarbij vanuit de rol van toezichthouder ook ondersteuning wordt geboden. De ondersteuning richt zich vooral op het delen van kennis en het stimuleren van het lerend vermogen van de veiligheidsregio's. Met de ontwikkeling van een Zelfevaluatie-instrument en door met raad en daad beschikbaar zijn voor het opzetten, ontwikkelen en evalueren van grote oefeningen is voor veel veiligheidsregio's het inzicht in eigen presterend vermogen fors toegenomen.

In de aanloop naar het tot stand komen van deze rapportage zijn de individuele beelden met de voorzitters van de veiligheidsregio's doorgesproken zodat zij van de bevindingen kennis konden nemen. Vervolgens is de rapportage, op basis van het protocol tussen de Inspectie VenJ en de Commissarissen van de Koningin met hen besproken.

De Inspectie Veiligheid en Justitie is iedereen die een bijdrage heeft geleverd aan deze Staat van de Rampenbestrijding erkentelijk voor hun medewerking.

Het hoofd van de Inspectie Veiligheid en Justitie.

J.G. Bos



Inleiding

In maart 2003 begint de toenmalige Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, thans Inspectie Veiligheid en Justitie, met de ontwikkeling en de uitvoering van de Algemene Doorlichting Rampenbestrijding. Op dat moment bestaan er nog geen wettelijke eisen waaraan de rampenbestrijdingsorganisaties moeten voldoen.

De keuze valt op een toezichtmodel waarmee met een simulatie van een ramp of crisis de rampbestrijdingsorganisaties op een confronterende wijze inzicht krijgen in hun eigen prestaties.

Het effect blijkt groot. Koepels, veiligheidsregio's i.o. en belangenorganisaties onderschrijven nut en noodzaak van een door het veld gedragen set van normen die het minimale niveau van de prestaties beschrijven. Onder de paraplu van het Landelijk Beraad Crisisbeheersing (LBCB) en met deelname van de Inspectie wordt een set van basisvereisten ontwikkeld die in 2006 aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) wordt aangeboden.

Bij de totstandkoming van de Wet veiligheidsregio's (Wvr), en in het bijzonder van het onderliggende Besluit veiligheidsregio's (Bvr), spelen de basisvereisten een belangrijke rol bij de formulering van de wettelijke prestatie-eisen waaraan de hoofdstructuur van de rampenbestrijding moet voldoen. De minister van BZK besluit, wanneer blijkt dat de rampenbestrijding nog niet op orde is, om vanaf 2008 de veiligheidsregio's te gaan toetsen. De concepttekst van het Bvr is daarbij het toetsingskader. Dit zogenoemde RADAR-onderzoek wordt door de Inspectie uitgevoerd en resulteert begin 2010 in de eerste Staat van de Rampenbestrijding.

Wanneer de Wvr en het Bvr op 1 oktober 2010 in werking treden, is de Inspectie bezig met de voorbereiding van de Staat van de Rampenbestrijding 2013. In dat kader wordt naar een methode van toezicht gezocht die de kwaliteit van de operationele prestaties in de rampenbestrijding en crisisbeheersing stimuleert.

De oplossing wordt allereerst gevonden in de nieuwe wetgeving. Deze wetgeving verplicht de veiligheidsregio's jaarlijks een oefening te organiseren die de gehele rampenbestrijdingsorganisatie in samenhang toetst. In de tweede plaats biedt literatuur uit het oefen- en opleidingsveld een aanknopingspunt. Uit deze literatuur blijkt dat het lerend effect van zelfevaluaties groter is dan rapportages van derden.

De oefenverplichting en zelfevaluatie vormen dan ook de basis voor de herziening van de toezichtmethodiek.

¹ Artikel 2.5.1 Bvr.

Door de wettelijk verplichte oefening te gebruiken als toetsmoment van de Inspectie wordt ook de inspectielast teruggebracht. Immers, hierdoor wordt voorkomen dat naast de oefening in datzelfde jaar ook een toetsing door middel van een simulatie wordt gehouden. Flankerend hieraan worden instrumenten ontwikkeld waarmee de regio's worden ondersteund in het opzetten en uitvoeren van de oefeningen. Daarnaast wordt door middel van een Zelfevaluatie-instrument (ZEI) met daarbinnen een uitgewerkt toetsingskader de omstandigheden geschapen dat de evaluatie op een gevalideerde wijze plaatsvindt en het complete spectrum van de wettelijke verplichtingen omvat. Naast oefenevaluaties worden met behulp van dezelfde methodiek ook incidentevaluaties gebruikt om in de periode maart 2010 tot oktober 2012 data te verzamelen voor de Staat van de Rampenbestrijding 2013.

Bij de totstandkoming van de Wvr zegt de minister van BZK toe dat de wet twee jaar na zijn inwerkingtreding zal worden geëvalueerd. Op 24 augustus 2012 is hiervoor de 'Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's en het stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing' (Commissie Hoekstra) ingesteld. De commissie heeft tot taak een integraal advies uit te brengen over de werking van de Wvr en over het stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing. Het eindrapport van de commissie dient in ieder geval een advies te bevatten over de eisen waaraan de Wvr en het stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing nu en in de nabije toekomst moeten voldoen en voorstellen te doen voor de verbetering van het huidige stelsel².

De Staat van de Rampenbestrijding 2013 dient als input voor de commissie Hoekstra met betrekking tot het operationeel presterend vermogen van de veiligheidsregio's. Teneinde de commissie zo goed mogelijk van dienst te zijn, bevat de Staat van de Rampenbestrijding 2013 een beschouwing waarin de voor de commissie belangwekkende waarnemingen en analyses zijn opgenomen.

In deel A van dit rapport wordt in een samenvatting en beschouwing de actuele stand van zaken beschreven en de ontwikkelingen die momenteel van invloed zijn op de rampenbestrijding en crisisbeheersing.

Rapportagedeelte B (met daarin het geaggregeerde landelijke beeld van de onderzoeksresultaten met betrekking tot planvorming, het multidisciplinair opleiden en oefenen en de operationele prestaties) en C (met daarin de afzonderlijke regioprofielen) biedt informatie met betrekking tot het functioneren van de Wvr en het Bvr in de praktijk.

² [Regeling van 24 mei 2012 tot instelling en benoeming van de Evaluatiecommissie Wvr en het stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing.](#)



Samenvatting en beschouwing

Inleiding

De Staat van de Rampenbestrijding 2013 staat in het teken van de eerste ervaringen met de Wvr en draagt bij aan de evaluatie van de wet en het stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing. In deze rapportage wordt daarom niet alleen aandacht besteed aan de vraag of al dan niet wordt voldaan aan de wet, maar ook welke inhoudelijke knelpunten zich voordoen in de uitvoeringspraktijk van de veiligheidsregio's. Daarnaast wordt ingegaan op de werking van de wet en (organisatorische) ontwikkelingen binnen de veiligheidsregio's.

Bij het tot stand komen van deze rapportage is input gevraagd van de voorzitters van de veiligheidsregio's en is de rapportage, op basis van het protocol tussen de Inspectie VenJ en de Commissarissen van de Koningin, met hen besproken.

Naast een feitelijke toetsing van de inhoud van het rapport is hun ook gevraagd om hun eigen observaties op het onderwerp rampenbestrijding en crisisbeheersing aan te dragen. Bijna alle betrokkenen hebben hier gebruik van gemaakt. De Staat van de Rampenbestrijding 2013 heeft hierdoor niet alleen tot doel om vast te stellen of al dan niet wordt voldaan aan het wettelijk kader, maar ook om de ervaring met het toepassen van dit kader terug te koppelen naar de verantwoordelijke beleidsmakers.

De veiligheidsregio's is daarom gevraagd naar hun ervaringen met betrekking tot de toepasbaarheid, haalbaarheid en meerwaarde van vooral de bepalingen uit het Bvr die betrekking hebben op de zogenaamde eisen rampenbestrijding en crisisbeheersing. Deze zijn beschreven in hoofdstuk 2 van het Bvr. Daarin is vastgelegd op welke wijze de hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing vorm dient te worden gegeven.

Niet alleen de mate van realisatie van de eisen op het terrein van de alarmering, opschaling en het informatiemanagement komt aan bod, maar ook de alternatieven die veiligheidsregio's, al dan niet binnen de ruimte die de wet hierin biedt, hebben ontwikkeld.

Dit onderzoek staat voor een belangrijk deel stil bij de wijze waarop veiligheidsregio's zich voorbereiden. Daarom zijn de inspanningen onderzocht die veiligheidsregio's leveren om de eigen risico's inzichtelijk te maken, te beschrijven en zich daar vervolgens op voor te bereiden door hun mensen op te leiden en te oefenen. Een kwaliteitssysteem op basis van

eigen evaluaties en inzicht in het individuele opleiding- en oefenniveau van medewerkers is hierbij van groot belang. Op het bovenliggende niveau biedt een dergelijk systeem eveneens de mogelijkheid om vast te stellen of wordt voldaan aan de wet. Door dit vervolgens te spiegelen aan het daadwerkelijk presteren bij incidenten en/of oefeningen op het niveau van GRIP-3 of GRIP-4 wordt een algemeen beeld gegeven van de huidige staat van de rampenbestrijding in Nederland.

Rampen en crises vragen in toenemende mate om een bovenregionale aanpak, veelal samen met het nationale niveau. Daarnaast zijn scenario's denkbaar waarbij private of semipublieke maar ook vitale partners, zoals energiebedrijven, drinkwaterbedrijven, de spoorwegen of waterschappen een belangrijke rol hebben te vervullen. In dit onderzoek is per veiligheidsregio vastgesteld of men de samenwerking met deze partners is aangegaan. Ten slotte wordt in deze beschouwing een blik op de toekomst geworpen waarbij onderwerpen als de Nationale Politie als multidisciplinaire crisispartner en het ontstaan van de nieuwe meldkamerorganisatie worden belicht.

Algemeen beeld

De Staat van de Rampenbestrijding 2010 heeft het karakter van een nulmeting. Uit de onderzoekresultaten blijkt dat de veiligheidsregio's op dat moment bezig zijn met het implementeren van de Wvr en het Bvr.

Voor de beoordeling van de veiligheidsregio's in het kader van de Staat van de Rampenbestrijding 2013 zijn elf onderwerpen op de mate van realisatie onderzocht. Twee onderwerpen hebben betrekking op de planvorming, twee op het bovenregionaal samenwerken en het samenwerken met vitale crisispartners, twee op het oefenen, één op het kwaliteitssysteem en vier op de eisen die door het Bvr worden gesteld aan de rampenbestrijding en crisisbeheersing³.

Uit het onderzoek blijkt dat de door de wet voorgeschreven hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing nu nagenoeg volledig bij alle veiligheidsregio's aanwezig is. Ook de daarvoor vereiste plannen zijn zo goed als klaar. Op deze punten is grote vooruitgang geboekt.

In de Staat van de Rampenbestrijding 2010 staan knelpunten beschreven met betrekking tot de alarmering, de opkomst en informatiemanagement die nog steeds actueel zijn. Uit de evaluaties van grootschalige incidenten en/of oefeningen blijken de prestaties per veiligheidsregio sterk te verschillen.

3 Hoofdstuk 2 Bvr: Eisen rampenbestrijding en crisisbeheersing. Dit zijn de onderwerpen organisatie, alarmering, opschaling en informatiemanagement.

Om de verschillen te duiden is een onderscheid gemaakt tussen regio's die kunnen worden gezien als een koploper en regio's die, ten opzichte van anderen, achter blijven.

Op basis van de elf onderzochte onderwerpen wordt een veiligheidsregio beoordeeld als een koploper wanneer acht onderwerpen voor 75% of meer zijn gerealiseerd. Drie van deze onderwerpen moeten betrekking hebben op eisen die door het Bvr worden gesteld aan de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Daarnaast moeten ook het kwaliteitsstelsel, de bovenregionale samenwerking en de planvorming voor 80% of meer zijn ingevuld. Op basis van deze criteria zijn de veiligheidsregio's Twente, Gelderland Midden, Rotterdam-Rijnmond en Zuid-Holland Zuid aan te merken als koplopers.

Een aantal veiligheidsregio's blijft in verhouding tot de totale ontwikkeling achter. Een regio wordt als achterblijver gezien wanneer drie van de vier onderwerpen die betrekking hebben op de eisen die door het Bvr worden gesteld aan de rampenbestrijding en crisisbeheersing voor 65% of minder zijn gerealiseerd. Drie veiligheidsregio's, Noord-Holland Noord, Brabant-Noord en Zuid-Limburg vallen binnen deze categorie.

De regionale profielen laten zien dat geen enkele regio aan alle voorwaarden die het Bvr hen oplegt voldoet. Prestaties als het tijdig en volledig laten opkomen van de rampenbestrijdingsorganisaties worden door geen enkele veiligheidsregio volledig behaald.

Organisatorische ontwikkelingen veiligheidsregio's

Sinds 2002 is gewerkt aan bestuurlijke samenwerking en integratie tussen de besturen van de brandweer en de GHOR. Deze samenwerking is met het formeel tot stand komen van 25 veiligheidsregio's materieel voltooid. In de afgelopen tien jaar zijn grote stappen gezet met betrekking tot het organisatorisch en operationeel optreden van veiligheidsregio's. Het betreft hier onder andere de samenwerking in gemeenschappelijke meldkamers, de regionalisering van de brandweer (uiteindelijk per 1 januari 2014) en de gecoördineerde voorbereiding op het gezamenlijk optreden tijdens rampen en crises.

Daarmee is de vorming en ontwikkeling van veiligheidsregio's niet voltooid. De veiligheidsregio's zien zich op organisatorisch vlak de komende jaren voor een aantal, deels nieuwe, opgaven gesteld. Zo moeten veiligheidsregio's zich bezinnen op de relatie met andere veiligheidsorganisaties, zoals de regionale gezondheidsdienst (GGD), de Nationale Politie en, met betrekking tot het toezicht op bedrijven met een verhoogd risico⁴, de regionale uitvoeringsdiensten (RUD's). Daarnaast is de relatie van de veiligheidsregio's met de eigen gemeenten een belangrijk punt van aandacht.

Ten aanzien van de relatie van de veiligheidsregio's met andere veiligheidsorganisaties valt op dat de vorming van de RUD's en de Nationale Politie zorgen voor onzekerheid over organisatorische en operationele samenwerking. De invoering van de Nationale Politie is met ingang van 1 januari 2013 een feit. Onduidelijk is nog wat de consequenties van de

4 Artikel 31 Wvr.

vorming van de Nationale Politie zijn voor de organisatorische en operationele aansluiting op de veiligheidsregio's. Wel is duidelijk dat de politie de komende tijd vooral bezig zal zijn met de vorming van de Nationale Politie en de organisatorische en andere consequenties die dat zal hebben voor de eigen politieorganisatie. Het risico bestaat hier dat er minder tijd zal zijn om diepgaand na te denken hoe in de toekomst de politionele taak bij de crisis-beheersing vorm zou moeten krijgen. Ook voor de vorming van de RUD's geldt deze onduidelijkheid. In veel gevallen is het nog onduidelijk hoe de samenwerking tussen de RUD en veiligheidsregio vorm zal krijgen.

Met betrekking tot de regionale gezondheidsdiensten en de brandweer zijn bewegingen zichtbaar die kunnen duiden op desintegratie van deze diensten uit de veiligheidsregio's. Met name binnen de brandweer wordt een actieve lobby gevoerd om te komen tot een 'herinvoering' van de Brandweerwet en de brandweer opnieuw een zelfstandige organisatie te laten zijn. Met de invoering van de Wet publieke gezondheid (Wpg) 2e tranche is de positie van de Directeur Publieke Gezondheid en de verhouding van de GHOR/GGD tot de veiligheidsregio's helder geformuleerd. In de praktijk worden momenteel discussies gevoerd over de positie van de GHOR-functie.

De wijze waarop de veiligheidsregio's zijn gefinancierd, het zogenoemde duale of hybride financieringsstelsel leidt tot spanningen. Tijdens het onderzoek blijkt dat veiligheidsregio's zich in toenemende mate geconfronteerd zien met een door de gemeenten opgelegde taakstelling. Dit leidt tot bezuinigingen die mogelijk een negatief effect hebben op de operationele prestaties. In één geval heeft dit geleid tot een situatie waarin de ondergrens van wat een veiligheidsregio zou moeten kunnen garanderen is doorbroken. In de veiligheidsregio Zeeland is de meldkamer onder verscherpt toezicht geplaatst van de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) en de Inspectie Veiligheid en Justitie (Inspectie VenJ). De betrokken gemeenten geven in dit geval aan zich op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen vooral verbonden te voelen vanuit de eigen gemeentelijke verantwoordelijkheid tegenover een regionale verplichting. Hieruit blijkt een signaal dat, ondanks de basis van een gemeenschappelijke regeling en het idee van verlengd lokaal bestuur, een verwijdering ontstaat tussen de veiligheidsregio en de deelnemende gemeenten. Onder druk van bezuinigingen en blijvende financiële krapte zal de wens om tot een efficiëntere en goedkopere organisatie te komen toenemen. Het is denkbaar dat de huidige ontwikkelingen in de toekomst vaker leiden tot ingrijpen van rijksinspecties.

Planvorming

Met de invoering van de Wvr is gekozen voor een samenhangend systeem voor het tot stand brengen van regionale planvorming. Dit systeem onderscheidt drie producten: het beleidsplan, het risicoprofiel en het crisisplan.

Veiligheidsregio's zijn verplicht, op basis van de zogenoemde actualiteitseis, om eenmaal per vier jaar een beleidsplan vast te stellen. Het beleidsplan gaat onder andere in op de

taken, operationele prestaties, de opkomsttijden en het oefenbeleid van de veiligheidsregio.

Het beleidsplan dient te zijn gebaseerd op het risicoprofiel van de regio, dat een analyse bevat van de risico's die zich in de veiligheidsregio kunnen voordoen.

In het vierjaarlijks vast te stellen crisisplan worden de organisatie, verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden in het kader van de rampenbestrijding en crisisbeheersing beschreven.

Door het risicoprofiel als uitgangspunt te nemen voor het beleidsplan en het crisisplan worden de inspanningen vooral gericht op risico's die specifiek voor de veiligheidsregio van toepassing zijn. Deze ketenbenadering dient zich te vertalen tot in het meest gedetailleerde niveau van de planvorming, inclusief de planvorming ten aanzien van het multidisciplinair opleiden en oefenen.

Resultaten op grond van de wet

Uit het onderzoek blijkt dat alle veiligheidsregio's beschikken over een regionaal risicoprofiel, een beleidsplan en een crisisplan. Voorts zijn alle beleidsplannen gebaseerd op het regionale risicoprofiel.

Hoewel de voorgeschreven documenten in alle gevallen aanwezig zijn, voldoen deze inhoudelijk lang niet altijd aan alle wettelijke eisen. Zo voldoet een klein deel van de risicoprofielen niet aan de actualiteitseisen en is een groot deel van de profielen niet interregionaal afgestemd.

Over het algemeen voldoen de beleidsplannen aan de meeste eisen die de wet eraan stelt, maar in slechts vier regio's voldoen de beleidsplannen aan alle eisen.

Ten aanzien van de crisisplannen hebben de veiligheidsregio's hun zaken behoorlijk op orde. Het overgrote deel van de regio's voldoet of aan alle eisen of aan op-een-na alle eisen. Het afstemmen met aangrenzende regio's en het benoemen van door de gemeenten te nemen maatregelen zijn hierbij de belangrijkste aandachtspunten.

Multidisciplinair oefenen

De organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing in Nederland steunt op mensen die in hun dagelijkse werkzaamheden belast zijn met andere werkzaamheden. Voor de politie, brandweer en de geneeskundige hulpverlening geldt dat deze werkzaamheden in het verlengde liggen van hun dagelijkse werkzaamheden. Voor anderen, zoals bijvoorbeeld gemeentelijke functionarissen, geldt dat de dagelijkse werkzaamheden nauwelijks overeenkomsten kennen met wat van hen wordt gevraagd tijdens rampen en crises.

Voor alle betrokkenen geldt echter dat de specifieke omstandigheden van rampenbestrijding en crisisbeheersing geen dagelijkse praktijk zijn. Dit betekent dat het belangrijk is om goed te worden opgeleid, getraind en geoefend.

Oefenen

In de Staat van de Rampenbestrijding 2013 staat de component 'oefenen' centraal. Dit heeft als reden dat op dit onderwerp de meeste aanknopingspunten zijn te vinden in wet- en regelgeving, waardoor veiligheidsregio's op basis van heldere normen kunnen worden getoetst. Op het gebied van opleiden en trainen zijn geen normen of toetspunten geformuleerd, waardoor deze elementen buiten beschouwing zijn gelaten.

Veiligheidsregio's dienen jaarlijks⁵ een systeem oefening te organiseren. In deze systeem oefening wordt de operationele hoofdstructuur als geheel beoefend. Het belang van een systeem oefening is dat, anders dan bij het individueel oefenen van één team of niveau van de hoofdstructuur, frictieproblemen tussen de niveaus en de verschillende processen zichtbaar worden. Nadeel van deze systeem oefening is echter dat per veiligheidsregio slechts één of enkele gemeenten in de oefening worden betrokken.

Het blijkt dat een groot aantal veiligheidsregio's het lastig vindt om op eigen kracht systeem oefeningen van voldoende kwaliteit te organiseren. Niet alleen ontbreekt het veelal aan expertise, maar worden hiervoor ook de noodzakelijke middelen en menskracht niet of nauwelijks ter beschikking gesteld. In de praktijk blijkt ook dat niet alle onderdelen van de operationele hoofdstructuur met dezelfde frequentie en intensiteit oefenen.

Oefenen en het leren van oefeningen zijn onontbeerlijk voor een slagvaardige rampenbestrijdingsorganisatie. De oefendruk op veiligheidsregio's neemt echter sterk toe. Naast de wettelijke oefenverplichtingen uit het Bvr kennen veiligheidsregio's meer verplichtingen op het gebied van oefeningen. Op basis van de (veelal nog af te sluiten) convenanten met vitale partners ontstaat momenteel een extra oefenverplichting om jaarlijks per convenant met de betrokken partner te oefenen. Daarnaast bestaat op basis van advies van de Bestuurlijke werkgroep bovenregionale samenwerking het voornemen om tweemaal per veiligheidsregio een gezamenlijke oefening te organiseren met het nationale niveau. Daarnaast komen ook uit andere wet- en regelgeving (bijvoorbeeld op het gebied van tunnelveiligheid), samenwerkingsafspraken met andere partijen (zorginstellingen) en specifieke ambities van veiligheidsregio's oefenverplichtingen voort. Het effect van deze toenemende oefendruk is dat veiligheidsregio's beperkt in staat zijn om op basis van een risicoanalyse prioriteiten te stellen in oefeningen en om een daadwerkelijke leercyclus toe te passen.

Op het gebied van oefenen blijken veel veiligheidsregio's zelf ideeën te ontwikkelen. Steeds wordt hierbij op eigen regionaal niveau het wiel uitgevonden, terwijl elders in het land andere veiligheidsregio's hetzelfde proces doorlopen of net hebben afgerond.

5 Artikel 2.5.1 Bvr.

Samenwerking en kennisuitwisseling tussen veiligheidsregio's vindt op dit onderwerp slechts sporadisch plaats. Er is voor veiligheidsregio's veel winst te behalen door in onderlinge samenwerking de organisatie, uitvoering en evaluatie van oefeningen tot stand te brengen. Daarnaast wordt het binnen veiligheidsregio's noodzakelijk om oefeningen en oefendoelen samen te voegen, om zo de toenemende 'oefendruk' het hoofd te bieden.

Evalueren

Aan een oefening, maar ook aan een incident, hoort onlosmakelijk een objectieve en doelgerichte evaluatie te zijn verbonden. Met de invoering van de Wvr is het niet langer mogelijk om evaluatie van incidenten af te dwingen. In de Wvr ontbreekt het namelijk aan een evaluatieverplichting. In de praktijk is het mechanisme waarbij op basis van de Gemeentewet bestuurlijk verantwoording wordt afgelegd de drijfveer voor evaluaties. Deze evaluaties hebben daarmee vooral een verantwoordend karakter en zijn (automatisch) minder gericht op leren. Op dit moment bestaat er een scala aan, veelal per veiligheidsregio zelf ontwikkelde, evaluatiemethoden van een sterk wisselende kwaliteit. Ten aanzien van de wettelijke vereiste prestaties bestaat er geen door de veiligheidsregio's zelf ontwikkelde beoordelingssystematiek. Veelal wordt gebruik gemaakt van het voor dit onderzoek ontwikkelde toetsingskader. Ook op dit punt kunnen veiligheidsregio's bij elkaar te rade gaan om te leren van elkaars good practices.

Resultaten op grond van de wet

Ten opzichte van de Staat van de Rampenbestrijding 2010 is in het algemeen een positieve ontwikkeling zichtbaar waar het gaat om het multidisciplinair oefenen (als onderdeel van het Multidisciplinair Opleiden, Trainen en Oefenen (MOTO) van de traditionele hulpverleningsdiensten politie, brandweer, GHOR en gemeenten. Tegelijkertijd zijn niet alle deelnemers even actief en betrokken. Zo blijft de oefenintensiteit van de gemeenten en van de politie nog achter.

De veiligheidsregio's hebben op dit punt hun zaken goed op orde. Alle veiligheidsregio's beschikken over een actueel (meerjaren) beleidsplan MOTO en vanuit de meeste veiligheidsregio's hebben daarin een duidelijke samenhang met het regionale risicoprofiel aangebracht. Voorts beschikken alle veiligheidsregio's over een oefenjaarplan. De oefenjaarplannen bevatten vrijwel allemaal een oefenkalender. Het voldoen aan deze eis leidt echter niet tot een oefenpraktijk waarin conform de wet wordt gewerkt. Zo houdt slechts een kleine minderheid zich aan de jaarlijks verplicht gestelde systeem oefening.

De meeste veiligheidsregio's hebben in de drie jaar die de onderzoeksperiode beslaat slechts één systeem oefening uitgevoerd. Vier veiligheidsregio's hebben in de onderzochte periode geen enkele systeem oefening gehouden. Wanneer daarnaast, zoals bij één veiligheidsregio is aangetroffen, ook geen incidenten worden geëvalueerd dan heeft een veiligheidsregio geen (volledig) inzicht in het eigen operationeel presterend vermogen.

Veiligheidsregio's voeren verschillende redenen aan voor het niet organiseren van systeem-oefeningen. Zij geven aan onvoldoende financiële middelen, onvoldoende personele capaciteit en/of onvoldoende eigen expertise te hebben om jaarlijks een systeem-oefening te organiseren en te evalueren. Daarnaast wordt een cyclus, waarin jaarlijks een systeem-oefening wordt georganiseerd om de eigen prestaties te meten, ervaren als een te korte doorlooptijd om de noodzakelijk gebleken verbeteringen uit de voorafgaande oefening te kunnen doorvoeren.

De zorg voor kwaliteit

In de Staat van de Rampenbestrijding 2013 is het door de Wvr voorgeschreven, maar niet uitgewerkte, kwaliteitssysteem⁶ nadrukkelijk aan het MOTO verbonden.

Naast een gedegen evaluatiesystematiek dient het kwaliteitssysteem te bestaan uit een functionarisvolgsysteem. In een dergelijk systeem wordt de opleiding, certificering, geoefendheid en inzet van de sleutelfunctionarissen binnen de operationele hoofdstructuur bijgehouden. Het systeem zou echter meer moet zijn dan uitsluitend een administratief middel om de aanwezigheid bij opleidingen en oefeningen vast te leggen, zoals nu vaak gebruikelijk is. Als onderdeel van het kwaliteitssysteem zou het ook een selecterende werking moeten hebben waarbij op basis van de (toets)resultaten bij opleidingen, trainingen, oefeningen en daadwerkelijke inzet wordt besloten of de functionaris dient te worden ingezet binnen de crisisorganisatie. Bij een aantal veiligheidsregio's is geen of slechts deels een kwaliteitssysteem aangetroffen.

De eisen aan de rampenbestrijding en crisisbeheersing

Het Bvr geeft in detail weer hoe de hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing dient te worden ingericht en welke werkzaamheden, veelal binnen een bepaalde tijdsnorm, moeten worden ingevuld.

Hier is, op het terrein van hoe de hoofdstructuur moet worden ingericht, sprake van veel organisatie-eisen en van weinig prestatie-eisen. Nadeel van het vrijwel ontbreken van prestatie-eisen is dat de veiligheidsregio's momenteel worden getoetst op het voldoen aan organisatie-eisen (input), terwijl de daadwerkelijke prestatie (outcome) buiten beschouwing blijft. Hierdoor kan vanuit het toezicht een beeld worden gegeven over de voorbereiding, maar niet over de te verwachten effectiviteit van de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Maar ook bij ogenschijnlijk outputgerichte formuleringen, als het binnen vijf minuten gereed hebben van een meldkamerbeeld⁷, is het de vraag of het hier gaat om een resultaat dat een bijdrage levert aan de effectiviteit van de rampenbestrijding. Tijdens een incident kan een meldkamerbeeld binnen vijf minuten in de ene situatie ruim op tijd

6 Artikel 23 Wvr.

7 Artikel 2.2.4 Bvr.

zijn, maar in een andere situatie is het wellicht wenselijk dit beeld sneller te hebben. Het zou daarom beter zijn om te spreken van een tijdig meldkamerbeeld. Tijdig is in dat geval gedefinieerd als: ‘het beschikbaar hebben van een meldkamerbeeld op het moment dat het gebruikt moet worden’.

De veiligheidsregio's hebben tijdens de looptijd van dit onderzoek meer dan eens onder de aandacht gebracht dat de huidige wetgeving teveel is geformuleerd in termen van input. Tevens vinden zij de regelgeving overwegend te vormgericht, te technocratisch en te detaillistisch. Dit leidt ertoe dat nog al eens beargumenteerd wordt afgeweken van sommige bepalingen uit het Bvr.

Een voorbeeld hiervan is de bepaling die voorschrijft dat wanneer bij de bestrijding van een ramp of crisis meerdere Commando's Plaats Incident (CoPI) actief zijn, één van deze CoPI's de onderlinge coördinatie op zich dient te nemen⁸. Veiligheidsregio's onderschrijven de behoefte aan een coördinerend niveau bij het optreden van meerdere CoPI's, en voorzien daar ook bijna allemaal in door de coördinatie te laten plaatsvinden vanuit het Regionaal Operationeel Team (ROT). Hierdoor wordt het door de wetgever beoogde doel wel degelijk bereikt. Echter, door de vereiste vorm niet in te vullen, voldoet men formeel niet aan de wet.

Veel veiligheidsregio's geven aan meer vrijheid te wensen met betrekking tot de inrichting van de hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Men heeft in dat kader behoefte aan regionaal maatwerk. Dit leidt tot ontwikkelingen waarbij de organisatiestructuur voor rampenbestrijding en crisisbeheersing bewust (en soms vergaand) afwijkt van wat hierover in het Bvr is opgenomen.

Zo zijn er veiligheidsregio's die geen ROT kennen, maar een andere werkwijze hanteren voor de ondersteuning van de operationele uitvoering en de schakel naar bestuurlijke besluitvorming. Ook bij de organisatie van de gemeentelijke processen en het Team Bevolkingszorg (Tbz) wordt door verschillende veiligheidsregio's afgeweken van het Bvr. Het Bvr schrijft voor dat het Tbz wordt aangestuurd vanuit het ROT. In de praktijk geldt dat verschillende veiligheidsregio's ervoor hebben gekozen de aansturing lokaal (in de gemeente) te laten plaatsvinden. Een verdere afwijking van hetgeen in het Bvr is opgenomen is de invulling van de crisiscommunicatie. Hoewel dwingend is voorgeschreven dat in het Tbz één functionaris is belast met de coördinatie van de voorlichting blijkt deze verantwoordelijkheid op tal van andere wijzen te worden ingevuld.

Een terugkerend bezwaar is de verplichte samenstelling van een Regionaal Beleidsteam (RBT)⁹. Een RBT dient tot stand te komen wanneer sprake is van een ramp of crisis waarbij meerdere gemeenten zijn betrokken of kunnen worden betrokken. De burgemeesters van

8 Artikel 2.1.1 onder c Bvr.

9 Artikel 39 Wvr.

deze gemeenten dienen plaats te nemen in het RBT. De Wvr laat geen ruimte voor de mogelijkheid dat een burgemeester zich door een locoburgemeester laat vertegenwoordigen. Dit betekent dat de burgemeester, in een tijd dat in toenemende mate van hem of haar wordt gevraagd om in het kader van de crisiscommunicatie duiding te geven aan en zichtbaar te zijn voor de getroffen burgers, de gemeente dient te verlaten en zich op afstand te plaatsen. Tijdens de incidenten en oefeningen die zijn geanalyseerd en waarbij sprake was van een GRIP-4 situatie leidde dit zonder uitzondering tot problemen. In een aantal situaties betekende dit dat burgemeesters niet bereid waren om deel te nemen aan het RBT. Daarnaast werden constructies toegepast waarin sprake was van een Gemeentelijk Beleids-team (GBT) naast een RBT dan wel van locoburgemeesters die in het RBT plaatsnamen of wel de voorzittersrol op zich namen van het gelijktijdige GBT. Uitgangspunt van de wetgever is de bestuurlijke borging binnen een beleidsteam. De huidige dwingende vorm maakt dat bestuurders, naar eigen zeggen, hieraan onvoldoende eigen invulling kunnen geven.

Veiligheidsregio's en gemeenten kiezen er in toenemende mate voor om (gefundeerd) maatwerk toe te passen binnen de operationele hoofdstructuur. Het Bvr gaat uit van een vaste samenstelling van de verschillende teams, die gebaseerd is op 'klassieke flitsrampen'. In de praktijk wordt de operationele hoofdstructuur door veiligheidsregio's ook toepasbaar gemaakt voor andere crisistypen, zoals zedenzaken, evenementen en milieukwesties, maar ook voor de afhandeling van de gevolgen van het incident.

In deze gevallen wordt er bijvoorbeeld voor gekozen om geen CoPI in te zetten, omdat er geen plaats incident is of er feitelijk geen taak is voor een CoPI. Ook wordt in de praktijk afgeweken van de voorgeschreven samenstelling van ROT en GBT/RBT, omdat er geen taak ligt voor één van de voorgeschreven deelnemers of omdat andere dan de voorgeschreven partijen nadrukkelijk in de operatie moeten worden betrokken. Het Bvr sluit op dit punt niet aan op de praktijk van rampenbestrijding en crisisbeheersing. Dit leidt tot verwarring bij veiligheidsregio's, omdat er formeel niet mag worden afgeweken van het Bvr, terwijl de praktijk hier wel om vraagt.

De afgelopen jaren zijn binnen de hoofdstructuur afwijkingen op het Bvr waargenomen. Een toezichthouder is gehouden om vast te stellen en te benoemen wanneer van de wet wordt afgeweken. Meer belangrijk is de vraag of deze afwijkingen leiden tot een situatie die de veiligheid bedreigt. Inhoudelijk is het soms wenselijk of noodzakelijk om maatwerk toe te passen, waardoor de door de wetgever beoogde doelen effectiever worden behaald dan middels de structuur uit de Wvr en het Bvr. Het ontbreken van een unité de doctrine kan, waar het gaat om bovenregionale samenwerking bij incidenten leiden tot knelpunten in de coördinatie en afstemming. Dat betekent dat lokaal maatwerk alleen zou kunnen worden toegepast wanneer dat de intergemeentelijke en bovenregionale samenwerking niet hindert. De wetgever biedt momenteel, door de expliciet gestelde organisatie-eisen, bijna geen ruimte voor lokaal maatwerk binnen veiligheidsregio's.

In de Staat van de Rampenbestrijding 2013 zijn de in dit kader bij veiligheidsregio's aangetroffen afwijkingen op de wet en de alternatieve oplossingen beschreven in deel C: De regioprofielen.

Resultaten op grond van de wet

Tijdens dit onderzoek is in kaart gebracht hoever de implementatie van de onderwerpen organisatie, alarmering, opschaling en informatiemanagement is gevorderd.

Op die vier elementen is over de hele linie vooruitgang geboekt. De 25 veiligheidsregio's kennen een redelijk eenduidige organisatorische inrichting van de hoofdstructuur conform het Bvr.

Op het gebied van alarmering voldoet grofweg twee-derde van de veiligheidsregio's aan de gestelde eisen.

De meldkamer heeft bij alarmeren een centrale positie. De wetgever schrijft voor hoe de omschakeling van de meldkamer vanuit dagelijkse werkzaamheden naar een onderdeel van de crisisorganisatie dient te gebeuren. Een belangrijke verandering onder crisissomstandigheden is dat de aansturing van de meldkamer door één persoon dient te gebeuren¹⁰. Hoewel veel veiligheidsregio's inmiddels over een calamiteitencoördinator (CaCo) beschikken is dit niet hetzelfde als eenhoofdige leiding. De CaCo blijkt zich vooral bezig te houden met het bewaken van het informatiemanagement en het afstemmen van het opschalingsniveau. Het aansturen van alle meldkamerprocessen, inclusief het verdelen van de capaciteit op werkvloer is niet aangetroffen. Hierdoor blijft de rol van de eenhoofdige leiding beperkt tot die van een informatiemanager. Het bewaken van de alarmering, waarbij wordt vastgesteld of alle functionarissen ook daadwerkelijk zijn bereikt en onderweg zijn vindt als gevolg hiervan bij geen enkele meldkamer plaats. Het ontbreken van functionarissen wordt daardoor pas met aanzienlijke vertraging, op de opkomstlocatie duidelijk.

Hoewel met betrekking tot de opkomst van functionarissen een duidelijke verbetering waarneembaar is vergeleken met de situatie eind 2009, is geen enkele veiligheidsregio in staat om de rampenbestrijdingsorganisatie volledig binnen de daarvoor geldende normtijden te laten opkomen.

Op het proces informatiemanagement blijkt dat aan veel zaken inmiddels wordt voldaan. Zo beschikt iedere veiligheidsregio over een netcentrisch systeem. Hoewel het beeld daarmee op hoofdlijnen positief is, moet worden vastgesteld dat er in de daadwerkelijke praktijk van uitvoering nog (veel) verbetering mogelijk is. Zo is de taakinfilling van de calamiteitencoördinator op de meldkamer nog steeds een punt van zorg.

Slechts enkele veiligheidsregio's voldoen op de verschillende afzonderlijke onderwerpen aan alle randvoorwaarden. Echter, geen enkele veiligheidsregio voldoet aan alle normen voor alle onderwerpen.

¹⁰ Artikel 2.2.2 lid 1 Bvr.

Gemeentelijke processen

Er is de afgelopen jaren veel gedaan om de professionaliteit van de gemeentelijke kolom te verbeteren. Uit dit onderzoek blijkt dat de gemeentelijke kolom zich in toenemende mate bewust is van de eigen rol en onder de paraplu van het Veiligheidsberaad met projecten als 'GROOT' en 'GROTER' hard werkt aan de eigen monodisciplinaire kwaliteit, maar dat het multidisciplinair invlechten van de kolom langzamer verloopt dan gewenst.

Rampenbestrijding en crisisbeheersing zijn voor veel gemeentelijke functionarissen een neventaak die zij op basis van eigen verantwoordelijkheid dienen in te vullen. Momenteel zijn er geen wettelijke prestatie-eisen, gekoppeld aan een gewenst kwaliteitsniveau. Dit heeft gevolgen die vragen om een noodzakelijke verbetering. Zo doen zich onder andere knelpunten voor op het gebied crisismanagement (de wijze van afstemming), kennis van de crisismanagementorganisatie, kennis van de eigen rol en taak, kwaliteit van informatie-management, de opkomst van functionarissen en de wijze waarop het afschalen en de overdracht naar de nafase vorm wordt gegeven.

Vanuit het veld zijn inmiddels initiatieven gestart om de gemeentelijke kolom te professionaliseren, onder andere door het formuleren van (minimum) organisatie-eisen en prestatie-eisen¹¹. Het risico bestaat echter dat vooral wordt gefocust op het voldoen aan de organisatie-eisen en prestatie-eisen, zonder dat er voorafgaand criteria zijn geformuleerd voor de noodzakelijke kwaliteit.

Bovenregionale samenwerking en nationale sturing

Incidenten doen zich niet uitsluitend voor binnen het grondgebied van één enkele veiligheidsregio. Niet alleen kan sprake zijn van incidenten die van invloed zijn op meerdere veiligheidsregio's, maar soms kan een gebeurtenis landelijke impact hebben. In gevallen waarbij sprake kan zijn van bijvoorbeeld de verdeling van schaarse middelen dienen op rijks- en op regionaal niveau de krachten te worden gebundeld.

In de praktijk blijkt de koppeling tussen de regionale organisatie en de rijkscrisisstructuur complex. Onderzoek naar grootschalige incidenten en (bijna)rampen, zoals meest recent de brand bij Chemie-Pack in Moerdijk en de natuurbrand op de Strabrechtse heide, laat zien dat de onderlinge afstemming en de regievoering niet op orde zijn. Er bestaan weeffouten tussen het nationale niveau en de veiligheidsregio's. De problemen zijn niet alleen zichtbaar bij incidenten maar ook bij oefeningen zoals de NSoN in 2005, Indian Summer in 2010 en Vulcanus in 2012¹².

11 Commissie Bruinooog; september 2012: Bevolkingszorg op orde, de vrijblijvendheid voorbij.

12 Zowel de Nationale Staf oefening Nuclear (NSoN) als Indian Summer waren gebaseerd op een scenario met een kernongeval. De oefening Vulcanus had een natuurbrand als scenario.

Het gaat hier om een onduidelijke feitelijke rolverdeling. Al dan niet expliciet uitgesproken verwachtingen en aannames ten aanzien van de wederzijdse rolinvulling en taakuitvoering zijn hiervan de oorzaak.

De uitkomsten van het onderzoek naar de DigiNotar-crisis¹³ in 2012 laten zien dat deze ongewenste situatie zich in mindere mate voordoet bij het eigenstandig functioneren van de rijksstructuur, maar vooral tijdens situaties waarin tegelijkertijd door het rijksniveau en het lokale niveau wordt gewerkt aan het bestrijden van een ramp of crisis. Wat opvalt is dat het moment waarop de rijksstructuur de sturing geheel of ten dele overneemt niet is uitgekristalliseerd. Hierdoor ontstaan misverstanden en worden wederzijdse verwachtingen niet ingevuld. Formeel is het moment waarop het nationale niveau een sturende rol inneemt binnen wetgeving beschreven¹⁴ en zijn de inrichting, bevoegdheden en werking vastgelegd in het, door de ministerraad vastgestelde, Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming¹⁵. In de praktijk blijken vooral de mate waarin en de onderwerpen waarop de rijksstructuur de sturing, geheel of ten dele, overneemt onduidelijk te zijn.

In juni 2012 bracht de Bestuurlijke werkgroep bovenregionale samenwerking mede hierover advies uit aan de minister van Veiligheid en Justitie. Met het advies wordt beoogd om het functioneren van het koppelvlak tussen de rijksstructuur en de lokale, regionale crisisstructuur te verstevigen. De werkgroep adviseert op een viertal punten die nadere invulling vereisen. Het betreft hier eenheid van doctrine met betrekking tot opschaling en bovenregionale samenwerking, helderheid over situaties die centrale aansturing behoeven, de behoefte aan één aanspreekpunt op rijksniveau voor ondersteuning aan de veiligheidsregio door landelijke diensten en eenduidigheid in (bovenregionale) crisiscommunicatie.

De komende tijd moeten het rijk en decentrale partijen het advies van de werkgroep verder vorm geven. Vanuit de eigen toezichthoudende rol van de Inspectie VenJ is het van belang dat niet alleen de situaties wanneer het rijk de sturing overneemt zo helder mogelijk worden beschreven, maar dat ook de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden daarbij eenduidig en toetsbaar worden vastgelegd.

13 Inspectie Veiligheid en Justitie; juni 2012: Evaluatie van de rijksstructuurorganisatie tijdens de DigiNotar-crisis.

14 In de eerste plaats de wettelijke aanwijzingsbevoegdheid van de minister van VenJ richting het decentrale bestuur, opgenomen in de WvR. Daarnaast de specifieke wettelijke bevoegdheden waarmee maatregelen kunnen worden afgedwongen, toegekend aan (vak)ministers, zoals bijvoorbeeld bij een kernongeval in een A-object of bij epidemische (dier)ziekten. Tenslotte op basis van Staatsnoodrecht. Hierbij kan een minister in bijzondere gevallen noodwetgeving uitvaardigen.

15 Op basis van het Handboek worden specifieke afspraken met betrekking tot bepaalde crisistypen en de wijze van voorbereiding gemaakt en vastgelegd in departementale handboeken crisisbesluitvorming.

Vitale partnerschappen

Voor de Staat van de Rampenbestrijding 2013 is onderzoek gedaan naar de deelname van andere crisispartners aan de gemeenschappelijke regionale voorbereiding op rampen en crisis. Onderzocht is in hoeverre organisaties die uit het project 'Vitale partnerschappen in veiligheid', een initiatief van het Veiligheidsberaad op verzoek van de minister van Veiligheid en Justitie, ook daadwerkelijk samenwerkingsafspraken hebben gemaakt met veiligheidsregio's. De uitkomsten geven een wisselend beeld. Over het algemeen blijkt dat de afspraken zich veelal beperken tot intentieverklaringen. Slechts bij een zeer gering aantal van de veiligheidsregio's is sprake van geoperationaliseerde afstemming over onderwerpen als alarmering, of dat, op basis van een scenario, afspraken op persoon zijn gemaakt over deelname aan de crisisorganisatie. Uit dit onderzoek blijkt dat er nagenoeg geen sprake is van een geborgde deelname van vitale crisispartners aan regionale oefeningen.

Een blik vooruit

Niet alleen individuele medewerkers moeten bij een ramp of crisis naar een andere rol omschakelen. Dit geldt ook voor organisaties die onder die omstandigheden een andere en/of aanvullende rol moeten gaan vervullen. De meldkamer is daar een voorbeeld van.

De regionale meldkamer is de spil in de rampenbestrijding, bijvoorbeeld waar het gaat om het mobiliseren van de hoofdstructuur, het informatieknooppunt, de eerste coördinatie van inzet en de veiligheid van de hulpverleners. Zowel binnen de onderzoeksperiode als in de nabije toekomst staan er voor het meldkamerdomein grote veranderingen op stapel. Zo heeft de vorming van de Nationale Politie ook consequenties voor het meldkamerdomein. Momenteel vindt er een transitie plaats naar één landelijke meldkamerorganisatie met tien meldkamerlocaties in de tien regionale eenheden van de Nationale Politie. De fusies van een aantal meldkamers in het noorden en oosten van het land en voorgenomen fusies elders laten zien dat hier regionaal volop op wordt geanticipeerd. Tegelijkertijd vragen deze ontwikkelingen, waarbij het verzorgingsgebied van de politieke uitvoeringorganisatie vaak het grondgebied van meerdere veiligheidsregio's beslaat, om duidelijke afspraken over de rol en functie van de meldkamer en de achterliggende infrastructuur zoals 1-1-2¹⁶. Het gebrek aan territoriale congruentie dwingt tot het maken van gedetailleerde afspraken ten aanzien van niet alleen alarmering en opschaling, maar ook voor de inrichting van de crisisorganisatie en het informatiemanagement. De Wvr legt de taak om te voorzien in een meldkamerfunctie op aan het bestuur van de veiligheidsregio¹⁷. De huidige situatie is, naast de beschreven schaalvergroting bij de politie, maar ook door de onduidelijke beheersituatie van het ambulancedeel van de meldkamer, dermate volatiel dat met recht de vraag kan worden gesteld of het bestuur van de veiligheidsregio hier wel op kan worden aangesproken. Een herijking op het bestuursmodel lijkt hierbij aan de orde.

¹⁶ Inspectie Veiligheid en Justitie; maart 2013; 1-1-2 onder de loep.

¹⁷ Artikel 10 onder g. Wvr.

Op dit moment laat de ontwikkeling van de Nationale Politie op basis van het inrichtingsplan¹⁸ nog niet zien dat risico's die kunnen ontstaan door de verandering naar Nationale Politie volledig in kaart zijn gebracht. Uitkomsten van eerder onderzoek zoals naar het schietincident in Alphen aan den Rijn¹⁹, tonen aan dat de samenwerking tussen de politie en de veiligheidsregio niet vanzelfsprekend is en daarom extra aandacht behoeft. Dit geldt ook voor het Openbaar Ministerie. Potentieel conflicterende belangen zoals het opsporingsbelang en het belang van goede communicatie ten behoeve van de openbare orde vragen om een gedegen voorbereiding in de 'koude fase'. De keuze van veel door de veiligheidsregio en dus vanuit de brandweer gedomineerde oefeningen voor een scenario met fysieke veiligheid, zoals een brand of een ontploffing, laten zien dat de politie niet als een vanzelfsprekende partner wordt gezien waar de eigen oefendoelen voldoende plaats en aandacht krijgt. De voorgenomen schaalvergroting kan, wanneer hier niet de nodige aandacht aan wordt geschonken, leiden tot een verdere verwijdering van de politie als multidisciplinaire crisispartner. Hoewel in het inrichtingsplan het voornemen is opgenomen om de samenwerking tussen de veiligheidsregio's en de regionale politie-eenheden op basis van bestaande regelingen voort te zetten, is in het plan slechts een voornemen tot verdere uitwerking en concretisering op basis van het nieuwe stelsel opgenomen. Hoewel in het plan wordt gemeld dat de reeds gemaakte convenantafspraken uit het vorige stelsel met betrekking tot de meldkamerfunctie, de informatievoorziening en informatie-uitwisseling, het multidisciplinair oefenen en de verdere wettelijke eisen aan de rampenbestrijding en crisisbeheersing die de politie dient te leveren, materieel in stand blijven, wordt hierbij voorbijgegaan aan het fijnmazige karakter van de rampenbestrijdingsprocessen zoals hierboven aan de hand van de meldkamer en de gebeurtenissen in Alphen aan den Rijn is beschreven. Hierdoor ontbreekt het bij de start van de Nationale Politie op 1 januari 2013 aan een doorontwikkelde regionale rampenbestrijdingsorganisatie waarbij de politie volledig operationeel is ingebed.

Tot slot

De ontwikkeling van veiligheidsregio's is nu ruim tien jaar gaande. Ondanks een periode met veel veranderingen zoals stelselwijzingen is veel werk verzet en is een aanzienlijke groei doorgemaakt. Tegelijkertijd voldoet momenteel geen enkele veiligheidsregio aan alle door de wet voorgeschreven bepalingen. In deze rapportage worden een aantal voorbeelden aangedragen waar de veiligheidsregio's in de praktijk mee worden geconfronteerd.

Betrokkenen geven aan grote behoefte te hebben aan de evaluatie van de huidige wet en hopen dat daaruit een nieuwe, concrete en op doelbereiking gebaseerde set van normen zal ontstaan.

¹⁸ Inrichtingsplan Nationale Politie par. 3.7.

¹⁹ Inspectie Openbare Orde en Veiligheid; november 2011: Schietincident in 'De Ridderhof' Alphen aan den Rijn.



Conclusies en aanbevelingen

Hoofdconclusies

- 1 De veiligheidsregio's voldoen in toenemende mate aan de eisen die de Wet veiligheidsregio's op het gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing aan hen stelt. Echter, op dit moment voldoet geen enkele veiligheidsregio aan alle door de wet aan hen gestelde eisen. De verbeteringen zijn vooral zichtbaar in het opstellen van de verplichte plannen en bij het realiseren van organisatie-eisen zoals de inrichting van de hoofdstructuur en de beschikbaarheid van een netcentrisch systeem. De groei in het voldoen aan prestatie-eisen is sinds 2010 zeer beperkt. Hoewel hierover in de wet geen prestatie-eisen zijn geformuleerd, blijft ook de groei met betrekking tot de realisatie van de gemeentelijke rampbestrijdingsprocessen achter.
- 2 De prestatie-eisen die cruciaal zijn voor het kunnen functioneren van de rampenbestrijding hebben betrekking op de alarmering, opschaling en het informatiemanagement. De achterblijvende groei sinds 2010 op deze terreinen is voor het merendeel van de veiligheidsregio's zorgelijk.
- 3 Veiligheidsregio's ontwikkelen met betrekking tot de organisatie-eisen, die worden gesteld aan de verplichte vorm van de hoofdstructuur, eigen oplossingen waar de wet formeel geen ruimte voor laat, maar waarvan de Inspectie constateert dat zij veelal wel leiden tot het door de wetgever gewenste resultaat.
- 4 Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden op het gebied van bovenregionale samenwerking en nationale sturing zijn nog niet voldoende uitgewerkt. In de praktijk leidt dit tot een onduidelijke feitelijke rolverdeling en taakuitvoering.
- 5 De komende jaren doen zich systeemveranderingen voor met onder meer de verdere vorming van de Nationale Politie. Niet helder is hoe het gewenste eindresultaat in termen van samenwerking, organisatie en prestaties er op het terrein van rampenbestrijding en crisisbeheersing, uit komt te zien en welke eisen aan de betrokken organisaties worden gesteld.

- 6 De regionale meldkamer is de spil in de rampenbestrijding. De huidige ontwikkeling van schaalvergroting bij de politie, een transitie naar tien meldkamerlocaties en een onduidelijke beheersituatie van het ambulancedeel van de meldkamer interfereert met de verantwoordelijkheid van het bestuur van de veiligheidsregio om ook bij rampen en crisis te voorzien in een meldkamerfunctie en deze in stand te houden.

Conclusies planvorming en samenwerkingsafspraken

- 7 Alle veiligheidsregio's beschikken over de vereiste plannen (risicoprofiel, beleidsplan en crisisplan). Op onderdelen voldoen deze plannen niet altijd aan alle gestelde eisen uit de Wvr.
- 8 Het ontbreekt aan criteria voor het uniform beoordelen van bovenregionale risico's. Hierdoor ontstaan er verschillen tussen veiligheidsregio's in de beoordeling van deze risico's. Dit bemoeilijkt de uniforme aanpak van bovenregionale risico's, omdat de prioriteiten tussen (aan elkaar grenzende) veiligheidsregio's verschillen.
- 9 Alle veiligheidsregio's hebben afspraken gemaakt met externe partners over de samenwerking in de voorbereiding op incidenten en tijdens incidenten. Voor een deel zijn deze afspraken vervat in convenanten. Echter, de uitwerking van de samenwerkingsafspraken en convenanten loopt uiteen van algemene intentieverklaringen tot specifieke (samenwerkings-)afspraken. Er bestaat geen gedeeld beeld van het inhoudelijke kwaliteitsniveau waar samenwerkingsafspraken aan moeten voldoen. Een overkoepelende en actieve sturing op het tot stand komen van (uniforme) samenwerking tussen veiligheidsregio's en met (vitale) partners ontbreekt.

Conclusies multidisciplinair oefenen

- 10 Alle veiligheidsregio's beschikken over het wettelijk voorgeschreven oefenbeleidsplan. Vrijwel alle veiligheidsregio's voldoen aan de criteria ten aanzien van de aanwezigheid van een oefenjaarplan en een oefenkalender en hebben een verband aangebracht tussen het risicoprofiel en het oefenbeleidsplan. Echter in deze plannen is veelal geen jaarlijks voornemen voor een systeem oefening opgenomen.
- 11 Slechts twee veiligheidsregio's voldoen aan de jaarlijkse verplichting een systeem oefening te organiseren waarmee de eigen operationele slagkracht van de totale rampbestrijdingsorganisatie kan worden vastgesteld.
- 12 Veiligheidsregio's blijken in de praktijk niet te voldoen aan alle uit wet- en regelgeving voortgekomen oefenverplichtingen waaronder systeem oefeningen en oefeningen van rampbestrijdingsplannen. De oorzaken hiervoor zijn onder andere de grote capaciteitsbelasting die de organisatie en uitvoering van dergelijke oefeningen met zich mee

brengen, het hoge aantal verplichte oefeningen in verschillende veiligheidsregio's en het feit dat veiligheidsregio's ook genoodzaakt zijn (niet-wettelijk verplichte) oefeningen uit te voeren op grond van lokale behoeften, wensen en samenwerkingsafspraken. Daarbij lijkt de oefendruk op veiligheidsregio's de komende jaren verder toe te nemen, bijvoorbeeld door de voorgenomen oefencyclus met het nationale niveau.

- 13 Het kwaliteitszorgsysteem dat binnen dit onderzoek is gedefinieerd als een evaluatie-systematiek en functionarisvolgsysteem is nog volop in ontwikkeling. In de meeste veiligheidsregio's is hierin voorzien, maar de bijbehorende werkprocessen zijn nog onvoldoende ontwikkeld om een daadwerkelijke kwaliteitsimpuls tot stand te brengen. De mate en diepgang waarmee veiligheidsregio's evalueren verschilt sterk. Twee veiligheidsregio's evalueren nauwelijks de eigen prestaties tijdens incidenten en oefeningen. Zij hebben hierdoor slechts zeer beperkt inzicht in de eigen operationele slagkracht.

Conclusies operationele prestaties

- 14 Alle veiligheidsregio's beschikken over de in de wet voorgeschreven hoofdstructuur. Echter, twee veiligheidsregio's wijken op het onderdeel ROT af van datgene wat de wetgever hierover heeft bepaald. Bijna alle veiligheidsregio's hebben ten aanzien van het coördinerend CoPI voor een andere oplossing gekozen dan in de wet is voorgeschreven.
- 15 Bij het opschalen en alarmeren worden de normen veelal niet behaald. Hierdoor ontstaan knelpunten in de tijdigheid van de taakuitvoering. De normen worden vaak niet behaald als gevolg van langere aanrijtijden die veroorzaakt worden door geografische factoren en regionale teamvorming.
- 16 De meldkamerfunctie als startmotor voor de rampenbestrijding is veelal onvoldoende robuust vormgegeven. Een situatie die verder onder druk komt te staan door de territoriale incongruentie tussen de regionale eenheden van de politie en de veiligheidsregio's.
- 17 Hoewel veiligheidsregio's beschikken over een netcentrisch systeem is de bijbehorende werkwijze en inrichting van de organisatie niet overal volledig geïmplementeerd. Daarnaast is de rol van de informatiemanager en eenhoofdige leiding op de meldkamer onvoldoende geborgd. Hierdoor voldoet op dit moment geen enkele veiligheidsregio aan alle normen met betrekking tot het informatiemanagement.
- 18 Een derde van de veiligheidsregio's heeft een continuïteitsplan ten behoeve van het onafgebroken functioneren hoofdstructuur. Echter, de continuïteitsplannen richten zich op de personele capaciteit en niet op de continuïteit van de voor de crisisbeheersing vitale infrastructuur.

Conclusies gemeentelijke processen

- 19 Op fundamentele onderdelen doen zich knelpunten voor in de uitvoering van de bevolkingszorgtaken. Door het ontbreken van wettelijke normen en het feit dat rampenbestrijding en crisisbeheersing voor veel gemeentelijke functionarissen een neventaak is blijven de prestaties op dit onderwerp achter.
- 20 Vanuit het veld zijn er initiatieven gestart om de 'gemeentelijke kolom' te professionaliseren, onder andere door het formuleren van (minimum) prestatie-eisen. Daarnaast gaan verschillende veiligheidsregio's over tot het vormen van expertteams of regionale poolvorming. Beide ontwikkelingen moeten leiden tot professionalisering van de gemeentelijke kolom.

Aanbevelingen

Aansluiting regionale rampenbestrijding en crisisbeheersing op bovenregionale en nationale rampenbestrijding en crisisbeheersing

Aan: De minister van Veiligheid en Justitie

- A Werk de wijze waarop het regionale niveau van rampenbestrijding en crisisbeheersing in termen van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden aansluit op het bovenregionale en nationale niveau nader uit en formaliseer dit.

Planvorming en samenwerkingsafspraken

Aan: De minister van Veiligheid en Justitie en het Veiligheidsberaad

- B Kom, gezien het feit dat sprake is van regiogrensoverschrijdende risico's en een complex netwerk van (vitale) samenwerkingspartners, tot een meer overkoepelende en actieve sturing op het tot stand komen van een bovenregionale aanpak van risico's en samenwerkingsafspraken met (vitale) partners.
- C Kom tot een werkwijze waarlangs aangrenzende veiligheidsregio's tot overeenstemming komen over de beoordeling van bovenregionale risico's.
- D Zorg voor het tot stand komen van afspraken tussen samenwerkingspartners, waarbij de te verwachten acties op de korte termijn duidelijk zijn geformuleerd en er een toetsbaar ambitieniveau aan de afspraken wordt verbonden.

Multidisciplinair oefenen

Aan: Het Veiligheidsberaad en de veiligheidsregio's

- E Kom, omdat veiligheidsregio's in grote mate dezelfde knelpunten ondervinden met betrekking tot het voldoen aan de oefenverplichting, tot een model van landelijke samenwerking en kennisuitwisseling. Benut hierbij de mogelijkheden die het IFV hiervoor biedt.
- F Faciliteer de veiligheidsregio's door het bijeen brengen van kennis over het ontwikkelen van oefeningen. Intensiveer, daarop vooruitlopend, de kennisuitwisseling en de samenwerking tussen veiligheidsregio's. Maak hierbij eveneens gebruik van het IFV.

Kwaliteitszorg

Aan: Het Veiligheidsberaad en de veiligheidsregio's

- G Draag zorg voor een daadwerkelijk functionerend kwaliteitszorgsysteem dat op een uniforme wijze is vorm gegeven. Maak daarbij gebruik van onderlinge kennis- en informatie-uitwisseling.

Operationele prestaties

Aan: De minister van Veiligheid en Justitie

- H Bevorder de verdere implementatie en naleving van de prestatienormen die gericht zijn op het alarmeren, opschalen en informatiemanagement.
- I Biedt voor de organisatievorm van de rampenbestrijding ruimte voor regionaal maatwerk zolang dit de bovenregionale samenwerking niet hindert.
- J Kom tot een beheermodel waarbij het voorzien in en het in stand houden van de meldkamerfunctie bij één (taak)organisatie is belegd.

Gemeentelijke processen

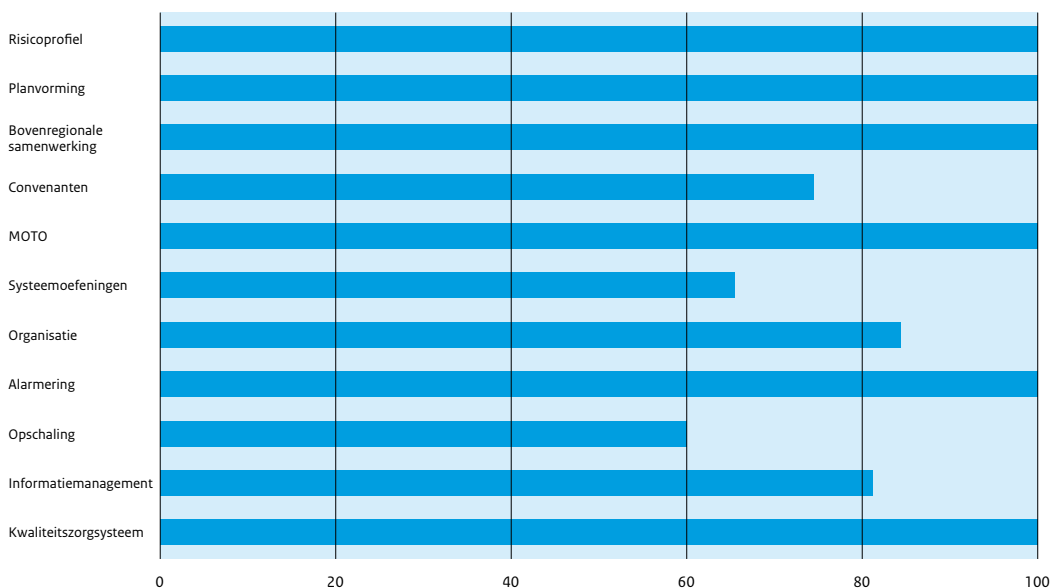
Aan: Veiligheidsregio's en gemeenten

- K Intensiveer de inspanningen op het gebied van het verbeteren van de kwaliteit van de gemeentelijke processen. Besteed hierbij speciale aandacht, in termen van uitwerken en implementeren, aan het ontwikkelen van kennis over het proces van crisismanagement, kennis van de crisismanagementorganisatie, kennis van de eigen rol en taak en de kwaliteit van informatiemanagement. Vooral de opkomst van functionarissen en de wijze waarop het afschalen en de overdracht naar de 'nafase' vorm wordt gegeven verdienen nadrukkelijk verdere uitwerking en implementatie.

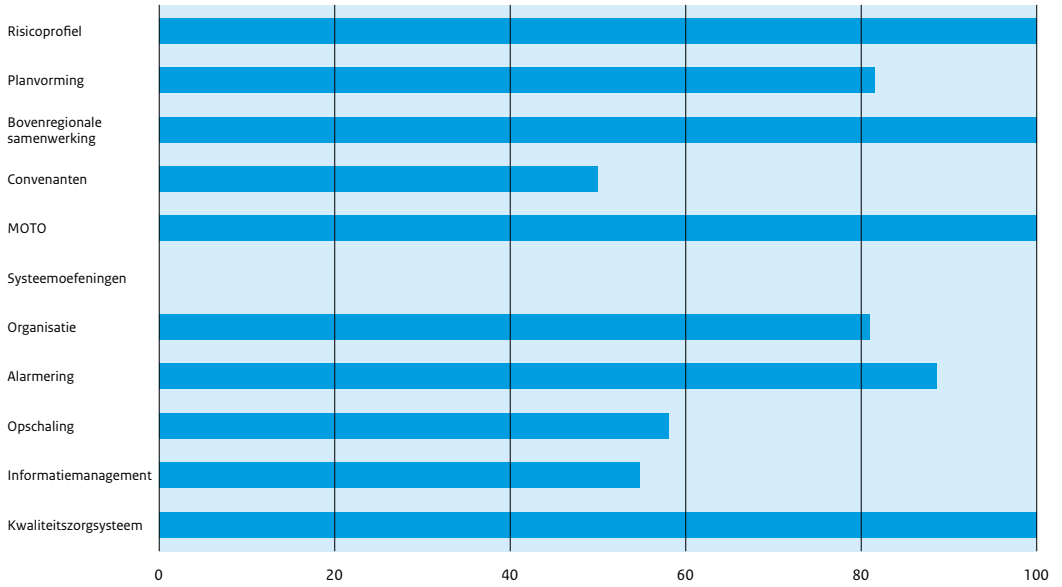
Regiodiagrammen

Het diagram dient als schematische weergave van de in deel C opgenomen regioprofielen. Een volledige score in het diagram komt weliswaar overeen met het voldoen aan de bepalingen uit de wet, maar dit is tegelijkertijd het absolute basisniveau waarop men zou moeten presteren. Het verdient aanbeveling om het diagram niet als zelfstandig onderdeel te lezen, maar dit steeds in samenhang met de tekst van het regioprofiel en het toetsingskader te doen omdat daar zich de nuance en de onderbouwing bevindt van de grafische weergave in het diagram.

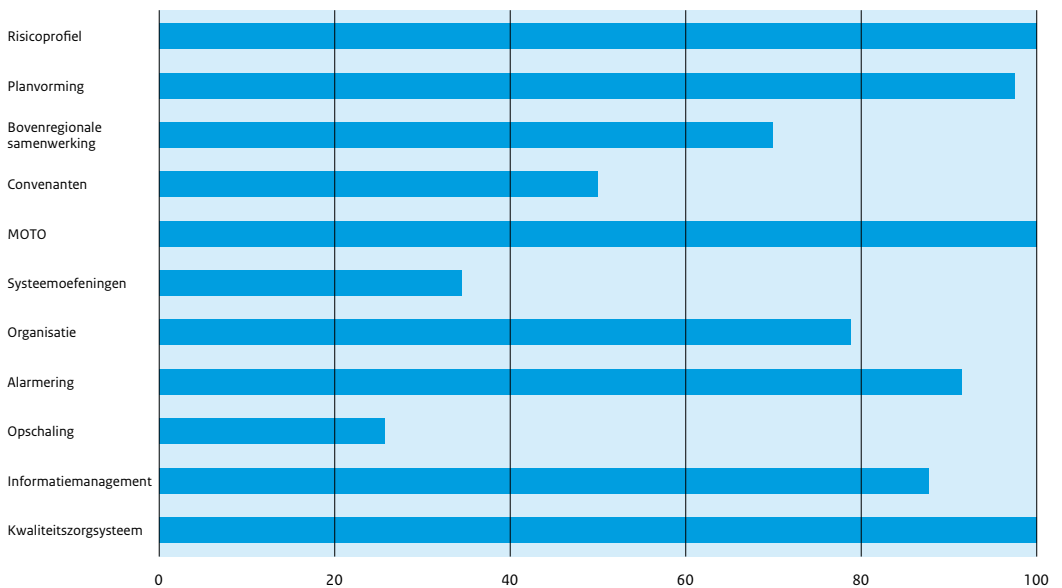
Veiligheidsregio Groningen



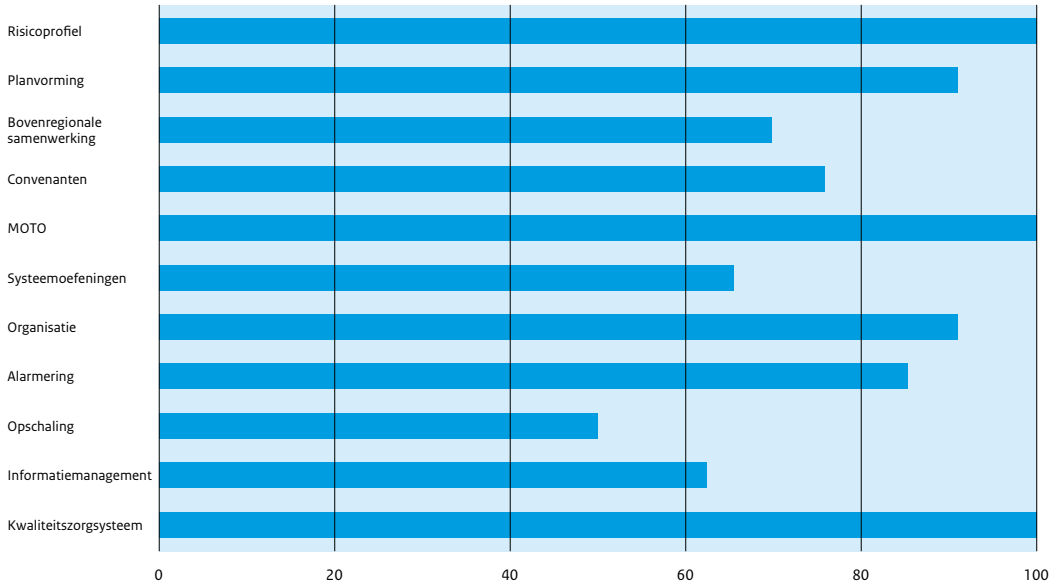
Veiligheidsregio Fryslân



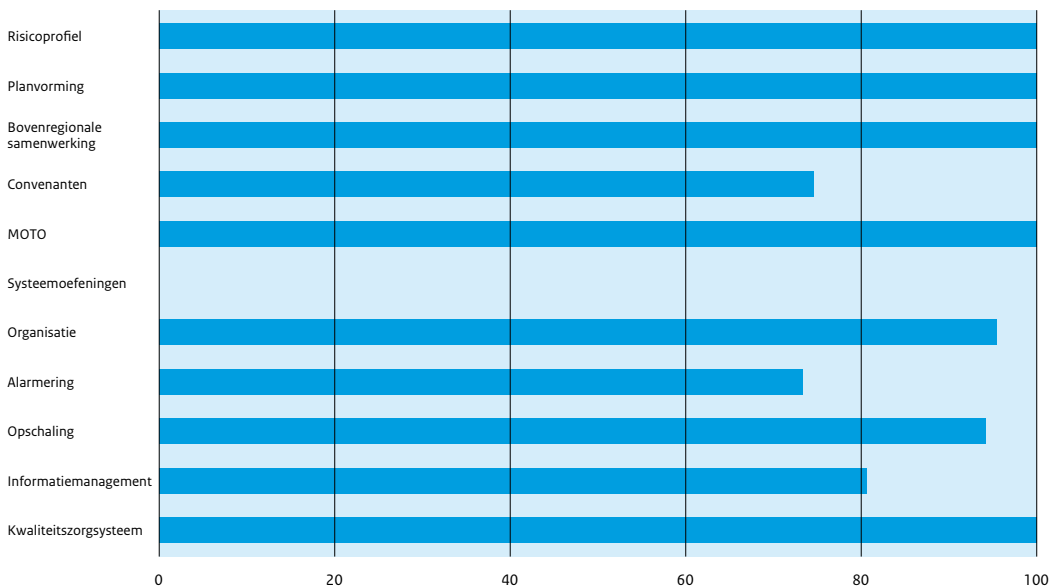
Veiligheidsregio Drenthe



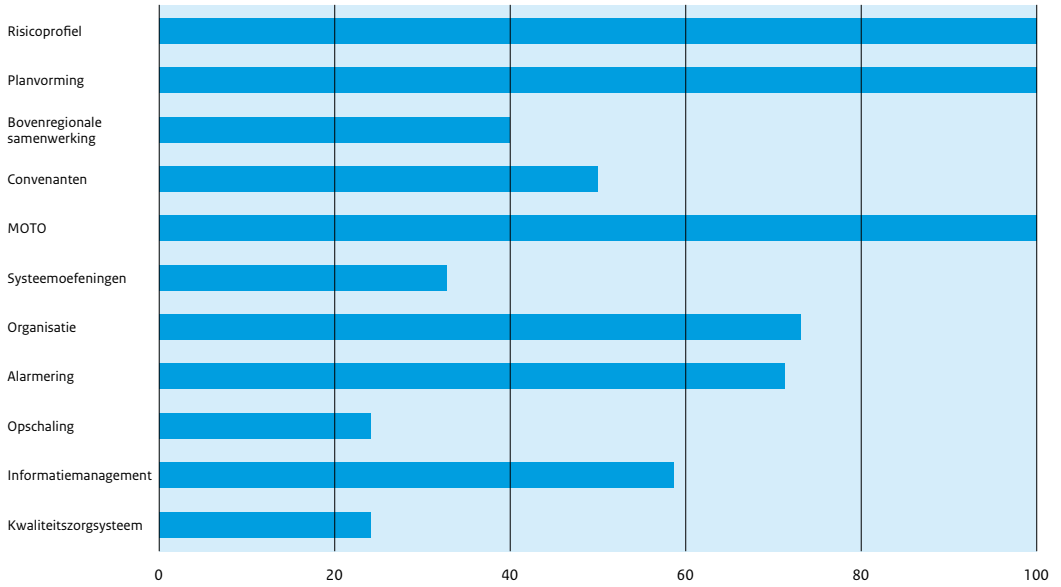
Veiligheidsregio IJsselland



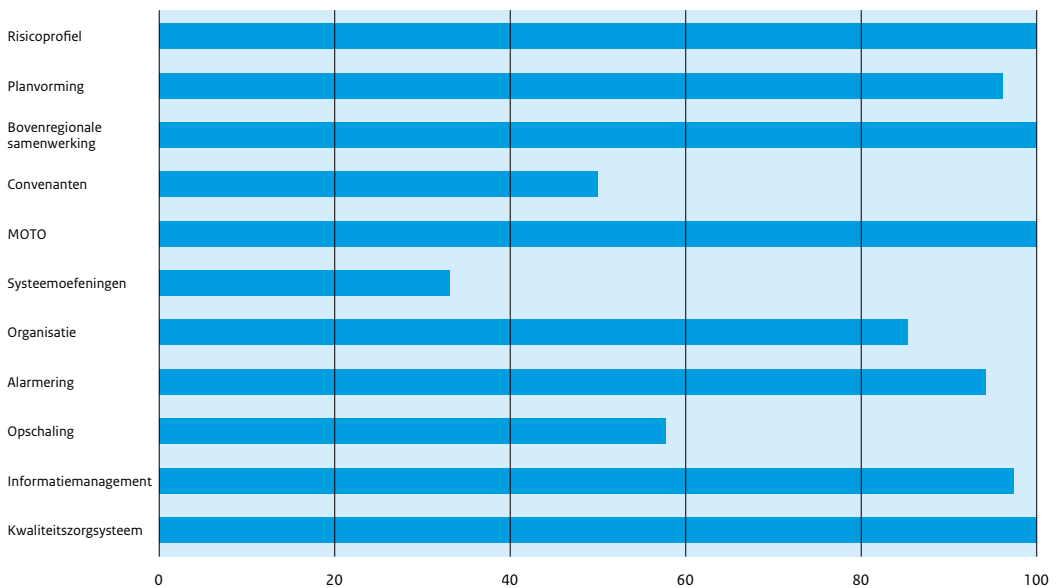
Veiligheidsregio Twente



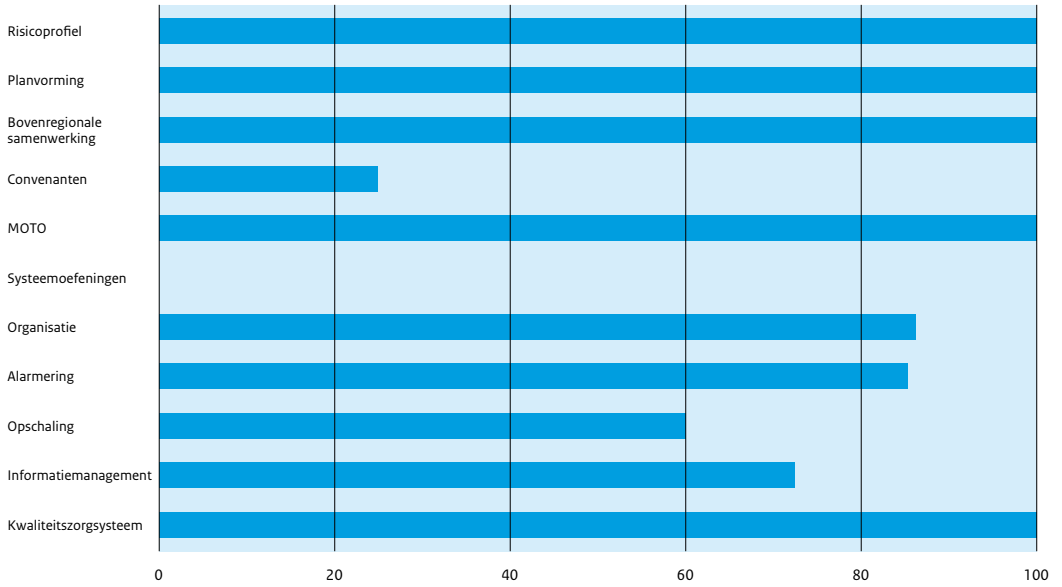
Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland



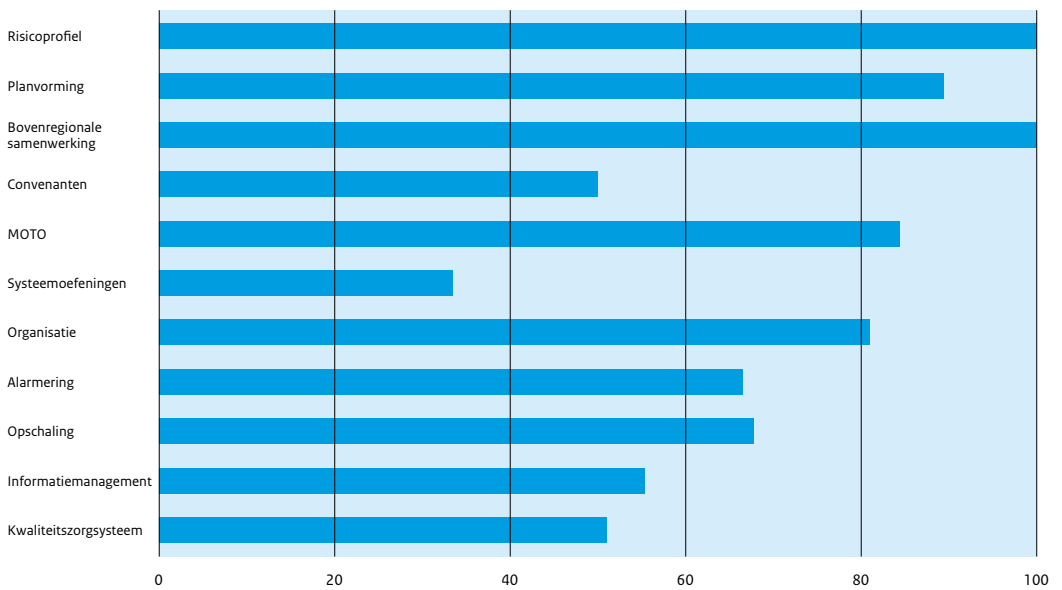
Veiligheidsregio Gelderland-Midden



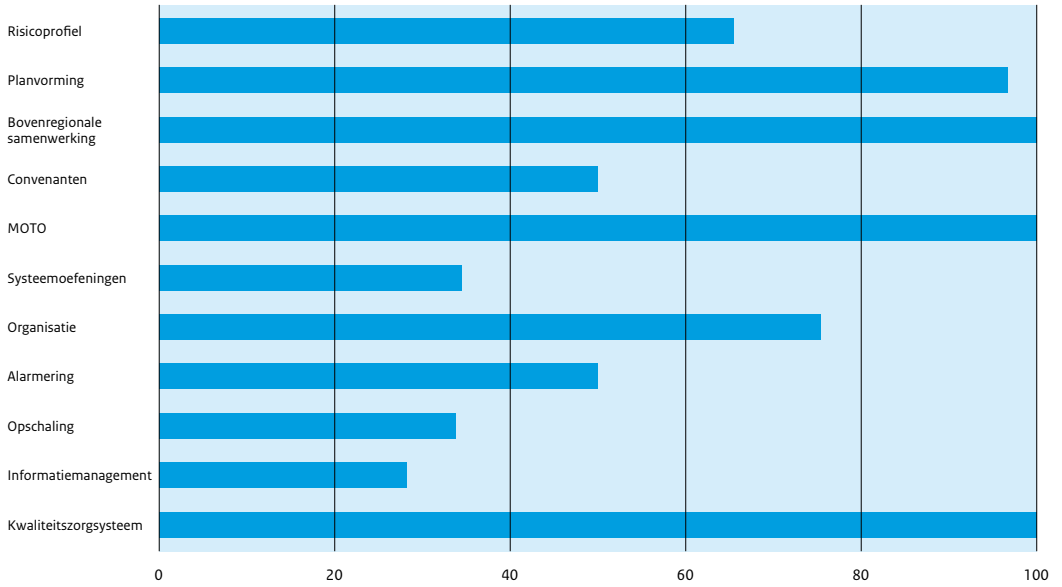
Veiligheidsregio Gelderland-Zuid



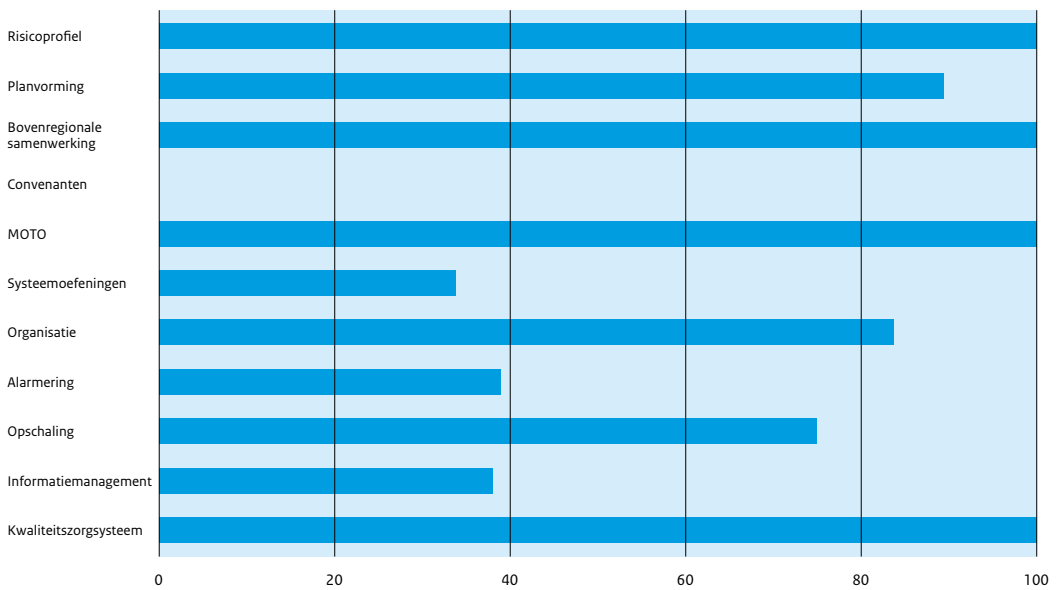
Veiligheidsregio Utrecht



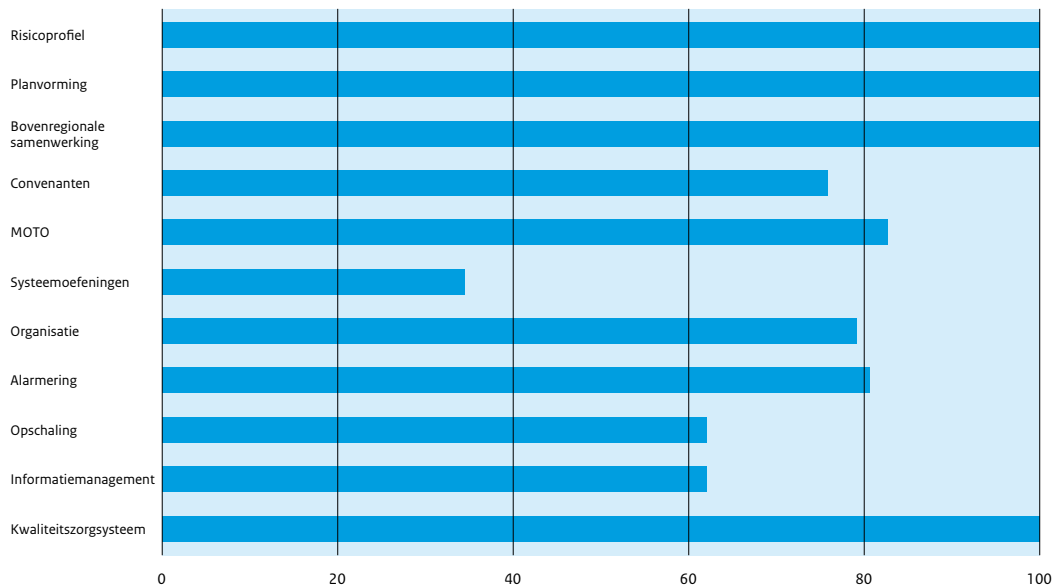
Veiligheidsregio Noord-Holland Noord



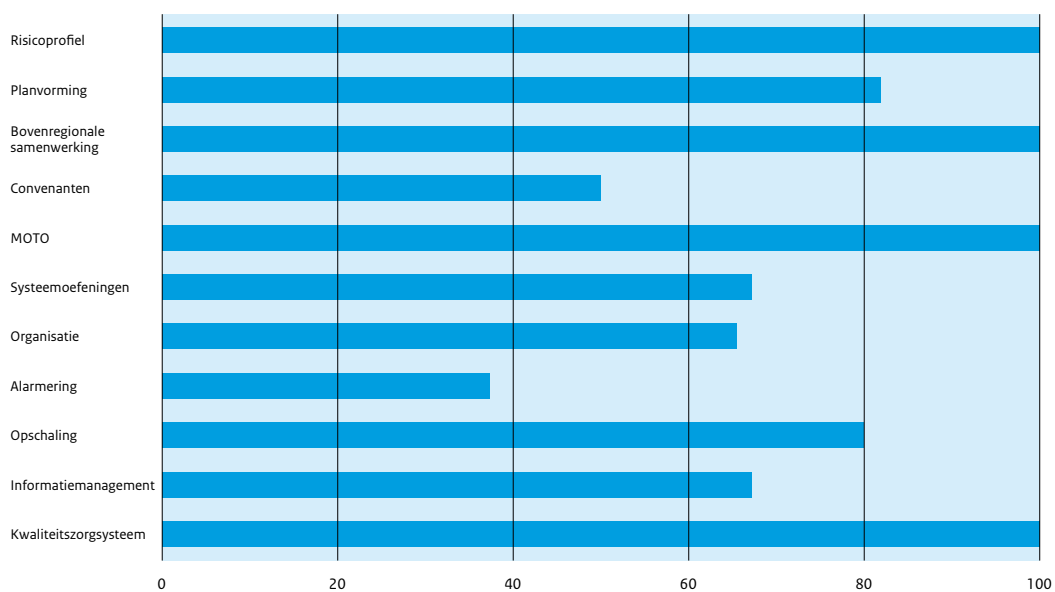
Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland



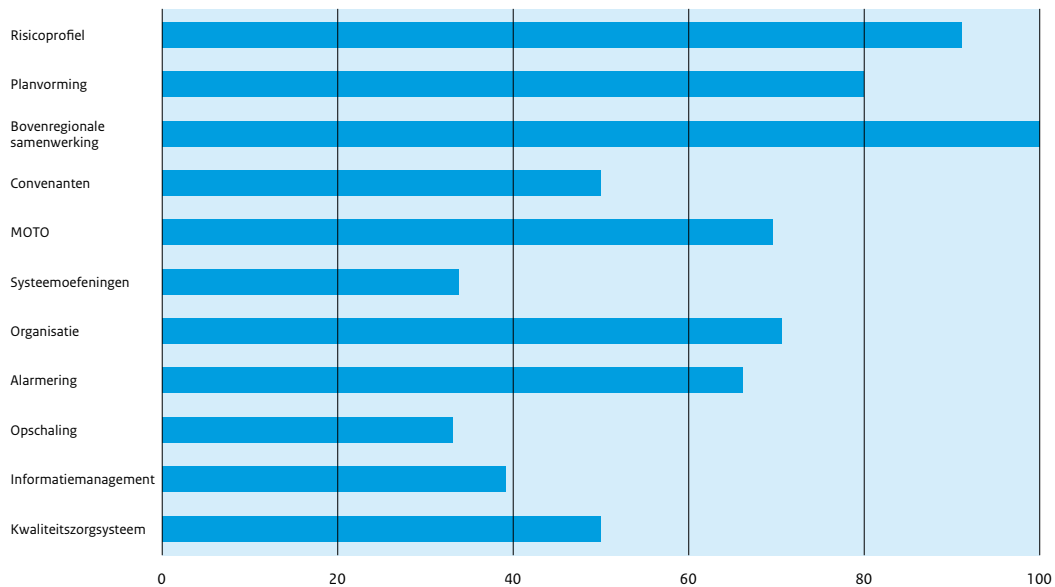
Veiligheidsregio Kennemerland



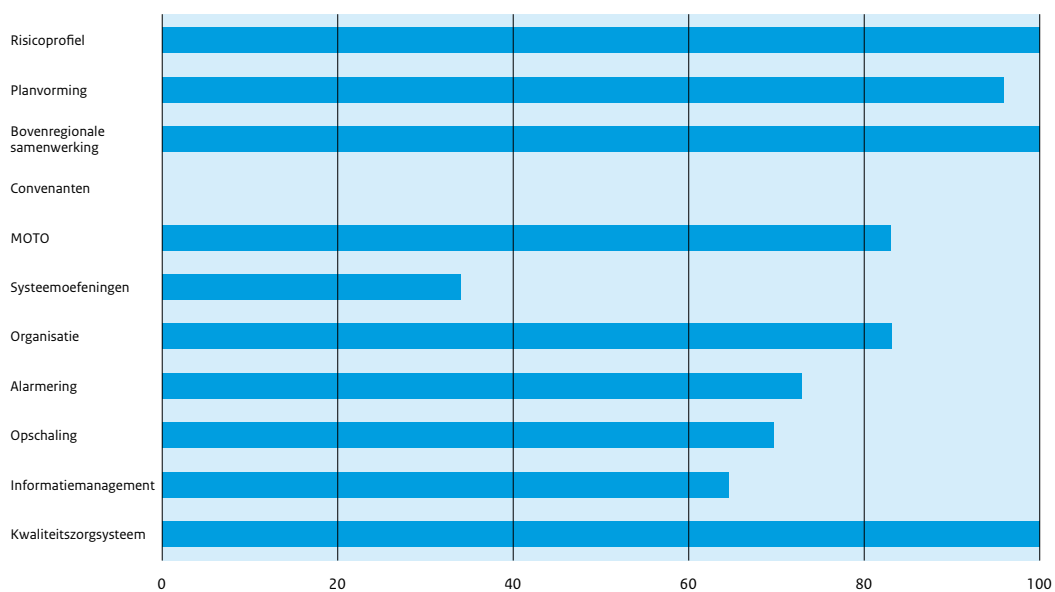
Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland



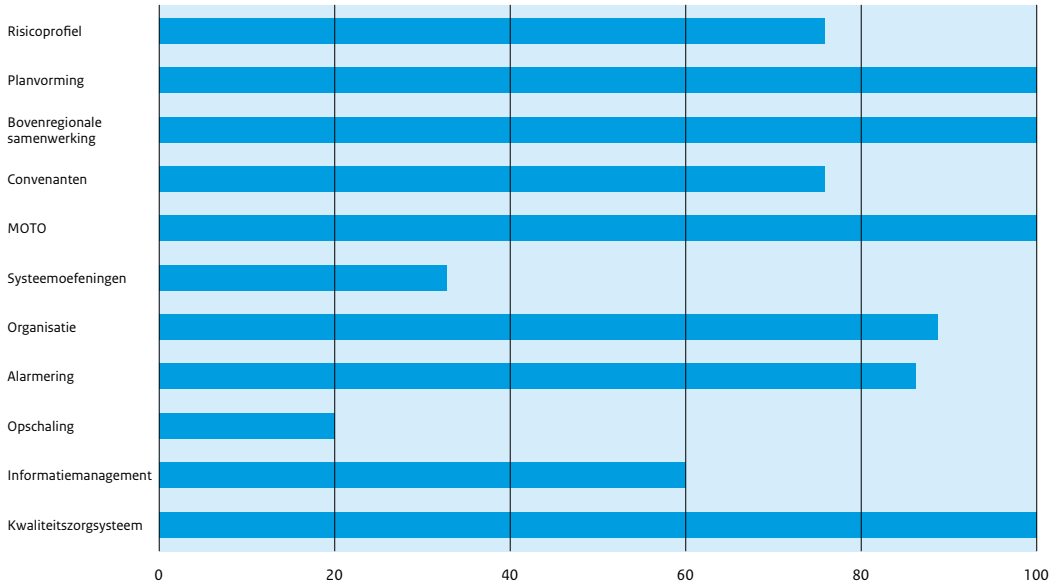
Veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek



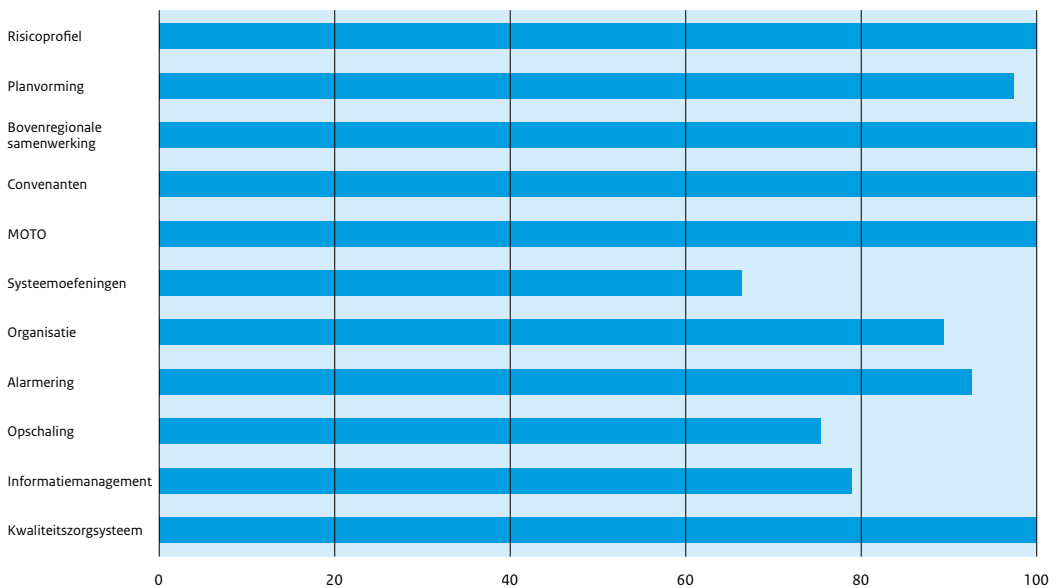
Veiligheidsregio Haaglanden



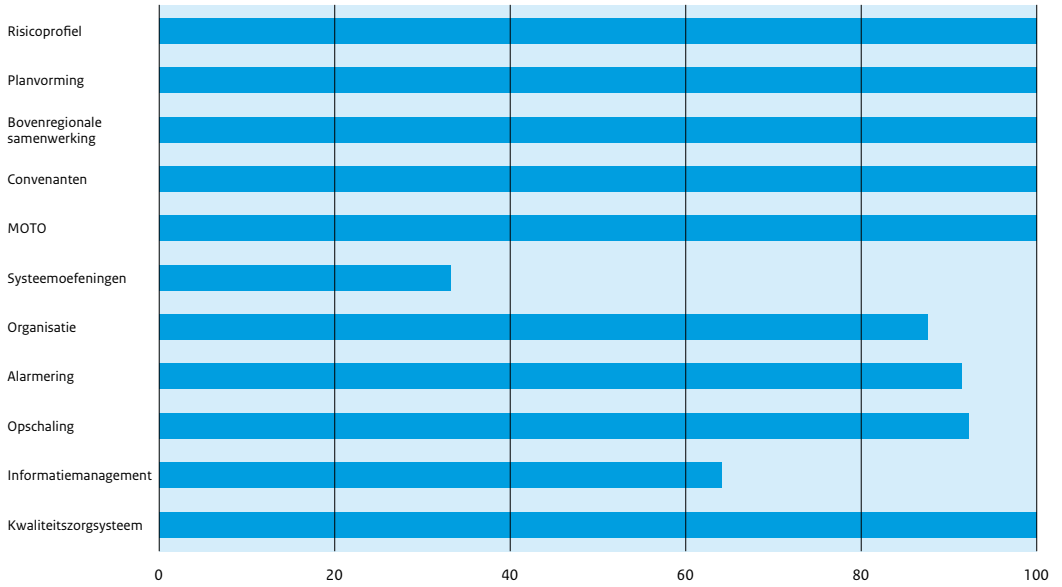
Veiligheidsregio Hollands Midden



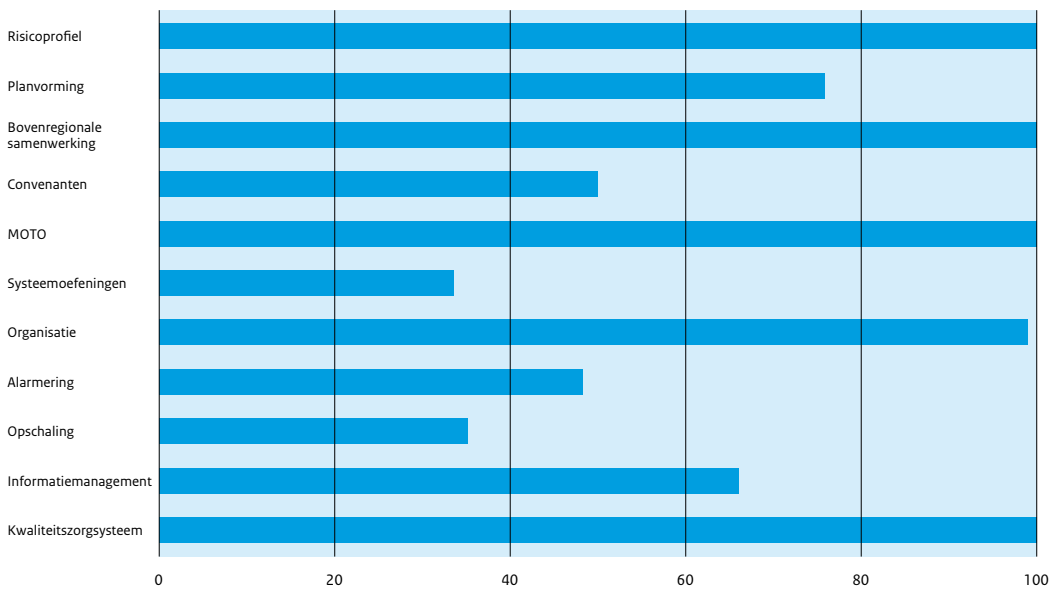
Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond



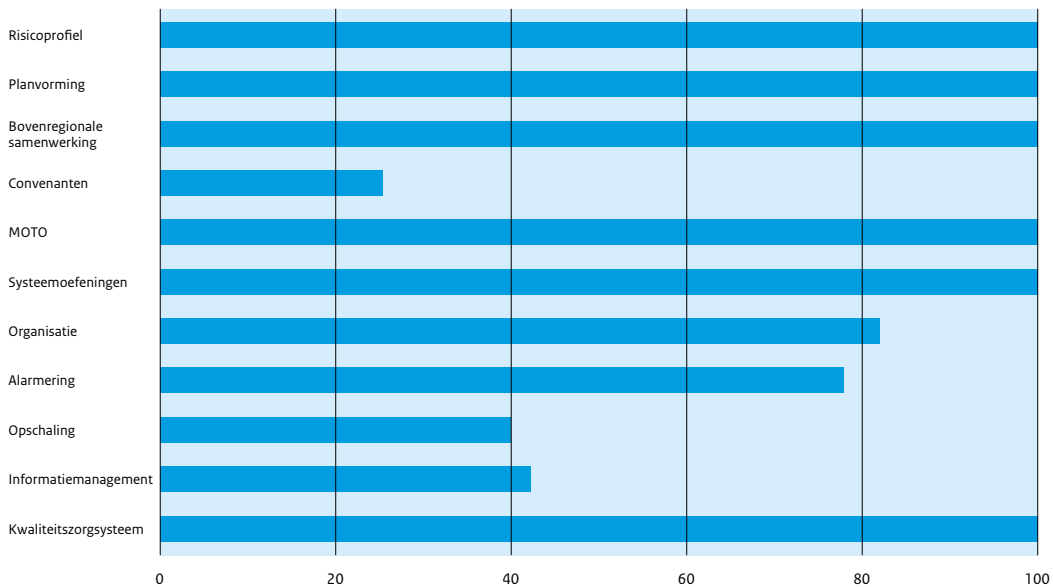
Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid



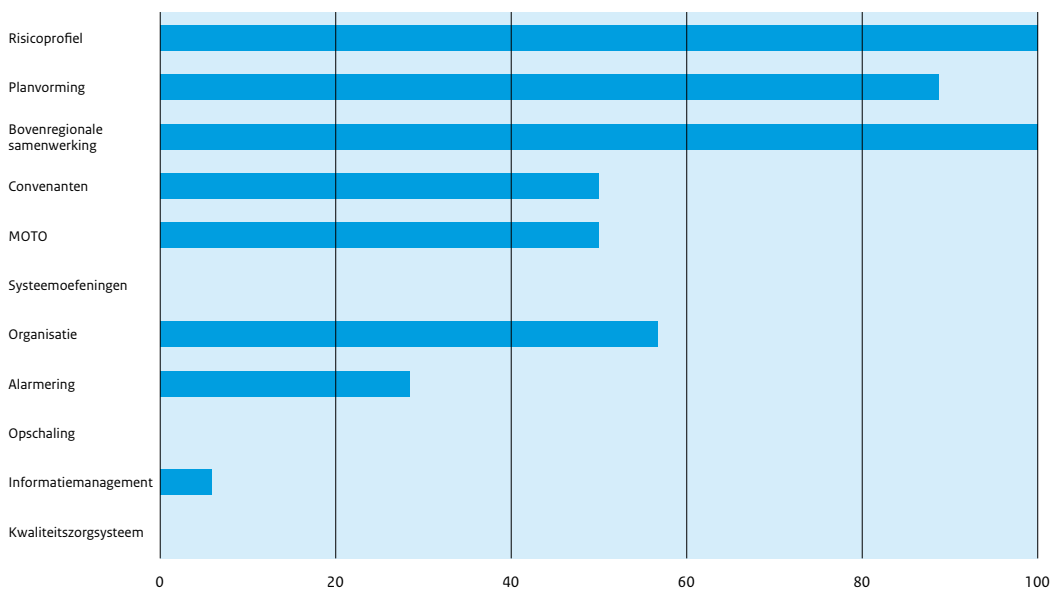
Veiligheidsregio Zeeland



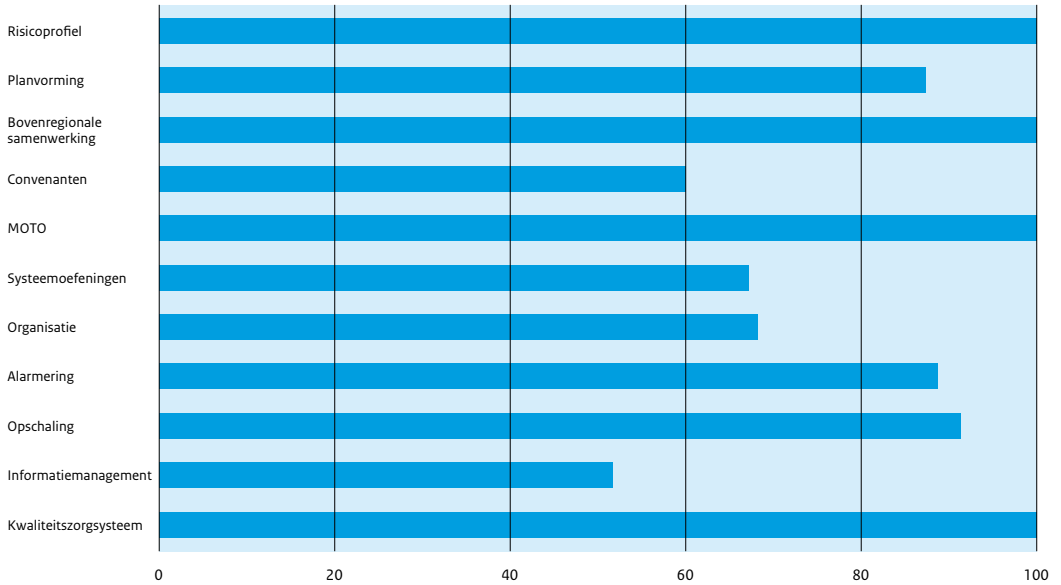
Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant



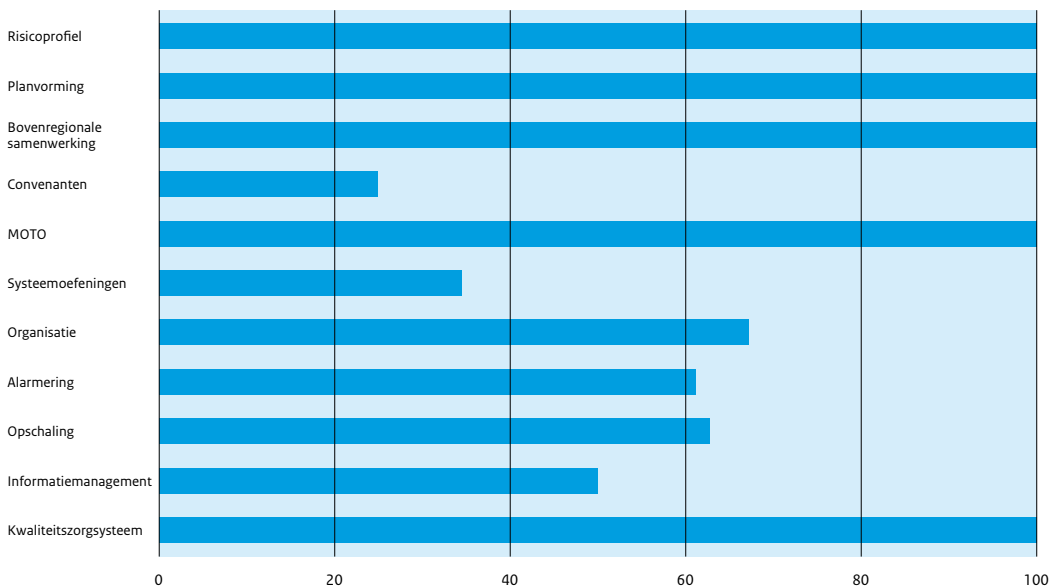
Veiligheidsregio Brabant-Noord



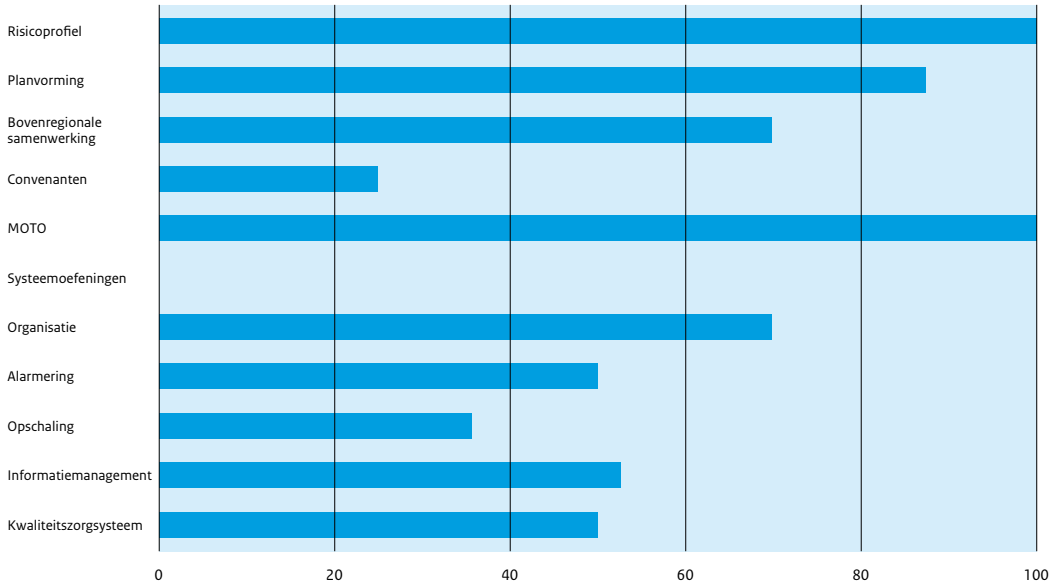
Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost



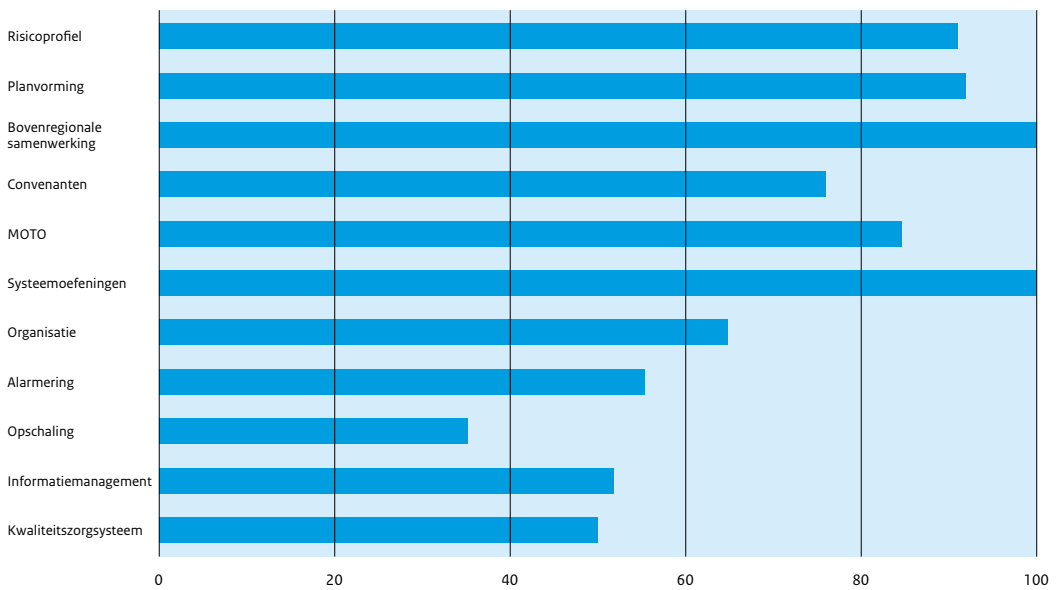
Veiligheidsregio Limburg-Noord



Veiligheidsregio Zuid-Limburg



Veiligheidsregio Flevoland





Algemeen deel



Leeswijzer rapport

In de hoofdstukken van deel A van het rapport worden achtereenvolgens de opzet van het onderzoek en de wijze waarop de verschillende onderwerpen zijn getoetst besproken. In deel B volgen de onderzoeksresultaten per onderwerp. Hierbij worden allereerst de meer randvoorwaardelijke onderwerpen planvorming en het multidisciplinair oefenen behandeld. Daarna wordt de focus gelegd op de prestaties die de wet voorschrijft aan de inrichting van de hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Deel B wordt afgesloten met een beschrijving van de huidige stand van zaken bij de gemeentelijke rampenbestrijding.

In deel C zijn deze onderwerpen per veiligheidsregio beschreven. In de regioprofielen wordt uitvoerig ingegaan hoe de veiligheidsregio's zijn omgegaan met de aanbevelingen uit de Staat van de Rampenbestrijding 2010, welke ontwikkelingen zij momenteel hebben ingezet en wat de resultaten zijn die zij laten zien. Hierbij is gebruik gemaakt van zowel incident- als oefenevaluaties.

2

Inleiding en opzet onderzoek

Per veiligheidsregio is de stand van zaken in beeld gebracht in regionale profielen. Deze profielen zijn de basis voor de informatie die voor dit onderzoek is gebruikt. De wijze waarop de regionale gegevens met betrekking tot de operationele randvoorwaarden zijn verzameld verschilt met het vorige onderzoek. Voor de Staat van de Rampenbestrijding 2010 is gebruik gemaakt van de door de Inspectie georganiseerde RADAR-toetsen waarbij, door middel van een voor de regio realistisch scenario is getest of de organisatie, alarmering, opschaling en het informatiemanagement conform de conceptbepalingen uit het Bvr reeds op orde zijn. Ingegeven door de wens om met zo min mogelijk inspectielast te worden geconfronteerd en uitgaande van het idee dat zelfevaluatie een grotere toegevoegde waarde heeft in het leerproces van een organisatie, is voor de dataverzameling voor de Staat van de Rampenbestrijding 2013 voor een ander model gekozen.

Dit betekent dat de data veelal afkomstig is van eigen regionale evaluaties van oefeningen en daadwerkelijke inzet van de rampenbestrijdingsorganisatie. Na validatie zijn deze gegevens overgenomen en vormen zij de kern van de beschrijving van de regionale operationele randvoorwaarden. Daar waar nodig, is gebruik gemaakt van meerdere evaluaties om tot een zo nauwkeurig mogelijk beeld te komen. Hierna zijn de gegevens geaggregeerd en geanalyseerd zodat uitspraken kunnen worden gedaan over de landelijke stand van zaken.

3

Het onderzoek

Het onderzoek omvat de onderwerpen planvorming en samenwerkingsafspraken, multidisciplinair oefenen, operationele prestaties en de gemeentelijke processen. Hieronder wordt per onderwerp beschreven wat het onderwerp omvat en op welke wijze het is getoetst.

3.1 Planvorming en samenwerkingsafspraken

3.1.1 Inleiding

Het beeld van de aard, de omvang en de mogelijke effecten van risico's in de veiligheidsregio vormt de basis van de eigen, regionale planvorming. Door de risico's in kaart te brengen is het niet alleen mogelijk om de benodigde capaciteit om een ramp of crisis te kunnen beheersen te bepalen, maar ook voor welk type risico het noodzakelijk is om tot interregionale, bovenregionale of zelfs internationale samenwerking te komen.

De Wvr draagt het bestuur van een veiligheidsregio op om te voorzien in een beleidsplan (artikel 14 Wvr), een risicoprofiel (artikel 15 Wvr) en een crisisplan (artikel 16 Wvr).

3.1.2 Toetsingskader

In de Staat van de Rampenbestrijding 2010 is volstaan met een marginale toetsing. Destijds was sprake van een nulmeting waarbij werd volstaan met het vaststellen of een veiligheidsregio al dan niet een risicoprofiel, als start van de regionale planvorming, had opgesteld. Mede doordat veel veiligheidsregio's de ontwikkeling van het risicoprofiel hebben uitgesteld in afwachting van de Handreiking Regionaal Risicoprofiel beschikken op 1 januari 2010 weinig regio's over een actueel risicoprofiel.

Nu, in de Staat van de Rampenbestrijding 2013, wordt meer diepgaand ingegaan op de wijze waarop de veiligheidsregio's de door de wet gevraagde plannen hebben vormgegeven. Naast de eisen die de wet voorschrijft waarmee de componenten van een plan zijn vastgelegd, is voor het eerst onderzocht in hoeverre de plannen onderlinge samenhang laten zien.

De wetgever beoogt een keten met de drie plannen die in de Wvr staan genoemd. In de keten wordt gestart vanuit de eigen risico's die vervolgens worden vertaald in te nemen maatregelen en toedeling van mensen en middelen in het beleidsplan en het crisisplan. De keten wordt voltooid met de planvorming op het terrein van het multidisciplinair opleiden, trainen en oefenen in de vorm van het oefenbeleidsplan dat deel uitmaakt van het beleidsplan.

Voor indicatoren om de regionale plannen te beoordelen is nauwe aansluiting gezocht bij de wettekst en de memorie van toelichting van de Wvr. Voor een exacte weergave van alle indicatoren wordt hier volstaan met een verwijzing naar het toetsingskader in bijlage I.

3.2 Multidisciplinair oefenen

3.2.1 Inleiding

Om rampen en crises het hoofd te kunnen bieden zijn experts nodig die hun vak verstaan. Rampen en crisis, maar ook grote incidenten komen zelden voor. Dit heeft tot gevolg dat de mogelijkheden om praktijkervaring met dergelijke situaties op te kunnen doen dus beperkt is. Hierdoor zijn het vooral de oefeningen die primair van belang zijn om op het goede kennisniveau te komen en te blijven.

Lerende organisaties maken gebruik van oefeningen om de eigen kwaliteit te verbeteren. Door te investeren in zelfkritische oefenevaluaties is het mogelijk om binnen de eigen organisatie (potentiële) zwakheden te benoemen. Door hier verbeterprogramma's op toe te passen en vervolgens, door middel van een volgende evaluatie van een oefening of van een operationele inzet, vast te stellen of het knelpunt is opgelost, is het mogelijk om een steeds robuustere rampen- en crisisbestrijdingsorganisatie te laten ontstaan.

Evaluaties zijn daarom een belangrijke bron voor dit onderzoek om vast te stellen welke ontwikkeling de regionale rampenbestrijding en crisisbeheersing doormaakt. Niet alleen vanuit het perspectief van de te verwachten prestaties bij een ramp of crisis, maar ook waar het gaat om het investeren in de eigen groei.

Naast het investeren in de organisatie als geheel is het van belang dat er bij de veiligheidsregio zicht is op de geoefendheid en opgebouwde ervaring van de individuele sleutel-functionarissen. Inzicht in het individuele prestatieniveau kan worden verkregen door een functionarisvolgsysteem.

In de Staat van de Rampenbestrijding 2010 is voor de eerste keer verslag gedaan naar de mate waarin de veiligheidsregio's hierin hadden voorzien. In dit onderzoek wordt hier op voortgebouwd.

3.2.2 Toetsingskader

De focus bij dit onderzoek ligt op de component 'oefenen' omdat in de regelgeving op dit onderwerp de meeste aanknopingspunten zijn te vinden.

Startpunt bij de toetsing van het oefenen is het wettelijk voorschrift uit de Wvr dat in het regionale beleidsplan een oefenbeleidsplan dient te zijn opgenomen. De toetsing van de inhoud van het oefenbeleidsplan en het onderliggende jaarplan vindt plaats op basis van indicatoren die door Inspectie VenJ zijn ontwikkeld.

Voor een exacte weergave van alle indicatoren wordt verwezen naar het toetsingskader in bijlage I. Hieruit blijkt dat de indicatoren niet alleen betrekking hebben op de volledigheid van de plannen, maar ook op bijvoorbeeld het regionaal belang dat in termen van toebedeelde financiële middelen voor het organiseren van oefeningen wordt gehecht en de mate waarin wordt voldaan aan de wettelijke oefenverplichtingen. Daarnaast zijn, op basis van het voorgaande, ook indicatoren met betrekking tot de toetsing van het regionale kwaliteitssysteem opgenomen.

3.3 Operationele prestaties

3.3.1 Inleiding

Zowel de planvorming als het multidisciplinair opleiden, trainen en oefenen moeten een bijdrage leveren aan goede operationele prestaties. De prestaties bestaan uit een snelle en gecoördineerde inzet van verschillende organisaties en disciplines.

De huidige wetgeving beschrijft een aantal randvoorwaardelijke voorzieningen. Dit zijn de basisvereisten voor een goed functionerend systeem van rampenbestrijding. De basisvereisten bestaan uit voorwaarden die worden gesteld aan onder andere de organisatie van de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie en de processen van alarmering, opschaling en informatiemanagement. Het invullen van de randvoorwaarden biedt weliswaar geen garantie voor een goede rampenbestrijding, maar scheidt wel een gestructureerde omgeving en uniformiteit in de rampenbestrijding en crisisbeheersing waarin dit adequaat kan plaatsvinden.

3.3.2 Toetsingskader

De kern van het toetsingskader wordt gevormd door de eisen die aan de rampenbestrijding en crisisbeheersing in de Wvr en het Bvr worden gesteld. Tegelijkertijd is er in de rapportage ruimte voor nuance en worden regionale resultaten eveneens beoordeeld op basis van het

bereikte resultaat. Dit is mogelijk door afwijkende werkwijzen op de wet bij incidenten en bij oefeningen in kaart te brengen en te beoordelen of ondanks de geconstateerde afwijking sprake is van het door de wetgever beoogde resultaat. Zoals blijkt uit de regioprofielen in deel C van deze rapportage is een aantal afwijkingen vastgesteld en op deze wijze beoordeeld. Naast de effectiviteit van de eigen werkwijze is hierbij ook rekening gehouden met de mate waarin de afwijking de landelijke uniformiteit aantast en daarbij hindernissen opwerpt voor de bovenregionale samenwerking.

Na de Staat van de Rampenbestrijding 2010 is het toetsingskader geactualiseerd en bestaat het voor dit onderdeel uit enerzijds een geoperationaliseerde weergave van de wettelijke bepalingen en anderzijds uit aanvullende indicatoren die zijn gebaseerd op eerder onderzoek. Voor een exacte weergave van alle indicatoren wordt wederom verwezen naar het toetsingskader in bijlage I.

Anders dan bij de totstandkoming van de Staat van de Rampenbestrijding 2010 vindt de feitelijke toetsing van het voldoen aan de wettelijke bepalingen niet eenzijdig plaats door de Inspectie. Begin 2010 heeft de Inspectie een zelfevaluatie-instrument ontwikkeld. Met behulp van dit instrument, dat naast een uitgewerkt toetsingskader voorziet in inhoudelijke ondersteuning door de Inspectie, kunnen veiligheidsregio's zelf toetsen aan de hand van systeem oefeningen of feitelijke GRIP-3 of GRIP-4-incidenten of zij voldoen aan de wettelijke eisen. Deze zelfevaluaties zijn, nadat zij door de veiligheidsregio zijn opgesteld, door de Inspectie VenJ gevalideerd en na een positieve validatie verwerkt in de regiobeelden die de Inspectie VenJ bijhoudt ten behoeve van de Staat van de Rampenbestrijding 2013.

3.4 Gemeentelijke processen

3.4.1 Inleiding

De gemeentelijke processen zijn de rampbestrijdingsprocessen waarvoor gemeenten de eindverantwoordelijkheid dragen en zijn in de wet- en regelgeving terug te vinden als de taken van het Team Bevolkingszorg²⁰. Het betreft hier het geven van voorlichting aan de bevolking, het voorzien in opvang en verzorging van de bevolking, het verzorgen van nazorg voor de bevolking, het registreren van slachtoffers, het registreren van schadegevallen en het adviseren van het ROT.

3.4.2 Methode van onderzoek

Evaluaties van systeem oefeningen en incidenten vormen de basis van het onderzoek naar de kwaliteit van de gemeentelijke processen. Veel veiligheidsregio's toetsen de uitvoering van de gemeentelijke processen echter niet tijdens de systeem oefeningen. Hoewel men daardoor geen volledig beeld krijgt van wat men denkt te kunnen presteren bij een ramp of crisis is men hiertoe ook niet verplicht. Toch is in enkele gevallen een beperkte toetsing gedaan van bijvoorbeeld het actiecentrum Voorlichting of actiecentrum Communicatie.

²⁰ Artikel 2.1.3 Bvr.

Ook bij evaluaties van incidenten wordt de uitvoering van de gemeentelijke processen vaak buiten beschouwing gelaten.

Het gevolg is dat, vergeleken met de hiervoor beschreven onderwerpen, slechts beperkt gegevens voorhanden zijn over de prestaties van de gemeentelijke rampenbestrijdingsorganisatie. Een concrete en maatgevende toetsing op resultaten heeft daarmee niet kunnen plaatsvinden. Wel is het mogelijk om, op basis van de beschikbare informatie uit de evaluaties van incidenten en oefeningen, op hoofdlijnen een aantal bevindingen en ontwikkelingen te schetsen.

B



Algemeen deel

B1



Planvorming en samenwerkingsafspraken

Inleiding

De regionale planvorming, zoals beschreven in de Wvr, is een voortzetting van de richting die het kabinet met de beleidsnota De veiligheidsketen gesmeed (1999) en de Wet Kwaliteitsbevordering Rampenbestrijding (2004) heeft ingezet. Beide hebben tot doel om het risicobewustzijn, het baseren van de planvorming op een risico-inventarisatie, het regionaal afstemmen en het borgen van de planvorming te verhogen.

Planvorming is geen doel op zich, maar een middel om te komen tot een gestructureerde voorbereiding op de rampenbestrijding en crisisbeheersing. De planmatige voorbereiding stelt de organisatie in staat om adequaat en doelgericht te handelen in een acute situatie²¹. In de Wvr wordt daarom een vereenvoudigde structuur van planvorming aangereikt, uitgaande van een risicogeorïenteerde rampenbestrijdingsorganisatie in regionaal verband. Gebaseerd op een analyse van mogelijke risico's vormt een drietal plannen in onderlinge samenhang een randvoorwaardelijk kader voor de voorbereiding op rampen en crises.

21 Memorie van Toelichting Wvr.

Terugblik

In de aanloop naar de nieuwe wetgeving sluit de minister van BZK in de periode 2008-2009, met negentien veiligheidsregio's (in oprichting) een convenant af. Het convenant dient als stimulans voor deze regio's om te komen tot een professioneel georganiseerde veiligheidsregio, die kan voldoen aan het niveau van eisen dat in het (concept) Bvr aan de rampenbestrijding en crisisbeheersing wordt gesteld. Regio's kunnen zich mede hierdoor gericht voorbereiden op de veranderingen in de organisatie en de eisen die daaraan wettelijk worden gesteld. De overgang van lokale naar regionale planvorming is één van de veranderingen die in de nieuw te vormen regio's een plek moet krijgen.

Tijdens het onderzoek voor de Staat van de Rampenbestrijding 2013 is de aanwezigheid van vereiste planvormen uit de Wvr vastgesteld en de mate waarin veiligheidsregio's voldoen aan de daarin gestelde inhoudelijke en procedurele eisen²².

Keten

In de Wvr is de planvorming ten opzichte van het verleden vereenvoudigd en geconcentreerd op het regionale niveau. De wet onderscheidt drie verplichte plannen: het beleidsplan²³, het crisisplan²⁴ en het rampbestrijdingsplan²⁵. Deze plannen worden in onderlinge samenhang en afhankelijkheid genoemd. Hierdoor zijn plannen niet langer als losse producten te zien, maar is er een (integraal) stelsel ontstaan van strategische beleidsvisie tot aan de specifieke, operationele uitwerking daarvan. Door de regionalisering van de plannen neemt het aantal plannen in de regio af. Gemeenten hoeven immers niet langer ieder voor zich de plannen op te stellen. Hierdoor neemt ook de druk in de cyclus van het opstellen, beoefenen en actualiseren van alle opgestelde plannen af.

De wetgever kiest voor een risicogeorïenteerde rampenbestrijding die begint met het identificeren, inventariseren en beoordelen van de risico's in de veiligheidsregio in het risicoprofiel²⁶. Daarin dient een overzicht en een analyse te worden gegeven van de aard, omvang en gevolgen van de risicovolle situaties die binnen een veiligheidsregio kunnen leiden tot een brand, ramp of crisis.

²² Artikel 14 t/m 17 Wvr.

²³ Artikel 14 Wvr.

²⁴ Artikel 16 Wvr.

²⁵ Artikel 17 Wvr.

²⁶ Artikel 15 Wvr.

Het risicoprofiel vormt de basis voor het beleidsplan²⁷ met het daarin opgenomen meerjaren oefenbeleidsplan²⁸. Het bestuur van de veiligheidsregio stelt prioriteiten voor de komende beleidsperiode, benoemt aan het risicoprofiel gerelateerde operationele prestaties en legt deze vervolgens in het beleidsplan vast.

Het oefenbeleidsplan maakt deel uit van het beleidsplan. De wetgever beoogt daarmee dat ook het oefenbeleidsplan is gericht op de regionale risico's uit het risicoprofiel en op de beleidskeuzen uit het beleidsplan. De bestuurlijke prioriteiten dienen vervolgens hun weerslag te vinden in het oefenbeleid.

Het crisisplan beschrijft vervolgens hoe de rampenbestrijding in de regio wordt georganiseerd, hoe invulling wordt gegeven aan de hoofdstructuur en hoe taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn belegd.

De samenhang en volgorde van de plannen wordt ook duidelijk uit een overgangsbepaling in de Wvr²⁹. Op basis van de termijnen die de wetgever daar hanteert wordt duidelijk dat moet worden begonnen met het opstellen van een risicoprofiel, vervolgens het beleidsplan met daarin opgenomen het meerjaren oefenbeleidsplan en tenslotte het regionaal crisisplan.

Naast de onderlinge samenhang tussen de genoemde plannen, is er binnen de regio ook samenhang tussen deze plannen en andere vormen van preparatie zoals het opleiden, trainen, oefenen en het informatiemanagement.

Naast risico's binnen een veiligheidsregio, bestaan er risico's waarop de voorbereiding bovenregionaal of met derden moet worden ingevuld. Dit kan zijn omdat de gevraagde inzet bij de bestrijding de eigen capaciteit te boven gaat, de bron van het risico buiten de eigen veiligheidsregio ligt, of omdat het gaat om een risico dat betrekking heeft op een privaot of semipubliek vitaal onderwerp zoals de uitval van energiebedrijven, of telecomminstallaties.

In de volgende paragrafen wordt per onderwerp nader ingegaan op de kenmerken, het wettelijk kader en de wijze waarop is getoetst. Daarna volgt op basis van het gehanteerde toetsingskader een beschrijving van de stand van zaken.

²⁷ Artikel 15 lid 1 Wvr.

²⁸ Artikel 14 lid 2, onder d. Wvr.

²⁹ Artikel 76 Wvr.

1

Risicoprofiel

1.1 Algemeen

Het risicoprofiel is een strategische analyse ten behoeve van de regionale beleidsvorming. Als zodanig ligt het risicoprofiel ook aan de basis van de regionale planvorming en vormt het uitgangspunt voor andere processen, zoals oefenen, risicocommunicatie en andere producten zoals de Provinciale Risicokaarten.

Het risicoprofiel schetst een overzicht van de risico's in de regio. Dit overzicht is gebaseerd op de ramp- en crisistypen die zich in de regio kunnen voordoen en de aanwezigheid van risicovolle objecten op het grondgebied van die regio of op het grondgebied van een andere regio, waarvan de effecten de regio kunnen raken. Om risico's over regiogrenzen heen te kunnen beoordelen of in een meerdere regio's omvattende context te kunnen plaatsen, is het nodig dat in de risicoprofielen van vergelijkbare scenario's wordt uitgegaan.

Voor het opstellen van het risicoprofiel is daarom een landelijke handreiking opgesteld. In deze Handreiking Regionaal Risicoprofiel³⁰ is een werkwijze opgenomen waarmee landelijke uniformiteit in het opmaken van de risicoprofielen wordt bewerkstelligd. Door eerst een risico-inventarisatie te maken, worden de risico's die zich in de regio kunnen voordoen inzichtelijk gemaakt. Vervolgens worden deze risico's beschreven in voor de regio realistische scenario's en geanalyseerd op twee dimensies: de impact (slachtoffers, schade aan economie, ecologie, cultureel erfgoed et cetera) en de waarschijnlijkheid dat het risico zich kan voordoen. Door de verschillende scenario's langs dezelfde dimensies te analyseren is het mogelijk de risico's in één regionaal overzicht, het risicodiagram, te presenteren. Tenslotte voorziet het risicoprofiel in een capaciteitsanalyse, waarmee de slagkracht in termen van materieel en personeel van de regio in relatie tot de risicoanalyses inzichtelijk wordt gemaakt.

1.2 Wettelijk kader en methode van toetsen

Het risicoprofiel dient een inventarisatie te bevatten die bestaat uit een overzicht van concrete, risicovolle situaties en een overzicht in meer algemene zin van de soorten branden, rampen en crises die zich in de regio kunnen voordoen. Daarnaast bevat het profiel een risicoanalyse, waarin de gevolgen van de geïnventariseerde risico's inzichtelijk worden gemaakt.

De risicoprofielen zijn beoordeeld naar inhoud en naar de wijze waarop ze tot stand zijn gekomen. Voor de beoordeling van de volledigheid van de risico's is onderzocht of deze voldoen aan de op basis van de wet vereiste inventarisatie en analyse³¹. Daarnaast is, omdat het risicoprofiel daarvoor de meest aangewezen plaats is, vastgesteld of er aandacht is voor risico's die zich in aangrenzende regio's of landen kunnen voordoen en waarvan de regio met de effecten te maken kan krijgen. Indien dit niet in het risicoprofiel is aangetroffen, is vastgesteld of dit type risico's elders in de planvorming is beschreven.

Onderzocht is of, in verband met de gewenste landelijke uniformiteit, voor het opstellen van het risicoprofiel gebruik is gemaakt van de systematiek zoals is beschreven in de Handreiking Regionaal Risicoprofiel. Ook is onderzocht of bij de vaststelling van het risicoprofiel de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten, het regionaal college van de politie, de besturen van de betrokken waterschappen en andere aangewezen functionarissen hun zienswijze op het risicoprofiel kenbaar hebben kunnen maken. Verder is geïnventariseerd of de veiligheidsregio's tenminste eenmaal per jaar de betrokken partijen uitnodigen voor een overleg over de risico's.

³⁰ Handreiking regionaal risicoprofiel; GHOR Nederland, LOCG, NVBR, RvHC; november 2009.

³¹ Artikel 15 lid 2 Wvr.

1.3 Bevindingen

| Risicoprofiel | |
|--|--|
| Vastgesteld risicoprofiel | Bijzonderheden: |
| <ul style="list-style-type: none"> • 25 veiligheidsregio's beschikken over een vastgesteld en actueel risicoprofiel. | <ul style="list-style-type: none"> • 24 veiligheidsregio's hebben het risicoprofiel opgesteld naar het model van de Handreiking. 1 veiligheidsregio heeft de Handreiking deels gevolgd. |
| <ul style="list-style-type: none"> • In 25 veiligheidsregio's heeft het bestuur van de veiligheidsregio het risicoprofiel vastgesteld na overleg met de raden van de deelnemende gemeenten. | |
| <ul style="list-style-type: none"> • In 25 veiligheidsregio's zijn het regionale college, de besturen van de betrokken waterschappen en de door de ministers daartoe aanwezen functionarissen uitgenodigd hun zienswijze ter zaken kenbaar te maken. | |
| <ul style="list-style-type: none"> • In 23 veiligheidsregio's wordt minimaal eenmaal per jaar gezamenlijk overlegt tussen de veiligheidsregio en de bij mogelijke rampen en crises in de veiligheidsregio betrokken partijen³². | |
| Inhoud risicoprofiel | Bijzonderheden: |
| <ul style="list-style-type: none"> • In 23 veiligheidsregio's is een overzicht van risicovolle situaties en een overzicht van soorten branden, rampen of crises die zich in de veiligheidsregio kunnen voordoen aangetroffen. | <ul style="list-style-type: none"> • 2 veiligheidsregio's hebben geen overzicht van de risicovolle situaties in het risicoprofiel opgenomen, maar verwijzen hiervoor naar de risicokaart. |
| <ul style="list-style-type: none"> • In 25 risicoprofielen is een analyse opgenomen met betrekking tot de weging en inschatting van de gevolgen van branden, rampen en crises. De uitkomsten van deze analyse zijn in het risicoprofiel over het algemeen weergegeven in de vorm van een risicodiagram. | |
| Bovenregionale risico's | Bijzonderheden: |
| <ul style="list-style-type: none"> • In 24 veiligheidsregio's is aandacht voor bovenregionale aspecten. | <ul style="list-style-type: none"> • 21 veiligheidsregio's geven in hun risicoprofiel aan dat ze de risico's van de buurregio's hebben betrokken bij hun risicoanalyse. • 1 veiligheidsregio vindt de risico's bij een buurregio niet van toepassing. • 3 veiligheidsregio's zijn zich bewust van de risico's, maar nemen deze niet mee in hun risicoprofiel. • Ongeveer de helft van de veiligheidsregio's benoemt in het risicoprofiel ook de risico's binnen het eigen verzorgingsgebied met regiogrensoverschrijdende effecten, maar niet allemaal met de aanduiding bovenregionaal. |

³² Artikel 15 lid 5 Wvr.

Risicoprofiel (vervolg)

| Bovenregionale risico's | Bijzonderheden: |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • 25 veiligheidsregio's identificeren de bovenregionale risico's 'overstromingen', '(griep)pandemie' en 'verstoringen in de vitale infrastructuur'. | <ul style="list-style-type: none"> • De veiligheidsregio's die duidelijk maken dat het bovenregionale risico's zijn, werken deze risico's vervolgens niet gezamenlijk uit. • Over het algemeen beperkt men zich tot het constateren dat de bestrijding van het risico de capaciteiten van de veiligheidsregio overstijgt. Een uitzondering hierop zijn de 4 veiligheidsregio's in de provincie Zuid-Holland: die hebben aangegeven de bovenregionale risico's gezamenlijk verder uit te werken³³. • Een enkele veiligheidsregio heeft aangegeven bij een regiogrensoverschrijdend risico te wachten op landelijke richtlijnen. |
| Landgrens overschrijdende risico's | Bijzonderheden: |
| <ul style="list-style-type: none"> • 12 veiligheidsregio's grenzen aan Duitsland en/of aan België. • In 11 van deze veiligheidsregio's is aandacht voor deze risico's. • 8 van deze veiligheidsregio's hebben deze risico's ook verder uitgewerkt in het risicoprofiel. | <ul style="list-style-type: none"> • De overige veiligheidsregio's hebben aangegeven het risicoprofiel bij de volgende herziening hierop aan te passen. |
| <ul style="list-style-type: none"> • 13 veiligheidsregio's grenzen niet aan het buitenland. • 1 van deze veiligheidsregio's besteedt aandacht aan landgrens overschrijdende risico's. • 11 van deze veiligheidsregio's beschouwen dergelijke risico's als niet van toepassing. • 1 van deze veiligheidsregio's vermeldt niet of is stilgestaan bij dergelijke risico's. | |

Aangezien alle veiligheidsregio's, waarvan één gedeeltelijk, gebruik hebben gemaakt van de Handreiking Regionaal Risicoprofiel zijn de risicoprofielen qua vorm en inhoud op hoofdlijnen vergelijkbaar en eenvoudig door de veiligheidsregio's met elkaar te delen. De meerwaarde die met het opstellen en uitbrengen van de Handreiking Regionaal Risicoprofiel is beoogd, namelijk dat de veiligheidsregio's onderling gegevens kunnen uitwisselen, is daarmee bereikt.

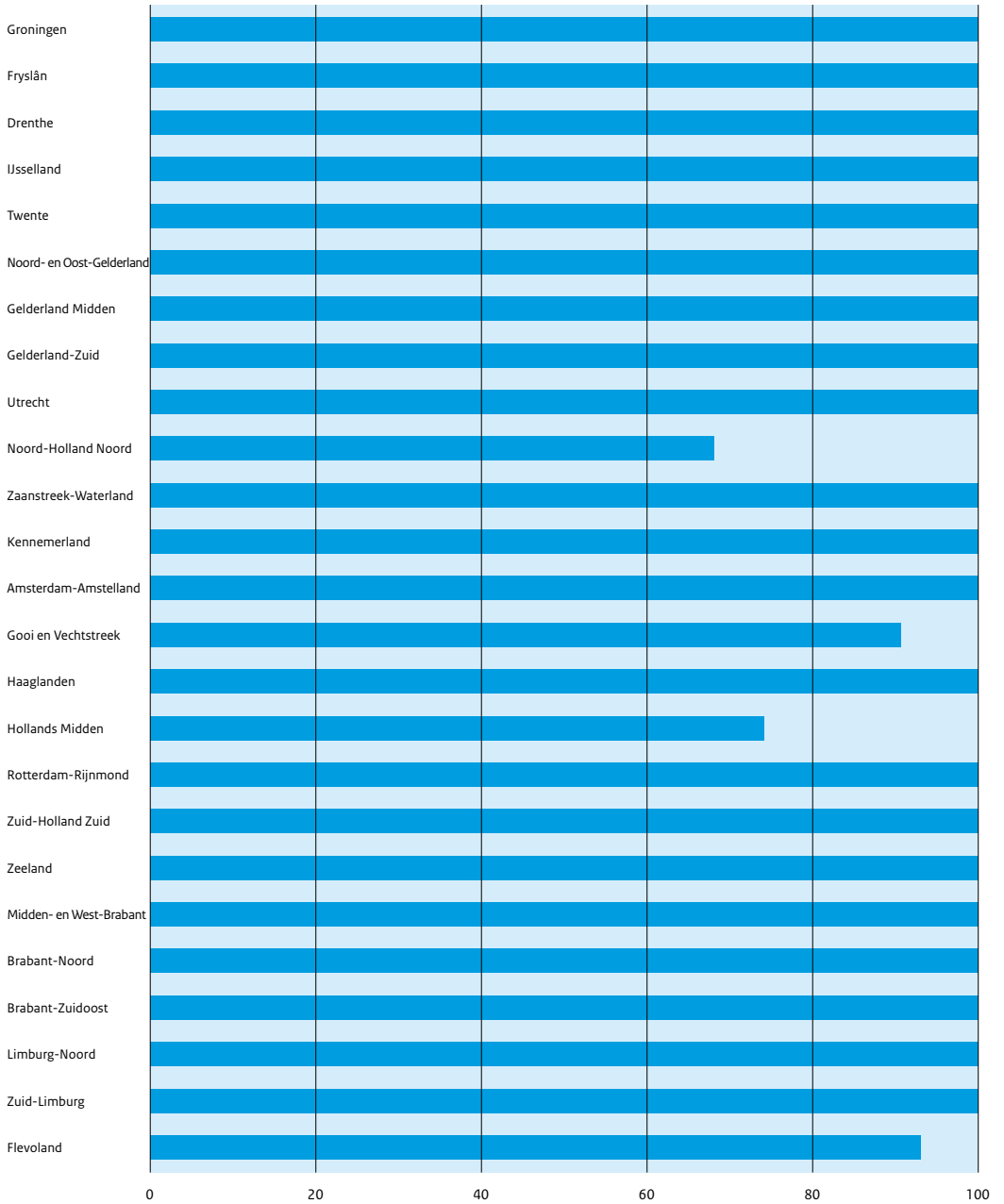
Uit de risicoprofielen blijkt dat de veiligheidsregio's verschillend omgaan met de lijst van risico's die in de handreiking staat. Negen veiligheidsregio's hebben alle incidenttypes uit de handreiking beschouwd en beoordeeld of deze op de veiligheidsregio van toepassing zijn of niet. De andere veiligheidsregio's hebben een selectie gemaakt van de risico's en hebben

³³ Zie hiervoor ook paragraaf 5.3. van dit hoofdstuk.

die geanalyseerd. De criteria waarop de selectie plaatsvindt zijn niet in het risicoprofiel vermeld. De Handreiking Regionaal Risicoprofiel laat dan ook op een aantal punten ruimte voor interpretatie. Er zijn geen harde criteria voor de weging van risico's en de daaruit volgende prioritering van risico's. Nader onderzoek naar het incidenttype 'ziektégolf - besmettelijke ziekte' laat zien dat hierdoor grote verschillen ontstaan. Dit incidenttype loopt in de risicoprofielen van de veiligheidsregio's uiteen van onwaarschijnlijk tot zeer waarschijnlijk. De impact wordt door veiligheidsregio's beoordeeld van zeer ernstig tot catastrofaal.

Diagram risicoprofiel

(Indicatoren: overzicht van risicovolle situaties, overzicht van soorten incidenten, analyse met betrekking tot weging en schatting van gevolgen van een incident, vaststelling na consultatie van de gemeenteraden in de regio, jaarlijks gezamenlijk overleg over de risico's en het uitnodigen van het regionaal college, besturen van betrokken waterschappen en andere door de minister van VenJ toegewezen functionarissen bij de vaststelling van het risicoprofiel)



2

Beleidsplan

2.1 Algemeen

In het beleidsplan formuleren veiligheidsregio's de wijze waarop de multidisciplinaire voorbereiding op en uitvoering van de rampenbestrijding en crisisbeheersing wordt vormgegeven en de wijze waarop de kwaliteit hiervan wordt geborgd.

Het bestuur bepaalt de strategische uitgangspunten voor de nieuwe beleidsperiode mede op grond van het opgestelde risicoprofiel. Het beleidsplan vormt daarmee de tweede stap in de keten van de planvorming.

De gemeenteraden kunnen naast hun visie op het risicoprofiel ook hun wensen kenbaar maken voor het regionale beleidsplan. Het bestuur van de veiligheidsregio moet, indien van toepassing, de door de minister gestelde landelijke doelstellingen in het beleidsplan opnemen. Daarnaast moeten de beleidsplannen ook zijn afgestemd met de plannen van de politie en waterschappen in de veiligheidsregio en op die van de buurregio's.

2.2 Wettelijk kader en methode van toetsen

De wetgever heeft bepaald dat het bestuur van de veiligheidsregio ten minste eenmaal in de vier jaar een beleidsplan vaststelt³⁴.

Een regionaal beleidsplan omvat volgens de wetgever in ieder geval de volgende onderdelen:

- Een beschrijving van de beoogde operationele prestaties. Technisch gezien ligt het, omdat de prestaties worden beschreven in termen van tijd, menskracht en materiaal, meer voor de hand om dit onderdeel te laten zijn van het crisisplan. Daarom wordt dit onderdeel niet in deze paragraaf maar in de volgende, over het crisisplan getoetst.
- Een uitwerking van de landelijke doelstellingen als bedoeld in artikel 37 Wvr. Op dit moment zijn door de minister geen landelijke doelstellingen geformuleerd ten aanzien van de prioriteiten die dienen te zijn opgenomen in het beleidsplan. Hier is dan ook niet op getoetst.
- Een informatieparagraaf waarin een beschrijving wordt gegeven van de informatievoorziening binnen en tussen diensten en organisaties van de veiligheidsregio, de politie en de gemeenten.
- Een oefenbeleidsplan. In deze rapportage is een separaat hoofdstuk B2 Multidisciplinair opleiden, trainen en oefenen opgenomen. De uitkomsten van de toetsing van het oefenbeleidsplan worden daar beschreven.
- Een beschrijving van de niet-wettelijke adviesfunctie, zoals bijvoorbeeld het adviseren voorafgaand aan het organiseren van grote publieksevenementen.
- De voor de brandweer geldende opkomsttijden en een beschrijving van de voorzieningen en maatregelen, noodzakelijk voor de brandweer om daaraan te voldoen. Dit onderdeel maakt geen deel uit van de reikwijdte van dit onderzoek. Wanneer in deze rapportage dan ook de uitspraak wordt gedaan over het al dan niet op orde hebben van het beleidsplan dan heeft dit geen betrekking op dit onderwerp.

Naast deze wettelijke eisen is voor de crisistypen overstromingen, verstoring energie- en drinkwatervoorziening, verstoring telecommunicatie en ICT en ziektegolf onderzocht in hoeverre hiervoor een planmatige beschrijving in het beleidsplan is opgenomen dan wel wordt verwezen naar een dergelijke beschrijving in aparte documenten. Hierbij is ook vastgesteld in hoeverre hierbij sprake is van een bovenregionale aanpak van deze risico's.

De volgende paragraaf beschrijft in hoeverre de beleidsplannen van de veiligheidsregio's aan bovengenoemde vorm- en proceseisen voldoen. Hierbij hebben de vastgestelde beleidsplannen van de veiligheidsregio's als basis gediend. In de analyse van de beleidsplannen is onderzocht of het plan de vereiste onderdelen bevat en of de wijze van totstandkoming en vaststelling in overeenstemming met de Wvr is.

³⁴ Artikel 14 lid 1 Wvr.

2.3 Bevindingen

| Beleidsplan | |
|---|---|
| Vastgesteld beleidsplan | Bijzonderheden: |
| <ul style="list-style-type: none"> • 25 veiligheidsregio's beschikken over een vastgesteld beleidsplan. | <ul style="list-style-type: none"> • De veiligheidsregio's dienden uiterlijk 1 juli 2011 het beleidsplan voor de eerste keer vast te stellen³⁵. Het laatste regionale beleidsplan is in december 2012 vastgesteld. |
| <ul style="list-style-type: none"> • 23 veiligheidsregio's hebben het beleidsplan met alle in de wet genoemde partners afgestemd. | <ul style="list-style-type: none"> • 2 veiligheidsregio's hebben het beleidsplan niet met de aangrenzende veiligheidsregio's afgestemd. 1 van deze veiligheidsregio's³⁶ heeft inmiddels een nieuw beleidsplan opgesteld dat wel met de aangrenzende veiligheidsregio's is afgestemd. Dit beleidsplan is per 1 januari 2013 in werking getreden. |
| <ul style="list-style-type: none"> • 25 veiligheidsregio's hebben de gemeenteraden verzocht hun wensen omtrent het in het beleidsplan op te nemen beleid kenbaar te maken. | |
| Inhoud beleidsplan | Bijzonderheden: |
| <ul style="list-style-type: none"> • In 5 veiligheidsregio's voldoet het beleidsplan aan alle inhoudelijke eisen. | |
| <ul style="list-style-type: none"> • In het beleidsplan van 2 veiligheidsregio's ontbreken 3 getoetste onderdelen. | <ul style="list-style-type: none"> • Beide veiligheidsregio's hebben aangegeven de komende periode te zullen komen met een verbeteringslag. |
| <ul style="list-style-type: none"> • In 25 veiligheidsregio's is het beleidsplan gebaseerd op een risicoprofiel. | <ul style="list-style-type: none"> • 3 veiligheidsregio's hebben het beleidsplan gebaseerd op een risicoprofiel dat dateert van voor de Wvr. |
| <ul style="list-style-type: none"> • 23 veiligheidsregio's hebben voorzien in de informatieparagraaf of hebben voor de uitwerking verwezen naar een ander document. | <ul style="list-style-type: none"> • 1 veiligheidsregio heeft in het beleidsplan zelf onvoldoende uitgewerkt en verwijst ook niet naar andere documenten in de tekst. |
| <ul style="list-style-type: none"> • 7 veiligheidsregio's hebben de niet-wettelijke adviesfunctie niet beschreven in het beleidsplan. | <ul style="list-style-type: none"> • 2 veiligheidsregio's hebben aangegeven dat deze beschrijving in 2013 in het beleidsplan zal worden opgenomen. • 1 veiligheidsregio is van mening dat de veiligheidsregio geen multidisciplinaire adviestaken heeft. |
| Planmatige beschrijving bovenregionale crisistypen | Bijzonderheden: |
| <ul style="list-style-type: none"> • Bij 3 veiligheidsregio's³⁷ zijn geen van de benoemde risico's in het beleidsplan opgenomen. | |
| <ul style="list-style-type: none"> • 20 veiligheidsregio's hebben een planmatige beschrijving voor het crisistype 'ziektégolf'. | <ul style="list-style-type: none"> • Bij 13 van deze veiligheidsregio's is voor het crisistype 'ziektégolf' sprake van een bovenregionale aanpak. |

35 Artikel 76 Wvr.

36 Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond.

37 Veiligheidsregio's Fryslân, Drenthe en Zuid-Holland Zuid.

Beleidsplan (vervolg)

Planmatige beschrijving bovenregionale crisistypen | Bijzonderheden:

| | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none">• 14 veiligheidsregio's hebben in het beleidsplan een planmatige beschrijving van onderwerpen met betrekking tot vitale infrastructuur of een verwijzing over dit onderwerp naar een ander document. | |
| <ul style="list-style-type: none">• 20 veiligheidsregio's hebben een planmatige beschrijving voor het crisistype 'overstromingen'. | <ul style="list-style-type: none">• Bij 16 van deze veiligheidsregio's is voor het crisistype 'overstromingen' sprake van een bovenregionale aanpak. |

De bevindingen over het beleidsplan zijn beperkt tot de onderwerpen die betrekking hebben op de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Onderwerpen die betrekking hebben op de brandweezorg vallen buiten dit onderzoek.

Over het algemeen voldoen de veiligheidsregio's redelijk tot goed aan de eisen uit de Wvr. Alle veiligheidsregio's hebben het beleidsplan gebaseerd op een risicoprofiel, waarmee zij laten zien dat zij de eerste twee stappen in de keten van de planvorming hebben gevolgd.

In het beleidsplan formuleert het bestuur van de veiligheidsregio het beleid voor de uitvoering van de opgedragen taken. Niet alleen de beleidsvoornemens staan in het beleidsplan vermeld, maar vaak ook de kaders of randvoorwaarden waarbinnen zij de opgedragen taken wenst uit te voeren. Daarbij valt op dat veiligheidsregio's constateren dat er grenzen zijn aan de bijdrage die zij kunnen leveren aan een veilige veiligheidsregio. In diverse beleidsplannen wordt daarom aandacht besteed aan de zelfredzaamheid van de inwoners.

3

Crisisplan

3.1 Algemeen

In het crisisplan legt de veiligheidsregio vast hoe rampen en crises binnen die veiligheidsregio worden aangepakt. Het crisisplan beschrijft hoe de hoofdstructuur van de multidisciplinaire organisatie tijdens rampen en/of crises is ingericht en het benoemt de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de delen van die hoofdstructuur evenals de daarin participerende actoren³⁸.

³⁸ Artikel 16 Wvr.

Het crisisplan wordt ten minste eenmaal per vier jaar vastgesteld. Ter ondersteuning van de veiligheidsregio's en met het oog op de door de wetgever gewenste eenduidigheid, is voor het opstellen van het crisisplan een landelijke handreiking³⁹ opgesteld. In dit Referentiekader Regionaal Crisisplan (RRCP) is de hoofdstructuur, zoals in de wet en het besluit omschreven, modelmatig uitgewerkt. De beoogde uniformiteit maakt interregionale samenwerking en uitwisselbaarheid van teams of functionarissen, bijvoorbeeld bij regiogrens overschrijdende incidenten mogelijk.

In het crisisplan zijn vier kolommen onderscheiden, die ieder verantwoordelijk zijn voor een aantal crisisprocessen. Dit zijn: de gemeentelijke kolom, de brandweer, de GHOR en de politie. Daarnaast kan een vijfde kolom in het crisisplan worden opgenomen, die is gericht op de processen waterbeheer en scheepvaartzorg.

De gemeentelijke kolom is in het RRCP op een andere wijze in de organisatie ingebed dan de wetgever heeft voorgeschreven. Door het hanteren van het RRCP wijkt de inrichting van de rampenbestrijdingsorganisatie bij diverse veiligheidsregio's op vorm af van het Bvr. Deze afwijkingen hebben voornamelijk betrekking op de positie en de samenstelling van het Team Bevolkingszorg. Op dit punt wordt in hoofdstuk B4 'Gemeentelijke processen' nader ingegaan.

Crisispartners die ad hoc ter operationele ondersteuning aansluiten, worden in deze structuur onder de procesverantwoordelijkheid van één van de kolommen gebracht. Hierdoor is er altijd een kern van vaste teamleden die de multidisciplinaire structuur beheersen. Afspraken die met partners zijn gemaakt, worden in het crisisplan opgenomen.

3.2 Wettelijk kader en methode van toetsen

De Wvr stelt eisen aan het crisisplan. In het Bvr zijn vervolgens de minimale vereisten van de verschillende delen van de hoofdstructuur opgenomen.

Voor dit onderzoek is vastgesteld of het regionale crisisplan voldoet aan de wettelijke eisen op het gebied van inhoud, vaststelling en afstemming op de plannen van omliggende veiligheidsregio's. Aandacht is er in het bijzonder voor de inbedding van de gemeentelijke processen in de hoofdstructuur en de afstemming van het plan met de buurregio's. Ten slotte is geïventariseerd of de crisisplannen aan de Commissarissen van de Koningin zijn verzonden. In dit hoofdstuk wordt niet inhoudelijk op de beschreven processen ingegaan. De resultaten van het toetsen van de feitelijke inrichting van de hoofdstructuur zijn opgenomen in hoofdstuk B3 'Operationele prestaties'.

39 Referentiekader Regionaal Crisisplan 2009, Projectteam Referentiekader Regionaal Crisisplan & Turnaround Communicatie.

3.3 Bevindingen

| Crisisplan | |
|--|---|
| Vastgesteld | Bijzonderheden: |
| <ul style="list-style-type: none"> • 25 veiligheidsregio's beschikken over een vastgesteld crisisplan. | |
| Beschrijving van de crisisorganisatie | Bijzonderheden: |
| <ul style="list-style-type: none"> • In 25 veiligheidsregio's is een algemene beschrijving van de organisatie opgenomen. | <ul style="list-style-type: none"> • In 1 veiligheidsregio maakt de meldkamer volgens het crisisplan geen onderdeel uit van de hoofdstructuur van de rampenbestrijding. • 2 veiligheidsregio's richten de crisisorganisatie op een andere manier in en wijken hiermee af van de in het Bvr genoemde inrichting van de hoofdstructuur van de rampenbestrijding. • Van deze 2 veiligheidsregio's beschikt 1 veiligheidsregio over een zogenoemde Interface in plaats van een ROT. Deze interface heeft niet dezelfde taken en bevoegdheden als een ROT. • De andere veiligheidsregio kent bij een acute ramp of crisis geen ROT. In geval van een dergelijk incident gaat de Operationeel Leider aldaar met een klein ondersteuningsteam naar het GBT. De actiecentra die in het landelijke model deel uitmaken van het ROT acteren in die veiligheidsregio dan vanuit decentrale locaties. In het geval van een zich aankondigende ramp of crisis kent dit model wel een ROT naar het landelijk model. |
| <ul style="list-style-type: none"> • In 25 veiligheidsregio's is een algemene beschrijving van de verantwoordelijkheden en de taken van functionarissen of teams opgenomen. | <ul style="list-style-type: none"> • In 2 crisisplannen is geen beschrijving van de bevoegdheden van deze functionarissen of teams opgenomen. |
| Beschrijving van de rol van de gemeente | Bijzonderheden: |
| <ul style="list-style-type: none"> • In 5 veiligheidsregio's is in het crisisplan niets opgenomen met betrekking tot de maatregelen en voorzieningen die de gemeenten treffen inzake de rampenbestrijding en crisisbeheersing. • Bij 8 veiligheidsregio's zijn de maatregelen niet beschreven in het crisisplan maar is sprake van een verwijzing in het crisisplan naar een gemeentelijk deelplan. • In de overige veiligheidsregio's is de beschrijving in een ander document opgenomen zonder dat sprake is van een verwijzing in het crisisplan naar deze documenten. | |

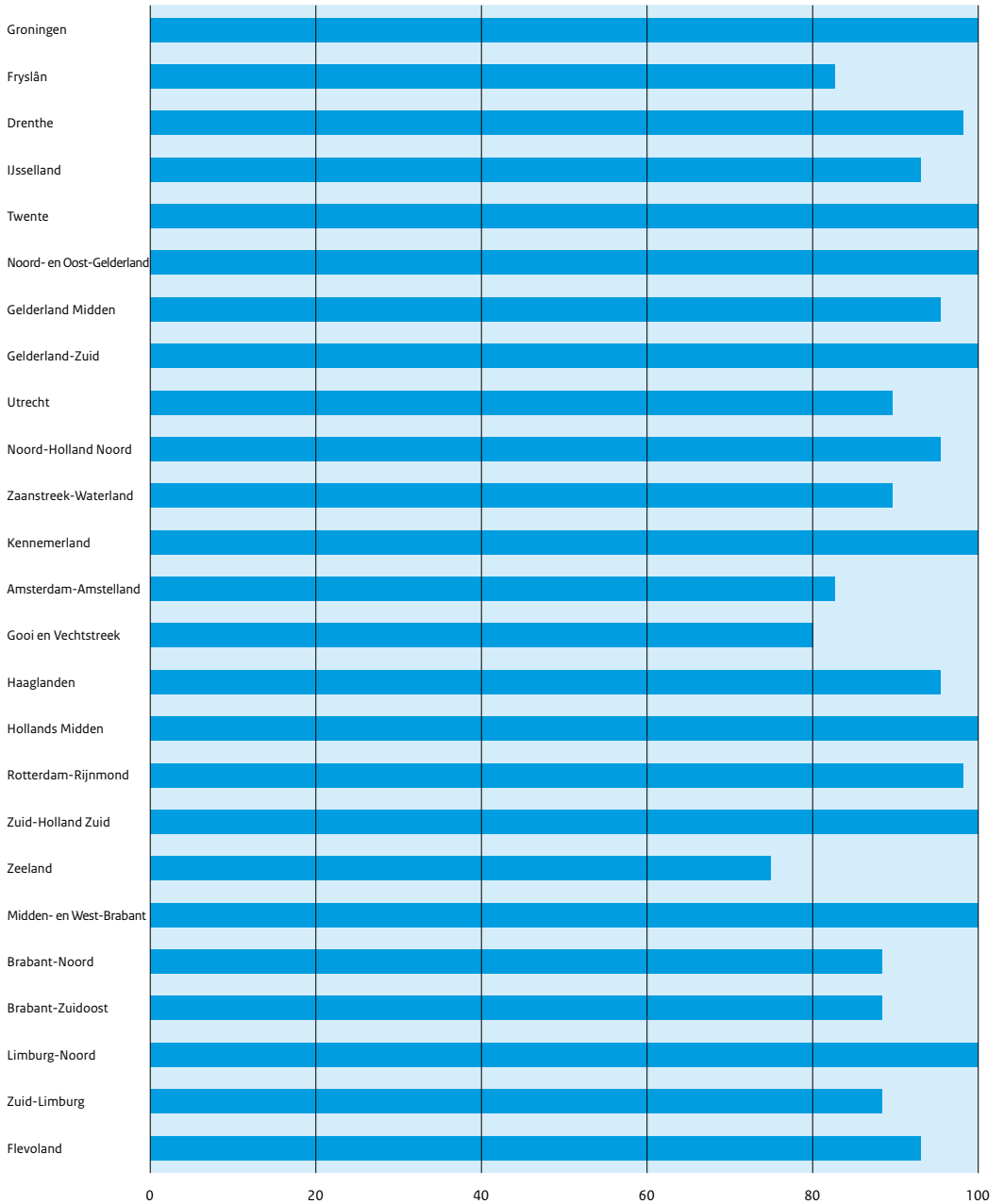
| Crisisplan (vervolg) | |
|---|---|
| Beschrijving van samenwerkingsafspraken | Bijzonderheden: |
| <ul style="list-style-type: none"> • In 24 veiligheidsregio's zijn in het crisisplan afspraken opgenomen die zijn gemaakt met andere bij mogelijke rampen en crises betrokken partijen. • 8 veiligheidsregio's hebben (optioneel) in het crisisplan een paragraaf waterbeheer en scheepvaartzorg opgenomen. | |
| Interregionale/internationale afstemming | Bijzonderheden: |
| <ul style="list-style-type: none"> • In 22 veiligheidsregio's zijn de crisisplannen voorafgaand aan de vaststelling afgestemd met aangrenzende veiligheidsregio's en/of het buitenland. | <ul style="list-style-type: none"> • In een enkel geval vindt de afstemming plaats nadat het plan door het bestuur is vastgesteld. |

In algemene zin hebben de veiligheidsregio's hun crisisplan op orde. Echter, een aantal veiligheidsregio's stemt het crisisplan niet af met de buurregio's of heeft dit pas gedaan nadat het crisisplan was vastgesteld. Dit kan ertoe leiden dat wederzijds onvoldoende zicht is op de organisatie en daarmee een goed beeld ontbreekt van wat zij van elkaar kunnen en mogen verwachten. Er bestaat daarnaast een kans dat, in geval van een grensoverschrijdende ramp of crisis, organisatieonderdelen niet goed op elkaar aansluiten. Door de crisisplannen niet af te stemmen is het voor de veiligheidsregio's ook lastiger om hun capaciteitsberekening in het kader van het risicoprofiel sluitend te maken. Men heeft immers onvoldoende inzicht in wat de buurregio te bieden heeft.

Diagram planvorming

(Indicatoren beleidsplan: Informatieparagraaf met beschrijving informatievoorziening tussen organisaties en diensten, multidisciplinair oefenbeleidsplan, afstemming van het risicoprofiel met aangrenzende veiligheidsregio's/waterschappen/regionale politiekorps, het bestuur van de veiligheidsregio stelt het risicoprofiel vast na overleg met de raden van de deelnemende gemeenten, waarbij het bestuur de raden tevens verzoekt hun wensen kenbaar te maken omtrent het in het beleidsplan op te nemen beleid, het beleidsplan is gebaseerd op het risicoprofiel)

(Indicatoren regionaal crisisplan: Algemene beschrijving van de organisatie/verantwoordelijkheden/taken/bevoegdheden, Beschrijving van de organisatie, de verantwoordelijkheden, de taken en bevoegdheden met betrekking tot de maatregelen en voorzieningen die de gemeenten treffen inzake de rampenbestrijding en crisisbeheersing, alsmede van de afspraken die zijn gemaakt met andere bij mogelijke rampen en crises betrokken partijen, Afstemming met alle crisisplannen van aangrenzende veiligheidsregio's en staten, Crisisplan aan CdK verzonden)



4

Convenanten en samenwerkingsafspraken

4.1 Algemeen

De veiligheidsregio's hebben een coördinerende rol in de rampenbestrijding en crisisbeheersing. De wetgever bepaalt dat bij het opstellen van verschillende plannen afstemming met andere overheidsdiensten en crisispartners moet plaatsvinden.

In de Staat van de Rampenbestrijding 2010 is geconstateerd dat afstemming tussen veiligheidsregio's onderling en het betrekken van andere bestuurslagen, publieke organisaties en private partijen nog onvoldoende plaatsvindt. Hoewel partners in toenemende mate in de plannen worden benoemd is hun deelname tijdens incidenten en de voorbereiding daarop nog niet geborgd.

In opdracht van het ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) is, in de afgelopen jaren in het project 'Vitale Partnerschappen in Veiligheid', de wijze waarop deze samenwerking kan worden vormgegeven verkend. Vanuit het Veiligheidsberaad zijn verschillende modelconvenanten ontwikkeld met, vaak landelijk georganiseerde, crisispartners. Dit betreffen partners in de energiesector (gas en elektriciteit), drinkwaterbedrijven, spoorwegbedrijven, waterschappen en Rijkswaterstaat. Deze convenanten zijn opgesteld met medewerking van vertegenwoordigers van de betreffende sector, meerdere veiligheidsregio's, een of meerdere politieregio's, de betreffende vakdepartementen en het SOVI (Strategisch Overleg Vitale Infrastructuur)⁴⁰.

4.2 Wettelijk kader en methode van toetsen

In de regioprofielen, Deel C van deze rapportage, wordt per regio expliciet aandacht besteed aan zowel de interregionale samenwerking als de samenwerking met andere publieke of private organisaties. Meer specifiek is onderzocht of de veiligheidsregio's in het kader van het project 'Vitale partnerschappen in Veiligheid' convenanten hebben afgesloten met organisaties in de vitale infrastructuur. Daarnaast zijn de afspraken die aanvullend door veiligheidsregio's zijn gemaakt vermeld. Het betreft hier convenanten en samenwerkingsafspraken die niet wettelijk zijn voorgeschreven.

Omdat het hier gaat om niet door de wet voorgeschreven verplichtingen heeft deze paragraaf een meer beschrijvend dan toetsend karakter.

De wijze waarop de afspraken zijn uitgewerkt en hoe deze in de praktijk werken maakt geen deel uit van dit onderzoek, maar zal deel uitmaken van de Staat van de rampenbestrijding 2016.

4.3 Bevindingen

De afspraken die veiligheidsregio's met partners hebben gemaakt, zijn te onderscheiden in afspraken op organisatieniveau (tussen veiligheidsregio's onderling en tussen veiligheidsregio's en andere overheidsorganisaties of private partners) en afspraken in het kader van een specifiek type ramp of rampbestrijdingsproces.

⁴⁰ <http://www.veiligheidsberaad.nl/smartsite6c94.html>

Interregionale afstemming

In Noord Nederland en in de provincie Zuid-Holland hebben veiligheidsregio's onderlinge afspraken vastgelegd.

In Noord Nederland werken de veiligheidsregio's Groningen, Fryslân en Drenthe samen in een gezamenlijke meldkamer (Meldkamer Noord Nederland) en het informatie-management.

De veiligheidsregio's IJsselland en Noord- en Oost-Gelderland werken eveneens met elkaar samen in de Meldkamer Oost-Nederland (MON).

De veiligheidsregio's in de provincie Zuid-Holland hebben een convenant afgesloten dat gericht is op de interregionale samenwerking in het geval van een ramp of crisis waarbij coördinatie en afstemming tussen twee of meer van deze veiligheidsregio's noodzakelijk is⁴¹. Als uitgangspunt hanteert men daarbij een zo praktisch mogelijke bovenregionale samenwerking die aansluit bij de reguliere werkwijzen in de veiligheidsregio's. In het convenant zijn afspraken gemaakt over de operationele en bestuurlijke coördinatie. De coördinatie richt zich daarbij op informatiedeling, gezamenlijk operationeel optreden en de analyse van mogelijke ontwikkelingen van de ramp. Op basis van dit convenant komen nadere afspraken tot stand, zoals de intentieverklaring tussen de veiligheidsregio's Haaglanden en Rotterdam-Rijnmond in verband met continuïteit van de meldkamers en het gebruik van het Regionaal Coördinatiecentrum.

Afspraken met ander overheidspartners

In elf veiligheidsregio's is een convenant gesloten met de waterschappen en Rijkswaterstaat. Het merendeel van de veiligheidsregio's geeft aan deze convenanten nog in behandeling te hebben.

De samenwerking tussen veiligheidsregio's en Defensie kent een langere historie. Het traject van de Intensivering Civiel Militaire Samenwerking (ICMS)⁴² laat een ontwikkeling zien naar een steeds meer structurele en professionele samenwerking.

41 Convenant voor de interregionale samenwerking tussen de veiligheidsregio's in de provincie Zuid-Holland, d.d. 12 september 2011.

42 De Inspectie heeft samen met de Audit Dienst Defensie over ICMS bericht in 'Civiel Militaire Samenwerking, de Stand van Zaken 2006' en in 'Civiel Militaire Samenwerking, Tussenmeting 2009'.

Afspraken met private netwerkpartners

| Modelconvenanten op basis van het project 'Vitale Partnerschappen in Veiligheid' | |
|--|---|
| Samenwerking met de drinkwaterbedrijven <ul style="list-style-type: none"> In 22 veiligheidsregio's is een convenant afgesloten met drinkwaterbedrijven. | Bijzonderheden: |
| Samenwerking met de energiebedrijven <ul style="list-style-type: none"> Met de energiebedrijven hebben 17 veiligheidsregio's een convenant gesloten. | Bijzonderheden: |
| Samenwerking met de spoorwegbedrijven <ul style="list-style-type: none"> 3 veiligheidsregio's hebben op basis van het convenant Spoor afspraken gemaakt maar het convenant nog niet ondertekend. | <ul style="list-style-type: none"> Het convenant Spoor is door ProRail eenmalig ondertekend, maar nog niet door het Veiligheidsberaad vastgesteld. Met betrekking tot het convenant Spoor is onderzocht of de veiligheidsregio's deze hebben ondertekend en of met de betrokken partijen afspraken zijn gemaakt. |
| Samenwerking met telecombedrijven <ul style="list-style-type: none"> Een modelconvenant met de telecomsector is niet tot stand gekomen. | <ul style="list-style-type: none"> De telecombedrijven willen de afspraken op landelijk niveau afsluiten, terwijl daar in het stelsel van veiligheidsregio's geen mogelijkheid voor is. |

Behalve de landelijk geïnitieerde convenanten, leggen de veiligheidsregio's met diverse partijen samenwerkingsafspraken vast, zoals bijvoorbeeld met lokale omroepen / rampenzenders, Dutch Amateur Radio Emergency Service (DARES) zendamateurs, het Nederlandse Rode Kruis, slachtofferhulp Nederland, de KNRM, reddingsmaatschappijen, de kustwacht, havenbedrijven en BRZO-inrichtingen. Deze afspraken komen veelal voort uit de betrokkenheid bij specifieke ramptypen of rampbestrijdingsprocessen, zoals de convenanten met de regionale omroepen die tevens als rampenzender fungeren of met nautische convenanten gericht op search and rescue (SAR).

De in de Staat van de Rampenbestrijding 2010 gesignaleerde trend dat meer afspraken worden gemaakt zet zich voort. Veiligheidsregio's zijn zich niet alleen bewust van de noodzaak tot samenwerking, maar komen ook tot het opstellen van samenwerkingsafspraken.

Het aantal partners waarmee een veiligheidsregio te maken kan krijgen, is erg groot. Het is niet mogelijk om met alle partijen tot alomvattende afspraken te komen door het afsluiten van convenanten. De huidige convenanten zijn gesloten op verschillende organisatorische niveaus en variëren inhoudelijk van algemene intentieverklaringen tot specifieke afspraken.

Diagram convenanten (Indicatoren: convenanten Energie/Gas, Drinkwater, Spoor en Rijkswaterstaat/waterschappen)

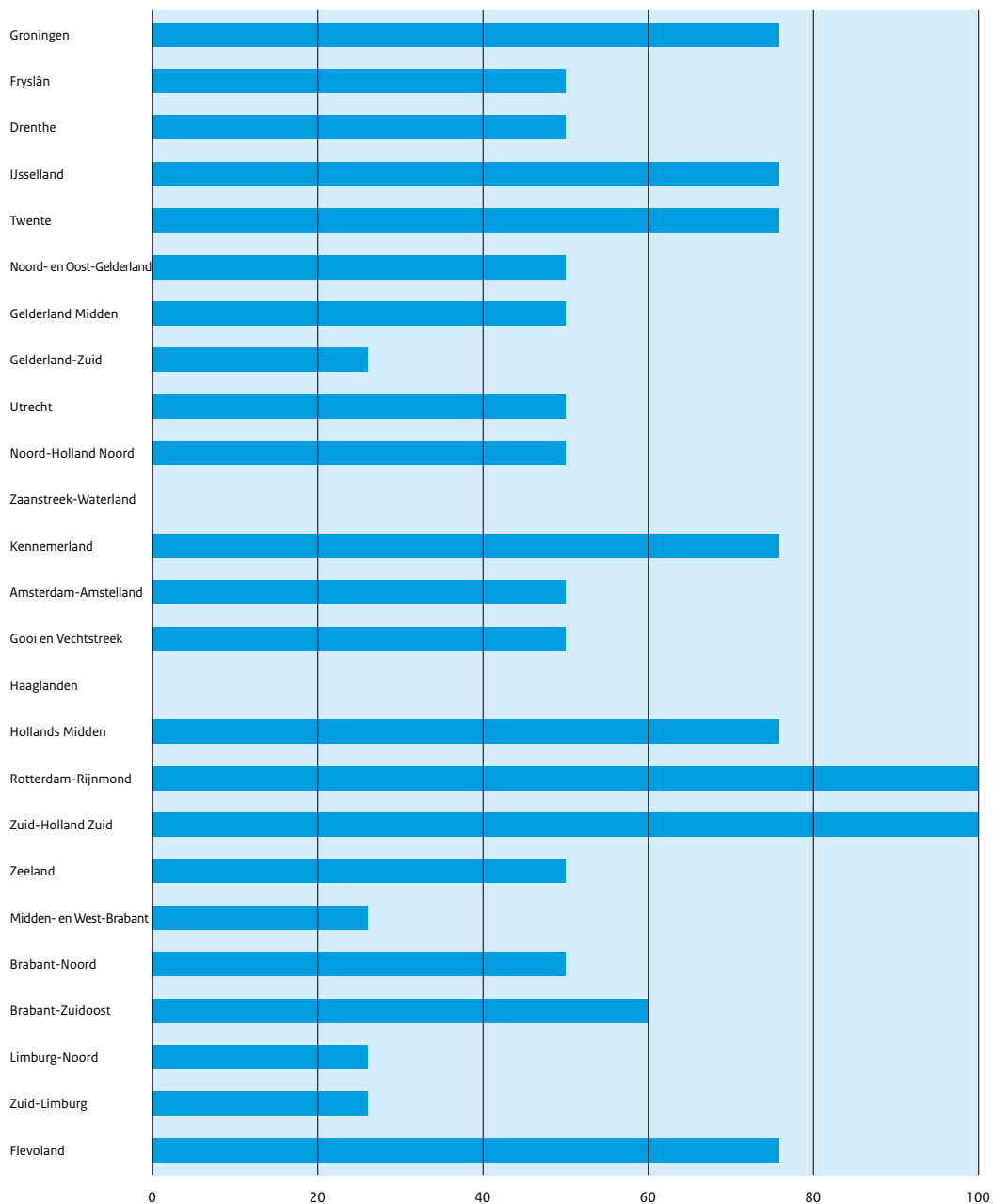
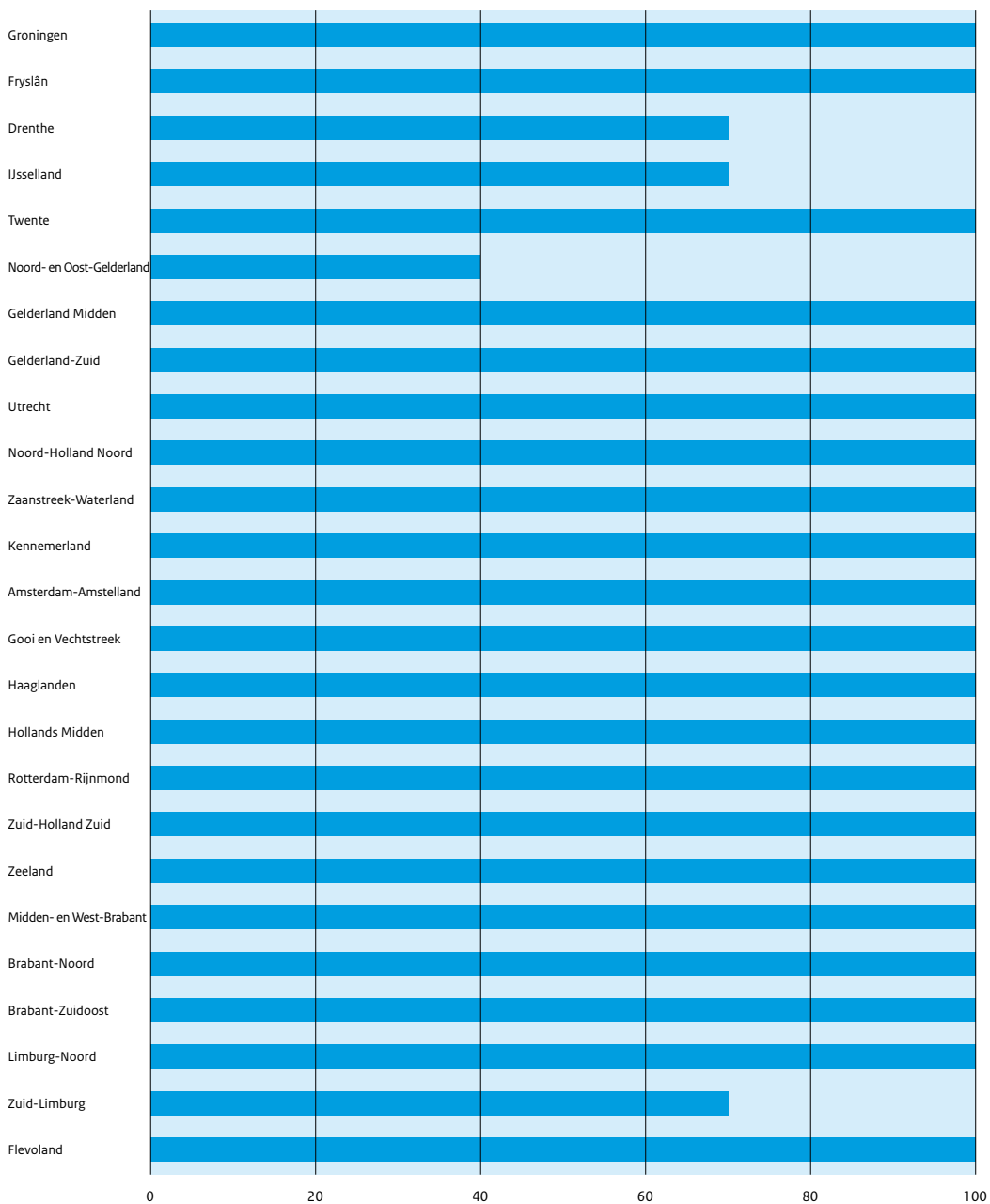


Diagram bovenregionale samenwerking (Indicatoren: overzicht van risicovolle situaties landsgrensoverschrijdende situaties, de uitwerking van risicovolle landsgrensoverschrijdende situaties en bovenregionale afspraken)



5

Conclusies

Alle veiligheidsregio's hebben de vereiste plannen opgesteld, maar deze voldoen inhoudelijk niet altijd aan alle gestelde eisen uit de Wvr. Daarnaast ontbreekt het aan criteria op basis waarvan veiligheidsregio's gezamenlijk de bovenregionale risico's kunnen aanpakken en aan een uniforme methode voor de uitwerking van de convenanten met vitale partners.

B2



Multidisciplinair oefenen

Inleiding

De structuur, de omstandigheden en de schaalgrootte waarin moet worden opgetreden zijn tijdens een crisis of ramp fundamenteel anders dan de dagelijkse werkzaamheden. Voor sommigen, zoals de gemeentelijke functionarissen, kennen de dagelijkse werkzaamheden nauwelijks overeenkomsten met wat van hen tijdens een crisis of ramp wordt gevraagd. Daarom is het noodzakelijk om goed te worden opgeleid, getraind en beoefend. De politie, de brandweer, de GHOR en de gemeenten zijn zelf wettelijk verantwoordelijk voor het monodisciplinaire opleiden, trainen en oefenen van functionarissen. Het functioneren van de hoofdstructuur en daarmee het multidisciplinair opleiden, trainen en oefenen vindt plaats onder regie en verantwoordelijkheid van het bestuur van de veiligheidsregio.

In de Staat van de Rampenbestrijding 2013 staat de component ‘multidisciplinair oefenen’ centraal. De reden hiervoor is dat op dit onderwerp de meeste aanknopingspunten zijn te vinden in wet- en regelgeving, waardoor veiligheidsregio’s op basis van heldere normen kunnen worden getoetst. Op het gebied van opleiden en trainen zijn geen normen of toetsingspunten geformuleerd, waardoor deze elementen in de Staat van de rampenbestrijding 2013 buiten beschouwing zijn gelaten.

Met betrekking tot multidisciplinair oefenen zijn de volgende aspecten bekeken:

- het bestaan en de inhoudelijke kwaliteit van het oefenbeleidsplan⁴³;
- de mate waarin wordt voldaan aan de wettelijke oefenverplichting (systeemoefeningen⁴⁴ en het beoefenen van rampbestrijdingsplannen⁴⁵);
- de aanwezigheid van een kwaliteitszorgsysteem⁴⁶.

43 Artikel 14, lid 2 onder d. Wvr.

44 Minimaal een keer per jaar (artikel 2.5.1 Bvr).

45 Minimaal een keer in de drie jaar (artikel 6.1.7 Bvr), luchtvaartterreinen eenmaal in de twee jaar (artikel 6.2.3 Bvr).

46 Artikel 23 Wvr.

1

Oefenbeleidsplan

De Wvr schrijft voor dat veiligheidsregio's moeten beschikken over een (multidisciplinair) oefenbeleidsplan. In de Wvr zijn geen inhoudelijke eisen gesteld aan het oefenbeleidsplan.

Om een beeld te krijgen van de kwaliteit van het oefenbeleidsplan en de kwaliteit van de MOTO-cyclus is daarom door de Inspectie VenJ, net als in de Staat van de Rampenbestrijding 2010, een aantal criteria vastgesteld op basis waarvan een inhoudelijk oordeel kan worden gegeven. Het betreft de volgende criteria:

- de veiligheidsregio stelt jaarlijks een oefenjaarplan inclusief oefenkalender op;
- in het plan is de oefenfrequentie van sleutelfunctionarissen vastgelegd;
- het plan sluit aan op het risicoprofiel van de veiligheidsregio;
- het plan bevat een financiële, personele- en uitvoeringsparagraaf.

De keuze van deze indicatoren is mede gebaseerd op de convenanten die de minister van BZK, voorafgaand aan de Wvr, met het merendeel van de veiligheidsregio's heeft afgesloten. Omdat het multidisciplinair oefenbeleidsplan deel uitmaakt van het beleidsplan⁴⁷ en het beleidsplan dient te zijn gebaseerd op het risicoprofiel⁴⁸ zijn niet alleen het oefenbeleidsplan, maar ook de oefenjaarplannen 2011 en 2012 bij het onderzoek betrokken. Uit de oefenjaarplannen moet immers blijken dat de MOTO-cyclus aansluit op het risicoprofiel. Hierbij is onderzocht of jaarplannen zijn vastgesteld door het regiobestuur of de veiligheidsdirectie, of zij een oefenkalender bevatten en of de oefenjaarplannen zijn gerealiseerd.

De onderstaande tabel bevat een overzicht van de mate waarin veiligheidsregio's voldoen aan de bepalingen met betrekking tot het oefenbeleidsplan. Het betreft hier de wettelijke bepaling (de verplichting een oefenbeleidsplan op te stellen) gecombineerd met de aanvullende toetsingspunten van de Inspectie VenJ. Afwijkingen worden daarbij toegelicht. Vervolgens wordt per veiligheidsregio in beeld gebracht in welke mate is voldaan aan de bepalingen met betrekking tot het oefenbeleidsplan.

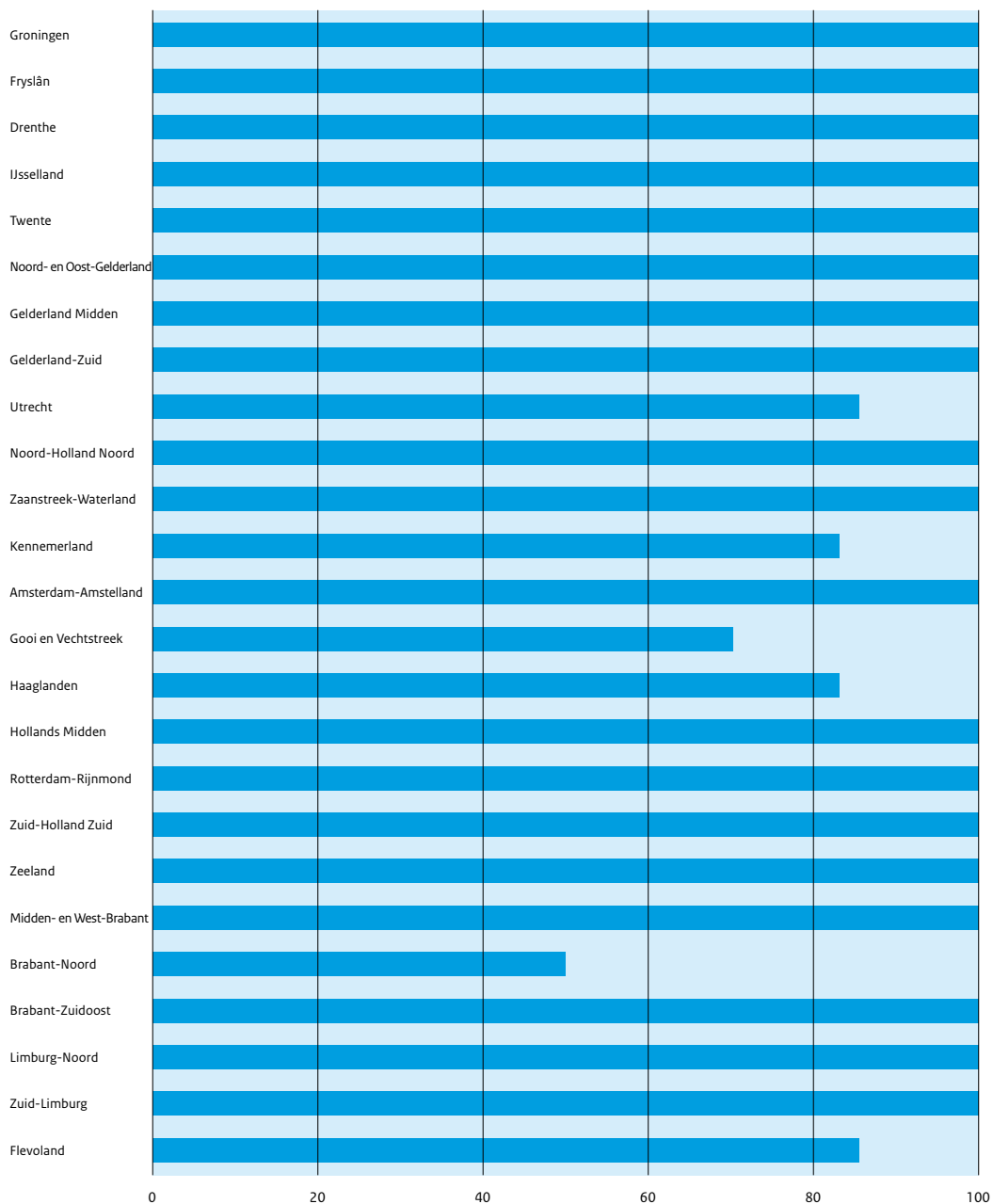
| Oefenbeleidsplan | |
|--|--|
| Multidisciplinair oefenbeleidsplan | Bijzonderheden: |
| <ul style="list-style-type: none"> In 23 veiligheidsregio's aanwezig en vastgesteld. | <ul style="list-style-type: none"> In 16 van de 23 veiligheidsregio's is het oefenbeleidsplan door het bestuur vastgesteld. In 7 van 23 veiligheidsregio's is het oefenbeleidsplan door de directie vastgesteld. |
| <ul style="list-style-type: none"> In 2 veiligheidsregio's is sprake van een tijdelijk (oefenbeleid) jaarplan. | |
| Oefenjaarplannen met een oefenkalender | Bijzonderheden: |
| <ul style="list-style-type: none"> In 2011: In 25 veiligheidsregio's aanwezig. In 2012: In 24 veiligheidsregio's aanwezig. Bij de veiligheidsregio die niet voldoet ontbreekt de oefenkalender. | <ul style="list-style-type: none"> In 2 veiligheidsregio's wordt de oefenkalender niet vastgesteld door het bestuur of de directie. In 1 veiligheidsregio is de oefenkalender in niet in 2011, maar in 2012 vastgesteld door het bestuur of de directie. |
| Geplande opleidingen en oefeningen gerealiseerd | Bijzonderheden: |
| <ul style="list-style-type: none"> 23 veiligheidsregio's hebben de voor 2011 geplande opleidingen en oefeningen volledig gerealiseerd. | |
| <ul style="list-style-type: none"> 21 veiligheidsregio's hebben de voor 2012 geplande opleidingen en oefeningen volledig gerealiseerd. | |

47 Artikel 14 Wvr.

48 Artikel 15 Wvr.

| Oefenbeleidsplan (vervolg) | |
|--|--|
| Oefenfrequentie sleutelfunctionarissen vastgelegd | Bijzonderheden: |
| <ul style="list-style-type: none"> In 22 veiligheidsregio's is de oefenfrequentie vastgelegd. | |
| Aansluiting op het risicoprofiel | Bijzonderheden: |
| <ul style="list-style-type: none"> In 23 veiligheidsregio's heeft het oefenbeleidsplan een relatie met de risico's uit het risicoprofiel. | <ul style="list-style-type: none"> Prioriteiten in het risicoprofiel of beleidsplan komen terug in de vorm van oefeningen of als onderwerp voor (bij)scholing. In enkele gevallen blijkt de aansluiting op het risicoprofiel niet uit het beleidsplan, maar uit het oefenjaarplan. |
| Financiële paragraaf | Bijzonderheden: |
| <ul style="list-style-type: none"> In 23 veiligheidsregio's is het oefenbeleidsplan voorzien van een financiële paragraaf. | |
| Personele- en uitvoeringsparagraaf | Bijzonderheden: |
| <ul style="list-style-type: none"> In 21 veiligheidsregio's is in het meerjarenbeleidsplan een personele- en uitvoeringsparagraaf opgenomen. In 3 veiligheidsregio's is de personele en uitvoeringsparagraaf opgenomen in het oefenjaarplan. | <ul style="list-style-type: none"> In alle beleidsplannen is opgenomen wie verantwoordelijk is voor de uitvoering. |

Diagram MOTO (Indicatoren: oefenjaarplan, oefenkalender, verband met risicoprofiel en het verband met beleidsplan MOTO)



2

Wettelijk verplichte oefeningen

Veiligheidsregio's zijn op grond van het Bvr⁴⁹ verplicht om jaarlijks een systeem-oefening uit te voeren. Op basis van het Bvr zijn veiligheidsregio's verplicht om ten minste eenmaal per drie jaar een rampbestrijdingsplan te beoefenen. In deze paragraaf wordt in beeld gebracht in welke mate aan deze verplichtingen is voldaan.

| Systeemoefeningen | |
|---|--|
| Jaarlijkse systeemoefening | Bijzonderheden: |
| <ul style="list-style-type: none">• Op 1 oktober 2012 hebben 20 veiligheidsregio's in de onderzoeksperiode ten minste één systeemoefening uitgevoerd.• 5 veiligheidsregio's hebben geen systeemoefening uitgevoerd in de afgelopen 3 jaar. | <ul style="list-style-type: none">• 2 veiligheidsregio's voldoen aan de wettelijke verplichting elk jaar een systeemoefening uit te voeren.• 5 veiligheidsregio's hebben in de onderzoeksperiode 2 systeemoefeningen uitgevoerd.• 13 veiligheidsregio's hebben in de onderzoeksperiode 1 systeemoefening uitgevoerd. |

49 Artikel 2.5.1 Bvr.

Systemoefeningen

Veiligheidsregio's geven aan dat er verschillende oorzaken zijn waarom niet wordt voldaan aan de jaarlijks verplichte systeemoefening. Een belangrijke factor blijkt het ontbreken van voldoende kennis, tijd en vaardigheden om een systeemoefening te organiseren en te evalueren. Daarnaast wordt de cyclus om jaarlijks een systeemoefening te moeten organiseren als te kort ervaren, omdat het moeilijk is om binnen een jaar de uit de voorafgaande oefening noodzakelijk gebleken verbeteringen te kunnen doorvoeren. Verder blijkt het organiseren van een systeemoefening in de praktijk veel capaciteit van de organisatie te vragen, waardoor aangekondigde andere oefeningen worden geschrapt of uitgesteld om de systeemoefening alsnog mogelijk te maken. Veiligheidsregio's kiezen er daarom bewust voor de systeemoefening niet jaarlijks te laten plaatsvinden. Dat betekent overigens niet dat de afzonderlijke onderdelen van de hoofdstructuur in een jaar niet worden beoefend, maar wel dat de systeemoefening niet jaarlijks plaatsvindt.

Oefeningen rampbestrijdingsplannen

In 2011 heeft de Inspectie VenJ onderzoek gedaan naar het beoefenen van rampbestrijdingsplannen. De door de gemeenten aangeleverde informatie voor dit onderzoek betrof het beoefenen van rampbestrijdingsplannen van bedrijven die op grond van de Wvr een bedrijfsbrandweer dienen te hebben en van circa 250 bedrijven⁵⁰ waarvoor een rampbestrijdingsplan aanwezig moet zijn. In 200 gevallen is het rampbestrijdingsplan aanwezig. In 2011⁵¹ is per bedrijf, aan de veiligheidsregio's gevraagd of en wanneer een oefening met het plan heeft plaatsgevonden⁵². Volgens opgave zijn in de periode 2006-2011 in totaal 29 oefeningen met rampbestrijdingsplannen georganiseerd. Uit het onderzoek in 2011 blijkt dat door een (R)BT, niet aan deze oefeningen werd deelgenomen. De veiligheidsregio's geven aan dat deze oefeningen wel in de planning voor de komende jaren zijn opgenomen.

Naast deze verplichtingen kent een aantal veiligheidsregio's ook verplichtingen ten aanzien van het periodiek oefenen in weg- en spoortunnels en op luchtvaartterreinen. Uit eerder onderzoek⁵³ blijkt dat de ook verplichtingen ten aanzien van spoortunnels niet altijd worden behaald. De verplichte oefenfrequentie voor de luchtvaartterreinen⁵⁴ blijkt doordat deze oefeningen veelal samenvalt met een systeemoefening, daarentegen wel te worden gehaald.

50 Bedrijven die werken met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen en/of deze in opslag hebben vallen onder de werking van het Besluit risico's zware ongevallen 1999 (BRZO). Bedrijven die een vastgestelde drempelwaarde overschrijden worden aangemerkt als VR-plichtig bedrijf en moeten, naast andere verplichtingen, een volledig veiligheidsrapport (VR) indienen.

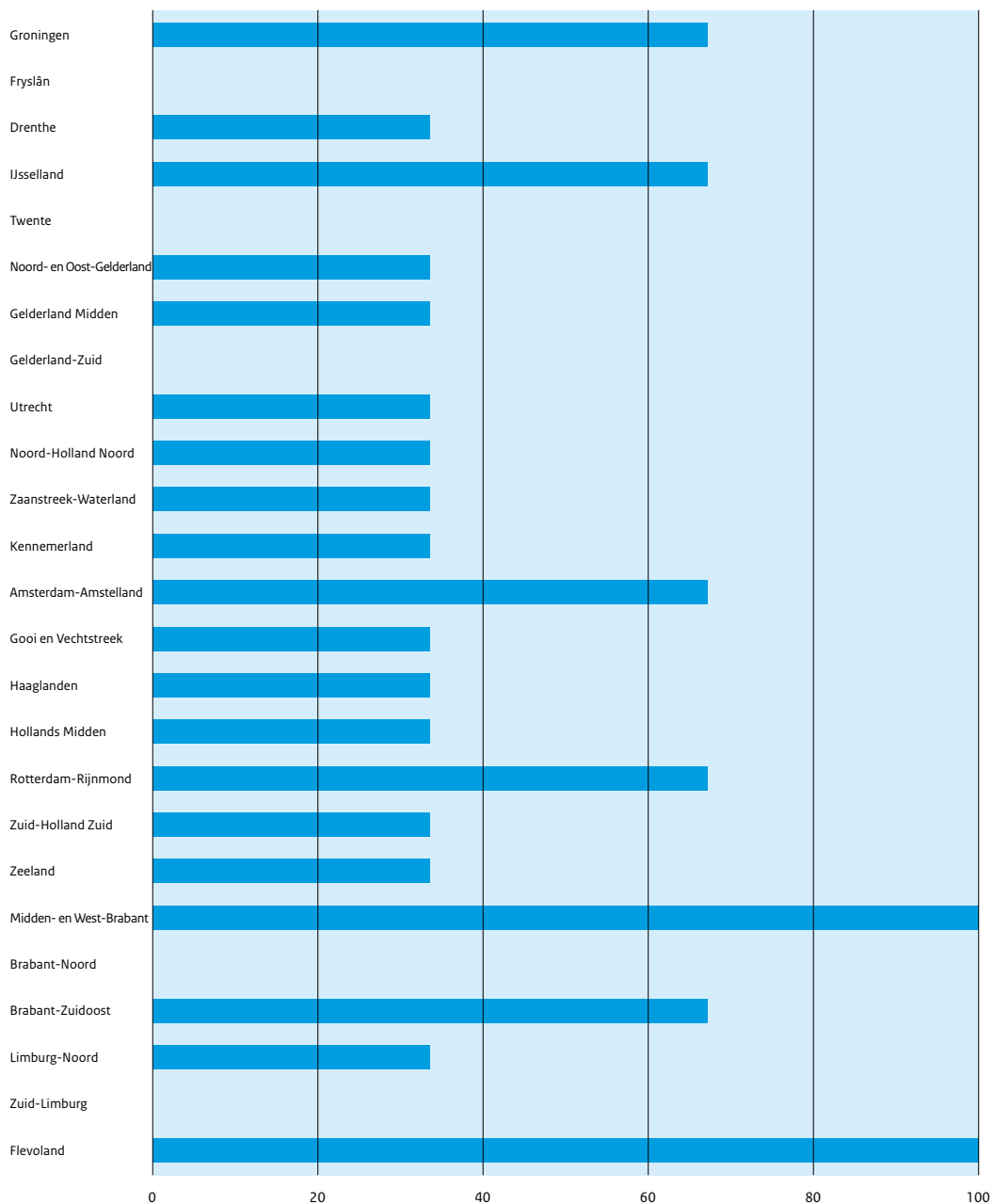
51 Inspectie VenJ; december 2011; Aanwijzing bedrijfsbrandweer risicobedrijven.

52 Tot 1 oktober 2010 was dit een gemeentelijke verantwoordelijkheid.

53 Inspectie VenJ en Inspectie V&W; juni 2011; Veiligheid in spoortunnels.

54 Artikel 6.2.3 Bvr.

Diagram Systemoefeningen (periode 2010 tot en met 2012)



3

Kwaliteitszorgsysteem

Het kwaliteitszorgsysteem⁵⁵ van een veiligheidsregio wordt beoordeeld door in kaart te brengen of er een evaluatiemethodiek is voor het evalueren van incidenten en oefeningen en de aanwezigheid van een functionarisvolgsysteem.

Evaluatiemethodiek

Evalueren biedt de mogelijkheid om inzicht te krijgen in het verloop van een oefening of incident en op een systematische wijze te beoordelen of het beoogde prestatieniveau is behaald. De Wvr voorziet niet in een evaluatieverplichting na incidenten, zoals de Wrzo dat wel deed. In de praktijk blijkt dat veiligheidsregio's dit op eigen initiatief oppakken.

⁵⁵ Artikel 23 Wvr.

In de Wvr worden geen inhoudelijke eisen gesteld aan het evalueren van incidenten en oefeningen. Om een beeld te kunnen krijgen van de huidige stand van zaken zijn de veiligheidsregio's op dit onderwerp bevestigd. Hierbij is vastgesteld of een veiligheidsregio de beschikking heeft over een eigen evaluatiesystematiek, of zij deze toepast bij eventuele incidenten en bij oefeningen en ten slotte of er een functionaris is belast met de borging van de uitgezette actie- en verbeterpunten naar aanleiding van de evaluatie.

| Evaluatiemethodiek | |
|--|--|
| Gebruik van een evaluatiemethodiek | Bijzonderheden: |
| <ul style="list-style-type: none"> • 22 veiligheidsregio's beschikken over een evaluatiemethodiek voor zowel het evalueren van incidenten als oefeningen. • In 7 veiligheidsregio's zijn niet alle systeem-oefeningen en incidenten geëvalueerd, ondanks het bestaan van een evaluatiemethodiek. | <ul style="list-style-type: none"> • De gehanteerde methode en de kwaliteit van de evaluatiemethodiek verschilt per veiligheidsregio. Zo zijn grote verschillen in de onderwerpen die worden geëvalueerd en de mate van onderbouwing van de bevindingen, conclusies en aanbevelingen. • 20 veiligheidsregio's blijken een functionaris of organisatieonderdeel te hebben belast met de realisatie van uitgezette actiepunten uit de evaluatie. |

Functionarisvolgsysteem

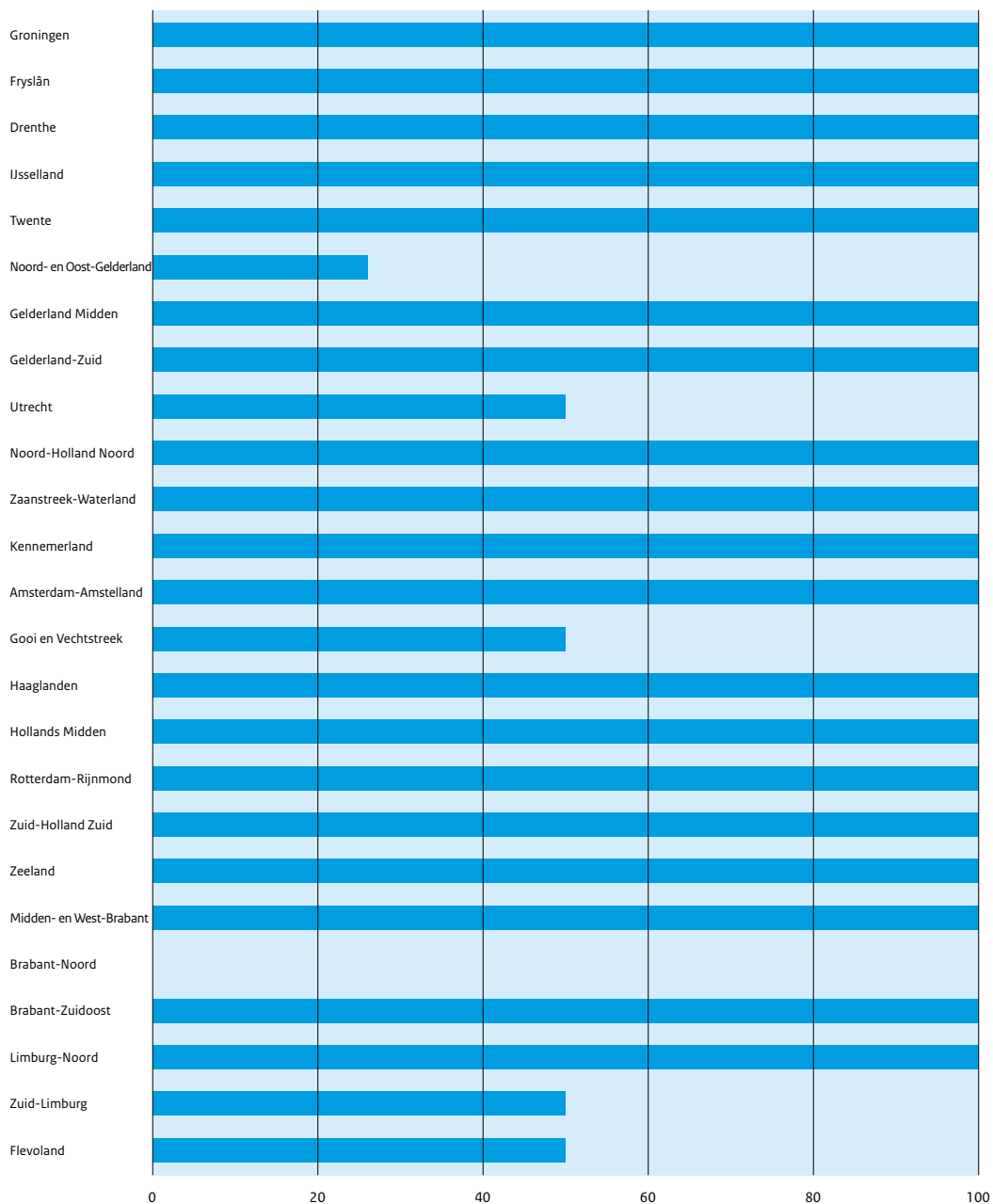
Een functionarisvolgsysteem kan een bijdrage leveren aan de organisatiekwaliteit als daarin per functionaris opleidingen, deelname aan oefeningen, leerpunten uit de oefeningen, operationele ervaringen en leerpunten uit de operationele ervaringen worden geregistreerd. Hiermee wordt zowel voor de functionaris zelf als voor de werkgever inzichtelijk op welke punten aanvullende opleiding, training of oefening noodzakelijk is.

De wetgever laat zich niet uit over de vraag op welke wijze moet worden vastgelegd of functionarissen voldoen aan de noodzakelijke opleidingseisen en deelnemen aan oefeningen. Daarom is volstaan met het vaststellen of veiligheidsregio's een functionarisvolgsysteem hanteren.

Omdat het merendeel van de veiligheidsregio's net met een functionarisvolgsysteem is gestart, is het systeem niet inhoudelijk beoordeeld.

Een functionarisvolgsysteem wordt in toenemende mate door de veiligheidsregio's gebruikt. Aan het begin van de onderzoeksperiode hebben vijftien veiligheidsregio's een gedeeltelijke start gemaakt met de ingebruikname. In het laatste kwartaal van 2012 blijken 21 van de 25 veiligheidsregio's een functionarisvolgsysteem te gebruiken. In de meeste veiligheidsregio's blijft een dergelijk functionarisvolgsysteem echter beperkt tot een aanwezigheidsregistratie bij oefeningen. Vier veiligheidsregio's beschikken niet over een functionarisvolgsysteem.

Diagram kwaliteitszorgsysteem (Indicatoren: evalueren en functionarisvolgsysteem)



4

Conclusies

- Alle veiligheidsregio's voldoen aan de eisen die de wet stelt op het gebied van de aanwezigheid van een oefenbeleidsplan. Ten aanzien van de aanvullende criteria over de inhoud van het oefenbeleidsplan voldoet het overgrote deel van de veiligheidsregio's.
- Mede als gevolg van een toenemende oefendruk voldoen veiligheidsregio's niet aan alle uit de verschillende wet- en regelgeving voortgekomen oefenverplichtingen.
- Het kwaliteitszorgsysteem dat bestaat uit een evaluatiesystematiek en functionarisvolgsysteem is nog volop in ontwikkeling waarbij tussen veiligheidsregio's grote verschillen bestaan in de gehanteerde methode en kwaliteit. Hierdoor leidt dit nog maar beperkt tot een daadwerkelijke kwaliteitsimpuls.

B3



Operationele prestaties

Inleiding

Voornamelijk in het Bvr wordt voorgeschreven waaraan de organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing moet voldoen om in geval van een ramp of grootschalig incident slagvaardig te kunnen optreden. Hoewel de bepalingen vooral organisatie-eisen en randvoorwaarden bevatten, worden deze bepalingen veelal de operationele prestaties genoemd. De bepalingen uit het Bvr worden ook wel basisvereisten genoemd, omdat zij beschrijven waaraan minimaal moet worden voldaan.

Het toetsen van de prestaties op onderwerpen, zoals de organisatie, de alarmering, opschaling en het informatiemanagement, vormt een rode draad in de onderzoeken naar het presterend vermogen van de veiligheidsregio's. Vanaf de eerste systematische doorlichtingen, door middel van de Algemene Doorlichting Rampenbestrijding (ADR) begin 2003, gebeurt dit op basis van deze onderwerpen. Daarna, tijdens de onderzoeksperiode van de Staat van de Rampenbestrijding 2010, zijn alle veiligheidsregio's wederom uitvoerig doorgelicht toen duidelijk werd dat deze onderwerpen deel zouden gaan uitmaken van het

Bvr. Op basis van de uitkomsten van praktijktoetsen is toen een nulmeting uitgevoerd. Met het in werking treden van de Wvr en het Bvr op 1 oktober 2010 is gekozen voor een andere methode om de operationele prestaties van de veiligheidsregio's in beeld te brengen. Uitgangspunt hierbij is dat de verantwoordelijkheid voor het aanleveren van gegevens bij de veiligheidsregio's ligt.

De methode van toezicht bestaat nu uit twee delen: informatie uit (zelf)evaluaties van oefeningen en incidenten en een ondersteunende documentstudie.

Om de veiligheidsregio's te faciliteren bij het aanleveren van informatie is door de Inspectie een Zelfevaluatie-instrument (ZEI) ontwikkeld⁵⁶. Door middel van dit instrument kunnen veiligheidsregio's de jaarlijks te organiseren systeem oefening zelf evalueren en als input aanleveren voor de Staat van de Rampenbestrijding. Het ZEI is daarnaast een middel om incidenten te evalueren. Ook deze evaluaties kunnen dienen als input. In bijlage IV en V is een overzicht opgenomen van incidenten en oefeningen die zijn benut voor deze Staat van de Rampenbestrijding.

Op basis van deze werkwijze hebben de meeste veiligheidsregio's evaluatierapporten opgesteld van systeem oefeningen en/of incidenten. Na ontvangst van de rapporten is de informatie, voordat deze werd overgenomen door de Inspectie, gevalideerd. Op basis van de in de periode maart 2010 tot 1 oktober 2012 aangeleverde informatie zijn de veiligheidsregio's vervolgens beoordeeld op de mate waarin zij voldoen aan de wet- en regelgeving. De verzamelde gegevens zijn veelal gebaseerd op één incident of oefening per regio. Het zijn daarmee momentopnamen. De resultaten kunnen daarom alleen indicatief worden gebruikt: ze geven een gedegen beeld van het totaal, maar geen absoluut beeld. In de volgende paragrafen worden de operationele prestaties beschreven waarbij de indeling van hoofdstuk 2 van het Bvr wordt gevolgd.

56 Zie ook www.ivenj.nl/onderwerpen/rampenbestrijding/.



Organisatie

1.1 Algemeen

De wetgever schrijft de inrichting van de rampenbestrijding en crisisbeheersing op regionaal niveau dwingend voor. In de Wvr zijn de beheersmatige verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de verschillende betrokken hulpdiensten en gemeenten helder en eenduidig geregeld. Dit dient de operationele en bestuurlijke slagkracht binnen de veiligheidsregio's te bevorderen. Met de gedetailleerde beschrijving van een uniforme inrichting van de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie in het Bvr worden vervolgens de voorwaarden geschapen om ook de samenwerking tussen veiligheidsregio's in de voorbereiding op en tijdens een daadwerkelijk incident beter mogelijk te maken.

Door de veiligheidsregio als uitgangspunt te nemen ligt in de wet de hoofdstructuur op regionaal niveau vast. De wetgever is echter minder uitgesproken over de inrichting op nationaal niveau en vooral met betrekking tot de inrichting van het koppelvlak waarlangs de afstemming tussen veiligheidsregio's en het nationale niveau dient plaats te vinden. De positie van het Nationaal Crisiscentrum (NCC) en het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC) ten opzichte van de veiligheidsregio's en de reikwijdte van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden op landelijk niveau zijn in de regelgeving niet duidelijk gekoppeld aan de regionale structuur.

1.2 Wettelijk kader en methode van toetsen

Wettelijk kader

De samenstelling van de hoofdstructuur in de verschillende onderdelen staat in het Bvr⁵⁷. Het Bvr geeft daarnaast per onderdeel aan welke functionarissen tot het onderdeel behoren en welke taken het onderdeel uitvoert⁵⁸.

Methode van toetsen

De organisatie van de rampenbestrijding is getoetst door de aanwezigheid van de vereiste onderdelen van de hoofdstructuur, de aanwezigheid van de functionarissen binnen die onderdelen en het door hen opstarten van de voorgeschreven rampbestrijdingsprocessen vast te stellen. Het toetsen van de operationele prestaties van de veiligheidsregio's is zowel gebaseerd op de evaluatierapporten van de door de veiligheidsregio's gehouden oefeningen als evaluaties van incidenten. Niet alle prestatienormen komen altijd in de oefeningen voor, waardoor deze ook niet kunnen worden getoetst. Zo is in meer dan de helft van de veiligheidsregio's geen sprake geweest van de daadwerkelijke opkomst van het Regionaal Beleids-team, waardoor er over de prestaties van deze teams geen conclusies zijn te verbinden.

1.3 Bevindingen

De onderstaande tabel bevat een overzicht van de aangetroffen regionale inrichting van de hoofdstructuur. Afwijkingen ten opzichte van het Bvr worden daarbij toegelicht. Het overzicht is gebaseerd op de beschrijving van de hoofdstructuur in de planvorming van de desbetreffende veiligheidsregio's.

⁵⁷ Artikel 2.1.1 Bvr.

⁵⁸ Artikel 2.1.2 tot en met 2.1.5 Bvr en voor de samenstelling van het RBT artikel 39 lid 2 Wvr.

| Inrichting hoofdstructuur | |
|---|--|
| Gemeenschappelijke meldkamer | Bijzonderheden: |
| <ul style="list-style-type: none"> In 23 veiligheidsregio's maakt de meldkamer, conform het Bvr, deel uit van de hoofdstructuur. | <ul style="list-style-type: none"> In 1 veiligheidsregio is wel sprake van een gemeenschappelijke meldkamer, maar deze is in de planmatige beschrijvingen niet opgenomen in de hoofdstructuur. In de regio Amsterdam-Amstelland wordt gewerkt aan de inrichting van een regionale meldkamer. In de regio Zaanstreek-Waterland is wel sprake van colocatie van de brandweer en politietaken. Voor de ambulancezorg wordt gebruik gemaakt van de meldkamer in Amsterdam-Amstelland. De vereiste colocatie op regionaal niveau is een minimumvereiste. In Noord Nederland en in Oost Nederland zijn meldkamers ingericht die bovenregionaal optreden. |
| Commando Plaats Incident | Bijzonderheden: |
| <ul style="list-style-type: none"> In 22 veiligheidsregio's kent het CoPI de voorgeschreven samenstelling. | <ul style="list-style-type: none"> 3 veiligheidsregio's beschikken niet over een informatiemanager in het CoPI. |
| Coördinerend CoPI | Bijzonderheden: |
| <ul style="list-style-type: none"> In 4 veiligheidsregio's is een coördinerend CoPI ingericht conform Bvr. | <ul style="list-style-type: none"> De andere veiligheidsregio's voorzien in een vervangende structuur, waarbij de coördinatie meestal belegd is bij het ROT. |
| Tbz | Bijzonderheden: Afwijkingen bij incidenten en oefeningen ten opzichte van eigen planvorming: |
| <ul style="list-style-type: none"> In 20 veiligheidsregio's maakt het Tbz deel uit van de hoofdstructuur. In 6 veiligheidsregio's is de samenstelling van het Tbz conform het Bvr. In 3 veiligheidsregio's worden de gemeentelijke actiecentra aangestuurd door de stafsectie bevolkingszorg in het ROT. In 1 veiligheidsregio is een regionaal Tbz ingericht. In 1 veiligheidsregio is het team op een andere wijze in de hoofdstructuur ingepast. In 5 veiligheidsregio's worden de gemeentelijke processen op een enkel onderdeel niet volgens de basisvereisten georganiseerd. Het betreft hier bijvoorbeeld de voorlichting aan de bevolking, dat in drie veiligheidsregio's is belegd bij een regionaal actiecentrum. | <ul style="list-style-type: none"> In 8 veiligheidsregio's ontbreekt de informatie-manager in het Tbz. In 15 veiligheidsregio's is geen coördinator voorlichting aanwezig (in drie veiligheidsregio's is dat conform de eigen planvorming). |

Inrichting hoofdstructuur (vervolg)

| | |
|---|---|
| <p>Regionaal Operationeel Team</p> <ul style="list-style-type: none"> • 23 veiligheidsregio's beschikken over een ROT. • In de regio Amsterdam-Amstelland is het ROT vervangen door een Interface. De interface richt zich op de bestuurlijke voorbereiding voor het beleidsteam. Het CoPI richt zich op het effectgebied. • In de regio Drenthe is het ROT in de acute fase uit de hoofdstructuur gelaten. De actieteams worden decentraal georganiseerd onder aansturing van de Operationeel Leider, die zich in het beleidsteam bevindt. Bij een dreiging waarin gepland kan worden opgeschaald, komt er wel een ROT bijeen dat in een daarop volgende warme fase als zodanig blijft functioneren. | <p>Bijzonderheden:</p> |
| <p>Gemeentelijk Beleidsteam</p> <ul style="list-style-type: none"> • 25 veiligheidsregio's beschikken over een GBT. • In de regio Noord-Holland-Noord zijn in de planvorming de functies van leidinggevend van de brandweer, GHOR, politie en bevolkingszorg in het GBT belegd bij 1 persoon. | <p>Bijzonderheden: Afwijkingen bij incidenten en oefeningen ten opzichte van eigen planvorming:</p> <ul style="list-style-type: none"> • In 1 veiligheidsregio ontbreken de leidinggevenden van de brandweer en de politie. • In 1 veiligheidsregio ontbreekt de leidinggevende van de GHOR. |
| <p>Regionaal Beleidsteam</p> <ul style="list-style-type: none"> • In 25 veiligheidsregio's maakt het RBT deel uit van de hoofdstructuur. | <p>Bijzonderheden: Afwijkingen ten opzichte van eigen planvorming:</p> <ul style="list-style-type: none"> • In 11 veiligheidsregio's is de samenstelling van het RBT tijdens incidenten of oefeningen beoordeeld. Hierbij bleek • In 3 veiligheidsregio's de betrokken burgemeesters te ontbreken, en/of • In 3 veiligheidsregio's de HOVJ's, en/of • In 5 veiligheidsregio's de betrokken voorzitters waterschap. |

Hoofdstructuur

Wanneer het onderdeel 'coördinerend CoPI' buiten beschouwing wordt gelaten, hebben zeventien veiligheidsregio's de hoofdstructuur ingericht conform het Bvr. Met uitzondering van twee veiligheidsregio's, beschikken inmiddels alle veiligheidsregio's over een CoPI, een Tbz (al dan niet volgens de eisen van het Bvr of naar model van het referentiekader), een ROT, een GBT en een RBT.

De veiligheidsregio's Drenthe en Amsterdam-Amstelland kiezen bewust voor een afwijkende hoofdstructuur op grond van de overweging dat die beter aansluit op de regionale situatie. Maatwerk hierin is op zichzelf geen bezwaar, mits met omliggende veiligheidsregio's, het nationale niveau en externe organisaties voorzieningen worden getroffen die onduidelijkheden en knelpunten in de samenwerking voorkomen.

Meldkamer

In bijna alle veiligheidsregio's is inmiddels een gezamenlijke meldkamer gerealiseerd, waarin brandweer, politie en ambulancezorg zijn ondergebracht. De colocatie van de meldkamers is een eerste stap naar verdere integratie van de samenwerking tussen de drie diensten. In de paragraaf 'Alarmering' wordt nader op de prestaties van de meldkamers ingegaan.

Coördinerend CoPI

Het coördinerend CoPI is het enige onderdeel dat door het merendeel van de veiligheidsregio's niet is opgenomen in de hoofdstructuur. Vier veiligheidsregio's beschikken over een coördinerend CoPI, de andere veiligheidsregio's voorzien op een andere wijze in de coördinatie van het gelijktijdig optreden van meer dan één CoPI. Veelal is deze taak bij het ROT belegd. Het hebben van een alternatief zorgt ervoor dat het doel van het vereiste – zorgen voor coördinatie bij gelijktijdig optreden van meerdere gelijkwaardige eenheden in de hoofdstructuur – wel wordt bereikt. De vereiste vorm, dat de coördinatie bij één van de CoPI's dient te worden belegd, zou daarom ter discussie kunnen worden gesteld.

Team Bevolkingszorg

Met de inrichting van de Teams Bevolkingszorg in de regionale hoofdstructuur is voor de uitvoering van gemeentelijke processen de stap gemaakt van het lokale naar het regionale niveau. De inrichting is in de veiligheidsregio's niet eenduidig, doordat het landelijke Referentiekader Regionaal Crisisplan (RRCP) niet overeenkomt met de vereisten uit het Bvr. Op deze problematiek en op de prestaties van deze teams wordt in het hoofdstuk Gemeentelijke processen nader ingegaan. Daarnaast dient de coördinatie van de crisis-

communicatie in het Team Bevolkingszorg te zijn ondergebracht⁵⁹. Crisiscommunicatie is de afgelopen jaren in toenemende mate een onderwerp gebleken waar veiligheidsregio's zoeken naar een eigen, voor hun situatie meest optimale oplossing. Steeds vaker worden constructies aangetroffen waarbij de crisiscommunicatie als apart onderdeel van de hoofdstructuur is benoemd. Dit geeft de importantie weer die aan het onderwerp wordt gehecht. Tegelijkertijd laat de huidige wet- en regelgeving geen ruimte voor een dergelijke afwijkende inbedding.

Regionaal Beleidsteam

Een punt van aandacht is de verplichte samenstelling van een Regionaal Beleidsteam (RBT)⁶⁰. Een RBT dient tot stand te komen wanneer sprake is van een ramp of crisis waarbij meerdere gemeenten zijn betrokken of kunnen worden betrokken. De burgemeesters van deze gemeenten dienen plaats te nemen in het RBT. De Wvr laat, anders dan bij ontstentenis van de burgemeester, geen ruimte voor de mogelijkheid dat een burgemeester zich door een locoburgemeester laat vertegenwoordigen. Dit betekent dat de burgemeester, in een tijd dat in toenemende mate van hem of haar wordt gevraagd om in het kader van de crisiscommunicatie duiding te geven aan en zichtbaar te zijn voor de getroffen burgers, de gemeente dient te verlaten en zich daarmee op afstand plaatst.

Tijdens de incidenten en oefeningen die zijn geanalyseerd en waarbij sprake was van een GRIP-4 situatie leidde dit zonder uitzondering tot problemen. In een aantal situaties betekende dit dat burgemeesters niet bereid waren om deel te nemen aan het RBT.

Daarnaast werden constructies toegepast waarin sprake was van een GBT naast een RBT dan wel van locoburgemeesters die in het RBT plaatsnamen of de voorzittersrol op zich namen van het gelijktijdige GBT. Uitgangspunt van de wetgever is de bestuurlijke borging binnen een beleidsteam. De huidige dwingende vorm maakt dat bestuurders, naar eigen zeggen hieraan onvoldoende eigen invulling kunnen geven.

Teamsamenstelling

In de samenstelling van de teams valt op dat de aanwezigheid van een informatiemanager in het CoPI en de mogelijkheid om bij diens afwezigheid binnen het team toch in de functionaliteit informatiemanagement te kunnen voorzien, aanzienlijk zijn verbeterd. Ook in het ROT is de Sectie Informatiemanagement inmiddels gemeengoed, maar in de Teams Bevolkingszorg blijft deze functionaliteit nog achter. In de paragraaf 'Informatiemanagement' wordt hierop nader ingegaan. Verder valt op dat in het merendeel van de Teams Bevolkingszorg geen voorlichtingsfunctionaris aanwezig is.

⁵⁹ Artikel 2.1.3 lid 1 Bvr.

⁶⁰ Artikel 39 Wvr.

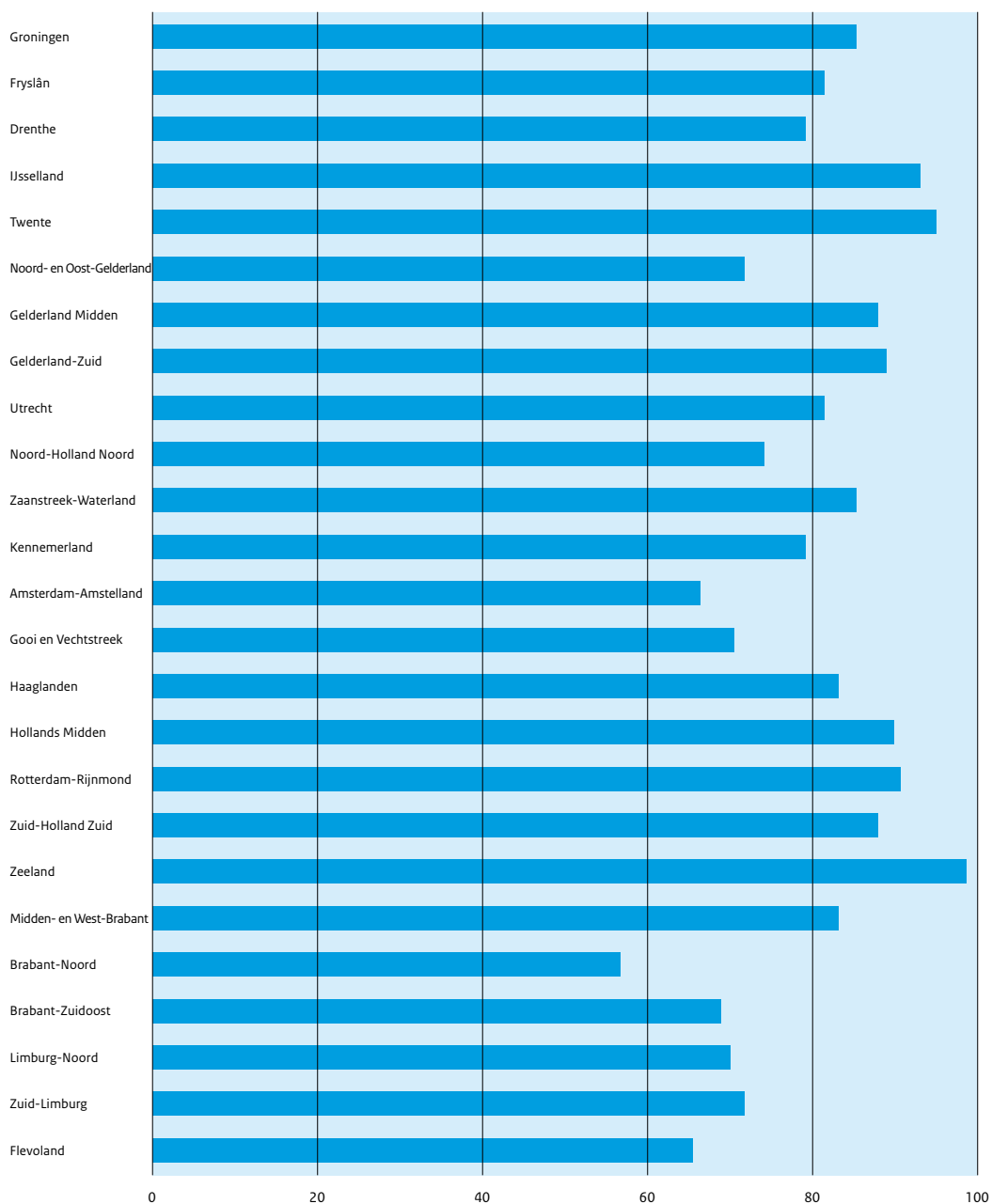
Teamoptreden

Met betrekking tot de taakuitvoering van het CoPI en het ROT valt de positie van de ontkleurd leider op. De term heeft betrekking op de multidisciplinaire voorzitter van het team. Voorheen was de leider van een CoPI of ROT een monodisciplinaire operationeel leidinggevende met veelal een brandweerachtergrond. Het ontkleurd leiderschap haalt de dubbelrol weg bij de voorzitter, zodat deze zich volledig kan richten op het verloop van het multidisciplinaire functioneren van het team en de afstemming met andere teams binnen de hoofdstructuur. In de praktijk blijkt het optreden van de voorzitter nog regelmatig te worden gedomineerd door de eigen monodisciplinaire herkomst.

De teams in de hoofdstructuur vormen een keten binnen de bestrijding van een ramp of crisis. De wetgever heeft daarom het over en weer adviseren dwingend opgelegd⁶¹. Het adviseren over de aanpak en bestrijding van het incident vindt echter nog maar beperkt plaats. Voor alle teams geldt, dat invulling van de adviesrol nog aandacht behoeft. Het contact tussen het Team Bevolkingszorg en het ROT is hierbinnen nog meer nadrukkelijk een aandachtspunt. Daarentegen blijkt het onderling, binnen de teams, multidisciplinair delen van informatie en afstemmen van de beeldvorming meer algemeen plaats te vinden.

61 Artikel 2.1.2 lid 2, artikel 2.1.3 lid 2 en artikel 2.1.4 lid 2 Bvr.

Diagram organisatie (Indicatoren: inrichting hoofdstructuur, teamsamenstelling)



2

Alarmeren

2.1 Algemeen

Het doel van alarmeren is om eenheden en teams die zijn belast met de bestrijding van het incident of van de ramp, binnen een zo kort mogelijke tijd te activeren en naar de juiste locatie te sturen. De rol van de regionale meldkamer is cruciaal bij het alarmeren van de hoofdstructuur. De meldkamerstructuur dient zich, vanuit de dagelijkse werkzaamheden aan te passen naar een organisatie die eenhoofdig wordt aangestuurd. Wanneer op basis van de eigen regionale criteria aan de voorwaarden is voldaan om grootschalig te alarmeren, moet deze keten direct worden geactiveerd. Omdat tijd een cruciale factor bij de alarmering is, benoemt de wetgever een tijdsbestek van twee minuten waarbinnen de alarmering van de benodigde functionarissen dient te beginnen.

Om de gealarmeerde functionarissen ook zo snel mogelijk te voorzien van de noodzakelijke informatie verbindt de wetgever deze informatietaak aan het proces alarmeren en voegt daaraan een tijdslimiet toe van vijf minuten nadat duidelijk is geworden dat aan de criteria voor grootschalig alarmeren is voldaan.

Ontwikkelingen

Het proces alarmering wordt uitgevoerd in de regionale meldkamers. Al enige tijd is sprake van schaalvergroting van de meldkamers. Een aantal veiligheidsregio's heeft hun meldkamers gefuseerd. Zo hebben de veiligheidsregio's IJsselland en Noord- en Oost-Gelderland, alsmede de veiligheidsregio's Groningen, Fryslân en Drenthe een gemeenschappelijke meldkamer. Andere veiligheidsregio's zijn nog bezig met het proces van samenvoegen. Het gaat hier om de veiligheidsregio's Haaglanden en Hollands-Midden, Gooi en Vechtstreek, Flevoland en mogelijk op termijn Utrecht en de regio's Rotterdam-Rijnmond en Zuid-Holland Zuid.

De minister van Veiligheid en Justitie heeft het voornemen uitgesproken om te komen tot tien meldkamerlocaties en heeft kenbaar gemaakt te streven naar één landelijke meldkamerorganisatie met drie locaties.

2.2 Wettelijk kader en methode van toetsen

Criteria voor grootschalige alarmering⁶²

Veiligheidsregio's moeten beschikken over een bestuurlijk vastgesteld document, waarin de criteria voor grootschalige alarmering zijn beschreven. Daarnaast dient de meldkamer expliciet de bevoegdheid te hebben gekregen om op basis van deze criteria zelfstandig over te gaan tot grootschalige alarmering.

Eenhoofdige leiding meldkamer⁶³

Wanneer is voldaan aan de criteria voor grootschalige alarmering, dient de meldkamer onmiddellijk door één leidinggevende te worden aangestuurd. Onderzocht is of de meldkamer bij een dergelijke situatie daadwerkelijk wordt aangestuurd door één functionaris. Aansturen is door de Inspectie VenJ geoperationaliseerd in het brengen en halen van informatie, het bewaken van het opschalingsniveau en het stellen van prioriteiten.

Tijdige alarmering⁶⁴

In het Bvr is bepaald dat de regionale meldkamer binnen twee minuten nadat is voldaan aan de criteria voor grootschalig alarmeren, moet beginnen met de uitvoering van de alarmering. Dit geldt voor iedere keer dat is voldaan aan de criteria voor een volgend opschalingsniveau en het besluit daartoe is genomen. Het betreft hier zowel de alarmering van de operationele hoofdstructuur als het informeren van de betrokken bestuurder(s).

⁶² Artikel 2.2.1 Bvr.

⁶³ Artikel 2.2.2 lid 1 Bvr.

⁶⁴ Artikel 2.2.3 Bvr.

Compleet incidentbeeld binnen vijf minuten⁶⁵

Een tweede tijdgebonden prestatie-eis is dat de meldkamer, binnen vijf minuten nadat is voldaan aan de criteria voor onmiddellijk grootschalig alarmeren, op basis van de beschikbare informatie voorziet in een zo volledig mogelijke incidentbeschrijving. Deze informatie moet schriftelijk beschikbaar worden gesteld aan verschillende sleutelfunctionarissen.

Afhandeling overige meldingen⁶⁶

Het bestuur van de veiligheidsregio dient in overeenstemming met het regionaal college af te stemmen op welke wijze overige meldingen die geen verband houden met het incident worden afgehandeld. Onderzocht is of de besturen van de veiligheidsregio's een dergelijke werkwijze hebben beschreven en vastgesteld.

2.3 Bevindingen op basis van 23 meldkamers

| Meldkamers | |
|---|--|
| Criteria voor grootschalig alarmeren en mandatering van de meldkamer voor grootschalig alarmeren | Bijzonderheden: |
| <ul style="list-style-type: none">• 18 veiligheidsregio's voldoen aan het Bvr. | <ul style="list-style-type: none">• In 1 veiligheidsregio is het mandaat afgegeven, maar niet bestuurlijk vastgesteld.• In 1 veiligheidsregio zijn wel de criteria vastgesteld, maar is de meldkamer niet expliciet gemandateerd.• 5 veiligheidsregio's hebben geen of beperkt criteria benoemd. |
| Eenhoofdige leiding | Bijzonderheden: |
| <ul style="list-style-type: none">• 19 veiligheidsregio's hebben deze functie beschreven in regionale planvorming.• 16 veiligheidsregio's hebben voorzieningen getroffen waarbij de aanwezigheid van de functionaris is gearandeerd. | <ul style="list-style-type: none">• 2 veiligheidsregio's hebben vacatures in te vullen.• 4 veiligheidsregio's hebben de functie niet continu ingevuld.• 1 veiligheidsregio heeft de functie 's nachts niet geborgd.• 2 veiligheidsregio's kunnen vanwege het ontbreken van een gemeenschappelijke meldkamer niet aan deze bepaling voldoen. |

65 Artikel 2.2.4 Bvr.

66 Artikel 2.2.5 Bvr.

Meldkamers (vervolg)

| Taakuitvoering eenhoofdige leiding ⁶⁷ | Bijzonderheden: |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • In 18 veiligheidsregio's wordt het juiste opschalingsniveau gedeeld. • In 15 veiligheidsregio's haalt en brengt deze functionaris informatie. • In 15 veiligheidsregio's wordt door deze functionaris prioriteiten gesteld. | |
| Tijdige alarmering ⁶⁸ | Bijzonderheden: |
| <ul style="list-style-type: none"> • Bij 14 veiligheidsregio's start de alarmering binnen 2 minuten. • 18 veiligheidsregio's informeren de burgemeester of de voorzitter veiligheidsregio. • 21 veiligheidsregio's alarmeren overige functionarissen. | <ul style="list-style-type: none"> • In 6 gevallen niet tijdig. |
| Compleet beeld ⁶⁹ | Bijzonderheden: |
| <ul style="list-style-type: none"> • 15 veiligheidsregio's hebben een schriftelijke beschrijving van het incident beschikbaar en gedeeld. • 19 veiligheidsregio's hebben voorzien in een werkwijze voor de afhandeling van overige meldingen. | <ul style="list-style-type: none"> • In 2 veiligheidsregio's is de beschrijving wel beschikbaar, maar wordt deze niet gedeeld. • In 5 veiligheidsregio's komt de beschrijving later beschikbaar. • In 3 veiligheidsregio's wordt de beschrijving niet opgesteld. • In 7 van de 19 veiligheidsregio's is de beschrijving niet bestuurlijk vastgesteld. |

Criteria voor directe alarmering door de meldkamer

Een concrete beschrijving van de criteria waarbij de meldkamer overgaat tot grootschalig alarmeren is in twintig gevallen aangetroffen. In twee gevallen wordt niet volledig aan het regelingselement voldaan, maar is de meldkamer de facto gemandateerd. De criteria zijn aangetroffen in rampbestrijdingsplannen en in documenten waarin de impact van een trein- of verkeersincident wordt bepaald. Daarnaast zijn meldkamers soms expliciet bevoegd tot het opschalen naar GRIP-2 of hoger. In twee veiligheidsregio's is de meldkamer beperkt gemandateerd tot grootschalig alarmeren. In één regio is dit beperkt tot GRIP-1. In een andere regio is dit beperkt tot vooraf bepaalde scenario's. In drie veiligheidsregio's is de meldkamer in het geheel niet gemandateerd om over te gaan tot grootschalige alarmering en moet eerst contact worden gezocht met leidinggevendenden.

67 Van één regio zijn geen gegevens bekend.

68 Van één regio zijn geen gegevens bekend.

69 Van één regio zijn geen gegevens bekend.

Eenhoofdige leiding meldkamer

De meldkamer heeft bij alarmeren een centrale positie. De wetgever schrijft voor hoe de omschakeling van de meldkamer vanuit dagelijkse werkzaamheden naar een onderdeel van de crisisorganisatie dient te gebeuren. Een belangrijke verandering onder crisissomstandigheden is dat de aansturing van de meldkamer door één persoon dient te gebeuren⁷⁰. Hoewel veel veiligheidsregio's inmiddels over een calamiteitencoördinator (CaCo) beschikken is dit niet hetzelfde als eenhoofdige leiding. De CaCo blijkt zich vooral bezig te houden met het bewaken van het informatiemanagement en het afstemmen van het opschalingsniveau. Het aansturen van alle meldkamerprocessen, inclusief het verdelen van de capaciteit op werkvloer is niet aangetroffen. Hierdoor blijft de rol van de eenhoofdige leiding beperkt tot die van een informatiemanager. Het bewaken van de alarmering, waarbij wordt vastgesteld of alle functionarissen ook daadwerkelijk zijn bereikt en onderweg zijn vindt mede als gevolg hiervan bij geen enkele meldkamer plaats. Het ontbreken van functionarissen wordt daardoor pas met aanzienlijke vertraging, op de opkomstlocatie duidelijk.

Tijdige alarmering

De wettelijke normtijd van twee minuten heeft betrekking op het starten van de alarmering na elke verhoging van het opschalingsniveau. In veertien veiligheidsregio's start de meldkamer na elke ophoging de alarmering.

Uit het onderzoek blijkt dat het communiceren van het besluit tot opschaling naar GRIP-3 of GRIP-4 aan de meldkamer vaak zo lang duurt dat de normtijd van twee minuten niet kan worden behaald. De oorzaak voor het overschrijden van de normtijd ligt dan ook niet op de meldkamers, maar bij degene die het besluit aan de meldkamer moet communiceren.

Wanneer de norm wordt opgesplitst in het alarmeren van de operationele diensten tot en met GRIP-2 en gemeentelijke onderdelen vanaf GRIP-3, zijn nog eens zes veiligheidsregio's in staat om binnen twee minuten met de alarmering te starten. Hiermee voldoen 20 meldkamers aan de norm. De vier⁷¹ overige meldkamers zijn er niet in geslaagd om in alle gevallen, zowel voor de operationele als gemeentelijke onderdelen, de alarmering binnen twee minuten te starten⁷².

Hoewel de alarmering steeds vaker binnen de normtijd van twee minuten door de meldkamer wordt gestart blijkt dat de doorlooptijd van de alarmering, de tijdsduur tussen het begin van de alarmering en het voltooiën daarvan, in de praktijk tot dertig minuten kan oplopen. Uit het onderzoek blijkt dat dit wordt veroorzaakt door onbekendheid met het technische systeem of door gebruik van een te beperkt aantal telefoonlijnen bij het gebruik

⁷⁰ Artikel 2.2.2 lid 1 Bvr.

⁷¹ Ten tijde van de toetsing is sprake van 24 meldkamers.

⁷² Van één regio zijn geen gegevens bekend.

van een alarmeringscomputer. Dit knelpunt doet zich vooral voor bij de veelal getrapte alarmering van gemeentelijke functionarissen en gemeentelijke teams.

De getraptheid bestaat eruit dat de meldkamer de alarmering start, waarna de alarmeringscomputer vervolgens belt naar de betreffende functionarissen met een vooraf ingesproken alarmeringsboodschap. De computer alarmeert een Ambtenaar Openbare Veiligheid (AOV) of procesverantwoordelijken, of start een alarmeringssysteem. De doorlooptijd van het alarmeren van deze functionarissen en teams wordt verlengd doordat niet in één keer, zoals wel het geval is bij het gebruik van pagers, alle functionarissen kunnen worden gealarmeerd.

Een variant hierop is dat de AOV de alarmeringscomputer start. Deze functionaris is dan al door de meldkamer gealarmeerd. In het geval dat de AOV de verdere alarmering van het gemeentelijke deel van de hoofdstructuur opstart, is het nagenoeg onmogelijk om nog aan de norm van alarmering binnen twee minuten te voldoen.

Uit het onderzoek blijkt dat dit verschil incidenteel oploopt tot een half uur. Dit heeft grote gevolgen voor het binnen de tijdsnorm behalen van de opschaling.

Het informeren van de betrokken burgemeester(s) of voorzitter van de veiligheidsregio heeft tot doel de betrokken bestuurders op de hoogte stellen van wat er in de betreffende gemeente aan de hand is. Wanneer dit tijdig wordt uitgevoerd, wordt de burgemeester in de gelegenheid gesteld om vanuit zijn/haar functie nadere maatregelen te nemen of ter plaatse te gaan om betrokkenheid te tonen naar de getroffen. In achttien veiligheidsregio's wordt de betrokken burgemeester of voorzitter tijdig gealarmeerd.

In Nederland zijn er nog altijd twee veiligheidsregio's waarbij geen sprake is van een geolokeerde meldkamer. Hierbij is, naast de vertraging in het communiceren van het opschalingsniveau, ook sprake van vertraging in uitvoering van de alarmering. In één geval wordt deze situatie in 2013 beëindigd. Over de andere meldkamer is geen informatie ontvangen waaruit blijkt dat deze situatie op korte termijn zal veranderen.

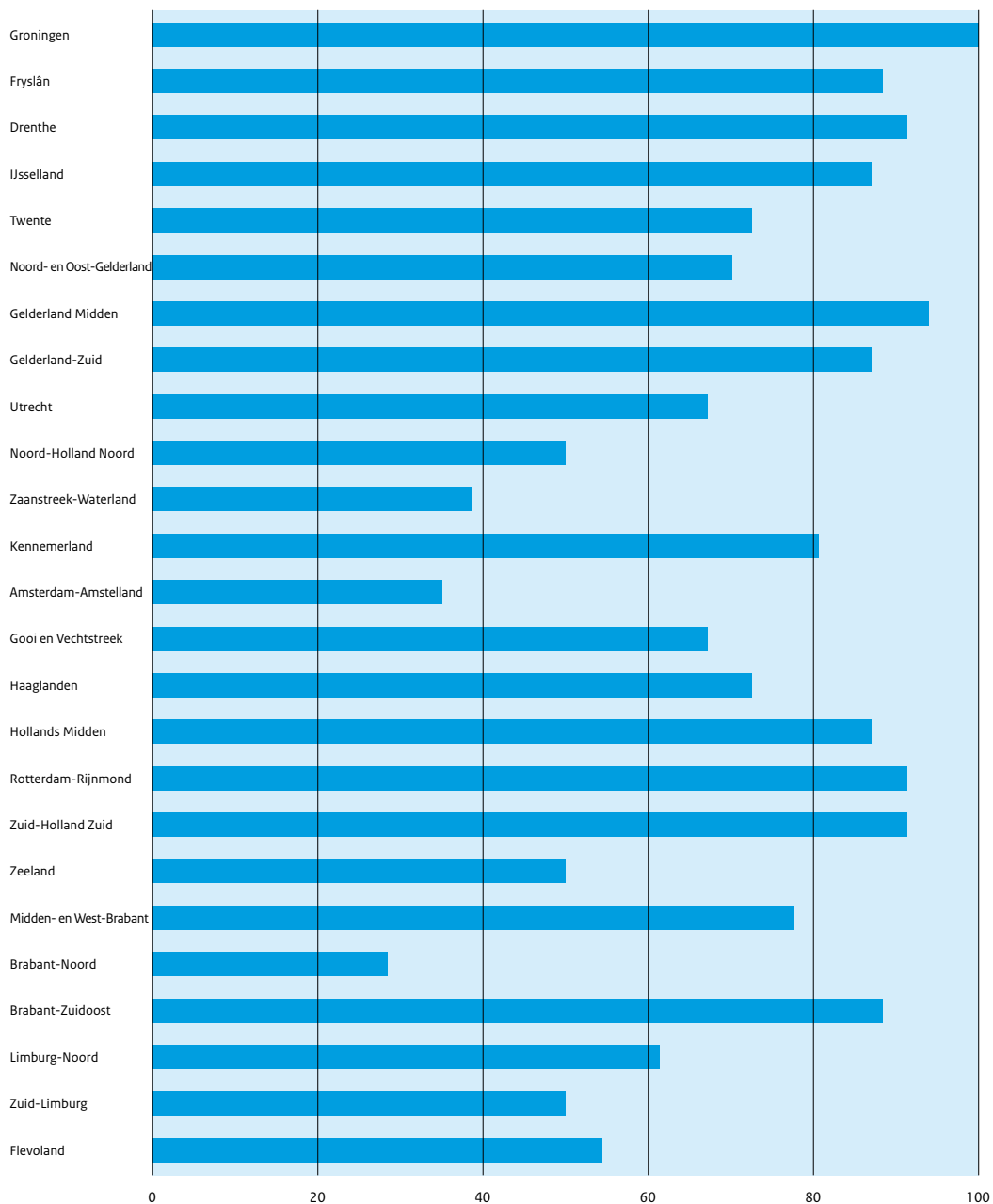
Compleet incident beeld binnen vijf minuten

Hoewel het incidentbeeld op de meldkamer na vijf minuten in het merendeel van de veiligheidsregio's beschikbaar is, vindt het doorgeven van dit beeld aan de gealarmeerde functionarissen niet altijd (tijdig) plaats. In vijf veiligheidsregio's komt het beeld later beschikbaar. In drie veiligheidsregio's is in het geheel geen beeld van het incident opgesteld.

Afhandeling overige meldingen

Negentien veiligheidsregio's hebben inmiddels afspraken gemaakt hoe meldingen die niet te maken hebben met de ramp of crisis worden afgehandeld. Echter, in zeven van deze veiligheidsregio's zijn deze afspraken niet, zoals de wetgever vraagt, vastgesteld door het bestuur van de veiligheidsregio.

Diagram alarmeren (Indicatoren: criteria grootschalig alarmeren, eenhoofdige leiding meldkamer, alarmering binnen twee minuten, meldkamerbeeld binnen vijf minuten)



3

Opschalen

3.1 Algemeen

Het doel van opschalen is om tijdig de juiste teams, mensen en middelen beschikbaar te hebben voor de rampenbestrijding in de acute fase. Opschalen heeft betrekking op een gecoördineerde opkomst van de benodigde teams, de personele bezetting van de teams en de bijbehorende middelen.

Een ramp of crisis vraagt om een goed afgestemde multidisciplinaire aanpak. De opgeroepen onderdelen vormen samen de structuur waarmee de ramp of crisis kan worden bestreden. Hierbij geldt een grote mate van onderlinge afhankelijkheid op bijvoorbeeld de informatiepositie, maar ook de feitelijke uitvoering tussen de verschillende onderdelen. De totale structuur kan pas optimaal functioneren wanneer alle noodzakelijke onderdelen

operationeel zijn. Snelheid van opschalen is daarmee van groot belang. De wetgever heeft daarom in het Bvr de opkomsttijden voor de afzonderlijke teams binnen de hoofdstructuur vastgelegd. De snelheid waarmee het proces alarmeren wordt doorlopen is van grote invloed op het opschalen. De wetgever stelt daarom niet langer dat het opschalen aanvangt na alarmeren, maar nadat duidelijk is geworden dat is voldaan aan de criteria voor groot-schalige alarmering⁷³.

Zowel in de Wvr als in het Bvr zijn uitsluitend eisen opgenomen voor teams en functionarissen op regionaal niveau. Naar aanleiding van de brand bij Chemie-Pack in Moerdijk is opnieuw de behoefte gebleken om de mate waarin en de onderwerpen waarop de rijks-crisisstructuur de sturing overneemt te concretiseren naar een opschalingsmodel dat het regionale niveau overstijgt, in de wandelgangen ook wel het GRIP-5 model genoemd. In juni 2012 heeft de Bestuurlijke werkgroep bovenregionale samenwerking mede hierover advies uitgebracht aan de minister van Veiligheid en Justitie.

3.2 Wettelijk kader en methode van toetsen

Het Bvr bevat de normtijden van teams en functionarissen binnen de operationele hoofdstructuur⁷⁴. De wetgever gaat er in het Bvr van uit dat een team moet opkomen in de samenstelling zoals in de artikelen 2.1.2 tot en met 2.1.5 is aangegeven. De eis is daarmee een randvoorwaarde.

In onderstaande tabel is de tijdslijmiet weergegeven waarbinnen team(onderdelen) dienen te starten met hun werkzaamheden.

| Team(onderdeel) | 30' | 40' | 45' | 60' | 90' |
|-----------------------------------|-----|-----|-----|-----|-----|
| CoPI | X | | | | |
| Kernleden ROT ⁷⁵ | | | X | | |
| Voorlichtingsfunctionaris ROT | X | | | | |
| Hoofd sectie informatiemanagement | X | | | | |
| Sectie informatiemanagement | | X | | | |
| Overige secties ROT | | | | X | |
| GBT | | | | X | |
| Team bevolkingszorg | | | | | X |
| Coördinator voorlichting Tbz | X | | | | |

⁷³ Artikel 2.3.1 Bvr.

⁷⁴ Artikel 2.3.1 a tot en met g Bvr.

⁷⁵ De kernleden van het ROT zijn de leider ROT en de hoofden van de secties brandweer, GHOR, politie en bevolkingszorg.

Omdat in een tijdperk van toenemende technische mogelijkheden een functionaris niet direct fysiek op een opkomstlocatie aanwezig hoeft te zijn om een bijdrage te kunnen leveren, hanteert de wetgever niet de term opkomst maar het binnen de gestelde tijd beginnen met de werkzaamheden. Deze formulering wordt in de praktijk verschillend uitgelegd. In een aantal veiligheidsregio's hanteert men het moment van vertrek na alarmering van een functionaris als het begin met de uitvoering van zijn taken, vanuit de praktische vaststelling dat functionarissen 'aanrijdend' starten met hun werkzaamheden, bijvoorbeeld door telefonisch contact met elkaar te zoeken en eerste acties uit te zetten. Uit de waarnemingen tijdens dit onderzoek blijkt echter dat deze functionarissen dan vrijwel uitsluitend monodisciplinaire activiteiten ondernemen. Wanneer er al sprake is van multidisciplinaire activiteiten dan vinden deze uitsluitend bilateraal plaats.

De normtijden zijn daarom getoetst en voldoende bevonden wanneer functionarissen waarvoor in het besluit normtijden zijn opgenomen, zijn begonnen met de uitvoering van de taken alvorens te zijn aangekomen of, wanneer zij indien van het voorgaande geen sprake is, op de opgegeven plaats van bestemming zijn aangekomen. Voor teams geldt dit wanneer zij binnen deze tijden compleet zijn opgekomen en/of zodanig compleet zijn dat de belangen van alle diensten/organisaties worden behartigd. Aanvullend kunnen de monodisciplinaire functies binnen de teams alleen door vertegenwoordigers van dezelfde organisatie tijdelijk worden waargenomen. Uitzondering is de voorzitter van het betreffende team, deze dient immers ontkleurd te zijn.

Op basis van de eisen uit het Bvr zijn de onderzoeksresultaten gebaseerd op de normtijden voor het complete team of op de functionarissen als zij in het besluit apart worden genoemd. Noch de Wvr noch het Bvr (en de bijbehorende toelichtingen) geven aan wat onder een tijdige opkomst van het RBT moet worden verstaan. In het verleden is ten aanzien van het RBT steeds een maximale opkomsttijd van 90 minuten na alarmering gehanteerd.

Voor deze rapportage is onderzocht binnen welke tijd de gealarmeerde teams en functionarissen in het betreffende onderdeel van de hoofdstructuur zijn begonnen met de uitvoering van hun taken. Hierbij is uitgegaan van die functionarissen die op basis van het Bvr zouden moeten opkomen⁷⁶. Uit de gegevens van de veiligheidsregio's blijkt dat in alle veiligheidsregio's de in de plannen genoemde opkomsttijden in overeenstemming zijn gebracht met de vereisten uit het Bvr.

Bij de voor dit onderzoek gebruikte incidenten en oefeningen zijn de (functionarissen van de) verschillende onderdelen na alarmering daadwerkelijk opgekomen. De vastgelegde opkomsttijden geven daarmee een beeld van de operationele prestaties van de veiligheids-

76 In de paragraaf 'Organisatie' is beschreven of de regionale samenstelling in de planvorming voldoet aan het Bvr.

regio's⁷⁷. Vervolgens is onderzocht of de opgekomen functionarissen ook direct starten met hun werkzaamheden.

De verzamelde gegevens zijn gebaseerd op één incident of oefening per regio. Het zijn daarmee momentopnamen⁷⁸.

3.3 Bevindingen

In de volgende tabel is het aantal veiligheidsregio's weergegeven waar de teams of functionarissen binnen de gestelde normtijd zijn begonnen met het uitvoeren van hun taken. De differentiatie in opkomsttijden voor het ROT is dezelfde die in het Bvr wordt gehanteerd. De achterliggende gedachte is dat een ROT zonder een functionerend informatiemanagement haar taak niet kan uitoefenen⁷⁹. De aantallen zijn afgezet tegenover de gegevens uit de Staat van de Rampenbestrijding 2010.

| Overzicht opkomsttijden (binnen de gestelde normtijd beginnen met het uitvoeren van taken) | 2010 | 2013 |
|--|------|------|
| CoPI | 10 | 14 |
| Kernleden ROT ⁸⁰ | 16 | 16 |
| Voorlichtingsfunctionaris ROT | 7 | 11 |
| Sectie informatiemanagement | 7 | 21 |
| Hoofd sectie informatiemanagement | 9 | 11 |
| Overige secties ROT | 13 | 20 |
| GBT | 14 | 22 |
| Team bevolkingszorg | 14 | 18 |
| Coördinator voorlichting Tbz | 3 | 11 |

Hoewel met betrekking tot de opkomst van functionarissen een duidelijke verbetering waarneembaar is vergeleken met de situatie begin 2010, is geen enkele veiligheidsregio in staat om de rampenbestrijdingsorganisatie volledig binnen de daarvoor geldende normtijden te laten opkomen.

77 Hierbij moet worden opgemerkt dat uit het oogpunt van veiligheid het gebruik van optische en geluidssignalen niet was toegestaan tijdens de oefeningen. Dit heeft in een enkel geval geleid tot een vertraging in de opkomsttijd door filevorming.

78 In twee gevallen (Noord- en Oost-Gelderland en Brabant-Noord) geven veiligheidsregio's aan niet in staat te zijn om gegevens over opkomsttijden aan te leveren, omdat de functionarissen zich niet ter plaatse (kunnen) melden en/of omdat er geen aanwezigheidsregistratie plaats vindt.

79 Nota van Toelichting Bvr artikel 2.3.1.

80 De kernleden van het ROT zijn de leider ROT en de hoofden van de secties brandweer, GHOR, politie en bevolkingszorg.

Sinds 2006⁸¹, en in alle verdere rapportages over de rampenbestrijding en crisisbeheersing, is het voldoen aan de opkomsttijden een aandachtspunt.

Wederom moet worden vastgesteld dat een groot aantal veiligheidsregio's niet voldoet aan de voorgeschreven normtijden voor de onderdelen van de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie. Zowel bij incidenten als tijdens de oefeningen komen individuele functionarissen en soms complete onderdelen niet binnen de gestelde normtijden op.

Ten opzichte van de Staat van de Rampenbestrijding 2010 vallen een aantal zaken op. In de eerste plaats blijkt dat vooral de veiligheidsregio's met een groot oppervlak nog steeds moeite hebben om te kunnen voldoen aan de in het Bvr opgenomen opkomsttijden. Dit geldt in gelijke mate voor veiligheidsregio's die zijn overgegaan tot gemeenschappelijke poolvorming ten behoeve van de bemensing van de hoofdstructuur. Als gevolg hiervan moeten sleutelfunctionarissen vaak grote reisafstanden afleggen, waardoor het niet mogelijk is om altijd binnen de normtijd te starten met de uitvoering van de werkzaamheden.

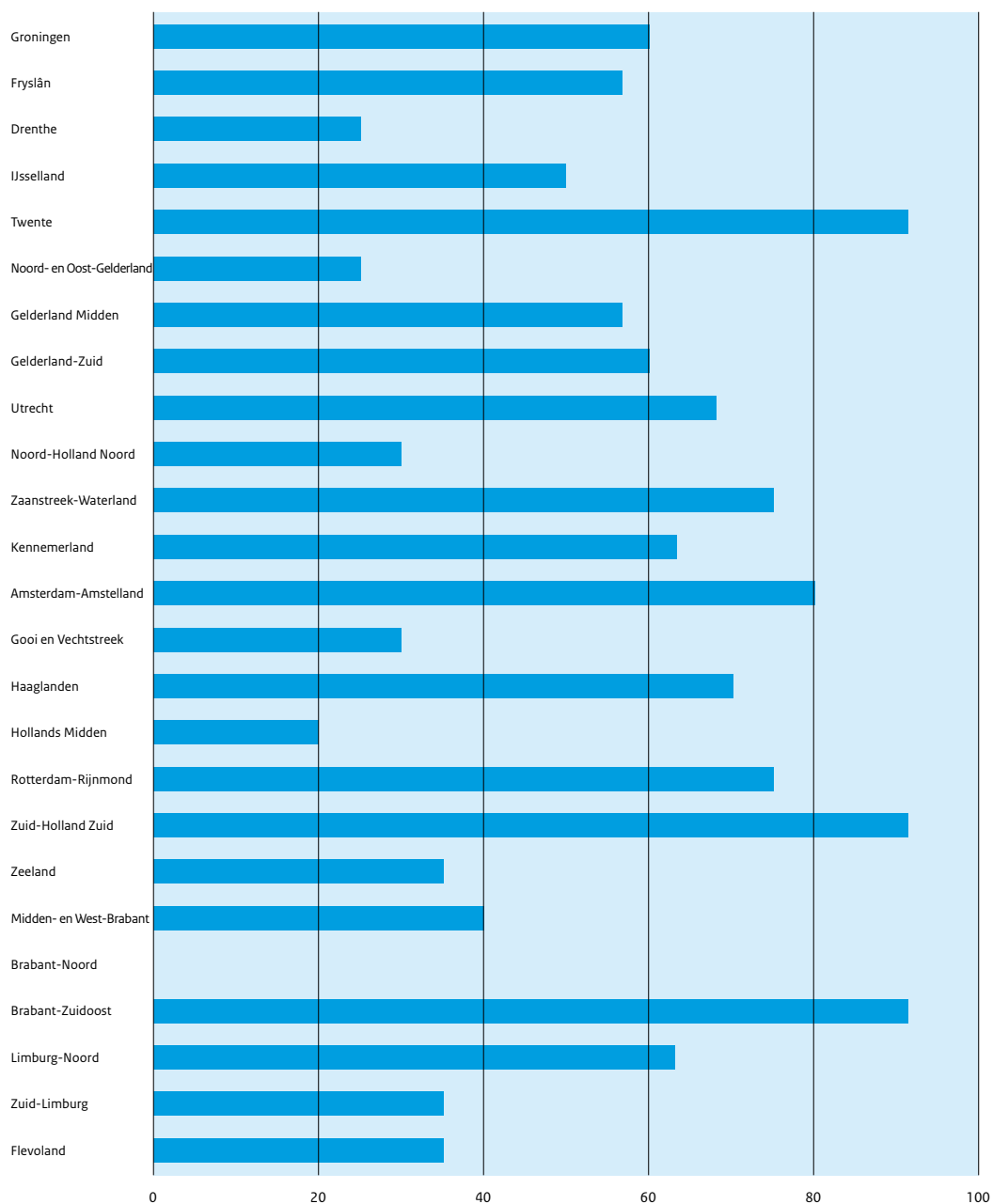
In de tweede plaats is de opkomst van de Sectie Informatiemanagement in het ROT aanzienlijk verbeterd. In de Staat van de Rampenbestrijding 2010 is geconstateerd dat de kortere opkomsttijden voor dit onderdeel nog niet in de regionale werkwijze waren opgenomen⁸². Destijds werd in slechts zeven gevallen binnen de norm begonnen met de werkzaamheden. Nu blijkt in twintig veiligheidsregio's binnen de norm te worden gestart.

Ten slotte blijken de voorlichtingsfunctionaris in het ROT en de functionaris die belast is met de coördinatie van de voorlichting in het Tbz slechts in elf gevallen binnen de normtijd te starten met de uitvoering van de taken.

81 Inspectie OOV: Algemene Doorlichting Rampenbestrijding, de stand van zaken 2003-2005.

82 In alle veiligheidsregio's zijn de functionarissen voor het informatiemanagement aangewezen en in piketten ondergebracht.

Diagram opschalen (Indicatoren: opkomsttijden, continuïteit hoofdstructuur)



4

Informatie- management

4.1 Algemeen

Informatiemanagement heeft tot doel om enerzijds alle informatie te verzamelen die nodig is voor de bestrijding van de ramp of crisis en anderzijds om ervoor te zorgen dat de verschillende teams van de benodigde informatie worden voorzien. Het is van belang dat daarbij alle relevante informatie beschikbaar is en dat de juiste informatie in de juiste vorm en op het juiste tijdstip voor het juiste team beschikbaar is. Goed informatiemanagement is een essentiële voorwaarde voor een goed functionerende crisisorganisatie.

De eisen die de wetgever stelt aan het informatiemanagement, zoals het kunnen delen van informatiebeelden en het samenstellen van een totaalbeeld, kunnen alleen via een netcentrische werkwijze worden gerealiseerd⁸³. Het netcentrisch werken gaat uit van een real time gemeenschappelijke informatieomgeving voor alle onderdelen van de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie.

⁸³ Nota van Toelichting Bvr.

De bepalingen in het Bvr die betrekking hebben op informatiemanagement richten zich enerzijds op de randvoorwaarden voor het inrichten van de werkwijze en anderzijds op de te leveren prestaties. Met het implementeren van het systeem en de beschikbaarheid van opgeleide functionarissen, is een regio er nog niet.

Naast het voldoen aan de randvoorwaarden dient een regio ook organisatorisch een verandering in de te hanteren werkwijze door te voeren waarbij informatie wordt bewerkt en daardoor geschikt wordt gemaakt voor de verschillende gebruikers. Het uitsluitend voldoen aan de randvoorwaarden garandeert dan ook niet dat de juiste informatie in de juiste vorm en op het juiste tijdstip bij het juiste team beschikbaar is.

4.2 Wettelijk kader en methode van toetsen

Organisatorische eisen

In hoofdstuk 2 van het Bvr beschrijft de wetgever elementen van de informatiestructuur. In de paragraaf 'Organisatie' zijn in dat kader in de onderdelen CoPI, ROT en het Tbz de informatiemanagers al genoemd. De informatiestromen lopen via deze functionarissen. Zij zorgen ervoor dat de informatie is geverifieerd, zo volledig mogelijk is en wordt vastgelegd in beelden⁸⁴. Zij dragen zorg voor de veredeling van de informatie, zodat deze vervolgens door de andere onderdelen kan worden gebruikt. De informatiemanager zorgt ervoor dat vraag en aanbod van informatie zowel horizontaal als verticaal op elkaar wordt afgestemd.

Prestatie-eisen

Het Bvr stelt een aantal prestatie-eisen aan de informatiebeelden. Centraal in de organisatie – in eerste instantie door de meldkamer en veelal daarna door het ROT – dient een totaalbeeld van het incident te worden bijgehouden. Daarnaast dient ieder onderdeel een eigen beeld van de situatie op te bouwen. Het totaalbeeld is gebaseerd op informatie uit de eigen beelden. Doordat dit plaatsvindt in een netcentrische omgeving kan ieder onderdeel op elk moment de beschikking hebben over de actuele informatie.

Het Bvr benoemt zeer gedetailleerd waar het totaalbeeld uit moet bestaan⁸⁵. Naast de hoofdkenmerken van het incident en algemene informatie, zoals de meteorologische gegevens, dient het totaalbeeld informatie op hoofdlijnen te bevatten over de effecten van het incident, de prognose van het verloop en de zwaartepunten in de bestrijding. Het totaalbeeld geeft daarmee de strategische richting aan voor de andere onderdelen en draagt bij aan samenhang in de bestrijding. Het bevat het beeld op hoofdlijnen over de stand van zaken op het rampterrein, de operationeel strategische besluiten, de beschikbaarheid van bijstandseenheden, de voortgang van de bestrijding en is daarmee essentieel voor de besluitvorming⁸⁶.

⁸⁴ Het eigen beeld per team: Artikel 2.4.2 Bvr en het totaalbeeld: Artikel 2.4.1 Bvr.

⁸⁵ Artikel 2.4.1 lid 2 Bvr.

⁸⁶ Nota van Toelichting artikel 2.4.1 Bvr.

De inhoud van het eigen beeld is, in vergelijking met het totaalbeeld, meer gericht op het tactisch en uitvoerend niveau. Het bevat gedetailleerde informatie over één bepaalde locatie of sector op het rampterrein, of over de bestrijdingsprocessen per discipline. Het eigen beeld is daardoor niet alleen de basis van, maar ook complementair aan, het totaalbeeld.

Ten slotte dienen gegevens nadat zij beschikbaar zijn, voor zover mogelijk geverifieerd, binnen tien minuten te worden verwerkt in het eigen beeld. De gegevens moeten langs geautomatiseerde weg kunnen worden gedeeld met andere onderdelen van de rampenbestrijdingsorganisatie en eventueel andere betrokken partners⁸⁷.

4.3 Bevindingen

| Informatiemanagement | |
|--|---|
| Element | Bijzonderheden: |
| <ul style="list-style-type: none"> • 24 veiligheidsregio's beschikken over de technische middelen van een netcentrisch systeem. | <ul style="list-style-type: none"> • 21 veiligheidsregio's maken gebruik van LCMS. • 3 veiligheidsregio's maken gebruik van een ander systeem, maar hebben het voornemen in 2013 over te gaan naar LCMS. • 1 veiligheidsregio wil in de toekomst een koppeling maken met LCMS. |
| Bijhouden totaalbeeld | Bijzonderheden: |
| <ul style="list-style-type: none"> • 22 van de 25 veiligheidsregio's hebben een voorziening getroffen voor het maken van een centraal totaalbeeld. • In 9 van de 24⁸⁸ veiligheidsregio's voert dit onderdeel deze taak uit tijdens het toetsmoment. | |
| Opbouw totaalbeeld ⁸⁹ | Bijzonderheden: |
| <ul style="list-style-type: none"> • In 11 veiligheidsregio's is de relevante informatie opgenomen in het totaalbeeld. • In 9 veiligheidsregio's is de informatie gegroepeerd per thema. | |
| Beschikbaar stellen totaalbeeld ⁹⁰ | Bijzonderheden: |
| <ul style="list-style-type: none"> • 21 veiligheidsregio's hanteren een netcentrisch werkwijze. • In 20 veiligheidsregio's zijn alle vereiste partijen aangesloten op het systeem. | |

87 Artikel 2.4.2 Bvr.

88 Van één veiligheidsregio zijn geen gegevens bekend.

89 Van één veiligheidsregio zijn geen gegevens bekend.

90 Van één veiligheidsregio zijn geen gegevens bekend.

| Informatiemanagement (vervolg) | |
|---|--|
| Bijhouden eigen beeld door teams^{91 92} | Bijzonderheden: |
| <ul style="list-style-type: none"> In 18 veiligheidsregio's houdt de meldkamer een eigen beeld bij. In 21 veiligheidsregio's houdt het CoPI een eigen beeld bij. In 8 veiligheidsregio's houdt het Tbz een eigen beeld bij. In 22 veiligheidsregio's houdt het ROT een eigen beeld bij. In 18 veiligheidsregio's kreeg het GBT het totaalbeeld ter beschikking. In 15 veiligheidsregio's baseerde het GBT de besluitenlijst op het totaalbeeld. In 8 veiligheidsregio's kreeg het RBT het totaalbeeld ter beschikking. In 5 veiligheidsregio's baseerde het RBT de besluitenlijst op het totaalbeeld. | <ul style="list-style-type: none"> In 2 gevallen ontving het RBT geen totaalbeeld. In 14 gevallen is dit element niet beoordeeld. In 2 van de 10 beoordeelde RBT's baseerde men de besluiten niet op het totaalbeeld. In 1 van de 10 beoordeelde RBT's is dit element niet getoetst. In 14 gevallen is dit element niet beoordeeld. |
| Inhoud eigen beeld^{93 94} | Bijzonderheden: |
| <ul style="list-style-type: none"> In 15 veiligheidsregio's voldoet het eigen beeld van de meldkamer aan de vereisten. In 20 veiligheidsregio's voldoet het eigen beeld van het CoPI aan de vereisten. In 18 veiligheidsregio's voldoet het eigen beeld van het ROT aan de vereisten. In 8 veiligheidsregio's voldoet het eigen beeld van het Tbz aan de vereisten. | |
| Binnen 10 minuten verwerkt/geverifieerd^{95 96} | Bijzonderheden: |
| <ul style="list-style-type: none"> In 19 veiligheidsregio's zijn deze gegevens binnen 10 minuten door de meldkamer geverifieerd. In 17 veiligheidsregio's zijn deze gegevens binnen 10 minuten door de meldkamer verwerkt. | |

91 Van één veiligheidsregio zijn geen gegevens bekend.

92 Gegevens over het Coördinerend commando bij meerdere CoPI's zijn in dit overzicht buiten beschouwing gelaten, omdat de meeste veiligheidsregio's deze voorziening bij het ROT hebben belegd.

93 Van één veiligheidsregio zijn geen gegevens bekend.

94 Gegevens over het Coördinerend commando bij meerdere CoPI's zijn in dit overzicht buiten beschouwing gelaten, omdat de meeste veiligheidsregio's deze voorziening bij het ROT hebben belegd.

95 Van één veiligheidsregio zijn geen gegevens bekend.

96 Gegevens over het Coördinerend commando bij meerdere CoPI's zijn in dit overzicht buiten beschouwing gelaten, omdat de meeste veiligheidsregio's deze voorziening bij het ROT hebben belegd.

| Informatiemanagement (vervolg) | |
|--|--|
| Binnen 10 minuten verwerkt/geverifieerd (vervolg) Bijzonderheden: | |
| <ul style="list-style-type: none"> • In 16 veiligheidsregio's zijn deze gegevens binnen 10 minuten door het CoPI geverifieerd. • In 15 veiligheidsregio's zijn de gegevens binnen 10 minuten door het CoPI verwerkt. | |
| <ul style="list-style-type: none"> • In 17 veiligheidsregio's zijn deze gegevens binnen 10 minuten door het ROT geverifieerd. • In 16 veiligheidsregio's zijn de gegevens binnen 10 minuten door het ROT verwerkt. | |
| <ul style="list-style-type: none"> • In 6 veiligheidsregio's zijn deze gegevens binnen 10 minuten door het Tbz geverifieerd. • In 5 veiligheidsregio's zijn de gegevens binnen 10 minuten door het Tbz verwerkt. | |
| Langs geautomatiseerde weg beschikbaar ^{97, 98} Bijzonderheden: | |
| <ul style="list-style-type: none"> • In 21 veiligheidsregio's stelt de meldkamer de gegevens langs geautomatiseerde weg beschikbaar. | |
| <ul style="list-style-type: none"> • In 23 veiligheidsregio's stelt het CoPI de gegevens langs geautomatiseerde weg beschikbaar. | |
| <ul style="list-style-type: none"> • In 23 veiligheidsregio's stelt het ROT de gegevens langs geautomatiseerde weg beschikbaar. | |
| <ul style="list-style-type: none"> • In 16 veiligheidsregio's stelt het Tbz de gegevens langs geautomatiseerde weg beschikbaar. | |
| <ul style="list-style-type: none"> • In 19 veiligheidsregio's heeft het GBT/RBT besluiten uitgezet. | |
| <ul style="list-style-type: none"> • In 16 veiligheidsregio's worden gegevens beschikbaar gesteld aan andere partijen. | |
| <ul style="list-style-type: none"> • In 20 veiligheidsregio's worden gegevens beschikbaar gesteld aan het onderdeel dat het totaalbeeld bijhoudt. | |
| Besluiten adviezen gebaseerd op actueel beeld ^{99, 100} Bijzonderheden: | |
| <ul style="list-style-type: none"> • In 13 veiligheidsregio's baseert de meldkamer besluiten, adviezen en opdrachten op het actuele beeld. | |
| <ul style="list-style-type: none"> • In 13 veiligheidsregio's baseert het CoPI besluiten, adviezen en opdrachten op het actuele beeld. | |

97 Van één veiligheidsregio zijn geen gegevens bekend.

98 Gegevens over het Coördinerend commando bij meerdere CoPI 's zijn in dit overzicht buiten beschouwing gelaten, omdat de meeste veiligheidsregio's deze voorziening bij het ROT hebben belegd.

99 Van één veiligheidsregio zijn geen gegevens bekend.

100 Gegevens over het Coördinerend commando bij meerdere CoPI 's zijn in dit overzicht buiten beschouwing gelaten, omdat de meeste veiligheidsregio's deze voorziening bij het ROT hebben belegd.

Informatiemanagement (vervolg)

| Besluiten adviezen gebaseerd op actueel beeld | Bijzonderheden: |
|--|-----------------|
| • In 13 veiligheidsregio's baseert het ROT besluiten, adviezen en opdrachten op het actuele beeld. | |
| • In 7 veiligheidsregio's baseert het Tbz besluiten, adviezen en opdrachten op het actuele beeld. | |
| • In 13 veiligheidsregio's baseert het GBT/RBT besluiten, adviezen en opdrachten op het actuele beeld. | |

Informatiemanagers maken niet in alle veiligheidsregio's standaard deel uit van alle onderdelen van de hoofdstructuur. Vooral de informatiemanager binnen het Tbz ontbreekt relatief vaak. Bij afwezigheid van een informatiemanager in het CoPI blijkt wel te worden voorzien in de functionaliteit van het informatiemanagement, doordat andere functionarissen de rol overnemen. Echter, uit het onderzoek blijkt dat vervolgens het verwerken van de informatie binnen de gestelde normtijd niet wordt gehaald. In alle veiligheidsregio's beschikt het ROT over een informatiemanager. In één regio is er echter niet voorzien in de daarbij behorende sectie informatiemanagement.

De wetgever geeft aan dat een totaalbeeld dient te worden bijgehouden. Het meest gangbaar is dat deze rol is belegd bij het ROT. Echter, bij een aantal veiligheidsregio's is het niet duidelijk welk team hiervoor verantwoordelijk is.

Het bijhouden van een totaalbeeld blijkt een knelpunt. Niet alle veiligheidsregio's stellen een totaalbeeld op. Daarnaast blijkt dat in de veiligheidsregio's waar wel een totaalbeeld wordt opgesteld, dit niet geheel voldoet aan de daaraan gestelde eisen¹⁰¹.

Dit speelt vooral bij het groeperen per thema, bijvoorbeeld het onderscheid tussen incident, hulpverlening, prognose en getroffen maatregelen. Daarnaast is geconstateerd dat niet in alle veiligheidsregio's het totaalbeeld compleet en actueel is.

Uit het onderzoek blijkt dat niet in alle veiligheidsregio's alle onderdelen van de hoofdstructuur zijn aangesloten op het netcentrisch systeem. Hierdoor kunnen die onderdelen de informatie niet raadplegen of wordt het delen van de informatie vertraagd met als gevolg verschillen in de informatiepositie per onderdeel.

Naast eisen waaruit het totaalbeeld moet bestaan is in het Bvr vastgelegd dat alle onderdelen van de operationele hoofdstructuur¹⁰² een eigen beeld bijhouden.

¹⁰¹ Artikel 2.4.1 lid 2 Bvr.

¹⁰² Artikel 2.4.2 lid 1 onderdeel a tot en met e Bvr: dit betreft de meldkamer, CoPI, coördinerend onderdeel, Tbz en ROT.

Uit het onderzoek blijkt dat ook het bijhouden van het eigen beeld per onderdeel een knelpunt is. Het Bvr hanteert de tijdsnorm¹⁰³ dat gegevens binnen tien minuten dienen te zijn verwerkt in het eigen beeld en voor zover mogelijk geverifieerd. Uit het onderzoek blijken sterke verschillen tussen de veiligheidsregio's over de mate waarin hieraan wordt voldaan. Ook hier blijkt dat vooral bij het Tbz dit onvoldoende gebeurt.

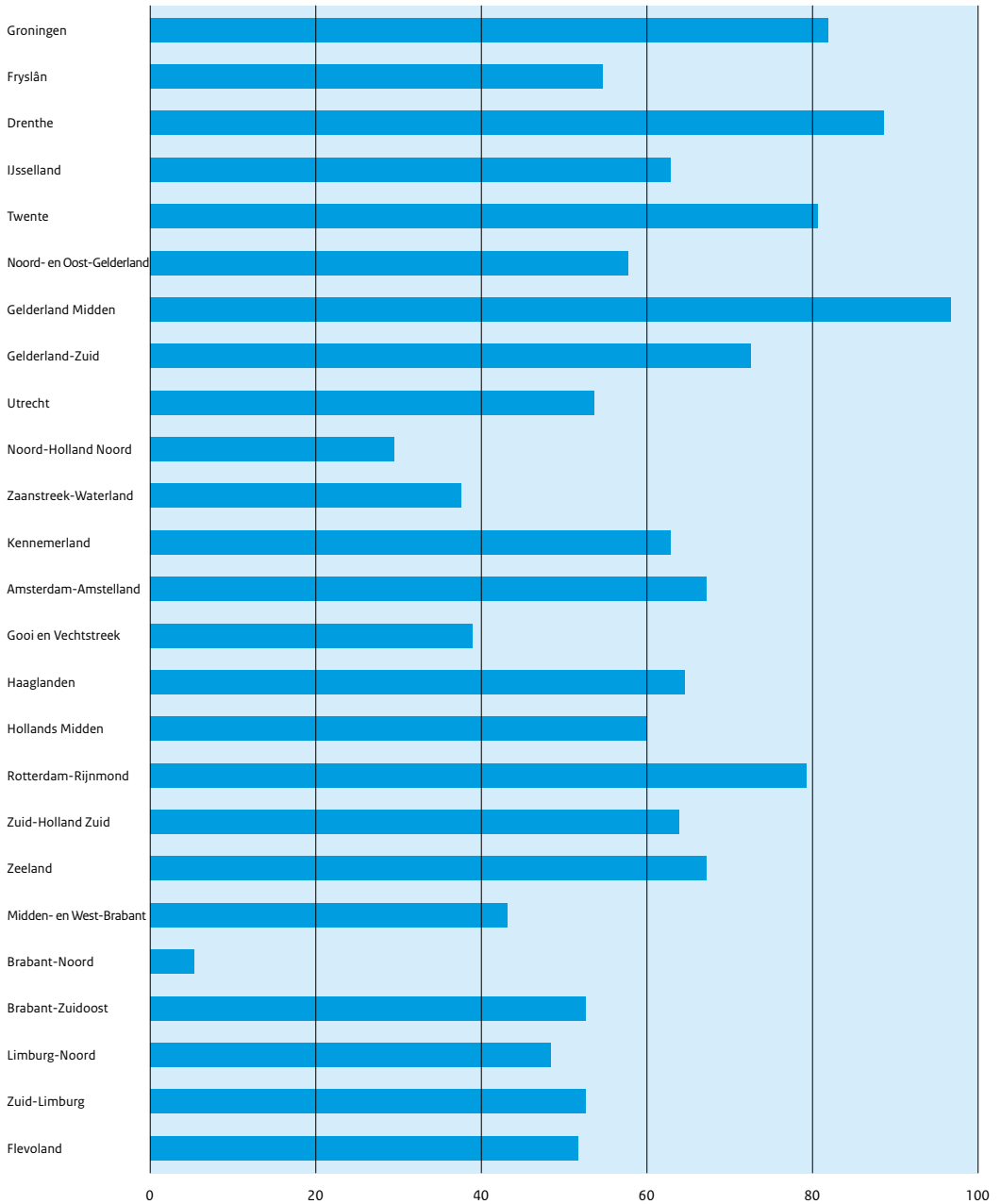
Het eigen beeld van de teamonderdelen vormt de basis voor het onderdeel dat het totaalbeeld opstelt en bijhoudt. Vastgesteld is dat in toenemende mate de eigen beelden worden gedeeld, waardoor een completer totaalbeeld tot stand kan komen.

Het actuele eigen beeld en actuele totaalbeeld vormt de basis om besluiten te nemen.

Uit het onderzoek blijkt dat in meerdere veiligheidsregio's in diverse teams acties worden uitgezet en besluiten worden genomen die niet zijn gebaseerd op het actuele (totaal)beeld.

¹⁰³ Artikel 2.4.2 lid 3 Bvr.

Diagram informatiemanagement (Indicatoren: totaalbeeld, eigen beeld, uitbrengen van advies)



5

Het onafgebroken functioneren van de hoofdstructuur

5.1 Algemeen

Een ramp of crisis is niet van het ene op het andere moment bezworen. Het kan zijn dat een rampenbestrijdings- of crisisbeheersingsorganisatie langere tijd moet functioneren. Daarom dienen veiligheidsregio's er zorg voor te dragen dat de hoofdstructuur gedurende een ramp of crisis onafgebroken kan functioneren.

5.2 Wettelijk kader en methode van toetsen

Het bestuur van de veiligheidsregio dient ervoor zorg te dragen dat de hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing in staat is gedurende een ramp of crisis onafgebroken te functioneren¹⁰⁴.

¹⁰⁴ Artikel 2.3.2 Bvr.

De continuïteit van de rampenbestrijdings- of crisisbeheersingsorganisatie is niet in de praktijk onderzocht. Dit zou een onevenredige belasting van de dagelijkse bedrijfsvoering van de veiligheidsregio's met zich mee hebben gebracht. Daarom is volstaan met een bureautoets waarbij de veiligheidsregio's zijn gevraagd een document te overleggen waaruit blijkt dat zij het onafgebroken functioneren van de hoofdstructuur kunnen garanderen.

5.3 Bevindingen

Dertien veiligheidsregio's hebben een document kunnen overleggen waaruit blijkt hoe de continuïteit van de hoofdstructuur bij een belasting langer dan acht uur wordt gegarandeerd. Het betreft vrijwel uitsluitend de continuïteit op basis van personele bezetting van de teams in de hoofdstructuur. In een enkel document blijft de beschrijving beperkt tot een opmerking dat een team zelf verantwoordelijk is voor de personele aflossing. Het merendeel van de veiligheidsregio's geeft desgevraagd aan dat de personele bezetting in voorkomende gevallen ad hoc zal worden ingevuld.

Het onafgebroken functioneren van de hoofdstructuur dient echter niet alleen over de personele bezetting te gaan. Uit het onderzoek blijkt dat bij veiligheidsregio's continuïteitsplannen in geval van uitval van de voor de crisisbeheersing vitale infrastructuur nog volop dienen te worden ontwikkeld. Zo blijkt uit het onderzoek naar de storing in het telecomknooppunt van KPN in Rotterdam¹⁰⁵ dat veiligheidsregio's zich onvoldoende bewust zijn van de gevolgen van de uitval van bijvoorbeeld communicatievoorzieningen.

Een positief voorbeeld hoe dit zou kunnen worden geregeld is de afspraak die de veiligheidsregio's Rotterdam-Rijnmond en Haaglanden door middel van een convenant hebben gemaakt over de meldkamers en het ROT.

In de Staat van de Rampenbestrijding 2010 werd geconstateerd dat geen enkele regio een document kon overleggen waaruit blijkt hoe de continuïteit van de hoofdstructuur kon worden gegarandeerd. Momenteel zijn negen veiligheidsregio's met de door hen zelf geschetste maatregelen in staat de continuïteit voldoende te kunnen borgen. Op dit punt is daarmee weliswaar vooruitgang geboekt, maar dit betekent wel dat zestien van de veiligheidsregio's hier niet aan blijken te kunnen voldoen. Wanneer er sprake is van een continuïteitsplan ontbreekt het aspect uitval van nutsvoorzieningen of vitale infrastructuur.

¹⁰⁵ Inspectie Veiligheid en Justitie en Agentschap Telecom; Storing telecommunicatienetwerk Waalhaven Rotterdam; juni 2010.

6

Conclusies

- Alle veiligheidsregio's beschikken over een hoofdstructuur. Twee veiligheidsregio's wijken significant af van datgene wat de wetgever hierover heeft bepaald en dienen nog voorzieningen te treffen om de interregionale samenwerking te kunnen garanderen. Veruit het merendeel van de veiligheidsregio's heeft in de uitvoering van de taken voor het coördinerend onderdeel bij meerdere CoPI's voor een andere oplossing gekozen dan het Bvr voorschrijft.
- Bij opschaling en alarmering worden niet alle normen behaald, waardoor knelpunten ontstaan in de tijdigheid van de alarmering en taakuitvoering. De vertraging in de opschaling wordt daarnaast mede veroorzaakt door langere aanrijtijden als gevolg van geografische factoren en regionale teamvorming.
- Hoewel veiligheidsregio's beschikken over een netcentrisch systeem is de bijbehorende werkwijze en inrichting van de organisatie niet overal volledig geïmplementeerd. Mede hierdoor en doordat de rol van de informatiemanager en eenhoofdige leiding op de meldkamer nog onvoldoende is geborgd, voldoet op dit moment nog geen enkele veiligheidsregio aan alle normen met betrekking tot informatiemanagement.
- Een derde van de veiligheidsregio's heeft een continuïteitsplan ten behoeve van het onafgebroken functioneren hoofdstructuur, echter de continuïteitsplannen richten zich op de personele capaciteit en niet op de continuïteit van de voor de crisisbeheersing vitale infrastructuur.

B4



Gemeentelijke processen

1

Algemeen

De gemeentelijke processen zijn de rampbestrijdingsprocessen waarvoor gemeenten de eindverantwoordelijkheid dragen en zijn in de wet- en regelgeving terug te vinden als de taken van het Tbz¹⁰⁶. Dit zijn het geven van voorlichting aan de bevolking, het voorzien in opvang en verzorging van de bevolking, het verzorgen van nazorg voor de bevolking, het registreren van slachtoffers, het registreren van schadegevallen en het adviseren van het ROT.

¹⁰⁶ Artikel 2.1.3 Bvr

2

Methode van toetsen gemeentelijke processen

De wetgever heeft geen eisen gesteld aan de wijze waarop de gemeentelijke processen moeten worden uitgevoerd.

Evaluaties van systeem oefeningen en incidentevaluaties vormen de basis van het onderzoek naar de kwaliteit van de gemeentelijke processen¹⁰⁷. Veel veiligheidsregio's toetsen de uitvoering van de gemeentelijke processen echter niet tijdens de systeem oefeningen. Hoewel men daardoor geen volledig beeld krijgt van wat men denkt te kunnen presteren bij een ramp of crisis, is men hiertoe ook niet verplicht. Ook bij evaluaties van incidenten wordt de uitvoering van de gemeentelijke processen vaak buiten beschouwing gelaten. In enkele gevallen is ten behoeve van dit onderzoek aanvullend een beperkte toetsing gedaan van bijvoorbeeld het actiecentrum Voorlichting of actiecentrum Communicatie.

¹⁰⁷ Zie bijlage VI voor een lijst van evaluaties die tot input van deze rapportage hebben gediend.

Het gevolg is dat, vergeleken met de voorgaande hoofdstukken, slechts beperkt gegevens voorhanden zijn over de prestaties van de gemeentelijke rampenbestrijdingsorganisatie. Een concrete en maatgevende toetsing op resultaten heeft daarmee niet kunnen plaatsvinden. Wel is het mogelijk om op basis van de beschikbare informatie uit de evaluaties van incidenten en oefeningen op hoofdlijnen een aantal bevindingen en ontwikkelingen te schetsen.

3

Bevindingen

De organisatie van de bevolkingszorg

In meerdere veiligheidsregio's is de rampenbestrijdingsorganisatie, in afwijking van het Bvr, vormgegeven conform de uitgangspunten van het Referentiekader Regionaal Crisisplan (RRCP). Het verschil tussen beide is dat op basis van het RRCP de gemeentelijke processen worden aangestuurd door de Sectie Bevolkingszorg als een onderdeel van het ROT. Op basis van het Bvr dient dit te gebeuren door een separaat Tbz. De gewenste landelijke uniformiteit, komt door het verschil tussen RRCP en Bvr niet tot stand. Echter, inhoudelijk blijkt ook de sectie bevolkingszorg in het ROT op basis van het RRCP te voorzien in de functionaliteiten en taken die voor het Tbz in het Bvr zijn benoemd.

In de praktijk hebben beide organisatievormen voor- en nadelen. Met een organisatievorm conform het RRCP worden de lijnen tot de uitvoering korter, aangezien de aansturing van de gemeentelijke processen rechtstreeks vanuit het ROT vorm krijgt. Met een organisatievorm conform het Bvr worden de gemeentelijke processen vanuit de gemeentelijke

organisatie aangestuurd, waardoor de controle op de uitvoering en de samenhang tussen de processen beter mogelijk is. De overeenkomst is dat beide organisatievormen maken dat er een specifiek team is aangewezen dat zorgdraagt voor de coördinatie en uitvoering van de gemeentelijke taken.

Uit het onderzoek blijken twee factoren van invloed op de aansturing vanuit het ROT op de gemeentelijke kolom.

In de eerste plaats is het ROT vaak op een andere locatie ondergebracht dan het Tbz of de actiecentra van de gemeentelijke processen. Dit blijkt veelal tot knelpunten in de onderlinge communicatie en informatie-uitwisseling te leiden. Bijvoorbeeld, omdat vanuit de gemeente de Sectie Bevolkingszorg telefonisch niet is te bereiken tijdens ROT-vergaderingen of omdat e-mails niet worden gelezen of naar onjuiste e-mailadressen worden gestuurd. In de praktijk wordt dan vaak teruggegrepen op de wijze van aansturing van voor de invoering van de Wvr: rechtstreeks door het GBT. Dit kan er vervolgens weer toe leiden dat er vanuit het ROT onvoldoende zicht is op de uitvoering van de gemeentelijke taken.

In de tweede plaats is het noodzakelijk dat (de Sectie Bevolkingszorg in) het ROT voldoende kennis heeft van de inhoud en uitvoering van gemeentelijke processen. Uit vooral incident-onderzoek blijkt deze kennis in het ROT slechts beperkt aanwezig. Dit is verklaarbaar omdat het ROT van oudsher taken heeft op de brandweer-, politieke- en geneeskundige aspecten en pas sinds kort ook de gemeentelijke taken daarbij heeft gekregen. Bij het incident Antillenflat¹⁰⁸ komt een gezamenlijke aanpak van het incident niet tot stand, omdat er binnen het ROT onvoldoende ervaring is met de aanpak van incidenten waarbij de gemeentelijke kolom de hoofdrol speelt. Bij het incident Farmsum¹⁰⁹ loopt het Tbz ten opzichte van de andere monodisciplinaire teams achterstand op door een gebrek aan kennis van de gemeentelijke processen in het ROT.

Overgang nieuwe structuren planvorming; gevolgen voor de uitvoering

Uit het onderzoek blijkt de overgang van oude (voor invoering van de Wvr) naar nieuwe planvorming (conform het RRCP of de Wvr) bij gemeentelijke sleutelfunctionarissen voor onduidelijkheid over de aansturingslijnen en de te volgen procedures te zorgen. De gewijzigde organisatiestructuur is in het vastgestelde crisisplan al wel beschreven, maar is binnen de rampenbestrijdingsorganisatie niet volledig geïmplementeerd. Hierdoor ontstaat bijvoorbeeld onduidelijkheid bij het alarmeren van de gemeentelijke kolom,

¹⁰⁸ Gedeeltelijke instorting van de galerijen van een flat in Leeuwarden op 23 mei 2011.

¹⁰⁹ Industriële brand op 7 november 2012.

waardoor gemeentelijke sleutelfunctionarissen en gemeentelijke actiecentra niet (tijdig) zijn opgekomen. Een situatie die zich voordeed bij bijvoorbeeld het schietincident in Alphen aan den Rijn¹¹⁰.

Proces

Het proces van crisisbeheersing en rampenbestrijding blijkt bij verschillende gemeentelijke teams ongestructureerd te verlopen. Zo is er vaak geen sprake van een gestructureerde vergadering, worden besluiten niet duidelijk genomen en wordt informatie niet met alle deelnemers gedeeld. Veelal is sprake van een cultuur waarbinnen bilateraal overleg wordt gevoerd in plaats van centraal.

Uit het onderzoek blijkt dat er veelal geen afstemming plaatsvindt met andere teams over de vergaderklok. Een vergaderklok is erop gericht om de momenten van vergaderen van verschillende teams zo op elkaar af te stemmen dat de uitkomsten over en weer tijdig kunnen worden gebruikt.

Daarnaast worden opdrachten niet altijd geadresseerd en in het overleg teruggekoppeld. Het overzicht op de voortgang in de bestrijding van het incident wordt hierdoor bemoeilijkt. Het veelal niet opstellen van een verslag of besluitenlijst heeft eveneens invloed op de controle van de opvolging.

Op het niveau van de individuele medewerker blijkt uit de waarnemingen dat de deelname aan een crisisorganisatie voor veel sleutelfunctionarissen zo anders is dan hun dagelijkse werkzaamheden dat zij slechts zeer beperkt hieraan invulling kunnen geven. Het gebrek aan opleiding op dit onderwerp en het niet of nauwelijks oefenen in breder verband met de regionale crisisorganisatie is hier de belangrijkste oorzaak van.

Ketenbesef

Het Tbz heeft tot taak om de uitvoering van de gemeentelijke processen met elkaar te verbinden en te coördineren binnen de operationele hoofdstructuur. Functionarissen maken binnen die crisisorganisatie deel uit van een keten waarbij uitvoeringsactiviteiten in elkaars verlengde liggen en daarom moeten worden afgestemd. Het gaat hier niet alleen om afstemming binnen de gemeentelijke rampenbestrijdingsorganisatie, maar juist ook om afstemming met de totale crisisorganisatie.

Uit het onderzoek blijkt dat dit ketenbesef bij onderzochte incidenten onvoldoende aanwezig is. Ook hier ligt een verband met een gebrek aan opleiding en het niet of nauwelijks oefenen met de regionale crisisorganisatie.

Het probleem wordt ook zichtbaar in de samenwerking met het nationale niveau. Wanneer bijvoorbeeld tijdens een incident een landelijk callcenter wordt ingeschakeld, blijkt het

¹¹⁰ Inspectie Openbare Orde en Veiligheid; november 2011; Schietincident in 'De Ridderhof' Alphen aan den Rijn.

eigen actiecentrum CRIB daar niet van op de hoogte gesteld. Gevolg hiervan is dat verwanten-informatie daardoor nog maar beperkt bij de gemeente zelf binnenkomt en dat gegevens zo minder goed kunnen worden geverifieerd.

Tijdens incidenten blijkt dat actuele informatie onvoldoende de organisatie in gaat.

Bijvoorbeeld vanuit het actiecentrum naar de medewerkers in het opvangcentrum, waardoor opgevangen betrokkenen via de media meer informatie krijgen dan de medewerkers in het opvangcentrum hebben.

Ook in de samenwerking met externe partijen blijkt dat er onvoldoende gevoel is voor samenhang en afstemming. Bij een onderzocht incident leidt dit er bij de registratie van betrokkenen toe dat er onduidelijkheid en verwarring ontstaat tussen de gemeente en een betrokken zorginstelling. Dit gebrek aan afstemming doet zich ook voor bij de opvang van betrokkenen. Dezelfde gemeente blijkt niet op de hoogte van de door de zorginstelling georganiseerde activiteiten en opent een eigen opvangcentrum.

Taakuitvoering

Uit het onderzoek blijkt dat gemeentelijke functionarissen niet altijd weten welke taken een gemeentelijke rampenbestrijdingsorganisatie dient uit te voeren en welke actiecentra voor de uitvoering van specifieke taken verantwoordelijk zijn. Daarnaast worden de regionale planvorming of interne procedures niet altijd gevolgd. Tijdens incidenten en systeem-oefeningen blijken gemeentelijke functionarissen bijvoorbeeld niet op de hoogte van de taken van een actiecentrum, waardoor taken bij verkeerde personen of actiecentra worden belegd. Ook zijn afspraken met externe partijen niet bekend, waardoor alarmering van het Rode Kruis achterwege blijft en is men niet met de rol van andere externe partijen als Salvage en de Verzekeraarshulpdienst. Ook blijkt dat actiecentra niet altijd overeenkomstig de bestaande deelplannen werken, waardoor zaken blijven liggen of activiteiten geïmproviseerd worden uitgevoerd. Daarnaast doen zich onduidelijkheden voor, door het ontbreken van hard piket, over welke functionarissen op zouden komen en over wie welke taak of rol vervult.

De onduidelijkheden over de taakuitvoering leiden met name tot vertraging in de afhandeling van het incident of wrijving tussen teams of functionarissen. Bij verschillende incidenten blijkt desalniettemin dat, hoewel er sprake is van een gebrek aan kennis van de organisatie van crisismanagement, er op basis van anticipatie en veerkracht toch goede resultaten worden geboekt. Bij systeem-oefeningen leidt het gebrek aan kennis echter meer tot passief en afwachtend gedrag dan bij incidenten, waarschijnlijk omdat in een oefen-setting de daadwerkelijke uitvoeringsdruk ontbreekt.

Organisatie crisiscommunicatie

De uitvoering van crisiscommunicatie heeft in toenemende mate een centrale rol bij de afhandeling van een incident. Juist de afstemming op dit onderwerp tussen de onderdelen van de rampenbestrijdingsorganisatie is van groot belang.

In de samenstelling van het Tbz dient daarom een coördinator voorlichting te zijn opgenomen¹¹¹. Deze moet ervoor waken dat de gemeentelijke crisiscommunicatie in onderlinge samenhang en afstemming met de andere actiecentra wordt uitgevoerd.

Echter, uit het onderzoek blijkt dat in verschillende veiligheidsregio's het actiecentrum Voorlichting rechtstreeks wordt aangestuurd door het beleidsteam en het actiecentrum 'naast' het Tbz is geplaatst. Hierdoor ontstaat het risico dat het gemeentelijk proces voorlichting niet alleen los komt te staan van de andere gemeentelijke processen, maar ook van de voorlichter in het ROT.

In de praktijk blijkt deze positionering van de voorlichtingskolom dan ook voor knelpunten te zorgen. De werkwijze maakt dat daardoor vaak nadere afstemming moet plaatsvinden tussen een actiecentrum voorlichting, het ROT, het beleidsteam en diverse andere betrokkenen, zoals externe organisaties. Dit zorgt voorspelbaar voor vertraging in het proces.

Uit de evaluaties van incidenten en oefeningen komen regelmatig knelpunten op het gebied van de uitvoering van crisiscommunicatie naar voren. Er bestaat spanning tussen de verschillende onderdelen van de hoofdstructuur. Deze spanning wordt mede veroorzaakt door behoeften die op dit onderwerp bij bestuurlijk verantwoordelijken, zoals een burgemeester, bestaan en de mate waarin de organisatie in deze behoeften kan voorzien. In meerdere veiligheidsregio's worden initiatieven ondernomen om te onderzoeken op welke wijze het proces het beste kan worden ingericht.

Informatiemanagement

Uit het onderzoek blijkt dat informatiemanagement vooral in de gemeentelijke rampenbestrijdingsorganisatie minder volledig is geïmplementeerd dan bij de overige disciplines. Het blijkt dat het Tbz of de gemeentelijke actiecentra regelmatig geen toegang hebben tot LCMS of, indien dit wel het geval is, slechts beperkt wordt gewerkt met LCMS en niet alle informatie wordt vastgelegd. Daarnaast komt het voor dat men niet beschikt over de inlogcodes van LCMS, niet is opgeleid of dat de informatiemanager in het Tbz ontbreekt. Hierdoor staat de informatiepositie van een Tbz of de actiecentra onder druk, omdat men achterloopt op de andere onderdelen van de hoofdstructuur. In combinatie met het in een eerdere paragraaf geconstateerde gebrek aan ketenbesef ontstaat een verhoogd risico dat functionarissen onjuiste beslissingen nemen of acties uitvoeren die gezien het verloop van het incident niet (langer) noodzakelijk, minder effectief of zelfs contraproductief zijn.

¹¹¹ Artikel 2.1.3 lid 1 Bvr.

Alarmeren en opkomst

De opkomst van de gemeentelijke sleutelfunctionarissen blijkt niet gegarandeerd. Uit het onderzoek blijkt dat verschillende functionarissen niet (tijdig) opkomen. Dit kan leiden tot vertraging in de afhandeling van een incident. Zeer geregeld wordt vertraging in de opkomst veroorzaakt door het niet goed functioneren van de alarmeringscomputer (Communicator) of door het handmatig alarmeren van de gemeentelijke rampenbestrijdingsorganisatie¹¹². Problemen met het functioneren van de alarmeringscomputer kunnen ontstaan door een gebrek aan telefoonlijnen wanneer grote delen van de rampenbestrijdingsorganisatie gelijktijdig moeten worden gealarmeerd of door het onjuist of onvolledig vullen van de onderliggende database. Ook zijn er functionarissen die niet weten op welke wijze zij zich aan- of af kunnen melden na alarmering. Al deze situaties zijn tijdens het onderzoek aangetroffen. Daarnaast blijkt incidenteel bij systeem oefeningen dat functionarissen niet opkomen, omdat het een oefening betreft.

Afschalen en overdracht nafase

Vergeleken met het opschalen van de rampenbestrijdingsorganisatie wordt er in de planvorming en bij oefeningen veel minder aandacht besteed aan het afschalen en de overdracht naar de nafase van een incident. Het is veelal de gemeente die na de acute fase van een incident de (middel)lange termijn afhandeling van de gevolgen van een gebeurtenis, tot taak heeft. Uit incidentevaluaties blijkt dat zich bij het afschalen en overdragen relatief veel knelpunten voordoen.

Dit heeft onder meer te maken met de communicatie en de hierboven al beschreven vaak minder goede informatiepositie van het Tbz en de actiecentra. Veelal verloopt het afschalen naar een lagere GRIP-fase rommelig. Dit kan zijn, omdat niet expliciet wordt gemaakt naar welke lagere GRIP-fase wordt teruggegaan, maar het komt ook voor dat het bericht om (volledig) af te schalen niet voldoende duidelijk is of het Tbz niet bereikt. Vastgesteld is dat het hierdoor voorkomt dat sommige teams nog actief zijn of in afwachting zijn van opdrachten, terwijl andere teams niet meer actief zijn. Zo is waargenomen dat bij het gedeeltelijk afschalen van een incident bijvoorbeeld problemen ontstaan omdat het een actiecentrum nog actief is en nog acties van het ROT verwacht, terwijl het ROT al is opgeheven.

Afschalen vindt vaak gefaseerd plaats. Vooral veel gemeentelijke processen, zoals CRIB, Opvang of Voorlichting, kunnen nog lang doorlopen. In veel gevallen zijn er na de acute fase activiteiten die langer dienen door te lopen. Tijdens het gefaseerd afschalen dienen er daarom actiehouders te worden aangewezen. Vastgesteld is dat dit niet altijd gebeurt. In voorkomende gevallen ontstaat er een probleem dat er werkzaamheden 'overblijven', die na het afschalen nog moeten worden uitgevoerd, terwijl er geen logische actiehouders meer actief zijn.

¹¹² Zie ook Hoofdstuk B3 operationele prestaties paragraaf 2.3.

De nafase van een incident volgt op het afschalen van de acute crisisorganisatie en kan dagen, weken en soms zelfs maanden en jaren in beslag nemen. De nafase is eveneens voor een groot deel gericht op gemeentelijke activiteiten, zoals de schade-afhandeling of het coördineren van nazorg. In een dergelijke situatie moeten lopende activiteiten die voortkomen uit het incident worden overgedragen naar een nafase-organisatie. Uit het onderzoek blijkt dat de nafase veel tijd kost en dat de overdracht van activiteiten vanuit de acute fase aan de staande organisatie in veel gevallen zorgvuldiger kan.

4

Analyse en ontwikkelingen

Er is de afgelopen jaren veel gedaan om de uitvoering van het proces bevolkingszorg te verbeteren. Door het ontbreken van wettelijke eisen aan de uitvoering wordt de bevolkingszorg echter vrijblijvend ingevuld. Op basis van dit onderzoek blijkt de bevolkingszorg niet volledig op orde. Ondanks de geboekte vooruitgang is er nog steeds ruimte voor veel verbetering.

De bevindingen uit deze onderzoeksperiode zijn niet nieuw.

In de Staat van de Rampenbestrijding 2010 staan knelpunten beschreven op het gebied van proces, ketenbesef, taakuitvoering, informatiemanagement en opkomst en alarmering die in deze onderzoeksperiode nog steeds actueel blijken te zijn.

Dat betekent dat er meer structurele aandacht nodig is voor het op orde brengen van de taken die zijn voorbehouden aan de gemeentelijke kolom.

In de praktijk blijkt het oplossen van knelpunten nog te veel door individuele anticipatie en veerkracht te gebeuren. Een aantal repeterende knelpunten dienen echter structureel te worden opgelost. Het bevorderen van ketenbesef en het vastleggen van prestatie-eisen voor de gemeentelijke kolom kan hieraan een belangrijke bijdrage leveren.

In september 2012 heeft de Commissie 'Bevolkingszorg op Orde' in opdracht van het Veiligheidsberaad een rapportage opgesteld waarin prestatie-eisen en een onderliggende visie zijn beschreven die moeten leiden tot een verbetering van de uitvoering van bevolkingszorg.

De structurele aandacht voor het presteren van de gemeentelijke kolom dient daarnaast te worden gevoed door evaluaties van incidenten en systeem oefeningen. De aandacht die bij evaluaties aan het toetsen of beoordelen van de prestaties van de gemeentelijke actiecentra wordt besteed is momenteel te beperkt. Evaluaties van GRIP-incidenten richten zich met name op het functioneren van de wettelijk omschreven regionale hoofdstructuur. Daar maken de gemeentelijke actiecentra geen deel van uit. Bij systeem oefeningen worden de gemeentelijke processen en incidenteel zelfs het Tbz niet betrokken. Veelal omdat gemeenten denken een afbreukrisico te lopen wanneer een oefening voor de gemeentelijke rampenbestrijdingsorganisatie niet voorspoedig verloopt.

Er bestaan grote verschillen tussen gemeenten en veiligheidsregio's in de mate waarin tijd en budget beschikbaar wordt gesteld voor het opleiden en oefenen van gemeentelijke sleutelfunctionarissen. Er zijn voorbeelden van gemeenten die in eigen beheer opleidingen organiseren omdat zij vinden dat de regio hierin onvoldoende voorziet. De kolom wil zich zonder twijfel professionaliseren, maar loopt tegen de grenzen van tijd en budget aan. Veiligheidsregio's en gemeenten geven aan dat het soms niet mogelijk is om in iedere gemeente een organisatie in stand te houden die voldoende is voorbereid op de uitvoering van de gemeentelijke processen.

Veiligheidsregio's zoeken daarom naar oplossingen om de taakuitvoering effectiever vorm te geven waardoor er meer aandacht aan de kwaliteit kan worden besteed. Dit heeft tot meer samenwerking en ook schaalvergroting geleid waarbij steeds meer veiligheidsregio's gemeentelijke processen regionaal vormgeven door expertteams of regionale poolvorming. De mate waarin expertteams en/of pools operationeel zijn verschilt echter. De komende onderzoeksperiode zal de ontwikkeling van expertteams of regionale poolvorming daarom een belangrijk onderwerp zijn.

5

Conclusie

Hoewel vanuit het veld initiatieven zijn gestart om de 'gemeentelijke kolom' te professionaliseren, zijn de prestaties, mede door het ontbreken van wettelijke normen, nog steeds lager dan die van de regionale rampenbestrijdingsorganisaties.



Bijlagen



Bijlage I

Toetsingskader

In de eerste helft van 2010 heeft de Inspectie VenJ de Staat van de Rampenbestrijding 2010 opgeleverd. In dit document wordt onder meer per regio beschreven wat de operationele prestaties zijn op het terrein van de rampenbestrijding, gezien vanuit de vereisten uit de Wet en het Besluit veiligheidsregio's.

De onderzoeksmethodiek die aan de Staat van de Rampenbestrijding ten grondslag ligt is ontworpen binnen het deelproject RADAR. Een wezenlijk onderdeel van de methodiek is het toetsingskader. Dit toetsingskader is voortdurend op de site van de Inspectie VenJ beschikbaar zodat regio's zich kunnen oriënteren en voorbereiden op het RADAR-onderzoek.

Met het opleveren van de Staat van de Rampenbestrijding 2010 komt geen einde aan het systematisch toezicht van de Inspectie VenJ op dit onderwerp. Wel zal in de aanloop naar de Staat van de Rampenbestrijding 2013 de methodiek veranderen.

Het inzichtelijk maken van de kwaliteit van de rampenbestrijding is primair een regionale verantwoordelijkheid. Deze verantwoordelijkheid is expliciet wettelijk verankerd in artikel 2.5.1 van het Bvr. Hierin is bepaald dat het bestuur van de veiligheidsregio moet zorgen voor een jaarlijkse oefening van de hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing. De toelichting op dit artikel geeft aan dat met deze jaarlijkse realistische oefening het functioneren van de hoofdstructuur in zijn geheel en in onderlinge samenhang wordt beproefd.

De Inspectie VenJ wil de toezichtslast waar mogelijk beperken en haar toezicht zo efficiënt mogelijk inrichten voor zowel veiligheidsregio's als de Inspectie VenJ. Daarom wil de Inspectie VenJ de regio's, onder hun eigen verantwoordelijkheid, ondersteunen bij het zelf toetsen van de kwaliteit van de voorbereiding op rampen en crises. De eigen verantwoordelijkheid van de regio gecombineerd met afnemende toezichtslast staan hierin centraal.

De nieuwe werkwijze gaat daarom uit van zelfevaluatie. Naast de zelftoetsing op basis van door de regio te organiseren oefeningen maakt de Inspectie VenJ ook gebruik van evaluaties van GRIP-3 en GRIP-4 incidenten. Om de veiligheidsregio's een hulpmiddel te bieden ten behoeve van de zelfevaluatie heeft de Inspectie VenJ een zelfevaluatie-instrument ontwikkeld. Dit instrument is aan de veiligheidsregio's ter beschikking gesteld en is te raadplegen en te downloaden op de website van de Inspectie VenJ (www.ivenj.nl).

Voor de oefeningen stelt de veiligheidsregio, op basis van het wettelijke kader, de verbeterpunten uit de Staat van de Rampenbestrijding en haar eigen ambities en oefendoelen vast.

De Inspectie VenJ heeft ervaring met het organiseren van (praktijk)toetsen waaraan de gehele hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing integraal deelneemt. Het observeren, analyseren en verslagleggen van dergelijke gebeurtenissen zijn kerntaken van de Inspectie. De kennis en vaardigheden die de Inspectie VenJ in de afgelopen jaren heeft opgedaan, deelt zij graag met de regio's die op de voorgestelde wijze invulling willen geven aan hun wettelijke oefenverplichting.

Om de regio's te ondersteunen, stelt de Inspectie VenJ oefenscenario's beschikbaar via de 'Oefenbank multidisciplinair' van het NIFV (www.oefenbank.nl). Ook geeft zij de veiligheidsregio's toegang tot haar pool van observatoren die ook aan de RADAR-praktijktoetsen hebben deelgenomen. Daarnaast zal de Inspectie VenJ zelf aanwezig zijn bij de oefeningen. Dit heeft primair tot doel om de gegevens uit het evaluatieverslag van de regio te kunnen valideren, maar biedt ook de mogelijkheid tot (beperkte) ondersteuning van de oefenstaf. De Inspectie ondersteunt de veiligheidsregio met een vragenlijst (groslijst) waarmee de gegevens uit de oefening kunnen worden geordend tot een feitenverslag. Het aangeleverde format van het feitenverslag zorgt ervoor dat het toetsingskader kan worden toegepast. Dit biedt de mogelijkheid om een evaluatieverslag te maken dat een gevalideerd en volledig beeld geeft van de actuele situatie in de veiligheidsregio. Deze gegevens gebruikt de Inspectie VenJ voor de Staat van de Rampenbestrijding 2013.

Het staat een veiligheidsregio vrij om gebruik te maken van het aanbod van de Inspectie VenJ. Voor de Inspectie VenJ bestaat eventueel alsnog de mogelijkheid om een separate test uit te voeren, vergelijkbaar met de eerder uitgevoerde RADAR-toetsen voor de Staat van de Rampenbestrijding 2010.

Dit toetsingskader biedt ondersteuning bij de evaluatie van incidenten en oefeningen.

Leeswijzer

Deel 1 van dit document begint met toetspunten uit de Wet veiligheidsregio's. Vervolgens komen de toetspunten aan de orde uit het Besluit veiligheidsregio's. Een aantal toetspunten uit de Wet veiligheidsregio's hangt nauw samen met toetspunten uit het Besluit veiligheidsregio's. Eventuele verbanden worden in dit toetsingskader aangegeven. Daarna volgen de aanvullende toetspunten opgesteld door de Inspectie VenJ. Deze toetspunten zijn niet op wettelijke vereisten gebaseerd.

Deel 2 van het toetsingskader betreft aanvullende toetspunten voor de gemeentelijke rampenbestrijdingsorganisatie. Deze toetspunten behandelen onder andere de planvorming van de gemeenten waardoor inzicht ontstaat in de (personele) gemeentelijke slagkracht. Tevens wil de Inspectie VenJ met deze aanvullingen handvatten geven voor meetbare prestaties in de gemeentelijke kolom. Deze handvatten zijn veelal een aanvulling op de wettelijk vastgestelde prestaties voor het Tbz en het Gemeentelijk Beleidsteam. De toetspunten zijn zo geformuleerd dat zij op gelijke wijze de prestaties beschrijven die ook voor de andere deelnemers aan de rampenbestrijdingsorganisatie gelden. De Inspectie VenJ benadrukt dat de toetspunten voor de gemeentelijke rampenbestrijdingsorganisatie niet wettelijk verankerd zijn. Daarmee heeft dit deel van het toetsingskader een andere status dan het eerste deel. De Inspectie VenJ onderzoekt echter wel de toetspunten en zal in de rapportage ook een oordeel hierover geven.

Elk onderwerp in het toetsingskader is als volgt opgebouwd: eerst wordt in een kader de norm uit de wet, het besluit of toetspunt van de Inspectie VenJ weergegeven. De Inspectie VenJ geeft op de eis, indien zij dat nodig of zinvol acht, een nadere toelichting. Daaronder is de normering weergegeven of de wijze waarop de Inspectie VenJ de eis tijdens de evaluatie vastgesteld wil zien.

De rampenbestrijdingsorganisatie

Toetsingskader deel 1, de rampenbestrijdingsorganisatie. Uitgelicht zijn de toetspunten genoemd in de Wet veiligheidsregio's, Besluit veiligheidsregio's en aanvullende toetspunten benoemd door de Inspectie VenJ.

Toetspunten Wet veiligheidsregio's

Artikel 14 Lid 1

Het bestuur van de veiligheidsregio stelt ten minste eenmaal in de vier jaar een beleidsplan vast, waarin het beleid is vastgelegd ten aanzien van de taken van de veiligheidsregio.

Toelichting:

In de planvorming wordt vastgesteld of de veiligheidsregio beschikt over een vastgesteld actueel beleidsplan.

Normering:

- Beschikt de veiligheidsregio over een actueel vastgesteld beleidsplan? Ja / nee

Artikel 14 Lid 2a

Het beleidsplan omvat in ieder geval:
een beschrijving van de beoogde operationele prestaties van de diensten en organisaties van de veiligheidsregio, en van de politie, alsmede van de gemeenten in het kader van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing;

Toelichting:

Onder beoogde operationele prestaties wordt verstaan tijd, menskracht en materiaal. Naar mening van de Inspectie hoort dit thuis in het crisisplan. Dit artikelonderdeel zal de Inspectie in de Staat van de Rampenbestrijding 2013 daarom niet toetsen. Het standpunt van de Inspectie zal worden teruggekoppeld in het kader van de evaluatie van de Wet veiligheidsregio's.

Artikel 14 Lid 2b

Het beleidsplan omvat in ieder geval:
een uitwerking, met inachtneming van de omstandigheden in de betrokken veiligheidsregio, van door Onze Minister vastgestelde landelijke doelstellingen als bedoeld in artikel 37;

Toelichting:

Onze Minister kan met betrekking tot rampenbestrijding en crisisbeheersing landelijke doelstellingen vaststellen. De Inspectie onderzoekt t.b.v. de Staat van de Rampenbestrijding 2013 of landelijke doelstellingen uitgewerkt worden, maar deze worden niet in het score instrument gewogen. Wel wordt gekeken of in het beleidsplan aandacht wordt besteedt aan de landelijke doelstellingen. Deze hebben betrekking op pandemieën, overstromingen en vitale infrastructuur.

Het onderdeel wordt teruggekoppeld in het kader van de evaluatie van de Wet veiligheidsregio's.

Normering:

- Is in het beleidsplan een uitwerking opgenomen van de vastgestelde landelijke doelstellingen? Ja / nee

Artikel 14 Lid 2c

Het beleidsplan omvat in ieder geval:
een informatieparagraaf waarin een beschrijving wordt gegeven van de informatievoorziening binnen en tussen de onder a bedoelde diensten en organisaties;

Toelichting:

De verplichting om het informatiebeleid in een informatieparagraaf in het beleidsplan op te nemen vloeit voort uit het kabinetsstandpunt op het ACIR advies (de Vrijblijvendheid Voorbij). In deze paragraaf moet op hoofdlijnen de ontwikkeling van de informatievoorziening worden aangegeven binnen en tussen de diensten en organisaties die bij de rampenbestrijding en crisisbeheersing betrokken zijn. De paragraaf moet daarnaast aansluiten bij het algemene organisatiebeleid.

Normering:

- Is in het beleidsplan een informatieparagraaf opgenomen waarin een beschrijving wordt gegeven van de informatievoorziening binnen en tussen de onder a bedoelde diensten en organisatie? Ja / nee

Artikel 14 Lid 2d

Het beleidsplan omvat in ieder geval:
een oefenbeleidsplan;

Toelichting:

In de planvorming wordt onderzocht of de veiligheidsregio een multidisciplinair oefenbeleidsplan heeft opgenomen in het beleidsplan van de regio. Een verwijzing naar een bijlage wordt ook opgevat als zijnde dat het onderdeel is van het beleidsplan, waaruit wel dient te blijken dat het plan is vastgesteld.

Normering:

- Is in het beleidsplan een multidisciplinair oefenbeleidsplan opgenomen? Ja / nee

Artikel 14 Lid 2e

Het beleidsplan omvat in ieder geval:
een beschrijving van de niet-wettelijke adviesfunctie, bedoeld in artikel 10 onder b;

Toelichting:

Adviseren is geen verplichting, maar vrijblijvend. De Inspectie heeft derhalve besloten om aan dit artikel geen score te koppelen. Wel onderzoekt de Inspectie of een veiligheidsregio (gevraagd en ongevraagd) adviseert in het kader van dit artikel en waar hiervan sprake is zal dit worden opgenomen in het regiobeeld.

Voor de Staat van de Rampenbestrijding 2016 wordt onderzocht of aanvullende criteria zijn/ worden opgesteld over de kwaliteit en inhoud van de adviezen genoemd in dit artikel.

Normering:

- Bevat het beleidsplan een beschrijving van de niet-wettelijke adviesfunctie? Ja / nee

Artikel 14 Lid 2f

Het beleidsplan omvat in ieder geval:
de voor de brandweer geldende opkomsttijden en een beschrijving van de voorzieningen en maatregelen, noodzakelijk voor de brandweer om daaraan te voldoen.

Toelichting:

De Inspectie zal binnen afzienbare tijd een Staat voor de Brandweer uitbrengen. Dit artikel binnen dit onderzoek worden getoetst en wordt daarom niet meegewogen in de Staat van de Rampenbestrijding.

Artikel 14 Lid 3

Het bestuur stemt het beleidsplan af met de beleidsplannen van de aangrenzende veiligheidsregio's en van de betrokken waterschappen en met het beleidsplan bedoeld in artikel 31 van de Politiewet 1993, van het regionale politiekorps.

Toelichting:

De Inspectie onderzoekt in de planvorming of het beleidsplan is afgestemd met de aangrenzende veiligheidsregio's, de betrokken waterschappen en het regionale politiekorps.

Normering:

- Is het beleidsplan afgestemd met;
- de aangrenzende veiligheidsregio's? Ja / nee
- de betrokken waterschap(pen)? Ja / nee
- het betreffende regionale politiekorps? Ja / nee

Artikel 15 Lid 1

Het beleidsplan, bedoeld in artikel 14, is mede gebaseerd op een door het bestuur van de veiligheidsregio vastgesteld risicoprofiel.

Toelichting:

In de planvorming onderzoekt de Inspectie of het beleidsplan mede gebaseerd is op het vastgestelde risicoprofiel van de veiligheidsregio.

Normering:

- Is het beleidsplan van de veiligheidsregio mede gebaseerd op het vastgestelde risicoprofiel? Ja / nee

Artikel 15 Lid 2a

Het risicoprofiel bestaat uit:
een overzicht van de risicovolle situaties binnen de veiligheidsregio die tot een brand, ramp of crisis kunnen leiden,

Toelichting:

De memorie van toelichting geeft aan dat naast de risico-inventarisatie tevens de analyse van de risico's van belang is om onder meer de operationele prestaties te kunnen bepalen.

Normering:

- Is in het risicoprofiel een overzicht opgenomen van risicovolle situaties binnen de eigen veiligheidsregio die tot een brand, ramp of crisis kunnen leiden? Ja / nee

Artikel 15 Lid 2b

Het risicoprofiel bestaat uit:
een overzicht van de soorten branden, rampen en crises die zich in de veiligheidsregio kunnen voordoen,

Toelichting:

In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat wanneer de inventarisatie zoals genoemd in artikel 15 lid 2a uitgevoerd is, een overzicht kan worden opgesteld van de soorten branden, rampen en crises die in de regio zouden kunnen ontstaan.

Normering:

- Is in het risicoprofiel een overzicht opgenomen van de soorten branden, rampen of crises die zich in bovengenoemde regio kunnen voordoen? Ja / nee

Artikel 15 Lid 2c

Het risicoprofiel bestaat uit:
een analyse waarin de weging en inschatting van de gevolgen van de soorten branden, rampen en crises zijn opgenomen.

Toelichting:

De memorie van toelichting geeft aan dat op basis van de inventarisaties, gemaakt zoals omschreven in artikel 15 lid 2 a en b, een inschatting kan worden gemaakt van de gevolgen zoals het aantal gewonden en slachtoffers.

Normering:

- Is in het risicoprofiel een analyse opgenomen met betrekking tot de weging en inschatting van de gevolgen van branden, rampen en crises? Ja / nee

Artikel 15 Lid 3

Het bestuur van de veiligheidsregio stelt het risicoprofiel vast na overleg met de raden van de deelnemende gemeenten, waarbij het bestuur de raden tevens verzoekt hun wensen kenbaar te maken omtrent het in het beleidsplan op te nemen beleid.

Toelichting:

Het bestuur stelt de raden van de deelnemende gemeenten in de gelegenheid om hun zienswijze kenbaar te maken. Het gaat hierbij niet alleen om het oordeel over het risicoprofiel, maar de gemeenteraden kunnen op basis van het risicoprofiel tevens hun wensen omtrent het te voeren beleid aangeven t.b.v. het beleidsplan.

Normering:

- Heeft het bestuur van de veiligheidsregio het risicoprofiel vastgesteld na overleg met de raden van de deelnemende gemeenten? Ja / nee
- Zijn de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten gevraagd om hun wensen kenbaar te maken? Ja / nee

Artikel 15 Lid 4

Het bestuur van de veiligheidsregio nodigt voor de vaststelling van het risicoprofiel in ieder geval het regionale college, bedoeld in artikel 22 van de Politiewet 1993, de besturen van de betrokken waterschappen en de door Onze andere Ministers daartoe aangewezen functionarissen uit hun zienswijze ter zake kenbaar te maken.

Toelichting:

De memorie van toelichting geeft aan dat inbreng voor het risicoprofiel zeker nodig is vanuit het regionale college van de politie, omdat de politie één van de parate kernorganisaties is. Daarnaast dienen de betrokken waterschappen en overige partijen de gelegenheid te krijgen om hun zienswijze kenbaar te maken.

Normering:

- Zijn het regionale college, de besturen van de betrokken waterschappen en de door Onze andere Ministers daartoe aanwezen functionarissen uitgenodigd hun zienswijze ter zaken kenbaar te maken? Ja / nee

Artikel 15 Lid 5

Het bestuur van de veiligheidsregio nodigt ten minste eenmaal per jaar de bij mogelijke rampen en crises in de regio betrokken partijen uit voor een gezamenlijk overleg over de risico's in de regio.

Toelichting:

De memorie van toelichting geeft aan dat onder betrokken partijen de crisispartners worden verstaan zoals de waterschappen, het Openbaar Ministerie en andere overheidsdiensten, waaronder de gedeconcentreerde diensten en het Regionaal Militair Commando. Daarnaast zijn er nog private partijen die door expertise en capaciteiten een belangrijke rol spelen. Het gaat hier om partijen als ziekenhuizen, Koninklijke Nederlandse Reddingsmaatschappij, Koninklijke Nederlandse Bond tot het Redden van Drenkelingen, Nederlandse Rode Kruis, ProRail, NS en andere bedrijven zoals de energiebedrijven en de (petro-)chemische industrie. Het jaarlijks te organiseren overleg heeft tot doel het bespreken van gemeenschappelijke thema's en kunnen in ieder geval de risico's in de regio besproken worden.

Normering:

- Is er minimaal eenmaal per jaar gezamenlijk overleg tussen de veiligheidsregio en de bij mogelijke rampen en crises in de regio betrokken partijen? Ja / nee

Artikel 16 Lid 1

Het bestuur van de veiligheidsregio stelt ten minste eenmaal in de vier jaar een crisisplan vast, waarin in ieder geval de organisatie, de verantwoordelijkheden, de taken en bevoegdheden in het kader van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing worden beschreven.

Toelichting:

In de planvorming onderzoekt de Inspectie of de veiligheidsregio beschikt over een actueel geldig vastgesteld crisisplan. Daarbij wordt eveneens onderzocht of in het plan de organisatie, verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden zijn omschreven van de rampenbestrijding en crisisbeheersing.

Normering:

- Is er een actueel vastgesteld crisisplan? Ja / nee
- Is in het crisisplan opgenomen een algemene beschrijving van:
 - Organisatie? Ja / nee
 - Verantwoordelijkheden? Ja / nee
 - Taken? Ja / nee
 - Bevoegdheden? Ja / nee

Artikel 16 Lid 2

Het crisisplan omvat een beschrijving van de organisatie, de verantwoordelijkheden, de taken en de bevoegdheden met betrekking tot de maatregelen en voorzieningen die de gemeenten treffen inzake de rampenbestrijding en de crisisbeheersing, alsmede van de afspraken die zijn gemaakt met andere bij mogelijke rampen en crises betrokken partijen.

Toelichting:

In het crisisplan moeten de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor de gemeenten worden beschreven die voortvloeien uit het crisisplan. Voor de Staat van de Rampenbestrijding 2013 beperkt de Inspectie zich tot de processen CRIB, Voorlichting en Opvang & Verzorging wanneer gekeken wordt naar de operationele prestaties. Met betrekking tot het maken van afspraken met andere bij mogelijke rampen en crises betrokken partijen richt de Inspectie VenJ zich voor de Staat van de Rampenbestrijding 2013 op de vitale partners. Het project Vitale Partnerschappen in Veiligheid (uitgevoerd in opdracht van het Veiligheidsberaad) heeft invulling gegeven aan de wens van de veiligheidsregio's, politieregio's en vitale partijen om het optreden van een liaison van een vitale partij in een crisisteam te optimaliseren.

Normering:

- Zijn in het crisisplan opgenomen de maatregelen en voorzieningen opgenomen die de gemeente treffen? Ja / nee

- Is in het crisisplan een beschrijving opgenomen met daarin de afspraken die gemaakt zijn met betrokken partijen? Ja / nee

Artikel 16 Lid 3

Het crisisplan is in ieder geval afgestemd met crisisplannen, vastgesteld voor het gebied van aangrenzende veiligheidsregio's en van aangrenzende staten.

Toelichting:

In de planvorming wordt gekeken naar de afstemming die heeft plaatsgevonden met de aangrenzende veiligheidsregio's en aangrenzende staten.

Normering:

- Is het crisisplan afgestemd met crisisplannen van aangrenzende veiligheidsregio's en staten? Ja / nee

Artikel 16 Lid 4

Het bestuur van de veiligheidsregio zendt het vastgestelde crisisplan aan de Commissaris van de Koningin.

Toelichting:

De Inspectie onderzoekt of het vastgestelde crisisplan is verzonden aan de Commissaris van de Koningin.

Normering:

- Is het vastgestelde crisisplan verzonden aan de Commissaris van de Koningin? Ja / nee

Artikel 39 Lid 2

De voorzitter van de veiligheidsregio roept een Regionaal Beleidsteam bijeen, dat bestaat uit de burgemeesters van de gemeenten die betrokken zijn of dreigen te worden bij de ramp of crisis, alsmede uit de hoofdofficier van justitie. De voorzitter van elk direct betrokken waterschap wordt uitgenodigd deel uit te maken van het Beleidsteam.

Toelichting:

Tijdens de evaluatie wordt onderzocht of het RBT dat opkomt bestaat uit de functionarissen zoals beschreven in artikel 39 en wordt gekeken of de voorzitter van elk betrokken waterschap is uitgenodigd deel uit te maken van het RBT.

Het project Vitale Partnerschappen in Veiligheid (uitgevoerd in opdracht van het Veiligheidsberaad) heeft invulling gegeven aan de wens van de veiligheidsregio's, politieregio's en vitale partijen om het optreden van een liaison van een vitale partij in een crisisteam te optimaliseren. De Inspectie VenJ zal dan ook onderzoeken of er op het niveau van CoPI, ROT en GBT/RBT een liaison Vitaal opkomt, maar dit zal vooralsnog nog niet worden meegewogen in de eindscore.

Normering:

- Bestaat het Regionaal Beleidsteam uit de burgemeesters van de gemeenten die betrokken zijn of dreigen te worden bij de ramp of crisis? Ja / nee
- Bestaat het Regionaal Beleidsteam uit de hoofdofficier van justitie die betrokken is of dreigt te worden bij de ramp of crisis? Ja / nee
- Wordt de voorzitter van elk betrokken waterschap uitgenodigd deel uit te maken van het Beleidsteam? Ja / nee
- Heeft aan het Regionaal Beleidsteam een liaison Vitaal - RBT deelgenomen? Ja / nee

Toetspunten Besluit veiligheidsregio's

Bij de beantwoording van de normering geldt dat wordt uitgegaan van de informatie die verkregen wordt uit de evaluatie van een incident en/of oefening, met uitzondering van de artikelen 2.1.1 / 2.2.1 / 2.2.2 lid 2 / 2.3.2.

Organisatie

Artikel 2.1.1.

Het bestuur van de veiligheidsregio draagt zorg voor de inrichting van de hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing die bestaat uit de volgende onderdelen:

- a. de Meldkamer,
- b. een CoPI of afhankelijk van de aard van de ramp of crisis en de wijze waarop deze zich ontwikkelt meerdere CoPI's,
- c. indien er meer dan een CoPI is, het commando met de coördinerende taak,
- d. een Team Bevolkingszorg of afhankelijk van de aard van de ramp of crisis en de wijze waarop deze zich ontwikkelt meerdere teams bevolkingszorg,
- e. een Regionaal Operationeel Team en
- f. een Gemeentelijk Beleidsteam bij een lokale ramp of crisis of een Regionaal Beleidsteam bij een bovenlokale ramp of crisis.

Toelichting:

Tijdens het evaluatieproces wordt geanalyseerd of de hoofdstructuur in de regio voorziet in de onderdelen zoals weergegeven in artikel 2.1.1. Hierbij wordt de regionale opschalingsregeling betrokken. Bij de oefenevaluatie of incidentevaluatie wordt getoetst of alle onderdelen aanwezig zijn die er zouden moeten zijn gezien de fase van het incident (GRIP-regeling). Het is mogelijk dat er zich een ramp voordoet waarbij het rampterrein zo uitgestrekt is en/of het aantal slachtoffers of de materiële schade dusdanig groot is, dat het nodig is dat rampterrein in meerdere sectoren op te delen. Elk van die sectoren wordt dan aangestuurd door CoPI. Om de bestrijding op het rampterrein in die gevallen toch gecoördineerd te laten verlopen, dient de crisisorganisatie te beschikken over een coördinerend commando ter aansturing van de verschillende CoPI's. De nota van toelichting schrijft voor dat dit één van de deelnemende CoPI's dient te zijn. De Inspectie onderzoekt of alle onderdelen zijn opgenomen in de beschrijving van de hoofdstructuur. Daarna wordt vastgesteld of alle onderdelen, gezien het scenario/incident, ook opgekomen zijn.

Normering:

- Zijn alle onderdelen van de hoofdstructuur zoals beschreven in artikel 2.1.1 opgenomen in een regionale opschalingsregeling? Ja / nee
- Zijn, gezien het scenario/incident, alle onderdelen van de hoofdstructuur opgekomen zoals beschreven in artikel 2.1.1? Ja / nee

Artikel 2.1.2 Lid 1

Een CoPI bestaat uit:

- a. een leider CoPI;
- b. een officier van dienst van de brandweer;
- c. een officier van dienst van de geneeskundige hulpverlening;
- d. een officier van dienst van de politie of van de Koninklijke Marechaussee;
- e. een informatiemanager CoPI en
- f. een voorlichtingsfunctionaris CoPI.

Toelichting:

Tijdens het evaluatieproces wordt vastgesteld of het CoPI dat is opgekomen bestond uit de functionarissen zoals beschreven in artikel 2.1.2 lid 1 en wordt vastgesteld of de leider CoPI als ontkleurde leider heeft gefunctioneerd. Uit de observaties en verslagen wordt geanalyseerd of:

- de leider CoPI handelde in het belang van alle diensten;
- de belangen van alle diensten werden afgewogen voordat een beslissing werd genomen.

Wanneer in de planvorming niet voorzien is in een informatiemanager en/of wanneer tijdens de oefening of het incident geen informatiemanager deelnam aan het CoPI, dan wordt vastgesteld op welke wijze werd voldaan aan de functionaliteit informatiemanagement.

De functie van leider CoPI kan niet gecombineerd worden met één van de andere functies in het CoPI. De leider CoPI is ontkleurd; deze handelt en besluit in de belangen van alle diensten (multidisciplinair). Dit moet blijken uit de taakuitvoering van de leider CoPI en de verslagen van de overleggen.

Het project Vitale Partnerschappen in Veiligheid (uitgevoerd in opdracht van het Veiligheidsberaad) heeft invulling gegeven aan de wens van de veiligheidsregio's, politieregio's en vitale partijen om het optreden van een liaison van een vitale partij in een crisisteam te optimaliseren. De Inspectie VenJ zal dan ook onderzoeken of op het niveau van CoPI, ROT en GBT/RBT een liaison Vitaal opkomt, maar zal dit vooralsnog niet meewegen in de eindscore ten behoeve van de Staat van de Rampenbestrijding 2013. Op termijn zal dit echter wel een toetspunt worden

Normering:

- Bestaat het CoPI uit alle functionarissen zoals omschreven in artikel 2.1.2 lid 1? Ja / nee
- Heeft aan het CoPI een liaison Vitaal - CoPI deelgenomen? Ja / nee
- Bij afwezigheid van een informatiemanager, wordt in het CoPI voorzien in de functionaliteit informatiemanagement? Ja / nee
- Fungeert de leider CoPI als een discipline overstijgend (ontkleurd) leider? Ja / nee

Artikel 2.1.2. Lid 2

Een CoPI is belast met de operationele leiding ter plaatse, de afstemming met andere betrokken partijen als bedoeld in artikel 16, tweede lid, van de wet en het adviseren van het Regionaal Operationeel Team.

Toelichting:

Tijdens het evaluatieproces wordt de wijze vastgesteld waarop het CoPI haar taken uitvoert. Er is sprake van sturing en coördinatie wanneer de communicatie vanuit het CoPI gericht is op de eenheden in het veld en er afstemming tussen de disciplines in het CoPI plaatsvindt.

Normering:

- Is er bij de taakuitvoering van het CoPI sprake van sturing en coördinatie van de operationele inzet? Ja / nee
- Is er bij de taakuitvoering van het CoPI sprake van afstemming met andere betrokken partijen? Ja / nee
- Is er bij de taakuitvoering van het CoPI sprake van advisering van het Regionaal Operationeel Team?
- Is er contact tussen het CoPI en het Regionaal Operationeel Team? Ja / nee
- Worden vanuit het CoPI adviezen gecommuniceerd richting het Regionaal Operationeel Team, die tijdens de CoPI vergadering naar voren zijn gebracht? Ja / nee

Artikel 2.1.3 Lid 1

Een Team Bevolkingszorg bestaat uit de door het college van burgemeester en wethouders aangewezen functionarissen, van wie een functionaris is belast met de leiding van het team, een functionaris met het informatiemanagement, en een functionaris met de coördinatie van de voorlichting.

Toelichting:

Tijdens de evaluatie wordt vastgesteld of het Tbz bestaat uit de functionarissen zoals in het artikel wordt beschreven.

Het Tbz is het actiecentrum dat de gemeentelijke processen coördineert. Het Bvr bepaalt dat de aansturing plaatsvindt vanuit het Regionaal Operationeel Team. Het Referentiekader Regionaal Crisisplan positioneert dit team anders. Uit de evaluatie moet duidelijk blijken op welke wijze het team is gepositioneerd.

Normering:

- Bestaat het Tbz uit de functionarissen zoals is opgenomen in artikel 2.1.3, lid 1? Ja / nee

Artikel 2.1.3. Lid 2

Een Team Bevolkingszorg heeft de volgende taken:

- a. het geven van voorlichting aan de bevolking;
- b. het voorzien in opvang en verzorging van de bevolking;
- c. het verzorgen van nazorg voor de bevolking;
- d. het registreren van de slachtoffers,
- e. het registreren van schadegevallen, en
- f. het adviseren van het Regionaal Operationeel Team.

Toelichting:

Tijdens de evaluatie wordt vastgesteld of de, op basis van het incident of oefenscenario noodzakelijke, taken worden gestart. Hoewel in het artikel zes taken zijn genoemd, dient het Tbz alle gemeentelijke processen te coördineren. Welke van de taken a tot en met e worden uitgevoerd is afhankelijk van het incident of het scenario van de oefening. Bij taak c gaat het om de gemeentelijke of regionale nazorg; dit is iets anders dan de nazorg die de GHOR verzorgt.

De nadruk wordt gelegd op de deelprocessen Voorlichting, CRIB en Opvang & Verzorging, omdat uit eerdere incidentonderzoeken blijkt dat het cruciaal is dat deze in de eerste fase van de incidentbestrijding worden gestart.

Normering:

- Neemt Tbz de taken op zich zoals omschreven in lid 2 van het artikel? Ja / nee
- Worden afhankelijk van het scenario de benodigde deelprocessen gestart zoals:
 - Voorlichting? Ja / nee
 - Opvang & Verzorging? Ja / nee
 - CRIB? Ja / nee
- Is er bij de taakuitvoering van het Tbz sprake van advisering van het Regionaal Operationeel Team?
- Is er contact tussen het Tbz en het ROT? Ja / nee
- Worden er vanuit het Tbz adviezen richting het ROT gecommuniceerd, die tijdens de vergadering van het Tbz naar voren zijn gebracht? Ja / nee

Artikel 2.1.4 Lid 1

Een Regionaal Operationeel Team bestaat uit:

- a. een regionaal operationeel leider;
- b. een sectie brandweer;
- c. een sectie GHOR;
- d. een sectie politie;
- e. een sectie bevolkingszorg;
- f. een sectie informatiemanagement, en
- g. een voorlichtingsfunctionaris Regionaal Operationeel Team.

Toelichting:

Tijdens de evaluatie wordt vastgesteld of het Regionaal Operationeel Team dat opkomt, bestaat uit de functionarissen en secties zoals beschreven in artikel 2.1.4 lid 1. De secties dienen minimaal te bestaan uit een hoofd en een medewerker.

Een sectie dient minimaal te bestaan uit een Hoofd Sectie, die in de ROT-vergaderingen zitting neemt, en een medewerker die de sectie blijft bemensen.

Het project Vitale Partnerschappen in Veiligheid (uitgevoerd in opdracht van het Veiligheidsberaad) heeft invulling gegeven aan de wens van de veiligheidsregio's, politieregio's en vitale partijen om het optreden van een liaison van een vitale partij in een crisisteam te optimaliseren. De Inspectie VenJ zal dan ook vaststellen of er op het niveau van CoPI, ROT en GBT/RBT een liaison Vitaal opkomt, maar dit zal vooralsnog niet meegewogen worden in de eindscore voor de Staat van de Rampenbestrijding 2013. Op termijn zal dit echter wel een toetspunt worden.

Normering:

- Bestaat het Regionaal Operationeel Team uit alle onderdelen zoals omschreven in artikel 2.1.4. lid 1? Ja / nee
- Bestaat een sectie minimaal uit een Hoofd Sectie (welke zitting neemt in de plenaire sessie) en een medewerker? Ja / nee
- Heeft aan het ROT een liaison Vitaal - ROT deelgenomen? Ja / nee

Artikel 2.1.4. Lid 2

Een Regionaal Operationeel Team is belast met de operationele leiding, de afstemming met andere betrokken partijen en het adviseren van het Gemeentelijk of Regionaal Beleidsteam.

Toelichting:

Tijdens de evaluatie wordt de taakuitvoering van het Regionaal Operationeel Team vastgesteld. Er is sprake van sturing en coördinatie als de communicatie vanuit het Regionaal Operationeel Team gericht is op de relevante andere onderdelen van de hoofdstructuur en afstemming plaatsvindt tussen de verschillende disciplines en eventuele 'andere partijen' die deelnemen aan het Regionaal Operationeel Team.

Normering:

- Is er bij de taakuitvoering van het Regionaal Operationeel Team sprake van sturing en coördinatie van de rampenbestrijding? Ja / nee
- Is er bij de taakuitvoering van het Regionaal Operationeel Team sprake van afstemming met andere betrokken partijen? Ja / nee
- Is er bij de taakuitvoering van het Regionaal Operationeel Team sprake van advisering van het Regionaal Beleidsteam / Gemeentelijk Beleidsteam?
- Is er contact tussen het ROT en het RBT / GBT? Ja / nee
- Worden er vanuit het ROT adviezen richting het RBT / GBT gecommuniceerd? Ja / nee

Artikel 2.1.5. Lid 1

Een Gemeentelijk Beleidsteam bestaat uit leidinggevend van de brandweer, de GHOR, de politie en de bevolkingszorg.

Toelichting:

Tijdens de evaluatie wordt vastgesteld of het Gemeentelijk Beleidsteam uit de functionarissen is samengesteld conform het artikel.

De afgevaardigden van de brandweer, de GHOR, de politie en bevolkingszorg in het Gemeentelijk Beleidsteam kunnen de lokale of regionale brandweercommandant, de regionaal geneeskundig functionaris, de districtschef of korpschef van politie of de overeenkomstige functionaris van de Koninklijke Marechaussee en de leidinggevende van het Tbz zijn.

Het project Vitale Partnerschappen in Veiligheid (uitgevoerd in opdracht van het Veiligheidsberaad) heeft invulling gegeven aan de wens van de veiligheidsregio's, politieregio's en vitale partijen om het optreden van een liaison van een vitale partij in een crisisteam te optimaliseren. De Inspectie VenJ zal dan ook vaststellen of er op het niveau van CoPI, ROT en GBT/RBT een liaison Vitaal opkomt, maar dit zal nog niet meegewogen worden in de eindscore voor de Staat van de Rampenbestrijding 2013. Op termijn zal dit echter wel een toetspunt worden.

Normering:

- Bestaat het Gemeentelijk Beleidsteam uit de functionarissen zoals omschreven in artikel 2.1.5 lid 1? Ja / nee
- Heeft aan het GBT een liaison Vitaal - GBT deelgenomen? Ja / nee

Artikel 2.1.5. Lid 2

Een Gemeentelijk Beleidsteam ondersteunt de burgemeester bij de rampenbestrijding en crisisbeheersing.

Toelichting:

Tijdens de evaluatie wordt vastgesteld of het Gemeentelijk Beleidsteam wordt voorgezeten door de burgemeester en of de leden van het Gemeentelijk Beleidsteam de burgemeester ondersteunen bij het aanpakken van het incident / oefening.

Normering:

- Wordt een opgekomen Gemeentelijk Beleidsteam voorgezeten door een burgemeester of diens plaatsvervanger? Ja / nee
- Geven de opgekomen leden van een Gemeentelijk Beleidsteam vanuit hun eigen vakkennis ondersteuning aan de voorzitter (burgemeester) bij het nemen van beleidsbeslissingen en besluiten? Ja / nee

Alarmering

Artikel 2.2.1

Het bestuur van de veiligheidsregio stelt criteria vast voor de situaties waarin de meldkamer tot grootschalige alarmering overgaat.

Toelichting:

Tijdens het evaluatieproces wordt vastgesteld of er een, door het bestuur van de veiligheidsregio vastgesteld, document bestaat waarin de criteria zijn beschreven voor het grootschalig alarmeren.

Bij grootschalig alarmeren gaat het om het onverwijld en volledig alarmeren van de volgende onderdelen van de hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing:

- één of meer CoPI;
- bij meer dan één CoPI een coördinerend CoPI;
- een of meer teams bevolkingszorg;
- het Regionaal Operationeel Team;
- een Gemeentelijk Beleidsteam of het Regionaal Beleidsteam.

De criteria voor grootschalig alarmeren worden door de regio zelf bepaald op basis van het risicoprofiel. De criteria zijn gerelateerd aan de omvang van het rampgebied, bepaalde objecten of de inzet van specifieke eenheden.

Het achterliggende idee is om bij dergelijke noodsituaties geen kostbare tijd te verliezen en dat daarom het bestuur van de veiligheidsregio de meldkamer dient te machtigen om grootschalig te alarmeren als aan de criteria is voldaan (zie de nota van toelichting Bvr). Met grootschalige alarmering wordt bedoeld de alarmering van de rampenbestrijdingsorganisatie, die voorziet in een regionaal coördinerend operationeel onderdeel (het Regionaal Operationeel Team), boven het coördinerende team op de plaats incident. De Inspectie VenJ hanteert dit opschalingsniveau als minimum waarvoor de meldkamer gemachtigd moet zijn.

Normering:

- Is/zijn er (een) document(en) aanwezig waarin de criteria omschreven zijn voor de incidenten waarbij de Meldkamer tot grootschalige alarmering overgaat? Ja / nee
- Voldoet(n) het document/de documenten aan de volgende eisen:
 - Is het vastgesteld door het bestuur van de Veiligheidsregio? Ja / nee
 - Is mandatering van de Meldkamer expliciet opgenomen in het document? Ja / nee (mag ook in een ander document beschreven zijn)

Artikel 2.2.2 Lid 1

Zodra is vastgesteld dat is voldaan aan de criteria voor grootschalige alarmering, wordt de meldkamer door een leidinggevende aangestuurd.

Toelichting:

In een documentstudie wordt getoetst of binnen de vastgestelde regionale planvorming is vastgelegd dat indien nodig op elk moment de functie van eenhoofdige leiding ingevuld kan worden.

Tijdens de evaluatie wordt vastgesteld of de meldkamer door een persoon wordt aangestuurd vanaf het moment dat was vastgesteld dat is voldaan aan de criteria voor grootschalig alarmeren.

Er is sprake van een functionaris die de meldkamer aanstuurt als dit blijkt uit het feit dat deze:

- informatie haalt en brengt bij alle drie de disciplines;
- het opschalingsniveau bewaakt en ervoor zorgt dat iedereen op de meldkamer hiermee bekend is;
- prioriteiten stelt in de coördinatie van de drie diensten, knopen doorhakt wanneer er tegenstrijdige belangen zijn tussen de drie diensten en de besluiten van de drie diensten op elkaar afstemt.

Er dient altijd iemand aanwezig die wanneer nodig deze functie oppakt.

Normering:

- Is deze functionaris benoemd in een multidisciplinair vastgesteld document? Ja/nee
- Is deze functie vanaf het moment van grootschalige alarmering ingevuld? Ja / nee
- Voert de functionaris de volgende drie elementen van zijn taakomschrijving uit:
 1. informatie vragen, halen en brengen? Ja / nee
 2. bewaken van het opschalingsniveau. I.c. er voor zorgen dat elke dienst van het juiste opschalingsniveau op de hoogte is? Ja / nee
 3. prioriteiten stellen in de (meldkamer)besluiten van de drie diensten, knopen doorhakken in geval van tegenstrijdige belangen tussen de drie diensten en afstemmen van de besluiten van de drie diensten? Ja / nee
(afhankelijk van scenario)

Artikel 2.2.2. Lid 2

Het bestuur van de veiligheidsregio stemt met het regionale college, bedoeld in artikel 22 van de Politiewet 1993, af op welke wijze de meldingen die geen verband houden met een ramp of crisis worden afgehandeld.

Toelichting:

Het bestuur van de veiligheidsregio is verantwoordelijk voor het algehele beheer en in stand houden van de gemeenschappelijke meldkamer, met dien verstande dat het regionale college van de politie zorg draagt voor het in stand houden van de politiemeldkamer.

Normering:

- Is beschreven op welke wijze meldingen die geen verband houden met een ramp of crisis ten tijde van de rampenbestrijding of crisisbeheersing worden afgehandeld? Ja / nee
- Is dit document door het algemeen bestuur van de veiligheidsregio vastgesteld? Ja / nee

Artikel 2.2.3 Lid 1

Binnen twee minuten nadat is vastgesteld dat is voldaan aan de criteria voor grootschalige alarmering, begint de meldkamer met de alarmering van de onderdelen van de hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing, bedoeld in artikel 2.1.1, onderdelen b tot en met e, en wordt de burgemeester of in het geval artikel 39 van de wet van toepassing is, de voorzitter van de veiligheidsregio en de betrokken burgemeesters geïnformeerd.

Toelichting:

Gedurende de evaluatie wordt vastgesteld wanneer centralisten starten met de alarmering. De alarmering kan handmatig of geautomatiseerd gebeuren. Bij de evaluatie wordt de tijd gemeten vanaf het moment dat het besluit is genomen om grootschalig te alarmeren. Indien de alarmering geautomatiseerd in gang wordt gezet, wordt dit op basis van de GMS-uitdraaien en/of de uitdraaien van de alarmeringscomputer vastgesteld.

Aandachtspunt:

Tijdens de evaluatie wordt de wijze waarop de alarmering door de functionarissen op de meldkamer is uitgevoerd onderzocht. Aandachtspunten zijn een tijdige start van de alarmering, een vlot verloop van de alarmering, het signaleren van mogelijke knelpunten in de alarmering door de meldkamer zelf en het oplossen van knelpunten die zich voordoen op de meldkamer.

Normering:

- Start de meldkamer na elke ophoging van het opschalingsniveau binnen twee minuten de alarmering? Ja / nee
- Wordt de burgemeester of in het geval artikel 39 van de wet van toepassing is, de voorzitter van de veiligheidsregio en worden de betrokken burgemeesters geïnformeerd? Ja / nee

Artikel 2.2.3. Lid 2

Afhankelijk van de aard en omstandigheden van de ramp of crisis, alarmeert de meldkamer andere functionarissen en eenheden die nodig zijn voor de rampenbestrijding en crisisbeheersing.

Toelichting:

Uit GMS-uitdraaien en/of uitdraaien van de alarmeringscomputer of observaties blijkt of andere functionarissen tegelijkertijd met, of direct na de operationele hoofdstructuur zijn gealarmeerd. Tijdens de evaluatie worden de eventuele uitdraaien geanalyseerd. 'Direct na' betekent dat de centralist zich niet eerst nog bezighoudt met andere activiteiten voordat deze overgaat tot alarmering van de relevante functionarissen en eenheden. Afhankelijk van het incident of het scenario van de oefening moeten bepaalde functionaris-

sen gealarmeerd worden. Indien sprake is van een oefening, moet het scenario voldoen aan een incidentverloop waarbij het alarmeren van andere functionarissen nodig is (AGS, bedrijfsfunctionaris, waterschappen en dergelijke).

Normering:

- Wordt tegelijkertijd met of aansluitend aan de alarmering van de operationele hoofdstructuur de andere functionarissen en eenheden die nodig zijn voor de rampenbestrijding en crisisbeheersing gealarmeerd? Ja / nee

Artikel 2.2.4

Binnen vijf minuten nadat is vastgesteld dat is voldaan aan de criteria voor grootschalige alarmering geeft de meldkamer, op grond van de beschikbare gegevens een zo volledig mogelijke beschrijving van het incident aan de onderdelen van de hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing en aan andere functionarissen of eenheden bedoeld in artikel 2.2.3., tweede lid.

Toelichting:

Tijdens de evaluatie wordt vastgesteld of en op welk moment de beschrijving van het incident door de meldkamer beschikbaar is gesteld.

In geval van een echt incident gebeurt het geven van een beschrijving van een incident hoogstwaarschijnlijk vaak mondeling met achteraf een schriftelijke vastlegging. Tijdens een oefening verdient het aanbeveling om in de oefenopzet dit beeld schriftelijk op te leveren. Dit vereenvoudigt de evaluatie van dit artikel. Benadrukt wordt dat, gegeven de fase waarin het incident zich bevindt, het beeld zo volledig mogelijk dient te zijn.

Normering:

- Heeft de Meldkamer een beschrijving van het incident gereed? Ja / nee
- Is deze beschrijving schriftelijk beschikbaar? Ja / nee
- Worden sleutelfunctionarissen voorzien van deze beschrijving? Ja / nee

Artikel 2.2.5

Het bestuur van de veiligheidsregio draagt zorg voor een voorziening waardoor in het geval dat de Meldkamer uitvalt, de functie en taken van de meldkamer worden gecontinueerd.

Toelichting:

Gezien de veranderingen met betrekking tot de meldkamers op landelijk gebied neemt de Inspectie VenJ dit punt niet mee in de Staat van de Rampenbestrijding 2013. In de opmaat naar de Staat van de Rampenbestrijding 2016 zal overleg worden gevoerd met de beleidsafdelingen van het departement en wordt de huidige stand van zaken omtrent de ontwikkelingen van de meldkamer in kaart gebracht.

Opschaling

Artikel 2.3.1. Onderdeel a

Vanaf het moment dat is vastgesteld dat is voldaan aan de criteria als bedoeld in artikel 2.2.1 beginnen de volgende onderdelen of functionarissen binnen de gestelde tijd met de uitvoering van hun taken:

- a. een eerste CoPI binnen dertig minuten.

Toelichting:

Tijdens de evaluatie wordt vastgesteld of het CoPI binnen de genoemde normtijd is gestart met de werkzaamheden. Starten met de taakuitvoering zal in de praktijk veelal samenvallen met het moment van opkomen. Indien dit niet samenvalt, zal door middel van verslagen of andere documenten moeten blijken waaruit kan worden geconcludeerd dat is begonnen met de uitvoering van taken

Dit artikel toetst het daadwerkelijk starten van de activiteiten na opkomst. Bij de opkomst van het CoPI dient rekening te worden gehouden dat bij een oefening de functionarissen NIET met optische geluidssignalen mogen rijden. De geobserveerde opkomsttijden dienen tijdens de evaluatie te worden heroverwogen wanneer gedurende de oefening aantoonbaar sprake is geweest van onvoorziene zwaarwegende omstandigheden, waar het rijden met optische en geluidssignalen beduidende tijdswinst opgeleverd zou hebben.

Het tijdstip waarop men start met de werkzaamheden dient te worden vastgesteld vanaf het moment dat is afgekondigd dat is voldaan aan de criteria voor grootschalig alarmeren.

Normering:

- Is het CoPI binnen dertig minuten gestart met de eerste werkzaamheden? Ja / nee

Artikel 2.3.1. onderdeel b

Vanaf het moment dat is vastgesteld dat is voldaan aan de criteria als bedoeld in artikel 2.2.1 beginnen de volgende onderdelen of functionarissen binnen de gestelde tijd met de uitvoering van hun taken:

- b. De leidinggevend en binnen een Regionaal Operationeel Team binnen 45 minuten, met uitzondering van de leidinggevende van de sectie Informatiemanagement die binnen dertig minuten begint;

Toelichting:

Tijdens de evaluatie wordt vastgesteld of de leidinggevend en van het Regionaal Operationeel Team binnen de genoemde normtijd zijn gestart met de werkzaamheden. Starten met de taakuitvoering zal in de praktijk veelal samenvallen met het moment van opkomen. Indien dit niet samenvalt, zal door middel van verslagen of andere documenten moeten blijken waaruit kan worden geconcludeerd dat is begonnen met de uitvoering van taken.

Onder het beginnen met de uitvoering van de taak van de informatiemanager wordt verstaan het verzamelen van informatie. Daarnaast bestaat het starten van de werkzaamheden uit randvoorwaardelijke zaken (bijvoorbeeld het aanzetten van een computer) voor het daadwerkelijk verzamelen van informatie.

Het tijdstip waarop men start met de werkzaamheden dient te worden vastgesteld vanaf het moment dat is afgekondigd dat is voldaan aan de criteria voor grootschalig alarmeren.

Normering:

- Zijn de leidinggevendenden binnen het Regionaal Operationeel Team (de deelnemers aan de plenaire sessie) binnen vijfenveertig minuten na afkondiging van de opschaling volledig gestart met de eerste werkzaamheden van het Regionaal Operationeel Team? Ja / nee
- Is de leidinggevende van de Sectie Informatiemanagement binnen dertig minuten begonnen met het verzamelen van informatie t.b.v. het Regionaal Operationeel Team? Ja / nee

Artikel 2.3.1. Onderdeel c

Vanaf het moment dat is vastgesteld dat is voldaan aan de criteria als bedoeld in artikel 2.2.1 beginnen de volgende onderdelen of functionarissen binnen de gestelde tijd met de uitvoering van hun taken:

c. De voorlichtingsfunctionaris Regionaal Operationeel Team binnen dertig minuten;

Toelichting:

Tijdens de evaluatie wordt vastgesteld of de voorlichtingsfunctionaris binnen de genoemde normtijd is gestart met de werkzaamheden. Starten met de taakuitvoering zal in de praktijk veelal samenvallen met het moment van opkomen. Indien dit niet zo is, zal door middel van verslagen of andere documenten moeten blijken waaruit kan worden geconcludeerd dat is begonnen met de uitvoering van taken

Onder het beginnen met de uitvoering van de taak van de voorlichtingsfunctionaris wordt verstaan het verzamelen van informatie. Daarnaast bestaat het starten van de werkzaamheden uit randvoorwaardelijke zaken (bijvoorbeeld het aanzetten van een computer) voor het daadwerkelijk verzamelen van informatie.

Het tijdstip waarop men start met de werkzaamheden dient te worden vastgesteld vanaf het moment dat is afgekondigd dat is voldaan aan de criteria voor grootschalig alarmeren.

Normering:

- Is de voorlichtingsfunctionaris binnen dertig minuten begonnen met de uitvoering van taken? Ja / nee

Artikel 2.3.1. Onderdeel d

Vanaf het moment dat is vastgesteld dat is voldaan aan de criteria als bedoeld in artikel 2.2.1 beginnen de volgende onderdelen of functionarissen binnen de gestelde tijd met de uitvoering van hun taken:

- d. De sectie informatiemanagement van een Regionaal Operationeel Team binnen veertig minuten.

Toelichting:

Tijdens de evaluatie wordt vastgesteld of de Sectie Informatiemanagement binnen de genoemde normtijd is gestart met de werkzaamheden. Starten met de taakuitvoering zal in de praktijk veelal samenvallen met het moment van opkomen. Indien dit niet zo is, zal door middel van verslagen of andere documenten moeten blijken waaruit kan worden geconcludeerd dat is begonnen met de uitvoering van taken

Onder het beginnen met de uitvoering van de taak van de Sectie Informatiemanagement wordt verstaan het verzamelen van informatie. Daarnaast bestaat het starten van de werkzaamheden uit randvoorwaardelijke zaken (bijvoorbeeld het aanzetten van een computer) voor het daadwerkelijk verzamelen van informatie.

Het tijdstip waarop men start met de werkzaamheden dient te worden vastgesteld vanaf het moment dat is afgekondigd dat is voldaan aan de criteria voor grootschalig alarmeren.

Normering:

- Is de Sectie Informatiemanagement met minimaal een medewerker binnen veertig minuten begonnen met het verzamelen van informatie ten behoeve van het Regionaal Operationeel Team? Ja / nee

Artikel 2.3.1. Onderdeel e

Vanaf het moment dat is vastgesteld dat is voldaan aan de criteria als bedoeld in artikel 2.2.1 beginnen de volgende onderdelen of functionarissen binnen de gestelde tijd met de uitvoering van hun taken:

- e. De overige secties van een Regionaal Operationeel Team binnen zestig minuten.

Toelichting:

Tijdens de evaluatie wordt vastgesteld of de secties binnen de genoemde normtijd zijn gestart met de werkzaamheden. Starten met de taakuitvoering zal in de praktijk veelal samenvallen met het moment van opkomen. Indien dit niet zo is, zal door middel van verslagen of andere documenten moeten blijken waaruit kan worden geconcludeerd dat is begonnen met de uitvoering van taken.

Onder het beginnen met de uitvoering van de taak wordt verstaan het verzamelen van informatie. Daarnaast bestaat het starten van de werkzaamheden uit randvoorwaardelijke zaken (bijvoorbeeld het aanzetten van een computer).

Het tijdstip waarop men start met de werkzaamheden dient te worden vastgesteld vanaf het moment dat is afgekondigd dat is voldaan aan de criteria voor grootschalig alarmeren.

Normering:

- Zijn de overige secties met minimaal een medewerker binnen zestig minuten na afkondiging van de opschaling begonnen met de uitvoering van hun taken? Ja / nee

Artikel 2.3.1. Onderdeel f

Vanaf het moment dat is vastgesteld dat is voldaan aan de criteria als bedoeld in artikel 2.2.1 beginnen de volgende onderdelen of functionarissen binnen de gestelde tijd met de uitvoering van hun taken:

- f. Een Team Bevolkingszorg binnen negentig minuten, met uitzondering van de functionaris die met de coördinatie van de voorlichting is belast en die binnen dertig minuten begint,

Toelichting:

Tijdens de evaluatie wordt vastgesteld of het Tbz en de functionaris die met de coördinatie van de voorlichting is belast, binnen de genoemde normtijd zijn gestart met de werkzaamheden.

Starten met de taakuitvoering zal in de praktijk veelal samenvallen met het moment van opkomen. Indien dit niet zo is, zal door middel van verslagen of andere documenten moeten blijken waaruit kan worden geconcludeerd dat is begonnen met de uitvoering van taken binnen de genoemde is gestart met de eerste werkzaamheden.

Het Tbz coördineert de gemeentelijke processen. Het Bvr bepaalt dat de aansturing plaatsvindt vanuit het Regionaal Operationeel Team. Het Referentiekader Regionaal Crisisplan positioneert dit team anders. Uit de evaluatie moet duidelijk blijken op welke wijze het team is gepositioneerd en langs welke bevelslijnen, ROT of anderszins de werkzaamheden verlopen. Onder het beginnen met de uitvoering van de taak van het Tbz wordt het verzamelen van informatie verstaan om een gezamenlijk beeld te krijgen of uit het starten van de eerste plenaire sessie.

Het tijdstip waarop men start met de werkzaamheden dient te worden vastgesteld vanaf het moment dat het opschalingsniveau is afgekondigd waarbij het Tbz dient te worden gealarmeerd.

Normering:

- Is het Tbz binnen negentig minuten na afkondiging van de opschaling begonnen met de uitvoering van hun taak? Ja / nee
- Is de functionaris die belast is met de coördinatie van de voorlichting binnen dertig minuten na afkondiging van de opschaling gestart met de taakuitvoering? Ja / nee

Artikel 2.3.1. Onderdeel g

Vanaf het moment dat is vastgesteld dat is voldaan aan de criteria als bedoeld in artikel 2.2.1 beginnen de volgende onderdelen of functionarissen binnen de gestelde tijd met de uitvoering van hun taken:

- g. een Gemeentelijk Beleidsteam binnen zestig minuten vanaf het moment dat de burgemeester het Beleidsteam bijeen heeft geroepen.

Toelichting:

Tijdens de evaluatie wordt vastgesteld of het Gemeentelijk Beleidsteam binnen de genoemde normtijd is gestart met de eerste werkzaamheden. Starten met de taakuitvoering zal in de praktijk veelal samenvallen met het moment van opkomen. Indien dit niet zo is, zal door middel van verslagen of andere documenten moeten blijken waaruit kan worden geconcludeerd dat is begonnen met de uitvoering van taken

Onder het beginnen met de uitvoering van de taak van het Gemeentelijk Beleidsteam wordt het verzamelen van informatie verstaan om tot een gezamenlijk beeld te komen of de start van de eerste plenaire sessie. Het starten van de werkzaamheden zal in de praktijk vaak samenvallen met de opkomst.

Normering:

- Is het Gemeentelijk Beleidsteam binnen zestig minuten na afkondiging van de opschaling gestart met de eerste werkzaamheden? Ja / nee

Artikel 2.3.2

Het bestuur van de veiligheidsregio draagt er zorg voor dat de hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing in staat is gedurende een ramp of crisis onafgebroken te functioneren.

Toelichting:

Uit een documentstudie moet blijken dat de hoofdstructuur in staat is onafgebroken te functioneren gedurende een ramp of crisis.

Dit artikel wordt getoetst door te onderzoeken of er in de regio een continuïteitsplan is opgesteld. Dit plan moet naast monodisciplinair tevens multidisciplinair zijn. Het plan dient te voorzien in het onafgebroken functioneren van de hoofdstructuur tijdens een langdurige ramp of crisis.

Normering:

- Is er een document waarin de continuïteit van de hoofdstructuur is geregeld?
Ja / nee
- Is de continuïteit door de geschetste maatregelen voldoende geborgd? Ja / nee

Artikel 2.4.1. Lid 1

Het bestuur van de veiligheidsregio draagt er zorg voor dat binnen de hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing tijdens een ramp of crisis een totaalbeeld wordt bijgehouden.

Toelichting:

Dit artikel wordt getoetst aan de hand van een documentstudie tijdens de evaluatie. Uit de studie moet niet alleen blijken dat het bijhouden van een beeld als taak is beschreven (is belegd) maar dat deze taak ook is opgedragen (geadresseerd) aan een verantwoordelijk persoon of team.

Het centraal bijhouden van een totaalbeeld houdt in dat dit beeld door een verantwoordelijk persoon/team wordt bijgehouden. Dit gebeurt doorgaans bij het Regionaal Operationeel Team. Het totaalbeeld is echter niet hetzelfde als het eigen beeld van het Regionaal Operationeel Team (beschreven in artikel 2.4.2 lid 2). Het eigen beeld van het Regionaal Operationeel Team bestaat uit een combinatie van de eigen beelden van alle secties. Het totaalbeeld bestaat uit een combinatie van de eigen beelden van de onderdelen uit de hoofdstructuur.

Normering:

- Is er een voorziening getroffen waar het maken van een centraal totaalbeeld bij is belegd?
Ja / nee
- Voert dit onderdeel dit in de praktijk ook zo uit? Ja / nee

Artikel 2.4.1. Lid 2

Het totaalbeeld is opgebouwd uit de beschikbare gegevens over:

a. het incident, waaronder wordt begrepen

- de aard van het incident en de betrokken objecten,
- de actuele situatie met betrekking tot het incident, en
- de risico's en de effecten van het incidenttype en de bestrijdingsmogelijkheden;

b. de hulpverlening, waaronder wordt begrepen:

- de bestrijdingsmogelijkheden,
- de bereikbaarheid voor de hulpverlening en
- de risico's voor de hulpverleners en de daarmee samenhangende veiligheidsmaatregelen;

c. de prognose en de aanpak, waaronder wordt begrepen:

- de verwachting met betrekking tot de ontwikkeling van het incident, de risico's en de effecten ervan en de bestrijdingsmogelijkheden,
- het slachtofferbeeld, de verwachte ontwikkeling ervan, de noodzakelijke maatregelen en de benodigde hulpverleners en middelen,

>

>

- de risico's voor de bevolking, de verwachte ontwikkeling van deze risico's en de benodigde hulpverleners en middelen,
 - het beeld bij de bevolking van het incident en de risico's, het gedrag van de bevolking, de informatie die aan de bevolking is verstrekt en maatregelen die zijn of worden getroffen en
 - overige bedreigingen zoals die voor de vitale belangen, het milieu of de economie, de verwachte ontwikkeling ervan en de benodigde hulpverleners en middelen en
- d. de getroffen maatregelen en de resultaten ervan, waaronder wordt begrepen:
- de actuele bestrijdingsorganisatie,
 - de voorstellen en besluiten over de bestrijdingsstrategie, de inzetplannen en de benodigde hulpverleners en middelen,
 - de feitelijke inzet en uitvoering van de bestrijding, en
 - de voortgang van de inzet en de uitvoering, de bijstelling van besluiten of de uitvoering ervan en de bereikte resultaten.

Toelichting:

Het artikel wordt getoetst aan de hand van de tijdens het incident of oefening verzamelde informatie (sitrap's, systeemuitdraaien en logboeken). Deze informatie wordt tijdens de evaluatie afgezet tegen de inhoud van het uitgebrachte totaalbeeld van dat moment.

Bij dit artikel worden twee zaken getoetst. Allereerst wordt onderzocht of op basis van het incident of het oefenscenario alle relevante informatie is opgenomen in het totaalbeeld. Een tweede toetspunt is of de relevante gegevens die van belang zijn voor de besluitvorming zo worden gepresenteerd dat in een oogopslag duidelijk is wat de situatie is en met welke dilemma's men te maken heeft.

Dit betekent dat dient te worden onderzocht of de informatie is gegroepeerd per samenhangend thema (incident, hulpverlening, prognose en aanpak, maatregelen en resultaten ervan), rond de zwaartepunten van de bestrijding en adresseerbaar is per niveau binnen de hoofdstructuur. Beslissingsvraagstukken op bestuurlijk niveau (beleidsteams) en vraagstukken op (operationeel tactisch niveau CoPI en Regionaal Operationeel Team) dienen geformuleerd te zijn op een wijze die herkenbaar en hanteerbaar is voor die niveaus.

Normering:

- Is alle relevante informatie (scenarioafhankelijk) opgenomen in het totaalbeeld? Voldoet volledig / niet / gedeeltelijk
- Is de informatie gegroepeerd per samenhangend thema (incident, hulpverlening, prognose en aanpak, maatregelen en resultaten ervan) en rond de zwaartepunten van de bestrijding? Ja / nee

Artikel 2.4.1. Lid 3

Het totaalbeeld wordt langs geautomatiseerde weg zo spoedig mogelijk en voor zover dat redelijkerwijs mogelijk is, geverifieerd beschikbaar gesteld aan:

- a. de onderdelen van de hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing
- b. andere bij de ramp of crisis betrokken partijen voor zover zij deze gegevens nodig hebben voor de uitvoering van hun taken en bevoegdheden en
- c. Onze Minister

Toelichting:

Verificatie van informatie wordt getoetst door de verslagen van bijeenkomsten te vergelijken met systeemuitdraaien en logboeken. Hiermee kan ook worden vastgesteld of de regio tegenstrijdige informatie signaleert en vervolgens navraag doet om de tegenstrijdigheid op te heffen.

In een documentstudie kan worden vastgesteld wie aangesloten kunnen worden op het netcentrische systeem. Wie er betrokken moet worden hangt af van het incidenttype of het gekozen oefenscenario. Tijdens de evaluatie wordt onderzocht of diegenen ook daadwerkelijk betrokken worden die volgens het scenario en de eigen planvorming betrokken zouden moeten worden.

In dit artikel gaat het om het principe van het netcentrisch werken; het op een centrale plek bijhouden van een totaalbeeld dat voor alle relevante betrokkenen beschikbaar is. Ook bij het op een plaats bijhouden van het totaalbeeld dient de kwaliteit van de informatie te worden bewaakt om foute of tegenstrijdige informatie te voorkomen of tijdig te signaleren.

Normering:

- Wordt er een zogenaamd netcentrisch systeem gehanteerd? Ja / nee
- Wanneer er sprake is van tegenstrijdige informatie in het incident of het oefenscenario, wordt dit dan gesignaleerd en wordt er hiernaar navraag gedaan? Ja / nee
- Gezien de planvorming van de regio en het scenario, zijn alle vereiste partijen aangesloten? Ja / nee

Artikel 2.4.2 Lid 1

De onderdelen van de hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing, bedoeld in artikel 2.1.1, onderdelen a tot en met e, houden bij de rampenbestrijding en crisisbeheersing een eigen beeld bij.

Toelichting:

De Nota van Toelichting gaat er impliciet vanuit dat elk onderdeel een informatiemanager kent; 'de informatiemanager van een onderdeel is verantwoordelijk voor het actueel houden van het eigen beeld'. Daarnaast blijkt uit de Nota van Toelichting dat een totaalbeeld voor een beleidsteam voldoende inzicht moet geven om daar besluitvorming op te baseren. Op bestuurlijk niveau (Gemeentelijk Beleidsteam of Regionaal Beleidsteam) moet een totaalbeeld voldoende zijn om op basis van de voorstellen van het Regionaal

Operationeel Team besluiten te nemen. Indien vanuit een Regionaal Operationeel Team niet een ‘kant-en-klaar’ totaalbeeld aan de beleidsteams wordt geleverd, dan dient te worden vastgesteld op welke manier in een beleidsteam een ‘eigen beeld’ tot stand is gekomen.

Wanneer tijdens de evaluatie blijkt dat er voor een beleidsteam geen totaalbeeld vanuit het Regionaal Operationeel Team beschikbaar is, dient ook de informatieverwerking bij het Regionaal Beleidsteam en het Gemeentelijk Beleidsteam te worden onderzocht.

Indien in de teams een informatiemanager aanwezig is wordt tijdens de evaluatie getoetst of de informatiemanager de gegevens heeft verwerkt in een eigen schriftelijk beeld. Is er geen informatiemanager aanwezig, dan dient te worden vastgesteld op welke wijze het team invulling heeft gegeven aan informatiemanagement en in het bijzonder het verwerken van de beschikbare informatie tot een eigen beoordeling van de situatie.

Normering:

- Houden alle onderdelen a tot en met e een eigen beeld bij? Ja / nee. (Dit dient per onderdeel in de evaluatie inzichtelijk te worden gemaakt.)
- Heeft het Gemeentelijk Beleidsteam van de brongemeente een totaalbeeld ter beschikking gekregen? Ja / nee
- Is er mede op basis van het ontvangen totaalbeeld door het Gemeentelijk Beleidsteam een besluitenlijst opgesteld? Ja / nee
- Heeft het Regionaal Beleidsteam een totaalbeeld ter beschikking gekregen? Ja / nee
- Is er mede op basis van het ontvangen totaalbeeld door het (Regionaal) Beleidsteam een besluitenlijst opgesteld? Ja / nee

Artikel 2.4.2. Lid 2

het eigen beeld bestaat uit de beschikbare gegevens over de ontwikkeling en effecten van een incident, de risico's voor de veiligheid van de hulpverleners en de personen in het getroffen gebied, de aanpak van het incident en de daarvoor benodigde mensen en middelen.

Toelichting:

Het lid van dit artikel geeft weer waaraan een eigen beeld van het teamonderdeel moet voldoen. Op basis van verslagen van bijeenkomsten, systeemuitdraaien logboeken en andere documenten die tijdens het incident of de oefening tot stand komen binnen de hoofdstructuur, kan tijdens de evaluatie worden vastgesteld welke informatie bekend is bij het onderdeel en of de relevante informatie terecht komt in het eigen beeld. Schriftelijke eigen beelden worden voor de evaluatie opgevraagd en vastgesteld op bovenstaande normen. Deze normen worden voor elke onderdeel afzonderlijk vastgesteld voor zover het onderdeel een eigen beeld heeft.

Eisen die zijn gesteld aan het hebben van het eigen beeld zijn het op zodanige wijze presenteren van gegevens, dat in een oogopslag duidelijk is wat de situatie is en met welke dilemma's men te maken heeft. Dit betekent dat dient te worden onderzocht of de

informatie is gegroepeerd per samenhangend thema (incident, hulpverlening, prognose en aanpak, maatregelen en resultaten ervan), rond de zwaartepunten van de bestrijding en adresseerbaar is per niveau binnen de hoofdstructuur. Hiermee wordt bedoeld dat beslissingsvraagstukken op bestuurlijk niveau (beleidsteams) en vraagstukken op operationeel tactisch niveau (CoPI en Regionaal Operationeel Team) geformuleerd moeten zijn op een wijze die herkenbaar en hanteerbaar is voor die niveaus.

Normering:

- Bestaat het eigen beeld van de onderdelen zoals bedoeld in artikel 2.1.1. onderdelen a tot en met e uit:
 - Beschikbare gegevens over de ontwikkeling van een incident? Ja / nee
 - Beschikbare gegevens over de effecten van een incident? Ja / nee
 - De risico's voor de veiligheid van de hulpverleners in het getroffen gebied? Ja / nee
 - De risico's voor de veiligheid van de personen in het getroffen gebied? Ja / nee
 - De aanpak van het incident? Ja / nee
 - De daarvoor benodigde mensen? Ja / nee
 - De daarvoor benodigde middelen? Ja / nee

Artikel 2.4.2. Lid 3

de gegevens worden nadat zij beschikbaar zijn binnen tien minuten verwerkt in het eigen beeld en voor zover mogelijk geverifieerd.

Toelichting:

Dit artikel wordt getoetst door tijdens de evaluatie op basis van een uitdraai van het (netcentrisch) systeem het moment van beschikbaar zijn van de gegevens binnen het systeem vast te stellen.

Ook bij het verwerken van de informatie dient de kwaliteit te worden bewaakt om foute of tegenstrijdige informatie te voorkomen of tijdig te signaleren.

Normering:

- Zijn de gegevens van de onderdelen zoals bedoeld in artikel 2.1.1. onderdeel a tot en met e binnen tien minuten verwerkt en zo mogelijk geverifieerd: Ja / nee

Artikel 2.4.2. Lid 4

De gegevens worden langs geautomatiseerde weg beschikbaar gesteld aan:

- a. de onderdelen van de hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing
- b. andere bij de ramp of crisis betrokken partijen voor zover zij deze gegevens nodig hebben voor de uitvoering van hun taken en bevoegdheden en
- c. het onderdeel dat het totaalbeeld bijhoudt.

Toelichting:

Tijdens de evaluatie wordt vastgesteld op welke wijze het eigen beeld gecommuniceerd is naar andere onderdelen van de hoofdstructuur. Daarvoor worden uitdraaien uit het (netcentrische) systeem bestudeerd om vast te stellen of het eigen beeld via geautomatiseerde weg beschikbaar is gesteld aan de betrokkenen die de gegevens nodig hebben. Het eigen beeld wordt beschikbaar gesteld aan de andere betrokken onderdelen die deze gegevens nodig hebben. Welke onderdelen betrokken zijn is afhankelijk van het incident of oefenscenario.

Normering:

- Stelt het onderdeel, zoals bedoeld in artikel 2.1.1 onderdeel a tot en met e, het eigen beeld beschikbaar aan de andere betrokken onderdelen? Ja / nee
- Heeft het GBT/RBT besluiten uitgezet naar de verschillende onderdelen van de rampenbestrijding en crisisbeheersing? Ja /Nee
- Worden de gegevens langs geautomatiseerde weg beschikbaar gesteld aan andere bij de ramp of crisis betrokken partijen voor zover zij deze gegevens nodig hebben voor de uitvoering van hun taken bevoegdheden? Ja / nee
- Worden de gegevens langs geautomatiseerde weg beschikbaar gesteld aan het onderdeel dat het totaalbeeld bijhoudt? Ja / nee

Artikel 2.4.3

Een advies of opdracht van een onderdeel van de hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing is gebaseerd op het actuele beeld van dat onderdeel en op het actuele totaalbeeld.

Toelichting:

Tijdens de evaluatie wordt vastgesteld of besluitvorming, adviezen en opdrachten aansluiten bij het actuele eigen beeld van het onderdeel. Voor elke onderdeel wordt dit afzonderlijk vastgesteld. Voor het Gemeentelijk Beleidsteam of Regionaal Beleidsteam geldt dat de besluitvorming aan moet sluiten bij het totaalbeeld. Bij afwezigheid van een totaalbeeld in het Gemeentelijk Beleidsteam of Regionaal Beleidsteam moet aansluiting bestaan bij het eigen beeld.

Normering:

- Zijn, per onderdeel zoals bedoeld in artikel 2.1.1 onderdelen a tot en met e, besluiten, adviezen en opdrachten gebaseerd op het actuele beeld? Ja / nee

Artikel 2.4.4

In het geval dat een advies of opdracht niet of niet volledig is uitgevoerd, wordt het onderdeel van de hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing dat dit advies of deze opdracht heeft gegeven, daarvan op de hoogte gesteld. De opdracht wordt vervolgens in overeenstemming met artikel 2.4.3 opnieuw geformuleerd.

Toelichting:

Tijdens de evaluatie dient vastgesteld te worden of er sprake is van terugkoppeling van onvolledig of niet uitgevoerde adviezen of opdrachten. De notulen van de vergaderingen worden daartoe achteraf geanalyseerd. Dit toetspunt wordt zoveel mogelijk voor de diverse onderdelen in de hoofdstructuur afzonderlijk vastgesteld.

Normering:

- Wordt het niet overnemen of onvolledig uitvoeren van een advies of opdracht, per onderdeel zoals bedoeld in artikel 2.1.1. onderdelen a tot en met e, teruggekoppeld naar de opdrachtgever? Ja / nee
- Wordt, per onderdeel zoals bedoeld in artikel 2.1.1. onderdelen a tot en met e, het advies of de opdracht door de opdrachtgever geherformuleerd? Ja / nee

Eisen voor een oefening

Artikel 2.5.1

Het bestuur van de veiligheidsregio draagt er zorg voor dat de onderdelen van de hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing jaarlijks gezamenlijk een oefening houden met een fictieve ramp of crisis.

Toelichting:

De Wet veiligheidsregio's is van kracht per 1 oktober 2010. Tijdens de 'Tussenrapportage stand van zaken eind 2011' is als bijlage een overzicht opgenomen van de gehouden systeem oefeningen sinds 2010. Voor de Staat van de Rampenbestrijding 2013 onderzoekt de Inspectie VenJ vanaf 2010 of de veiligheidsregio's jaarlijks een systeem oefening hebben gehouden zoals omschreven in het wetsartikel.

Normering:

- Heeft de veiligheidsregio een systeem oefening georganiseerd in:
 - 2010? Ja / nee
 - 2011? Ja / nee
 - 2012? Ja / nee

Aanvullende toetspunten Inspectie VenJ

Aanvullend met betrekking tot Risicoprofiel

In het risicoprofiel is een overzicht van risicovolle landsgrensoverschrijdende situaties opgenomen.

Toelichting:

Veiligheidsregio's kunnen te maken krijgen met landsgrensoverschrijdende risicovolle situaties. In het kader van boven- en interregionale samenwerking acht de Inspectie het van belang dat de veiligheidsregio's rekening houden met risicovolle landsgrensoverschrijdende situaties.

Normering:

- Is in het risicoprofiel een overzicht opgenomen van risicovolle landsgrensoverschrijdende situaties?
 - heeft de regio risicovolle landsgrensoverschrijdende situaties gesignaleerd? Ja / nee
 - heeft de regio risicovolle landsgrensoverschrijdende situaties uitgewerkt? Ja / nee

In het risicoprofiel is een informatieoverzicht van bovenregionale risico's zoals pandemieën, overstromingen en vitale infrastructuur opgenomen.

Toelichting:

Eén van de speerpunten van minister Ter Horst is geweest het opnemen van bovenregionale risico's zoals pandemieën, overstromingen en vitale infrastructuur in het risicoprofiel van de veiligheidsregio. De Inspectie VenJ onderzoekt tijdens de documentstudie of in het risicoprofiel rekening wordt gehouden met pandemieën, overstromingen en vitale infrastructuur als bovenregionaal risico.

Normering:

- Is in het risicoprofiel een informatieoverzicht opgenomen van bovenregionale risico's? Ja / nee

Aanvullend met betrekking tot beleidsplan

In het beleidsplan is een planmatige beschrijving opgenomen van de bovenregionale risico's.

Toelichting:

De Inspectie acht het noodzakelijk dat m.b.t. bovenregionale risico's in het beleidsplan een planmatige beschrijving is opgenomen. Hieronder verstaat de Inspectie dat betrokken veiligheidsregio's in samenhang een inventarisatie uitvoeren m.b.t. de risico's en op basis van de inventarisatie acties onderling zijn afgesproken. De Inspectie beperkt zich bij de Staat van de Rampenbestrijding 2013 tot de bovenregionale risico's die als landelijke doelstellingen zijn geformuleerd door de minister. Dit zijn pandemieën, overstromingen en risico's ten aanzien van vitale infrastructuur.

Normering:

- Heeft de regio in het beleidsplan een planmatige beschrijving opgenomen van de bovenregionale risico's?
- Heeft de regio m.b.t. pandemieën:
 - Een planmatige beschrijving? Ja / nee
 - Beschreven of er sprake is van bovenregionale aanpak? Ja / nee
- Heeft de regio m.b.t. overstromingen:
 - Een planmatige beschrijving? Ja / nee
 - Beschreven of er sprake is van bovenregionale aanpak? Ja / nee
- Heeft de regio m.b.t. vitale infrastructuur:
 - Een planmatige beschrijving? Ja / nee
 - Beschreven of er sprake is van bovenregionale aanpak? Ja / nee

Aanvullend met betrekking tot beleidsplan MOTO

Het bestuur van de veiligheidsregio stelt ten minste eenmaal in de vier jaar een multidisciplinair Opleidings- en Oefen(beleidsplan) vast, waarin het beleid is vastgelegd ten aanzien van de opleidingen en oefeningen van de veiligheidsregio.

Toelichting:

De Inspectie VenJ onderzoekt of de regio beschikt over een multidisciplinair opleidings- en oefenbeleidsplan en onderzoekt tevens of dit door het bestuur van de veiligheidsregio is vastgesteld.

Normering:

- Beschikt de veiligheidsregio over een multidisciplinair opleidings- en oefenbeleidsplan?
Ja / nee
- Is dit plan vastgesteld door het bestuur van de veiligheidsregio? Ja / nee

In het opleidings- en oefenbeleidsplan is de oefenfrequentie van sleutelfunctionarissen vastgelegd. Het plan voorziet daarnaast in een functionaris volgsysteem.

Toelichting:

Uit het opleidings- en oefenbeleidsplan moet duidelijk worden wat de oefenfrequenties is van de sleutelfunctionarissen in de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Daarnaast is het van belang om per functionaris aan te geven welke oefeningen gevolgd zijn.

Normering:

- Is in het opleidings- en oefenbeleidsplan per (groep van) sleutelfunctionarissen de oefenfrequentie vastgelegd? Ja / nee
- Wordt in het plan voorzien in een volgsysteem op individueel niveau, waarbij de gevolgde oefeningen worden vastgesteld? Ja / nee

Het opleidings- en oefenbeleidsplan sluit aan bij het risicoprofiel van de regio. Daarnaast bevat het plan een financiële, personele- en uitvoeringsparagraaf.

Toelichting:

In het risicoprofiel besteedt de veiligheidsregio aandacht aan de risicovolle situaties in de betreffende regio. Het is van belang dat de oefeningen die ingepland worden afgestemd worden op de risico's genoemd in het risicoprofiel. Daarnaast is het in het plan van belang om een financiële, personele- en uitvoeringsparagraaf op te nemen ten behoeve van de borging van de uitvoering van het opleidings- en oefenbeleidsplan.

Normering:

- Worden de multidisciplinaire oefeningen aangepast op het risicoprofiel van de regio?
Ja / nee
- Bevat het plan een financiële paragraaf waarin staat vermeld hoe de in het plan beschreven opleidingen en oefeningen gefinancierd worden? Ja / nee
- Bevat het plan een personele- en uitvoeringsparagraaf waarin staat vermeld hoe en wanneer de in het plan beschreven opleidingen en oefeningen worden uitgevoerd?
Ja / nee
- Is in het plan aangegeven wie voor de uitvoering verantwoordelijk is? Ja / nee

Aanvullend met betrekking tot jaarplan MOTO

De regio stelt jaarlijks een oefenjaarplan inclusief oefenkalender op.

Toelichting:

De Inspectie VenJ vraagt jaarlijks het oefenjaarplan inclusief oefenkalender van de regio op. Het oefenjaarplan is een uitwerking van het meerjarenbeleidplan MOTO. De Inspectie onderzoekt ten behoeve van de Staat van de Rampenbestrijding 2013 naar de jaren 2011 en 2012. Met betrekking tot de norm of het oefenjaarplan in relatie is met het beleidsplan MOTO zal de Inspectie deze norm alleen over 2012 toepassen.

Normering:

- Beschikt de regio over een vastgesteld oefenjaarplan? Ja / nee
- Is het oefenjaarplan in relatie met het beleidsplan MOTO? Ja / nee
- Bevat het oefenjaarplan een oefenkalender? Ja / nee
- Is de oefenkalender gerealiseerd over het betreffende jaar? Ja / nee

Aanvullend met betrekking tot convenanten

De veiligheidsregio heeft convenanten afgesloten met vitale partners.

Toelichting:

Het Veiligheidsberaad streeft naar optimale ondersteuning van de veiligheidsregio's bij de samenwerking met de vitale sectoren inzake rampenbestrijding en crisisbeheersing. Dit doet zij vanuit het project 'Vitale Partnerschappen in Veiligheid', in opdracht van het ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ). Een middel om deze samenwerking vorm te geven, is het ontwikkelen van convenanten die toepasbaar zijn als samenwerkingsovereenkomst tussen de veiligheidsregio's en de partners in de vitale sector.

Het convenant Spoor is wel door ProRail eenzijdig ondertekend, maar nog niet door het Veiligheidsberaad vastgesteld. Met betrekking tot het convenant Spoor is onderzocht of de veiligheidsregio's deze hebben ondertekend en of met de betrokken partijen afspraken zijn gemaakt.

Normering:

- Heeft de veiligheidsregio convenanten afgesloten met betrekking tot de volgende onderwerpen:
 - Energie / gas? Ja / nee
 - Drinkwater? Ja / nee
 - Spoor? Ja / nee
 - Rijkswaterstaat / waterschappen? Ja / Nee

Aanvullend met betrekking tot evalueren van oefeningen / incidenten

De veiligheidsregio beschikt over een eigen evaluatiesystematiek voor het evalueren van oefeningen en incidenten.

Toelichting:

De Inspectie VenJ acht het van groot belang dat de veiligheidsregio's worden gestimuleerd om tot verdere kwaliteitsverbetering te komen. Het evalueren en vervolgens leren van oefeningen en incidenten draagt hiertoe bij. Dit is gerelateerd aan artikel 23 van de Wet veiligheidsregio's: 'Het bestuur van de veiligheidsregio hanteert een kwaliteitszorgsysteem'. De Inspectie VenJ toetst derhalve of de veiligheidsregio beschikt over een eigen evaluatiesystematiek voor het evalueren van incidenten en/of oefeningen.

Normering:

- Beschikt de regio over een eigen evaluatiesystematiek voor het evalueren van oefeningen en incidenten? Ja / nee
- Heeft de regio voor het evalueren van de systeem oefening gebruik gemaakt van de beschikbare evaluatiesystematiek? Ja / nee
- Heeft de regio voor het evalueren van een incident gebruik gemaakt van de beschikbare evaluatiesystematiek? Ja / nee
- Is er een functionaris of organisatieonderdeel belast met de borging van uitgezette actiepunten van de evaluatie? Ja / nee

Bijlage II

Afkortingen

| | |
|------|--|
| ADR | Algemene doorlichting rampenbestrijding |
| AOV | Ambtenaar openbare orde en veiligheid |
| BGC | Bureau gemeentelijke crisisbeheersing |
| BRZO | Besluit risico's zware ongevallen |
| Bpv | Besluit personeel veiligheidsregio's |
| Bvr | Besluit veiligheidsregio's |
| BZK | Binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties |
| CaCo | Calamiteitencoördinator (meldkamer) |
| CCB | Conflict- en crisisbeheersing |
| CdK | Commissaris van de Koningin |
| CIC | Communicatie en informatiecentrum |
| CGD | Coördinatiecentrum gemeentelijke diensten |
| CMK | Calamiteitenmeldkamer |
| CMO | Coördinator melding en opschaling |
| COH | Commandohaakarmbak |
| CoPI | Commando plaats incident |
| CRIB | Centraal registratie en informatie bureau |
| CTPI | Coördinatieteam plaats incident |
| GAC | Gemeentelijk actiecentrum |
| GAGS | Geneeskundig adviseur gevaarlijke stoffen |
| GBT | Gemeentelijk beleidsteam |
| GCT | Gemeentelijk coördinatieteam |
| GHOR | Geneeskundige hulpverleningsorganisatie in de regio |
| GMC | Gemeenschappelijke meldcentrale |
| GMK | Gemeenschappelijke meldkamer |
| GMS | Geïntegreerd meldkamer systeem |
| GMT | Gemeentelijk management team |
| GRIP | Gecoördineerde regionale incidentenbestrijdingsprocedure |
| GRS | Gemeentelijke rampenstaf |
| GVS | Gemeentelijke veiligheidsstaf |
| HCC | Hoofd calamiteitencentrum |
| HMO | Hoofd melding en opschaling |
| HovJ | Hoofdofficier van justitie |

| | |
|-------|--|
| IBP | Incidentbestrijdingsplan |
| IC | Informatiecoördinator |
| IM | Informatiemanager |
| KLPD | Korps landelijke politiediensten |
| KLu | Koninklijke Luchtmacht |
| KMar | Koninklijke Marechaussee |
| KNMR | Koninklijke Nederlandse Redding Maatschappij |
| LCMS | Landelijk Crisis Management Systeem |
| LFR | Landelijke Faciliteit Rampenbestrijding |
| LOCC | Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum |
| LOGGS | Landelijk Overleg van Coördinerend Gemeentesecretarissen |
| MAC | Multidisciplinair actiecentrum |
| MCC | Meld- en coördinatiecentrum |
| MIV | Medewerker informatievoorziening |
| MK | Meldkamer |
| MK-A | Meldkamer ambulancezorg |
| MK-B | Meldkamer brandweer |
| MkNN | Meldkamer Noord-Nederland |
| MK-P | Meldkamer politie |
| MON | Meldkamer Oost Nederland |
| MOTO | Multidisciplinair opleiden, trainen en oefenen |
| MPC | Multidisciplinair procescoördinator |
| MvT | Memorie van Toelichting |
| NCC | Nationaal Crisiscentrum |
| NIFV | Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid Nibra |
| NRK | Nederlandse Rode Kruis |
| OL | Operationeel leider |
| OM | Openbaar Ministerie |
| OOV | Openbare Orde en Veiligheid |
| OOI | Officier Operationele Informatievoorziening |
| OTO | Opleiden, trainen en oefenen |
| OvD-B | Officier van dienst brandweer |
| OvD-G | Officier van dienst geneeskundig |
| OvD-P | Officier van dienst politie |
| OVI | Officier verbindingen en informatie |
| RAC | Regionaal actiecentrum |
| RADAR | Rampenbestrijding doorlichtingarrangement |
| RBP | Rampbestrijdingsplan |
| RBT | Regionaal beleidsteam |
| RCC | Regionaal crisis- en coördinatiecentrum |
| RegOT | Regionaal operationeel team |
| RGF | Regionaal geneeskundig functionaris |
| ROGS | Regionaal officier gevaarlijke stoffen |

| | |
|--------|--|
| ROT | Regionaal operationeel team |
| RRCP | Referentiekader Regionaal Crisisplan |
| RVS | Regionale veiligheidsstaf |
| RWS | Rijkswaterstaat |
| Sitrap | Situatie-rapportage |
| SGBO | Staf Grootchalig en Bijzonder Optreden (politie) |
| Tbz | Team Bevolkingzorg |
| TMO | Taskforce Management Overstromingen |
| VRT | Veiligheidsregio Twente |
| Wpg | Wet publieke gezondheidszorg |
| Wrzo | Wet rampen en zware ongevallen |
| Wvr | Wet veiligheidsregio's |

Bijlage III

GRIP-3 en GRIP-4 incidenten per regio vanaf 2010

| Regio | 2010 | | 2011 | | 2012 | |
|---------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| | GRIP-3 | GRIP-4 | GRIP-3 | GRIP-4 | GRIP-3 | GRIP-4 |
| Groningen | | | 1 | | 1 | 1 |
| Friesland | 1 | | 2 | | 1 | 1 |
| Drenthe | | | 1 | | | |
| IJsselland | 1 | | | | | |
| Twente | 1 | | 1 | | | 1 |
| Noord- en Oost-Gelderland | 2 | | | | | |
| Gelderland Midden | | | | | | |
| Gelderland-Zuid | | 1 | 1 | 2 | | |
| Utrecht | | | 2 | | | |
| Noord-Holland Noord | 3 | | 1 | 1 | | |
| Zaanstreek-Waterland | 1 | | | | | |
| Kennemerland | 2 | | 1 | | 2 | |
| Amsterdam-Amstelland | 1 | | | | | |
| Gooi en Vechtstreek | | | 1 | | 1 | |
| Haaglanden | 1 | | | | | |
| Hollands Midden | | 1 | 2 | | | |
| Rotterdam-Rijnmond | | | | 1 | | |
| Zuid-Holland Zuid | | | 1 | 1 | | |
| Zeeland | | | | | 1 | |
| Midden- en West-Brabant | 1 | | 1 | 1 | | |
| Brabant-Noord | | | | | | |
| Brabant-Zuidoost | 2 | 1 | 3 | | 2 | |
| Limburg-Noord | | | | | | |
| Zuid-Limburg | | | 1 | 1 | 1 | |
| Flevoland | 1 | | | | | |

Bijlage IV

Systemoefeningen per regio

| Regio | Systeem-oefening 2010 | Systeem-oefening 2011 | Systeem-oefening 2012 |
|---------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Groningen | √ | √ | |
| Friesland | | | |
| Drenthe | | √ | |
| IJsselland | √ | | √ |
| Twente | | | |
| Noord- en Oost-Gelderland | | | √ |
| Gelderland Midden | | √ | |
| Gelderland-Zuid | | | |
| Utrecht | | | √ |
| Noord-Holland Noord | √ | | |
| Zaanstreek-Waterland | | | √ |
| Kennemerland | | | √ |
| Amsterdam-Amstelland | | √ | √ |
| Gooi en Vechtstreek | | | √ |
| Haaglanden | | | √ |
| Hollands Midden | | | √ |
| Rotterdam-Rijnmond | √ | | √ |
| Zuid-Holland Zuid | | | √ |
| Zeeland | | √ (NSON) | |
| Midden- en West-Brabant | √ | √ | √ |
| Brabant-Noord | | | |
| Brabant-Zuidoost | | √ | √ |
| Limburg-Noord | | √ | |
| Zuid-Limburg | | | |
| Flevoland | √ | √ | √ |

Bijlage V

Grondslag onderzoeks- resultaten van de veiligheidsregio's

| Nr. | Regio | Incident | Oefening | Datum |
|-----|---------------------------|-------------|----------------|---------------------------|
| 1 | Groningen | Farmsum | | 07-11-2011 |
| 2 | Friesland | Harlingen | | 05-09-2011 |
| 3 | Drenthe | | Meppel | 07-12-2011 |
| 4 | IJsselland | | Ommen | 24-11-2010 ¹¹³ |
| 5 | Twente | Enschede | | 07-07-2011 |
| 6 | Noord- en Oost-Gelderland | | Apeldoorn | 07-03-2012 |
| 7 | Gelderland Midden | | Renkum | 13-10-2011 |
| 8 | Gelderland-Zuid | Weurt | | 29-10-2010 |
| 9 | Utrecht | Nieuwegein | | 27-06-2011 |
| 10 | Noord-Holland Noord | | Zijpe | 19-10-2010 |
| 11 | Zaanstreek-Waterland | | Assendelft | 17-04-2012 |
| 12 | Kennemerland | | IJmuiden | 19-06-2012 |
| 13 | Amsterdam-Amstelland | | Amsterdam | 05-07-2012 |
| 14 | Gooi en Vechtsreek | | Naarden | 25-06-2012 |
| 15 | Haaglanden | | Delft | 24-09-2012 |
| 16 | Hollands Midden | | Noordwijk | 16-05-2012 |
| 17 | Rotterdam-Rijnmond | | Rotterdam | 31-10-2012 |
| 18 | Zuid-Holland Zuid | Zwijndrecht | | 14-01-2011 |
| 19 | Zeeland | | Borsele | 12-10-2011 ¹¹⁴ |
| 20 | Midden- en West-Brabant | | Bergen op Zoom | 07-09-2012 |
| 21 | Brabant-Noord | | | |
| 22 | Brabant-Zuidoost | | Eindhoven | 01-12-2011 |
| 23 | Limburg-Noord | | Roermond | 30-09-2011 |
| 24 | Zuid-Limburg | | | |
| 25 | Flevoland | | Dronten | 21-04-2012 |

¹¹³ Voor een aantal onderwerpen is gebruik gemaakt van de oefening van 21 april 2012.

¹¹⁴ Voor een aantal onderwerpen is gebruik gemaakt van twee evaluaties van incidenten.

Bijlage VI Grondslag onderzoeks- resultaten gemeente- lijke processen

| Nr. | Regio | Datum |
|-----|---|---------------------|
| 1 | Systeemoefeningen en incidentevaluaties input Staat van de Rampenbestrijding 2013 (Bijlage V). | |
| 2 | Evaluatie incident Antillenflat. Radboud Universiteit Nijmegen/ITS, november 2011. | 23 mei 2011 |
| 3 | Evaluatieverslag GRIP 3, Brand 't Speelhuis te Helmond; Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost. | 29-30 december 2011 |
| 4 | Evaluatieverslag GRIP-3, Crash call EAP d.d. Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost. | 14 september 2011 |
| 5 | Evaluatie verslag 'De dijk staat op springen. Hoog water in de veiligheidsregio Groningen'; Veiligheidsregio Groningen. | Januari 2012 |
| 6 | Onderzoek Astbestovondst Kanaleneiland Utrecht; Commissie Onderzoek asbestvondst Kanaleneiland; december 2012. | Vanaf 22 juli 2012 |
| 7 | Brand Chemie-Pack Moerdijk; Inspectie OOV; augustus 2011. | 5 januari 2011 |
| 8 | Brand Strabrechtse Heide; Inspectie OOV; februari 2011. | Juli 2010 |
| 9 | Schietincident in 'De Ridderhof' Alphen aan den Rijn; Inspectie OOV; november 2011. | 9 april 2011 |

Colofon

Dit rapport is een uitgave van:

Inspectie Veiligheid en Justitie
Ministerie van Veiligheid en Justitie
Turfmarkt 147 | 2511 DP Den Haag
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag
T 070 370 3048
www.ivenj.nl

Lay out: Grafisch Buro van Erkelens | Den Haag
Foto's: J.W. Boer (coverbeeld), Fons Sluiter Fotografie, Fotomix.nl, P.J. Hofman,
Hollandse Hoogte, Moolenaar Fotografie, NBB Foto, Shutterstock

© Inspectie Veiligheid en Justitie | maart 2013

Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend. Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is toegestaan, mits deze uitgave als bron wordt vermeld.

