



Inspectie Openbare Orde en Veiligheid
*Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties*

Rampenbestrijding op Orde

Tussenrapportage
Januari 2009

Inhoudsopgave

SAMENVATTING	3
1 Inleiding	6
1.1 Aanleiding	6
1.2 Het project ‘Rampenbestrijding op Orde’	7
1.3 Wetgeving en convenanten	7
1.4 Tussenrapportage	8
1.5 Opzet rapportage	9
2 Risicoprofiel en bovenregionale samenwerking	10
2.1 Inleiding	10
2.2 Toetsingskader	10
2.3 Opzet deelonderzoek	10
2.4 Onderzoeksresultaten	10
3 Multidisciplinair opleiden en oefenen	14
3.1 Inleiding	14
3.2 Toetsingskader	14
3.3 Opzet deelonderzoek	15
3.4 Onderzoeksresultaten	15
4 RADAR	21
4.1 Inleiding	21
4.2 Toetsingskader	21
4.3 Opzet deelonderzoek	21
4.4 Onderzoeksresultaten	22
5 Ter afsluiting	29
Bijlage I	33

SAMENVATTING

Inleiding

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft in maart 2008 te kennen gegeven dat de rampenbestrijding begin 2010 op orde moet zijn en dat de veiligheidsregio's dan kunnen voldoen aan de basisvereisten crisismanagement zoals die zijn neergelegd in het (concept) Besluit veiligheidsregio's. De Inspectie OOV onderzoekt hoe de regio's er voor staan. Deze tussenrapportage beschrijft de tussenstand. Begin 2010 zal de Inspectie OOV in een eindrapportage aangeven of de regio's erin zijn geslaagd de ambitie van de minister waar te maken.

Onderzoek

De Inspectie OOV verricht sinds 2003 systematisch en gestandaardiseerd onderzoek naar de mate waarin de veiligheidsregio's de voorwaarden hebben geschapen om rampen en grootschalige incidenten te kunnen bestrijden en naar de operationele prestaties.

Tot medio 2008 deed zij dit via de Algemene Doorlichting Rampenbestrijding (ADR), en sindsdien in een aangepaste vorm via het onderzoek RADAR¹. In 2008 heeft de Inspectie OOV daarnaast bij de regio's het onderzoek 'risicoprofiel en bovenregionale samenwerking' en het onderzoek 'multidisciplinair opleiden en oefenen' uitgevoerd. Daarbij ging het nog om nulmetingen. Beide onderzoeken krijgen in 2009 een vervolg. Deze twee onderzoeken en het RADAR-onderzoek vormen samen het project Rampenbestrijding op Orde. De Inspectie OOV zal dit project begin 2010 afsluiten met een eindrapportage waarin zij voor iedere regio zal aangeven in hoeverre die de (voorbereiding van) de rampenbestrijding op orde heeft.

Naar verwachting zullen in 2009 de Wet veiligheidsregio's en het Besluit veiligheidsregio's in werking treden. De Inspectie OOV houdt bij haar onderzoek rekening met de verwachte (ingrijpende) wijzigingen van de regelgeving.

Resultaten

In haar deelonderzoek 'risicoprofiel en bovenregionale samenwerking' heeft de Inspectie OOV vastgesteld dat de regionale beheersplannen qua inhoud over het algemeen goed op orde zijn. De regio's verkeren daarmee in een goede uitgangspositie om te komen tot nieuwe regionale beleidsplannen (zoals voorgeschreven in de nieuwe wet). De actualiteit van de risicoprofielen, de beschrijving van bovenregionale risico's en het maken van afspraken over bovenregionale samenwerking zijn wel punten van aandacht. Bij de totstandkoming van plannen en profielen betrekken de regio's vaak niet alle benodigde partners. De Inspectie OOV wijst erop dat dit proces de nodige tijd kost, en dat het daarom van belang is dat de regio's daarmee op korte termijn beginnen. Als een regio ervoor kiest haar risicoprofiel en beleidsplan pas op te stellen nadat er een landelijk format voor de bepaling van risicoprofielen is vastgesteld, zal zij er niet in slagen de voorgeschreven procedure nog in 2009 af te ronden.

Het onderzoek 'multidisciplinair opleiden en oefenen' heeft uitgewezen dat het stelsel dat de regio's op dat gebied hanteren nog niet optimaal functioneert. De meeste regio's moeten nog een fors aantal onderwerpen uitwerken in hun opleidings- en oefen(beleids)plan, sommige regio's moeten de gemeenten (alsnog) betrekken bij de planvorming en bijna de helft van de regio's moet hun plan nog bestuurlijk vaststellen. De regio's hebben de Inspectie OOV over de basisopleiding, bijscholing en geoefendheid van de sleutelfunctionarissen van de rampenbestrijdingsorganisatie nog onvoldoende informatie kunnen verstrekken. Bijna alle regio's hebben de afgelopen twee jaren

¹ RADAR: RAMpenbestrijding DoorlichtingsARrangement.

grootschalig multidisciplinair geoefend (of soortgelijke inzetten gepleegd). Deze oefeningen zijn echter in een aantal regio's niet volledig geëvalueerd. Een belangrijk knelpunt is dat de regio's onvoldoende gevolg geven aan de uitkomsten van evaluaties door deze niet te verwerken in een daarvoor geschikt registratiesysteem (bijvoorbeeld een kwaliteitszorgsysteem). Ook het vastleggen van oefenervaringen van de verschillende sleutelfunctionarissen gebeurt onvoldoende. In algemene zin heeft de Inspectie OOV vastgesteld dat alle veiligheidsregio's hun administratie ten aanzien van het oefenen en opleiden op orde moeten brengen. De Inspectie OOV heeft in het verleden bij herhaling gesignaleerd dat de informatiehuishouding van de regio's een knelpunt vormt. Om op dit punt de noodzakelijke verbetering te maken, lijkt (meer) bestuurlijke aandacht nodig. Gezien de aard van de geconstateerde tekortkomingen gaat de Inspectie OOV ervan uit dat de regio's in staat zijn de kwaliteit van hun stelsel van multidisciplinair opleiden en oefenen nog in 2009 op voldoende niveau te krijgen.

De systematische doorlichtingen van de regio's door de Inspectie OOV hebben uitgewezen dat er nog steeds sprake is van knelpunten. Met name op het punt van informatiemanagement moet er nog veel gebeuren. Daarnaast baart het tempo waarin de regio's verbeterplannen implementeren de Inspectie OOV zorgen. De regio's zullen op korte termijn de nodige inspanningen moeten plegen om de rampenbestrijding eind 2009 op orde te hebben en om dan te voldoen aan de basisvereisten. Tegelijkertijd neemt de Inspectie OOV waar dat de gemeenten momenteel een forse inhaalslag maken. De gemeentelijke crisisbeheersingsstructuur wordt verstevigd doordat de borging van gemeentelijke processen steeds meer plaatsvindt op regionale basis. Uit deze ontwikkeling blijkt dat op relatief korte termijn aanzienlijke vooruitgang kan worden geboekt. De Inspectie OOV acht ook de regio's ertoe in staat dit jaar nog aanzienlijke vooruitgang te boeken bij het op orde krijgen van de rampenbestrijding.

Meer concreet moeten de regio's volgens de Inspectie OOV in staat zijn de *samenstelling van de hoofdstructuur van de rampenbestrijding* nog voor 2010 in te richten in overeenstemming met de basisvereisten. Daarbij gaat het onder andere om de invulling van de functie van informatiemanager bij de verschillende onderdelen.

Tijdens de simulaties en praktijktoetsen van de Inspectie OOV kwam 40% van de functionarissen van de hoofdstructuur van de rampenbestrijding niet op tijd op. De Inspectie OOV is van mening dat de regio's in staat zijn om de opkomstprestaties van de hoofdstructuur van de rampenbestrijding nog in 2009 zodanig te verbeteren dat de *opkomsttijden* van de verschillende functionarissen in overeenstemming zijn met de basisvereisten.

Wat betreft de *gemeentelijke rampenbestrijdingsprocessen* is de Inspectie OOV van mening dat deze processen eind 2009 op het niveau kunnen zijn dat in de basisvereisten is voorgeschreven voor de operationele diensten.

Ten aanzien van het *informatiemanagement* gaat de Inspectie OOV ervan uit dat eind 2009 slechts enkele regio's aan de norm voor tijdige verwerking van gegevens in het totaalbeeld zullen kunnen voldoen. Zij baseert deze verwachting op de constatering dat pas enkele regio's gebruik maken van een netcentrisch informatiesysteem. Bovendien vindt dat gebruik (nog) niet probleemloos plaats.

Uit een onderzoek van de Inspectie OOV naar de organisatie van de GHOR is nog naar voren gekomen dat veel veiligheidsregio's onvoldoende zicht hebben op het operationeel presterend vermogen van de eigen geneeskundige hulpverleningsketen². Dit gebrek aan inzicht hangt samen met het ontbreken van een eenduidige systematiek voor het bepalen van dat vermogen. De Inspectie OOV zal op dit punt een aanbeveling doen aan de koepel GHOR-Nederland en in het najaar van 2009 een vervolgonderzoek beginnen naar het presterend vermogen van de GHOR.

² Het onderzoek van de Inspectie OOV naar de organisatie van de GHOR was ten tijde van het opstellen van deze tussenrapportage 'Rampenbestrijding op Orde' nog niet afgerond. Het resultaat van het onderzoek naar de organisatie van de GHOR wordt in het voorjaar van 2009 gepubliceerd.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Sinds 2003 verricht de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (Inspectie OOV) systematisch en gestandaardiseerd onderzoek naar de mate waarin de veiligheidsregio's de voorwaarden hebben geschapen om mogelijke rampen en grootschalige incidenten te kunnen bestrijden. In dat kader meet zij ook de operationele rampenbestrijdingsprestaties.

In haar rapportage 'Algemene Doorlichting Rampenbestrijding De Stand van Zaken 2003-2005'³ heeft de Inspectie OOV voor de eerste keer een beeld gegeven van de voorbereiding op rampen en grootschalige incidenten. Die rapportage behandelde de negen regio's die in voorafgaande periode door de Inspectie OOV waren onderzocht (doorgelicht).

In een rapportage van december 2007 heeft de Inspectie OOV een landelijk overzicht gegeven van de stand van zaken, en wel over de periode 2003 tot en met 2007. In de bijlagen van die rapportage heeft zij aan de hand van vijftien indicatoren voor iedere regio een beeld van de aangetroffen situatie opgesteld. De indicatoren betreffen de volgende drie kritische processen: informatiemanagement, opschaling, en leiding en coördinatie.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft de rapportage van de Inspectie OOV op 10 maart 2008 aangeboden aan de voorzitter van de Tweede Kamer. In haar aanbiedingsbrief heeft de minister, op basis van de rapportage van de Inspectie OOV en op basis van informatie van de Commissarissen van de Koningin, aangegeven dat zij heeft vastgesteld dat de regio's hard aan het werk zijn om de kwaliteit van de organisatie van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing te verbeteren. Zij voegde daar het volgende aan toe:

'Om de stijgende lijn in de kwaliteit door te trekken en de kwaliteitsverbetering te versnellen heb ik het op orde brengen van de rampenbestrijding tot een van mijn speerpunten voor de komende twee jaar gemaakt. De belangrijkste maatregel die ik hiertoe neem is het Wetsvoorstel veiligheidsregio's (Wvr) dat thans ter behandeling in uw Kamer ligt en de kwaliteitseisen die ik op grond daarvan aan de regio's stel (Besluit veiligheidsregio's). Ik vraag van elke regio dat zij over twee jaar minimaal kan voldoen aan de basisvereisten crisismanagement zoals ik die in het besluit vastleg. Daarnaast wil ik met iedere veiligheidsregio een convenant afsluiten, waarin ik met de regio's afspraken maak om toe te werken naar het kwaliteitsniveau dat de Wvr en de nadere regelgeving na inwerkingtreding voorschrijft.

(...)

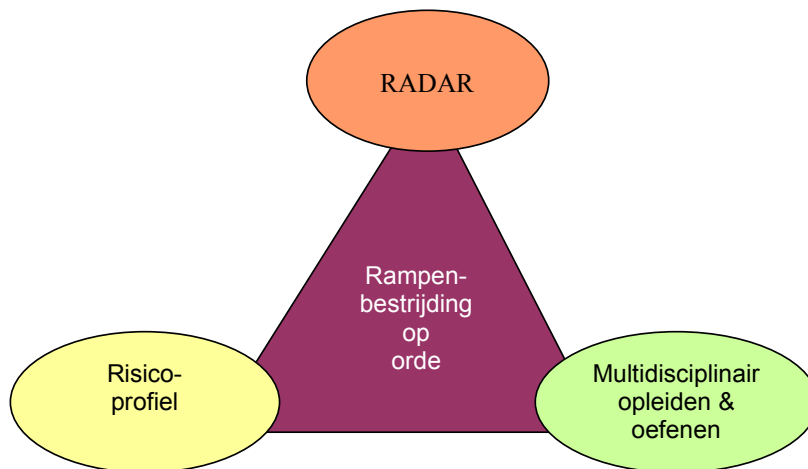
In de komende twee jaar volg ik nauwgezet de vorderingen van de regio's. Daartoe zal de Inspectie OOV alle regio's toetsen op een aantal samenhangende onderdelen uit de convenanten en het Besluit veiligheidsregio's. Uiterlijk begin 2010 rapporteert de Inspectie OOV aan mij in welke mate de doelstelling is gehaald.'

³ Kamerstukken II, 2005-2006, 29 517, nr. 13.

1.2 Het project 'Rampenbestrijding op Orde'

In verband met de brief van de minister is de Inspectie OOV in 2008 begonnen met haar project 'Rampenbestrijding op Orde'. In het kader van dat project voert de Inspectie OOV tot en met 2009 drie afzonderlijke deelprojecten uit, namelijk het onderzoek 'Risicoprofiel en bovenregionale samenwerking', het onderzoek 'Multidisciplinair opleiden en oefenen' en het onderzoek 'RADAR.' Bij de eerste twee onderzoeken gaat het in eerste instantie om een nulmeting. Het RADAR-onderzoek⁴ is een vervolg op de Algemene Doorlichting Rampenbestrijding (ADR) waarmee de Inspectie OOV in 2003 is begonnen. In het kader van RADAR toetst de Inspectie OOV aan een aantal basisvereisten.

De genoemde drie deelprojecten vormen een samenhangend geheel. Het risicoprofiel van een regio vormt de basis voor de planvorming door de betreffende regio, voor (afspraken over) samenwerking met buurregio's en voor het multidisciplinair opleiden en oefenen. Dit multidisciplinair opleiden en oefenen vormt vervolgens een essentieel fundament voor een adequate voorbereiding op en een adequaat functioneren tijdens rampen, grootschalige incidenten en crises. De Basisvereisten Crisisbeheersing - zoals neergelegd in het concept Besluit veiligheidsregio's - bevatten de randvoorwaarden voor de organisatie van de rampenbestrijding. Om te kunnen voldoen aan de gestelde eisen, moeten de regio's plannen opstellen, afspraken maken met partners in de rampenbestrijding en oefenen. Aan de hand van de uitkomsten van de drie deelonderzoeken kan worden bepaald in welke opzichten verbeteringen nodig zijn. De onderlinge samenhang tussen deze drie deelprojecten is in bijgaande figuur tot uitdrukking gebracht.



De Inspectie OOV monitort de ontwikkelingen binnen de regio's naar aanleiding van eerder door haar gesignaleerde knelpunten. In het hoofdstuk over het RADAR-onderzoek (hoofdstuk IV) gaat de Inspectie OOV nader in op dit monitoringtraject.

Naast deze drie deelprojecten zal de Inspectie OOV in 2009 de onderzoeken 'Grootschalig optreden politie' en 'Presterend vermogen GHOR' instellen. De uitkomsten van die twee onderzoeken zullen, voor zover mogelijk, worden betrokken bij de eindrapportage 'Rampenbestrijding op Orde'. Het onderzoek naar het presterend vermogen van de GHOR is een vervolg op het onderzoek naar de organisatie van de GHOR dat de Inspectie OOV binnenkort zal afronden⁵.

1.3 Wetgeving en convenanten

⁴ RADAR: RAMpenbestrijding DoorlichtingsARRangement.

⁵ In hoofdstuk V van deze tussenrapportage wordt kort ingegaan dit onderzoek.

De wetgeving voor de rampenbestrijding staat voor een ingrijpende wijziging. Voor de bestrijding van rampen gelden nu nog verschillende wetten, in het bijzonder de Wet rampen en zware ongevallen (Wrzo), de Brandweerwet 1985 en de Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen. In juni 2007 is bij de Tweede Kamer het wetsvoorstel 'Wet veiligheidsregio's' ingediend. De drie genoemde wetten zijn geïntegreerd in dat wetsvoorstel en het is dan ook de bedoeling dat de nieuwe Wet veiligheidsregio's die wetten zal vervangen. In het wetsvoorstel vindt ook verankering plaats van het beleid over de informatie- en communicatievoorziening bij de rampenbestrijding en crisisbeheersing. De beoogde datum van inwerkingtreding van de Wet veiligheidsregio's van 1 juli 2008 is niet gehaald. Naar verwachting zal de wet in de loop van 2009 in werking treden. In het bij de Wet veiligheidsregio's behorende (concept) Besluit veiligheidsregio's, ook wel aangeduid als de Kwaliteits-AMvB, is een aantal eisen waaraan veiligheidsregio's moeten voldoen, nader uitgewerkt. De gang van zaken rond de behandeling van het wetsvoorstel betekent voor het onderzoek van de Inspectie OOV dat zij voor een deel toetst aan criteria die nog geen kracht van wet hebben. In de toetsingskaders die voor de afzonderlijke deelprojecten zijn opgesteld, is daar steeds nadrukkelijk aandacht aan besteed. De minister van BZK heeft de wens uitgesproken met iedere veiligheidsregio een convenant af te sluiten waarin zij met de regio's afspraken maakt over regionalisering van de brandweer en over het toewerken naar het kwaliteitsniveau dat de nieuwe wet- en regelgeving, na inwerkingtreding, voorschrijft. Eind december 2008 had de minister met 19 van de 25 regio's een convenant afgesloten. In deze convenanten is opgenomen dat de betreffende regio per 1 januari 2010 zal voldoen aan alle basisvereisten.

1.4 Tussenrapportage

Deze rapportage heeft uitdrukkelijk het karakter van een tussenrapportage. Het geeft een tussentijds beeld van de stand van zaken, gebaseerd op bevindingen van nog lopend onderzoek. Het doel van deze tussenrapportage is enerzijds de minister te informeren over de onderzoeksbevindingen van 2008 en de ontwikkelingen sinds de rapportage van de Inspectie OOV over 2003-2007, en anderzijds de regio's in de gelegenheid te stellen waar nodig nog in 2009 extra inspanningen te verrichten om de voorbereiding op rampen en grootschalige incidenten op orde te krijgen. Van belang is in dat verband dat deze tussenrapportage weliswaar het landelijke beeld - op geaggregeerd niveau - weergeeft, maar dat de Inspectie OOV de regio's afzonderlijk heeft geïnformeerd over haar bevindingen op het niveau van de eigen organisatie⁶. Begin 2010 zal de Inspectie OOV een eindrapportage opstellen over de voorbereiding van de veiligheidsregio's op rampen en grootschalige incidenten. Daarmee zal zij antwoord geven op de vraag in hoeverre de veiligheidsregio's erin zijn geslaagd de doelstelling van de minister om de rampenbestrijding op orde te brengen, te realiseren.

⁶ Voor het deelproject 'Risicoprofiel en bovenregionale samenwerking' gebeurt dit in 2009 (zie hoofdstuk II).

1.5 Opzet rapportage

In de volgende hoofdstukken komen de genoemde drie deelprojecten afzonderlijk aan de orde. In elk van deze hoofdstukken geeft de Inspectie OOV haar bevindingen en conclusies op hoofdlijnen weer. Na de behandeling van de drie deelprojecten volgt ter afsluiting een hoofdstuk waarin de Inspectie OOV terugblijkt op de ontwikkelingen in het afgelopen jaar en aangeeft wat er het komende jaar nog moet gebeuren om de voorbereiding op de rampenbestrijding daadwerkelijk 'op orde' te krijgen. In dat slothoofdstuk wordt ook kort ingegaan op de 'Inventarisatie veiligheidsregio's' van het Veiligheidsberaad, het bestuurlijk overleg van de voorzitters van de 25 veiligheidsregio's.

2 Risicoprofiel en bovenregionale samenwerking

2.1 Inleiding

Het is van groot belang dat veiligheidsregio's een goed beeld hebben van de aard, de omvang en de mogelijke effecten van risico's in hun regio. Dat beeld vormt immers de basis voor de regionale planvorming, voor de bepaling van de benodigde capaciteit om een ramp of crisis te kunnen beheersen alsmede voor initiatieven tot eventuele bovenregionale samenwerking. In de tweede helft van 2008 heeft de Inspectie OOV onderzoek gedaan naar het risicoprofiel en de bovenregionale samenwerking van alle veiligheidsregio's. Dit onderzoek betreft een nulmeting die is bedoeld om per regio een beeld te krijgen van de actuele stand van zaken met betrekking tot risicoprofielen en bovenregionale samenwerking. Bij de definitieve meting in de loop van 2009 zal de Inspectie OOV per regio beoordelen in welke mate wordt voldaan aan de bepalingen van de wet en/of van het convenant. Daarbij zullen de resultaten van het monitoringtraject waarin de ontwikkelingen van de regio's worden gevolgd, een rol spelen.

2.2 Toetsingskader

Voor dit deelonderzoek heeft de Inspectie OOV een toetsingskader opgesteld dat onderdelen bevat die afkomstig zijn uit het concept Wet veiligheidsregio's en uit het raamwerk-convenant dat dient als basis voor de convenanten die de minister van BZK inmiddels met het merendeel van de regio's heeft afgesloten. Hoewel nog niet alle veiligheidsregio's een convenant met de minister hebben afgesloten, wil de Inspectie OOV deze toetspunten wel bij elke regio inventariseren. De Inspectie OOV heeft het toetsingskader tijdens haar onderzoek ter kennis gebracht van alle regio's. Het kader is te raadplegen via de website van de Inspectie OOV⁷.

De Inspectie OOV heeft kennis genomen van het feit dat een landelijke projectgroep 'Handreiking Regionaal Risicoprofiel' bezig is een landelijk format te ontwikkelen om het risicoprofiel te bepalen⁸. Voor zover mogelijk zal de Inspectie OOV bij haar vervolgonderzoek in 2009 rekening houden met het resultaat van dat project.

2.3 Opzet deelonderzoek

In het kader van dit deelonderzoek heeft de Inspectie OOV in oktober 2008 aan alle besturen van de regio's een vragenlijst toegestuurd. Omdat het niet in de verwachting lag dat regio's vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Wet veiligheidsregio's nu al een regionaal beleidsplan zouden hebben, heeft de Inspectie OOV aan alle regio's gevraagd om de vragenlijst, voor zover nodig, aan de hand van het huidige regionale rampenplan respectievelijk beheersplan – zoals bedoeld in de nog geldende Wrzo - te beantwoorden. De Inspectie OOV is bij haar vraagstelling uitgegaan van de planstructuur zoals vermeld in het concept Wet veiligheidsregio's. De Inspectie OOV heeft de regio's verzocht haar te informeren over eventuele afwijkingen van deze structuur. Ten tijde van het opstellen van deze rapportage liep het onderzoek nog. De onderstaande onderzoeksresultaten zijn gebaseerd op de informatie van vijftien regio's. Van deze vijftien regio's hadden er op dat moment elf een convenant met de minister van BZK afgesloten.

2.4 Onderzoeksresultaten

⁷ Zie www.ioov.nl.

⁸ Het gaat om een project van het Portefeuillehouders Overleg Crisisbeheersing (POC) waarin de Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding (NVBR) de Raad van Hoofdcommissarissen, GHOR Nederland en het Landelijk Overleg van Coördinerend Gemeentesecretarissen samenwerken.

De (concept)Wet veiligheidsregio's schrijft voor dat het bestuur van de veiligheidsregio ten minste eens in de vier jaar een beleidsplan⁹ vaststelt en dat dit plan mede is gebaseerd op een vastgesteld risicoprofiel. Daarom heeft de Inspectie OOV in dit deelonderzoek niet alleen gekeken naar regionale risicoprofielen en bovenregionale samenwerking maar ook aandacht besteed aan de beheersplannen van de regio's. In de volgende paragrafen beschrijft zij het beeld dat zij zich heeft gevormd van (a) de regionale (beheers)plannen, (b) de regionale risicoprofielen en (c) de (beoogde) regionale operationele prestaties en bovenregionale samenwerking. Deze beelden worden in de volgende drie paragrafen beschreven.

a Beheersplan

De Inspectie OOV heeft geconstateerd dat alle regio's beschikken over een beheersplan, zoals voorgeschreven in artikel 5 van de Wrzo. Alle plannen zijn door het bestuur vastgesteld en dat is steeds minder dan vier jaar geleden gebeurd. Elf van de vijftien regio's geven aan in 2010 een nieuw regionaal beleidsplan te zullen vaststellen conform de nieuwe Wet veiligheidsregio's. Nagenoeg alle plannen voldoen aan de vigerende wetgeving. Ze zijn meerjarig en multidisciplinair, er staan afspraken in over de inzet van de hulpdiensten en van de gemeenten en de multidisciplinaire samenwerking, er worden beleidsvoornemens in genoemd over proactie en preventie om risico's te beperken, de operationele prestaties worden genoemd en er wordt aandacht besteed aan opleidings- en oefenprogramma's. Negen van de vijftien regio's geven aan dat het beheersplan is afgestemd met de buurregio. Hier wordt ook onder verstaan dat de buurregio het plan toegezonden heeft gekregen. Elf van de vijftien regio's geven aan dat het plan is afgestemd met de betrokken waterschappen en/of hoogheemraadschappen. Nagenoeg alle regio's geven aan dat het plan is afgestemd met het regionaal college van politie. Naar aanleiding van deze afstemming hebben vier van de vijftien regio's afspraken gemaakt. Deze afspraken betreffen uiteenlopende aspecten en worden hierna onder 'Operationele prestaties en bovenregionale samenwerking' behandeld.

De Inspectie OOV stelt vast dat de planvorming qua inhoud over het algemeen goed op orde is. Vrijwel alle plannen voldoen aan de vormvereisten die de wet daaraan stelt. Hiermee wordt onder meer bedoeld dat de plannen zijn gebaseerd op een risicoprofiel, dat er een analyse van de risico's wordt beschreven, en dat aandacht wordt besteed aan de beoogde operationele prestaties. Wat betreft de afstemming met en betrokkenheid van andere crisispartners stelt de Inspectie OOV echter vast dat veel regio's in dit opzicht nog stappen moeten zetten. Voor een deel kan dit samenhangen met het feit dat met de nieuwe wetgeving een aantal nieuwe partners is benoemd. In de (concept) Wet veiligheidsregio's is voorgeschreven dat de veiligheidsregio's de gemeenteraden betrekken bij de planvorming. Voor een aantal regio's geldt dat ook de al bekende partners – zoals gemeenten - onvoldoende worden betrokken bij de totstandkoming van de plannen. Het bestuur van de veiligheidsregio heeft een zogenoemde haalplicht bij de gemeenten. Dit is een tijdrovend proces. In verband daarmee voorziet de Inspectie OOV een knelpunt bij het volgen van de bestuurlijke procedure en het halen van planningen.

b Risicoprofiel

De Inspectie OOV heeft geconstateerd dat veertien van de vijftien regio's een door het bestuur vastgesteld risicoprofiel hebben. Dit risicoprofiel bevat in alle gevallen een risico-inventarisatie, met een overzicht van de risicovolle situaties binnen de veiligheidsregio en een overzicht van de soorten branden, zware ongevallen, rampen of crises die zich in de regio kunnen voordoen. Daarnaast

⁹ In de Wet rampen en zware ongevallen wordt de term 'beheersplan' gebruikt. Omdat de Wet veiligheidsregio's nog niet in werking is getreden, houdt de Inspectie OOV in deze tussenrapportage verder de term 'beheersplan' aan.

bevat het risicoprofiel van de regio's ook een risicoanalyse. In minder dan de helft van de gevallen zijn bovenregionale risico's opgenomen. Grensoverschrijdende risico's zijn daarentegen bij meer dan de helft van de regio's die aan het buitenland grenzen wél opgenomen in het risicoprofiel. Bij de overige regio's wordt geen aandacht besteed aan de bovenregionale of grensoverschrijdende risico's.

In twaalf gevallen is de Leidraad Maatrap gebruikt om tot een risicoprofiel te komen. Bij twee regio's is niet bekend welke systematiek is gebruikt. Eén regio heeft een andere systematiek gehanteerd. Slechts in zes gevallen is het risicoprofiel ook gekoppeld aan een meer gedetailleerde lijst met objecten en locaties in de regio en als zodanig opgenomen in het beheersplan of andere aanverwante documenten.

De verstrekte informatie over de toepassing van de Leidraad Maatrap laat een wisselend beeld zien. Er zijn regio's die bijna alle mogelijke maatrapen beschouwen en die aangeven welk niveau zich kan voordoen in de regio. Andere regio's besteden alleen aandacht aan de belangrijkste maatrapen. Twee regio's gebruiken een eigen systematiek om te komen tot een risicoprofiel. Op basis van de verstrekte informatie kan de Inspectie OOV niet beoordelen wat de kwaliteit van die systematiek is.

In elf regio's heeft het regionale college van politie zijn zienswijze kenbaar gemaakt op het risicoprofiel, de besturen van de betrokken waterschappen en/of hoogheemraadschappen op de profielen in acht regio's, en de door de minister van BZK daartoe aangewezen personen¹⁰ op de profielen van drie regio's. Dit betreft echter niet alle door de ministers daartoe aangewezen personen maar slechts een deel van hen.

Bij negen regio's is de risico-inventarisatie ouder dan vier jaar. Deze dient echter eens in de vier jaar geactualiseerd te worden, en is bij die negen regio's dus onvoldoende actueel. In enkele gevallen zijn risico-inventarisaties uit 2001 aangetroffen. Vijf regio's geven expliciet aan in 2010 de risico-inventarisatie te zullen actualiseren.

Negen regio's hebben aangegeven overleg te plegen met diverse partners in de crisisbeheersing. In zeven van die gevallen gebeurt dat ten minste eenmaal per jaar. De regio's geven een zeer divers beeld van deze overleggen. Vaak zijn de directe partners (brandweer, GHOR en politie) betrokken. Andere partners - zoals gemeenten, waterschappen of energieleveranciers - zijn slechts in enkele gevallen betrokken. De meeste regio's hebben de Inspectie OOV geen informatie verstrekt over de deelnemers aan het overleg en over de inhoud daarvan.

Samenvattend concludeert de Inspectie OOV dat het merendeel van de regio's beschikt over een risicoprofiel dat dient als basis voor het beheersplan. In veel gevallen is echter geen aandacht besteed aan bovenregionale risico's. Aan grensoverschrijdende risico's wordt wat vaker aandacht besteed.

In de meeste gevallen wordt de Leidraad Maatrap gebruikt, maar in de uitwerking daarvan ziet de Inspectie OOV verschillen. Vanuit het perspectief van bovenregionale samenwerking constateert de Inspectie OOV behoefte aan eenheid op dit vlak. Wat dat betreft heeft zij positieve verwachtingen van het op landelijk niveau gestarte project 'Handreiking Regionaal Risicoprofiel'.

De Inspectie OOV stelt vast dat de inhoud van het risicoprofiel in redelijke mate voldoet maar wel vaak is gedateerd. Op het gebied van afstemming en overleg met en betrokkenheid van mogelijke partners zijn nog verbeteringen nodig. De klassieke partners weten elkaar in het algemeen goed te vinden maar met name de 'nieuwe' spelers in het veld zijn nog niet structureel in beeld. De Inspectie OOV vindt het positief dat de waterschappen en/of hoogheemraadschappen steeds vaker worden betrokken.

c Operationele prestaties en bovenregionale samenwerking

¹⁰ Het gaat daarbij om vertegenwoordigers van verschillende ministeries en van andere instanties, zoals de kamers van koophandel.

De Inspectie OOV heeft geconstateerd dat de vijftien regio's alle beschikken over een beschrijving van de beoogde operationele prestaties van de GHOR, de brandweer, de crisisorganisatie van de gemeenten uit de regio en de crisisorganisatie van de politie. Voor het vaststellen van de operationele prestaties hebben veertien van de vijftien regio's de Leidraad Operationele Prestaties gehanteerd. Bij één regio is het de Inspectie OOV niet duidelijk geworden welke systematiek is gehanteerd.

Alle vijftien regio's lopen risico's die om operationele prestaties vragen die de regionale capaciteit overstijgen. Zes regio's hebben voor het tekort aan eigen capaciteit bovenregionale afspraken gemaakt, van één regio is het onbekend, de andere acht regio's hebben geen afspraken gemaakt of geven aan afspraken te willen gaan maken. Hier wordt ook onder verstaan dat de brandweer via de landelijke regelingen bijstand kan aanvragen (er wordt dan verwezen naar het LOCC¹¹ of de landelijke regelingen). De bovenregionale afspraken variëren van normale burenhulp tot specifieke ambulance-bijstandsafspraken of afspraken op het gebied van het meldkamerdomein. Op het gebied van grensoverschrijdende samenwerking gaat het in de meeste gevallen om operationele bijstand.

Tijdens de nulmeting door de Inspectie OOV beschikten de regio's nog niet over de volledige informatie van het ministerie van BZK vanuit de invalshoek van het rijksbrede programma Nationale Veiligheid. De regio's hebben daarom op dit punt nog geen actie kunnen ondernemen.

Twaalf regio's hebben via de Leidraad Maatramp en de Leidraad Operationele Prestaties aandacht besteed aan overstromingen, dertien regio's hebben dit gedaan op het gebied van pandemieën en tien regio's op het gebied van vitale infrastructuur. In de meeste van deze regio's is beschreven welke inzet de regio zelf kan leveren, in iets meer dan de helft van die gevallen is beschreven welke inzet nodig is van andere partners en zijn afspraken gemaakt met mogelijke crisispartners en waar mogelijk andere vitale partners. De door de regio's verstrekte informatie is onvoldoende voor een goed beeld van de inhoud en de reikwijdte van deze afspraken. Met betrekking tot overstromingen hebben drie regio's aangegeven te wachten op de conclusies van TMO¹².

Samenvattend concludeert de Inspectie OOV dat alle regio's risico's lopen die operationele prestaties vergen die zij zelf niet kunnen leveren. De Inspectie OOV treft echter een zeer wisselend beeld aan waar het gaat om afspraken over bovenregionale samenwerking, zowel wat betreft het maken van afspraken, de partners waarmee afspraken zijn gemaakt als de inhoud van die afspraken. De Inspectie OOV concludeert dat hier een behoefte aan eenduidigheid bestaat.

¹¹ Het Landelijk Operationeel Coördinatie Centrum (LOCC) draagt zorg voor de landelijke coördinatie van de operationele inzet tijdens rampen, calamiteiten en grootschalige evenementen.

¹² De Taskforce Management Overstromingen (TMO) is door het kabinet ingesteld om Nederland beter voor te bereiden op de gevolgen van een overstroming.

3 Multidisciplinair opleiden en oefenen

3.1 Inleiding

Voor een adequate bestrijding van rampen, grootschalige incidenten en crises zijn mensen nodig die hun vak verstaan. Zij dienen in de eerste plaats de juiste (basis)opleidingen te hebben gevolgd. Daarnaast is het van belang dat zij worden bijgeschoold en voldoende ervaring opbouwen. Omdat rampen zelden voorkomen en praktijkervaring in rampsituaties dus beperkt is, zijn oefeningen noodzakelijk om betrokkenen zo goed mogelijk voor te bereiden op onverwachte situaties. Bij de bestrijding van rampen moeten verschillende hulpverleningsdiensten, in het bijzonder brandweer, politie en GHOR intensief met elkaar samenwerken. Juist in rampsituaties is goede samenwerking, waarbij een ieder precies weet wat van hem wordt verwacht, cruciaal. Dit betekent dat deze verschillende diensten ook in de voorbereiding met elkaar moeten samenwerken, en dat zij gezamenlijk – multidisciplinair – moeten worden geschoold en geoefend. Een goed functionerend systeem van multidisciplinair opleiden en oefenen binnen de veiligheidsregio's is een essentieel onderdeel van de kwaliteitsborging van het functioneren van sleutelfunctionarissen in de praktijk. De Inspectie OOV heeft in de periode van juni tot oktober 2008 onderzoek verricht naar de kwaliteit van het systeem van multidisciplinair opleiden en oefenen binnen de veiligheidsregio's. De inhoudelijke kwaliteit van het opleiden en oefenen zijn niet onderzocht. Ook bij dit deelonderzoek gaat het om een nulmeting. De Inspectie OOV zal in 2009 een vervolgonderzoek naar 'Multidisciplinair opleiden en oefenen' uitvoeren en begin 2010 in haar afsluitende rapportage per regio aangeven in hoeverre het opleidingsniveau en de geoefendheid van de bedoelde sleutelfunctionarissen dan voldoen aan de eisen van de (nieuwe) Wet veiligheidsregio's en het (nieuwe) Besluit veiligheidsregio's. Naar verwachting zullen die eisen niet verschillen van de eisen zoals die nu nog gelden op basis van de Arbeidsomstandighedenwet en de Wet rampen en zware ongevallen.

3.2 Toetsingskader

Voor dit deelonderzoek heeft de Inspectie OOV een toetsingskader opgesteld met toetspunten die zijn gebaseerd op de Arbeidsomstandighedenwet en de Wrzo. Daarnaast heeft de Inspectie OOV een positiebepalingssystematiek ontwikkeld. Zowel het toetsingskader als de positiebepalingssystematiek is in het kader van dit deelonderzoek ter kennis gebracht van alle regio's. Beide zijn ook te raadplegen via de website van de Inspectie OOV¹³. Aan de hand van het toetsingskader en de positiebepalingssystematiek heeft de Inspectie OOV de verkregen informatie geanalyseerd. De regio's kunnen de genoemde systematiek zelf ook gebruiken om hun ontwikkelingen met betrekking tot multidisciplinair opleiden en oefenen te monitoren. Een positieve uitkomst op basis van genoemde positiebepalingssystematiek betekent overigens niet automatisch dat de kwaliteit van de voorbereiding op de daadwerkelijke rampenbestrijding en van de multidisciplinaire opleidingen en oefeningen dan ook goed is. Hiervoor is dan wel een goede en noodzakelijke basis gelegd.

¹³ Zie www.ioov.nl.

3.3 Opzet deelonderzoek

In het kader van dit deelonderzoek heeft de Inspectie OOV gekeken naar de volgende drie onderwerpen:

- de kwaliteit van het multidisciplinaire opleidings- en oefen(beleids)plan op het gebied van rampenbestrijding;
- de kwaliteit van het stelsel van multidisciplinaire scholing en oefening van de sleutelfunctionarissen¹⁴ op het gebied van rampenbestrijding;
- de mate waarin de multidisciplinaire rampenoefeningen kwantitatief voldoen aan de basisvereisten, zoals vermeld in het toetsingskader.

Voor elk van deze drie onderwerpen heeft de Inspectie OOV een aantal deelvragen geformuleerd en die in juni 2008 via een vragenlijst voorgelegd aan alle regio's. Op basis van de verstrekte informatie heeft de Inspectie OOV vervolgens, op basis van het toetsingskader en de positiebepalingssystematiek, voor iedere regio een beeld opgesteld. Dit beeld geeft voor deze drie onderwerpen de stand van zaken in de regio weer (de nulmeting), en bevat concrete verbeterpunten. De Inspectie OOV heeft iedere regio dit eigen beeld toegestuurd en de regio's in de gelegenheid gesteld daar eventueel op te reageren. Enkele regio's maakten daarvan gebruik. Op basis van de bevindingen van dit deelonderzoek heeft de Inspectie OOV ten behoeve van deze tussenrapportage ook een landelijk beeld opgesteld. Dit landelijk beeld is weergegeven in de onderzoeksresultaten van dit deelonderzoek.

3.4 Onderzoeksresultaten

De volgende paragrafen bevatten de resultaten van dit deelonderzoek. Voor elk van de drie genoemde onderwerpen beschrijft de Inspectie OOV eerst haar bevindingen op hoofdlijnen. Op basis daarvan trekt zij voor die drie onderwerpen vervolgens conclusies.

¹⁴ Het onderzoek is gericht op de volgende sleutelfunctionarissen:

Commando Plaats Incident (CoPI)

- Leider CoPI
- Officier van Dienst Brandweer
- Officier van Dienst GHOR
- Officier van Dienst Politie
- Voorlichtingsfunctionaris CoPI

Regionaal Operationeel Team (ROT)

- Operationeel leider
- Stafffunctionaris Brandweer
- Stafffunctionaris GHOR
- Stafffunctionaris Politie
- Stafffunctionaris Gemeente
- Voorlichtingsfunctionaris ROT

Regionaal Beleidsteam (RBT)

- Burgemeester
- (Hoofd)Officier van Justitie (indien relevant)
- Lid BT Brandweer
- Lid BT GHOR
- Lid BT Politie
- Lid BT Gemeente
- Voorlichtingsfunctionaris BT

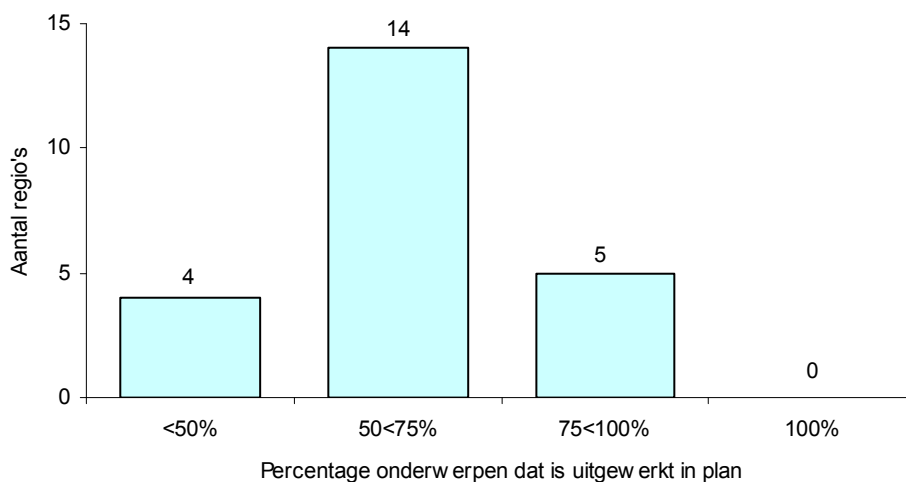
Meldkamer:

- Calamiteitencoördinator
- Centralist Brandweer
- Centralist GHOR
- Centralist Politie

a. Multidisciplinair opleidings- en oefen(beleids)plan

De Inspectie OOV heeft in de eerste plaats gekeken naar de opstelling van multidisciplinaire opleidings- en oefen(beleids)plannen door de veiligheidsregio's. Uit haar onderzoek is naar voren gekomen dat 23 van de 25 regio's een dergelijk plan hebben opgesteld. In alle gevallen is dit plan tot stand is gekomen met medewerking van de primaire hulpverleningsdiensten in de veiligheidsketen (brandweer, GHOR en politie) en in 21 van de 25 regio's zijn daarbij ook de betreffende gemeenten betrokken. Sommige regio's hebben daarnaast andere partners betrokken, zoals de waterschappen. In veertien van de 25 veiligheidsregio's is het plan minder dan vier jaar geleden bestuurlijk vastgesteld.

In de systematiek die de Inspectie OOV hanteert zijn negentien (sub)onderwerpen opgenomen die in het multidisciplinair opleidings- en oefen(beleids)plan nader uitgewerkt behoren te zijn. Een aantal van deze (sub)onderwerpen is eveneens benoemd in de convenanten die de minister van BZK inmiddels heeft afgesloten met het merendeel van de veiligheidsregio's. De Inspectie heeft bekeken in hoeverre de veiligheidsregio's deze onderwerpen nader hebben uitgewerkt in hun multidisciplinaire opleidings- en oefen(beleids)plannen. Uit de volgende grafiek blijkt dat het aantal onderwerpen dat nader is uitgewerkt per regio nogal verschilt¹⁵.



Op basis van de verkregen informatie concludeert de Inspectie OOV dat twee veiligheidsregio's nog een multidisciplinair opleidings- en oefen(beleids)plan dienen op te stellen. Elf regio's moeten hun multidisciplinair opleidings- en oefen(beleids)plan bestuurlijk vaststellen, en vier regio's dienen de gemeenten (alsnog) te betrekken bij de planvorming.

Wat betreft de inhoud van de plannen neemt de Inspectie OOV als uitgangspunt dat een regio ten minste 75% van de benoemde onderwerpen moet hebben uitgewerkt in zijn multidisciplinair opleidings- en oefen(beleids)plan. Zij stelt dan ook vast dat het merendeel van de regio's (twintig) ervoor dient te zorgen dat een aanzienlijk deel van de benoemde onderwerpen nog wordt uitgewerkt in zo'n plan. Bij de andere vijf regio's gaat het nog slechts om de uitwerking van enkele onderwerpen.

b. Ontwikkelen en onderhouden van kennis en vaardigheid van de

¹⁵ Omdat twee regio's niet over een multidisciplinair opleidings- en oefen(beleids)plan beschikken, geeft de grafiek de stand van zaken bij 23 regio's weer.

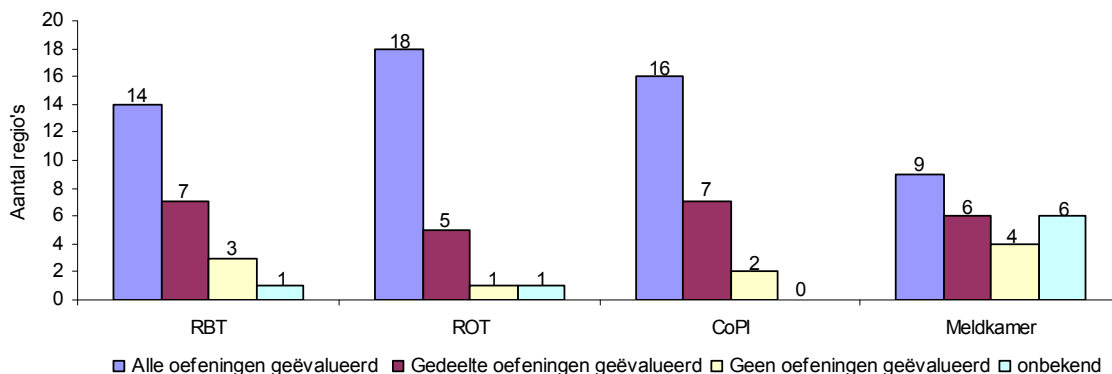
sleutelfunctionarissen

De Inspectie OOV heeft voorts onderzocht in welke mate de hiervoor genoemde sleutelfunctionarissen van de RBT's, ROT's, CoPI's en meldkamers van de afzonderlijke veiligheidsregio's de kalenderjaren 2006 en 2007 een basisopleiding hebben genoten en in welke mate zij zijn bijgeschoold en geoefend. Geen van de regio's heeft aan de Inspectie OOV een volledig overzicht kunnen geven van de mate waarin bedoelde sleutelfunctionarissen een basisopleiding hebben genoten en van de mate waarin zij die twee kalenderjaren individueel zijn bijgeschoold en geoefend. Uit de verstrekte informatie blijkt wel dat de mate waarin de sleutelfunctionarissen een basisopleiding hebben genoten, verschilt per veiligheidsregio en binnen de veiligheidsregio's veelal verschilt per onderdeel.

Dat er door de RBT's, ROT's, CoPI's en meldkamers binnen de veiligheidsregio's wordt bijgeschoold en geoefend, blijkt uit het feit dat de sleutelfunctionarissen van de afzonderlijke regio's in 2006 en 2007 gemiddeld minimaal éénmaal functiegericht zijn bijgeschoold en geoefend. De mate waarin per sleutelfunctie gemiddeld is bijgeschoold en geoefend binnen de afzonderlijke veiligheidsregio's, loopt sterk uiteen.

De Inspectie OOV is voorts nagegaan in welke mate de oefeningen die in 2006 en 2007 door het RBT, ROT, CoPI en de meldkamer zijn gehouden, schriftelijk zijn geëvalueerd met de betrokken sleutelfunctionarissen. De Inspectie heeft daarbij bekeken of aan de uitkomsten van deze evaluaties gevolg werd gegeven door ze te verwerken in bijvoorbeeld een kwaliteitszorgsysteem en door ze (kwantitatief en/of kwalitatief) op te tekenen in een functionarissenvolgsysteem.

In onderstaande grafiek is aangegeven in hoeverre de oefeningen zijn geëvalueerd.



Uit deze grafiek blijkt dat veertien regio's alle door hen gehouden RBT-oefeningen schriftelijk hebben geëvalueerd, zeven regio's een gedeelte van de door hen gehouden RBT-oefeningen en drie regio's geen van de door hen gehouden RBT-oefeningen. Van een regio is niet bekend hoeveel RBT-oefeningen zij heeft geëvalueerd.

Voorts blijkt dat achttien regio's alle door hen gehouden ROT-oefeningen schriftelijk hebben geëvalueerd, vijf regio's een gedeelte van de door hen gehouden ROT-oefeningen en een regio geen van de door haar gehouden ROT-oefeningen. Van een regio is niet bekend hoeveel ROT-oefeningen zij heeft geëvalueerd.

Zestien regio's hebben al de door hen gehouden CoPI-oefeningen schriftelijk geëvalueerd en zeven veiligheidsregio's een gedeelte van de door hen gehouden CoPI-oefeningen. Van twee regio's is niet bekend hoeveel CoPI-oefeningen zij hebben geëvalueerd.

Wat betreft meldkameroefeningen is gebleken dat negen regio's al de door hen gehouden meldkameroefeningen schriftelijk hebben geëvalueerd, zes regio's een gedeelte van de door hen gehouden meldkameroefeningen en vier regio's geen van de door hen gehouden meldkameroefeningen. Van zes veiligheidsregio's is niet bekend hoeveel meldkameroefeningen zij hebben geëvalueerd.

De Inspectie OOV heeft voorts geconstateerd dat de resultaten van de schriftelijke evaluaties van de oefeningen die de afgelopen twee kalenderjaren in de veiligheidsregio's zijn gehouden door het RBT, ROT, CoPI en de meldkamer, nagenoeg niet zijn verwerkt in, bijvoorbeeld, een kwaliteitszorgsysteem. Ook zijn de oefenervaringen van de sleutelfunctionarissen nagenoeg niet door de veiligheidsregio's (kwantitatief en/of kwalitatief) opgetekend in, bijvoorbeeld, een functionarissenvolgsysteem. Bijna alle veiligheidsregio's gaven aan dergelijke systemen niet in gebruik te hebben. Vier regio's gaven aan een gedeeltelijke start te hebben gemaakt met ingebruikname hiervan.

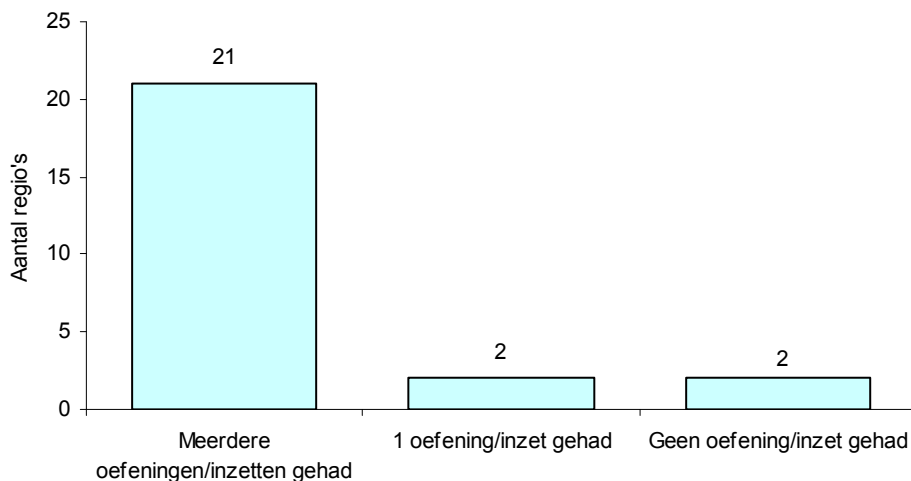
Omdat de regio's op het punt van basisopleiding, bijscholing en oefenervaring van hun sleutelfunctionarissen slechts beperkte informatie hebben verstrekt, is het niet bekend hoe de veiligheidsregio's scoren. Dit betekent niet automatisch dat op dit onderdeel ondermaats wordt gepresteerd. De Inspectie sluit niet uit dat het niet of het slechts gedeeltelijk (kunnen) verstrekken van de opgevraagde informatie wordt veroorzaakt door een onvolledige, onoverzichtelijke en/of ontoegankelijke registratie.

Alle veiligheidsregio's moeten er in ieder geval voor zorgen dat alle sleutelfunctionarissen een voor hun functie relevante basisopleiding hebben gevolgd. Tevens moeten de veiligheidsregio's er voor zorgen dat in een periode van twee kalenderjaren elke individuele sleutelfunctionaris ten minste tweemaal functiegericht wordt bijgeschoold en ten minste tweemaal een voor de functie relevante oefenervaring heeft gehad. Om dit resultaat te bereiken, is een deugdelijke en toegankelijke administratie een randvoorwaarde omdat daarmee de benodigde managementinformatie kan worden geleverd. De veiligheidsregio's dienen wat betreft hun administratieve organisatie een verbeterslag te maken. De inspanning die vervolgens nodig is om de sleutelfunctionarissen - die nog niet aan de minimale basisopleidingseis voldoen - alsnog op te leiden, verschilt per veiligheidsregio.

Wat betreft de evaluaties van oefeningen is gebleken dat de regio's een groot aantal van de door hen gehouden oefeningen schriftelijk hebben geëvalueerd. De veiligheidsregio's moeten er voor zorgen dat alle oefeningen schriftelijk met betrokkenen worden geëvalueerd. De veiligheidsregio's dienen de uitkomsten van evaluaties volledig te verwerken in een goed toegankelijk registratiesysteem. Ook oefenervaringen dienen (minimaal kwantitatief) te worden opgetekend in zo'n systeem. De veiligheidsregio's moeten daarvoor deze systemen volledig in gebruik nemen.

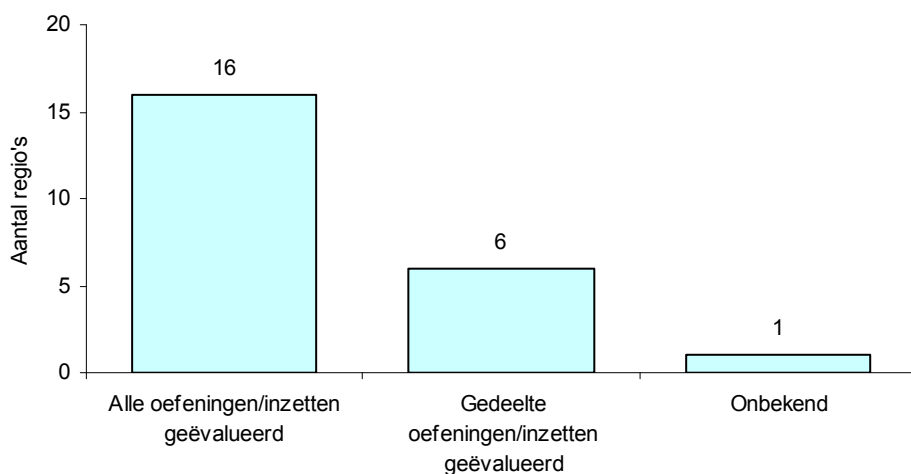
**c. Grootschalige (realistische) multidisciplinaire oefeningen/
daadwerkelijke grootschalige multidisciplinaire inzetten**

De Inspectie OOV is ook nagegaan of en zo ja, hoeveel grootschalige (realistische) multidisciplinaire oefeningen en/of daadwerkelijke grootschalige inzetten de afzonderlijke veiligheidsregio's in 2006 en 2007 hebben gehouden of gepleegd. De verkregen informatie is in onderstaande grafiek bijeengebracht.



Uit deze grafiek blijkt dat 21 veiligheidsregio's in 2007 en 2008 meerdere grootschalige (realistische) multidisciplinaire oefeningen hebben gehouden en/of soortgelijke daadwerkelijke inzetten hebben gehad, bij twee veiligheidsregio's was dit eenmaal het geval en bij twee veiligheidsregio's heeft dit in het geheel niet plaatsgevonden.

Ook heeft de Inspectie gekeken naar de evaluatie van oefeningen en van daadwerkelijke inzetten. De daarover verstrekte informatie staat in de volgende grafiek¹⁶.



Uit deze grafiek blijkt dat twee regio's hebben geen grootschalige (realistische) multidisciplinaire oefeningen gehouden en/of soortgelijke daadwerkelijke soortgelijke inzetten gehad. Van de 23 regio's die in 2006 en 2007 wel grootschalige (realistische) multidisciplinaire oefeningen hebben gehouden en/of soortgelijke daadwerkelijke inzetten hebben gehad, hebben zestien regio's alles schriftelijk geëvalueerd en zes regio's een gedeelte daarvan. Van een regio is niet bekend hoeveel oefeningen zij heeft geëvalueerd.

Ten slotte heeft de Inspectie OOV ook hier gekeken of de relevante informatie zorgvuldig wordt geregistreerd. Uit haar onderzoek is gebleken dat de resultaten van de schriftelijke evaluaties van

¹⁶Omdat twee regio's geen grootschalige (realistische) multidisciplinaire oefeningen hebben gehouden of soortgelijke daadwerkelijke inzetten hebben gepleegd, bevat deze grafiek informatie over 23 regio's.

de grootschalige (realistische) multidisciplinaire oefeningen die in 2006 en 2007 zijn gehouden en de soortgelijke daadwerkelijke inzetten die de regio's hebben gepleegd, nagenoeg niet zijn verwerkt in een registratiesysteem. De (oefen)ervaringen van de sleutelfunctionarissen werden door nagenoeg geen van de veiligheidsregio's (kwantitatief en/of kwalitatief) genoteerd in, bijvoorbeeld, een functionarissenvolgsysteem. Vier regio's geven aan met de ingebruikname van dergelijke systemen een gedeeltelijke start te hebben gemaakt.

De Inspectie OOV concludeert dat de veiligheidsregio's in 2006 en 2007 een groot aantal grootschalige (realistische) multidisciplinaire oefeningen hebben gehouden en/of soortgelijke daadwerkelijke inzetten hebben gepleegd. Vier regio's dienen aandacht te hebben voor het aantal door hen te houden grootschalige (realistische) multidisciplinaire oefeningen. Zij moeten er voor zorgen dat ze in een periode van twee kalenderjaren ten minste twee grootschalige (realistische) multidisciplinaire oefeningen houden (indien zich in die periode geen grootschalige multidisciplinaire inzetten voordoen).

De veiligheidsregio's hebben het merendeel van de grootschalige (realistische) multidisciplinaire oefeningen en daadwerkelijke soortgelijke daadwerkelijke inzetten van genoemde twee kalenderjaren schriftelijk geëvalueerd. Zes regio's moeten er voor zorgen dat zij in het vervolg al hun grootschalige (realistische) multidisciplinaire oefeningen en daadwerkelijke soortgelijke inzetten evalueren. Dit geldt uiteraard ook voor de twee regio's die geen grootschalige (realistische) multidisciplinaire oefeningen hebben gehouden en/of soortgelijke daadwerkelijke inzetten hebben gepleegd.

De Inspectie OOV concludeert voorts dat de veiligheidsregio's onvoldoende gevolg geven aan de uitkomsten van evaluaties. De veiligheidsregio's dienen de uitkomsten van evaluaties volledig te verwerken en oefenervaringen (minimaal kwantitatief) op te tekenen in daarvoor geschikte registratiesystemen, zoals een kwaliteitszorgsysteem en een functionarissenvolgsysteem. De veiligheidsregio's moeten daarvoor dit soort systemen volledig in gebruik nemen.

4 RADAR

4.1 Inleiding

Voor de bestrijding van een ramp of grootschalig incident is een snelle en gecoördineerde inzet van organisaties van verschillende disciplines vereist. Dit maakt rampenbestrijding tot een complexe aangelegenheid. Om te waarborgen dat de bestrijding van een ramp adequaat kan gebeuren, moet aan een aantal voorwaarden zijn voldaan. Deze voorwaarden zijn te beschouwen als basisvereisten voor een goed functionerend systeem van rampenbestrijding. Deze voorwaarden betreffen onder andere de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie en de processen van alarmering, opschaling, leiding en coördinatie, en informatiemanagement. Wettelijke verankering van een deel van deze voorwaarden zal plaatsvinden in de nieuwe Wet veiligheidsregio's en het bijbehorende Besluit veiligheidsregio's.

Sinds 2003 verricht de Inspectie OOV systematisch onderzoek naar de mate waarin de regio's aan deze randvoorwaarden voldoen. Dit onderzoek werd in de eerste jaren uitgevoerd via de Algemene Doorlichting Rampenbestrijding (ADR). Vanaf medio 2008 zet de Inspectie OOV dit onderzoek in gewijzigde vorm voort met haar project RADAR¹⁷. Paragraaf 3 van dit hoofdstuk bevat een nadere uitleg over de gewijzigde aanpak. De Inspectie OOV zal begin 2010 in haar eindrapportage aan de minister voor alle regio's aangeven hoe zij er wat betreft deze randvoorwaarden voorstaan.

4.2 Toetsingskader

Voor haar project RADAR heeft de Inspectie OOV in 2008 een toetsingskader opgesteld met de onderwerpen die de basis vormen voor de doorlichting van de regio's door de Inspectie OOV. Het gaat in de eerste plaats om bepalingen van de (concept) Wet veiligheidsregio's en het (concept) Besluit veiligheidsregio's die, na inwerkingtreding, kracht van wet zullen hebben. Deze bepalingen vinden hun oorsprong in de Basisvereisten Crisismanagement, zoals die in november 2006 zijn opgesteld door het Landelijk Beraad Crisisbeheersing. Daarnaast bevat het toetsingskader enkele aanvullende toetspunten die zijn gebaseerd op eerder onderzoek door de Inspectie OOV. Deze toetspunten, die voornamelijk de rol van gemeenten bij de rampenbestrijding betreffen, zijn toegevoegd omdat de Inspectie OOV gemeenten in het kader van rampenbestrijding beschouwt als een volwaardige partij naast de brandweer, de politie en de GHOR.

De Inspectie OOV heeft het toetsingskader 'basisvereisten' ter kennis gebracht van alle regio's. Het toetsingskader is te raadplegen via de website van de Inspectie OOV¹⁸. De Inspectie OOV zal het toetsingskader aanpassen indien de behandeling van de nieuwe wetgeving daartoe aanleiding geeft.

4.3 Opzet deelonderzoek

Zoals eerder aangegeven, is RADAR een vervolg op de ADR. De ADR bestond uit drie delen. Deel 1 hield een inventarisatie in van de operationele hoofdstructuur van de rampenbestrijding, gericht op de voorbereiding van de drie kritische processen 'informatievoorziening', 'opschaling' en 'leiding en coördinatie'. Deel 2 bestond uit de zogenaamde simulatie waarbij via een realistische praktijktest werd gekeken naar de werking van deze drie processen. Ook de werking van de gemeentelijke processen 'opvang en verzorging', 'CRIB¹⁹' en 'voorlichting'

¹⁷ RADAR: RAmpenbestrijding DoorlichtingsARrangement.

¹⁸ Zie www.ioov.nl.

¹⁹ CRIB: Centraal Registratie- en Informatiebureau.

werd getoetst in de simulatie. De Inspectie OOV beoordeelde in deel 3 van de ADR tevens de kwaliteit van de gemeentelijke voorbereiding van deze processen.

Vooruitlopend op de nieuwe wetgeving heeft de Inspectie OOV haar doorlichting van de regio's voortgezet via RADAR. RADAR bestaat uit drie delen, namelijk een inventariserende toets, een praktijktoets en een monitoringtraject. Bij de inventariserende toets kijkt de Inspectie OOV naar de basisvereisten die betrekking hebben op onder meer planvorming. Na afronding daarvan voert de Inspectie OOV op een onverwacht moment een praktijktoets uit waarbij de regio wordt geconfronteerd met een gesimuleerd incident. Van de operationele diensten en de betrokken gemeenten wordt verwacht dat zij het gesimuleerde incident op dezelfde wijze afhandelen als zij bij een echt incident zouden doen, met dien verstande dat operationele eenheden slechts beperkt worden ingezet. Tijdens praktijktoetsen is de Inspectie OOV met waarnemers op de verschillende locaties aanwezig. Zij volgen de verrichtingen van de functionarissen en teams in de regio en leggen deze vast. De waarnemingen worden vastgelegd in feitenrelazen en vervolgens samen met de overige documenten geanalyseerd. In het kader van hoor en wederhoor legt de Inspectie OOV haar bevindingen voor aan de betreffende regio. Na verwerking van de reactie daarop formuleert de Inspectie OOV conclusies en leermomenten. Deze conclusies en leermomenten dienen te worden gezien als een hulpmiddel voor de regio om de eigen inspanningen die nodig zijn in de aanloop naar het bereiken van het vereiste niveau van de nieuwe wetgeving beter en gericht te laten plaatsvinden. De omschakeling van de ADR naar RADAR stelt de Inspectie OOV in staat in kortere tijd méér regio's te beoordelen.

De Inspectie OOV heeft in alle regio's een inventariserend onderzoek uitgevoerd. Eind december 2008 hadden zeven regio's een simulatie in het kader van de ADR ondergaan, en zes regio's een RADAR-praktijktoets. De regio's die via een ADR-simulatie zijn getoetst, krijgen niet opnieuw een praktijktoets. In 2009 zal de Inspectie OOV in de resterende twaalf regio's een praktijktoets houden. Voor de regio's die door middel van een ADR-simulatie zijn getoetst, geldt dat de uitkomsten daarvan langs de meetlat van de basisvereisten worden gelegd. Net zoals bij de regio's die in het kader van RADAR een praktijktoets krijgen, geeft de Inspectie OOV aan waar verbeteringen noodzakelijk zijn. Door middel van monitoring volgt de Inspectie OOV de ontwikkelingen van een regio. Zij gebruikt als basis hiervoor de resultaten van de inventariserende toets en de simulatie/praktijktoets. De regio's krijgen de mogelijkheid om - afgezet tegen de prestaties die de Inspectie OOV eerder heeft gemeten - inzichtelijk te maken welke verbeteringen zijn doorgevoerd. Deze verbeteringen zullen na door de Inspectie OOV te zijn gevalideerd, worden opgenomen in de eindrapportage die de Inspectie OOV begin 2010 aan de minister van BZK zal aanbieden. De Inspectie OOV gebruikt het instrument van monitoring ook om positieve ontwikkelingen in kaart te brengen en 'best practises' te delen met het veld.

De Inspectie OOV heeft daarnaast de regio's die langere tijd geleden een ADR-simulatie hebben ondergaan een vragenlijst gestuurd. De Inspectie OOV heeft de geactualiseerde gegevens, na verificatie, bijgewerkt.

Veruit de meeste regio's die een simulatie of een praktijktoets hebben ondergaan, toonden zich daar positief over. Er bestaat een grote behoefte om door middel van een integrale toets waarbij de gehele rampenbestrijdingorganisatie wordt geactiveerd, inclusief de gemeentelijke diensten, inzicht te krijgen in de eigen prestaties. In sommige regio's hebben ook andere publieke organisaties, zoals het havenbedrijf Rotterdam en de Koninklijke Luchtmacht, of particuliere partijen, zoals een bergingsbedrijf en de beheerder van een bungalowpark, deelgenomen aan een praktijktoets.

4.4 Onderzoekresultaten

Terugblik

In haar twee eerdere rapportages over rampenbestrijding signaleerde de Inspectie OOV een aantal knelpunten in de uitvoering van de rampenbestrijding. Zo bleek het multidisciplinair denken en optreden in veel regio's een struikelblok. De Inspectie OOV sprak dan ook over de noodzaak om te komen tot een cultuuromslag. Daarnaast werd geconcludeerd dat een belangrijk onderdeel in de eerste fase van de rampenbestrijding, de regionale meldkamer, tegen de verwachtingen in achterblijft in het multidisciplinair acteren tijdens calamiteiten. Een knelpunt dat in beide rapportages als onverminderd ernstig werd gekwalificeerd, was de staat van het informatiemanagement tijdens crises en rampen. De landelijke oefeningen Bonfire (april 2005) en Voyager (oktober 2007) hebben dit beeld bevestigd. In haar Inspectiebericht van mei 2008 heeft de Inspectie OOV de verbetering van het operationeel informatiemanagement de grootste uitdaging genoemd bij het op orde brengen van de rampenbestrijding.

In haar eerdere rapportages signaleerde de Inspectie OOV ook een positieve trend in de rampenbestrijdingsprestaties van de regio's. Met name de stijgende omgevingsbewustheid en de wil om door middel van verbeterplannen samen met de Inspectie OOV tot een kwaliteitsverbetering te komen, droegen daaraan bij.

Stand van zaken

Dit hoofdstuk beschrijft de situatie zoals de Inspectie OOV die heeft aangetroffen in de periode 2007- 2008. De bevindingen zijn gebaseerd op gegevens die zijn verkregen uit inventariserend onderzoek en uit ADR-simulaties en RADAR-praktijktoetsen. Deze tussenrapportage sluit aan op de eerdere ADR-rapportages. Het proces 'leiding en coördinatie' komt niet terug in de basisvereisten die deel uitmaken van het (concept) Besluit veiligheidsregio's. Om die reden wordt dit proces niet afzonderlijk besproken in deze tussenrapportage. De nadruk zal liggen op de processen 'informatiemanagement' en 'opschaling'. Daarnaast besteedt de Inspectie OOV aandacht aan de gemeentelijke processen.

a Informatiemanagement

Algemeen

Het doel van het proces 'Informatiemanagement' is het verkrijgen van alle informatie die relevant is voor de bestrijding van de ramp of het grootschalige incident en het actief beschikbaar stellen van die informatie. Het gaat erom dat de juiste informatie in de juiste vorm op het juiste moment beschikbaar is voor de juiste personen. Het toetsingskader kent, als vertaling van de basisvereisten, tien indicatoren waarlangs het proces informatiemanagement wordt gemeten. Deze indicatoren betreffen de randvoorwaarden en de te leveren prestaties.

Basisvereisten

De laatste ontwikkeling in het denken over informatiemanagement is het netcentrisch werken. Netcentrisch werken dient in de eerste plaats technisch mogelijk te worden gemaakt door een systeem waarop alle onderdelen van de rampenbestrijdingsorganisatie zijn aangesloten. Ieder onderdeel van de rampenbestrijdingsorganisatie verwerkt informatie in één systeem, zodat iedereen een *realtime* beeld van de situatie heeft. Ieder onderdeel houdt een eigen beeld bij, terwijl centraal in de veiligheidsregio een totaalbeeld wordt bijgehouden. Een andere randvoorwaarde betreft de personele capaciteit om netcentrisch informatiemanagement mogelijk te maken. Per onderdeel dient een functionaris – een informatiemanager – vrijgesteld te zijn voor het informatiemanagement zodat hij zich daar volledig op kan richten. Deze informatiemanager verwerkt informatie direct in het eigen beeld van het onderdeel.

Met deze organisatorische randvoorwaarden dienen vervolgens bepaalde prestaties geleverd te worden. Deze prestaties hebben betrekking op het zo snel mogelijk verzamelen, verifiëren, verwerken en uitwisselen van (essentiële) informatie. De basisvereisten schrijven bijvoorbeeld voor dat essentiële gegevens binnen vijf en urgente gegevens binnen vijftien minuten moeten worden verwerkt in het eigen beeld van de afzonderlijke onderdelen van de hoofdstructuur van de rampenbestrijding. Voor verwerking van urgente en essentiële gegevens in het totaalbeeld dat in de regio centraal moet worden bijgehouden, staan maximaal tien respectievelijk twintig minuten²⁰. In de basisvereisten wordt verder aangegeven uit welke aspecten het eigen beeld van een onderdeel en het totaalbeeld moeten bestaan om een zo volledig mogelijk beeld te krijgen van het incident. Naast gegevens over het incident dienen deze beelden ook gegevens te bevatten over de hulpverlening, de prognose en de aanpak, de getroffen maatregelen en de resultaten daarvan.

Bevindingen

Reeds in 2001 werd door de toenmalige Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding²¹ het belang van een gelabelde informatiemanager onderkend.

Uit de inventarisatie en uit de inmiddels gehouden simulaties en praktijktoetsen is naar voren gekomen dat het proces 'Informatiemanagement' bij een aantal regio's nog onvoldoende is ontwikkeld en bij een aantal andere regio's nog onvoldoende is geïmplementeerd. Wat betreft de randvoorwaarden voor informatiemanagement is gebleken dat in ieder geval drie regio's beschikken over een netcentrisch informatiesysteem en per onderdeel een informatiemanager hebben. Tijdens de praktijktoetsen is echter gebleken dat een en ander in de praktijk nog altijd niet effectief werkt. Zo waren er problemen met de beschikbaarheid van het systeem waardoor niet alle onderdelen op hun locatie toegang hadden tot het systeem. Ook bleken functionarissen nog onwennig te zijn met de nieuwe 'netcentrische werkwijze'.

Twee andere regio's beschikken niet over een netcentrisch systeem, maar wisselen informatie op een ander geautomatiseerde/digitale wijze uit (bijvoorbeeld via het Veiligheidsnet). Ook bij deze regio's worden echter de mogelijkheden die het systeem biedt niet volledig benut.

De overige acht getoetste veiligheidsregio's hebben helemaal geen informatiesysteem en gebruiken analoge middelen, zoals telefoon of fax, om informatie uit te wisselen.

Daarnaast is gebleken dat lang niet iedere veiligheidsregio voor ieder onderdeel beschikt over een functionaris die verantwoordelijk is voor het informatiemanagement en die daarvoor is vrijgesteld. Vier veiligheidsregio's hebben een vrijgestelde informatiemanager. In de overige regio's is er een functionaris die enkele taken op het gebied van informatiemanagement oppakt zoals een plotter, notulist of secretaris. In meerdere gevallen is in het geheel niet voorzien in een informatiefunctionaris.

Daar waar de Inspectie OOV in het kader van de ADR heeft geconstateerd dat er geen informatiemanager aanwezig was, hebben de regio's zonder uitzondering aangegeven dat het wenselijk is dat die er komt.

Door het ontbreken van een netcentrisch systeem, is het voor de Inspectie OOV niet altijd mogelijk geweest om de prestaties te meten zoals deze zijn benoemd in de basisvereisten. Immers, een deel van de basisvereisten gaat over aspecten van een netcentrisch systeem. De Inspectie OOV heeft daarom bekeken hoe in de veiligheidsregio informatiemanagement wordt vormgegeven en de artikelen daarop zoveel mogelijk toegepast.

Als het gaat om het snel verwerken van urgente en essentiële gegevens, blijkt dat dit nog niet optimaal gebeurt. Functionarissen verzamelen en wisselen informatie eerst monodisciplinair uit, bespreken die vervolgens plenair in een multidisciplinair overleg van het eigen onderdeel, leggen het verkregen beeld daar vast en delen dat pas daarna met andere onderdelen. Bij het netcentrisch

²⁰ In het concept Besluit veiligheidsregio's zijn deze verwerkingstijden inmiddels gewijzigd.

²¹ Rapport 'Melding en opschaling, informatie en communicatie bij acute rampen' (2001).

werken gaat het er juist om dat informatie direct in het systeem wordt gebracht. Daarnaast blijkt het vastleggen van informatie in verslagen, sitraps²² en dergelijke niet altijd consequent en ook niet adequaat te gebeuren.

b Opschaling

Algemeen

Bij het proces 'Opschaling' gaat het om tijdige alarmering en het tijdig opbouwen van de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie die nodig is om het incident adequaat te kunnen bestrijden. De juiste functionarissen dienen tijdig op de juiste plek te zijn. Het toetsingskader bevat voor de beoordeling van dit proces veertien indicatoren.

Basisvereisten

Allereerst worden er eisen gesteld aan de organisatie van de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie. Deze betreffen de noodzakelijke onderdelen van de rampenbestrijdingsorganisatie en de samenstelling van ieder onderdeel. Verder dienen veiligheidsregio's in een bestuurlijk geaccordeerd document te omschrijven welke criteria er gelden voor de situaties waarin de meldkamer overgaat tot grootschalige alarmering. Daarnaast bevatten de basisvereisten normen voor de tijd waarbinnen de verschillende onderdelen van de rampenbestrijdingsorganisatie met hun werkzaamheden dienen te beginnen.

Bevindingen

Alle regio's hebben inmiddels het referentiekader Gecoördineerde Regionale IncidentbestrijdingProcedure (GRIP) ingevoerd. De GRIP-procedure heeft als doel om gelijktijdig organisatiebreed en multidisciplinair op te schalen. In de GRIP-procedure wordt onderscheid gemaakt in vier verschillende stadia van opschaling (GRIP 1 tot en met 4). Bij elk opvolgend stadium wordt de organisatie verder opgebouwd. Onderdelen en functionarissen van de organisatie krijgen daarbij specifieke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden toegewezen. De regio's hebben de GRIP-structuur grotendeels geïmplementeerd.

Belangrijke onderdelen van de hoofdstructuur van de rampenbestrijding zijn de meldkamer, het Commando Plaats Incident (CoPI), het team bevolkingszorg, het regionaal operationeel team (ROT), en het gemeentelijk dan wel regionaal beleidsteam (GBT respectievelijk RBT). Uit het onderzoek van de Inspectie OOV is gebleken dat deze onderdelen lang niet altijd voldoen aan de basisvereisten voor opschaling.

Voor de meldkamer is vereist dat deze, na afkondiging van grootschalige alarmering, eenhoofdig wordt aangestuurd. De betrokken functionaris is verantwoordelijk voor het aansturen van de meldkamerprocessen en het multidisciplinaire informatiemanagement. Van de getoetste veiligheidsregio's hebben er drie een dergelijke multidisciplinaire coördinator in de planvorming geregeld. Tijdens de praktijktoetsen is gebleken dat in de regio's die over een dergelijke functionaris beschikken, deze in de praktijk nog niet altijd voldoende efficiënt werkte. De overige veiligheidsregio's kennen een dergelijke functionaris niet, of werken met een tussenvorm.

Voor de operationele onderdelen van de rampenbestrijdingsorganisatie, CoPI en ROT, geldt dat er één multidisciplinaire ('ontkleurde') leidinggevende moet zijn die de drie operationele diensten (politie, brandweer en GHOR²³) aanstuurt. Beide onderdelen moeten verder worden aangevuld met een informatiemanager en een voorlichtingsfunctionaris. Zoals eerder aangegeven, hebben lang niet alle regio's voorzien in een informatiemanager. Over het algemeen zijn er wél voorlichters. In ieder geval één regio kent geen 'ontkleurde' leidinggevendenden.

²² Sitrap: situatierapport.

²³ GHOR: Geneeskundige Hulp bij Ongevallen en Rampen.

In de basisvereisten wordt voor het eerst het onderdeel 'team bevolkingszorg' opgevoerd. Dit team is belast met de coördinatie van de relevante gemeentelijke processen. Gemeenten noemen een team bevolkingszorg in de praktijk vaak 'gemeentelijk managementteam' of 'gemeentelijk actiecentrum'. Tijdens de praktijktoetsen is gebleken dat dit onderdeel van de rampenbestrijdingsorganisatie meestal niet de vereiste samenstelling heeft.

Wat betreft de opkomsttijden is tijdens de praktijktoetsen gebleken dat de vereiste functionarissen meestal binnen de gestelde tijden opkomen. Bij iedere praktijktoets is echter ook te zien dat er 'ergens' wel een functionaris te laat, of soms in het geheel niet, verschijnt. Het onderdeel start dan wel op, maar dat gebeurt in een onvolledige bezetting. Strikt genomen betekent dit dat in geen enkele veiligheidsregio **alle** onderdelen compleet binnen de wettelijke normtijden met de uitvoering van hun taken kunnen beginnen.

Voor dit te laat opkomen zijn verschillende oorzaken aan te wijzen. Zo blijken maar vijf regionale meldkamers te zijn gemandateerd om direct op te schalen. Bij de andere veiligheidsregio's vindt het besluit tot opschalen getraptd plaats. De meldkamer geeft een situatieschets waarna een leidinggevende functionaris van de operationele diensten bepaalt naar welk niveau moet worden opgeschaald. Deze tussenstap kost tijd.

Tien van de dertien getoetste veiligheidsregio's hanteren in de planvorming langere opkomsttijden dan in de basisvereisten is voorgeschreven. Ook is gebleken dat binnen de onderdelen de opkomsttijden van functionarissen niet op elkaar zijn afgestemd.

Ook de manier van alarmering van functionarissen blijkt een oorzaak voor de late opkomst te zijn. In de basisvereisten wordt gesteld dat binnen twee minuten na afkondiging van groot opschalen moet worden gestart met de alarmering van de benodigde functionarissen. Uit verschillende praktijktoetsen is gebleken dat hier sprake is van een knelpunt. Alarmering blijkt veelal een monodisciplinaire aangelegenheid en geen multidisciplinair georganiseerde actie. De disciplines alarmeren ieder op verschillende wijze. Zo alarmeert de brandweer veelal geautomatiseerd via de communicator. Bij alarmering via de communicator komt regelmatig het probleem terug dat deze niet goed 'gevuld' is. Het systeem bevat verkeerde of verouderde nummers, en er vindt alarmering plaats van functionarissen die geen dienst hebben. Bij de politie is sprake van 'getrapte' alarmering: doorgaans stelt de politiecentralist een functionaris van het bureau CCB²⁴ in kennis, en deze gaat vervolgens telefonisch de benodigde staffunctionarissen alarmeren. De GHOR laat een grote variëteit aan manieren van alarmering zien.

De opkomsttijd van een functionaris/onderdeel wordt vanuit de basisvereisten gerekend vanaf het moment dat tot groot opschalen is besloten, dus inclusief de alarmeringstijd. Hoe langer de alarmeringstijd, hoe minder tijd een functionaris nog heeft om op tijd op te komen.

²⁴ Conflict- en Crisisbeheersing.

c Gemeentelijke processen

Algemeen

De normen die worden gesteld in de basisvereisten zijn in beperkte mate van toepassing op het functioneren van de gemeente als vierde hulpverleningskolom. De basisvereisten bevatten voor gemeenten normen voor de opkomst en de samenstelling van een Team Bevolkingszorg en een beleidsteam (gemeentelijk dan wel regionaal). Bij de simulaties die de Inspectie OOV in 2005 en 2006 heeft uitgevoerd, heeft zij geconstateerd dat de borging en de uitvoering van de gemeentelijke processen de nodige aandacht behoeven. In 2007 is de Inspectie OOV daarom gestart met de uitvoering van de ADR Deel 3: de doorlichting van de gemeentelijke kolom. Deze doorlichting is met name gericht op de organisatie en borging van de gemeentelijke processen. Speerpunten hierin zijn regionale uniformiteit, beschikbaarheid van personeel, opkomst en alarmering, inbedding van crisisbeheersing in de gemeentelijke organisatie en opleiding en oefening.

Basisvereisten

Gezien het belang van de doorontwikkeling van de gemeentelijke crisisbeheersing heeft de Inspectie OOV besloten deel 3 van de ADR – weliswaar in beperkte vorm – te integreren in de RADAR-doorlichting. Dit heeft geresulteerd in het, in aanvulling op de basisvereisten, formuleren van een set normen gericht op de gemeentelijke crisisbeheersing. Daar waar deel 3 van de ADR was gericht was op de processen die ten grondslag liggen aan de prestaties in de incidentaanpak, worden in het kader van RADAR vooral de getoonde prestaties getoetst.

Bevindingen

Uit deel 3 van de ADR is gebleken dat gemeenten te veel als zelfstandige organisaties in de crisisbeheersing opereren. De regie op de totale crisisbeheersingsstructuur, waarvan de gemeente deel uitmaakt, ligt echter meer en meer bij de veiligheidsregio's. De noodzaak voor gemeenten om de blik te verruimen naar regionaal niveau is evident. De gemeentelijke doorlichtingen in 2007 toonden een beginnend regionaal bewustzijn van de gemeenten aan. Regionale afstemming van gemeentelijke processen kwam tot uiting in de planvorming. De regionale planvorming was echter nog onvoldoende gemeentelijk geïmplementeerd. De Inspectie OOV ziet het regionaal bewustzijn van gemeenten toenemen. Gemeenten stemmen hun eigen processen regionaal af en zij beschouwen regionale afspraken steeds meer als richtinggevend.

De Inspectie OOV heeft in deel 3 van de ADR geconstateerd dat de alarmering van gemeentelijk personeel nog weinig geautomatiseerd gebeurt. Geautomatiseerd alarmeren is een taak van de regionale meldkamer. Daarom is regionale afstemming van de afspraken rondom de alarmering ook hier gewenst. Bij de RADAR-doorlichtingen heeft de Inspectie OOV een toegenomen mate van geautomatiseerd alarmeren geconstateerd. Het niveau van automatisering verschilt echter nog wel eens tussen de getoetste gemeenten van een regio.

Samenstelling van de teams en opkomsttijden zijn punten waarop de Inspectie OOV gemeenten in het kader van RADAR expliciet toetst. De Inspectie OOV constateert dat steeds meer gemeenten hun eigen normen voor opkomsttijden vaststellen. Het instellen van opkomsttijden voor gemeentelijk personeel is een stap in de richting om te kunnen voldoen aan de basisvereisten op dit terrein. De Inspectie OOV heeft geconstateerd dat gemeentelijke teams over het algemeen goed in staat zijn om op te komen volgens de tijdnormeringen zoals in de basisvereisten gesteld.

Poolvorming is een van de manieren om personele beschikbaarheid voor gemeentelijke processen te borgen. De Inspectie OOV ziet in toenemende mate poolvorming op regionaal niveau voor de uitvoering van gemeentelijke processen. Zo zijn er regionale pools voor diverse voorlichtingsfuncties. De Inspectie OOV ziet soms dat regionale poolvorming niet alleen is gericht

op het uitvoeren van gemeentelijke processen maar ook wordt gebruikt voor de participatie in de hoofdstructuur van de rampenbestrijding. Indien goed georganiseerd kan regionale poolvorming naast de borging van beschikbaarheid van voldoende personeel bijdragen aan het beter benutten van expertise in de regio. Het is wel zaak dat daarbij tevens gebruik wordt gemaakt van de beschikbare lokale kennis.

De Inspectie OOV heeft in de meest recente RADAR-doorlichtingen geconstateerd dat er uiteenlopende afspraken bestaan over de samenstelling van een regionaal beleidsteam (RBT). De (concept) Wet veiligheidsregio's schrijft voor dat bij een gemeentegrensoverschrijdend incident alle betrokken burgemeesters deel uitmaken van het RBT. De huidige afspraken rondom invulling van de gemeentelijke en regionale beleidsteams voorzien er niet altijd in dat een RBT bestaat uit ten minste de betrokken burgemeesters. Daarnaast blijken de werkafspraken tussen een gemeentelijk en een regionaal beleidsteam niet altijd duidelijk. Dit komt de voortvarendheid in de besluitvorming van de beleidsteams niet ten goede.

5 Ter afsluiting

De minister van BZK verlangt van de veiligheidsregio's dat zij de voorbereiding van de rampenbestrijding begin 2010 op orde hebben en dan minimaal kunnen voldoen aan de basisvereisten crisismanagement zoals die zijn neergelegd in het (concept) Besluit veiligheidsregio's. Op basis van deze tussenrapportage kan worden bepaald hoe de regio's er op dit moment voorstaan en wat er nog nodig is om de rampenbestrijding over een jaar, begin 2010, in ieder geval in de kern op orde te hebben.

Uit de nulmeting 'risicoprofielen en bovenregionale samenwerking' is naar voren gekomen dat de regionale beheersplannen qua inhoud over het algemeen goed op orde zijn. De regio's verkeren daarmee in een goede uitgangspositie om te komen tot een nieuw regionaal beleidsplan, zoals voorgeschreven in de (concept) Wet veiligheidsregio's. De actualiteit van de risicoprofielen en de beschrijving van bovenregionale risico's vormen wel een punt van aandacht. Dat geldt ook voor het maken van afspraken over bovenregionale samenwerking. Aangezien de operationele prestaties die nodig zijn om de vastgestelde risico's te kunnen beheersen de eigen capaciteit overstijgen, zijn dergelijke afspraken noodzakelijk.

Het proces van de totstandkoming van plannen en profielen, waarbij allerlei partners betrokken moeten worden, laat een aantal knelpunten zien. Ten eerste betrekken enkele regio's de klassieke partners zoals de gemeenten nog niet bij het proces. Daarnaast zijn er meer regio's die de nieuwere partners, zoals waterschappen, nog moeten leren kennen. En de partners die zijn gerelateerd aan risico's vanuit de invalshoek Nationale Veiligheid, zoals energieleveranciers en telecom-aanbieders, zijn nog vrijwel niet in beeld. In dit opzicht valt nog veel winst te boeken. Omdat dit proces de nodige tijd kost, vindt de Inspectie OOV het van belang dat de regio's daarmee op korte termijn beginnen.

Uit de nulmeting 'multidisciplinair opleiden en oefenen' is gebleken dat het stelsel dat de veiligheidsregio's op dat gebied hanteren nog niet optimaal functioneert. De Inspectie OOV ziet echter voldoende mogelijkheden voor verbetering. Met enkele, overwegend kleine stappen is het systeem van multidisciplinair opleiden en oefenen in de veiligheidsregio's in korte tijd fors te verbeteren. Aandacht verdienen met name de uitwerking van een aantal onderwerpen in het opleidings- en oefen(beleids)plan, het betrekken van de gemeenten bij de planvorming en het (opnieuw) bestuurlijk vaststellen van dat plan.

Alle veiligheidsregio's dienen hun administratieve organisatie op orde te brengen, zodat op eenvoudige wijze (minimaal kwantitatief) per sleutelfunctionaris informatie beschikbaar is over zijn (basis)opleiding, bijscholing en (oefen)ervaringen. Omdat de Inspectie OOV onvoldoende informatie heeft ontvangen over de basisopleiding, bijscholing en oefenervaring van de sleutelfunctionarissen is het haar niet mogelijk aan te geven in hoeverre op dat punt moet worden geïnvesteerd. Zij gaat ervan uit dat de regio's aan de hand van het toetsingskader en de positiebepalingssystematiek zelf zullen nagaan in hoeverre extra inspanningen nodig zijn.

Oefenen heeft alleen zin als er wordt geëvalueerd, en dat gebeurt nog niet met alle oefeningen (en inzetten). De regio's dienen gevolg te geven aan de uitkomsten van de evaluaties en ook in dat opzicht hun administratieve organisatie op orde te brengen. Het beeld dat de informatiehuishouding onvoldoende op orde is, is overigens niet nieuw. In diverse Inspectie-onderzoeken over de afgelopen jaren is dit als verbeterpunt genoemd²⁵. De Inspectie OOV is van mening dat de regio's op dit punt met relatief beperkte middelen forse winst kunnen behalen²⁶. Voor het niet doorvoeren van verbeteringen op dit punt werd de afgelopen jaren 'het moeten leven met de waan van de dag'

²⁵ Voorbeelden zijn de rapporten 'Kwaliteit van het repressieve brandweerpersoneel'(1997), 'Schietvaardigheid Nederlandse politie' (1998), 'Bestuurlijke aansturing van de brandweezorg' (2006) en 'Risicoanalyse domein GHOR'(2007).

²⁶ Het consequent bijhouden van de benodigde zaken in een spreadsheet (Excel) kan al voldoende zijn.

als reden aangevoerd. Om op het punt van de informatiehuishouding de zo noodzakelijke verbetering te maken, lijkt binnen de veiligheidsregio's (meer) bestuurlijke aandacht nodig.

In deze tussenrapportage geeft de Inspectie OOV voor de derde keer een beeld van de (voorbereiding op) de rampenbestrijding door de regio's op basis van haar systematische doorlichting van de regio's. In haar twee eerdere rapportages signaleerde de Inspectie OOV verschillende knelpunten. Deze betroffen met name het (ontbreken van) multidisciplinair denken en optreden, het optreden van de regionale meldkamers en het informatiemanagement. Tegelijkertijd nam de Inspectie OOV ook positieve ontwikkelingen waar, in het bijzonder het toenemende omgevingsbewustzijn van de regio's en de wil om zich te verbeteren.

Het beeld dat de Inspectie OOV op basis van haar simulaties en praktijktoetsen in 2008 heeft verkregen, laat weinig verandering zien. De regio's hebben vrijwel zonder uitzondering naar aanleiding van de onderzoeksrapportages verbeterplannen ontwikkeld, maar de voortvarendheid waarmee die worden geïmplementeerd en tot een betere uitvoering leiden, laat te wensen over. Vooral daar waar de verbeteringen personele en dus financiële consequenties hebben, blijkt sprake van vertraging in de besluitvorming en (dus) van vertraging in de uitvoering. Ook op het punt van informatiemanagement is nog altijd sprake van een fors knelpunt. De ingebruikneming, door alle regio's, van een netcentrisch systeem zou in dit opzicht tot aanzienlijke verbeteringen kunnen leiden.

Het geheel overziend stelt de Inspectie OOV vast dat de regio's op korte termijn de nodige inspanningen zullen moeten plegen om hun voorbereiding op de rampenbestrijding eind 2009 op orde te hebben en om dan te voldoen aan alle basisvereisten. Het Veiligheidsberaad heeft in december 2008, op basis van een eigen inventarisatie bij alle veiligheidsregio's, gesteld dat het ministerie van BZK en de Inspectie OOV wat dat betreft op de korte en middellange termijn geen al te hoge verwachtingen moeten koesteren. Het Veiligheidsberaad concludeert enerzijds dat de regio's voortvarend te werk gaan en dat veel regio's handelen alsof de Wet veiligheidsregio's al is ingevoerd. Aan de andere kant hebben veel regio's aan het Veiligheidsberaad laten weten dat ze nog druk bezig zijn hun interne organisatie op orde te krijgen. Volgens het Veiligheidsberaad blijkt de regionalisering van de brandweer ook veel capaciteit en financiën te vergen waardoor het voor de regio's soms lastig is om andere prioriteiten op te pakken die ook noodzakelijk zijn om de rampenbestrijding eind 2009 op orde te hebben. Alhoewel de Inspectie OOV begrip heeft voor het signaal van het Veiligheidsberaad is zij van mening dat de regio's de komende maanden nog veel progressie kunnen boeken. De Inspectie OOV baseert deze mening mede op de inhaalslag die zij waarneemt bij de gemeenten. Een groeiend regionaal bewustzijn van gemeenten leidt tot versteviging van de gemeentelijke crisisbeheersingsstructuur doordat borging van gemeentelijke processen meer en meer op regionale basis plaatsvindt. Deze ontwikkeling toont aan dat op relatief korte termijn aanzienlijke vorderingen kunnen worden gemaakt. De Inspectie OOV acht ook de regio's ertoe in staat op een aantal punten nog zoveel winst te boeken dat zij eind 2009 kunnen voldoen aan de gestelde eisen. Voor andere aspecten geldt dat de regio's naar verwachting meer tijd nodig zullen hebben.

Het beeld van de Inspectie OOV is op hoofdlijnen als volgt:

- Risicoprofiel en bovenregionale samenwerking

De regio's moeten op korte termijn beginnen met het betrekken van de verschillende partners bij de totstandkoming van plannen, risicoprofielen en bovenregionale samenwerkingsafspraken. Als een regio ervoor kiest te wachten met het opstellen van een risicoprofiel en beleidsplan totdat het Portefeuillehouders Overleg Crisisbeheersing de aangekondigde format voor een

regionaal risicoprofiel heeft opgeleverd, zal zij er niet in slagen nog in 2009 de voorgeschreven procedure - met consultatie van gemeenten en andere instanties - af te ronden.

- Multidisciplinair opleiden en oefenen

Wat betreft het multidisciplinair opleiden en oefenen is uit de nulmeting van de Inspectie OOV gebleken dat vooral op administratief vlak een verbeterslag noodzakelijk is. De regio's moeten hun informatiehuishouding op orde brengen. Gezien de aard van de gebleken tekortkomingen acht de Inspectie OOV de regio's ertoe in staat de kwaliteit van hun stelsel van multidisciplinair opleiden en oefenen nog in 2009 op voldoende niveau te krijgen.

- Samenstelling hoofdstructuur rampenbestrijding

Wat betreft de samenstelling van het GBT wordt al aan de basisvereisten voldaan. Met uitzondering van de invulling van de functie van de informatiemanagers geldt dat ook voor het ROT en het CoPI. Naast het ontbreken van informatiemanagers vormen de onvolledige invulling van het team Bevolkingszorg en het ontbreken van de burgemeesters van bron- en effectgemeenten in het RBT knelpunten. Volgens de Inspectie OOV moeten de regio's in staat zijn de hoofdstructuur van de rampenbestrijding nog voor 2010 in overeenstemming te brengen met de basisvereisten.

- Opkomsttijden hoofdstructuur rampenbestrijding

Bij de simulaties en praktijktoetsen bleek in 40% van de gevallen de voorgeschreven opkomsttijd niet te worden gehaald. Belangrijkste oorzaken daarvan zijn het vaak nog ontbreken van een mandaat om op meldkamerniveau op te schalen en een gebrekkige, of zelfs ontbrekende, automatisering van de alarmering. Volgens de Inspectie OOV zijn de regio's in staat om de opkomstprestaties van de hoofdstructuur van de rampenbestrijding nog in 2009 in overeenstemming te brengen met de basisvereisten.

- Gemeentelijke rampenbestrijdingsprocessen

De Inspectie OOV heeft het afgelopen jaar een duidelijke inhaalslag waargenomen bij de gemeenten. Niettemin tonen de prestaties van de verschillende gemeenten aanzienlijke verschillen, bijvoorbeeld op het punt van de samenstelling en inbedding van het team bevolkingszorg. Tevens wordt niet in alle gevallen voldaan aan de opkomsteisen. De Inspectie OOV verwacht dat de gemeentelijke processen eind 2009 op het niveau kunnen zijn dat in de basisvereisten is voorgeschreven voor de operationele diensten.

- Informatiemanagement

De functie van informatiemanagers is nog bijna bij geen enkele regio ingevuld. De Inspectie OOV is van oordeel dat het voor alle regio's haalbaar is de functie van informatiemanagers bij de verschillende onderdelen van de hoofdstructuur van de rampenbestrijding nog in 2009 in te vullen. Nog bijna geen enkele regio slaagt erin urgente gegevens binnen tien minuten te verwerken in het totaalbeeld van een ramp of calamiteit. Omdat slechts enkele regio's gebruik maken van een netcentrisch informatiesysteem en dat gebruik bovendien (nog) niet probleemloos plaatsvindt, verwacht de Inspectie OOV dat eind 2009 slechts enkele regio's aan de norm van tijdige verwerking van gegevens kunnen voldoen.

Zoals in de inleiding van deze tussenrapportage is aangegeven, rondt de Inspectie OOV binnenkort een onderzoek af naar de organisatie van de witte kolom in de hulpverleningsketen, de GHOR. Uit dat onderzoek is onder andere naar voren gekomen dat veel veiligheidsregio's onvoldoende zicht hebben op het operationeel presterend vermogen van de eigen geneeskundige hulpverleningsketen. Een eenduidige systematiek, inclusief normen, voor het bepalen van dat vermogen ontbreekt. Omdat het bij operationele prestatiegegevens van de (regionale) GHOR gaat om vitale informatie voor bestuur, diensten en burgers zal de Inspectie OOV in haar rapport over de organisatie van de GHOR op dat punt een aanbeveling doen aan de koepel GHOR-Nederland. Bovendien vormen de uitkomsten van dat onderzoek aanleiding voor de Inspectie OOV om een vervolgonderzoek in te stellen naar het operationele presterend vermogen van de GHOR. Zij zal daarmee in het najaar van 2009 beginnen.

Bijlage I

Gebruikte afkortingen

ADR	Algemene Doorlichting Rampenbestrijding
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CoPI	Commando Plaats Incident
CRIB	Centraal Registratie- en Informatiebureau
GHOR	Geneeskundige Hulp bij Ongevallen en Rampen
Inspectie OOV	Inspectie Openbare Orde en Veiligheid
NVBR	Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding
POC	Portefeuillehouders Overleg Crisisbeheersing
RADAR	RAMPenbestrijding DoorlichtingsARangement
RBT	regionaal beleidsteam
ROT	regionaal operationeel team
Sitrap	situatierapport
TMO	Taskforce Management Overstromingen
Wrzo	Wet rampen en zware ongevallen