

Rampenbestrijding op orde

Eindrapportage

maart 2010

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
Samenvatting en slotbeschouwing	7
Deel A Algemeen deel	19
1. Inleiding	19
2. Opzet onderzoek	19
3. Rampenbestrijding in Nederland	20
4. Organisatie rampenbestrijding	23
5. Onderzoek Inspectie OOV	25
Deel B Onderzoeksresultaten	29
B.1 Risicoprofiel en bovenregionale samenwerking	29
1. Inleiding	29
2. Toetsingskader en opzet onderzoek	29
3. Achtergrondinformatie	30
4. Onderzoeksresultaten	33
5. Conclusies	37
6. Aandachtspunt	39
B.2 Multidisciplinair opleiden en oefenen	40
1. Inleiding	40
2. Toetsingskader en opzet onderzoek	40
3. Onderzoeksresultaten	43
4. Conclusies	53
5. Aandachtspunten	56
B.3 RADAR	57
1. Inleiding	57
2. Toetsingskader, onderzoek en rapportage	57
3. Onderzoeksresultaten	63
4. Conclusies	86
5. Aandachtspunt	90
B.4 Gemeentelijke deelprocessen	91
1. Inleiding	91
2. Opzet onderzoek	91
3. Onderzoeksresultaten	92
4. Conclusies	97
5. Aandachtspunt	98

Deel C	De regio's afzonderlijk bekeken	100
	Ter inleiding	100
	01. Veiligheidsregio Groningen	103
	02. Veiligheidsregio Fryslân	112
	03. Veiligheidsregio Drenthe	120
	04. Veiligheidsregio IJsselland	128
	05. Veiligheidsregio Twente	137
	06. Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland	147
	07. Veiligheidsregio Gelderland-Midden	156
	08. Veiligheidsregio Gelderland-Zuid	163
	09. Veiligheidsregio Utrecht	172
	10. Veiligheidsregio Noord-Holland-Noord	182
	11. Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland	191
	12. Veiligheidsregio Kennemerland	199
	13. Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland	208
	14. Veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek	216
	15. Veiligheidsregio Haaglanden	224
	16. Veiligheidsregio Hollands Midden	232
	17. Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond	241
	18. Veiligheidsregio Zuid-Holland-Zuid	251
	19. Veiligheidsregio Zeeland	259
	20. Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant	268
	21. Veiligheidsregio Brabant-Noord	276
	22. Veiligheidsregio Zuidoost-Brabant	284
	23. Veiligheidsregio Limburg-Noord	293
	24. Veiligheidsregio Zuid-Limburg	302
	25. Veiligheidsregio Flevoland	311
	Bijlagen	
I	Politie in hoofdstructuur rampenbestrijding en crisisbeheersing	319
II	Organisatie geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen	322
III	Gebruikte afkortingen	325

Voorwoord

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft in maart 2008 te kennen gegeven dat de rampenbestrijding begin 2010 op orde moet zijn. Het ministerie en de 25 veiligheidsregio's hebben sindsdien extra geld, tijd, en energie gestoken in de verbetering van de voorbereiding op rampen. De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid heeft onderzoek verricht naar de vooruitgang die de regio's daarbij hebben geboekt. In januari 2009 heeft de Inspectie door middel van een tussenrapportage aangegeven hoe de regio's er eind 2008 voorstonden. In deze eindrapportage staan de eindresultaten van haar onderzoek. Het is de eerste keer dat de Inspectie op deze wijze en in deze omvang 'de staat van de rampenbestrijding' beschrijft.

Hoewel er voor de gemeentelijke deelprocessen nog geen kwaliteitscriteria zijn vastgesteld, heeft de Inspectie OOV in goed overleg met het veld ook naar die processen gekeken. Ook de gemeenten spelen namelijk een belangrijke rol bij de bestrijding van rampen en de beheersing van crises.

Het eindrapport bestaat uit vier delen. In de Samenvatting en slotbeschouwing beschrijft de Inspectie de belangrijkste resultaten van haar onderzoek. Daarbij geeft zij antwoord op de vraag of de veiligheidsregio's hun voorbereiding op rampen op orde hebben.

In deel A van dit rapport beschrijft de Inspectie de context van haar onderzoek.

De eigenlijke onderzoeksbevindingen staan in de delen B en C. Deel B bevat de uitkomsten op landelijk niveau en deel C de regiobeelden waarin de Inspectie haar bevindingen per veiligheidsregio afzonderlijk weergeeft.

De Inspectie OOV heeft de resultaten van haar onderzoek gedeeld met het Veiligheidsberaad en met de koepelorganisaties. De reacties zijn verwerkt in deze eindrapportage.

De afgelopen jaren hebben veel organisaties en talloze personen een bijdrage geleverd aan het onderzoek van de Inspectie OOV. De Inspectie realiseert zich dat zij veel heeft gevraagd van velen. In het bijzonder noemt zij in dit verband medewerkers van de veiligheidsregio's, van de politie, van de brandweer, van de GHOR en van de gemeenten. En zonder de inspanningen van de liaisons bij de veiligheidsregio's zou het de Inspectie niet mogelijk zijn geweest haar onderzoeken, waaronder de praktijktoetsen, goed uit te voeren.

De Inspectie is allen die hebben bijgedragen aan de uitvoering van haar programma Rampenbestrijding op Orde erkentelijk voor hun medewerking.

Het hoofd van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid

J.G. Bos

Samenvatting en slotbeschouwing

Inleiding

Rampenbestrijding is een complexe aangelegenheid. Hulpverleningsdiensten dienen bij een grootschalig incident of bij een ramp van het ene op het andere moment vanuit hun dagelijkse routine te schakelen naar een intensieve samenwerking met elkaar, zowel in een operationele als in een bestuurlijke context. Zo snel mogelijk moet vanuit de verschillende disciplines een organisatie worden opgezet die in staat is het incident adequaat te bestrijden. Naast de brandweer, de politie en de GHOR¹ vormen de gemeenten en de betrokken bestuurders een belangrijk onderdeel van de multidisciplinaire rampenbestrijdingsorganisatie.

Het thema 'rampenbestrijding' heeft de afgelopen decennia regelmatig op de agenda gestaan. Soms waren rampen of grootschalige incidenten de directe aanleiding. Zowel naar aanleiding van de Vuurwerkrampe van Enschede op 13 mei 2000 als de Cafébrand in Volendam in de oudejaarsnacht van 2000 heeft de toenmalige regering een onafhankelijke onderzoekscommissie in het leven geroepen. De bevindingen van beide commissies hebben geleid tot het besef dat de voorbereiding op rampen aanzienlijk moest worden verbeterd en zij hebben impulsen gegeven aan de versterking van de organisatie van de rampenbestrijding.

Voor het kabinet Balkenende IV² vormde veiligheid een van de belangrijkste thema's en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties benoemde versterking van de veiligheidsregio's tot een van haar speerpunten. Om deze versterking te realiseren heeft de minister onder andere het initiatief genomen tot nieuwe wetgeving die moet waarborgen dat de regio's voldoen aan de basisvoorwaarden om een grootschalig incident of een ramp aan te kunnen. De normen die in de nieuwe regelgeving zijn opgenomen, vinden hun oorsprong grotendeels in de Basisvereisten Crisismanagement, zoals het Landelijk Beraad Crisisbeheersing³ die in november 2006 op verzoek van de minister van BZK heeft opgesteld. Om de rampenbestrijding op een hoger niveau te krijgen, is de minister een bestuursakkoord overeengekomen met de VNG⁴. Ook heeft zij convenanten afgesloten met het merendeel van de 25 veiligheidsregio's. Deze convenanten bevatten afspraken over regionalisering van de brandweer en over het in ieder geval per 1 januari 2010 al voldoen aan een aantal eisen van de nieuwe wetgeving, los van het moment van inwerkingtreding daarvan. Begin februari 2010 is de wet door de Eerste Kamer aangenomen. Deze zal naar verwachting in de loop van 2010 in werking treden.

Onderzoek

Opzet

In 2002 is de Inspectie OOV begonnen met systematisch onderzoek naar de rampenbestrijding. In 2008 heeft de (toenmalige) minister van BZK de Inspectie gevraagd te onderzoeken hoe de 25 regio's er eind 2009 voorstaan op het punt van hun voorbereiding op rampen.

De nieuwe Wet veiligheidsregio's en het daarop gebaseerde Besluit veiligheidsregio's dienden daarbij als kader.

¹ GHOR: Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen.

² Dit kabinet is in februari 2010 demissionair geworden.

³ Het, inmiddels opgeheven, Landelijk Beraad Crisisbeheersing bestond uit deskundigen op het terrein van rampenbestrijding en crisisbeheersing, onder voorzitterschap van oud-Commissaris van de Koningin Hans Alders.

⁴ VNG: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

In verband daarmee heeft de Inspectie onderzocht in hoeverre de regio's de afgelopen jaren die voorbereiding door middel van risicoprofielen, beleidsplannen en bovenregionale samenwerking hebben vormgegeven. Ook is zij nagegaan of de sleutelfunctionarissen van de hoofdstructuur van de rampenbestrijding qua (bij)scholing en oefening op hun taken zijn voorbereid. Door middel van praktijktoetsen heeft zij de operationele prestaties van de regio's gemeten en via een monitoringtraject heeft zij bijgehouden of de regio's aandachtspunten uit de praktijktoetsen hebben opgepakt. De Inspectie heeft daarbij tevens onderzocht hoe de gemeentelijke kolom presteert als schakel binnen de rampenbestrijdingsorganisatie.

Uit reacties van het veld blijkt dat de aanpak van de Inspectie over het algemeen positief is gewaardeerd. 'De Veiligheidsregio'⁵ van juli 2009 besteedt ruime aandacht aan de praktijktoetsen van de Inspectie OOV. Onder andere wordt opgemerkt dat het voor de veiligheidsregio een mooie kans is om te kijken hoe zij ervoor staat, als zich een ramp of grote calamiteit voordoet. Dit biedt de regio de mogelijkheid verbeterpunten aan te pakken. Een bestuurslid van de NVBR⁶ stelt in deze uitgave het volgende:

'Wat de Inspectie met de praktijktoets organiseert, houdt ons bij de les. Het is alleen maar goed als veiligheidsregio's dit nu ook zelf in hun kwaliteitssystemen oppakken en organiseren, zodat zij zichzelf permanent beoordelen en monitoren. Anders is het net alsof je een trucje doet als de Inspectie komt.'

Illustratief is ook de reactie van een van de veiligheidsregio's op het haar in december 2009 toegezonden concept-regiobeeld:

'Alvorens inhoudelijk in te gaan op het concept regiobeeld, wil ik hierbij mijn waardering uitspreken voor de systematische wijze waarop uw inspectie met het project 'Rampenbestrijding op Orde' de regio heeft doorgelicht en voorzien van waardevolle aanbevelingen. De hele doorlichting heeft de afgelopen tijd een positieve impuls gegeven aan het verder optimaliseren van de crisismanagementorganisatie.'

Enkele regio's hebben echter ook kritiek geuit op de wijze van toetsing door de Inspectie OOV. Zij hadden bedenkingen bij de toetsing op basis van toekomstige regelgeving en bij onderdelen van het onderzoeksinstrumentarium. Waar mogelijk is de Inspectie, in overleg met de betrokken regio's, tegemoet gekomen aan die kritiek.

Het onderzoek van de Inspectie OOV heeft zich gericht op verschillende elementen van de voorbereiding op de rampenbestrijding die in ieder geval op orde moeten zijn om een ramp te kunnen bestrijden of een crisis te kunnen beheersen. De Inspectie heeft deze elementen onderzocht, overeenkomstig de afspraken tussen de minister en de Inspectie. De resultaten van dit onderzoek staan in dit rapport. Dit laat onverlet dat er meer onderwerpen zijn die moeten worden opgepakt voor een optimale organisatie van alle facetten waarvoor de veiligheidsregio's verantwoordelijk worden geacht. De regio's zijn de afgelopen jaren op meer terreinen actief geweest dan die waarop de Inspectie OOV heeft getoetst. Hiermee onderschrijven de regio's de noodzaak van een goed werkend samenwerkingsverband, om ook in de toekomst de borging van een basis-veiligheidsniveau te kunnen blijven realiseren.

⁵ 'De Veiligheidsregio' is een kwartaaluitgave van het Veiligheidsberaad.

⁶ NVBR: Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding.

De Inspectie heeft haar onderzoek in februari 2010 afgesloten. De resultaten staan in deze eindrapportage 'Rampenbestrijding op Orde'. In deze samenvatting en slotbeschouwing heeft de Inspectie OOV in vogelvlucht teruggeblikt op enkele aspecten van haar onderzoek. Tevens heeft zij vooruit gekeken: wat mag de komende jaren van de regio's worden verwacht en wat is de rol van de Inspectie OOV daarbij.

Wetgeving

In juni 2007 is het wetsvoorstel 'Wet veiligheidsregio's' ingediend bij de Tweede Kamer. De aanvankelijk beoogde datum van inwerkingtreding van 1 juli 2008 is niet gehaald. Naar verwachting zal de wet in de loop van 2010 in werking treden.

Enkele regio's hebben vragen gesteld bij de toetsing door de Inspectie OOV op basis van toekomstige regelgeving. Deze vraag is op zichzelf begrijpelijk. De Inspectie OOV heeft immers gekeken naar de mate waarin de regio's hun zaken in de kern op orde hebben, en daarbij de normen van de nieuwe regelgeving als maatstaf gehanteerd. Deze normen zijn echter al geruime tijd bekend en worden over het algemeen door het veld gedragen. De regio's zien de meerwaarde van vastgestelde kaders. Met de nieuwe regelgeving wordt hierin voorzien. De afgelopen jaren hebben de regio's de gelegenheid gehad toe te werken naar het basisniveau dat de nieuwe regelgeving verlangt. De Inspectie is nagegaan in hoeverre de regio's al voldoen aan bepaalde kwaliteits- en prestatie-eisen, zoals neergelegd in de nieuwe regelgeving. De praktijktoetsen van de Inspectie OOV waren daarbij een hulpmiddel: aan de hand van de aandachtspunten die daaruit naar voren kwamen, konden de regio's gericht inspanningen doen om het vereiste niveau te behalen. De Inspectie realiseert zich dat deze regelgeving – tijdens de toetsperiode – nog geen kracht van wet had.

Tijdens het onderzoek van de Inspectie OOV hebben verschillende regio's vraagtekens gezet bij bepaalde eisen die in het Besluit veiligheidsregio's zijn opgenomen. Voorbeelden zijn de bepaling dat de regio bij meer dan één Commando Plaats Incident (CoPI) moet voorzien in een coördinerend CoPI en de bepaling dat de burgemeesters van alle betrokken gemeenten bij een GRIP 4-incident hun eigen gemeente moeten verlaten om zitting te nemen in het RBT. De Inspectie vindt het opmerkelijk dat ook een aantal veiligheidsregio's dat een convenant met de minister van BZK heeft afgesloten dit soort bedenkingen heeft geuit. Door het afsluiten van zo'n convenant hebben zij zich immers gecommitteerd aan de betreffende eisen en hebben zij met de minister de afspraak gemaakt daaraan eind 2009 te voldoen.

De Inspectie heeft op verzoek van de minister gekeken in hoeverre de regio's al voldoen aan de bepalingen van het besluit. Zij heeft in dit stadium nog geen onderzoek gedaan naar nut of noodzaak van die bepalingen. Het ligt naar de mening van de Inspectie voor de hand dat dit soort bedenkingen bij de inhoud van bepalingen van het besluit (of van de wet) aan de orde komt bij een evaluatie van de nieuwe wetgeving. In dat verband is van belang dat de minister van BZK in februari 2010 bij de behandeling van de nieuwe wet in de Eerste Kamer heeft laten weten dat zij de nieuwe wet twee jaar na inwerkingtreding daarvan zal (laten) evalueren⁷.

De wet en het besluit gelden in gelijke mate voor alle 25 veiligheidsregio's. Wat betreft de voorgeschreven prestaties gaat het om de borging van een basis-veiligheidsniveau in het geval van een groot incident. Er is echter sprake van grote verschillen tussen veiligheidsregio's. Te denken valt aan geografische verschillen, sterk uiteenlopende risicoprofielen, verschillen – afhankelijk van het aantal gemeenten binnen een regio - in bestuurlijke complexiteit, verschillen in financiële slagkracht en in kritische massa met betrekking tot de personele capaciteit. Hierdoor is het voor sommige regio's eenvoudiger om grote verbeterlagen te maken dan voor andere regio's.

⁷ Verslag Eerste Kamer plenaire behandeling Wet veiligheidsregio's, 2 februari 2010, EK 17-744 en 17-745.

Vooral uitgestrekte regio's met veel kleine gemeenten en een laag inwoneraantal hebben minder financiële armslag en minder personele capaciteit om invulling te geven aan ontwikkeltrajecten en lopen tegen 'operationele' knelpunten aan die in meer compacte en dichter bevolkte regio's eenvoudiger zijn op te lossen zijn. De onderzoeksresultaten moeten dan ook in dat perspectief worden gezien.

Staat van de rampenbestrijding

De Inspectie OOV stelt vast dat de rampenbestrijding in Nederland nog niet overal en op alle aspecten op orde is. Hoewel de veiligheidsregio's stappen hebben gezet, blijken zij – alles bijeengenomen – begin 2010 nog niet zo ver in hun ontwikkeling als werd beoogd. Uitgangspunt was immers dat alle veiligheidsregio's per 1 januari 2010 hun rampenbestrijdingsorganisatie op orde zouden hebben. Tussen de veiligheidsregio's onderling bestaan grote verschillen.

Nederland is opgedeeld in 25 veiligheidsregio's die onderling op allerlei punten van elkaar verschillen. Het gaat om zeer uiteenlopende aspecten, zoals grondoppervlakte, bevolkingsdichtheid, type veiligheidsrisico's en aantal gemeenten. De Inspectie OOV heeft vastgesteld dat er wat betreft de mate waarin de afzonderlijke regio's hun zaken 'op orde' hebben eveneens grote verschillen bestaan. Deze onderlinge verschillen zijn niet steeds te herleiden tot verschillen in grootte, inwoneraantal of potentiële risico's. De Inspectie constateert dat ook ambities en prioriteiten van de besturen van de veiligheidsregio's een belangrijke factor vormen.

De diverse inspanningen hebben er in ieder geval toe geleid dat de bestuurlijke aandacht voor het thema rampenbestrijding de afgelopen jaren sterk is toegenomen. De oprichting in 2007 van het Veiligheidsberaad, het bestuurlijke overleg van de voorzitters van de 25 veiligheidsregio's, is daarvoor een duidelijke aanwijzing. Een belangrijke doelstelling van dit Veiligheidsberaad is om de veiligheidsregio's een inhoudelijke impuls te geven.

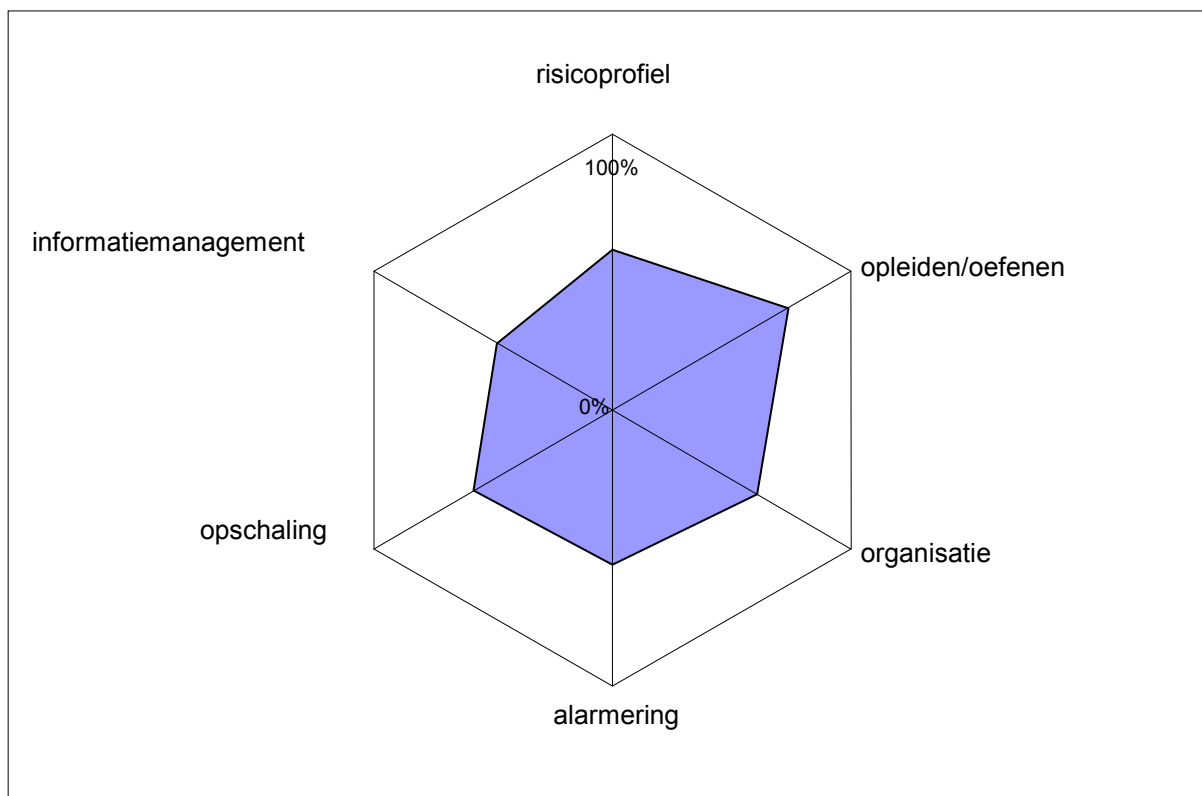
Van de 25 regio's hebben er 19 een convenant met de minister van BZK afgesloten. Deze regio's hebben daarmee met de minister afgesproken hun rampenbestrijdingsorganisatie eind 2009 op orde te hebben. Als tegenprestatie heeft de minister deze regio's een financiële bijdrage toegekend. Het is de Inspectie opgevallen dat deze zogenoemde convenantregio's over het algemeen niet verder zijn bij het 'op orde brengen' van hun rampenbestrijdingsorganisatie dan de regio's die geen convenant hebben afgesloten. Enkele convenantregio's moeten op diverse punten nog een forse ontwikkeling doormaken om aan de basisvereisten te voldoen. Anderzijds presteren bijvoorbeeld de regio's Gelderland-Midden en Noord-Holland-Noord, die geen van beide een convenant met de minister van BZK hebben afgesloten, bovengemiddeld op de basisvereisten. Het is echter niet bekend hoe ver de convenantregio's zouden zijn zonder het convenant. Verschillende regio's lijken de convenanten vooral te hebben afgesloten met het oog op de regionalisering van de brandweer. Diverse convenantregio's hebben laten weten dat zij vanwege de aandacht die deze regionalisering vergde, minder tijd en capaciteit hadden om zich ook op de andere afspraken met de minister te richten.

Al met al heeft het onderzoek van de Inspectie het beeld opgeleverd dat een beperkt aantal regio's zijn zaken goeddeels op orde heeft. De veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, die al jarenlang een voortrekkersrol vervult op onder meer de ontwikkeling van kwaliteitsnormen, heeft over de volle breedte redelijk tot goed gepresteerd. Landelijk gezien staat deze regio er samen met Kennemerland het beste voor. Ook van de veiligheidsregio's Twente, Noord- en Oost-Gelderland, Gelderland-Midden, Noord-Holland-Noord, Zuid-Holland-Zuid en Zuid-Limburg kan worden gezegd dat zij hun rampenbestrijding behoorlijk goed op orde hebben.

De meeste andere regio's zijn goed op weg maar moeten op verschillende punten nog verbeteringen doorvoeren om het met de wet beoogde niveau te bereiken. Het is de Inspectie OOV wel opgevallen dat deze regio's vooral stappen hebben gemaakt op die punten waarvoor niet direct extra capaciteit of middelen nodig waren. Het gaat dan bijvoorbeeld om aanpassing van plannen. Andere punten, zoals de aanstelling van informatiemanagers en het waarborgen van tijdige opkomst van alle sleutelfunctionarissen in de gehele regio, laten zich minder eenvoudig oplossen. De tijd die is gemoeid met bestuurlijke afstemming en besluitvorming speelt hierbij een rol. Bovendien kent het bestuurlijke traject een eigen dynamiek.

Bij een beperkt aantal regio's is de situatie minder rooskleurig. Deze regio's moeten op alle fronten nog forse slagen maken en zullen daar, gezien de aard van de noodzakelijke inspanningen, geruime tijd voor nodig hebben.

In onderstaand diagram heeft de Inspectie de prestaties van de regio's weergegeven op de onderwerpen risicoprofiel, opleiden/oefenen, en wat betreft de operationele prestaties op de onderwerpen organisatie, alarmering, opschaling en informatiemanagement⁸. De inspanningen en de tijd die nodig zijn om geheel aan de normen te voldoen (100%), verschillen per onderwerp. Dit diagram toont het landelijke beeld en daarmee de gemiddelden van de 25 veiligheidsregio's. Dit landelijk beeld is gebaseerd op de prestaties van de regio's op deze zes onderwerpen.



Uit dit diagram blijkt dat de regio's op het onderwerp 'opleiden/oefenen' landelijk gezien het beste hebben gepresteerd, en op het onderwerp 'informatiemanagement' het minst.

⁸ De resultaten van het onderzoek naar de gemeentelijke deelprocessen zijn niet verwerkt in het diagram.

De Inspectie OOV heeft grote verschillen vastgesteld tussen de regio's onderling. De prestaties van de 25 regio's zijn verwerkt in afzonderlijke regiodiagrammen⁹. Die diagrammen zijn gebaseerd op de regiobeelden die de Inspectie heeft opgesteld¹⁰.

Belangrijkste onderzoeksresultaten

De Inspectie heeft drie afzonderlijke onderzoeken uitgevoerd naar de voorbereiding op rampen door de veiligheidsregio's. Met een van deze drie onderzoeken, het onderzoek RADAR¹¹, heeft zij de operationele prestaties van de regio's onderzocht. Dit onderzoek heeft zich gericht op vier belangrijke (kritische) processen, namelijk organisatie, alarmering, opschaling en informatiemanagement. In deze paragraaf beschrijft de Inspectie de belangrijkste onderzoeksresultaten op de zes onderwerpen van het diagram.

1. Risicoprofiel en bovenregionale samenwerking

In de nieuwe wetgeving worden bijzondere eisen gesteld aan het door de regio vast te stellen risicoprofiel en het mede daarop gebaseerde beleidsplan. Deze eisen betreffen zowel de inhoud als de totstandkoming. Van de regio's wordt verwacht dat zij zich ook voorbereiden op landelijke rampscenari'o's, zoals hoog water, pandemieën en uitval van vitale infrastructuur. En bij het opstellen van plannen dienen de regio's niet alleen de traditionele partners in de rampenbestrijding – te weten de brandweer, de politie, de GHOR en de gemeenten – te betrekken, maar ook organisaties als waterleidingbedrijven, energieleveranciers en telecommunicatiebedrijven.

De belangrijkste uitkomsten van het onderzoek op dit onderwerp luiden als volgt:

- Het merendeel van de regio's heeft gewacht op de oplevering van de landelijke Handreiking Regionaal Risicoprofiel en op de inwerkingtreding van de wet. De handreiking, die in samenwerking tussen het ministerie van BZK en de NVBR tot stand is gekomen, is pas in oktober 2009 beschikbaar gesteld. En volgens de overgangsbepalingen van de wet hebben de regio's vanaf de datum van inwerkingtreding daarvan nog zes maanden de tijd om het risicoprofiel vast te stellen en nog negen maanden voor het beleidsplan. Een adequate voorbereiding op de rampenbestrijding zou volgens de Inspectie niet moeten afhangen van wet- en regelgeving. In dat kader vindt de Inspectie OOV het bedenkelijk dat veel regio's niet beschikken over een actueel risicoprofiel.
- Nog lang niet alle relevante partners worden bij de totstandkoming van het beleidsplan en van het risicoprofiel betrokken. Omdat met het investeren in contacten veel tijd is gemoeid, vindt de Inspectie OOV het van belang dat regio's vroegtijdig contact leggen met die partners om het proces tijdig te kunnen afronden.
- Het besef van de noodzaak tot bovenregionale samenwerking leeft bij de regio's, maar dit heeft nog lang niet altijd geleid tot concrete acties. Alle veiligheidsregio's lopen risico's die zij met het eigen potentieel over het algemeen niet aankunnen. Dit leidt echter niet tot het op grote schaal betrekken van allerlei partners of tot het maken van bijstandsafspraken.

⁹ Achterin deze Samenvatting en slotbeschouwing is een overzicht opgenomen van de 25 regiodiagrammen.

¹⁰ De prestaties van de regio's op de verschillende onderwerpen zijn beschreven in afzonderlijke regiobeelden. Voor de regiobeelden verwijst de Inspectie naar deel C van deze eindrapportage.

¹¹ Door middel van haar onderzoek RADAR (RAMpenbestrijding DoorlichtingsARrangement) heeft de Inspectie OOV de operationele prestaties van de veiligheidsregio's onderzocht.

2. Multidisciplinair opleiden en oefenen

Een belangrijk aspect bij de voorbereiding op de bestrijding van grootschalige incidenten en rampen is het opleiden en oefenen van de betrokken functionarissen. Omdat ieder grootschalig incident en iedere ramp weer anders is, zullen hulpverleners bij de bestrijding daarvan vaak moeten improviseren. Met een gedegen voorbereiding valt te bereiken dat zij daarbij de juiste beslissingen nemen en de benodigde acties ondernemen. De belangrijkste uitkomsten van dit onderzoek luiden als volgt:

- Het thema *multidisciplinair* opleiden en oefenen is in de veiligheidsregio's steeds prominenter op de agenda komen te staan. Omdat de opbrengst van multidisciplinair opleiden en oefenen groter is dan de som van monodisciplinair opleiden en oefenen door de afzonderlijke diensten, is dit een positieve ontwikkeling.
- Het evalueren van oefeningen en inzetten, een onderwerp waarvoor de Inspectie bij herhaling aandacht heeft gevraagd, wordt steeds vanzelfsprekender. Dit draagt bij aan het lerend vermogen binnen de veiligheidsregio's. Een positieve ontwikkeling is ook dat steeds meer regio's gebruik maken van een kwaliteitssysteem waarin de uitkomsten van de evaluaties worden verwerkt.
- Het is van belang dat de specifieke opleidings- en oefeninformatie van individuele medewerkers systematisch wordt bijgehouden. Wat betreft de sleutelfunctionarissen van de meldkamer ontbreekt het echter bij meer dan de helft van de regio's aan inzicht in (de mate van) hun geschooldheid en geoefendheid. Het is daarom goed dat steeds meer regio's gebruik gaan maken van een functionarissenvolgsysteem.
- Een punt van zorg is dat enkele regio's geen meerwaarde zien in het ketenbreed oefenen, omdat het minder goed presteren van één deel van de keten direct invloed heeft op het behalen van de oefendoelen van andere delen van de keten. Dit is nu juist cruciale informatie omdat de sterkte van de gehele keten wordt bepaald door het zwakste onderdeel daarvan. Door niet ketenbreed te oefenen, kan dit soort belangrijke informatie worden gemist.
- Uit diverse praktijktoetsen is gebleken dat de overgang van een GBT naar een RBT – opschaling van GRIP 3 naar GRIP 4 – niet altijd even soepel verloopt. Daarom is het belangrijk om regelmatig grootschalige multidisciplinaire oefeningen te houden met een scenario waarbij wordt opgeschaald naar GRIP 4-niveau om zo alle onderdelen van de hoofdstructuur in de oefening te betrekken. Dit belang is nog niet overal voldoende doorgedrongen.

3. Operationele prestaties: de vier kritische processen

Uiteindelijk gaat het bij rampenbestrijding om de geleverde prestaties: is het incident of de ramp op adequate wijze aangepakt? Het Besluit veiligheidsregio's bevat kwaliteitseisen voor de processen die kritisch zijn voor de bestrijding van rampen en grootschalige incidenten. Het gaat dan om de volgende vier processen: organisatie, alarmering, opschaling en informatiemanagement. De Inspectie OOV heeft aan de hand van deze eisen de prestaties van de regio's onderzocht door middel van praktijktoetsen. Per proces volgen hierna de belangrijkste uitkomsten van het onderzoek.

3.1 Organisatie

- De regio's voldoen in hoofdlijnen aan de eisen die aan de organisatie van de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie worden gesteld. Zo hebben vrijwel alle regio's voorzien in een gecolokeerde meldkamer¹², een CoPI¹³, een ROT, een GBT en een RBT. Er zijn echter enkele uitzonderingen. Zo heeft geen enkele regio voorzien in een coördinerend CoPI. Het gemeentelijk coördinatieteam heeft, onder de naam 'team bevolkingszorg', in het besluit een andere plaats gekregen in de hoofdstructuur met een andere wijze van aansturing. In de praktijk is dit in veel regio's nog niet op de nieuwe wijze georganiseerd.
- De onderdelen van de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie zijn doorgaans niet in overeenstemming met het Besluit veiligheidsregio's samengesteld. Bij de meerderheid van de regio's ontbreekt de vereiste informatiemanager in het CoPI, het ROT en het team bevolkingszorg. Gezien de zwaarte van de functie van informatiemanager kan deze rol niet worden overgenomen door een plotter, notulist of een functionaris met een dubbelfunctie.
- Steeds meer regio's kennen een zogenoemde calamiteitencoördinator, maar deze is veelal niet direct en 24 uur per dag aanwezig of heeft niet de bevoegdheid om de verschillende disciplines aan te sturen. De meldkamer blijkt veelal een zwakke schakel in de rampenbestrijdingsorganisatie. Omdat een sleutelrol is weggelegd voor de eenhoofdige leiding op de meldkamer¹⁴ is het van belang dat de regio's daarin voorzien. Bij een meerderheid van de regionale meldkamers is een voorziening voor onmiddellijke eenhoofdige leiding bij een ramp nog niet geïmplementeerd.

3.2 Alarmering

- Alarmering van de benodigde functionarissen vindt doorgaans nog niet binnen de voorgeschreven tijd plaats. Hiervoor zijn verschillende oorzaken aan te wijzen, waaronder het onvoldoende functioneren van de automatische alarmering.
- Het alarmeringsproces wordt niet of onvoldoende bewaakt op de meldkamer. Problemen bij de alarmering worden daardoor niet, of te laat, opgemerkt. De regio's zijn wel bezig met het werken aan oplossingen.

3.3 Opschaling

- Een groot aantal veiligheidsregio's voldoet niet aan de voorgeschreven opkomsttijden. Zowel de plannen als de praktijk laten op dit punt hiaten zien. Veruit de meeste regio's geven aan voornemens te zijn dit knelpunt op te lossen, bijvoorbeeld door middel van een piketregeling voor de sleutelfunctionarissen. Ook zullen zij tijdens oefeningen speciale aandacht besteden aan tijdige opkomst. Voor een aantal regio's, vooral die met een uitgestrekt landelijk grondgebied, zal het oplossen van dit probleem bijzondere inspanningen vergen. Daar waar regio's kiezen voor schaalvergroting, is het van belang dat zij aandacht hebben voor dit aspect.

¹² De regio's Amsterdam-Amstelland en Zaanstreek-Waterland werken nog met gescheiden meldkamers.

¹³ De regio Haaglanden werkt als enige regio niet met een CoPI (commando plaats incident) maar met een CTPI (coördinatieteam plaats incident).

¹⁴ De Inspectie OOV doelt hier op de acute ('warme') fase van een grootschalig incident of ramp.

3.4 Informatiemanagement

- Het overgrote deel van de regio's heeft het cruciale proces informatiemanagement niet op orde. Veelal ontbreken informatimanagers en wordt er nog niet netcentrisch gewerkt.
- Het gros van de regio's levert niet de prestaties die het besluit stelt aan het proces informatiemanagement. Informatiemanagement vindt veelal nog monodisciplinair en langs hiërarchische lijnen plaats. Multidisciplinair samengestelde beelden zijn zelden waargenomen. Het ontbreken van een goede informatiestructuur is hiervan een oorzaak. Regio's die tijdens de praktijktoets de beschikking hadden over informatimanagers en een netcentrische werkwijze¹⁵, vaak al ondersteund door een netcentrisch informatiesysteem, bleken wel in staat om de vereiste prestaties te leveren.

Gemeentelijke deelprocessen

Als vierde hulpverleningskolom zijn de gemeenten onontbeerlijk voor een integrale benadering en aanpak van een ramp of crisis. Tijdens en direct na de acute fase van een ramp of grootschalig incident zijn zij verantwoordelijk voor de uitvoering van een aantal belangrijke deelprocessen, zoals de opvang en verzorging van slachtoffers, de registratie van getroffenen en evacués, de informatieverstrekking aan verwanten en de communicatie met de pers. Ofschoon er voor de gemeentelijke deelprocessen nog geen kwaliteitseisen zijn vastgesteld, heeft de Inspectie OOV in goed overleg met het veld ook daarnaar gekeken. Dit onderzoek heeft uitgewezen dat de gemeentelijke processen de nodige aandacht behoeven:

- De (minimum)bezetting van gemeentelijke actiecentra is niet gegarandeerd. De borging van cruciale functies is onvoldoende in de gemeentelijke plannen beschreven.
- Gemeentelijke functionarissen blijken niet altijd voldoende op de hoogte van de taken die zij tijdens een ramp hebben, en beseffen vaak onvoldoende dat zij deel uitmaken van een integrale rampenbestrijdingsorganisatie.
- De gemeentelijke organisatie sluit onvoldoende aan bij de operationele hoofdstructuur. Dit betreft vooral de informatiestromen. Als gevolg daarvan blijft zij verstoken van belangrijke informatie vanuit de hoofdstructuur en komt zo in een informatievacuüm.
- Meer algemeen dient de aansluiting van de gemeentelijke organisatie bij de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie te worden verbeterd. Hetzelfde geldt voor de prestaties van de gemeentelijke actiecentra. Het is van belang dat de gemeenten zich analoog aan de regionale rampenbestrijdingsorganisatie ontwikkelen naar het kwaliteitsniveau dat met het besluit wordt beoogd. Het gegeven dat in het besluit geen prestatie-eisen zijn genoemd voor de gemeentelijke deelprocessen, doet hier niet aan af.

¹⁵ Het gaat hierbij niet om een ICT-systeem maar om een manier van werken waarbij multidisciplinair informatie wordt gehaald, gedeeld en verwerkt. Een netcentrisch systeem als Cedric kan een netcentrische werkwijze ondersteunen.

Aandachtspunten

Een algemene notie uit het Inspectie-onderzoek is dat rampenbestrijding nog onvoldoende vanuit een multidisciplinaire taakopvatting wordt ingevuld. Nog steeds zijn diensten in de verschillende onderdelen van de hoofdstructuur op verschillende momenten monodisciplinair georiënteerd. Dit heeft vooral negatieve gevolgen voor de informatiepositie van de onderdelen van de rampenbestrijdingsorganisatie en doet daarmee afbreuk aan de slagvaardigheid. Binnen politie, brandweer en GHOR groeit het bewustzijn nu gestaag dat multidisciplinaire samenwerking belangrijk is. De juiste invulling hiervan verdient nog aandacht. Multidisciplinaire samenwerking met en door gemeenten bevindt zich nog in een beginstadium.

Uit de verschillende deelonderzoeken is naar voren gekomen op welke concrete aspecten de rampenbestrijding nog niet op orde is. Veel regio's hebben aangegeven hoe zij de gesignaleerde knelpunten willen aanpakken. Het is nu zaak dat zij die voornemens vertalen in feitelijke acties, dat zij daarbij voortvarend te werk gaan, en dat zij waar nodig tussentijds maatregelen treffen voor situaties waarin het doorvoeren van structurele maatregelen meer tijd vergt.

Over de hele linie vragen de volgende drie zaken om bijzondere aandacht van de veiligheidsregio's, van het ministerie van BZK en van het Veiligheidsberaad:

1. Informatiemanagement

Voor de regio's ligt de grootste uitdaging wellicht in het op korte termijn structureel verbeteren van het informatiemanagement¹⁶. De regio's zullen fors moeten investeren in zowel mensen als middelen om deze verbetering tot stand te brengen. Met alleen het aanstellen van informatiemanagers en het invoeren van een netcentrisch systeem zijn de regio's er niet. Het gaat ook om een andere manier van denken over informatievergaring en – vooral – informatiedeling. De eigen organisatie dient zodanig te worden voorbereid dat informatiemanagers en een netcentrisch informatiesysteem ook een toegevoegde waarde kunnen hebben.

2. Gemeentelijke processen

Anders dan voor de onderdelen van de hoofdstructuur van de rampenbestrijding zijn er geen prestatie-eisen geformuleerd voor de gemeentelijke actiecentra. Gezien de rol van de gemeenten bij de rampenbestrijding vindt de Inspectie het wenselijk dat dergelijke eisen worden ontwikkeld. Het ligt in de rede dat het ministerie van BZK hierbij samen met de gemeenten optrekt.

3. Bestuurlijke aandacht

Het thema rampenbestrijding staat al enige tijd prominent op de agenda. Deze bestuurlijke aandacht is onmisbaar om de rampenbestrijding op het gewenste niveau te krijgen en te houden. Het is daarom zaak dat de aandacht van bestuurders voor dit thema niet verslapt, ook wanneer zich gedurende langere tijd geen grootschalig incident of ramp voordoet.

¹⁶De vaststelling van de Inspectie OOV dat op het punt van informatiemanagement nog veel valt te verbeteren, wordt door het veld onderschreven. In 'De Veiligheidsregio' van oktober 2009 stelt de burgemeester van Leiden, tevens portefeuillehouder Informatievoorziening binnen het dagelijks bestuur van het Veiligheidsberaad, dat het informatiemanagement binnen de veiligheidsregio's nog in de kinderschoenen staat.

Hoe nu verder?

Deze eindrapportage betekent, begin 2010, het sluitstuk van het programma Rampenbestrijding op Orde. De betrokkenheid van de Inspectie bij de veiligheidsregio's en gemeenten houdt hiermee echter niet op. Zij heeft de wettelijke taak toezicht uit te oefenen op de wijze waarop veiligheidsregio's en gemeenten uitvoering geven aan hun taken met betrekking tot de rampenbestrijding, en zij zal haar toezicht op deze organisaties – mede op basis van consultatie van het veld – vanaf 2010 in aangepaste vorm voortzetten.

Zo zal zij blijven volgen in hoeverre de regio's de aandachtspunten uit het programma Rampenbestrijding op Orde aanpakken, en de minister van BZK periodiek informeren over de vorderingen van de regio's.

De Inspectie wil de veiligheidsregio's ondersteunen in het realiseren van oplossingen voor hardnekkige knelpunten. De eigen verantwoordelijkheid van de regio's staat daarbij voorop. In dit kader wil de Inspectie de regio's ook in staat stellen om zelf tot kwaliteitsverbetering te komen. Daartoe zal zij een evaluatie-instrument ontwikkelen waarmee de regio's zelf grootschalige oefeningen en incidentafhandeling kunnen beoordelen.

Ervaringen met onderzoeken naar het Duikongeval Terneuzen, de Poldercrash en Koninginnedag 2009 hebben uitgewezen dat het leren van praktijkgevallen (incidenten) zeer effectief is. Daarom zal de Inspectie doorgaan met onderzoek naar incidenten waarbij is opgeschaald naar het niveau van GRIP 3 of GRIP 4.

Het onderzoek heeft uitgewezen dat de regio's nog vaak weinig aandacht hebben voor gemeentelijke deelprocessen en dat deze processen verbetering behoeven. In 2010 zal de Inspectie OOV vervolgonderzoek doen naar de organisatie en naar de werking van deze gemeentelijke processen. Zij wil op basis van onderzoek samen met het veld kwaliteitsnormen opstellen voor die processen¹⁷.

Ter afsluiting

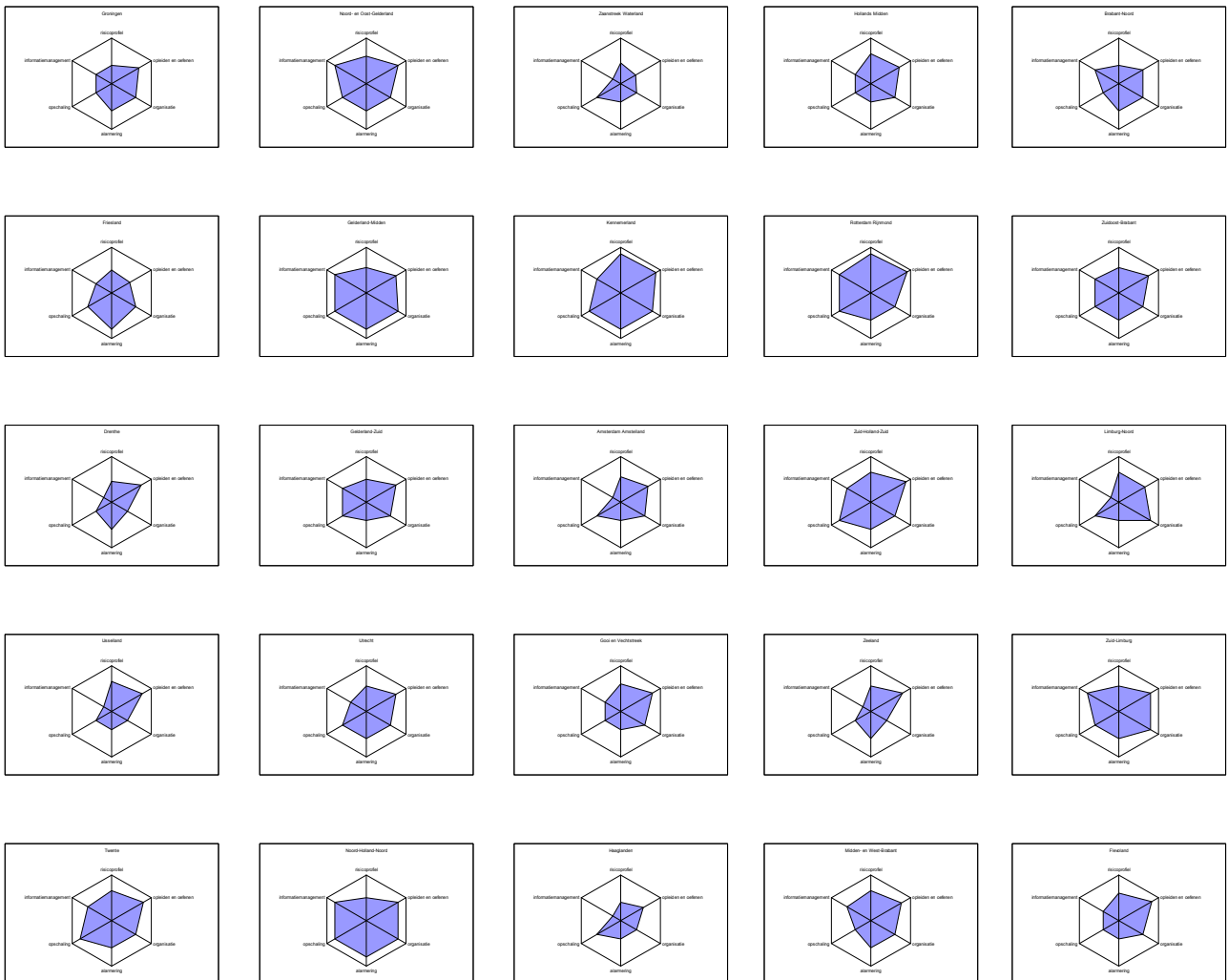
De Inspectie heeft in dit rapport aangegeven op welke punten de regio's er nog niet zijn en daarmee op welke vlakken zij stappen moeten zetten. Het gaat bij sommige regio's om veel punten, en soms ook om grote stappen. Daarbij moet wel worden bedacht dat van de regio's veel wordt verlangd, én dat over de hele linie de afgelopen jaren wel degelijk vorderingen zijn gemaakt.

De Inspectie OOV heeft met haar onderzoeksprogramma Rampenbestrijding op Orde vastgesteld dat de regio's zich hebben ingespannen om hun organisatie naar een hoger niveau te tillen. Het gaat er nu om dat de regio's de overblijvende punten daadkrachtig oppakken én dat zij vervolgens de kwaliteit van hun organisatie op peil houden. Dit betekent ook dat zij zich zullen moeten blijven ontwikkelen omdat ook hun omgeving en de risico's constant veranderen. De regio's zullen zich steeds moeten afvragen wat er nodig is om de rampenbestrijding op orde te houden en zij zullen tijdig moeten inspelen op veranderingen. De aandacht kan niet verslappen want wanneer zich een grootschalig incident of ramp voordoet, is een goed functionerende rampenbestrijdingsorganisatie, letterlijk, van levensbelang.

¹⁷ Voor een nadere beschrijving van de voorgenomen activiteiten verwijst de Inspectie naar haar Werkplan 2010. Dit jaarplan is ook te raadplegen via de website van de Inspectie: www.ioov.nl.

Overzicht regiodiagrammen

De prestaties van de afzonderlijke veiligheidsregio's op de onderwerpen risicoprofiel, opleiden/ oefenen, organisatie, alarmering, opschaling en informatiemanagement zijn weergegeven in onderstaande diagrammen¹⁸. De inspanningen en tijd die nodig zijn om op een onderwerp geheel aan de normen te voldoen (100%), verschillen per onderwerp.



¹⁸ Deze diagrammen zijn gebaseerd op de regiobeelden die in deel C van deze eindrapportage staan.

Deel A

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Rampen gebeuren gelukkig niet vaak, maar áls er een ramp plaatsvindt, is een adequate bestrijding van levensbelang. De zorg voor veiligheid is een van de fundamentele taken van de overheid, en bij de bestrijding van een ramp heeft 'de overheid' het voortouw. Wettelijk is bepaald dat de burgemeester het opperbevel heeft in geval van een ramp¹⁹. Bij een ramp dienen brandweer, politie, GHOR²⁰ en gemeente(n) nauw samen te werken onder het gezag van de betrokken burgemeester(s). Die samenwerking, en alles wat daarmee samenhangt, moet worden voorbereid.

De voorbereiding van de rampenbestrijding heeft de afgelopen decennia een grote ontwikkeling doorgemaakt. De vorming van 25 veiligheidsregio's en de regionalisering van de brandweer zijn in dat verband belangrijke stappen. Veiligheid is voor het kabinet²¹ een prominent thema en versterking van de veiligheidsregio's is een van de speerpunten van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). De nieuwe Wet veiligheidsregio's en het daarop gebaseerde Besluit veiligheidsregio's worden daarbij gezien als belangrijke instrumenten om tot een verdere professionalisering van de rampenbestrijding te komen²². De basisvereisten die in het besluit zijn opgenomen, moeten waarborgen dat veiligheidsregio's voldoen aan de basisvoorwaarden om een ramp of een grootschalig incident adequaat te kunnen aanpakken.

De Inspectie OOV heeft de afgelopen jaren systematisch onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de voorbereiding op de rampenbestrijding door de veiligheidsregio's. Daarbij heeft zij onder meer gekeken in welke mate zij al voldoen aan de basisvereisten. De resultaten staan in dit rapport. Dit rapport markeert een mijlpaal in het onderzoek van de Inspectie OOV naar de voorbereiding op rampen door de veiligheidsregio's. Het betekent niet de afsluiting van het Inspectie-onderzoek. De voorbereiding op rampen is van alledag, net als het toezicht daarop. Toezicht zorgt voor een langdurige borging van de kwaliteit van de rampenbestrijding.

2. Opzet rapport

In de volgende hoofdstukken van dit deel A van het rapport gaat de Inspectie OOV eerst kort in op de ontwikkeling van de rampenbestrijding in Nederland en de wetgeving op dat terrein (hoofdstuk 3). Daarna beschrijft zij op hoofdlijnen hoe de rampenbestrijding in Nederland is georganiseerd (hoofdstuk 4). In hoofdstuk 5 van deel A besteedt de Inspectie OOV aandacht aan haar eerdere onderzoek naar de rampenbestrijding en aan de achtergrond van haar onderzoeksprogramma Rampenbestrijding op Orde. De eigenlijke onderzoeksresultaten staan in de delen B en C. Deel B bevat de uitkomsten op landelijk niveau van de drie onderzoeksprojecten die de Inspectie OOV heeft uitgevoerd in het kader van het programma Rampenbestrijding op Orde. Achtereenvolgens gaat het daarbij om het project Risicoprofiel en bovenregionale samenwerking (hoofdstuk 1 van deel B), het project Multidisciplinair opleiden en oefenen (hoofdstuk 2) en het project RADAR (hoofdstuk 3). Binnen het project RADAR heeft de Inspectie ook gekeken naar enkele gemeentelijke deelprocessen. Daaraan besteedt zij in hoofdstuk 4 van deel B aandacht. Deel C bevat beschrijvingen van elk van de 25 veiligheidsregio's.

¹⁹ Artikel 11 van de Wet rampen en zware ongevallen en artikel 5 van de Wet veiligheidsregio's.

²⁰ GHOR: Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen.

²¹ Hier wordt bedoeld op het kabinet Balkenende IV dat in februari 2010 demissionair is geworden.

²² De Wet veiligheidsregio's zal naar verwachting in de loop van 2010 in werking treden.

De 25 regiobeelden zijn steeds opgebouwd volgens een vast stramien waarbij de onderzoeksresultaten van de verschillende deelprojecten op het niveau van de afzonderlijke veiligheidsregio's zijn weergegeven. Elk regiobeeld wordt afgesloten met een korte beschouwing over de voorbereiding van de regio op een mogelijke ramp of een grootschalig incident, en met een grafische weergave van de prestaties van de betreffende regio op de verschillende onderwerpen. Het rapport bevat enkele bijlagen. In de bijlagen I en II gaat de Inspectie in op de belangrijkste uitkomsten van twee onderzoeken die raakvlakken hebben met het thema rampenbestrijding.

3. Rampenbestrijding in Nederland

Terugblik

Niet lang na de Tweede Wereldoorlog werd voor de rampenbestrijding in bijzondere omstandigheden – zoals oorlogen en natuurrampen - de organisatie Bescherming Bevolking (BB) opgezet. De reguliere hulpverleningsdiensten – politie, brandweer en ambulancediensten – waren er voor de bestrijding van 'gewone' incidenten. In de loop van de jaren daarna groeide de behoefte aan een parate organisatie die de gevolgen van rampen en grootschalige ongevallen – ook in buitengewone omstandigheden - kon beperken. Rond 1980 werd een opzet gemaakt voor een nieuwe rampenbestrijdingsorganisatie waarbij de rampenbestrijding onder alle omstandigheden werd opgedragen aan de diensten die met de dagelijkse hulpverlening waren belast. In die opzet vormde de brandweer de operationele kern van de nieuwe organisatie en stond de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de gemeenten voor de rampenbestrijding voorop. In 1985 traden de Brandweerwet 1985 en de Rampenwet in werking. In de Rampenwet werd de centrale rol van de brandweer bij de rampenbestrijding vastgelegd. In hetzelfde jaar werd de BB opgeheven. In verband met een uitbreiding van de reikwijdte van de Rampenwet is die wet in 1996 vervangen door de Wet rampen en zware ongevallen.

In de jaren negentig kwam een beweging naar schaalvergroting op gang. De gemeentelijke politiekorpsen en de Rijkspolitie werden in 1994 omgevormd tot politieregio's en het Korps landelijke politiediensten (het KLPD). In de daarop volgende jaren kwamen er GHOR-regio's (Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen) tot stand die territoriaal congruent zijn aan de politieregio's. Ook de brandweer onderging een dergelijke ontwikkeling.

Aan het begin van deze eeuw werd Nederland getroffen door twee rampen, namelijk de Vuurwerkramp in Enschede (2000) en de cafébrand in Volendam (2001). Evaluaties van deze twee rampen maakten duidelijk dat de organisatie van de rampenbestrijding op veel punten voor verbetering vatbaar was en dat de schaal van de regio het meest geëigend was om versterkingen te realiseren. In maart 2002 kondigde het kabinet aan dat het ministerie van BZK het crisisbeheersingsbeleid met kracht en in samenwerking met alle betrokken bestuurlijke en operationele instanties verder zou vormgeven. In 2004 trad de Wet kwaliteitsbevordering rampenbestrijding in werking die onder meer tot doel had te komen tot borging van kwaliteit.

Recente ontwikkelingen

De Brandweerwet 1985, de Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen (1991) en de Wet rampen en zware ongevallen (1985) bevatten bepalingen over respectievelijk de brandweertzorg, de geneeskundige hulpverlening en de rampenbestrijding. De minister van BZK heeft in juni 2007 bij de Tweede Kamer het wetsvoorstel 'Wet veiligheidsregio's' ingediend. Dit voorstel voorziet in integratie van de drie genoemde wetten in één wet.

De Memorie van Toelichting²³ bij dit voorstel bevat de volgende samenvatting van de zaken die daarin worden geregeld:

- het instellen van de veiligheidsregio's en het daarin integreren van de besturen van de regionale brandweer en de GHOR;
- een nauwe samenwerking van het bestuur van de veiligheidsregio met het regionale college van politie;
- heldere taken en bevoegdheden van betrokkenen in de veiligheidsregio;
- verbreding van rampenbestrijding met crisisbeheersing;
- samenwerking tussen de uitvoerende diensten en organisaties (multidisciplinair optreden);
- verbetering en vereenvoudiging van de planvorming;
- advisering op regionaal niveau, aan het bevoegd gezag, over generieke fysieke veiligheid;
- versterking van de hulpverleningsdiensten en vergroting van hun slagkracht;
- grondslagen voor sturing op kwaliteit en prestaties;
- heldere relaties tussen de veiligheidsregio's enerzijds en Rijk, provincie en gemeenten anderzijds;
- positioneren van de meldkamer voor zowel brandweer, geneeskundige hulpverlening en politie onder een eenduidige regie;
- normering en standaardisering van de informatie- en communicatievoorziening.

Het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid bij of krachtens algemene maatregel van bestuur eisen te stellen aan de brandweer, de GHOR en de meldkamer, aan de organisatie van de rampenbestrijding, de crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverlening, alsmede aan de taakuitvoering door en de bekwaamheid van degenen die bij de brandweer, de GHOR of de meldkamer zijn aangesteld met het oog op de rampenbestrijding, de crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverlening²⁴. Het ontwerp voor het Besluit veiligheidsregio's, ook wel aangeduid als het kwaliteitsbesluit of de kwaliteits-amvb, bevat een aantal van dergelijke eisen. Voor een deel gaat het daarbij om de eerder ontwikkelde Basisvereisten Crisismanagement, zoals het Landelijk Beraad Crisisbeheersing die in november 2006 op verzoek van de minister van BZK heeft opgesteld. Deze basisvereisten, die grotendeels betrekking hebben op de drie zogenoemde 'kritische processen'²⁵, vormen de randvoorwaarden voor de organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing.

Eveneens in juni 2007 zijn de minister van BZK en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) een bestuursakkoord overeengekomen over een gezamenlijke aanpak van een aantal maatschappelijke problemen. Op het punt van veiligheid is onder meer afgesproken dat de rampenbestrijding en crisisbeheersing in de huidige kabinetsperiode (2007-2011) op orde moet komen en dat het Rijk daarbij zal inzetten op verbetering van de brandweezorg en de ontwikkeling van veiligheidsregio's .

Mede naar aanleiding van een rapportage van de Inspectie OOV over de voorbereiding op rampen door de veiligheidsregio's²⁶ heeft de minister van BZK in maart 2008 de Tweede Kamer laten weten dat zij werk wilde maken van een verdere kwaliteitsverbetering van de organisatie van de rampenbestrijding:

²³ Kamerstukken II, 2006-2007, 31 117, nr. 3.

²⁴ Artikel 18 van het (gewijzigde) wetsvoorstel.

²⁵ De drie kritische processen: alarmering en opschaling, leiding en coördinatie, informatiemanagement.

²⁶ Rapport 'Algemene Doorlichting Rampenbestrijding; de stand van zaken 2003-2007', Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, december 2007, Kamerstukken II, 2005-2006, 29 517, nr. 13; zie verder hoofdstuk 5 van dit deel A.

‘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.’

Uiteindelijk hebben 19 van de 25 veiligheidsregio’s een convenant afgesloten met de minister van BZK. Al deze convenanten bevatten enkele vaste onderdelen. Een daarvan betreft het regionaliseren van de brandweer. De minister ziet regionalisering van de brandweer, waarbij in elke regio sprake is van één regionale brandweerorganisatie onder leiding van een regionale brandweercommandant, als een belangrijk middel om de (voorbereiding op de) rampenbestrijding op orde te krijgen. Een andere vaste afspraak houdt in dat de betreffende regio vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Wet veiligheidsregio’s en het Besluit veiligheidsregio’s zal gaan voldoen aan de eerder genoemde basisvereisten. Daarnaast bevatten de convenanten specifieke afspraken voor de betreffende regio’s. De regio’s die met de minister een convenant hebben afgesloten, ontvangen van het ministerie van BZK in twee fasen een geldbedrag om de convenantafspraken te kunnen effectueren.

Onderstaande kaart bevat een overzicht van de 25 veiligheidsregio’s in Nederland. De donkergekleurde regio’s hebben een convenant afgesloten met de minister van BZK.



4. Organisatie rampenbestrijding

4.1. Inleiding

Om een ramp effectief te kunnen bestrijden, moeten veel partijen samenwerken. De feitelijke bestrijding van een ramp gebeurt in de eerste plaats in een samenspel tussen de drie primaire hulpverleningsdiensten: politie, brandweer, en geneeskundige hulpverlening. Ook gemeenten spelen daarbij een belangrijke rol, bijvoorbeeld op het punt van de opvang en verzorging van slachtoffers, de registratie van slachtoffers en de informatieverstrekking aan verwanten, en de publieksvoorlichting. Daarnaast kunnen, afhankelijk van de aard, de omvang en de locatie van het incident, andere partijen worden betrokken. *Dé* rampenbestrijdingsorganisatie bestaat dus niet.

De hulpverleningsdiensten zijn op verschillende manieren georganiseerd. Zo is de politie regionaal georganiseerd. De dagelijkse leiding berust bij de korpschef. En per regio is één burgemeester aangewezen als korpsbeheerder. Brandweezorg is van oudsher een gemeentelijke verantwoordelijkheid en lokaal georganiseerd. Iedere gemeente heeft in beginsel een eigen brandweerkorps, onder leiding van de brandweercommandant. De geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen (GHOR²⁷) is geen dagelijks staande organisatie zoals de politie of de brandweer, maar werkt volgens het principe van 'opgeschaalde reguliere zorg'. Reguliere zorgaanbieders (zoals ambulancediensten, ziekenhuizen, chirurgen en GGZ-instellingen²⁸) moeten in geval van een ramp samenwerken. De coördinatie en aansturing van en de regie over deze samenwerking geschieden door een regionaal GHOR-bureau. Dit bureau staat onder leiding van de Regionaal Geneeskundig Functionaris (RGF). Wanneer zich een incident voordoet, geeft de RGF leiding aan de opgeschaalde GHOR-organisatie.

4.2 Bestuurlijke organisatie

Veiligheidsregio

Rampenbestrijding is primair een gemeentelijke verantwoordelijkheid. Het college van burgemeester en wethouders is verantwoordelijk voor het veiligheidsbeleid. Bij rampen en zware ongevallen heeft de burgemeester het opperbevel. Dit houdt onder andere in dat de burgemeester de bevoegdheid heeft om bij een ramp alle bevelen te geven die hij nodig acht. In verschillende onderzoeken is geconcludeerd dat gemeenten veelal te klein zijn om bij alle type rampen adequaat zelfstandig te kunnen optreden. Om de bestuurlijke en operationele slagkracht te vergroten, is er daarom voor gekozen om de rampenbestrijding op regionaal niveau te organiseren in 25 veiligheidsregio's. Met de Wet veiligheidsregio's worden de drie primaire hulpverleningsdiensten op hetzelfde schaalniveau gebracht. Het algemeen bestuur van de veiligheidsregio bestaat uit de burgemeesters van de gemeenten binnen de regio. De burgemeesters vertegenwoordigen hun gemeente in het bestuur van de veiligheidsregio en leggen daarover verantwoording af in hun eigen gemeenteraad. De voorzitter van het algemeen bestuur van de veiligheidsregio is de burgemeester die is aangewezen als korpsbeheerder van de politie. Daarmee is er een personele alliantie met het Korpsbeheerdersberaad. De dagelijkse leiding van de veiligheidsregio berust bij het dagelijks bestuur. Dit dagelijks bestuur bestaat doorgaans uit een aantal burgemeesters van gemeenten in de regio. In verschillende veiligheidsregio's hebben ook wethouders zitting in het dagelijks bestuur. De voorzitters van de 25 veiligheidsregio's vormen samen het Veiligheidsberaad. Het Veiligheidsberaad is opgericht om de veelheid aan overleggen over veiligheid samen te brengen en om de veiligheidsregio's een inhoudelijke impuls te geven.

²⁷ GHOR staat ook voor: Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio.

²⁸ GGZ: Geestelijke Gezondheidszorg.

Het Veiligheidsberaad streeft ernaar de ontwikkeling van de veiligheidsregio's te bevorderen en het aanspreekpunt te zijn voor het Rijk om afspraken te maken met het veld op het gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing.

4.3 Operationele organisatie

Opschaling

Zodra zich een grootschalig incident voordoet, treedt de rampenbestrijdingsorganisatie in werking. Afhankelijk van de omvang en de impact van het incident wordt op verschillende niveaus een multidisciplinaire coördinatiestructuur ingericht. Het gaat dan om operationeel, tactisch en strategisch/bestuurlijk niveau. Voor het opschalen naar een bepaald coördinatieniveau wordt de zogenoemde GRIP-systematiek gehanteerd. 'GRIP' staat voor Gecoördineerde Regionale IncidentbestrijdingsProcedure. De GRIP-systematiek beschrijft het opschalingsproces binnen een regio. De invulling van de opschaling kan per regio verschillen. In 2006 heeft het ministerie van BZK het referentiekader GRIP uitgebracht om hierin uniformiteit aan te brengen²⁹. In de GRIP-procedure wordt onderscheid gemaakt tussen vier verschillende stadia van opschaling (GRIP 1 tot en met GRIP 4). Bij elk opvolgend stadium wordt de rampenbestrijdingsorganisatie verder opgebouwd. Onderdelen en functionarissen van de organisatie krijgen daarbij specifieke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden toegewezen. In onderstaande figuur is aangegeven welke GRIP-fase correspondeert met de omvang en de impact van het incident en welke onderdelen dan deel uitmaken van de zogenoemde hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie.

Fase	Omvang en impact van het incident	Onderdelen hoofdstructuur rampenbestrijdingsorganisatie
GRIP 0	Bronbestrijding. Dagelijkse routine van de operationele diensten, geen bijzondere coördinatie nodig.	Reguliere eenheden ter plaatse
GRIP 1	Bronbestrijding. Incident van beperkte omvang. Afstemming tussen de verschillende disciplines nodig.	<i>Commando plaats incident (CoPI)</i>
GRIP 2	Bron- en effectbestrijding. Incident met duidelijke uitstraling naar de omgeving.	<i>CoPI + regionaal operationeel team (ROT)</i>
GRIP 3	Bedreiging van het welzijn van (grote groepen van) de bevolking binnen één gemeente.	<i>CoPI + ROT + gemeentelijk beleidsteam (GBT)</i>
GRIP 4	Gemeentegrensoverschrijdend (of nabij grens tussen regio's) en dreiging van uitbreiding. Mogelijk schaarste aan hulpverleners/middelen.	<i>CoPI + ROT + regionaal beleidsteam (RBT)</i>

In haar tussenrapportage 'Rampenbestrijding op Orde' heeft de Inspectie OOV begin 2009 geconstateerd dat alle regio's dit referentiekader hebben ingevoerd³⁰.

²⁹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Referentiekader GRIP (2006).

³⁰ Rapport 'Rampenbestrijding op Orde. Tussenrapportage januari 2009' van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, Kamerstukken II, 2008-2009, 29 517, nr. 33.

Hoofdstructuur

Het opschalingsniveau bepaalt welke onderdelen van de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie moeten worden ingericht. Bij GRIP 1 is er sprake van een incident van beperkte omvang. Een coördinerend orgaan op de plaats van het incident waarin de verschillende hulpverleningsdiensten multidisciplinair samenwerken, is voldoende. Het commando plaats incident (CoPI) is het team dat zich op de plaats van het incident bezighoudt met de bronbestrijding.

Als het incident groter van omvang is en duidelijke effecten heeft op de omgeving, wordt GRIP 2 afgekondigd. Er komt dan een regionaal operationeel team (ROT) naast het al gevormde CoPI.

Het CoPI en het ROT nemen de operationele taken op zich.

Wanneer een incident een grote impact heeft op de inwoners van een gemeente en in verband daarmee bestuurlijk optreden nodig is, wordt GRIP 3 afgekondigd. Er komt dan een gemeentelijk beleidsteam (GBT) bijeen. Als verschillende gemeenten bij het incident betrokken zijn, wordt GRIP 4 afgekondigd en komt er een regionaal beleidsteam (RBT).

5. Onderzoek Inspectie OOV

De toenmalige Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding³¹ is in 2000 begonnen met onderzoek naar structurele knelpunten in rampenbestrijdingsprocessen. In 2001 bracht deze inspectie het rapport 'Melding en opschaling, informatie en communicatie bij acute rampen' uit³². De inspectie signaleerde een samenhangend beeld van knelpunten op het punt van melding en opschaling en op het punt van informatie-uitwisseling.

In 2002 heeft de Inspectie OOV een begin gemaakt met de ontwikkeling en uitvoering van systematisch en gestandaardiseerd onderzoek naar de voorbereiding van de veiligheidsregio's op rampen en grootschalige incidenten. De volgende drie kritische processen spelen daarbij een centrale rol:

- alarmering en opschaling van de rampenbestrijdingsorganisatie;
- leiding en coördinatie;
- informatiemanagement.

De Inspectie OOV heeft een onderzoeksopzet ontwikkeld waarin zij zowel naar planvorming als naar operationele rampenbestrijdingsprestaties kijkt. Tot en met 2007 voerde de Inspectie OOV dit systematische onderzoek uit onder de naam Algemene Doorlichting Rampenbestrijding (ADR). De ADR vond plaats in drie delen die per regio in chronologische volgorde werden uitgevoerd. Deel 1 van de ADR richtte zich op de vraag of de drie kritische processen voldoende waren voorbereid in de regio. Indien de Inspectie OOV deze vraag, al dan niet na een verbetertraject, positief beantwoordde, kon de regio doorgaan naar deel 2, de zogenoemde simulatie³³. Bij de simulatie confronteerde de Inspectie OOV de regio met een rampscenario. De simulatie beoogde en realistische praktijktest te zijn van de drie kritische processen. Als sluitstuk van de ADR werd deel 3 uitgevoerd waarbij de Inspectie OOV de regio toetste op het voorkómen van rampen, op bestuurlijke aansturing en op overige rampenbestrijdingsprocessen.

³¹ De Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding is in 2002 samen met de Inspectie voor de politie opgegaan in de nieuwe Inspectie Openbare Orde en Veiligheid.

³² Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding, september 2001.

³³ De Inspectie OOV besloot tot deze gefaseerde aanpak nadat haar uit de resultaten van de eerste twee simulaties was gebleken dat de praktische werking van de rampenbestrijdingsprocessen alleen kan worden aangetoond bij voldoende aandacht van de regio voor de randvoorwaarden voor een goed functionerende rampenbestrijdingsorganisatie.

Op basis van de eerste resultaten van de ADR constateerde de Inspectie OOV dat de slagkracht van de rampenbestrijdingsorganisaties tegenviel. In haar nota 'Toetsing Rampenbestrijding; zicht op resultaat?'³⁴, stelde de Inspectie OOV dat de door haar gesignaleerde knelpunten (gedeeltelijk) zouden kunnen worden opgelost door de invoering van algemeen geldende basisvereisten voor rampenbestrijdingsorganisaties.

In 2003-2005 rondde de Inspectie OOV deel 1 van de ADR (nagenoeg) af bij negen regio's met het rapport 'Algemene Doorlichting Rampenbestrijding; de stand van zaken 2003-2005'³⁵. De Inspectie OOV stelde vast dat de ADR effect sorteerde en dat de besturen van de regio's daadwerkelijk werden gestimuleerd om aanbevolen verbeteringen door te voeren. Tegelijkertijd constateerde zij dat concrete resultaten bij het implementeren van verbeteringen op de werkvloer soms moeizaam werden bereikt en dat de afgesproken termijnen vaak niet werden gehaald.

In haar vervolgrapportage 'Algemene Doorlichting Rampenbestrijding; de stand van zaken 2003-2007'³⁶ gaf de Inspectie OOV een landelijk overzicht van de stand van zaken. Zij formuleerde in die rapportage de volgende slotconclusie:

'De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft aangegeven eind 2009 de rampenbestrijding op orde te willen hebben. De voorbereiding op de rampenbestrijding moet van een 6- naar een 7+. Deze rapportage kan als ijkpunt voor deze wens dienen.

De rapportage toont aan dat het basisniveau van de kwaliteit van de voorbereiding op de rampenbestrijding de laatste jaren is toegenomen. Deze toename verloopt echter niet in het door de Inspectie OOV verwachte tempo. Daarnaast ligt het aangetroffen basisniveau in de ogen van de Inspectie OOV op dit moment nog aanzienlijk dicht bij de 6- dan bij de 7+.

De Inspectie OOV meent dat dit mede wordt veroorzaakt door een gebrek aan 'sense of urgency' in enkele regio's (en gemeenten). De Inspectie OOV ziet echter ook dat regio's in staat zijn om, wanneer er sprake is van interne of externe (bestuurlijke) druk, het tempo op te schroeven. Zij verwacht dan ook dat de afspraken in het kader van het bestuursakkoord tussen het Rijk en de gemeenten, de convenanten met de regio's en het Wetsvoorstel veiligheidsregio's een positief effect zullen hebben op de ontwikkelingen binnen de regio's.'

De minister van BZK heeft de Inspectie OOV mede naar aanleiding van deze rapportage gevraagd de regio's te toetsen op een aantal samenhangende onderdelen uit de convenanten en het Besluit veiligheidsregio's. Daarnaast heeft de minister gevraagd haar uiterlijk begin 2010 te laten weten in welke mate haar doelstelling is gehaald dat de regio's eind 2009 minimaal kunnen voldoen aan de basisvereisten zoals die zijn opgenomen in het concept Besluit veiligheidsregio's. Bij de aanbidding van de rapportage over 2003-2007 aan de voorzitter van de Tweede Kamer heeft de minister de Kamer geïnformeerd over dit verzoek³⁷.

Om aan het verzoek van de minister te kunnen voldoen, is de Inspectie OOV in 2008 begonnen met haar programma 'Rampenbestrijding op Orde'.

³⁴ Inspectie OOV, december 2003.

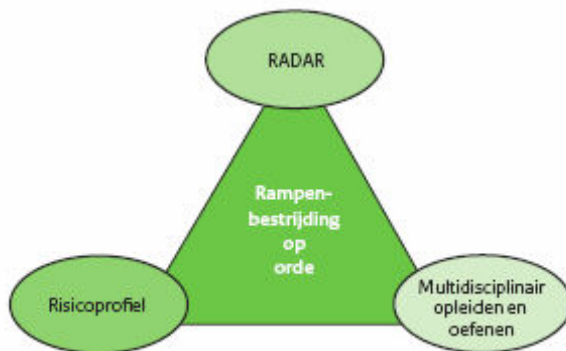
³⁵ Kamerstukken II, 2005-2006, 29 517, nr. 13.

³⁶ Kamerstukken II, 2007-2008, 29 668, nr. 19.

³⁷ Kamerstukken II, 2007-2008, 29 668, nr. 19.

In het kader daarvan heeft de Inspectie OOV de afgelopen twee jaren drie afzonderlijke onderzoeksprojecten uitgevoerd, namelijk het onderzoek 'Risicoprofiel en bovenregionale samenwerking', het onderzoek 'Multidisciplinair opleiden en oefenen' en het onderzoek 'RADAR'³⁸. Het RADAR-onderzoek is een vervolg op de hiervoor al genoemde Algemene Doorlichting Rampenbestrijding (ADR). In het kader van RADAR heeft de Inspectie OOV de (operationele) prestaties van de regio's gemeten en getoetst aan een aantal basisvereisten. Daarbij heeft zij ook gekeken naar drie gemeentelijke deelprocessen.

De genoemde drie projecten 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 is een essentiële voorwaarde voor een adequate voorbereiding op en een adequaat functioneren tijdens rampen, grootschalige incidenten en crises. Daarvoor zijn professionals nodig. De hiervoor genoemde basisvereisten bevatten de randvoorwaarden voor de organisatie van de rampenbestrijding. Om te kunnen voldoen aan de gestelde eisen, moeten de regio's onder meer plannen opstellen, afspraken maken met partners in de rampenbestrijding, de benodigde functionarissen aantrekken, (bij)scholen en oefenen, en over de benodigde middelen beschikken. De onderlinge samenhang tussen deze drie deelprojecten is in onderstaande figuur tot uitdrukking gebracht.



'Monitoring' vormt een belangrijk onderdeel van het project RADAR. De Inspectie OOV heeft de afgelopen jaren relevante ontwikkelingen binnen de regio's gevolgd. Daarbij heeft zij ook gekeken naar de manier waarop regio's zijn omgegaan met aandachtspunten en aanbevelingen die de Inspectie OOV naar aanleiding van onderzoek bij de betreffende regio heeft geformuleerd.

Begin 2009 heeft de Inspectie OOV de minister van BZK tussentijds geïnformeerd over de resultaten van de drie projecten van het programma Rampenbestrijding op Orde³⁹. In haar tussenrapportage heeft de Inspectie OOV geconstateerd dat de veiligheidsregio's hun voorbereiding op rampen nog op een aantal punten dienen te verbeteren, en dat zij de regio's ertoe in staat acht om het merendeel van de noodzakelijke verbeteringen nog vóór 2010 te realiseren. Ten aanzien van het kritische proces informatiemanagement was de Inspectie OOV minder optimistisch. Volgens haar zouden slechts enkele veiligheidsregio's eind 2009 kunnen voldoen aan de norm voor tijdige verwerking van gegevens. Daarbij heeft zij erop gewezen dat pas enkele regio's eind 2008 gebruik maakten van een netcentrisch informatiesysteem.

³⁸ RADAR staat voor **R**ampenbestrijding **D**oorlichtings**A**Rrangement.

³⁹ Rapport 'Rampenbestrijding op Orde. Tussenrapportage januari 2009' van de Inspectie OOV, Kamerstukken II, 2008-2009, 29 517, nr. 33

De Inspectie OOV heeft de onderzoeken van haar programma Rampenbestrijding op Orde eind 2009 afgerond. Eind september 2009 is in dit kader de laatste RADAR-praktijktoets gehouden, in de regio Drenthe. Het laatste kwartaal van 2009 is benut om de resultaten van de drie onderzoeken aan de regio's voor te leggen en om inzicht te krijgen in actuele ontwikkelingen binnen de regio's.

In de volgende hoofdstukken beschrijft de Inspectie OOV de resultaten van de drie onderzoeksprojecten. Bij de behandeling daarvan zal de Inspectie OOV nader ingaan op de onderzoeksaanpak en op de gehanteerde toetsingskaders.

Naast de drie onderzoeken die deel uitmaken van het programma Rampenbestrijding op Orde heeft de Inspectie OOV in 2009 twee onderzoeken afgerond die raakvlakken hebben met dit onderzoeksprogramma. Het gaat om een onderzoek naar enkele aspecten van de participatie van de politieorganisatie in de hoofdstructuur van de rampenbestrijding en om een onderzoek naar de GHOR-organisatie⁴⁰. Deze twee onderzoeken zijn, in tegenstelling tot de drie onderzoeken die deel uitmaken van het programma Rampenbestrijding op Orde, elk gericht op slechts één discipline, namelijk de politie respectievelijk de GHOR. Bij haar onderzoek naar de GHOR-organisatie is ook gekeken naar het operationeel presterend vermogen van de GHOR-regio's. Bij de andere disciplines – politie en brandweer – heeft de Inspectie daaraan geen aandacht besteed. De belangrijkste resultaten van die twee onderzoeken staan in de bijlagen I en II van dit eindrapport.

Zoals gebruikelijk heeft de Inspectie OOV bij haar onderzoeken consequent toepassing gegeven aan het beginsel van hoor en wederhoor. Daarnaast heeft zij haar onderzoeksresultaten gedeeld met het Veiligheidsberaad en met de koepelorganisaties. De Inspectie heeft de daarop ontvangen reacties verwerkt in de eindrapportage.

De verschillende onderzoeken van de Inspectie OOV zijn de afgelopen jaren gericht op een aantal elementen van de voorbereiding op de rampenbestrijding. Over die elementen gaat deze rapportage. Er zijn daarnaast nog meer onderwerpen die de veiligheidsregio's eveneens moeten oppakken met het oog op hun voorbereiding op rampen en grootschalige incidenten.

⁴⁰ Rapport 'De organisatie van de geneeskundige hulp bij ongevallen en rampen' van de Inspectie OOV, Kamerstukken II, 2008-2009, 29 517, nr. 36.

DEEL B

ONDERZOEKSRESULTATEN

B.1 Risicoprofiel en bovenregionale samenwerking

1. Inleiding

Een adequate rampenbestrijdingsorganisatie start bij een gedegen voorbereiding. Aan het bestuur van de veiligheidsregio is de taak gesteld om een risicogeorieënteerde rampenbestrijdingsorganisatie op te zetten. De Wet veiligheidsregio's noemt in dat kader een aantal documenten dat het bestuur moet vaststellen. Zo dient het bestuur een (nieuw) beleidsplan vast te stellen. In de voorloper van de Wet veiligheidsregio's, de Wet rampen en zware ongevallen, wordt gesproken over een regionaal beheersplan rampenbestrijding. In dit beheersplan diende het bestuur van de regionale brandweer het beleid ten aanzien van de multidisciplinaire voorbereiding van de rampenbestrijding en ten aanzien van de waarborging van de benodigde capaciteit en kwaliteit van de organisatie van de rampenbestrijding vast te leggen⁴¹. Het beleidsplan komt in de plaats van het regionaal beheersplan. In het beleidsplan, volgens de Wet veiligheidsregio's, formuleert het bestuur van de veiligheidsregio het beleid voor de uitvoering van de opgedragen taken. Het beschrijft de wijze waarop de multidisciplinaire voorbereiding en uitvoering van de crisisbeheersing en rampenbestrijding wordt vormgegeven en de wijze waarop de kwaliteit wordt geborgd.

Om de organisatie van de rampenbestrijding zo goed mogelijk te laten aansluiten bij de regiospecifieke situatie, dient het beleidsplan (mede) gebaseerd te zijn op het (actuele) risicoprofiel van de regio. Het regionaal risicoprofiel geeft een inventarisatie én analyse van de aard, omvang en effecten van de aanwezige risico's in een regio. De risico-inventarisatie omvat het overzicht van de risicovolle situaties en de soorten incidenten die zich daardoor kunnen voordoen. In de risicoanalyse worden de gegevens uit de risico-inventarisatie nader beschouwd, vergeleken en geïnterpreteerd. In het beleidsplan dient de regio verder onder meer te beschrijven welke operationele prestaties⁴² zij kan leveren. Daarmee kan worden bekeken of deze prestaties voldoende zijn om alle risico's in de eigen regio af te dekken. Indien de regio heeft te maken met risico's die zij niet zelf aankan, dient zij (bijstands)afspraken te maken met buurregio's.

2. Toetsingskader en opzet onderzoek

Het onderzoek 'Risicoprofiel en bovenregionale samenwerking' maakt onderdeel uit van het onderzoeksprogramma Rampenbestrijding op Orde van de Inspectie OOV. Voor dit onderzoek heeft de Inspectie OOV een toetsingskader ontwikkeld dat is gebaseerd op artikelen uit de Wet veiligheidsregio's. In de convenanten die de veiligheidsregio's met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hebben afgesloten, zijn eveneens (aanvullende) afspraken opgenomen die betrekking hebben op het beleidsplan en het risicoprofiel⁴³.

⁴¹ Artikel 5, eerste lid, van de Wet rampen en zware ongevallen.

⁴² Met de operationele prestaties van de veiligheidsregio worden de prestaties bedoeld die de diensten en organisaties van de veiligheidsregio en van de politie, alsmede van de gemeenten in het kader van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing kunnen leveren.

⁴³ Van de 25 veiligheidsregio's hebben er 19 een convenant met de minister afgesloten.

Ook deze zijn verwerkt in het toetsingskader. In het onderzoek is naar drie aspecten gekeken:

- het beleidsplan;
- het risicoprofiel;
- de beschrijving van de operationele prestaties en bovenregionale afspraken.

Het toetsingskader is in 2008 aangeboden aan alle regio's. Het is te raadplegen op de website van de Inspectie OOV⁴⁴.

Eind 2008 heeft de Inspectie OOV een nulmeting uitgevoerd. Op dat moment beschikte nog vrijwel geen enkele regio over een beleidsplan als bedoeld in de Wet veiligheidsregio's of over een nieuw risicoprofiel. Aan regio's is daarom gevraagd om informatie te leveren op basis van de vigerende plannen. Bij de eindmeting in 2009 is vervolgens gevraagd naar informatie over (het in ontwikkeling zijnde) beleidsplan en risicoprofiel, zoals bedoeld in de Wet veiligheidsregio's.

Van zowel de resultaten van de nul- als de eindmeting zijn regiorapportages gemaakt. Die zijn voorgelegd aan de regio's. Op basis van deze regionale rapportages is het landelijke beeld opgesteld dat in dit hoofdstuk wordt beschreven.

Voordat de Inspectie OOV in paragraaf 4 ingaat op de onderzoeksbevindingen, beschrijft zij in paragraaf 3 bij wijze van achtergrondinformatie een aantal landelijke ontwikkelingen. Deze ontwikkelingen hebben direct, soms indirect, invloed gehad op het tempo dat de regio's maken om tot een actueel beleidsplan en risicoprofiel te komen. In paragraaf 5 staan de conclusies en in paragraaf 6 bevat een aandachtspunt.

3. Achtergrondinformatie

Overgangsbepalingen Wet veiligheidsregio's

De Wet veiligheidsregio's bevat enkele overgangsbepalingen. Wat betreft het beleidsplan en het risicoprofiel is bepaald dat de regio na de datum van inwerkingtreding van deze wet nog negen respectievelijk zes maanden de tijd heeft om het plan en het profiel vast te stellen⁴⁵.

Handreiking Regionaal Risicoprofiel

De afgelopen jaren hebben regio's verschillende leidraden, zoals de Leidraad Maatramp en de Leidraad Operationele Prestaties, gebruikt om het risicoprofiel op te stellen en de operationele prestaties te beschrijven. In de loop van de tijd bleken deze leidraden echter onvoldoende toepasbaar voor het bestuur. Uitwerking van de leidraden leverde het bestuur namelijk geen heldere beleidskeuzemogelijkheden op. De toepassing van de leidraad was vooral sterk gericht op 'worst case'-scenario's met grote slachtofferaantallen. Volgens bestuurders wordt daarmee onvoldoende rekening gehouden met het aspect 'waarschijnlijkheid': hoe groot is de kans dat een dergelijke ramp zich daadwerkelijk voordoet? Bestuurders stellen in het verlengde daarvan de vraag of een regio zich wel moet voorbereiden op een ramp met een kleine kans. Verder was de heersende opvatting in het veld dat de eenzijdige aandacht op de effecten van een ramp leidde tot een sterke focus op het aantal operationele eenheden dat voor de bestrijding nodig was en minder op maatregelen die preventief kunnen worden genomen om risico's te voorkomen of te beperken.

⁴⁴ Zie: www.ioov.nl

⁴⁵ Artikel 76 van de Wet veiligheidsregio's.

De totstandkoming van de Wet veiligheidsregio's is daarom aangegrepen om te komen tot een doorontwikkeling van de leidraden. Dit heeft geleid tot de Handreiking Regionaal Risicoprofiel.

Met de steun van het ministerie van BZK en met instemming van het Veiligheidsberaad heeft een samenwerkingsverband van GHOR Nederland, de NVBR⁴⁶, de Raad van Hoofdcommissarissen en het Landelijk Overleg van Coördinerend Gemeentesecretarissen deze landelijke handleiding ontwikkeld. Ook de veiligheidsregio's zijn daarbij betrokken. Het doel van de handreiking is de regio's optimaal te ondersteunen bij het opstellen van het risicoprofiel. De handreiking biedt de veiligheidsregio's een uniforme methodiek voor het opstellen van een risicoprofiel. Hiermee wordt een efficiencyslag gemaakt omdat niet iedere regio een eigen methode hoeft te ontwikkelen. Daarnaast maakt het hanteren van eenzelfde methodiek de profielen onderling vergelijkbaar. Dit maakt het voor regio's eenvoudiger om de profielen (bovenregionaal) op elkaar af te stemmen. Tevens wordt het voor de rijksoverheid mogelijk om de regio's te voeren op de nationale veiligheid. De Handreiking Regionaal Risicoprofiel is in oktober 2009 opgeleverd.

De Handreiking Regionaal Risicoprofiel beschrijft de totstandkoming van een risicoprofiel in een aantal stappen. Eerst wordt een risico-inventarisatie uitgevoerd. Dit wordt onder andere aan de hand van de provinciale risicokaart gedaan, maar ook dient te worden geanticipeerd op toekomstige ontwikkelingen. De volgende stap om tot een regionaal risicoprofiel te komen, is een risicoduiding waarin onder meer wordt bepaald welke risico's voor de regio het belangrijkste zijn om nader te analyseren. Dan volgt een nadere analyse waarin per scenario de waarschijnlijkheid en de impact worden bepaald. Ook worden de verschillende scenario's in een risicodiagram opgenomen. Vervolgens vindt een inventarisatie van capaciteiten plaats waarmee wordt bepaald wat er nodig is om de risico's te beheersen en te bestrijden. Het geheel gaat gepaard met consultatie van allerlei andere partijen en een proces van bestuurlijke vaststelling.

Ramptypen overstromingen, pandemieën en (uitval van) vitale infrastructuur

Het ministerie van BZK heeft de regio's gevraagd om specifiek aandacht te besteden aan de ramptypen overstroming, pandemieën en rampen met betrekking tot de vitale infrastructuur. Deze ramptypen waren destijds de uitkomst van de Nationale Risico Beoordeling. In het convenant dat het merendeel van de veiligheidsregio's met de minister van BZK heeft afgesloten, is opgenomen dat deze drie ramptypen in het risicoprofiel worden behandeld. Dit moet (onder meer) leiden tot concrete afspraken met publieke en private partners in de veiligheidsregio.

Op het gebied van de genoemde ramptypen hebben verschillende landelijke ontwikkelingen plaatsgevonden. Zo is met betrekking tot het ramptype overstromingen enkele jaren geleden het project 'Taskforce Management Overstromingen' (TMO) opgestart. Het kabinet heeft deze taskforce in het leven geroepen om Nederland beter voor te bereiden op de gevolgen van een overstroming. Uit onderzoek bleek dat er belangrijke tekortkomingen op dat gebied waren, in het bijzonder als het gaat om planvorming en regievoering. Deze taskforce, een bestuurlijke werkgroep, is opgezet om gedurende twee jaar een impuls te geven aan het niveau van de voorbereiding. Dit heeft geleid tot een aantal verbeterthema's dat een onderdeel vormt van de totale organisatorische voorbereidingen op overstromingen. Een speciale rol hierin was weggelegd voor de 'verankering' van die voorbereidingen bij de verschillende (decentrale) overheidslagen. Daarnaast heeft het ook een grotere bewustwording rondom dit ramptype tot gevolg gehad.

⁴⁶ NVBR: Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding.

Ten aanzien van het ramptype (griep)pandemie is de interdepartementale projectgroep 'Griep en maatschappij' opgezet om er voor te zorgen dat Nederland zo goed mogelijk is voorbereid op de maatschappelijke gevolgen van een griepandemie. Kernbegrip daarbij is de continuïteit van het functioneren van bedrijven en overheidsorganisaties. Dit heeft in december 2008 geleid tot een 'Handleiding continuïteitsmanagement voor decentrale overheden'.

Deze handleiding beschrijft hoe een organisatie een continuïteitsplan kan opstellen en welke maatregelen moeten worden genomen om het personeel zo goed mogelijk te beschermen.

Een belangrijke ontwikkeling in het kader van rampen met vitale infrastructuur is het project 'Vitale Partnerschappen in Veiligheid'. Dit project wordt onder verantwoordelijkheid van het Veiligheidsberaad uitgevoerd en heeft als doel om op landelijke schaal modelconvenanten op te stellen. Hiermee kunnen de regio's eenduidige afspraken maken met de partners op het gebied van vitale infrastructuur. Het gaat hier om de vitale sectoren elektriciteit, drinkwater, gas en telecommunicatie. Het modelconvenant behandelt de wijze waarop de alarmering, opschaling en inzet plaatsvinden en de wijze waarop er gezamenlijk wordt geoefend. Daarnaast worden ook specifieke afspraken voor de regionale crisisplannen en de continuïteitsplannen van de sector beschreven. Dit gaat gepaard met een regionale informatiecampagne waarin de regio's worden gestimuleerd de noodzakelijke maatregelen te treffen voor de bescherming van vitale objecten in hun regio. Vanaf februari tot en met juli 2010 worden de convenanten regionaal geïmplementeerd.

Tijdens het onderzoek van de Inspectie OOV bleek er onduidelijkheid te bestaan over de manier waarop de regio's moeten omgaan met het vertrouwelijke karakter van objecten en hun gegevens met betrekking tot vitale infrastructuur. Hierover liep tijdens het onderzoek een discussie tussen het ministerie van BZK en de regio's. Een en ander heeft een vertragend effect gehad op de voorbereidingen van de regio's op dit ramptype.

4. Onderzoekresultaten

4.1 Beleidsplan

4.1.1 Norm

Het bestuur van de veiligheidsregio dient eenmaal in de vier jaar een beleidsplan vast te stellen. De Wet veiligheidsregio's stelt bepaalde vorm- en proceseisen aan het beleidsplan. Zo moet het beleidsplan worden afgestemd met de beleidsplannen van aangrenzende regio's, met beleidsplannen van betrokken waterschappen en met het beleidsplan van de regionale politie. Verder moet het beleidsplan mede zijn gebaseerd op een door het bestuur vastgesteld risicoprofiel⁴⁷.

4.1.2 Bevindingen

Bij de nulmeting in 2008 heeft de Inspectie OOV, bij afwezigheid van een nieuw beleidsplan volgens de Wet veiligheidsregio's, gekeken naar het dan wel aanwezige regionale beheersplan⁴⁸. In beide plannen wordt het meerjarig beleid beschreven voor de uitvoering van de opgedragen taken. Het meest kenmerkende verschil is dat in het nieuwe beleidsplan een verbreding plaatsvindt van rampenbestrijding naar crisisbeheersing.

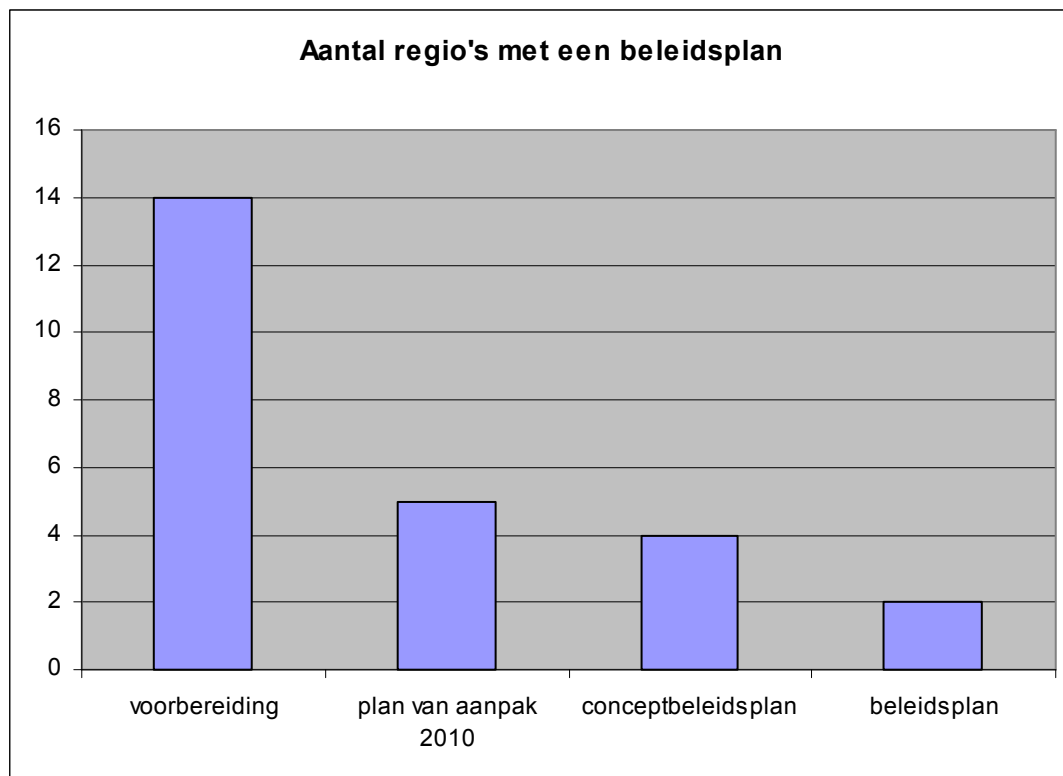
⁴⁷ Artikel 14 van de Wet veiligheidsregio's.

⁴⁸ Hierna wordt voor beide documenten de term 'beleidsplan' gehanteerd.

Uit de nulmeting bleek dat de regio's, op twee regio's na, een beleidsplan hadden opgesteld. Deze plannen voldeden aan de eisen van de Wet rampen en zware ongevallen. Daarnaast gaf ruim 70% van de regio's aan de intentie te hebben in 2010 een beleidsplan op te stellen conform de Wet veiligheidsregio's. Uit de nulmeting bleek dat van het betrekken van en het afstemmen met een breed scala aan partners bij de totstandkoming van het beleidsplan nog onvoldoende sprake was. Het waren doorgaans de traditionele partners (de hulpverleningsdiensten) die bij elkaar kwamen.

In de Wet rampen en zware ongevallen was het betrekken van de 'nieuwe partners' nog niet dwingend voorgeschreven.

Bij de eindmeting in 2009 stelt de Inspectie OOV vast dat twee van de 25 regio's al een beleidsplan conform de Wet veiligheidsregio's hebben vastgesteld, te weten Rotterdam-Rijnmond en Zaanstreek-Waterland. Vier regio's hebben een conceptbeleidsplan (Fryslân, Amsterdam-Amstelland, Midden- en West-Brabant en Limburg-Noord). Vijf regio's hebben een plan van aanpak waaruit blijkt dat zij in 2010 een nieuw beleidsplan zullen vaststellen. Ten slotte geven veertien regio's aan dat zij de intentie hebben om in 2010 een nieuw beleidsplan vast te stellen. Vrijwel alle regio's geven daarbij aan dat het beleidsplan zal worden afgestemd met (de beleidsplannen van) partners die in de wet worden genoemd.



Overigens betekent het nu al hebben van een beleidsplan wel dat dit op basis van het 'oude' risicoprofiel is gebeurd. Het beleidsplan zal moeten worden aangepast indien het nieuwe risicoprofiel (op basis van de handreiking) daartoe aanleiding geeft.

4.2 Risicoprofiel

4.2.1 Norm

De Wet veiligheidsregio's stelt inhouds-, vorm- en proceseisen aan het risicoprofiel. Zo is voorgeschreven dat de raden van de betrokken gemeenten de mogelijkheid krijgen om hun zienswijze op het risicoprofiel kenbaar te maken. Ook moeten bij de totstandkoming van het risicoprofiel meer 'nieuwe' partijen worden betrokken dan alleen de traditionele' partijen als politie, brandweer en GHOR⁴⁹. De wet noemt daarbij expliciet een aantal partners zoals de waterschappen, Rijkswaterstaat en het Regionaal Militair Commando.

4.2.2 Bevindingen

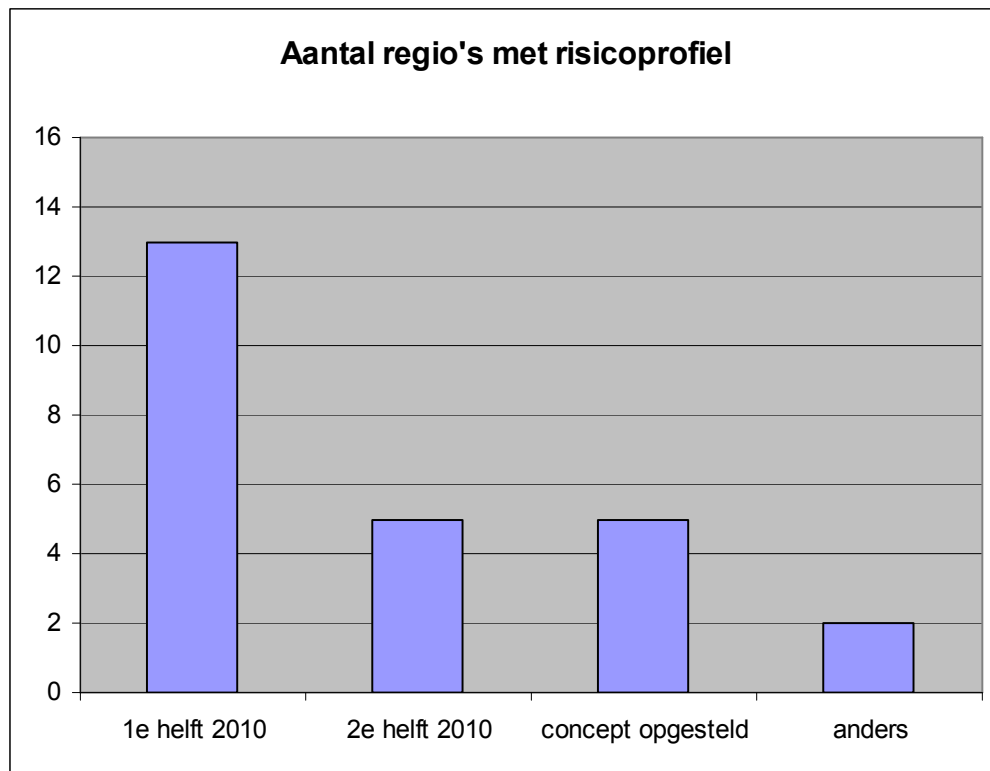
Bij de nulmeting heeft de Inspectie OOV geconstateerd dat het merendeel van de regio's een risicoprofiel heeft. De regio's gebruiken dit profiel als basis voor het opstellen van het beleidsplan. In vrijwel alle gevallen wordt voor het opstellen van het risicoprofiel de Leidraad Maatramp gebruikt. In de uitwerking hiervan ziet de Inspectie OOV verschillen.

Een derde van de profielen was ouder dan vier jaar. Bij de totstandkoming van het risicoprofiel bleken niet altijd alle partijen betrokken die in de wet worden genoemd. De 'oude' partners (de hulpverleningsdiensten) wisten elkaar goed te vinden, maar de 'nieuwe' spelers (zoals energiebedrijven) waren nog niet structureel in beeld. Wel bleken de waterschappen en hoogheemraadschappen steeds vaker bij het opstellen van het risicoprofiel te worden betrokken.

De eindmeting toont aan dat veel regio's de ontwikkeling van het risicoprofiel hebben uitgesteld in afwachting van de Handreiking Regionaal Risicoprofiel. Doordat deze handreiking (pas) in oktober 2009 is opgeleverd, beschikken weinig regio's per 1 januari 2010 over een actueel risicoprofiel. Zo blijkt dat 18 van de 25 regio's de intentie hebben om in 2010 een nieuw risicoprofiel te ontwikkelen en vast te stellen. Van deze achttien regio's geven dertien regio's aan het nieuwe profiel in het eerste halfjaar van 2010 te willen vaststellen. De andere vijf regio's doen dat in de tweede helft van 2010 of geven geen planning.

Van de overige zeven regio's hebben er vijf al een conceptrisicoprofiel opgesteld dat is gebaseerd op de Handreiking Regionaal Risicoprofiel. Dit zijn de regio's Utrecht, Hollands-Midden, Zuid-Holland-Zuid, Zeeland en Midden- en West-Brabant. Van de overige twee regio's geeft de regio Rotterdam-Rijnmond aan dat zij met het huidige profiel in ieder geval het proces met de daarbij behorende partners en betrokkenen (zoals dat staat omschreven in de Wet veiligheidsregio's) al heeft doorlopen. De andere regio (Twente) geeft aan te volstaan met het actualiseren van het bestaande risicoprofiel.

⁴⁹ GHOR: Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen.



In totaal geven 23 regio's aan de Handreiking Regionaal Risicoprofiel te (gaan) gebruiken bij het ontwikkelen van een nieuw risicoprofiel. Vrijwel alle regio's geven daarbij aan de gemeenteraden, conform de wet, te betrekken bij de totstandkoming van het risicoprofiel. Ook melden de meeste regio's dat zij grensoverschrijdende risico's van buurregio's en, voor zover van toepassing, van buurlanden zullen opnemen.

4.3 Operationele prestaties en bovenregionale samenwerking

4.3.1 Norm

Ten slotte moet de regio volgens de wet een beschrijving geven van de operationele prestaties die zij kan leveren en welke inzet zij van andere partijen nodig heeft. Daarnaast is in de convenanten met de regio's opgenomen dat de regio's concreet aandacht besteden aan drie typen incidenten: overstromingen, pandemieën en (uitval van) vitale infrastructuur. Op basis daarvan maakt de regio samenwerkingsafspraken met andere crisispartners en andere vitale partners.

4.3.2 Bevindingen

Alle regio's hadden tijdens de nulmeting de operationele prestaties van de hulpverleningsdiensten en de gemeentelijke rampenbestrijdingsorganisatie beschreven. Hieruit bleek dat alle regio's te maken hebben met risico's die grotere operationele prestaties eisen dan zij zelf konden leveren. De noodzaak voor bovenregionale samenwerking blijkt daarmee evident. De nulmeting liet op het vlak van dergelijke samenwerking echter een divers beeld zien. Zes van de 25 regio's hebben bovenregionale afspraken gemaakt over bijstand. De andere regio's waren nog voornemens om afspraken te gaan maken of hadden geen afspraken.

De bovenregionale afspraken die wel zijn gemaakt, kennen een grote variëteit. Zo zijn er afspraken over ambulancebijstand en afspraken met betrekking tot het meldkamerdomein. Er bestaat geen eenduidig beeld over bijstandsafspraken. De Inspectie OOV acht het van belang dat met name als het gaat om rampen die de grenzen van de regio overschrijden, er bij iedere regio eenzelfde verwachtingspatroon bestaat over wat men kan vragen of wat men moet leveren. Hierdoor kan op hulpvragen snel en adequaat worden gereageerd. Dit komt ten goede aan een effectieve en efficiënte rampenbestrijding en crisisbeheersing.

Met behulp van de Leidraad Maatramp hebben vrijwel alle regio's, in uiteenlopende mate en op uiteenlopende wijze, aandacht besteed aan de ramptypen overstromingen, ziektegolf en uitval nutsvoorzieningen. Dit zijn drie van de achttien ramptypen die rechtstreeks voortkomen uit de leidraad. Later zijn deze ramptypen in het kader van het programma Nationale Veiligheid verbreed tot 'ergst denkbare overstroming', 'pandemieën' en 'vitale infrastructuur'. De voorbereidingen op de hierboven genoemde ramptypen zijn vooral tot stand gekomen op basis van de Leidraad Maatramp en voor een klein deel op basis van de informatie van het ministerie van BZK (TMO). De regio's hebben tijdens de nulmeting niet (tijdig) de beschikking over relevante informatie. Zo waren de resultaten van TMO nog niet bekend. Drie regio's gaven bij de eindmeting aan nog te wachten op de conclusies van TMO voordat die kunnen worden verwerkt in het risicoprofiel.

Andere regio's zijn daarop vooruitlopend toch al aan de slag gegaan. De informatie op het gebied van vitale infrastructuur, benodigd voor het actualiseren van het risicoprofiel, was nog niet beschikbaar. Dit heeft ertoe geleid dat slechts ongeveer de helft van de regio's inzicht heeft in de benodigde operationele prestaties van de partners. In nog minder gevallen bestaat inzicht in de hulp die regio's eventueel kunnen verwachten van buurregio's.

De partners die bij deze ramptypen dienen te worden betrokken, zijn nog niet bij alle regio's in beeld. Over het algemeen zijn de traditionele ('oude') partners goed in beeld. Daarnaast worden steeds vaker de waterschappen bij het voorbereidingsproces betrokken. Minder traditionele partners, zoals waterleidingbedrijven en energiebedrijven, worden echter nog nauwelijks bij het proces betrokken.

Bij de eindmeting geeft vrijwel iedere regio aan dat men aan de hand van de Handreiking Regionaal Risicoprofiel de operationele prestaties gaat herijken. Omdat dit één van de laatste stappen van de handreiking is en vrijwel geen enkele regio daar al aan toe is, zijn er op dit punt geen noemenswaardige ontwikkelingen ten opzichte van de nulmeting. Voor wat betreft overstromingen, pandemieën en vitale infrastructuur hebben alle regio's voorbereidingen getroffen.

De Inspectie OOV constateert echter dat de mate waarin men dit heeft gedaan, zeer divers is. Iedere regio heeft wel iets ondernomen, vooral naar aanleiding van de resultaten van TMO. Het blijkt dat TMO een duidelijke impuls heeft gegeven aan de voorbereidingen op overstromingen. De actualiteit met betrekking tot influenza (de Mexicaanse griep) heeft ervoor gezorgd dat veel regio's een ontwikkeling hebben doorgemaakt op het gebied van draaiboeken en continuïteitsplannen. De voorbereidingen op rampen met vitale infrastructuur blijven achter. De wijze waarop men met de (soms) vertrouwelijke informatie moet omgaan, speelt hierin een rol.

De Inspectie OOV constateert veel verschillen tussen de regio's. Dit betreft de zowel de planvorming (sommige regio's hebben operationele plannen, andere hebben coördinatieplannen, weer andere draaiboeken), als de fase van de voorbereiding (sommige regio's zijn klaar met bepaalde planvorming, andere regio's zitten midden in de ontwikkeling) en de aard van de voorbereiding (enkele regio's richten zich puur op influenza, andere pakken het meer algemeen op).

Op het gebied van samenwerkingsverbanden met verschillende partners is een positieve ontwikkeling waar te nemen. Vrijwel iedere regio heeft de intentie de partners in ruime mate te betrekken. Het besef om een breed scala aan partijen te betrekken wordt steeds groter. Vooral de provincie, de waterschappen en het ministerie van Defensie blijken steeds vaker bij het proces betrokken te worden. In iets mindere mate geldt dit voor energiebedrijven, waterleidingbedrijven, Rijkswaterstaat en buurregio's.

Dit heeft er echter nog niet toe geleid dat er bij veel regio's al sprake is van structurele overlegvormen waarbij allerlei verschillende partners aanwezig zijn. In vrijwel alle regio's bestaan er verschillende vormen van overleg waar de risico's in de regio worden besproken. Maar de meerderheid van die overleggen vindt niet op structurele basis plaats. Ook zit vaak maar een beperkt deel van de relevante partners aan tafel. Slechts enkele regio's geven aan de intentie te hebben in het komende jaar een structurele overlegvorm met verschillende partners op te starten.

5. Conclusies

Het onderzoek van de Inspectie OOV toont aan dat vrijwel alle regio's bewegingen in gang hebben gezet om zich voor te bereiden op de verplichtingen ten aanzien van het beleidsplan en het risicoprofiel, voortkomend uit de Wet veiligheidsregio's. Relatief weinig regio's hebben echter concrete stappen gezet. Er worden veel intenties uitgesproken maar slechts een beperkt deel heeft al een concept of vastgesteld beleidsplan. Veel regio's blijken te wachten op de inwerkingtreding van de wet. Praktisch alle regio's hebben het voornemen om een nieuw risicoprofiel te ontwikkelen. Ook hier zijn echter nog niet veel concrete stappen gezet. Dit omdat de regio's hebben gewacht op het uitkomen van de Handreiking Regionaal Risicoprofiel. Deze handreiking is pas in oktober 2009 beschikbaar gesteld. Voor veel regio's is dit het startpunt geweest om met de ontwikkeling van een nieuw profiel te beginnen. De Inspectie juicht het gebruik van de handreiking toe omdat dit voor eenduidigheid zorgt binnen de veiligheidsregio's en bijdraagt aan een slagvaardige rampenbestrijdingsorganisatie. Risico's worden op deze manier vergelijkbaar en dat verlaagt de drempel voor bovenregionale samenwerking.

De regio's geven aan zowel bij de totstandkoming van het beleidsplan als van het risicoprofiel van plan te zijn het proces te volgen dat in de wet is beschreven. Dit betekent onder meer dat zij een breed scala aan partners bij het proces dienen te betrekken. Volgens de overgangsbepalingen van de Wet veiligheidsregio's hebben de regio's vanaf de datum van inwerkingtreding van die wet nog zes maanden de tijd om het risicoprofiel vast te stellen en nog negen maanden voor het beleidsplan. Omdat met het overleg met alle relevante partners veel tijd is gemoeid, vindt de Inspectie OOV het van belang dat regio's vroegtijdig contact leggen met die partners om het proces tijdig te kunnen afronden.

Op het gebied van de beschrijving van de operationele prestaties constateert de Inspectie OOV weinig ontwikkelingen. Capaciteitanalyse is één van de laatste stappen van de handreiking en regio's zijn daar nog niet aan toe. De Inspectie OOV merkt op dat het besef van de noodzaak tot bovenregionale samenwerking bij de regio's leeft, maar dat dit besef nog lang niet altijd tot concrete acties heeft geleid. Regio's beschikken over risico's die zij met alleen het eigen potentieel niet aankunnen. Dit leidt echter nog niet tot het op grote schaal betrekken van allerlei partners. Bij de nulmeting heeft de Inspectie OOV aanbevelingen gedaan aan de regio's om de mogelijke partners in de rampenbestrijding en crisisbeheersing in beeld en aan tafel te krijgen. In dit licht vindt de Inspectie OOV het teleurstellend dat er bij de eindmeting relatief weinig ontwikkeling is aangetroffen op dit vlak.

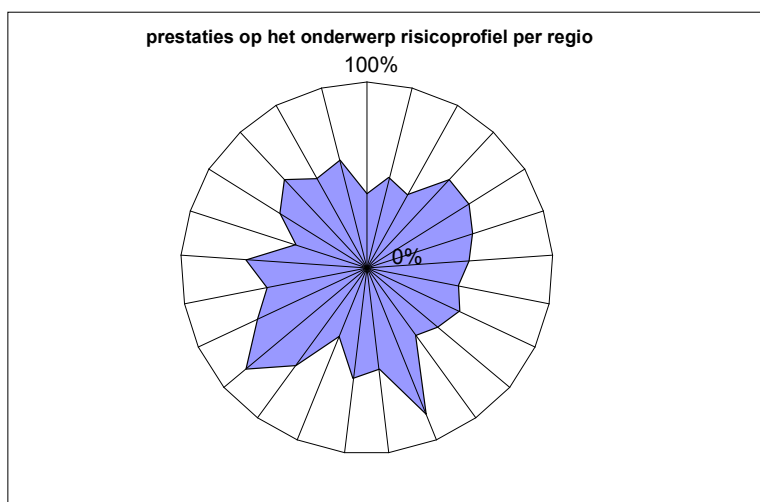
De voorbereidingen op de specifieke ramptypen 'overstromingen' en 'pandemieën' laten in dat kader wel een positieve ontwikkeling zien. Er is door een aantal regio's werk gemaakt van vooral de ramptypes overstroming en pandemieën. Het een en ander is het resultaat van TMO en de actualiteit van de griep epidemie (de Mexicaanse griep) in de tweede helft van 2009. Op het gebied van vitale infrastructuur is nauwelijks een ontwikkeling zichtbaar. De lopende discussie met betrekking tot betrouwbaarheid van informatie over objecten is hier (mede) oorzaak voor. Het totaalbeeld omtrent de voorbereidingen op deze ramptypen is wel heel divers. De regio's zijn nog niet klaar. Op dit vlak bestaat er behoefte aan eenduidigheid.

De Inspectie OOV constateert een licht positieve trend betreffende partnerschappen in de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Steeds meer partners worden genoemd door de regio's. Dit wordt echter nog niet geborgd in structurele overlegvormen. Een aantal partners zit op ad-hocbasis aan tafel. Een aantal regio's blijft achter op dit vlak. Het landelijke project 'Vitale Partnerschappen in Veiligheid' voorziet volgens de Inspectie OOV dan ook in een behoefte en zou kunnen zorgen voor de nodige impuls die hier nodig is.

Geen enkele regio heeft op alle drie de ramptypen de voorbereidingen voor elkaar. De Inspectie OOV constateert veel verschillen tussen de regio's in zowel planvorming als fase van voorbereiding en aard van voorbereiding.

Het is van belang dat er eenduidigheid bestaat bij de opstelling van risicoanalyses en de bepaling van de benodigde operationele prestaties. Eenduidigheid komt de slagvaardigheid en de effectiviteit van de rampenbestrijding en crisisbeheersing ten goede. Dit geldt nadrukkelijk voor het aspect bovenregionale samenwerking. De Inspectie OOV is van mening dat er nog verbeteringen nodig zijn op het gebied van eenduidigheid in de voorbereidingen op de rampenbestrijding en crisisbeheersing.

In onderstaand diagram zijn de prestaties van de 25 veiligheidsregio's op het onderwerp risicoprofiel weergegeven. Daarbij is gekeken naar de aspecten beleidsplan, risicoprofiel, operationele prestaties en bijstandsafspraken. Elke lijn van het diagram geeft de stand van zaken eind 2009 bij een regio weer. De prestaties zijn gebaseerd op de regiobeelden, zoals die in deel C van deze eindrapportage zijn opgenomen.



6. Aandachtspunt

Tijdens het onderzoek van de Inspectie OOV was de Wet veiligheidsregio's nog niet in werking getreden. Ook was niet duidelijk per wanneer dat zou gebeuren. Vanaf de datum van inwerkingtreding van de nieuwe wet hebben de veiligheidsregio's negen maanden de tijd om een beleidsplan vast te stellen. Voor de vaststelling van het risicoprofiel geldt een termijn van zes maanden.

Afgezien daarvan is pas in oktober 2009, tegen het einde van de eindmeting van de Inspectie OOV, de landelijke Handreiking Regionaal Risicoprofiel opgeleverd.

Het risicoprofiel en het beleidsplan ontlenen voor een deel hun kracht aan de betrokkenheid van allerlei partners bij de rampenbestrijding en de crisisbeheersing: hulpdiensten, gemeenten, buurregio's en verschillende private partners. Dit betekent dat veel partijen moeten worden betrokken. Met dit proces is veel tijd gemoeid. De Inspectie OOV vindt het daarom van belang dat regio's nu al investeren in de contacten en samenwerkingverbanden zodat het proces snel kan verlopen, als de wet daadwerkelijk in werking is getreden. De regio's kunnen dan tijdig voldoen aan de verplichtingen die de nieuwe wet hun op het punt van het beleidsplan en het risicoprofiel oplegt.

B.2 Multidisciplinair opleiden en oefenen

1. Inleiding

Voor een adequate bestrijding van grootschalige incidenten en rampen zijn mensen nodig die het 'rampenvak' verstaan. De sleutelfunctionarissen van de rampenbestrijdingsorganisatie dienen in het bezit te zijn van voldoende kennis en vaardigheden op het gebied van de rampenbestrijding. Dit kan worden bereikt door het volgen van de juiste (basis)opleidingen en het bieden van bijscholingsmogelijkheden, maar ook door er voor te zorgen dat er voldoende wordt geoefend. Rampen komen gelukkig zelden voor, maar juist daarom zijn oefeningen noodzakelijk om betrokkenen zo goed mogelijk op onverwachte situaties voor te bereiden. Daarnaast is het zaak dat de sleutelfunctionarissen met een brede blik naar de rampenbestrijding kijken. Voor de bestrijding van rampen is het cruciaal dat de verschillende hulpverleningsdiensten, in het bijzonder brandweer, GHOR en politie, goed met elkaar kunnen samenwerken en dat een ieder precies weet wat van hem of haar wordt verwacht. Daarom moeten de verschillende diensten gezamenlijk – multidisciplinair – worden geschoold en geoefend. Een belangrijk voordeel hiervan is dat functionarissen van de verschillende diensten elkaar leren kennen voordat zij in de acute fase van een ramp plotseling in een situatie komen waarin zij intensief moeten samenwerken. In het kader van het onderzoek van de Inspectie OOV naar de Poldercrash noemden veel hulpverleners juist het feit dat zij hun partners bij de rampbestrijding al kenden vanuit oefeningen veelvuldig als succesfactor⁵⁰. Een goed functionerend systeem van multidisciplinair opleiden en oefenen binnen de veiligheidsregio's is een essentieel onderdeel van de kwaliteitsborging van het functioneren van de sleutelfunctionarissen in de praktijk. Voorts is het van belang dit systeem van multidisciplinair opleiden en oefenen binnen de veiligheidsregio's vast te leggen in een multidisciplinair opleidings- en oefen(beleids)plan. Een dergelijk plan is belangrijk omdat daarin de koers wordt vastgelegd ten aanzien van de kritische aspecten van het multidisciplinair opleiden en oefenen. Bovendien biedt zo'n plan houvast voor verantwoording en toetsing achteraf.

2. Toetsingskader en opzet onderzoek

Voor het onderzoek naar multidisciplinair opleiden en oefenen heeft de Inspectie een toetsingskader opgesteld met toetspunten die zijn gebaseerd op de Arbeidsomstandighedenwet en de Wet rampen en zware ongevallen (Wrzo). Aan de hand van het toetsingskader is vervolgens een positiebepalingssystematiek opgesteld. Beide documenten zijn bij de nulmeting toegestuurd aan alle regio's⁵¹.

⁵⁰ Rapport 'Poldercrash 25 februari 2009', Inspectie OOV 2009.

⁵¹ Zowel het toetsingskader als de positiebepalingssystematiek is te vinden op de website van de Inspectie OOV: www.ioov.nl.

De Inspectie OOV heeft bij dit onderzoek gekeken naar de volgende drie onderwerpen:

- de kwaliteit van het multidisciplinaire opleidings- en oefen(beleids)plan op het gebied van de rampenbestrijding;
- het stelsel van multidisciplinaire scholing en oefening van de sleutelfunctionarissen⁵² op het gebied van rampenbestrijding;
- de mate waarin grootschalige (realistische) multidisciplinaire oefeningen en/of daadwerkelijke grootschalige multidisciplinaire inzetten in de regio's hebben plaatsgevonden en zijn geëvalueerd.

De Inspectie OOV heeft in de periode van juni tot oktober 2008 een nulmeting uitgevoerd naar de kwaliteit van het systeem van multidisciplinair opleiden en oefenen binnen de veiligheidsregio's. Op basis van de informatie die de regio's hebben verstrekt, heeft de Inspectie voor elke regio een beeld opgesteld. Dit beeld gaf voor de drie bovengenoemde onderwerpen de stand van zaken in de regio's weer en bevatte concrete verbeterpunten. In de periode van juni tot oktober 2009 heeft de Inspectie een vervolgonderzoek uitgevoerd, de eindmeting. Daartoe heeft zij de regio's in juni 2009 opnieuw een aantal vragen voorgelegd. Op basis van de antwoorden van de regio's heeft de Inspectie OOV eindbeelden opgesteld. De Inspectie OOV heeft iedere regio in de gelegenheid gesteld te reageren op het eigen concept-eindbeeld. Zestien regio's maakten hiervan gebruik. Na verwerking van de reacties heeft de Inspectie voor iedere regio een definitief eindbeeld opgesteld. In de volgende paragrafen van dit hoofdstuk beschrijft de Inspectie de resultaten van haar onderzoek Multidisciplinair opleiden en oefenen op landelijk niveau. Daarbij zet zij de resultaten van de eindmeting af tegen die van de nulmeting. Op die manier wordt inzichtelijk welke ontwikkelingen de regio's op het punt van multidisciplinair opleiden en oefenen in 2008 en 2009 hebben doorgemaakt. In deel C van dit rapport besteedt de Inspectie aandacht aan de resultaten per regio afzonderlijk.

De focus van dit onderzoek lag op de kwaliteit van het systeem van multidisciplinair opleiden en oefenen. De Inspectie heeft de inhoudelijke kwaliteit van de opleidingen en oefeningen niet onderzocht.

⁵² 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 beleidsteam (RBT)

- burgemeester
- (hoofd)officier van justitie (indien relevant)
- lid BT brandweer
- lid BT GHOR
- lid BT politie
- lid BT gemeente
- voorlichtingsfunctionaris BT

regionaal operationeel team (ROT)

- operationeel leider
- staffunctionaris brandweer
- staffunctionaris GHOR
- staffunctionaris politie
- staffunctionaris gemeente
- voorlichtingsfunctionaris ROT

meldkamer:

- calamiteitencoördinator
- centralist brandweer
- centralist GHOR
- centralist politie

3. Onderzoeksresultaten

3.1 Multidisciplinair opleidings- en oefen(beleids)plan

Norm

De nieuwe Wet veiligheidsregio's (artikel 14) schrijft voor dat het bestuur van de veiligheidsregio ten minste eenmaal in de vier jaar een beleidsplan vaststelt, en dat dit beleidsplan in ieder geval een oefenbeleidsplan bevat. De Inspectie heeft gekeken naar de aanwezigheid, totstandkoming en vaststelling van het multidisciplinair opleidings- en oefenbeleidsplan conform de uitgangspunten en criteria van het toetsingskader. Tevens is gekeken of aan de totstandkoming van het plan minimaal de regionale brandweer, de GHOR, de regionale politie en de gemeenten in de veiligheidsregio hebben meegewerkt. De Inspectie OOV heeft vervolgens getoetst of in de beleidsplannen van de regio's de vereiste onderwerpen zijn uitgewerkt. Het gaat hierbij om uiteenlopende onderwerpen, waaronder aandacht voor de noodzakelijke competenties, voor de oefenfrequentie van sleutelfunctionarissen en voor het gebruik van een kwaliteitszorgsysteem en van een functionarissenvolgsysteem, de aanwezigheid van een financiële paragraaf en van een uitvoeringsparagraaf. Een aantal van deze (sub)onderwerpen is eveneens benoemd in de convenanten die de minister van BZK heeft afgesloten met het merendeel van de veiligheidsregio's. Voor elke regio is de verhouding (in percentages) vastgesteld tussen de onderwerpen die zij heeft opgenomen in haar beleidsplan en de onderwerpen die volgens het toetsingskader opgenomen dienen te zijn.

Bevindingen

Uit de nulmeting 2008 komt naar voren dat, op twee regio's na, alle regio's een multidisciplinair opleidings- en oefen(beleids)plan hebben opgesteld. De eindmeting 2009 toont dat alle regio's de beschikking hebben over een dergelijk plan. In alle gevallen is dit plan tot stand gekomen met medewerking van de primaire hulpverleningsdiensten in de veiligheidsketen (brandweer, GHOR en politie). Waar bij de nulmeting 2008 nog vier regio's de betreffende gemeenten moesten betrekken bij de totstandkoming van het plan, hebben in de eindmeting 2009 alle regio's de gemeenten bij dit proces betrokken. Uit deze eindmeting blijkt tevens dat inmiddels tweederde van de regio's andere partners heeft betrokken, zoals de waterschappen, het ministerie van Defensie en de provincie. Tijdens de nulmeting hadden pas enkele regio's dat gedaan.

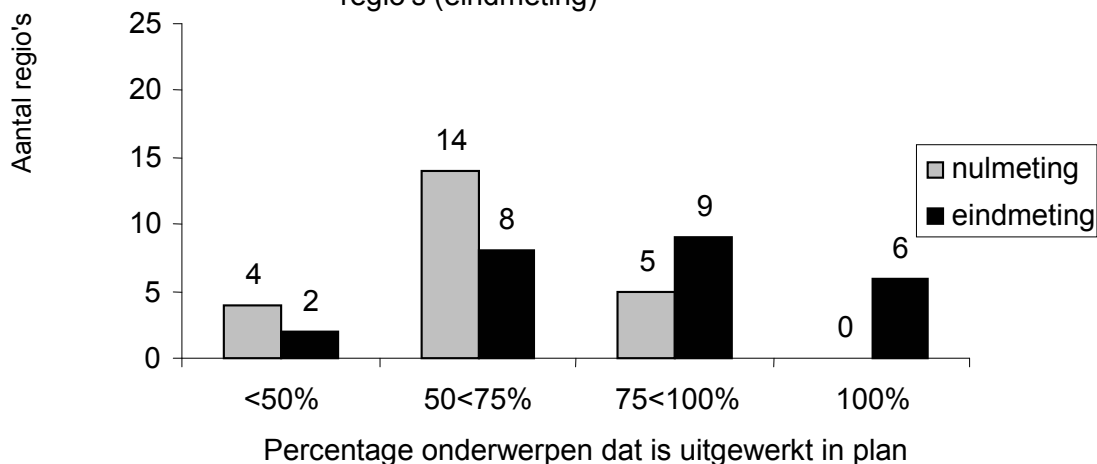
In 17 van de 25 veiligheidsregio's, waaronder Rotterdam-Rijnmond en Midden- en West-Brabant, is het beleidsplan minder dan vier jaar geleden bestuurlijk vastgesteld. De overige acht regio's geven aan in de loop van 2010 een nieuw beleidsplan te zullen vaststellen⁵³.

In onderstaande grafiek staat voor zowel de nulmeting 2008 als de eindmeting 2009 per percentagecategorie aangegeven hoeveel onderwerpen nader zijn uitgewerkt⁵⁴. Uit deze grafiek blijkt dat het aantal onderwerpen dat in de plannen nader is uitgewerkt per regio nog steeds verschilt. Ten opzichte van de nulmeting 2008 heeft er echter wél een verbetering plaatsgevonden.

⁵³ Van deze acht regio's hadden er zes bij de eindmeting laten weten dat het beleidsplan nog in het laatste kwartaal van 2009 bestuurlijk zou worden vastgesteld. Begin 2010 bleek dat die verwachting bij geen van de zes regio's was uitgekomen.

⁵⁴ Omdat twee regio's niet over een multidisciplinair opleidings- en oefen(beleids)plan beschikken, geven de kolommen van de nulmeting 2008 in de grafiek de stand van zaken bij 23 regio's weer.

Grafiek 1: Onderwerpen beleidsplan, 23 regio's (nulmeting) en 25 regio's (eindmeting)



3.2 Ontwikkelen en onderhouden kennis en vaardigheden sleutelfunctionarissen

Inleiding

Voor dit onderwerp heeft de Inspectie onderzocht in hoeverre de sleutelfunctionarissen een basisopleiding hebben gevolgd. Daarnaast is nagegaan hoe vaak de sleutelfunctionarissen in de afgelopen kalenderjaren zijn bijgeschoold in nieuwe ontwikkelingen rondom de rampenbestrijding. Tenslotte heeft de Inspectie gekeken in hoeverre de sleutelfunctionarissen relevante oefenervaring hebben opgedaan. Daarbij is onderzocht of oefenervaringen schriftelijk zijn geëvalueerd en of de resultaten van deze evaluaties ook zijn verwerkt in een kwaliteitszorgsysteem⁵⁵ en opgetekend in een functionarissenvolgsysteem.

In het kader van de nulmeting in 2008 heeft geen van de regio's de Inspectie een volledig overzicht kunnen geven van de mate waarin bedoelde sleutelfunctionarissen een basisopleiding hebben genoten. Dit geldt eveneens voor de mate waarin zij in de jaren 2006 en 2007 individueel zijn bijgeschoold en geoefend. Daardoor was het voor de Inspectie OOV niet mogelijk dit aspect te beoordelen. Bij de eindmeting 2009 bleken de regio's beter in staat een overzicht te geven van de mate waarin sleutelfunctionarissen zijn (bij)geschoold en geoefend. De Inspectie heeft geconstateerd dat ten tijde van de nulmeting 2008 geen enkele regio gebruik maakte van een kwaliteitszorg- en functionarissenvolgsysteem. Vier regio's gaven destijds aan wel een gedeeltelijke start te hebben gemaakt met de ingebruikname hiervan. Uit de eindmeting 2009 blijkt dat inmiddels dertien regio's forse stappen hebben gezet om te komen tot een kwaliteitszorgsysteem; tien regio's hebben een kwaliteitszorgsysteem in gebruik genomen en drie regio's hebben een dergelijk systeem inmiddels deels geïmplementeerd. Tevens toont de eindmeting 2009 dat inmiddels vijftien regio's een eind op weg zijn met betrekking tot de invoering van een functionarissenvolgsysteem; tien regio's hebben een functionarissenvolgsysteem in gebruik genomen en vijf regio's hebben een dergelijk systeem inmiddels deels geïmplementeerd.

⁵⁵ De nieuwe Wet veiligheidsregio's schrijft voor dat het bestuur van de veiligheidsregio een kwaliteitszorgsysteem hanteert en dat bij algemene maatregel van bestuur eisen kunnen worden gesteld aan dat systeem (artikel 23).

De Inspectie constateert dat de regio's die hebben aangegeven te beschikken over een kwaliteitszorgsysteem en/of functionarissenvolgsysteem in het algemeen beter in staat zijn een volledig overzicht te genereren dan de regio's die dergelijke systemen nog niet hebben geïmplementeerd.

Niet alle regio's hebben een volledig overzicht aangeleverd. Het hieronder weergegeven landelijke beeld is daarom, op onderdelen, niet gebaseerd op informatie van alle 25 regio's. Bij elk subaspect is aangegeven van hoeveel regio's de informatie de basis heeft gevormd voor het geschetste beeld. In dit verband moet worden opgemerkt dat over de sleutelfunctionarissen van de meldkamer relatief weinig informatie is verstrekt. Minder dan de helft van de regio's heeft met betrekking tot deze sleutelfunctionarissen informatie aangeleverd over de subaspecten basisopleiding, bijscholing en oefenervaring⁵⁶. Het niet-aanleveren van informatie betekent niet dat op die onderdelen ondermaats wordt gepresteerd. Het kan zijn dat een en ander samenhangt met een onvolledige, onoverzichtelijke en/of ontoegankelijke registratie. De Inspectie gaat ervan uit dat de sleutelfunctionarissen van de meldkamers wel degelijk hebben deelgenomen aan diverse oefeningen binnen de regio, maar vanwege een gebrek aan informatie kan zij de meldkamer op deze subaspecten niet beoordelen. In de volgende subparagraaf blijven de sleutelfunctionarissen van de meldkamer dan ook buiten beschouwing. Dit geldt ook voor het eerste onderdeel (oefenervaring) van de daarop volgende paragraaf 3.2.2.

3.2.1 Basisopleiding en bijscholing sleutelfunctionarissen

Basisopleiding

Norm

Sleutelfunctionarissen dienen in het bezit te zijn van een diploma van de basismodule crisisbeheersing en de module RBT/GBT/ROT/CoPI of een gelijkwaardige opleiding succesvol te hebben afgerond. Voor de sleutelfunctionarissen van de meldkamer geldt dat zij in het bezit moeten zijn van het diploma van de basisopleiding centralist multidisciplinair en het diploma van de basisopleiding politiespecifiek, brandweerspecifiek, ambulancespecifiek en/of calamiteitencoördinator of dat zij een gelijkwaardige opleiding succesvol hebben afgerond.

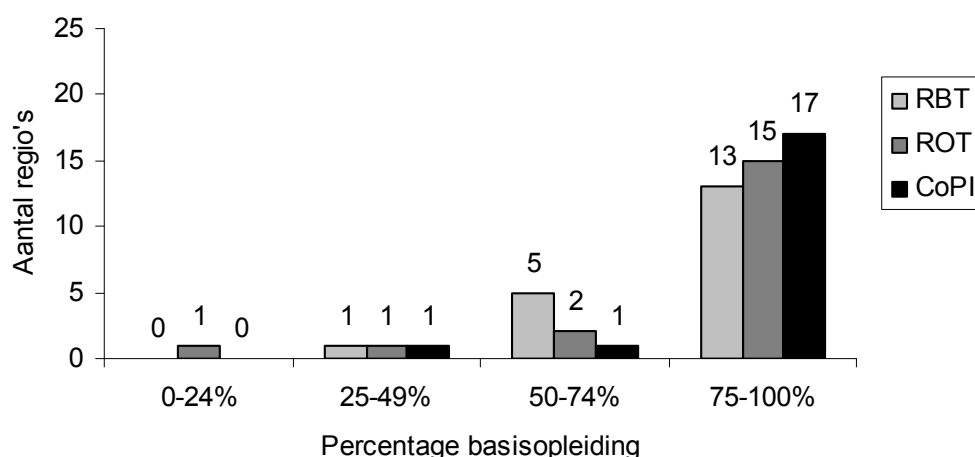
Bij de eindmeting 2009 is aan de regio's gevraagd hoeveel van de per 1 juli 2009 beschikbare sleutelfunctionarissen van het RBT, het ROT en het CoPI een basisopleiding hebben gevolgd of voor hoeveel van hen tot 1 januari 2010 een opleiding is ingepland. Voor elke regio is de verhouding (in percentages) vastgesteld tussen de geschoolde en de beschikbare sleutelfunctionarissen.

⁵⁶ Elf regio's hebben volledige en duidelijke gegevens aangeleverd over de sleutelfunctionarissen van de meldkamer die een basisopleiding hebben gevolgd. Negen regio's hebben dit gedaan voor de bijscholing en twaalf regio's voor de geoefendheid van de sleutelfunctionarissen van de meldkamer.

Bevindingen

Van de 25 regio's hebben 19 regio's volledige informatie over dit aspect aangeleverd. De resultaten zijn verwerkt in onderstaande grafiek.

Grafiek 2: Basisopleiding, eindmeting (19 regio's)



Uit de gegevens blijkt dat ruim driekwart van de regio's in de hoogste percentagecategorie valt (75-100%). Zoals in bovenstaande grafiek kan worden afgelezen, heeft in 17 regio's 75 tot 100% van de sleutelfunctionarissen van het CoPI een basisopleiding gevolgd. Daarnaast is gebleken dat bij het merendeel van de regio's alle sleutelfunctionarissen een relevante basisopleiding hebben gevolgd. Voor veertien regio's geldt dat de sleutelfunctionarissen van het CoPI een dergelijke basisopleiding hebben gevolgd. In tien regio's geldt ditzelfde voor de sleutelfunctionarissen van het ROT en bij negen regio's is dit het geval voor de sleutelfunctionarissen van het RBT.

Bijscholing

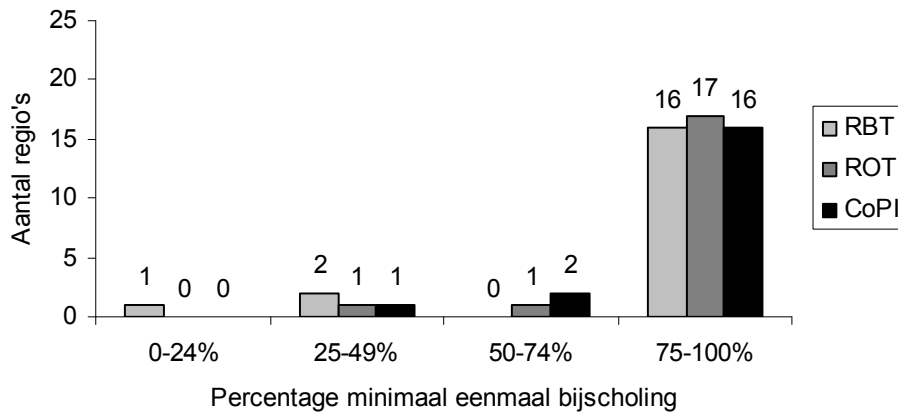
Norm

De Inspectie OOV hanteert als norm dat alle sleutelfunctionarissen van de hoofdstructuur ten minste twee maal in twee kalenderjaren worden bijgeschoold inzake nieuwe ontwikkelingen in de rampenbestrijding. Bij de eindmeting 2009 is aan de regio's gevraagd hoeveel van de opgegeven beschikbare sleutelfunctionarissen van het RBT, het ROT en het CoPI eenmaal of meerdere malen zijn bijgeschoold in de periode 1 januari 2008 tot 1 januari 2010.

Bevindingen

Van de 25 regio's hebben 19 regio's duidelijke volledige informatie over dit aspect aangeleverd. Voor elk van deze regio's is procentueel vastgesteld hoeveel van de beschikbare sleutelfunctionarissen minimaal *eenmaal* zijn bijgeschoold in voornoemde periode. Ditzelfde is gedaan voor het aantal functionarissen dat binnen de regio's minimaal *tweemaal* is bijgeschoold in de periode 1 januari 2008 tot 1 januari 2010 (zie grafieken 3 en 4).

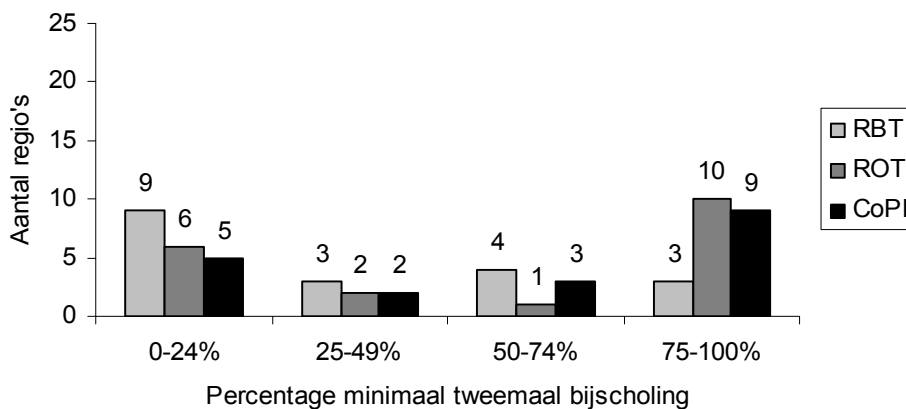
Grafiek 3: Bijscholing eenmaal, eindmeting (19 regio's)



In het merendeel van de regio's wordt in een periode van twee jaar ten minste driekwart van de sleutelfunctionarissen eenmaal bijgeschoold. In minder dan de helft van de regio's wordt in een periode van twee jaar ten minste driekwart van de sleutelfunctionarissen van het RBT, het ROT en het CoPI meerdere malen bijgeschoold. Alleen in de regio's Gelderland-Midden en Zuid-Holland-Zuid is ten minste 75% van alle sleutelfunctionarissen van zowel het RBT, het ROT als het CoPI meermaals bijgeschoold.

Waar in het geval van 'eenmaal bijscholing' de sleutelfunctionarissen van het RBT nog goed scoren, blijven deze bij 'minimaal tweemaal bijscholing' fors achter ten opzichte van de sleutelfunctionarissen van het ROT en het CoPI.

Grafiek 4: Bijscholing meermaals, eindmeting (19 regio's)



3.2.2 Oefenervaring sleutelfunctionarissen

Oefenervaring

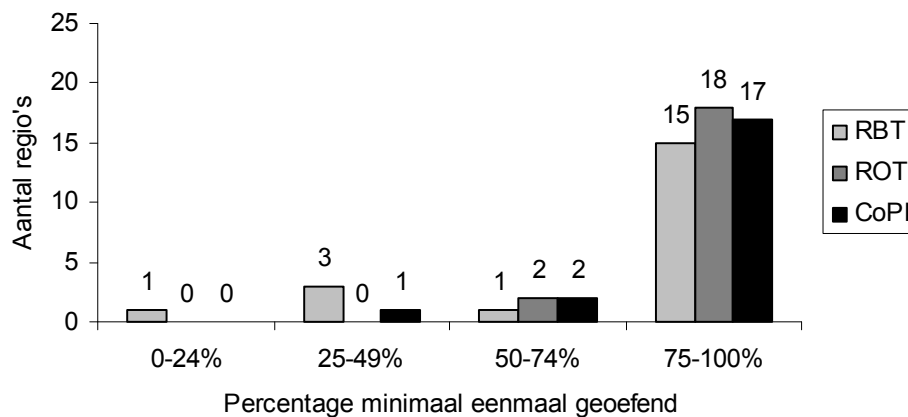
Norm

Uitgangspunt bij het aspect oefenervaring is dat alle personen die in aanmerking komen om de functie van sleutelfunctionaris van het RBT, het GBT, het ROT, het CoPI en de meldkamer te vervullen, de afgelopen twee kalenderjaren twee maal een oefening hebben gehad.

Bevindingen

Voor wat betreft de oefenervaring van sleutelfunctionarissen van het RBT, het ROT en het CoPI staan alleen de resultaten uit de eindmeting 2009 vermeld. Bij deze eindmeting is de regio's gevraagd hoeveel van de opgegeven beschikbare sleutelfunctionarissen van deze drie onderdelen eenmaal of minimaal tweemaal zijn (of nog worden) geoefend in de periode 1 januari 2008 tot 1 januari 2010. Van de 25 regio's hebben er 20 duidelijke gegevens over dit aspect aangeleverd. Voor elk van deze regio's is procentueel vastgesteld hoeveel van de beschikbare sleutelfunctionarissen minimaal *eenmaal* zijn geoefend in voornoemde periode. Aan de hand hiervan zijn de regio's in één van de vier percentagecategorieën geplaatst (zie grafiek 5). Ditzelfde is gedaan voor het aantal functionarissen dat binnen de regio's minimaal *tweemaal* is geoefend in de periode 1 januari 2008 tot 1 januari 2010 (zie grafiek 6).

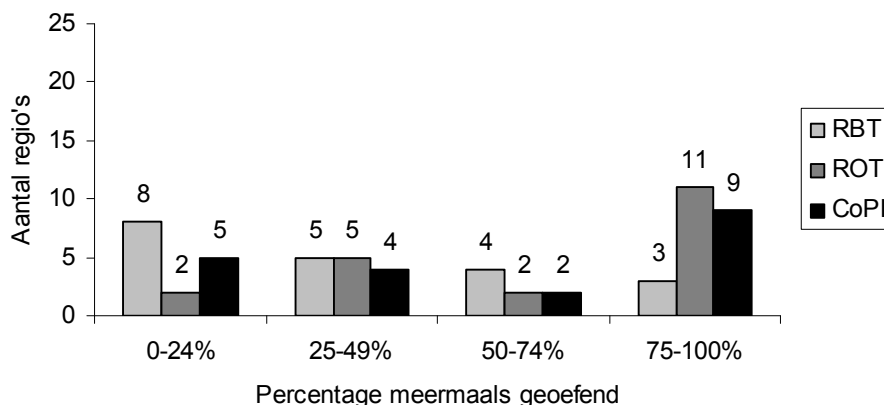
Grafiek 5: Oefenervaring eenmaal, eindmeting (20 regio's)



In de meeste regio's wordt in een periode van twee jaar ten minste driekwart van de sleutelfunctionarissen eenmaal geoefend.

In minder dan de helft van de regio's wordt in een periode van twee jaar ten minste driekwart van de sleutelfunctionarissen meerdere malen geoefend. Alleen in de regio's Zuid-Holland-Zuid en Zuidoost-Brabant is ten minste 75% van alle sleutelfunctionarissen van de drie teams meermaals geoefend. Evenals bij de oefenervaring van de verschillende onderdelen, constateert de Inspectie dat in het geval van 'minimaal tweemaal oefenervaring' de sleutelfunctionarissen van het RBT ver achterblijven ten opzichte van de sleutelfunctionarissen van het ROT en het CoPI.

Grafiek 6: Oefenervaring meermaals, eindmeting (20 regio's)



Evaluatie

Norm

De Inspectie OOV hanteert als norm dat oefenervaringen met betrokkenen worden geëvalueerd, dat de resultaten van de evaluaties schriftelijk per oefening worden vastgelegd en dat de uitkomsten van de evaluaties worden verwerkt in een kwaliteitszorgsysteem specifiek voor het oefenen. Daarnaast dienen de oefenervaringen te worden opgetekend in een functionarissenvolgsysteem.

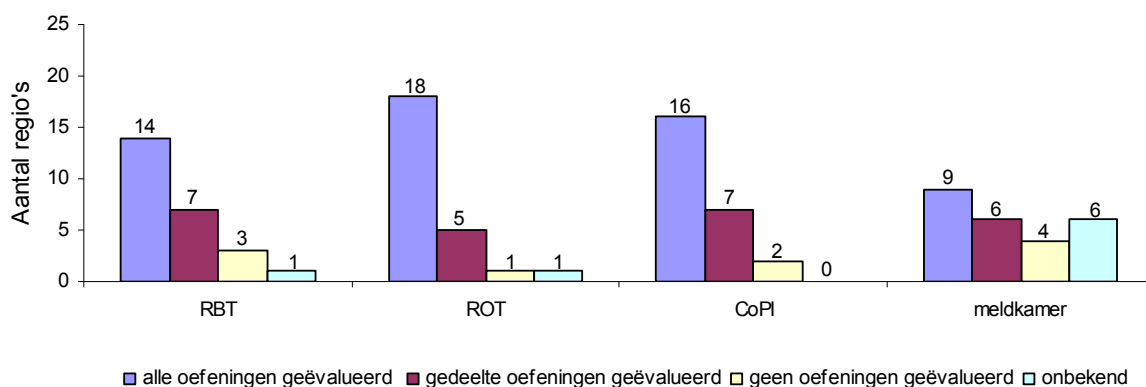
De Inspectie heeft zowel bij de nulmeting 2008 als bij de eindmeting 2009 onderzocht of oefeningen in de verschillende regio's zijn geëvalueerd. Daarnaast heeft de Inspectie onderzocht of deze evaluaties ook zijn verwerkt in een kwaliteitszorgsysteem en of de oefenervaringen van de sleutelfunctionarissen (kwantitatief/kwalitatief) zijn opgetekend in een functionarissenvolgsysteem.

De gegevens van de meldkamer zijn voor wat betreft de evaluatie van oefeningen in de verschillende regio's wél meegenomen in de beoordeling.

Bevindingen

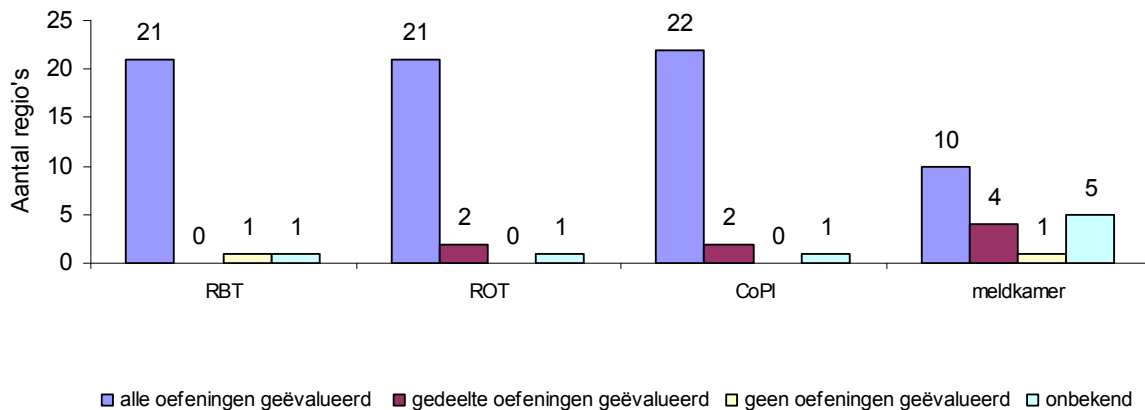
Over het algemeen kan worden gesteld dat regio's in toenemende mate oefeningen hebben geëvalueerd. Voor de oefeningen van de meldkamers geldt dit in veel mindere mate dan voor de oefeningen van de andere onderdelen van de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie. Onderstaande grafieken geven de resultaten van de nulmeting 2008 (grafiek 7) en de eindmeting 2009 (grafiek 8) weer.

Grafiek 7: Evaluatie oefeningen, nulmeting 2008 (25 regio's)



De Inspectie OOV heeft in de nulmeting 2008 geconstateerd dat de resultaten van de schriftelijke evaluaties van de oefeningen die de kalenderjaren 2006 en 2007 in de veiligheidsregio's door het RBT, het ROT, het CoPI en de meldkamer zijn gehouden, nagenoeg niet zijn verwerkt in een kwaliteitszorgsysteem. Ook zijn de oefenervaringen van de sleutelfunctionarissen nagenoeg niet (kwantitatief en/of kwalitatief) opgetekend in een functionarissenvolgsysteem. Bijna alle veiligheidsregio's gaven aan dergelijke systemen niet te hanteren. Vier regio's gaven aan een gedeeltelijke start te hebben gemaakt met de ingebruikname hiervan.

Grafiek 8: Evaluatie oefeningen, eindmeting 2009, 25 regio's



Uit de eindmeting 2009 blijkt dat dertien regio's inmiddels, geheel of gedeeltelijk, beschikken over een kwaliteitszorgsysteem. In negen van deze regio's zijn de schriftelijke evaluaties van de oefeningen die hebben plaatsgevonden in de kalenderjaren 2008 en 2009 (deels) in een dergelijk systeem verwerkt. Vijftien regio's beschikken inmiddels, geheel of gedeeltelijk, over een functionarissenvolgsysteem. In twaalf van deze vijftien regio's zijn de oefenervaringen van de sleutelfunctionarissen (deels) opgetekend in dit systeem. Het gegeven dat niet alle regio's die beschikken over dergelijke systemen de evaluaties en oefenervaringen daarin hebben verwerkt, hangt samen met het feit dat vooral de oefeningen die zijn gehouden ná implementatie van die systemen daarin zijn verwerkt.

3.3 Grootschalige (realistische) multidisciplinaire oefeningen/ daadwerkelijke grootschalige multidisciplinaire inzetten

Norm

Uitgangspunt bij dit onderdeel is dat een veiligheidsregio iedere twee jaar ten minste twee grootschalige (realistische) multidisciplinaire oefeningen houdt, dan wel daadwerkelijke grootschalige inzetten heeft. De oefeningen dienen te zijn aangepast op het risicoprofiel van de regio en dienen te worden gehouden bij één van de objecten/gebieden die als meest risicovol zijn aangemerkt. Op het gebied van samenwerking tussen de betrokken disciplines dient ten minste aandacht te worden besteed aan de bestrijding van incidenten met gevaarlijke stoffen, slachtofferzorg, bevolkingszorg en voorlichting/communicatie. De uitkomsten van de evaluaties van de oefeningen of inzetten moeten worden verwerkt in een kwaliteitszorgsysteem en de oefeningen of inzetten moeten worden opgetekend in een functionarissenvolgsysteem.

Bevindingen

Voor de nulmeting 2008 is de Inspectie nagegaan of en zo ja, hoeveel grootschalige (realistische) multidisciplinaire oefeningen de afzonderlijke regio's in 2006 en 2007 hebben gehouden en hoeveel daadwerkelijke grootschalige inzetten er in deze periode zijn geweest. Ook is onderzocht of deze oefeningen zijn geëvalueerd en of de resultaten daarvan zijn verwerkt via een kwaliteitszorg- en een functionarissenvolgsysteem. Ten behoeve van de eindmeting 2009 heeft de Inspectie dit wederom aan de regio's gevraagd, maar dan voor de kalenderjaren 2008 en 2009. De geplande grootschalige (realistische) multidisciplinaire oefeningen tot 1 januari 2010 zijn hierin meegenomen.

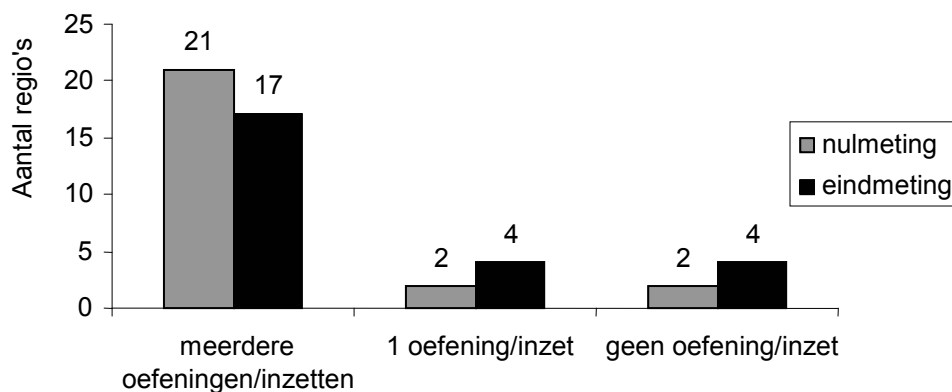
Wat betreft daadwerkelijke grootschalige inzetten is in eerste instantie informatie verzameld voor de periode van 1 januari 2008 tot medio september 2009. De regio's is gevraagd uiterlijk medio januari 2010 aan te geven of zich in de periode van medio september tot eind december 2009 nog daadwerkelijke grootschalige inzetten hebben voorgedaan.

Een deel van de regio's heeft in het kader van het onderzoek van de Inspectie OOV aangegeven ook oefeningen en inzetten waarbij is opgeschaald naar het niveau van het GBT (GRIP 3) als een grootschalige (realistische) multidisciplinaire oefening of soortgelijke daadwerkelijke inzet te beschouwen. In de beoordeling van het aantal oefeningen en inzetten heeft de Inspectie dergelijke GRIP 3-oefeningen en inzetten meegeteld. De Inspectie OOV tekent hierbij nadrukkelijk aan dat uit diverse RADAR-praktijktoetsen is gebleken dat de overgang van een GBT naar een RBT (opschaling van GRIP3 naar GRIP4) niet altijd even soepel verloopt. Rampen waarbij moet worden opgeschaald naar RBT-niveau (GRIP 4) doen zich in de praktijk gelukkig weinig voor. Maar juist daarom is het houden van grootschalige (realistische) oefeningen waarbij alle niveaus binnen de hoofdstructuur worden geoefend - dus ook met opschaling van een GBT naar een RBT - van groot belang. Zo kan in onderlinge samenhang worden bekeken hoe de regio ervoor staat en op welke punten er eventuele verbeteringen mogelijk zijn.

Een van de regio's heeft laten weten de toegevoegde waarde van grootschalige oefeningen niet te zien. Volgens deze regio kan bij beoefening van de gehele keten het oefenverloop door onvoldoende presteren van één onderdeel zodanig worden beïnvloed dat oefendoelen niet of nauwelijks worden behaald. Daarom heeft deze regio ervoor gekozen de cruciale aspecten van de processen leiding en coördinatie en informatie en communicatie per onderdeel afzonderlijk te oefenen. Deze regio beoefent wel de informatie- en communicatielijnen voor de gehele keten om procedures en techniek te toetsen. De RADAR-praktijktoetsen hebben uitgewezen dat knelpunten in de totale keten juist bij grote oefeningen waaraan alle onderdelen deelnemen, helder naar voren komen. Anders dan deze regio ziet de Inspectie de meerwaarde van grootschalige oefeningen dus juist wel. Zij wijst er daarbij op dat de zwakste schakel de sterkte van de keten bepaalt.

In onderstaande grafiek zijn de resultaten van de nulmeting 2008 en de eindmeting 2009 wat betreft het aantal grootschalige oefeningen/inzetten naast elkaar gezet.

Grafiek 9: Grootschalige (realistische) multidisciplinaire oefeningen en daadwerkelijke inzetten



De grafiek toont dat 21 veiligheidsregio's in 2006 en 2007 meerdere grootschalige (realistische) multidisciplinaire oefeningen hebben gehouden en/of soortgelijke daadwerkelijke inzetten hebben gehad. Twee regio's hebben één oefening of inzet gehad en in twee regio's heeft geen oefening of inzet plaatsgevonden.

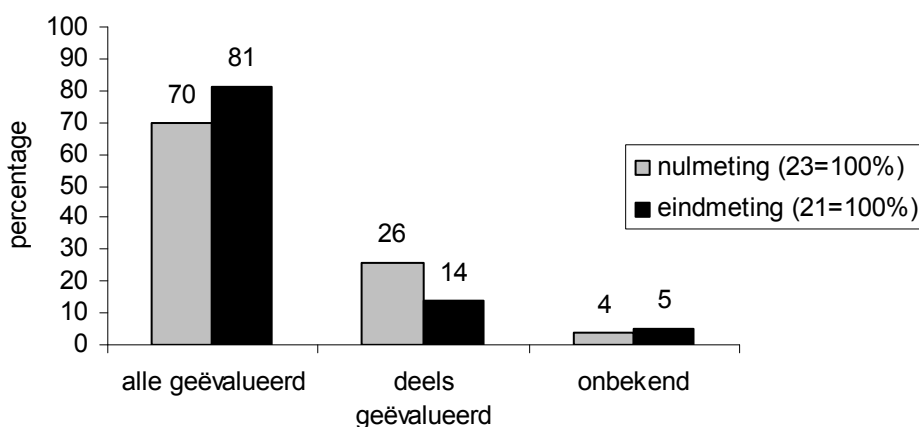
In de kalenderjaren 2008 en 2009 blijkt dat zeventien regio's meerdere grootschalige (realistische) multidisciplinaire oefeningen hebben gehouden en/of soortgelijke daadwerkelijke inzetten hebben gehad. Vier regio's hebben één oefening of inzet gehad en in vier regio's heeft geen oefening of grootschalige multidisciplinaire inzet plaatsgevonden.

Van de 23 regio's die in de nulmeting 2008 grootschalige (realistische) multidisciplinaire oefeningen hebben gehouden en/of soortgelijke daadwerkelijke inzetten hebben gehad, hebben zestien regio's alle oefeningen en inzetten schriftelijk geëvalueerd en zes regio's een gedeelte daarvan. Van één regio is niet bekend hoeveel oefeningen of inzetten zij heeft geëvalueerd.

Van de 21 regio's die in de eindmeting 2009 grootschalige (realistische) multidisciplinaire oefeningen hebben gehouden en/of soortgelijke daadwerkelijke inzetten hebben gehad, hebben zeventien alle oefeningen en inzetten schriftelijk geëvalueerd en drie regio's een gedeelte daarvan. Van één regio's is niet bekend geworden of zij de gehouden oefeningen heeft geëvalueerd.

Vanwege het verschil tussen de nulmeting en de eindmeting in het aantal regio's waar oefeningen en inzetten hebben plaatsgevonden - 23 versus 21 – geeft de Inspectie dit aspect per meting procentueel weer. Hierbij is de volgende berekening gehanteerd: van de 23 regio's uit de nulmeting 2008 waar oefeningen of inzetten hebben plaatsgevonden, hebben 16 regio's alle oefeningen en daadwerkelijke inzetten schriftelijk geëvalueerd. Omgezet in een percentage heeft dus 70% van de 23 regio's waar oefeningen of inzetten hebben plaatsgevonden, deze oefeningen/inzetten alle geëvalueerd. De andere percentages in de grafiek zijn overeenkomstig berekend. Uit de grafiek blijkt dat er in de periode 2008-2009 iets minder is geoefend dan in de twee jaar daarvoor, maar dat er door de regio's wel meer wordt geëvalueerd.

Grafiek 10: Percentage geëvalueerde oefeningen/inzetten



Ten slotte is de Inspectie nagegaan of de schriftelijke evaluaties en oefenervaringen worden geregistreerd. Uit de nulmeting 2008 is gebleken dat de resultaten van de schriftelijke evaluaties en de resultaten van de (oefen)ervaringen van sleutelfunctionarissen nagenoeg niet zijn verwerkt in een kwaliteitszorgsysteem of zijn opgetekend in een functionarissenvolgsysteem. Vier regio's gaven aan met de ingebruikname van dergelijke systemen een gedeeltelijke start te hebben gemaakt.

De eindmeting 2009 toont dat niet iedere regio die de beschikking heeft over dergelijke systemen, de opgegeven oefeningen/inzetten ook heeft geregistreerd. Hierdoor kan het beeld ontstaan dat niet iedere regio die de beschikking heeft over dergelijke systemen, er ook daadwerkelijk gebruik van maakt. Deze vertekening ontstaat doordat primair de oefeningen die zijn gehouden *ná* implementatie in een kwaliteitszorgsysteem zijn verwerkt of in een functionarissenvolgsysteem zijn opgetekend (zie eveneens 3.2.2).

4. Conclusies

4.1 Multidisciplinair opleidings- en oefen(beleids)plan

Ten opzichte van de nulmeting is er met betrekking tot het multidisciplinair opleidings- en oefen(beleids)plan op de verschillende onderdelen vooruitgang geboekt. Op basis van de verkregen informatie concludeert de Inspectie dat sinds de nulmeting 2008 inmiddels alle veiligheidsregio's een multidisciplinair opleidings- en oefen(beleids)plan hebben opgesteld. Acht regio's moeten hun plan nog bestuurlijk vaststellen, dat zal gebeuren in 2010.

Wat betreft de inhoud van de plannen hanteert de Inspectie als criterium dat een regio ten minste 75% van de benoemde onderwerpen moet hebben uitgewerkt in haar multidisciplinair opleidings- en oefen(beleids)plan. Vijftien regio's, waaronder Zuid-Holland-Zuid en Flevoland, voldoen hieraan. De tien overige regio's dienen nog een aantal onderwerpen uit te werken in het plan. Voor twee regio's geldt dat zij op dit punt een forse inspanning moeten leveren. Zowel bij de nulmeting als bij de eindmeting hadden zij minder dan de helft van de onderwerpen uitgewerkt.

4.2 Ontwikkelen en onderhouden kennis en vaardigheden sleutelfunctionarissen

Ten opzichte van de nulmeting is er met betrekking tot het stelsel van multidisciplinaire scholing en oefening van sleutelfunctionarissen op alle onderdelen vooruitgang geboekt.

Bij de nulmeting 2008 heeft geen van de regio's een volledig overzicht kunnen geven van de mate waarin sleutelfunctionarissen een basisopleiding hadden genoten en van de mate waarin zij individueel waren bijgeschoold en geoefend. De Inspectie OOV constateert dat bij de eindmeting 2009 regio's hiertoe beter in staat zijn gebleken. Een mogelijke reden van deze verbetering is gelegen in het toegenomen gebruik van registratiesystemen. Hierbij moet echter wel worden opgemerkt dat wat betreft de sleutelfunctionarissen van de meldkamer minder dan de helft van de regio's voldoende informatie heeft aangeleverd over de aspecten basisopleiding, bijscholing en oefenervaring. Het is daardoor voor de Inspectie niet mogelijk gebleken de meldkamer op deze aspecten te beoordelen. De sleutelfunctionarissen van de meldkamer zijn daarom, behalve voor wat betreft het onderdeel evaluatie, buiten beschouwing gelaten. De Inspectie ziet dit als een gemis, aangezien de meldkamer een belangrijk en onmisbaar onderdeel van de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie is.

Uit de eindmeting 2009 blijkt dat in een periode van twee jaar ruim driekwart van de sleutelfunctionarissen van het RBT, het ROT en het CoPI een basisopleiding heeft gevolgd en minimaal eenmaal is bijgeschoold en minimaal eenmaal is geoefend. De Inspectie heeft in haar toetsingskader opgenomen dat in een periode van twee kalenderjaren elke individuele sleutelfunctionaris ten minste tweemaal functiegericht wordt bijgeschoold en geoefend. De Inspectie constateert dat het merendeel van de regio's niet voldoet aan deze norm.

Opleiden en oefenen zijn geen doelen op zich maar middelen om functionarissen voor te bereiden op hun taken. Het rendement van oefenen neemt aanzienlijk toe als oefeningen systematisch worden geëvalueerd. Een goede evaluatie maakt immers een gericht vervolg mogelijk.

Een kwaliteitszorgsysteem geeft structuur aan deze cyclus, levert de benodigde sturingsinformatie op en is daarmee voorwaarde om het gewenste doel, de borging van kennis en vaardigheid, te bereiken. In een functionarissenvolgsysteem wordt per individuele sleutelfunctionaris (kwantitatief en kwalitatief) bijgehouden in hoeverre deze is opgeleid en geoefend. Aan de hand hiervan kan op eenvoudige wijze worden bepaald wat er op het gebied van scholing en oefening nog nodig is om een bepaalde sleutelfunctionaris goed toe te rusten. Deze twee systemen vormen daarmee het sluitstuk van een stelsel van opleiden en oefenen.

De regio's hebben in de onderzochte periode ten behoeve van de eindmeting 2009 nagenoeg alle oefeningen schriftelijk geëvalueerd. De veiligheidsregio's dienen de uitkomsten van evaluaties volledig te verwerken via een kwaliteitszorgsysteem. Oefenervaringen dienen (minimaal kwantitatief) te worden opgetekend in een functionarissenvolgsysteem. De Inspectie constateert dat inmiddels dertien regio's, geheel of gedeeltelijk, een kwaliteitszorgsysteem hanteren. Vijftien regio's hebben, geheel of gedeeltelijk, een functionarissenvolgsysteem in gebruik. Hoewel hier ten opzichte van de nulmeting 2008 een aanzienlijke verbetering is te zien, moeten er nog meer inspanningen worden verricht om in *alle* regio's tot een deugdelijke en toegankelijke administratie te komen. Dit is essentieel voor het verkrijgen van de benodigde managementinformatie.

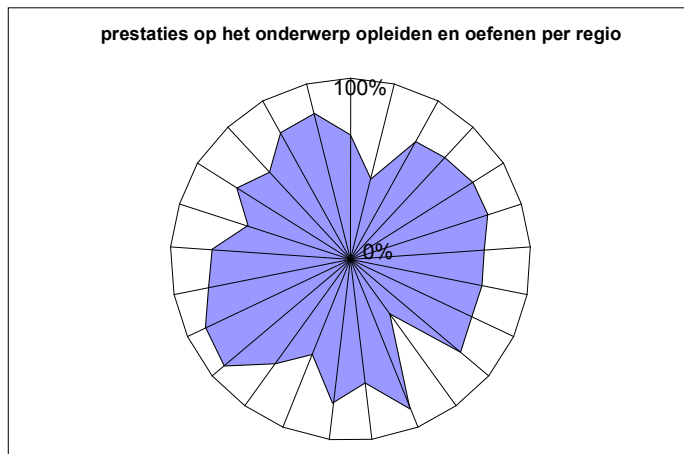
4.3 Grootschalige (realistische) multidisciplinaire oefeningen/daadwerkelijke grootschalige multidisciplinaire inzetten

De Inspectie OOV concludeert dat in de periode 2006-2007 meer grootschalige inzetten hebben plaatsgevonden en/of grootschalige oefeningen zijn gehouden dan in de periode 2008-2009. In haar toetsingskader heeft de Inspectie opgenomen dat de regio's er voor dienen te zorgen dat in een periode van twee kalenderjaren ten minste twee grootschalige (realistische) multidisciplinaire oefeningen worden gehouden (indien zich in die periode geen grootschalige multidisciplinaire inzetten voordoen). Acht regio's voldeden in de periode 2008-2009 niet aan deze norm.

(Nagenoeg) alle grootschalige (realistische) multidisciplinaire oefeningen en/of soortgelijke inzetten die hebben plaatsgevonden in de periode van de eindmeting 2009 zijn geheel of gedeeltelijk schriftelijk geëvalueerd. Ten opzichte van de nulmeting 2008 constateert de Inspectie op het aspect evalueren een lichte verbetering.

De veiligheidsregio's dienen de uitkomsten van evaluaties te verwerken en oefenervaringen (minimaal kwantitatief) op te tekenen in daarvoor geschikte registratiesystemen, zoals een kwaliteitszorgsysteem en een functionarissenvolgsysteem. Meer dan de helft van de regio's heeft inmiddels dergelijke systemen (deels) in gebruik genomen. De Inspectie OOV verwacht dat op korte termijn een verbetering zal worden geconstateerd in het verwerken van evaluaties via een kwaliteitszorgsysteem en het optekenen van oefenervaringen in een functionarissenvolgsysteem.

In onderstaand diagram zijn de prestaties van de 25 veiligheidsregio's op het onderwerp multidisciplinair opleiden en oefenen weergegeven. Daarbij is gekeken naar de volgende aspecten: opleidings- en oefen(beleids)plan, basisopleiding sleutelfunctionarissen, bijscholing en oefening sleutelfunctionarissen, oefening onderdelen, grootschalige oefeningen, evaluaties, kwaliteitszorg- en functionarissenvolgsystemen. Elke lijn van het diagram geeft de stand van zaken eind 2009 bij een regio weer. De prestaties zijn gebaseerd op de regiobeelden, zoals die in deel C van deze eindrapportage zijn opgenomen.



5. Aandachtspunten

De Inspectie OOV vindt het van belang dat de veiligheidsregio's hun aandacht voor het onderwerp multidisciplinair opleiden en oefenen de komende jaren vasthouden en dat zij zich daarbij vooral richten op de volgende punten:

1. De zorg voor voldoende (bij)scholings- en oefenmomenten voor alle sleutelfunctionarissen van de rampenbestrijdingsorganisatie.
2. Het verkrijgen van inzicht in de (mate van) geschooldheid en geoefendheid van alle sleutelfunctionarissen. Omdat dit inzicht van wezenlijk belang is met het oog op de inhoud van het opleidings- en oefenprogramma, moeten alle regio's op korte termijn een kwaliteitszorgsysteem en een functionarissenvolgsysteem in gebruik nemen, waarin de relevante informatie kan worden vastgelegd. De regio's kunnen die informatie benutten als management- en sturingsinformatie. Daarbij dienen de regio's de aankomende periode vooral veel aandacht te besteden aan het vastleggen van gegevens over de sleutelfunctionarissen van de meldkamer.
3. Het verkrijgen van inzicht in de (mate van) geschooldheid en geoefendheid van sleutelfunctionarissen vraagt aandacht. Dit betreft vooral de sleutelfunctionarissen van de meldkamer. Minder dan de helft van de regio's heeft inzicht in de opleiding, de bijscholing en de geoefendheid van de meldkamerfunctionarissen.
4. Het (regelmatig) houden van grootschalige multidisciplinaire oefeningen met een scenario waarbij wordt opgeschaald naar GRIP 4-niveau ten einde álle onderdelen van de hoofdstructuur in de oefening te betrekken.

B.3 RADAR

1. Inleiding

De organisatie van de rampenbestrijding moet aan een aantal randvoorwaarden voldoen om in geval van een ramp of grootschalig incident slagvaardig te kunnen optreden. In dit hoofdstuk gaat het om dit soort voorwaarden. De Inspectie OOV heeft sinds 2003 systematisch onderzocht in welke mate de organisaties die verantwoordelijk zijn voor de (voorbereiding op de) rampenbestrijding en crisisbeheersing aan deze randvoorwaarden voldoen. Dit gebeurde tot 2008 door middel van de Algemene Doorlichting Rampenbestrijding (ADR). In het kader van de ADR heeft de Inspectie OOV in de periode 2005-2007 bij zeven regio's een simulatie uitgevoerd. Vanaf 2008 heeft de Inspectie OOV dit systematische onderzoek voortgezet in het project RADAR. Dit project maakt onderdeel uit van het programma Rampenbestrijding op Orde. Door middel van RADAR heeft de Inspectie in de periode van mei 2008 tot eind 2009 de (kwaliteit van de) operationele prestaties in de regionale rampenbestrijding in beeld gebracht. Om die prestaties te kunnen meten, heeft zij in de achttien regio's waar nog geen ADR-simulatie was georganiseerd, een RADAR-praktijktoets gehouden. Na elke praktijktoets heeft de Inspectie OOV haar bevindingen en conclusies vastgelegd in een regiorapportage. Aan de hand daarvan zijn de veiligheidsregio's in staat gesteld om mogelijke knelpunten in de eigen rampenbestrijdingsorganisatie te identificeren en verbeteringen aan te brengen in het systeem. De conclusies, aanbevelingen en aandachtspunten in de regiorapportages zijn bedoeld als een hulpmiddel voor de regio's om de benodigde inspanningen in de aanloop naar het bereiken van het vereiste niveau van de nieuwe wetgeving beter en gericht te kunnen laten plaatsvinden. De 25 regiorapportages die in het kader van de ADR en RADAR zijn opgesteld, vormen samen de basis voor deze eindrapportage.

2. Toetsingskader, onderzoek en rapportage

Toetsingskader

Voor haar project RADAR heeft de Inspectie OOV in 2008 een toetsingskader opgesteld dat is gebaseerd op de Wet veiligheidsregio's en het Besluit veiligheidsregio's. Hoofdstuk 2 van het besluit, 'Eisen rampenbestrijding en crisisbeheersing', bevat bepalingen (de zogenaamde 'basisvereisten') over vier kritische aspecten van de rampenbestrijding waaraan moet worden voldaan. Het gaat om de aspecten:

- organisatie;
- alarmering;
- opschaling;
- informatiemanagement.

De basisvereisten komen grotendeels overeen met de normen waaraan binnen het ADR-onderzoek is getoetst. Bij deze basisvereisten gaat het om eisen en normen die in het veld algemeen zijn geaccepteerd, maar die op dat moment nog niet in formele regelgeving waren verankerd. Zij vinden hun oorsprong in de Basisvereisten Crisismanagement, zoals die in november 2006 zijn opgesteld door het Landelijk Beraad Crisisbeheersing. Met de inwerkingtreding van de Wet veiligheidsregio's en het Besluit veiligheidsregio's krijgen deze basisvereisten een wettelijke status.

Het toetsingskader bevat ook enkele aanvullende toetspunten.

Deze betreffen het regionaal beleidsteam (RBT) en de gemeenten. De Inspectie OOV beschouwt de gemeenten als een volwaardig vierde hulpverleningskolom naast de traditionele hulpdiensten brandweer, politie en GHOR. Daarom heeft zij de gemeente een gelijkwaardige positie gegeven in het RADAR-toetsingskader⁵⁷.

Opzet onderzoek

Het project RADAR is uitgevoerd in drie onderdelen: een inventariserende toets, een praktijktoets en een monitoringtraject. Bij de inventariserende toets heeft de Inspectie OOV de planvorming getoetst aan de basisvereisten. De resultaten daarvan zijn teruggekoppeld aan de regio met het verzoek deze te controleren op juistheid en eventueel aan te vullen.

Bij de praktijktoets heeft de Inspectie OOV de veiligheidsregio's op een onverwacht moment geconfronteerd met een gesimuleerd incident. Van de rampenbestrijdingsorganisatie werd verwacht dat zij handelde alsof het een echt incident betrof⁵⁸. De operationele bestrijdingseenheden dienden daarbij overigens slechts beperkt te worden ingezet. Tijdens de praktijktoets hebben medewerkers van de Inspectie OOV de verrichtingen van de functionarissen en teams vastgelegd in feitenrelazen. Die relazen zijn vervolgens met relevante documenten, zoals sitraps⁵⁹ en systeemuitdraaien, geanalyseerd en verwerkt in een conceptrapportage. Deze conceptrapportage is aan de regio beschikbaar gesteld voor hoor en wederhoor. Na verwerking van de reactie daarop, heeft de Inspectie OOV conclusies geformuleerd waarna het definitieve rapport aan het bestuur van de veiligheidsregio is aangeboden.

Elke regiorapportage bevat twee onderdelen. Het eerste deel beschrijft de bevindingen op kwalitatieve wijze. De toetspunten worden hier met elkaar in verband gebracht. Het tweede deel loopt alle toetspunten van het toetsingskader na. Indien op een toetspunt 'een onvoldoende is gescoord', is dit in de rapportage als aandachtspunt benoemd. Daarmee heeft de Inspectie OOV de regio inzicht gegeven in de punten waarop zij nog inspanningen moet verrichten om te voldoen aan de basisvereisten.

Tegelijkertijd met de praktijktoets is voor drie gemeenten in de regio, die niet direct betrokken waren bij het gesimuleerde incident, een alarmerings- en opkomsttest georganiseerd voor de gemeentelijke crisisbeheersingsorganisatie⁶⁰. De resultaten hiervan zijn te vinden in hoofdstuk B.4 Gemeentelijke processen.

⁵⁷ Het toetsingskader van het project RADAR is te raadplegen via de website van de Inspectie OOV: www.ioov.nl.

⁵⁸ Een gesimuleerd incident heeft altijd een aantal beperkingen. Zo heeft tijdens de uitvoering van de praktijktesten een echt incident altijd voorrang gekregen boven het gesimuleerde incident. Ook mochten voertuigen niet met optische en geluidssignalen uitrukken. Dit kan, zij het beperkte, gevolgen hebben gehad voor de opkomsttijden. Daarbij gaat het bij een praktijktoets altijd om een momentopname. Bovendien konden door de beperkte duur van de praktijktoets niet alle rampenbestrijdingsprocessen volledig tot aan het einde worden uitgevoerd. De Inspectie OOV heeft hiermee bij haar analyses steeds rekening gehouden. Met de praktijktoets heeft de Inspectie OOV vooral het systeem en de werking van rampenbestrijdingsprocessen onderzocht.

⁵⁹ Sitrap: situatierapportage

⁶⁰ Met uitzondering van de regio's Amsterdam-Amstelland, Gelderland-Zuid en Gooi en Vechtstreek.

De praktijktoets

Algemeen

De praktijktoets was gericht op het inventariseren van de operationele hoofdstructuur, de prestaties in de praktijk en de voorbereiding en prestaties van de gemeentelijke crisisbeheersingsorganisatie. In een door de Inspectie OOV aangegeven periode van vier weken werd in de veiligheidsregio op een onverwacht moment buiten kantooruren een incident gesimuleerd. Daarop moest de regio een rampenbestrijdingsorganisatie neerzetten en beslissingen nemen om de gesimuleerde ramp te bestrijden.

Vorbereidingsperiode

De praktijktoets werd veertien weken van tevoren aangekondigd. Regio's benutten deze periode om de nodige voorbereidingen te doen in het kader van de praktijktoets. Deze activiteiten hebben de regionale en gemeentelijke rampenbestrijdingsorganisatie een duidelijke impuls gegeven aan de kennis en het bewustzijn over de (voorbereiding op) rampenbestrijding. Maar het heeft ook geleid tot directe, praktische, verbeteringen. Zo hebben regio's bijvoorbeeld hun telefoonlijsten geactualiseerd of contacten gelegd met buurregio's.

Regiospecifieke rampscenario's

Het rampscenario, dat was afgestemd met de veiligheidsregio's en toegespitst op de regionale situatie, was erop gericht dat de regionale rampenbestrijdingsorganisatie opschaalde naar ten minste een GRIP 3-niveau. Bij het scenario heeft de Inspectie OOV vaak samengewerkt met private partijen. Zo hebben de vakantieparken van Center Parcs tijdens de praktijktoetsen in de veiligheidsregio's Drenthe en Flevoland een belangrijke rol gespeeld in en een bijdrage geleverd aan het rampscenario.

Telefonische meldingen 'burgers'

Voor de start van de praktijktoets is gebruik gemaakt van een callcenter dat de meldingen van burgers aan de regionale meldkamer simuleerde. Met behulp van dit callcenter zijn binnen twee uur ongeveer 200 meldingen telefonisch doorgegeven. Daarnaast heeft de Inspectie op het 'plaats incident' informatie uitgedeeld aan leidinggevende functionarissen. Op grond van de meldingen en de overige verstrekte informatie hebben de veiligheidsregio's hun regionale rampenbestrijdingsorganisatie moeten opschalen.

Waarnemers

Tijdens de praktijktoets dienden de gealarmeerde functionarissen het gesimuleerde incident te behandelen alsof het om een echt incident ging. De Inspectie OOV heeft gebruik gemaakt van waarnemers die het verloop van de toets op de verschillende locaties vastlegden. Naast medewerkers van de Inspectie OOV is vooral ook gebruik gemaakt 'externe' waarnemers. Functionarissen afkomstig uit de verschillende veiligheidsregio's en uit diverse onderdelen van de regionale en gemeentelijke rampenbestrijdingsorganisaties hebben als waarnemer opgetreden. De Inspectie OOV heeft hierdoor de expertise uit het veld kunnen benutten. De functionarissen hebben hun opgedane ervaringen tijdens de praktijktoets bovendien kunnen gebruiken om hun eigen organisatie voor te bereiden op de praktijktoets in hun regio.

Overzicht van het ADR/RADAR-traject per regio

Regio	ADR 1	Simulatie of praktijktoets	Incidentscenario	Brongemeente	Effectgemeente
<i>Groningen</i>	21-10-2004	18-10-2006	Ongeval goederentrein en vrachtwagen	Appingedam	Delfzijl
<i>Fryslân</i>	03-06-2005	15-12-2006	Aanvaring motortankschip met veerboot	Harlingen	-
<i>Drenthe</i>	26-02-2007	29-09-2009	Ongeval waterzuivering zwembad, chlooremisatie	Coevorden	Roden
<i>IJsselland</i>	17-01-2008	12-03-2009	Zware aanrijding op snelweg, emissie gevaarlijke stoffen	Zwolle	Dalfsen
<i>Twente</i>	22-06-2004	14-12-2005	Aanrijding tankauto en personentrein, emissie gevaarlijke stoffen	Hof van Twente	Hengelo
<i>Noord-en Oost-Gelderland</i>	18-09-2007	23-06-2009	Bosbrand, bedreiging vakantieparken, veel personen op de vlucht	Ermelo	Harderwijk
<i>Gelderland-Midden</i>	29-11-2005	21-06-2007	Bosbrand, meerdere campings bedreigd, grondstoffen XTC in voertuig bij aanrijding betrokken	Otterlo	-
<i>Gelderland-Zuid</i>	10-04-2007	17-09-2009	Aanvaring op de Waal, emissie van gevaarlijke stoffen	Ochten	Druuten
<i>Utrecht</i>	29-10-2004	17-09-2007	Aanvaring tussen motorvrachtschip en partyboot, emissie gevaarlijke stoffen	Utrecht	-
<i>Noord-Holland-Noord</i>	25-04-2006	01-09-2009	Duinbrand over groot gebied (Schoorl), daadwerkelijk incident onderzocht	Bergen	-
<i>Zaanstreek-Waterland</i>	14-02-2008	21-04-2009	Zware aanrijding op snelweg, emissie gevaarlijke stoffen	Beemster	Purmerend
<i>Kennemerland</i>	Territoriale Congruentie ⁶¹	20-03-2008	Passagiersvliegtuig stort neer op woonwijk	Haarlem	-
<i>Amsterdam-Amstelland</i>	08-04-2008	27-01-2009	Aanrijding passagierstrein met goederentrein, emissie gevaarlijke stoffen	Diemen	Amsterdam Ouderkerk aan de Amstel
<i>Gooi en Vechtstreek</i>	2004	03-04-2009	Explosie in XTC lab gevolgd door uitslaande brand, emissie gevaarlijke stoffen	Bussum	Naarden
<i>Haaglanden</i>	06-11-2006	03-12-2008	Explosie in XTC lab gevolgd door uitslaande brand, emissie gevaarlijke stoffen	Rijswijk	Den Haag
<i>Hollands Midden</i>	01-03-2005	19-05-2009	Zware aanrijding op snelweg, emissie gevaarlijke stoffen	Oegstgeest	Leiden
<i>Rotterdam-Rijmond</i>	22-05-2007	02-06-2008	Aanvaring passagiersboot en vrachtschip, emissie gevaarlijke stoffen	Ridderkerk	Krimpen aan den IJssel
<i>Zuid-Holland-Zuid</i>	Pilotregio ADR 2003	16-06-2009	Aanvaring passagiersboot en vrachtschip, emissie gevaarlijke stoffen	Papendrecht	Zwijndrecht
<i>Zeeland</i>	04-10-2006	08-01-2009	Vrachtschip aan de grond gelopen, emissie gevaarlijke stoffen	Terneuzen	-
<i>Midden- en West-Brabant</i>	15-03-2006	28-08-2008	Zware aanrijding op snelweg, emissie gevaarlijke stoffen	Goirle	Tilburg

⁶¹ De Inspectie OOV heeft bij de veiligheidsregio Kennemerland met haar project Territoriale Congruentie een intensiever toetsingstraject gevolgd in verband met de indeling van de gemeente Haarlemmermeer (inclusief Schiphol) bij deze regio. De Inspectie verwijst in dit verband naar het hoofdstuk RADAR van het regiobeeld van Kennemerland, zoals opgenomen in deel C van deze eindrapportage.

<i>Brabant-Noord</i>	29-01-2007	12-11-2008	Militair vrachtvliegtuig stort neer op bebouwd gebied, grote brand en emissie gevaarlijke stoffen	Uden	Veghel en Boekel
<i>Zuidoost-Brabant</i>	08-11-2004	05-02-2007	Ongeval in loods gevaarlijke stoffen, emissie gevaarlijke stoffen	Son en Breugel	Eindhoven
<i>Limburg-Noord</i>	17-05-2006	02-07-2008	Zware aanrijding op snelweg, emissie gevaarlijke stoffen, veel slachtoffers	Echt-Susteren	Maasgouw
<i>Zuid-Limburg</i>	01-03-2004	16-02-2009	Explosie in ammoniakopslag bij schaatsbaan, emissie gevaarlijke stoffen	Geleen	Schinnen
<i>Flevoland</i>	13-02-2007	29-09-2008	Ongeval waterzuivering zwembad, chlooremmissie	Zeewolde	Almere

Na de aanbieding van de rapportage met aandachtspunten was het aan de regio om de nodige verbetermaatregelen te nemen. De Inspectie OOV heeft, in het monitoringtraject, bijgehouden welke ontwikkelingen in de regio hebben plaatsgevonden en op welke wijze de regio de geconstateerde aandachtspunten heeft opgepakt. Zij heeft daartoe de regio's tot januari 2010 de mogelijkheid geboden om inzichtelijk te maken welke verbeteringen zijn doorgevoerd.

De Inspectie heeft het toetsingskader begin 2008 beschikbaar gesteld aan de regio's. Hierdoor hebben zij de mogelijkheid gehad om zowel voorafgaand aan als na afloop van de praktijktoets naar het niveau van de basisvereisten⁶² toe te werken. Regio's die de praktijktoets en de rapportage hebben afgewacht, hebben zichzelf daarmee een onnodig korte verbeterperiode toegestaan.

De zeven regio's waarbij de Inspectie OOV in 2006-2007 een ADR-simulatie heeft uitgevoerd, hebben niet ook nog een praktijktoets gekregen. Voor deze regio's is de rapportage over de simulatie als uitgangspunt genomen. De gegevens uit deze documenten zijn langs de meetlat van de basisvereisten gelegd. De resultaten van de ADR-simulaties zijn daarbij 'vertaald' naar de normen van het RADAR-toetsingskader. De Inspectie OOV is op dezelfde wijze als bij de andere regio's nagegaan waar verbeteringen noodzakelijk waren en, door middel van monitoring, welke activiteiten de regio heeft ontplooid om deze verbeteringen te realiseren.

Opzet rapportage

Het besluit stelt verschillende soorten eisen aan de rampenbestrijdingsorganisatie. Het gaat zowel om organisatorische randvoorwaarden als om concrete te leveren operationele prestaties op de vier kritische aspecten van de rampenbestrijding: 'organisatie', 'alarmering', 'opschaling' en 'informatiemanagement'. Per aspect wordt aangegeven wat het doel daarvan is en welke normen daarover in het besluit zijn opgenomen. Vervolgens is onder het kopje 'bevindingen' beschreven hoe de regio's ten opzichte van deze normen tijdens de praktijktoetsen presteerden. Op basis daarvan is een analyse gegeven. Ten slotte wordt onder het kopje 'monitoring' beschreven welke maatregelen de regio's hebben genomen om deze knelpunten op te lossen. Daarmee wordt inzichtelijk waar de regio's begin 2010 staan.

⁶² Met de term 'basisvereisten' doelt de Inspectie OOV op de 'eisen rampenbestrijding en crisisbeheersing' zoals die in hoofdstuk 2 van het Besluit veiligheidsregio's staan.

3. Onderzoekresultaten

3.1 Organisatie

3.1.1 Algemeen

Bij een grootschalig incident of een ramp is het van belang dat tijdig een adequate rampenbestrijdingsorganisatie wordt opgebouwd om het incident of ramp te bestrijden. Het besluit stelt eisen aan de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie. Allereerst worden onderdelen genoemd die tijdens het incident belast zijn met leiding en coördinatie van de inzet van de hulpverleningseenheden. Vervolgens worden de samenstelling en taken van elk van die onderdelen beschreven.

3.1.2 Norm

Hoofdstructuur rampenbestrijdingsorganisatie

Het besluit stelt dat de hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing, afhankelijk van de aard van een ramp of crisis en de wijze waarop deze zich ontwikkelt, bestaat uit de volgende onderdelen:

- de meldkamer;
- een of meer commando's plaats incident;
- een coördinerend onderdeel bij meer dan één commando plaats incident;
- een of meer teams bevolkingszorg;
- het regionaal operationeel team;
- een gemeentelijk beleidsteam of het regionaal beleidsteam.

Sinds de invoering van de GRIP-systematiek wordt in Nederland gewerkt met een regionale hoofdstructuur voor de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Deze structuur bestaat uit onderdelen die min of meer landelijk vergelijkbaar zijn. Het gaat dan om het CoPI, het ROT, het GBT en het RBT. In de nieuwe regelgeving is sprake van drie toevoegingen aan de bestaande hoofdstructuur.

1. In de eerste plaats betreft dit de regionale meldkamer. De organisatievorm van de meldkamer is nader uitgewerkt in artikel 35⁶³ van de Wet veiligheidsregio's. De Memorie van Toelichting (MvT) bij de wet geeft aan dat bij de meldkamer sprake moet zijn van '*ten minste colocatie*'. Hiermee wordt colocatie, ofwel gezamenlijke huisvesting van de drie hulpverleningsdisciplines, politie, brandweer en ambulancezorg, een voorwaarde voor de inrichting van de regionale meldkamer.

2. In de tweede plaats introduceert het besluit een coördinerend onderdeel bij de aanwezigheid van meerdere CoPI's. Bepaalde omstandigheden van een incident kunnen het noodzakelijk maken dat meerdere CoPI's worden ingezet. Om de bestrijding van het incident dan toch gecoördineerd te laten verlopen, dient de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie te beschikken over een coördinerend onderdeel hiervoor. Het besluit bepaalt dat één van de CoPI's dit coördinerend onderdeel is.

⁶³ In het oorspronkelijke wetsontwerp ging het om artikel 29. Door tussenvoeging van een aantal artikelen is de nummering aangepast.

3. De derde toevoeging is het team bevolkingszorg. Dit team is belast met de (aansturing van de) uitvoering van gemeentelijke rampenbestrijdingsprocessen zoals verzorging van en nazorg en voorlichting aan de bevolking, maar ook met het registreren van slachtoffers en van schade. Daarnaast adviseert het team het ROT. In de 'oude structuur' voerde een gemeentelijk managementteam veelal deze gemeentelijke taken uit. Het besluit belegt de uitvoering van deze taken nu bij het team bevolkingszorg, dat in de rampenbestrijdingsorganisatie op hetzelfde niveau staat als het CoPI. Het ROT stuurt het team bevolkingszorg aan.

Samenstelling

De in het besluit dwingend voorgeschreven samenstelling van de onderdelen van de hoofdstructuur kent veel overeenkomsten met de samenstelling zoals de regio's al langer hanteren op basis van de GRIP-systematiek. Kerngedachte daarbij is dat in de onderdelen alle hulpverleningsdiensten zijn vertegenwoordigd, onder leiding van een 'ontkleurde' voorzitter. Hiermee wordt bedoeld dat hij niet namens de eigen discipline in het onderdeel aanwezig is, maar dat hij het belang van de bestrijding als geheel dient. De functie van voorzitter kan niet worden gecombineerd met een van de andere functies in het onderdeel.

Gezien het belang van informatiemanagement wordt in een aantal onderdelen (CoPI, ROT en team bevolkingszorg) de functie van informatiemanager geïntroduceerd. Deze functionaris is uitsluitend belast met taken op het gebied van het informatiemanagement.

Een CoPI dient te bestaan uit:

- een leider CoPI;
- een officier van dienst van de brandweer;
- een officier van dienst geneeskundig;
- een officier van dienst van de politie of van de Koninklijke Marechaussee;
- een informatiemanager;
- een voorlichtingsfunctionaris.

Een ROT dient te bestaan uit:

- een regionaal operationeel leider;
- een sectie brandweer;
- een sectie GHOR;
- een sectie politie;
- een sectie bevolkingszorg;
- een sectie informatiemanagement;
- een voorlichtingsfunctionaris.

Een team bevolkingszorg bestaat uit door het college van burgemeester en wethouders aan te wijzen functionarissen. Volgens het besluit moet het team bestaan uit:

- één functionaris die is belast met de leiding van het team;
- één functionaris belast met het informatiemanagement;
- één functionaris belast met de coördinatie van de voorlichting.

De samenstelling van het GBT is een voortzetting van de gebruikelijke samenstelling voordat sprake was van nieuwe regelgeving. Het GBT bestaat daarmee uit de leidinggevenden van de brandweer, de GHOR, de politie en de bevolkingszorg.

De samenstelling van een RBT is voorgeschreven in de Wet veiligheidsregio's⁶⁴. Het RBT dient te bestaan uit de voorzitter van de veiligheidsregio, de burgemeesters van de gemeenten die betrokken zijn of dreigen te worden bij de ramp of crisis en de hoofdofficier van justitie (HOvJ). Daarnaast schrijft de wet voor dat de voorzitter van elk direct betrokken waterschap wordt uitgenodigd om deel uit te maken van het beleidsteam.

Taakuitvoering

Het besluit bevat voor de meeste onderdelen van de hoofdstructuur een taakomschrijving. Deze taakomschrijving heeft als uitgangspunt gediend voor de toetspunten van de Inspectie OOV. Het CoPI dient zich primair te richten op de operationele leiding ter plaatse. Daarnaast heeft het CoPI volgens het besluit een adviesfunctie, vooral naar het ROT.

De taak van het ROT is, volgens het besluit, drieledig. In de eerste plaats is het ROT belast met de operationele leiding van de rampenbestrijding. In de tweede plaats draagt het ROT zorg voor afstemming met andere bij de ramp of crisis betrokken partijen. Ten slotte is het ROT belast met het adviseren van het GBT of het RBT.

Het team bevolkingszorg is verantwoordelijk voor de uitvoering van de gemeentelijke rampenbestrijdingsprocessen. Het besluit noemt daarbij onder meer de taken voorlichting, opvang en verzorging, nazorg, registratie van slachtoffers en van schade. Ook dient het team het ROT te adviseren. Voor het toetsingskader zijn drie van de zes gemeentelijke rampenbestrijdingsprocessen geselecteerd. Uit incidentonderzoek blijkt dat de processen Centraal Registratie en Informatie Bureau (CRIB), Opvang en Verzorging en Voorlichting cruciaal zijn voor de rampenbestrijding. Daarom heeft de Inspectie OOV specifiek deze drie processen bekeken.

De taak van het GBT is in het besluit omschreven als 'het ondersteunen van de burgemeester bij de rampenbestrijding en de crisisbeheersing'. De taakomschrijving komt daarmee overeen met de omschrijving zoals deze werd gehanteerd vóór de komst van de nieuwe regelgeving. Het GBT kan een ramp of crisis in een breder verband aanpakken, bijvoorbeeld door het aanvragen van bijstand. Uit zowel de wet als de MvT wordt duidelijk dat het RBT is belast met de bestuurlijke coördinatie van het beleid en, met het oog op de uitvoering hiervan, de aansturing van de operationeel leider. De voorzitter van de veiligheidsregio besluit tot de te nemen maatregelen.

3.1.3 Bevindingen

Hoofdstructuur rampenbestrijdingsorganisatie

De in het besluit voorgeschreven hoofdstructuur is in grote lijnen herkenbaar in de veiligheidsregio's. Wel is sprake van regionale variaties op deze structuur. Uit het RADAR-onderzoek is naar voren gekomen dat de regionale meldkamer en een coördinerend CoPI doorgaans niet zijn opgenomen in de planvorming van de regio's, meer specifiek in de beschrijving van de hoofdstructuur. Daarnaast heeft de Inspectie OOV doorgaans geen team bevolkingszorg aangetroffen in de beschrijving van de hoofdstructuur.

Veel regio's hebben de ontwikkeling doorgemaakt naar een gecolokeerde meldkamer. De veiligheidsregio Zuid-Holland-Zuid heeft de beschikking over een geïntegreerde meldkamer. De noordelijke regio's Fryslân, Groningen en Drenthe zijn begonnen met de bouw van één gemeenschappelijke meldkamer. In de regio's Amsterdam-Amstelland en Zaanstreek-Waterland is nog sprake van gescheiden meldkamers. De verschillende meldkamerdisciplines zijn op meerdere locaties in de regio gehuisvest.

⁶⁴ Wet veiligheidsregio's, artikel 39 (aanvankelijk artikel 33).

Voor wat betreft het CoPI wordt in de regio Haaglanden op de incidentlocatie multidisciplinair sturing gegeven aan de rampenbestrijding door een coördinatieteam plaats incident (CTPI) en niet door een commando plaats incident (CoPI). Cruciaal in de gedachte van de nieuwe regelgeving is dat bij het voorgeschreven CoPI sprake is van ontkleurde eenhoofdige leiding door een leider CoPI, waarmee de besluitvaardigheid en slagkracht van een team ter plaatse aanmerkelijk toenemen. Een CTPI kent geen voorzitter. In een CTPI is sprake van collegiaal overleg tussen de diensten met besluitvorming op basis van consensus.

Een beschrijving van het team bevolkingszorg als onderdeel van de regionale hoofdstructuur is aangetroffen in een klein aantal veiligheidsregio's waaronder Zuidoost-Brabant en Noord-en Oost-Gelderland. Deze regio kent een constructie waarbij de taakuitvoering van het team bevolkingszorg gekoppeld aan het ROT plaatsvindt. Alle regio's kennen teams die de gemeentelijke rampenbestrijdingsprocessen uitvoeren, en hiermee enkele taken uitoefenen van een team bevolkingszorg zoals wordt bedoeld in het besluit. Deze teams hebben wisselende benamingen, zoals Gemeentelijk Actiecentrum, Gemeentelijk Managementteam of Hoofden Actiecentrum.

Uit de praktijktoetsen is gebleken dat de overgang van een GBT naar een RBT geen vanzelfsprekend proces is. Veelal blijft naast het RBT een (kernbezetting van) het GBT bestaan. In die situatie is de beslissingsverantwoordelijkheid niet altijd even duidelijk (geregeld). Hierdoor is het voorgekomen dat beslissingen soms dubbel of juist helemaal niet werden genomen.

Sommige veiligheidsregio's, waaronder Limburg-Zuid en Kennemerland, kennen niet de structuur van een GBT gevolgd door een RBT. Zij laten één beleidsteam als bestuurlijk coördinerend orgaan functioneren – los van het al dan niet gemeentegrensoverschrijdende karakter van een incident. Hiermee wijken ook deze regio's af van het besluit.

Samenstelling

Ondanks de overeenkomsten in de samenstelling wordt tegelijkertijd zichtbaar dat aanpassing van de oude werkwijze aan de nieuwe regelgeving veelal (nog) niet volledig is doorgevoerd. Vooral de inrichting van de organisatieonderdelen die randvoorwaardelijk zijn voor het proces informatiemanagement is achtergebleven. De betreffende onderdelen zijn niet voorzien van een informatiemanager.

Bij vijf veiligheidsregio's heeft de Inspectie OOV tijdens de praktijktoets een apart daarvoor aangewezen informatiemanager aangetroffen in het CoPI. Deze functionaris heeft een belangrijke rol in de structuur van het informatiemanagement. Daarom moet sprake zijn van een apart hiermee belaste informatiemanager en kan niet worden volstaan met een plotter of een functionaris met een dubbelfunctie. De overige in het besluit voorgeschreven functionarissen blijken vrijwel allemaal te zijn opgenomen in de regionale planvorming met betrekking tot de samenstelling van een CoPI. In een meerderheid van de waargenomen CoPI's is sprake van een voorzitter met een brandweerachtergrond. Bij het overgrote deel van de simulaties of praktijktoetsen (20 van de 25) is vastgesteld dat de voorzitter van het CoPI ook daadwerkelijk heeft gefunctioneerd als een 'ontkleurd leider' zoals in het besluit wordt bedoeld.

Bij de samenstelling van het ROT vallen twee zaken op. In ongeveer de helft van de veiligheidsregio's maakt een sectie bevolkingszorg deel uit van het ROT. Driekwart van de regio's kent geen sectie informatiemanagement in het ROT of deze sectie is onvolledig.

Daarnaast zijn incidenteel andere afwijkingen waargenomen in de samenstelling van het ROT. Zo ontbreekt in de regio Haaglanden een voorzitter ofwel de operationeel leider (OL).

Daardoor ontstaat een situatie waarbij besluitvorming op basis van consensus plaatsvindt en niet onder regie van een voorzitter.

De veiligheidsregio's Midden- en West-Brabant, Noord-Holland-Noord en Limburg-Zuid kenden tijdens de praktijktoets een team dat qua samenstelling overeenkwam met de in het besluit voorgeschreven samenstelling voor een team bevolkingszorg. Dit gebeurde echter niet onder de benaming van team bevolkingszorg, maar als gemeentelijk managementteam en onder aansturing van het GBT (in plaats van het ROT). In vrijwel alle regio's ontbreken in soortgelijke teams zowel een informatiemanager als een functionaris belast met de coördinatie van de voorlichting.

De aangetroffen samenstelling van het GBT komt tijdens het RADAR-onderzoek over het algemeen overeen met de bepalingen van het besluit.

Bij acht praktijktoetsen heeft de gesimuleerde ramp niet geleid tot opschaling tot en met het niveau van GRIP 4, waarbij een RBT actief wordt. Bij vier van de zeventien praktijktoetsen waarbij wel een RBT opkwam, waren niet alle betrokken burgemeesters aanwezig bij de overleggen. In die gevallen werd veelal een GBT in stand gehouden náást een RBT. Tussen de voorzitter van de veiligheidsregio en de betrokken burgemeester(s) vond in dergelijke gevallen wel (telefonische) afstemming plaats. Tijdens twee praktijktoetsen heeft een hoofdofficier van justitie deelgenomen aan het RBT. Indien in het scenario sprake was van een direct belang voor het waterschap, door bijvoorbeeld aantasting van het oppervlaktewater, is geen uitnodiging gedaan of maakte het doen van een dergelijke uitnodiging geen deel uit van de te hanteren werkwijze.

Taakuitvoering

Commando plaats incident

Om de taakuitvoering van het CoPI als geheel te kunnen beoordelen, heeft de Inspectie OOV tijdens de praktijktoetsen gericht geobserveerd op twee punten. In de eerste plaats betrof dit het sturen en coördineren van de operationele inzet. In de tweede plaats heeft de Inspectie onderzocht of er tijdens de gesimuleerde ramp sprake was van contact tussen het CoPI en het ROT. Hierbij is specifiek gekeken naar de invulling van de adviserende rol richting, met name, het ROT. Deze rol kent een directe verwantschap met het proces informatiemanagement.

De Inspectie OOV heeft vastgesteld dat het CoPI zich tijdens de praktijktoetsen heeft bezig gehouden met het sturen en coördineren van de operationele inzet. Het merendeel van de inspanningen binnen een CoPI was er primair op gericht tot beeldvorming te komen, een belangrijk en tijdrovend proces. De overleggen zijn voor het overgrote deel gericht op het uitwisselen van informatie over de situatie binnen en tussen de hulpverleningsdisciplines. Dit is noodzakelijk om te kunnen komen tot het sturen en coördineren van de operationele inzet.

Uit de praktijktoetsen blijkt voorts dat het koppelen van acties aan het verkregen beeld van de situatie in driekwart van de geobserveerde CoPI's achterwege blijft. De Inspectie OOV merkt hierbij op dat binnen een praktijktoets geen operationele bestrijdingseenheden opkomen die moeten worden aangestuurd. Hierdoor ontbreken vragen vanuit deze hoek met betrekking tot aansturing. Dit sluit echter niet uit dat een CoPI (proactief) gericht moet zijn op het formuleren van acties.

Voor de beschreven werkwijze van het CoPI zijn twee oorzaken aan te wijzen. Ten eerste wordt in voorkomende gevallen het proces van beeldvorming niet afgesloten met een gedeeld eindbeeld waarin de aan te pakken zaken helder worden geïdentificeerd dan wel geadresseerd.

In de gevallen waarin wél tot sturing en coördinatie is overgegaan, ondersteunt een zogenaamde standaardagenda het proces van beeldvorming en het formuleren van acties.

Een standaardagenda, waarvan een format landelijk beschikbaar is, draagt bij aan een vergaderstructuur waarbij men na beeldvorming komt tot het benoemen van knel- en beslispunten en daaruit voortkomende actiepunten.

Ten tweede lijkt in veel gevallen het belang van de plenaire overleggen niet voor alle CoPI-leden even duidelijk. De Inspectie heeft waargenomen dat deelnemers tijdens vergaderingen veelvuldig de voorkeur gaven aan bilaterale overleggen binnen de eigen discipline – al dan niet telefonisch – boven het multidisciplinaire CoPI-overleg. In sommige gevallen is waargenomen dat deelnemers prioriteit gaven aan monodisciplinair overleg en, zonder dit in het CoPI af te stemmen, de vergadering verlieten.

De Inspectie heeft geconstateerd dat tijdens 20 van de 25 praktijktoetsen contact is gelegd tussen het CoPI en het ROT. Deze contacten richtten zich voornamelijk op het overdragen van het beeld van de situatie ter plaatse aan het ROT. In slechts een kwart van de contacten is ook een daadwerkelijk advies gegeven. Deze adviezen varieerden van het evacueren van bevolking tot het inschakelen van de sirenes van het Waarschuwings- en Alarmeringssysteem.

Regionaal operationeel team

Bij de beoordeling van de taakuitvoering van het ROT heeft de Inspectie OOV tijdens de praktijktoetsen gericht geobserveerd op drie punten: ten eerste het sturen en coördineren van de rampenbestrijding, ten tweede de afstemming met andere betrokken partijen en ten derde de advisering van het GBT respectievelijk het RBT.

Net als bij het CoPI zijn ook de vergaderingen van het ROT primair gericht op beeldvorming. In ongeveer de helft van de waargenomen vergaderingen gebruikt het ROT een standaardagenda die het team dwingt om vanuit beeldvorming via een knelpuntanalyse te komen tot het benoemen van acties. In eenzelfde mate is sprake van sturing en coördinatie op de rampenbestrijding. Eveneens wordt in een deel van de vergaderingen meer prioriteit gegeven aan monodisciplinaire contacten dan aan deelname aan het multidisciplinaire overleg. Hierbij moet echter wel worden opgemerkt dat dit in aanzienlijk mindere mate gebeurde dan bij de CoPI-overleggen.

De invulling van de functie van OL, als voorzitter van het ROT, gebeurde bij vrijwel alle praktijktoetsen op een ontkleurde manier.

Aan een groot aantal scenario's van de praktijktoets namen ook andere partijen deel dan de regionale hulpverleningsdiensten. Het ging dan om organisaties als de Koninklijke Luchtmacht, de Koninklijke Marechaussee, Rijkswaterstaat en de bedrijfshulpverleningsorganisatie van enkele vakantieparken. Hierdoor is het mogelijk een uitspraak te doen over de mate waarin het ROT deze partijen heeft betrokken bij de afstemming over de rampenbestrijding. In nagenoeg alle gevallen waarin sprake was van een externe partij heeft deze deelgenomen aan hetzij de vergaderingen van het CoPI of het ROT, en in enkele gevallen van beide.

Vrijwel alle veiligheidsregio's hanteren een werkwijze waarbij de OL periodiek de stand van zaken toelicht in het GBT of het RBT. In de veiligheidsregio's Drenthe en Zuid-Limburg heeft niet de OL maar de regionaal commandant brandweer opgetreden als liaison voor het RBT. Hoewel dit niet in overeenstemming is met de Wet veiligheidsregio's, heeft deze werkwijze als voordeel dat de continuïteit van de aansturing van het ROT is gewaarborgd.

Tijdens de praktijktoetsen is onderzocht of het ROT adviezen heeft uitgebracht aan het GBT of het RBT. Hieruit komt naar voren dat ook de contacten tussen het ROT en het GBT/RBT vooral bestaan uit beeldvorming. In veruit de meeste gevallen (21 van de 25 regio's) geeft de OL informatie over zijn beeld van de situatie in termen van aard en omvang van het incident, slachtofferaantallen, aard van de verwondingen en van de ondernomen acties van de hulpverleningsdiensten. Veelal wordt de laatste situatierapportage van het ROT besproken.

Adviezen blijken veelal toegespitst op acties die het GBT of RBT moet accorderen omdat het ROT hiervoor geen bevoegdheid heeft. Hierbij valt te denken aan het inschakelen van de sirenes van het Waarschuwings- en Alarmeringssysteem.

Het uit eigen beweging adviseren van een beleidsteam, waarbij het ROT proactief – en niet in reactie op een vraag – een advies formuleerde, is tijdens de praktijktoetsen nauwelijks aangetroffen. Bij een klein aantal praktijktoetsen heeft de OL in reactie op vragen vanuit het GBT of RBT adviezen uitgebracht. Deze hadden vooral betrekking op de evacuatie van gebieden.

Team bevolkingszorg

In het RADAR-toetsingskader is de taakinvulling van het team bevolkingszorg geoperationaliseerd naar een tweetal onderzoekspunten. In de eerste plaats is nagegaan of de processen CRIB, Opvang en Verzorging en Voorlichting tijdens de praktijktoets daadwerkelijke worden opgestart, en daarnaast of vanuit deze processen ook sprake is van advisering van het ROT.

Er is al opgemerkt dat het team bevolkingszorg als voorgeschreven onderdeel van de regionale hoofdstructuur van de rampenbestrijding – met alle taken, dan wel de plaats, volgens de bepalingen het besluit – in vrijwel geen enkele veiligheidsregio is aangetroffen. Wel kennen alle regio's teams die de gemeentelijke rampenbestrijdingsprocessen vormgeven, maar zij hanteren hiervoor doorgaans andere benamingen. Daarom heeft het RADAR-onderzoek zich gericht op de vraag of vanuit de bestaande organisatieonderdelen niettemin sprake is van invulling van de taken van het besluit.

Bijna alle veiligheidsregio's hebben de processen CRIB, Opvang en Verzorging en Voorlichting opgestart. Daar staat tegenover dat in slechts vijf regio's advies is gegeven aan het ROT. Dit laat zich verklaren doordat deze teams volgens de traditionele weg advies geven aan het GBT en niet aan het ROT.

Voorts toont het onderzoek aan dat inmiddels sprake is van een ontwikkeling naar een meer regionale benadering. Zo heeft bijvoorbeeld de regio Amsterdam-Amstelland alle gemeentelijke processen regionaal georganiseerd. Ook zijn er varianten aangetroffen waarbij één of meer gemeentelijke rampenbestrijdingsprocessen zijn ondergebracht in een regionale pool.

Beleidsteam

Op een vergelijkbare wijze als bij de overige onderdelen van de hoofdstructuur is onderzocht in hoeverre het GBT, via beeldvorming en knelpuntanalyse, is gekomen tot het geven van adviezen aan de burgemeester en het uitzetten van taken en acties naar het ROT.

Uit de praktijktoetsen is gebleken dat het ondersteunen en adviseren van de burgemeester in ruime mate plaatsvindt. Het benoemen van de knelpunten en het uitzetten van acties blijken in sterke mate te zijn opgehangen aan de persoon van de burgemeester. Vanuit zijn positie als opperbevelhebber bij de bestrijding van rampen en crises is dit ook verklaarbaar.

In het RBT heeft de voorzitter van de veiligheidsregio zonder uitzondering de besluitvorming voor zijn rekening genomen. Besluitvorming vond plaats op basis van consensus tussen de leden van het RBT.

3.1.5 Analyse

Hoofdstructuur rampenbestrijdingsorganisatie

Met de implementatie van de GRIP-systematiek voldoen de regio's op hoofdlijnen aan de eisen die aan de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie worden gesteld. In enkele gevallen zijn echter regionale variaties waargenomen die niet overeenkomen met de nieuwe regelgeving. Een aantal afwijkingen geldt voor veel of zelfs alle regio's. Zo is in de regionale inrichting van de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie doorgaans niet voorzien in een coördinerend CoPI. Veelal beleggen regio's deze taak bij het ROT of zij stellen hiervoor ad hoc een oplossing te vinden.

Daarnaast zijn de regionale meldkamer en het team bevolkingszorg vaak niet beschreven als onderdeel van de hoofdstructuur. In twee regio's is sprake van gescheiden meldkamers die zich op verschillende locaties in de regio bevinden. Met het niet beschikken over een gecoloeerde meldkamer stuit men al snel in praktische zin op de uitvoerbaarheid van de eisen van het besluit. Zo is (onmiddellijke) eenhoofdige leiding niet te realiseren. Ook het gezamenlijk samenstellen binnen vijf minuten van een multidisciplinair incidentbeeld blijkt moeilijk.

Het team bevolkingszorg is nog een relatief nieuw verschijnsel in de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie. Veelal is nog sprake van de 'oude' werkwijze met een gemeentelijk actiecentrum (of soortelijke onderdeel) dat onder leiding staat van het beleidsteam. Met de invoering van het team bevolkingszorg – onder aansturing van het ROT – wordt beoogd dat de gemeentelijke processen tijdens de rampenbestrijding een integraal onderdeel uitmaken van de totale rampenbestrijdingsorganisatie.

Hoewel de regio's bekend zijn met de onderdelen GBT en RBT in de hoofdstructuur, blijkt de overgang van een gemeentelijk naar een regionaal beleidsteam in de praktijk nog geen natuurlijk proces. Hierdoor ontstaat de situatie waarin niet altijd even duidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk of bevoegd is. Dit heeft negatieve gevolgen voor de slagkracht van de organisatie. Zo worden acties niet, dubbel of tegenstrijdig uitgezet.

Samenstelling

De onderdelen van de hoofdstructuur van de rampenbestrijding zijn overwegend nog niet in overeenstemming met het Besluit veiligheidsregio's samengesteld. Bij een meerderheid van de veiligheidsregio's ontbreekt in de voorgeschreven onderdelen – CoPI, ROT en team bevolkingszorg – een informatiemanager en/of een sectie informatiemanagement. Gezien de zwaarte van de functie van informatiemanager kan deze rol niet worden overgenomen door een plotter, notulist, secretaris of een functionaris met een dubbelfunctie. Het niet hebben van een informatiemanager leidt ertoe dat er niet altijd sprake is van een sluitende informatiestructuur. De knooppunten waarlangs informatiestromen dienen te verlopen, ontbreken hierdoor⁶⁵.

Het GBT blijft bij opschaling naar GRIP 4 veelal bestaan en functioneren naast het RBT. In voorkomende gevallen blijven burgemeesters van de betrokken gemeente(n) in hun eigen beleidsteam actief. Als de bij het incident betrokken burgemeesters in het eigen GBT blijven – en derhalve hun rol niet overdragen aan bijvoorbeeld een loco-burgemeester - kunnen zij niet, conform het besluit, plaatsnemen in het RBT.

Taakuitvoering

De praktijktoetsen tonen aan dat niet alle leden van een CoPI of ROT een gedeeld beeld hebben van de functie van een multidisciplinair plenair overleg. Multidisciplinair afgestemde doelen moeten

⁶⁵ De informatiemanager is onder meer verantwoordelijk voor het samenstellen van een compleet, actueel en multidisciplinair beeld van het incident en voor de verspreiding daarvan onder alle deelnemers van de hoofdstructuur.

namelijk worden omgezet in monodisciplinaire acties. Het benoemen van deze doelen blijkt echter nog geen automatisme. Acties worden daarmee vaak vanuit een monodisciplinair doel ingegeven. Het benoemen en adresseren van deze monodisciplinaire acties vindt doorgaans niet binnen het plenaire overleg, maar gebeurt vaker op basis van eigen inzichten door de betrokken functionarissen van brandweer, politie en GHOR na afloop van het plenaire overleg.

Het ontbreken van een compleet, actueel multidisciplinair beeld van het incident, leidt ertoe dat onderdelen hun adviserende taak richting andere onderdelen onvoldoende kunnen uitoefenen. Zo heeft het CoPI een adviserende taak richting het ROT en heeft het ROT deze taak richting het beleidsteam. Contacten tussen de onderdelen bleken echter vooral gericht op het overbrengen van beelden. Vanuit het ROT werd daarnaast aan het beleidsteam toestemming gevraagd voor de uitvoering van bepaalde acties, zoals het activeren van de sirenes. Het concreet formuleren van scenario's en keuzemogelijkheden voor het betreffende onderdeel is minder aan de orde. Het gemeentelijke proces blijkt daarbij nog niet altijd voldoende in de operationele organisatie opgenomen. De adviserende taak van het team bevolkingszorg (of vergelijkbare organisatie) richting het ROT is maar in een beperkt aantal regio's vormgegeven. Over het algemeen kan worden gesteld dat tijdens de praktijktoetsen de taakuitoefening van het GBT een ruime voldoende verdient.

3.1.5 Monitoring

De besturen van de veiligheidsregio's spreken, over het algemeen, hun bereidheid uit om de rampenbestrijdings- en crisisbeheersingsorganisatie in overeenstemming te brengen met de in de Wet veiligheidsregio's beschreven inrichtingseisen. Het RADAR-onderzoek laat zien dat de afwijkingen met de voorgeschreven inrichting zich op dit moment op drie punten concentreren:

- een coördinerend onderdeel bij meerdere CoPI's;
- het team bevolkingszorg;
- informatiemanagers in benoemde onderdelen.

Uit het monitoringtraject komt een wisselend beeld naar voren voor wat betreft de vorderingen die de regio's maken. Een aanzienlijk aantal veiligheidsregio's bevindt zich momenteel nog in de fase van besluitvorming. Zij denken na over de wijze waarop en de termijn waarbinnen de gewenste aanpassingen moeten plaatsvinden. Wanneer sprake is van een besluit kan men de Inspectie OOV vaak niet voorzien van documenten die dit onderbouwen. Zo blijkt vooral het voornemen van de regio's om het team bevolkingszorg – in de voorgeschreven positie en samenstelling – op te nemen in de rampenbestrijdingsorganisatie, niet voldoende te kunnen worden onderbouwd.

Daarnaast wordt het opnemen van informatiemanagers in het CoPI en het ROT gekoppeld aan het invoeringstraject van een netcentrisch informatiesysteem. Een klein aantal van de veiligheidsregio's maakt hierbij echter een voorbehoud of men het systeem ook daadwerkelijk zal afnemen. De invoering van informatiemanagers is daarmee afhankelijk van de uitkomst van deze beslissing.

Ten slotte blijkt een gering aantal veiligheidsregio's niet voornemens om op onderdelen de rampenbestrijdings- en crisisbeheersingsorganisatie in overeenstemming te brengen met de bepalingen uit het besluit. Zo heeft een zestal veiligheidsregio's niet het voornemen om te voorzien in een coördinerend CoPI. Enkele regio's geven verder aan dat de eigen organisatie bewezen heeft tijdens een ramp of crisis effectief te kunnen functioneren. Wijziging van de eigen organisatie zou daarmee volgens deze regio's op bepaalde onderdelen geen toegevoegde waarde hebben.

Begin 2010 hebben daarmee niet alle regio's de rampenbestrijdingsorganisatie ingericht volgens alle eisen die in het besluit worden gesteld.

3.2 Alarmering

3.2.1 Algemeen

Het doel van het proces alarmering is om eenheden en teams die zijn belast zijn 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 operationele hoofdstructuur van de rampenbestrijding (ofwel de meldkamer, het CoPI en het ROT) vormt een keten. Wanneer op basis van de GRIP-regeling is voldaan aan de criteria voor grootschalige coördinatie moet deze keten als één geheel optreden. Dit betekent dat de onderdelen gelijktijdig gealarmeerd dienen te worden. Tijdigheid is hierbij van het grootste belang. In het besluit is snelheid dan ook het uitgangspunt geweest in de bepalingen die betrekking hebben op de alarmering bij rampen en crises.

Alarmering dient direct en in de basis van de organisatie plaats te vinden bij de regionale meldkamer. Het is daarbij, volgens de Memorie van Toelichting, van belang dat de meldkamer in die gevallen waarin sprake is van mogelijk grote aantallen slachtoffers of grote materiële schade direct – dus zonder tussenkomst van derden – de operationele hoofdstructuur alarmeert.

Omdat tijd een bepalende factor bij de alarmering is, benoemt het besluit verschillende prestaties die de meldkamer binnen een genormeerde tijd moet leveren. Het gaat hier dan om het tijdig alarmeren van de benodigde functionarissen en het opstellen van een zo compleet mogelijk beschrijving van het incident.

Een ramp of crisis trekt een grote wissel op de capaciteit van een meldkamer. Overige (spoedeisende) hulpaanvragen dienen echter ook adequaat te worden afgehandeld. Het bestuur van de veiligheidsregio moet bepalen op welke wijze dit gebeurt.

3.2.2 Norm

Beschrijving criteria alarmering meldkamer

Regio's hebben ieder een eigen risicoprofiel. Het is daarom niet goed mogelijk om landelijk uniforme criteria vast te stellen voor situaties waarin de meldkamer tot grootschalige alarmering kan overgaan. In het besluit wordt de verantwoordelijkheid hiervoor daarom bij de regio's zelf belegd. In het RADAR-onderzoek is gekeken of een regio in een – bestuurlijk vastgesteld – document dergelijke criteria heeft beschreven, en of de meldkamer expliciet de bevoegdheid heeft gekregen om zelfstandig op te schalen.

Eenhoofdige leiding meldkamer

Wanneer zich een ramp of crisis voordoet, moet een regionale meldkamer de normale dagelijkse werkwijze flink wijzigen. Het besluit stelt dat, wanneer is voldaan aan de criteria voor grootschalige alarmering, de meldkamer onmiddellijk eenhoofdig wordt aangestuurd. De eenhoofdige leiding is gericht op de operationele aansturing van het meldkamerproces en op het terrein van informatiemanagement voor het tot stand brengen, uitwisselen en bewaken van het incidentbeeld. Binnen de regionale meldkamers werken de drie hulpverleningsdiensten samen. De eenhoofdige leiding dient zich dan ook volledig uit te strekken over alle disciplines. Deze functionaris moet daarbij in de positie zijn dat hij of zij beslissingen kan nemen wanneer sprake is van tegenstrijdige belangen tussen de drie diensten. Ook het stellen van prioriteiten, het doorhakken van knopen en het kunnen afdwingen dat de prioriteiten worden gevolgd, behoren tot de taakin-vulling.

Het besluit gaat uit van een eenhoofdige leiding die direct aanwezig is wanneer zich een grootschalig incident, ramp of crisis voordoet. Dit betekent dat de functie ingebed moet zijn in de staande organisatie. Tijdens het RADAR-onderzoek heeft de Inspectie OOV als uitgangspunt genomen dat een functie bij aanvang van de praktijktoets ingevuld dient te worden.

Het gaat dus niet direct om een speciaal hiervoor aanwezige functionaris. Zo kan de functie van eenhoofdige leiding, in afwachting van de opkomst van hiervoor vrijgemaakte leiding, tijdelijk zijn ondergebracht bij een (senior) centralist of zaalchef op de meldkamer.

Tijdige alarmering

In het besluit 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. Het betreft hier zowel de alarmering van de operationele hoofdstructuur als het informeren van de betrokken bestuurder(s). Zij zijn immers belast met het opperbevel. Zij moeten op de hoogte zijn van een dergelijk incident zodat kan worden beoordeeld of verdere opschaling noodzakelijk is. In dat geval kan een GBT of een RBT bijeen worden geroepen.

Compleet incidentbeeld binnen vijf minuten

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 beschrijving dient vervolgens ter beschikking te worden gesteld aan de andere onderdelen van de hoofdstructuur, andere functionarissen en eenheden. Daarom moet er sprake zijn van een multidisciplinair (voorlopig) eigen meldkamerbeeld. Er kan niet worden volstaan met drie afzonderlijke beelden van de betrokken hulpverleningsdisciplines. Daarnaast dient het overzicht tastbaar te zijn. Met andere woorden, het kan zich niet 'in het hoofd' van de verschillende centralisten of van de eenhoofdige leiding bevinden. Het eigen beeld dient te zijn opgesteld vanuit het perspectief van de ontvanger. Het moet voorzien in de informatiebehoefte van de andere onderdelen van de hoofdstructuur. Dit onderwerp heeft een grote relatie met het proces informatiemanagement.

Afhandeling overige meldingen

In de paragraaf Alarmering van het besluit is de bepaling opgenomen dat het bestuur van de veiligheidsregio in overeenstemming met het regionaal college bepaalt op welke wijze overige meldingen worden afgehandeld⁶⁶.

3.2.3 Bevindingen

Beschrijving criteria alarmering meldkamer

In vier veiligheidsregio's heeft de Inspectie OOV door het bestuur van de veiligheidsregio vastgestelde documenten aangetroffen waarin de criteria voor opschaling en voor het afhandelen van overige meldingen zijn benoemd.

Bij de veiligheidsregio's waar een regionaal document ontbrak, is onderzocht of de meldkamer op een andere manier zelfstandig het moment van grootschalig alarmeren kan bepalen. Hieruit komt naar voren dat twaalf regionale meldkamers de bevoegdheid hebben om tot en met het niveau van GRIP 1 op te schalen. Deze bevoegdheid is in verschillende soorten documenten aangetroffen. Deze variëren van een door een hoofd meldkamer eigenstandig opgestelde werkafspraken tot aan een door de gemeenschappelijke diensthoofden vastgestelde mandatering.

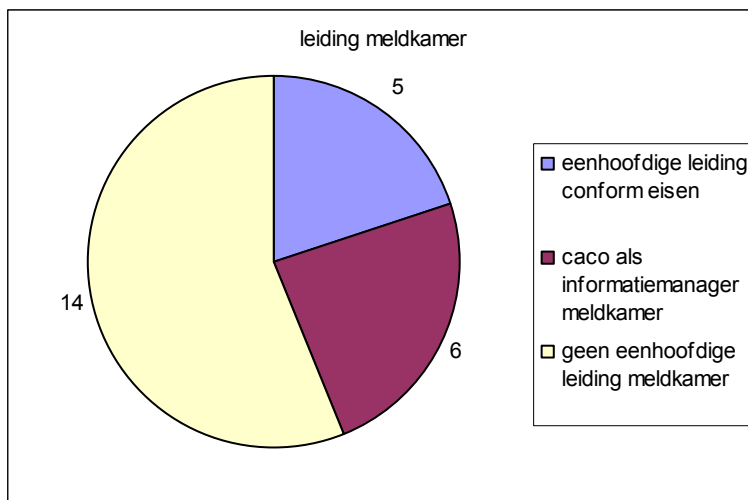
⁶⁶ Artikel 2.2.2, lid 2, van het besluit.

Eenhoofdige leiding meldkamer

Het RADAR-onderzoek toont aan dat de veiligheidsregio's het begrip 'eenhoofdige leiding' verschillend interpreteren. Bij vijf regionale meldkamers is, in overeenstemming met de bepalingen van het besluit, een voorziening voor onmiddellijke eenhoofdige leiding aangetroffen.

In deze gevallen was sprake van eenhoofdige leiding, waarbij ook prioriteiten werden gesteld en beslissingen werden genomen.

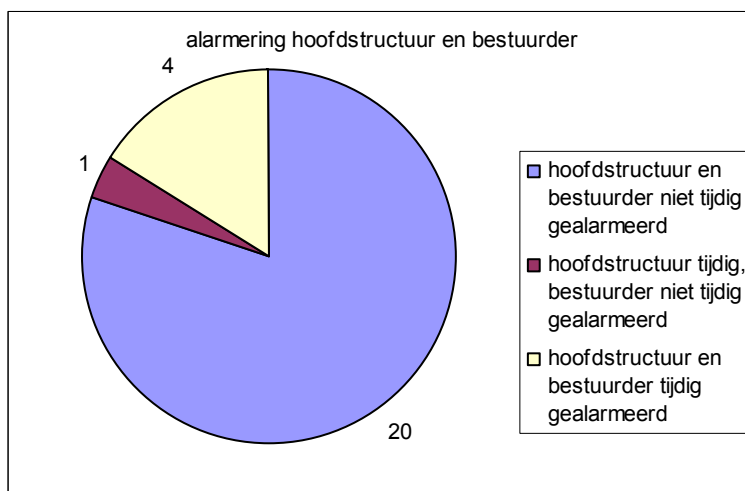
Daarnaast is bij zes regionale meldkamers voorzien in een of meer zogenoemde calamiteitencoördinatoren (CaCo's). Deze functionaris heeft echter geen mandaat voor het operationeel aansturen van álle meldkamerdisciplines. De rol van de eenhoofdige leiding is volgens deze regio's beperkt tot die van informatiemanager. Hiermee is deze functie volgens deze regio's uitontwikkeld.



Tijdige alarmering

In elke veiligheidsregio is een ADR-simulatie of een RADAR-praktijktoets gehouden. De Inspectie OOV heeft alle toetsen op uniforme wijze gestart. Een callcenter belde gesimuleerde meldingen door aan de centralisten van de meldkamer. Hierdoor werden zij vanaf het begin geïnformeerd over een incident met een groot aantal slachtoffers en veel materiële schade. Het doel hiervan was om de betrokken meldkamers onmiddellijk duidelijk te maken dat, bij afwezigheid van vooraf geformuleerde criteria, sprake was van een situatie waarbij direct grootschalig alarmeren moest worden overwogen.

Bij vier praktijktoetsen bleek de meldkamer in staat om binnen de normtijd zowel de alarmering van de operationele hoofdstructuur als het informeren van de betrokken bestuurder te realiseren. Daarnaast heeft één andere regionale meldkamer tijdig de hoofdstructuur gealarmeerd, maar niet de betrokken bestuurder. Overschrijdingen van de gestelde normtijd voor alarmering variëren van vier minuten tot ruim dertig minuten.



De wijze waarop de meldkamers de alarmering uitvoeren, is zeer verschillend. Eén uniform systeem waarlangs regionaal álle functionarissen die noodzakelijk zijn voor de bemensing van de operationele hoofdstructuur gelijktijdig worden gealarmeerd, is in beperkte mate aangetroffen. Disciplines alarmeren doorgaans met behulp van eigen systemen.

De discipline brandweer maakt overwegend gebruik van een geautomatiseerde wijze van alarmeren. In veel gevallen is hiervoor een zogenaamde alarmeringscomputer – de communicator – gebruikt. De taak om de verantwoordelijke bestuurder te alarmeren, is dikwijls bij de brandweer belegd.

De discipline politie kent een landelijk model van (getrapte) alarmering. Hierbij neemt de meldkamer contact op met een medewerker van het Bureau Conflict- en Crisisbeheersing (CCB), waarna deze telefonisch de leden van de SGBO⁶⁷ op de hoogte brengt. Een andere aangetroffen werkwijze is dat de algemeen commandant SGBO na alarmering door de medewerker van het Bureau CCB een deel van de alarmering van de overige leden van de staf voor zijn rekening neemt.

De meldkamerdiscipline voor de ambulancezorg kent geen landelijk uniforme wijze van alarmeren. Naast het telefonisch alarmeren is waargenomen dat dit geautomatiseerd plaatsvond. Hierbij werd in een klein aantal gevallen gebruik gemaakt van dezelfde alarmeringscomputer als de brandweer. Daarnaast werden ook eigen (in eigen beheer ontwikkelde of aangepaste) systemen en applicaties gebruikt.

Het gebruik van een alarmeringscomputer is tijdens de praktijktoetsen regelmatig gepaard gegaan met problemen. Dit heeft niet alleen onvolledige, maar ook onjuiste alarmering tot gevolg gehad. Bewaking van het alarmeringsproces blijkt in geen enkele veiligheidsregio specifiek bij de eenhoofdige leiding of een andere functionaris op de meldkamer ondergebracht. Storingen in de alarmering worden pas laat geconstateerd. Dit heeft tot gevolg gehad dat functionarissen niet zijn gealarmeerd en dus ook niet zijn opgekomen.

Compleet incidentbeeld binnen vijf minuten

Het scenario van de praktijktoetsen stelt de regionale meldkamers in staat om binnen vijf minuten tot een beeld van de situatie te komen. Uit de meldingen die het callcenter gedurende de eerste vijf minuten van de praktijktoets doorgeeft, vallen de aard, de omvang en de locatie van de gesimuleerde ramp af te leiden. Daarnaast bevatten de meldingen ook informatie over slachtofferaantallen en aard van de verwondingen.

De praktijktoetsen laten zien dat het kunnen verkrijgen van een eigen beeld op meldkamerniveau alleen mogelijk is wanneer de betrokken meldkamerdisciplines gezamenlijk, dus multidisciplinair, samenwerken.

Tijdens de praktijktoetsen zijn drie regionale meldkamers in staat om tijdig (binnen vijf minuten) een zo volledig mogelijk beeld te formuleren. Deze meldkamers konden binnen de gegeven tijd de informatie over aard, omvang en locatie van ramp, alsmede de gegeven aantallen slachtoffers en de aard van de verwondingen juist reproduceren. Dit beeld zou als informatie kunnen dienen voor de overige onderdelen van de hoofdstructuur.

Daarnaast zijn vijf meldkamers in staat om tijdig een beeld aan te leveren. In deze beelden zijn de aantallen slachtoffers en de aard van de verwondingen echter niet juist weergegeven.

⁶⁷ Staf Grootschalig en Bijzonder Optreden, de stafsectie politie binnen het ROT.

Het beeld wordt gevormd door gegevens die in het meldkamersysteem zijn ingevoerd. In het meldkamersysteem wordt op verschillende plekken informatie over het incident ingevoerd. Het is van belang om deze gegevens samen te voegen zodat er een compleet beeld op een plek in het systeem is. Bij de praktijktoetsen blijkt dat het samenvoegen niet altijd zonder problemen verliep, waardoor niet altijd een compleet beeld voorhanden was.

Afhandeling overige meldingen

De veiligheidsregio's beschikken geen van alle over door het bestuur van een veiligheidsregio vastgestelde documenten waarin is beschreven hoe om te gaan met andere spoedeisende meldingen. Het merendeel van de meldkamers kent echter wel een werkwijze waarbij de meldingen en de afhandeling van de ramp of crisis fysiek worden gescheiden van de meldkamer. Hiervoor wordt een aparte meldtafel ingericht of een aparte ruimte in gebruik genomen. Tijdens meer dan de helft van de praktijktoetsen is gebruik gemaakt van deze voorziening. De overgang verloopt echter niet altijd even efficiënt.

Zeven meldkamers geven aan dat zij werkafspraken hebben gemaakt met buurregio's en met de meldkamer van het Korps landelijke politiediensten (het KLPD). Volgens deze afspraken wordt de 112-telefonie bij een calamiteit door hen overgenomen.

Een nadere uitwerking van hoe dit zou kunnen leiden tot inzet van eenheden op deze spoedeisende meldingen en hoe daarbij informatie-uitwisseling met de eigen regionale meldkamer in de vorm van periodieke terugkoppeling zou plaatsvinden, ontbreekt echter.

3.2.4 Analyse

Op het gebied van alarmering blijkt dat de meeste regio's niet beschikken over door het regionaal bestuur vastgestelde criteria op basis waarvan de regionale meldkamer eigenstandig kan overgaan tot direct grootschalig alarmeren. Wel hebben regio's in hun planvorming (en meldkamersysteem) aan bepaalde incidenttypen automatisch een GRIP-niveau gekoppeld waarmee alarmering van benodigde functionarissen zonder tussenkomst van een leidinggevende kan plaatsvinden.

In de andere gevallen is overleg nodig met leidinggevendens voordat kan worden opgeschaald en gealarmeerd. Het alarmeren van functionarissen met tussenkomst van leidinggevendens leidt ertoe dat er kostbare tijd verloren gaat.

Daarnaast heeft geen enkele regio een door het regionaal bestuur, in overeenstemming met het regionaal college, vastgestelde werkwijze hoe ten tijde van een ramp of crisis omgegaan moet worden met andere spoedeisende meldingen.

Als het gaat om de operationele prestaties van de meldkamer blijkt dat bij de meerderheid van de regionale meldkamers een voorziening voor onmiddellijke eenhoofdige leiding bij een ramp of crisis nog niet is geïmplementeerd. Wel kennen steeds meer regio's een zogenoemde calamiteitencoördinator, maar deze is veelal niet direct en 24-uur per dag aanwezig of heeft niet de bevoegdheid om de verschillende disciplines aan te sturen.

Het ontbreken van eenhoofdige leiding vormt een groot afbreukrisico in het alarmeringsproces. Een belangrijke taak van deze functionaris is namelijk het bewaken van het alarmeringsproces. Alarmering door de regionale meldkamer vindt veelal nog niet binnen de voorgeschreven tijd plaats. Hiervoor zijn diverse oorzaken aan te wijzen, waaronder het niet goed functioneren van de automatische alarmering. Dit komt soms door technische problemen dan weer door onbekendheid met het systeem.

Het bewaken of de alarmering heeft plaatsgevonden en/of het controleren of de gealarmeerde functionarissen ook daadwerkelijk opkomen, is bij geen enkele regionale meldkamer als taak benoemd. Hierdoor wordt het ontbreken van sleutelfunctionarissen pas zichtbaar op de opkomstlocatie.

Alarmering gebeurt in toenemende mate geautomatiseerd. Hoewel uit het oogpunt van snelheid en efficiëntie de voorkeur uitgaat naar het geautomatiseerd alarmeren, past hierbij een kanttekening. Het gebruik van een alarmeringscomputer gaat regelmatig gepaard met problemen. Hierdoor vindt niet alleen onvolledige, maar ook onjuiste alarmering plaats. Dit maakt het bewaken van het alarmeringsproces cruciaal. Dit is een taak die onder de verantwoordelijkheid van de eenhoofdige leiding van de meldkamer valt. In geen enkele veiligheidsregio is deze taak specifiek bij deze of een andere functionaris op de meldkamer ondergebracht.

Ook bij het samenstellen van een meldkamerbeeld speelt de eenhoofdige leiding een belangrijke rol. De in het besluit opgenomen taak van de meldkamer om binnen vijf minuten een totaalbeeld te kunnen geven van de ramp of crisis blijkt nog niet breed geïmplementeerd. Gegevens worden in de meldkamer opgeslagen in incidenten die in GMS zijn aangemaakt. Om een compleet beeld te krijgen, dienen alle in GMS aangemaakte incidenten samengevoegd te worden. Dit bleek tijdens praktijktoetsen niet altijd zonder problemen te verlopen. Om een overzichtelijk beeld te krijgen dienen de kerngegevens uit het systeem te worden gedestilleerd. De eenhoofdige leiding moet hierin een belangrijke rol spelen.

3.2.5 Monitoring

Op het gebied van alarmering ligt het zwaartepunt van de knelpunten bij het ontbreken van criteria voor situaties waarin de meldkamer tot grootschalige alarmering kan overgaan, het niet beschikbaar zijn van eenhoofdige leiding op de meldkamer en het niet tijdig in gang zetten van de alarmering. Daarnaast blijkt het op het terrein van informatiemanagement een lastige opgave om binnen vijf minuten een beschrijving van het incident te kunnen geven.

Beschrijving criteria alarmering meldkamer

Het monitoringtraject toont aan dat een groot deel van de veiligheidsregio's het aandachtspunt van het benoemen van criteria waarbij de regionale meldkamer direct grootschalig kan alarmeren, heeft opgepakt. Veelal bevinden deze regio's zich eind 2009 in de fase van formele afronding. Vaststelling van de criteria door het regionaal bestuur zal volgens de meeste regio's begin 2010 plaatsvinden. Een aantal regio's heeft gekozen voor een andere oplossing. Hierbij moet worden gedacht aan het onderbrengen van dit punt in een specifiek rampenbestrijdingsplan, of aan een opschaling die zich beperkt tot het niveau van GRIP 1. Beide oplossingen zijn niet in overeenstemming met het besluit. Tenslotte kiest een beperkt aantal regio's ervoor om de meldkamer geen bevoegdheid tot direct grootschalig alarmeren te geven. Zo stelt een enkele regio namelijk dat hiervoor centralisten specifiek opgeleid moeten worden en dat deze investeringen niet opwegen tegen de tijdswinst die geboekt kan worden.

Eenhoofdige leiding meldkamer

Het besluit schrijft eenhoofdige leiding van de meldkamer voor vanaf het moment dat is vastgesteld dat is voldaan aan de criteria voor direct grootschalige alarmering. De functie van calamiteitencoördinator komt in regionale meldkamers vaker voor. Tijdens de praktijktoetsen is bij een aantal regionale meldkamers een functionaris belast met de coördinatie tussen de verschillende disciplines. De invulling hiervan verschilt echter sterk.

Bij het merendeel van deze situaties zijn de werkzaamheden van deze functionaris tot nu toe echter toegespitst op de rol van informatiemanager en in mindere mate op die van leidinggevende voor de drie meldkameronderdelen.

Verschillende regio's geven aan dat zij de functie van calamiteitencoördinator zullen gaan invullen als een piketfunctie. Hiermee kan niet worden voldaan aan het direct beschikbaar zijn van deze coördinator vanaf het moment dat duidelijk is dat aan de criteria voor grootschalig alarmeren is voldaan. Een aantal regio's onderkent dit en werkt aan een overbruggingsfunctie waarbij de coördinatie, in de tijd tussen alarmering en opkomst van de coördinator, door een aanwezige meldkamerfunctionaris wordt ingevuld. Een aantal meldkamers vult de coördinatiefunctie per discipline in. Zo wordt de operationele leiding vanuit een driemanschap ingevuld. Bij een groot aantal regio's wordt daarmee, begin 2010, niet voldaan aan de eis van eenhoofdige leiding op de meldkamer, zoals bedoeld in het besluit.

Tijdige alarmering

Tijdens het monitoringtraject onderkent een aantal veiligheidsregio's dat tijdige alarmering een verband heeft met het tijdig delen van de informatie tussen de verschillende meldkamerdisciplines en dus met het proces informatiemanagement. Deze regio's hebben dan ook maatregelen genomen, bijvoorbeeld door de multidisciplinaire alarmering te protocolleren binnen de werkprocessen van de meldkamer. Ook hebben sommige regio's ervoor gekozen om de verantwoordelijkheid voor een tijdige alarmering en voor de daadwerkelijke opkomst van de functionarissen onder te brengen bij de werkzaamheden van de calamiteitencoördinator.

De praktijktoetsen zijn een momentopname geweest van de operationele prestaties van onder andere de regionale meldkamers. In hun reactie hebben enkele veiligheidsregio's aangegeven van mening te zijn dat het niet behalen van de gestelde tijdsnorm (twee minuten) een ongelukkige uitzondering is geweest. Een aantal van hen heeft dit kunnen staven door de Inspectie OOV te voorzien van gegevens van daadwerkelijke inzetten waaruit bleek dat de alarmering daarbij wél tijdig heeft plaatsgevonden.

Compleet incidentbeeld binnen vijf minuten

Ten tijde van de praktijktoetsen zijn vier meldkamers in staat om binnen de gestelde tijd een zo volledig mogelijke incidentbeeld te geven. Regio's geven aan in dit kader een verband te zien met het proces informatiemanagement; het opstellen van de beschrijving moet een verantwoordelijkheid zijn van de calamiteitencoördinator.

Regio's geven aan dat met de invoering van een netcentrisch systeem de meldkamers goed in staat zullen zijn om tijdig een complete beschrijving van het incident te maken. Omdat de netcentrische werkwijze nog niet is doorgevoerd, heeft de Inspectie OOV niet kunnen vaststellen of de door de veiligheidsregio's voorgestelde oplossing ook daadwerkelijk leidt tot het leveren van de gevraagde prestatie.

3.3 Opschaling

3.3.1 Algemeen

Het doel van het proces opschaling is om tijdig de juiste hoeveelheid mensen en middelen, in de juiste samenstelling, op de juiste locatie beschikbaar te hebben voor de rampenbestrijding in de acute fase.

Rampenbestrijding en crisisbeheersing start vanuit de dagelijkse situatie, de rampenbestrijdingsorganisatie is gebaseerd op dagelijkse hulpverlening. Wanneer zich een ramp of crisis voordoet, kan de situatie ontstaan dat de aanwezige capaciteit van mensen en middelen op dat moment niet voldoet om de situatie het hoofd te bieden. In dat geval moet er opgeschaald worden. Een ramp vraagt om een gecoördineerde multidisciplinaire aanpak. Binnen de rampenbestrijdingsorganisatie worden coördinatieteams opgeroepen die samen de structuur voren waarlangs de ramp of crisis kan worden bedwongen. Hierbij geldt een grote mate van onderlinge afhankelijkheid tussen de verschillende schakels van deze structuur. De totale structuur kan pas optimaal functioneren wanneer alle noodzakelijke onderdelen volledig operationeel zijn.

Snelheid van opschalen is daarmee van groot belang. In het besluit zijn opkomsttijden opgenomen voor de afzonderlijke teams binnen de hoofdstructuur. Deze opkomsttijden worden al enige jaren, zij het met sommige regionale afwijkingen, in het land gehanteerd.

Tijdens de praktijktoetsen zijn na alarmering de (functionarissen van de) verschillende onderdelen daadwerkelijk opgekomen. De gerealiseerde opkomsttijden zijn daarbij vastgelegd en geven daarmee een realistisch beeld van de operationele prestaties⁶⁸. Vervolgens is bekeken of de opgekomen functionarissen ook direct starten met hun werkzaamheden.

Een ramp of crisis is niet van het ene op het andere moment bezworen. Het kan zijn dat een rampenbestrijdings- of crisisbeheersingsorganisatie langere tijd moeten functioneren. Daarom stelt het besluit de regio's ook de verplichting tot het kunnen garanderen van de continuïteit van de hoofdstructuur totdat de ramp is bestreden.

3.3.2 Norm

Opkomsteisen

De Inspectie OOV heeft tijdens de praktijktoetsen onderzocht binnen welke tijd de opgekomen functionarissen in het betreffende onderdeel van de hoofdstructuur zich hebben gemeld. Hierbij is uitgegaan van die functionarissen die op basis van de eigen planvorming ook zouden moeten opkomen. In de paragraaf 'Organisatie' is bekeken of de samenstelling in de planvorming voldoet aan het besluit. Wanneer in een regio bijvoorbeeld nog niet was voorzien van een voorlichter in het CoPI, dan is diens afwezigheid ook niet meegenomen in de resultaten.

Het besluit stelt dat het CoPI binnen 30 minuten compleet en in werking moet zijn. Voor het ROT geldt een opkomsttijd van 45 minuten voor de kernleden. Dat zijn de regionaal operationeel leider en de hoofden van de secties. De sectie informatiemanagement en het hoofd van die sectie moeten binnen respectievelijk 40 en 30 minuten aanvangen met hun taakuitoefening.

Deze differentiatie in opkomsttijden is aangebracht omdat het besluit stelt dat het ROT zonder functionerend informatiemanagement zijn taak niet kan uitoefenen⁶⁹.

⁶⁸ Hierbij moet worden opgemerkt dat uit het oogpunt van veiligheid het gebruik van optische en geluidssignalen niet was toegestaan tijdens de praktijktoets. Dit heeft slechts in een enkel geval geleid tot een vertraging in de opkomsttijd. Er was toen sprake van filevorming op de weg.

⁶⁹ Zie Nota van Toelichting bij Besluit veiligheidsregio's, toelichting bij artikel 2.3.1

Dit onderscheid in de opkomsttijden – afhankelijk van de functie – is een nieuw element in de regelgeving. Voorheen werd voor het ROT als geheel één maximale opkomsttijd gehanteerd die regionaal kon verschillen van 30 tot 60 minuten.

Het team bevolkingszorg heeft een opkomsttijd van 90 minuten. Echter, ook hier heeft het besluit een differentiatie in opkomsttijd aangebracht. De functionaris in het team bevolkingszorg die is belast met de coördinatie van de voorlichting dient binnen 30 minuten op te komen.

Het GBT heeft een opkomsttijd van 60 minuten.

Noch de wet noch het besluit (of de bijbehorende toelichtingen) geeft 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 gehanteerd⁷⁰.

Borging

Met de praktijktoetsen is het niet goed mogelijk om de continuïteit van de ramp- of crisisbestrijdingsorganisatie te onderzoeken. Het is namelijk niet uitvoerbaar (en wenselijk) om bij wijze van een test een veiligheidsregio langdurig te belasten om vast te stellen of sleutelfuncties doorlopend worden bezet en bestrijdingsprocessen zonder onderbreking en hapering voortgang vinden. Dit zou een onevenredige belasting van de betrokken organisaties betekenen met aanzienlijke risico's voor de continuïteit van de reguliere werkzaamheden.

Toetsing van deze voorwaarde heeft dan ook plaatsgevonden tijdens het inventariserende deel van het RADAR-onderzoek. Hierbij is vastgesteld of een veiligheidsregio een vastgelegde, gedocumenteerde, werkwijze heeft waarmee zij de continuïteit van haar ramp- of crisisbestrijdingsorganisatie denkt te kunnen garanderen.

3.3.3 Bevindingen

Opkomst

Tijdens de praktijktoetsen blijkt dat in vrijwel alle regio's enkele functionarissen buiten de opkomsttijd opkomen. De mate waarin verschilt sterk per regio. Alleen in de veiligheidsregio Noord-Holland-Noord blijken, tijdens de duin- en bosbrand in de gemeente Bergen, alle functionarissen binnen de voorgeschreven tijd en de te verwachten samenstelling operationeel te zijn⁷¹. Een aantal landelijke trends is zichtbaar als het gaat om de opkomsttijden.

Uit het onderzoek komt naar voren dat veiligheidsregio's die een groot oppervlak beslaan meer moeite hebben om te kunnen voldoen aan de in het besluit opgenomen opkomsttijden. Dit geldt in gelijke mate voor veiligheidsregio's die samenwerkingsverbanden zijn aangegaan, waarbij sprake is van een gemeenschappelijke pool van functionarissen ten behoeve van de bemensing van de hoofdstructuur.

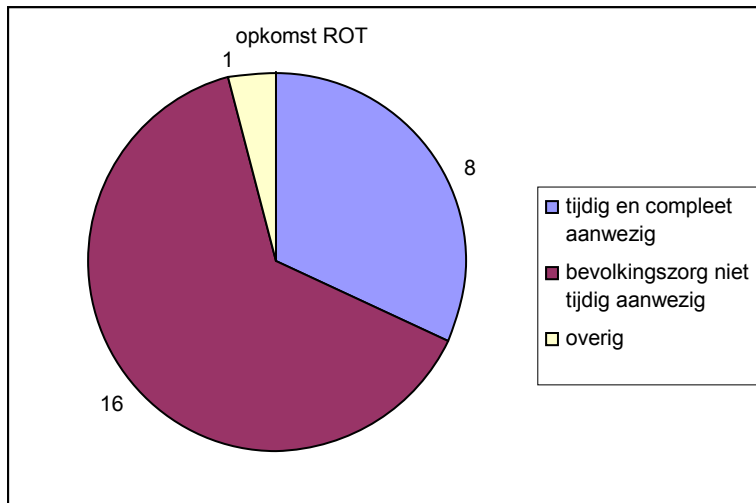
Bij het CoPI is in 18 van de 25 regio's de voorlichtingsfunctionaris niet tijdig aanwezig. In sommige gevallen zijn hierbij tijdsoverschrijdingen van meer dan een uur aan de orde. In een kwart van de gevallen komt de leider CoPI met een vertraging van meer dan vijftien minuten op.

Het onderzoek is vervolgens gericht op het vaststellen of, ondanks de onvolledigheid van een CoPI, toch binnen de gegeven opkomsttijd van dertig minuten is gestart met de multidisciplinaire afstemming. Dit is in de helft van de gevallen gebeurd. Bij vrijwel alle praktijktoetsen is direct begonnen met de monodisciplinaire werkzaamheden als de bestrijding van het incident en het redden van slachtoffers.

⁷⁰ Leidraad Operationele Prestaties en Het Handboek Rampenbestrijding

⁷¹ Hierbij dient overigens de opmerking gemaakt te worden dat dit de enige regio is waarbij de alarmering en opkomst tijdens kantooruren heeft plaatsgevonden.

In de helft van de CoPI-bijeenkomsten wacht men met de multidisciplinaire afstemming totdat het team volledig aanwezig is. In twee gevallen werd gewacht totdat de vergaderfaciliteit, de zogenaamde commandohaakarmbak, ter plaatse was gekomen. Het duurde hierbij meer dan een uur voordat met het eerste overleg werd begonnen.



In acht van de 25 praktijktoetsen was het ROT, inclusief de leidinggevende informatiemanagement, binnen 45 minuten compleet. In de overige gevallen, waarbij het ROT niet binnen 45 minuten compleet was, bleek dit bij zestien praktijktoetsen te zijn veroorzaakt door het ontbreken van de leidinggevende van de sectie bevolkingszorg.

Tijdens ongeveer de helft van de praktijktoetsen is men wel binnen de gestelde tijd begonnen met de uitvoering van de werkzaamheden ondanks het feit dat men op dat moment nog niet voltallig was.

Bij het team bevolkingszorg komt de functionaris die is belast met de coördinatie van de voorlichting meestal niet eerder op dan de overige leden van het team. Doorgaans hanteren regio's geen gedifferentieerde opkomsttijd zoals het besluit voor dit team wél voorschrijft. Bij zeventien van de 25 praktijktoetsen startte het team bevolkingszorg binnen 90 minuten met zijn werkzaamheden.

In niet alle regio's heeft de praktijktoets geleid tot de opkomst van een GBT. In drie regio's leidde het scenario direct tot verdere opschaling naar een RBT en werd geen GBT gealarmeerd. Elf van de 22 gealarmeerde GBT's komen volledig en binnen de normtijd op. In de andere elf gevallen ontbreken één of meerdere functionarissen.

Bij een derde van de praktijktoetsen heeft de gesimuleerde ramp niet geleid tot opschaling tot en met GRIP 4-niveau en dus het activeren van een RBT. Bij de gevallen was het RBT zonder uitzondering binnen 90 minuten compleet opgekomen.

Borging

Geen enkele regio heeft een document kunnen overleggen waaruit een werkwijze blijkt hoe de continuïteit bij een langdurige belasting van de ramp- of crisisbestrijdingsorganisatie wordt gegarandeerd. Het merendeel van de ondervraagde veiligheidsregio's geeft desgevraagd aan dat het continuïteitsvraagstuk in voorkomende gevallen ad hoc zal worden opgelost.

3.3.4 Analyse

Een groot aantal veiligheidsregio's voldoet niet aan voorgeschreven opkomsttijden voor de onderdelen van de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie. Zowel planvorming als praktijk laat op dit punt soms hiaten zien. Enkele regio's hanteren (nog) andere normtijden. Daarnaast komen tijdens de praktijktoetsen individuele functionarissen en complete onderdelen niet binnen de gestelde normtijden op.

De wet schrijft voor de functionarissen die zijn belast met informatiemanagement en voorlichting een kortere opkomsttijd voor. Deze opkomsttijden zijn tijdens het onderzoek nog niet overal onderdeel van de regionale werkwijze. In de Nota van Toelichting bij het besluit wordt gesteld dat een onderdeel niet goed kan functioneren zonder juiste informatie. Daarom wordt voor informatiefunctionarissen een kortere opkomsttijd gehanteerd zodat zij informatie kunnen verzamelen en selecteren. Het onderdeel kan dan, als het compleet is opgekomen, meteen acties formuleren. De praktijktoetsen tonen echter aan dat tijdens de eerste vergaderingen het verzamelen en uitwisselen van informatie als belangrijkste acties worden benoemd.

Een gedocumenteerde werkwijze van hoe een veiligheidsregio de continuïteit van de rampenbestrijdings- of crisisbeheersingsorganisatie bij een langdurige belasting garandeert, is niet aangetroffen. Regionale werkwijzen zijn, naar eigen zeggen, gebaseerd op improvisatie op basis van de specifieke situatie.

3.3.5 Monitoring

De praktijktoetsen hebben laten zien dat in een groot aantal veiligheidsregio's onderdelen van de hoofdstructuur niet binnen de daarvoor gestelde normtijd operationeel zijn. Voorts blijkt dat de differentiatie in opkomsttijd met betrekking tot de functionarissen belast met informatiemanagement en voorlichting veelal nog niet wordt toegepast.

Veruit de meeste veiligheidsregio's geven tijdens het monitoringtraject aan voornemens te zijn dit knelpunt op te lossen door de planvorming aan te passen. Een enkele regio voegt hieraan toe speciale aandacht te willen schenken aan het behalen van de opkomsttijden tijdens oefeningen. Een viertal regio's betoogt dat de praktijktoets geen representatief beeld heeft gegeven van de opkomstprestaties. Twee van deze regio's hebben in het kader hiervan opkomstgegevens overgelegd waaruit blijkt dat bij een daadwerkelijke inzet de opkomsttijd inderdaad binnen de gestelde termijn is gerealiseerd.

Het garanderen van de continuïteit van de hoofdstructuur heeft in de regio's minder prioriteit. Drie regio's hebben planvorming kunnen tonen waarin de garantie voor de continuïteit is vastgelegd. Regio's geven veelal aan dat de invulling van de functies gedurende een langere tijd op ad-hocbasis en improvisatie zal plaatsvinden.

3.4 Informatiemanagement

3.4.1 Algemeen

Informatiemanagement vormt een cruciaal proces bij de rampenbestrijding. Het gaat erom dat de juiste informatie in de juiste vorm op het juiste moment beschikbaar is voor de juiste personen. Niet alleen dient informatiemanagement om duidelijkheid te krijgen over de situatie maar evenzo om de gevaarzetting te kunnen inschatten, zowel voor de getroffen bevolking als voor de hulpverleners. Het dient als basis voor de afstemming van de te ondernemen acties en uiteindelijk vormt de beschikbare informatie de grondslag voor het naderhand afleggen van verantwoording.

In het besluit krijgt informatiemanagement een prominente plaats. Niet alleen zijn specifieke eisen voor het informatiemanagement genoemd, maar aspecten daarvan zijn ook terug te vinden in andere bepalingen. Zo wordt bijvoorbeeld de informatiemanager in de samenstelling van bepaalde teams voorgeschreven, heeft de eenhoofdige leiding op de meldkamer de functie van informatiemanager en zijn de opkomsttijden van informatiefunctionarissen in sommige onderdelen korter dan van andere functionarissen.

Het besluit stelt daarmee twee soorten eisen aan het informatiemanagement binnen de rampenbestrijdingsorganisatie. Enerzijds worden eisen gesteld aan de informatieorganisatie en anderzijds aan de prestaties die op informatieterrein geleverd dienen te worden.

3.4.2 Norm

Organisatorische eisen

Het besluit beschrijft naast een operationele commandostructuur ook een informatiestructuur in de rampenbestrijdingsorganisatie. Informatiemanagement is een proces waarin de informatiemanagers het knooppunt in de informatiestructuur vormen. De informatiestromen verlopen via deze functionarissen. Het besluit schrijft daarom in de onderdelen CoPI, ROT en team bevolkingszorg een informatiemanager voor. Zij bewaken de informatie op volledigheid en zorgen ook voor de verificatie en veredeling van de informatie zodat die weer door de andere onderdelen kan worden gebruikt. De informatiemanager zorgt hierbij voor het op elkaar afstemmen van vraag en aanbod van informatie, zowel horizontaal als verticaal. De functionaris die is belast met het informatiemanagement binnen een onderdeel van de operationele hoofdstructuur⁷² dient dan ook vanuit zijn achtergrond (opleiding en oefening) in staat te zijn om hieraan invulling te geven. Dubbelfuncties moeten daarbij worden voorkomen.

Het besluit geeft ook aan dat het bestuur van de regio voorzieningen treft zodat een totaalbeeld van het incident kan worden bijgehouden. De Nota van Toelichting bij het besluit benoemt hierbij het voorzien in een netcentrisch systeem waarlangs dit dient plaats te vinden.

De netcentrische werkwijze voor het informatiemanagement vormt een breuk met de opvatting dat informatievoorziening de hiërarchische lijn dient te volgen. Netcentrisch werken gaat uit van een gemeenschappelijke informatieomgeving voor alle onderdelen van de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie. Hierdoor gaat informatie niet langer trapsgewijs van het ene onderdeel van de hoofdstructuur naar het andere onderdeel, maar is het gelijktijdig beschikbaar voor alle onderdelen. Hiermee wordt niet alleen tijdswinst geboekt, maar kan ook aanzienlijk slagvaardiger worden gewerkt op het terrein van afstemming en besluitvorming. Het ministerie van BZK stelt de veiligheidsregio's een netcentrisch systeem ter beschikking.

⁷² De vier onderdelen die worden bedoeld met de operationele hoofdstructuur zijn de meldkamer, het CoPI, het ROT en het team bevolkingszorg.

Prestatie-eisen

Het besluit stelt een aantal prestatie-eisen aan het informatiemanagement. Het besluit spreekt hierbij van de begrippen 'totaalbeeld' en 'eigen beeld'. Het netcentrisch informatiemanagement gaat ervan uit dat centraal in de organisatie – in het ROT – een totaalbeeld van het incident wordt bijgehouden en dat ieder onderdeel een eigen beeld van de situatie opbouwt. Het totaalbeeld is gebaseerd op informatie uit de eigen beelden. Zo heeft ieder onderdeel op elk moment de beschikking over (dezelfde) actuele informatie over het incident en de wijze waarop de bestrijding wordt aangepakt. Daarnaast noemt het besluit een aantal (generieke) categorieën van gegevens die het beeld moet bevatten. Hierbij valt te denken aan gegevens over de ontwikkeling en effecten van het incident, de risico's voor de veiligheid van de hulpverleners en personen in het gebied, het slachtofferbeeld, de aanpak van het incident en de daarvoor benodigde mensen en middelen.

Het besluit stelt verder dat gegevens nadat zij beschikbaar zijn, binnen een genormeerde tijd (tien minuten) worden verwerkt in het eigen beeld en, voor zover mogelijk, geverifieerd. De gegevens moeten langs geautomatiseerde weg gedeeld kunnen worden met andere onderdelen van de rampenbestrijdingsorganisatie en eventueel andere betrokken partners.

Het proces informatiemanagement is een belangrijk onderdeel geweest van het RADAR-onderzoek. Alle scenario's van de praktijktoetsen bevatten het element van een vrijgekomen gevaarlijke stof, die de hulpverlening complex en gevaarlijk maakt. De informatie-uitwisseling over de gevaarlijke stof en het vaststellen van een veilige omgeving voor de start van de hulpverlening is hierbij cruciaal. De meldingen die via het callcenter aan de meldkamers werden doorgegeven, vormden het startpunt en boden de meldkamers de mogelijkheid om een eerste inzicht te krijgen in hoe de stof zich verspreidde. Daarnaast werden op verschillende wijzen en momenten de deelnemers van de praktijktoets voorzien van informatie over de aard van het ongeval, over de gevaarlijke stof, over de slachtofferaantallen, over de aard van de verwondingen en over de materiële schade.

3.4.3 Bevindingen

Organisatorische eisen

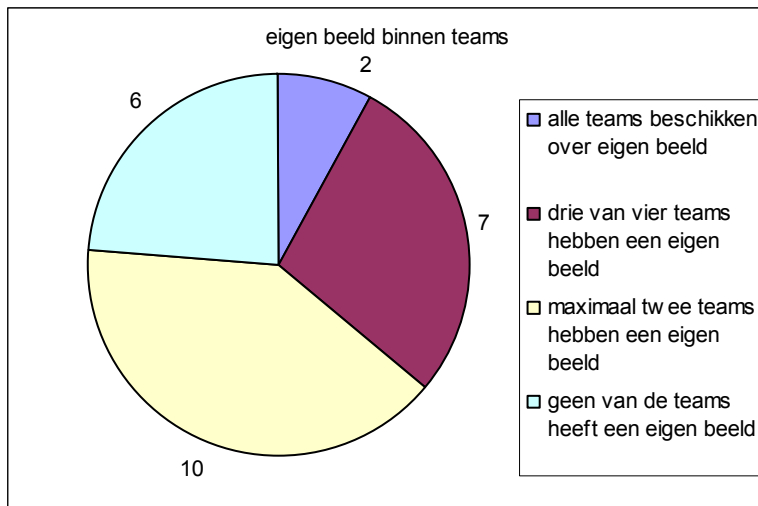
Informatiemanagement is zeer beperkt ondergebracht in een aparte structuur. De in het besluit genoemde onderdelen van de hoofdstructuur blijken slechts in een klein aantal regio's te zijn voorzien van een informatiemanager.

Als voorbeeld kan hier de situatie in het CoPI dienen. Bij 20 van de 25 veiligheidsregio's werd binnen het CoPI geen aparte informatiemanager aangetroffen. Veelal blijkt sprake van dubbelfuncties, waarbij het informatiemanagement 'erbij' wordt gedaan. Tijdens het onderzoek is bij ongeveer de helft van de overige praktijktoetsen dan ook waargenomen dat (taken binnen) het informatiemanagement was ondergebracht bij de plotter van het CoPI. De werkzaamheden beperkten zich dan ook veelal tot het registreren van de activiteiten van het CoPI. Van het (proactief) verzamelen van informatie op basis van inzicht in de informatiebehoefte (vraag en aanbod) van andere onderdelen van de hoofdstructuur was geen sprake.

Veel regio's werken eind 2009 aan de invoering van een (netcentrisch) informatiesysteem. Daarnaast heeft een klein aantal regio's al een eigen systeem ter beschikking. Deze systemen zijn in meer of mindere mate netcentrisch te betitelen. Tijdens de praktijktoetsen is slechts bij een klein aantal veiligheidsregio's een geïmplementeerde netcentrische werkwijze waargenomen, waaronder Rotterdam-Rijnmond en Noord-Holland-Noord.

Prestatie-eisen

De veiligheidsregio's Rotterdam-Rijnmond, Noord-Holland-Noord en Noord- en Oost-Gelderland zijn tijdens de simulatie of praktijktoets in staat om een totaalbeeld van het scenario te produceren, dat voldoet aan de eisen die het besluit stelt. De veiligheidsregio Zuid-Holland-Zuid heeft weliswaar centraal een beeld bijgehouden, maar de inhoud ervan voldeed niet volledig aan de eisen van het besluit. De veiligheidsregio Zuid-Limburg was in staat om een totaalbeeld van het incident te geven conform de eisen die daaraan worden gesteld. Het beeld werd echter niet op een centrale plaats binnen de organisatie bijgehouden en bewaakt.



Regio's die binnen de onderdelen hebben voorzien in een informatiemanager formuleerden (binnen de onderdelen) over het algemeen een eigen beeld. In de meeste gevallen werd hierbij ook voldaan aan de eisen die het besluit aan de inhoud van dit beeld stelt.

Bij twee veiligheidsregio's, te weten Zuid-Limburg en Noord-Holland-Noord, voldeden alle onderdelen aan de eisen die het besluit in dit verband stelt. In zeven regio's voldeden drie van de vier onderdelen aan deze eisen.

Tijdens zes praktijktoetsen is in geen van de onderdelen van de operationele hoofdstructuur een eigen beeld opgesteld dat voldeed aan de gestelde eisen.

Bij acht van de 25 praktijktoetsen was een beeld voorhanden op een regionale meldkamer gebaseerd op een samenstel van de beelden van de drie hulpverleningsdisciplines.

Het CoPI formuleerde tijdens de praktijktoets in bijna de helft van de veiligheidsregio's een eigen beeld dat voldeed aan de gestelde eisen.

Het ROT bleek veelal in staat om een adequaat eigen beeld op te stellen. Tijdens de praktijktoetsen heeft de Inspectie OOV dit in 19 van de 25 veiligheidsregio's kunnen vaststellen.

Het team bevolkingszorg kon in zeven regio's een volledig en juist beeld geven van de situatie.

De tijdslimiet van tien minuten waarbinnen het eigen beeld ter beschikking moet worden gesteld, blijkt in de praktijk moeilijk haalbaar. Alleen in de veiligheidsregio Zuid-Limburg bleken alle vier de onderdelen van de operationele hoofdstructuur in staat om binnen dat tijdsbestek het eigen beeld ter beschikking te stellen.

In ongeveer de helft van de veiligheidsregio's bleek tijdens de praktijktoets géén van de onderdelen van de operationele hoofdstructuur in staat om binnen de gestelde tien minuten het eigen beeld op te leveren.

Het eigen beeld van een onderdeel wordt doorgaans gevormd door sitraps, notulen en verslagen, die tijdens of na een plenaire overleg worden opgesteld. Het blijkt tijdens de praktijktoetsen dat regio's daarmee informatiemanagement nog op de 'klassieke wijze' vormgeven. Monodisciplinair wordt informatie verzameld, dit wordt in de plenaire overleggen behandeld en vervolgens vastgelegd en gedeeld met andere onderdelen.

De Inspectie OOV heeft vastgesteld dat het inzicht in de informatiebehoefte van een andere discipline vaak ontbreekt. Dit is een belangrijke handicap bij het formuleren van juiste en gerichte informatie. Bij meer dan een derde van de praktijktoetsen zouden slachtoffers onder het hulpverleningspersoneel zijn gevallen indien het een echt incident zou betreffen. Het tijdig delen van informatie over de al dan niet veilige situatie ter plaatse zou een deel van deze slachtoffers kunnen voorkomen. Ontbrekende informatie varieerde van het niet delen van informatie over de betreffende gevaarlijke stof en de bijbehorende eigenschappen tot het niet gezamenlijk vaststellen van veilige aanrijdroutes naar het incident.

3.4.4 Analyse

Het proces informatiemanagement is voor nagenoeg alle veiligheidsregio's een knelpunt. De meeste regio's voldoen niet aan de eisen die het besluit aan informatiemanagement stelt. Regio's blijken de structuur voor effectief informatiemanagement nog slecht ontwikkeld te hebben. Zo beschikt het merendeel van de regio's niet over een informatiesysteem waarmee alle onderdelen tegelijkertijd dezelfde informatie hebben. Verder heeft het overgrote deel van de regio's de betreffende onderdelen niet voorzien van een informatiemanager. Deze functionaris heeft een cruciale rol in de informatiestructuur. In veel regio's worden taken op het gebied van informatiemanagement uitgevoerd door functionarissen die hier niet specifiek voor zijn opgeleid of die meerdere taken in het onderdeel hebben.

Het ontbreken van een goede informatiestructuur heeft invloed op de prestaties die worden geleverd. De regio's die beschikken over een netcentrisch systeem en aparte informatiemanagers in de onderdelen zijn aanzienlijk beter in staat om een totaalbeeld en eigen beelden op te stellen, en daarmee te voldoen aan de eisen die in het besluit worden gesteld.

De overige regio's geven op de 'klassieke' wijze invulling aan het informatiemanagement waarbij informatie veelal monodisciplinair wordt verzameld en vervolgens in plenaire overleggen wordt besproken en vastgelegd. Het eigen beeld van de onderdelen bestaat daarmee uit vergaderverslagen/notulen en sitraps. De inhoud van deze documenten blijkt echter niet altijd compleet.

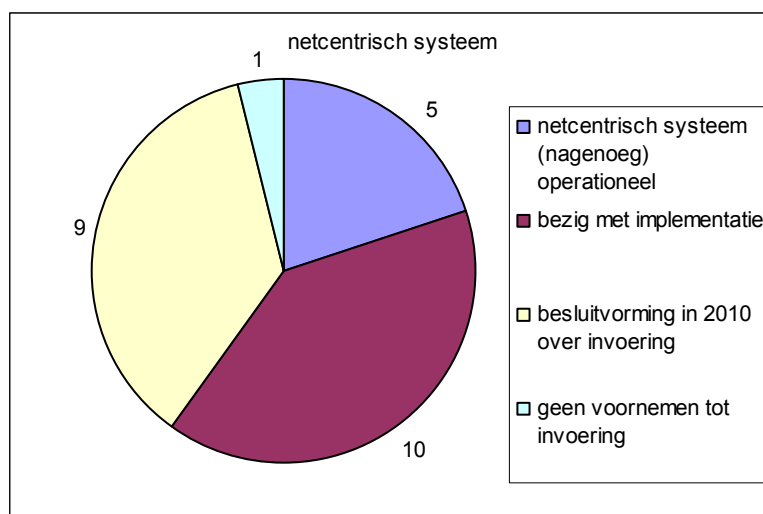
De waargenomen prestaties op het punt van informatiemanagement laten zien dat informatiemanagement nog veelal monodisciplinair en langs hiërarchische lijnen plaatsvindt. Multidisciplinair samengestelde beelden die voldoen aan de eisen van het besluit zijn zelden waargenomen.

Informatiemanagement is een cruciaal onderdeel van de rampenbestrijding. Het ontbreken van inzicht in de informatiebehoefte van een andere discipline of een ander onderdeel blijkt een belangrijke handicap. Het ontbreken van de juiste informatie, op het juiste moment en op de juiste plaats, heeft negatieve gevolgen voor (de effectiviteit van) de werkwijze van de hulpverleningsdiensten en de onderdelen van de hoofdstructuur. Tekenend hierbij is het voorbeeld dat hulpverleners onveilig gebied

worden ingestuurd. Daarnaast kunnen een gebrek aan informatie of het beschikken over verkeerde informatie negatieve invloed hebben op de beslissingen die worden genomen.

3.4.5 Monitoring

Zonder uitzondering onderschrijven de regio's het belang van informatiemanagement. In het kader van het monitoringtraject geven de veiligheidsregio's aan hoge verwachtingen te hebben van de introductie van een netcentrisch systeem waarmee informatie gelijktijdig door alle onderdelen van de hoofdstructuur kan worden aangevuld en benaderd. Tien van de regio's hebben besloten om de netcentrische werkwijze in te voeren en zijn bezig met implementatie. Het een en ander zal daarmee in 2010 zijn beslag krijgen. Negen regio's zullen in de loop van 2010 een besluit nemen om deze werkwijze te implementeren en bevinden zich daarmee in de beginfase. Bij een aantal van deze regio's ontbreken (concrete) plannen voor aanvullende en/of parallelle acties om de eigen organisatie voor te bereiden op het netcentrisch werken.



4. Conclusies

De nieuwe wetgeving stelt concrete eisen aan de rampenbestrijding. De meeste daarvan zijn uitgewerkt in hoofdstuk 2 van het Besluit veiligheidsregio's. Deze eisen betreffen de organisatie, de alarmering, de opschaling en het informatiemanagement. Het gaat daarbij om organisatorische randvoorwaarden en om operationele prestaties op het gebied van de kritische rampenbestrijdingsprocessen. Met haar praktijktoetsen heeft de Inspectie OOV onderzocht wat de regio's in de praktijk presteren. De Inspectie heeft vastgesteld dat geen van de regio's tijdens de praktijktoets in staat was te voldoen aan alle eisen van het besluit. De mate waarin wel of niet werd voldaan aan de eisen varieert aanzienlijk per regio. Sommige regio's presteerden bovengemiddeld op alle vier de onderdelen, andere matig op een of meer van deze onderdelen.

Na iedere praktijktoets heeft de Inspectie de betreffende veiligheidsregio een rapportage met bevindingen en aandachtspunten aangeboden. Vervolgens heeft de Inspectie bijgehouden welke maatregelen de regio heeft genomen om de geconstateerde aandachtspunten op te lossen om aan de voorschriften van het besluit te voldoen.

Over het algemeen onderschrijven de regio's de aandachtspunten die de Inspectie OOV heeft geformuleerd. Uit haar monitoringtraject blijkt dat alle regio's een beweging hebben ingezet om de rampenbestrijdingsorganisatie op het niveau te krijgen zoals dat in de wet en het besluit is voorgeschreven. De wijze waarop en vooral het tempo waarin de regio's de geconstateerde knelpunten aanpakken, verschilt echter sterk per regio. Zo zijn er regio's die hebben aangegeven nieuwe planvorming te overwegen, andere hebben al concrete besluiten genomen of zijn bezig met implementatie. In sommige gevallen zijn de plannen al volledig geïmplementeerd en is in oefensituaties gebleken dat de nieuwe plannen 'werken'.

Deze grote verscheidenheid in stadia van ontwikkeling en implementatie hangt deels samen met het moment waarop de Inspectie de praktijktoetsen heeft uitgevoerd. De eerste toets vond plaats in december 2005 (Twente), de laatste in september 2009 (Drenthe). De regio's die aan het eind van het (praktijk)toetstraject zaten, hebben pas relatief laat hun rapportage met aandachtspunten ontvangen en hadden daardoor relatief weinig tijd om nog voor het einde van het jaar 2009 'orde op zaken' te stellen. Aan de andere kant hebben deze regio's meer tijd gekregen om hun organisatie op orde te brengen vóórdát de Inspectie OOV langskwam voor de praktijktoets. De eisen van de nieuwe regelgeving zijn al vanaf begin 2008 algemeen bekend.

Afgezien van de constatering dat de wijze waarop en vooral de snelheid waarmee de regio's de aandachtspunten oppakken sterk uiteenlopen, heeft de Inspectie vastgesteld dat ook de aspecten waarop de regio's maatregelen nemen, verschillen. De ene regio concentreert zich bijvoorbeeld op het veranderen van de organisatie, de andere op alarmering of opschaling, of juist vooral op verbetering van het informatiemanagement.

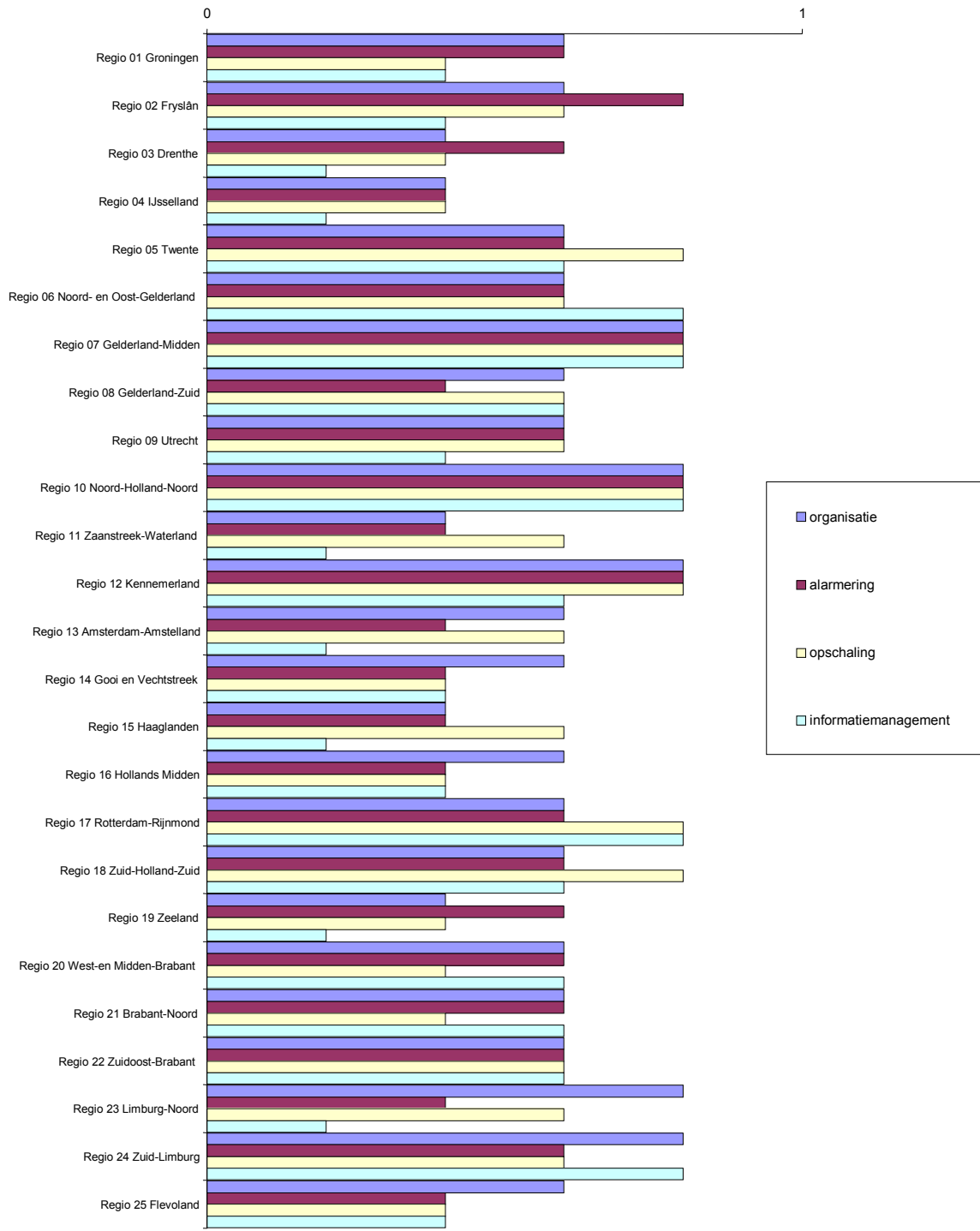
Het merendeel van de plannen van de regio's is erop gericht om de betreffende aandachtspunten in de loop van 2010 op te lossen. Enkele regio's kiezen er echter weloverwogen voor om bepaalde aandachtspunten niet, of nóg niet, aan te pakken. Bijvoorbeeld omdat zij andere prioriteiten hebben gesteld, of omdat zij over onvoldoende financiële middelen beschikken. Ook hebben verschillende regio's aangegeven te twijfelen aan de zin van bepaalde voorschriften. Zij menen de beoogde prestaties te kunnen leveren zonder per se aan alle bepalingen van hoofdstuk 2 van het besluit te voldoen. Zij zien, met andere woorden, geen meerwaarde in die bepalingen. Het gaat dan bijvoorbeeld om het voorzien in een coördinerend onderdeel bij meer dan één CoPI of om het niet benoemen van criteria voor grootschalige alarmering door de meldkamer.

De Inspectie merkt in dit verband op dat het gaat om *basisvereisten* voor een goed functionerende rampenbestrijdingsorganisatie. Deze zijn opgesteld om een efficiënte rampenbestrijding te kunnen waarborgen en vormen een weerslag van de eerder landelijk geformuleerde en breed gedragen Basisvereisten Crisismanagement.

Alleen al met het oog op samenwerking tussen de verschillende regio's is het van belang dat regio's hun rampenbestrijdingsorganisatie op uniforme wijze inrichten en dat zij bij de bestrijding van een grootschalig incident of een ramp op vergelijkbare wijze te werk gaan. Afgezien daarvan krijgen deze vereisten met de inwerkingtreding van de Wet veiligheidsregio's en het daarop gebaseerde besluit een wettelijke basis. Zodra deze basisvereisten een wettelijke status hebben, kan een regio zich daar niet aan onttrekken.

Uit het RADAR-onderzoek kan worden geconcludeerd worden dat het merendeel van de veiligheidsregio's eind 2009 nog niet in staat is te voldoen aan alle basisvereisten. De mate waarin dat het geval is en het aantal aspecten waarop verbetering nodig is, verschilt aanzienlijk per regio. Onderstaand overzicht geeft een indicatie van de stand van zaken per regio ten aanzien van de verschillende onderdelen.

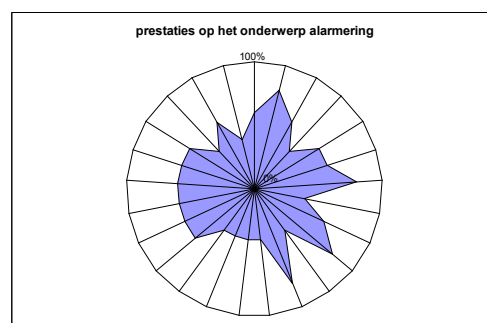
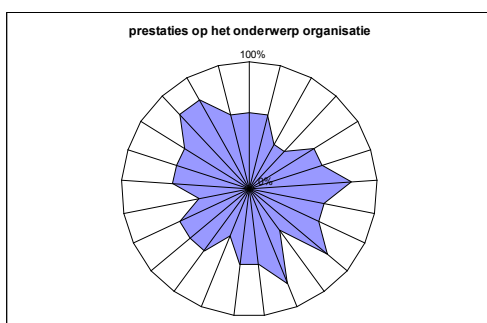
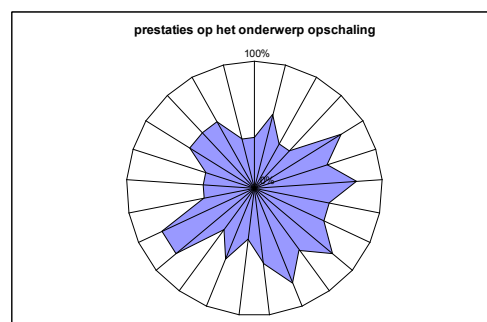
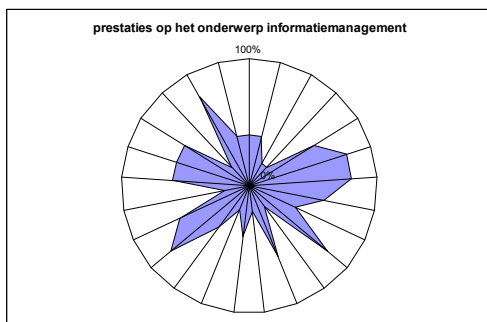
RADAR basisvereisten



Uit het schema blijkt dat de regio's er wat betreft de onderwerpen organisatie, alarmering en opschaling over de hele linie bezien al redelijk goed voorstaan. Sinds de tussenrapportage van de Inspectie OOV van begin 2009 is er duidelijke vooruitgang geboekt. Met enkele aanvullende inspanningen zullen de regio's binnen niet al te lange tijd kunnen voldoen aan de gestelde eisen. Voor het op orde brengen van het informatiemanagement zijn meer inspanningen nodig. Een flink aantal regio's verkeert in de fase waarin nog een besluit moet worden genomen over de invoering van netcentrisch werken, of staat aan het begin van het invoeren van deze werkwijze. De aanschaf en het feitelijk implementeren van een netcentrisch informatiesysteem en het multidisciplinair oefenen met de nieuwe werkwijze kosten relatief veel tijd. Desondanks ziet de Inspectie ook op dit punt vooruitgang. Vijf regio's hebben inmiddels een netcentrisch systeem in gebruik en zeven regio's zijn gevorderd met de daadwerkelijke invoering daarvan en zullen die naar verwachting in 2010 afronden.

Het stemt de Inspectie tot tevredenheid dat de regio's de aandachtspunten uit de RADAR-praktijktoetsen hebben opgepakt en dat zij de intentie hebben zich daadwerkelijk te verbeteren. Het een en ander zal, als de regio's hun plannen halen, vooral in de loop van 2010 zijn beslag krijgen.

In onderstaande diagrammen zijn de prestaties van de 25 veiligheidsregio's op de onderwerpen organisatie, alarmering, opschaling en informatiemanagement afzonderlijk weergegeven. Elke lijn van een diagram geeft de stand van zaken eind 2009 op het betreffende onderwerp weer. Daarbij staat elke lijn voor één regio. De prestaties zijn gebaseerd op de regiobeelden, zoals die in deel C van deze eindrapportage zijn opgenomen.



5. Aandachtspunt

Met het ontwikkelen, vaststellen en uitvoeren van plannen is tijd gemoed. Het is daarom van belang dat de regio's hun voornemens omzetten in feitelijke acties en dat zij al ingezette verbetertrajecten voortvarend afronden. De regio's zien voor veel knelpunten, op verschillende terreinen, de oplossing in de invoering van een netcentrisch informatiesysteem. Het wachten tot een dergelijk systeem volledig is geïmplementeerd en in de praktijk functioneert, betekent dat tot die tijd de knelpunten onverminderd zullen blijven bestaan. Het is aan de regio's om na te gaan hoe kan worden voorkomen dat de bedoelde knelpunten bij een eventueel grootschalig incident of bij een ramp tot problemen leiden, en om passende maatregelen te treffen voor de periode waarin de structurele aanpassingen nog niet zijn doorgevoerd.

B.4 Gemeentelijke deelprocessen

1. Inleiding

Waar in de Wet veiligheidsregio's en het Besluit veiligheidsregio's regels worden gesteld over onder andere de opkomst en de samenstelling van gemeentelijke teams zoals het gemeentelijk beleidsteam (GBT) en het team bevolkingszorg⁷³, zijn geen bepalingen opgenomen die regels stellen over de gemeentelijke processen. De gemeentelijke processen zijn de rampenbestrijdingsprocessen waarvoor de gemeente als organisatie eindverantwoordelijkheid draagt, zoals Opvang en Verzorging, Milieu, Inzamelen besmette waren en Uitvaartverzorging.

De gemeenten zijn een belangrijk en onmisbaar onderdeel van de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie. De Inspectie beschouwt de gemeenten als een volwaardige 'vierde hulpverleningskolom'. Hoewel de gemeenten een steeds groter wordende rol krijgen binnen de rampenbestrijding en het crisismanagement, ontbreekt op een aantal vlakken een wettelijke norm voor de rol van gemeenten. Daarom heeft de Inspectie voor de gemeentelijke rampenbestrijdingsorganisatie toetspunten opgesteld, die mede als handreiking kunnen dienen voor de aansluiting van de gemeentelijke processen bij de overige kolommen die zijn betrokken bij de rampenbestrijding en crisisbeheersing.

2. Opzet onderzoek

Toetsingskader

Voor haar onderzoek naar de operationele prestaties van de gemeentelijke processen heeft de Inspectie haar aanvullende toetspunten en daarnaast een aantal kritische aspecten in de lijn van het Besluit veiligheidsregio's onderzocht. Het gaat dan om de volgende vier aspecten:

- organisatie
- alarmering
- opschaling
- informatiemanagement

De toetspunten die de Inspectie heeft gehanteerd worden in dit hoofdstuk steeds onder het kopje 'norm' beschreven.

Instrumentarium

De Inspectie heeft haar onderzoek naar de gemeentelijke rampenbestrijdingsprocessen de afgelopen jaren op verschillende manieren en met verschillende instrumenten vorm gegeven. Het onderzoek is primair gericht op de gemeentelijke rampenbestrijdingsprocessen Centraal Registratie en Informatie Bureau (CRIB), Opvang en Verzorging, en Voorlichting⁷⁴. Deze drie processen dienen in de beginfase van een incident te worden opgestart en kunnen daarmee met de praktijktoets worden gemeten. De overige processen – zoals uitvaartverzorging, schadeafhandeling, nazorg et cetera – vinden doorgaans later in het incidentverloop plaats en kunnen niet met de praktijktoets worden gemeten.

⁷³ De term 'team bevolkingszorg' is nog niet breed in gebruik bij de regio's en gemeenten. In deze rapportage wordt de term team bevolkingszorg gehanteerd, maar kan regiospecifiek ook GMT, GCC, GAC of een andere door de regio's gebezigde term worden gelezen.

⁷⁴ Het proces Registratie van slachtoffers wordt uitgevoerd door het Centraal Registratie en Informatiebureau (CRIB). In dit hoofdstuk wordt ten behoeve van de eenduidigheid in de terminologie verwezen naar het gemeentelijk proces CRIB of het actiecentrum CRIB.

In alle 25 veiligheidsregio's heeft de Inspectie in het kader van het ADR- of RADAR-traject een praktijktoets uitgevoerd. Naast de operationele diensten is tijdens de praktijktoets gekeken naar de rampenbestrijdingsorganisatie van de brongemeente.

Hierbij zijn de samenstelling, de opkomsttijden en de operationele prestaties onderzocht⁷⁵. De bevindingen van dit onderzoek zijn verwerkt in een RADAR-rapportage, die telkens na afloop van de praktijktoets naar de betreffende veiligheidsregio is gezonden.

In het merendeel van de veiligheidsregio's⁷⁶ is voor de brongemeenten en drie andere gemeenten (de opkomstgemeenten) een gemeentelijke alarmerings- en opkomsttest georganiseerd. Naast functionarissen van de actiecentra CRIB, Opvang en Verzorging en Voorlichting, dienden ook de functionarissen van de overige gemeentelijke actiecentra op te komen. De Inspectie heeft tijdens deze alarmerings- en opkomsttesten de opkomstprestaties van de actiecentra per gemeente geregistreerd. Daarnaast heeft zij de opgekomen functionarissen gevraagd een vragenlijst in te vullen. Deze vragenlijsten hebben de basis gevormd voor een nadere analyse, die apart van de RADAR-rapportage is meegezonden naar de regio. In totaal zijn ruim 3000 vragenlijsten gebruikt bij de analyse. Voor dit aanvullende onderzoek heeft de Inspectie tevens de planvorming van de regio's en bron- en/of opkomstgemeenten geraadpleegd.

In de volgende paragrafen geeft de Inspectie haar onderzoeksresultaten op hoofdlijnen weer. Per kritisch aspect beschrijft de Inspectie OOV eerst welke 'norm' zij heeft gehanteerd, waarna de onderzoeksresultaten volgen. Deze zijn opgenomen in de paragrafen 'bevindingen en analyse'.

3. Onderzoeksresultaten

3.1 Organisatie

3.1.1 Norm

Samenstelling gemeentelijke actiecentra

De Inspectie heeft aanvullende toetspunten opgenomen met betrekking tot de samenstelling van de drie gemeentelijke actiecentra CRIB, Opvang en Verzorging, en Voorlichting. Hierbij gaat de Inspectie ervan uit dat in de gemeentelijke plannen de taken en de minimale samenstelling van de actiecentra CRIB, O&V en Voorlichting zijn beschreven en zijn geconcretiseerd in aantallen deelnemende personen. In deze toetspunten wordt dus uitgegaan van een door de regio zelf vastgestelde minimumbezetting.

In het toetsingskader staat eveneens vermeld dat de gemeenten de bezetting van cruciale functies in de crisisbeheersingsorganisatie dienen te borgen. Voor de gemeentelijke processen geldt dit voor de leidinggevenden van de actiecentra.

Omdat gemeenten zelf de minimale samenstelling bepalen, kan deze per gemeente verschillen. Voor het toetsen van de samenstelling van de drie actiecentra, hanteert de Inspectie als uitgangspunt een minimale samenstelling van één leidinggevende en drie medewerkers. De Inspectie bedoelt hiermee niet dat alle actiecentra met deze vier functionarissen voldoende zijn bemenst. Het bepalen van een minimum bezetting is immers aan de regio's en hangt af van de vastgestelde rollen en taken van een actiecentrum.

⁷⁵ De Inspectie OOV heeft de samenstelling van de drie actiecentra in de brongemeenten onderzocht op basis van de resultaten van de praktijktoetsen in 24 regio's. De resultaten van de veiligheidsregio Twente zijn hierbij niet meegenomen. Dit hangt samen met wijzigingen in de toetsingsmethodiek.

⁷⁶ In 22 regio's is in drie gemeenten een alarmerings- en opkomsttest gehouden. In de regio's Amsterdam-Amstelland, Gooi en Vechtstreek en Kennemerland is om verschillende redenen geen alarmerings- en opkomsttest gehouden.

Taakuitvoering

Op het gebied van de taakuitvoering heeft de Inspectie geen normen geformuleerd voor de gemeentelijke actiecentra. De actiecentra maken echter wel een belangrijk onderdeel uit van de 'vierde hulpverleningskolom' - de gemeenten- en zijn voor een integrale benadering en aanpak van een ramp of crisis onontbeerlijk. Het is daarom belangrijk te bezien of de taken van de gemeentelijke actiecentra effectief en efficiënt worden uitgevoerd. Om dit te toetsen heeft de Inspectie gekeken naar factoren die daar in de praktijk – blijkend uit analyse van haar verschillende ADR en RADAR-rapportages – invloed op hebben.

3.1.2 Bevindingen en analyse

Samenstelling gemeentelijke actiecentra

Om de samenstelling van de actiecentra te bekijken, heeft de Inspectie allereerst de planvorming van de regio's en van de gemeenten bestudeerd. Uit de planvorming blijkt dat niet iedere regio of gemeente een minimumbezetting van de drie genoemde actiecentra heeft opgenomen. Wanneer dit wel het geval is, blijkt deze invulling soms binnen één regio per gemeente te verschillen. De borging van cruciale functies in de vorm van interne gemeentelijke vervanging of 'harde' piketregelingen zijn beperkt in gemeentelijke planvorming weergegeven.

Tijdens praktijktoetsen en opkomstoefeningen heeft de Inspectie bekeken of de actiecentra in de, door haar gehanteerde, norm voor minimale samenstelling opkomen. Bij de 24 (bron)gemeenten die zijn betrokken bij een praktijktoets komt ruim driekwart van de actiecentra CRIB, Opvang en Verzorging en Voorlichting conform de samenstellingnorm op. In de alarmerings- en opkomsttest presteert het actiecentrum Voorlichting, met betrekking tot de samenstelling van de actiecentra, minder goed in vergelijking met de actiecentra CRIB en Opvang en Verzorging.

Taakuitvoering

In het merendeel van de 25 regio's is de uitvoering van het team bevolkingszorg en/of minstens twee gemeentelijke processen als onvoldoende effectief en efficiënt beoordeeld in de rapportages. Uit analyse van de verschillende ADR2 en RADAR-rapportages blijkt dat zeven factoren de efficiëntie en effectiviteit van de taakuitvoering van het team bevolkingszorg en de actiecentra CRIB, Opvang en Verzorging en Voorlichting beïnvloeden.

Als eerste blijkt dat sleutelfunctionarissen in de gemeentelijke organisatie niet altijd weten wat er van hen, of van het onderdeel waar zij deel van uitmaken, wordt verwacht. Zo geeft bijvoorbeeld 14% van de ruim 3000 respondenten aan dat de taken en verantwoordelijkheden die zij tijdens een ramp of crisis hebben, niet duidelijk zijn. Dit heeft er mede toe geleid dat bijvoorbeeld tijdens de verschillende praktijktoetsen actiecentra geen taken hebben uitgevoerd, terwijl de uitvoering van deze taken wel noodzakelijk was in het licht van het gesimuleerde incident.

Ook het besef dat functionarissen onderdeel uitmaken van een keten en dat uitvoeringsactiviteiten moeten worden afgestemd en/of in elkaars verlengde liggen, blijkt onvoldoende aanwezig bij een deel van de functionarissen. Dit heeft er in de praktijktoetsen onder andere toe geleid dat er bijvoorbeeld binnen het actiecentrum CRIB geen aandacht was voor de registratie in opvangcentra.

Ten derde is gebleken dat in regio's waar functionarissen een proactieve houding hadden en zelf informatie en opdrachten haalden, dit heeft geleid tot een efficiëntere en effectievere uitvoering van de taken van het actiecentrum.

In verschillende regio's heeft tijdens de praktijktoets in het team bevolkingszorg onduidelijkheid bestaan ten aanzien van de aansturingsstructuur. Dit heeft geleid tot grote vertraging in de afstemming over het incident en onduidelijkheid over de uit te voeren werkzaamheden en prioritering. Tevens spelen aspecten als een gestructureerde vergadering (door bijvoorbeeld het gebruik van een standaardagenda), vergaderdiscipline, de wijze van verslaglegging en het benoemen van acties en opdrachten in een aparte actie- en/of besluitenlijst tijdens de praktijktoetsen een rol. Als laatste betreft het communicatie en beeldvorming (zie informatiemanagement).

3.2 Alarmering

3.2.1 Norm

Het besluit bevat concrete normen voor de tijd waarbinnen moet worden gestart met de alarmering van de sleutelfunctionarissen van de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie. Dit dient te gebeuren binnen twee minuten nadat is voldaan aan de criteria voor grootschalige alarmering. Het besluit noemt geen tijdsnormen voor de alarmering van de functionarissen van de gemeentelijke actiecentra. Aangezien de essentie van het besluit is om 'zo snel mogelijk' te alarmeren, ligt het in de rede om voor de functionarissen van de gemeentelijke actiecentra aansluiting te zoeken bij deze norm.

3.2.2 Bevindingen en analyse

Na afkondiging van het opschalingsniveau waarop gemeentefunctionarissen dienen op te komen, moet zo snel mogelijk gestart worden met de alarmering van de functionarissen. De tijd tussen het moment van alarmering en het moment dat deze alarmering de functionaris bereikt, is afhankelijk van de wijze en snelheid van alarmering. Uit het onderzoek blijkt dat de gemeentelijke functionarissen op verschillende wijzen worden gealarmeerd. Zo wordt enerzijds handmatig gealarmeerd, bijvoorbeeld telefonisch via een belboom. De snelheid bij handmatig alarmeren wordt onder andere bepaald door het aantal functionarissen dat in de belboom is opgenomen. Anderzijds wordt gebruik gemaakt van een alarmeringscomputer zoals de communicator. De snelheid bij automatisch alarmeren wordt onder meer bepaald door de hoeveelheid telefoonlijnen waarover de alarmeringscomputer beschikt, door de duidelijkheid van procedure-afspraken en door de vulling van de alarmeringscomputer. Overigens is in het hoofdstuk over het RADAR-onderzoek (hoofdstuk B.3, paragraaf 3.2) al geconstateerd dat het gebruik van een alarmeringscomputer nogal eens met problemen gepaard ging. Uit het onderzoek blijkt dat gemeentelijke functionarissen die automatisch zijn gealarmeerd sneller opkomen dan hun collega's die handmatig zijn gealarmeerd⁷⁷.

3.3 Opschaling

3.3.1 Norm

Het besluit bevat opkomsttijden voor het GBT en het team bevolkingszorg. Het GBT heeft een opkomsttijd van 60 minuten, voor het team bevolkingszorg bedraagt deze 90 minuten. Bij dit team is een differentiatie in opkomsttijd aangebracht omdat voor de functionaris die is belast met de coördinatie van de voorlichting een opkomsttijd van 30 minuten geldt. Voor de gemeentelijke

⁷⁷ Dit geldt voor zeven van de veertien onderzochte regio's. Dit verschil is uit statistische toetsing significant gebleken, hetgeen betekent dat het verschil niet op toeval berust. In de gemeenten van twee regio's voldoen de functionarissen vaker aan de opkomstnorm wanneer zij automatisch zijn gealarmeerd in plaats van handmatig.

actiecentra noemt het besluit geen opkomsttijden. Het is van belang dat de voorlichtingsfunctionaris in het team bevolkingszorg direct na opkomst in het uitvoeren van zijn functie wordt ondersteund. In het verlengde van het besluit hanteert de Inspectie daarom in haar toetsingskader de norm dat de kern van het actiecentrum Voorlichting – bestaande uit minimaal één leidinggevende en twee medewerkers – eveneens binnen 30 minuten na afkondiging van de opschaling aanwezig dient te zijn. De opkomstnorm voor de overige functionarissen van het actiecentrum Voorlichting en voor de functionarissen van de actiecentra CRIB en Opvang en Verzorging is gelijk aan de opkomstnorm van 90 minuten, zoals die voor het team bevolkingszorg – met uitzondering van de coördinator voorlichting – ook geldt.

3.3.2 *Bevindingen en analyse*

De Inspectie OOV heeft de opkomsttijden van gemeentelijke functionarissen gemeten door middel van de praktijktoetsen en opkomst- en alarmeringsoefeningen. De Inspectie OOV constateert dat de opkomsttijden voor de actiecentra niet altijd zijn vastgelegd in gemeentelijke planvorming. Tevens wijken de gemeentelijke opkomsttijden die wel zijn vastgesteld soms af van de door de Inspectie OOV gehanteerde norm. In verschillende gevallen is er geen sprake van regionale uniformiteit in opkomstnormen. Vanuit het oogpunt van samenwerking en afstemming van activiteiten verdient het de voorkeur dat gemeenten dezelfde opkomstnormen hanteren.

Tijdens de praktijktoetsen komen de actiecentra CRIB en Opvang en Verzorging in 16 regio's tijdig en compleet op⁷⁸. Het actiecentrum Voorlichting komt in negen regio's compleet en tijdig op. In tien regio's is het actiecentrum Voorlichting wel conform de – door de Inspectie gehanteerde – samenstellingsnorm opgekomen, maar zijn de opgekomen functionarissen niet tijdig aanwezig.

Bij de opkomstoefeningen komt het merendeel van de actiecentra CRIB en Opvang en Verzorging tijdig en conform de samenstellingsnorm. De actiecentra Voorlichting komen in slechts 8% van de gevallen⁷⁹ tijdig en conform de samenstellingsnorm op. Ruim tweederde van de betrokken functionarissen is niet tijdig in het actiecentrum aanwezig. De gemiddelde opkomsttijd van deze functionarissen bedraagt 47 minuten, terwijl de norm 30 minuten is.

In geen enkele regio zijn *alle* actiecentra van de drie onderzochte gemeenten tijdig en conform de samenstellingsnorm opgekomen.

Naast de functionarissen die deel uitmaken van de actiecentra CRIB, Opvang en Verzorging en Voorlichting zijn bij de alarmerings- en opkomsttest ook functionarissen opgekomen in het kader van de overige gemeentelijke processen. Hieronder vallen bijvoorbeeld de processen Uitvaartverzorging, Milieu en Ondersteuning. Uit de alarmerings- en opkomsttest blijkt dat niet alle actiecentra die in de gemeentelijke plannen staan omschreven ook daadwerkelijk en conform de norm opkomen: 85% van deze opgekomen functionarissen is binnen de gestelde normtijd van 90 minuten aanwezig.

In meerdere praktijktoetsen is geconstateerd dat functionarissen de locatie van het betreffende actiecentrum niet konden betreden. Dit werd veroorzaakt doordat zij zelf niet de beschikking hadden over de noodzakelijke (24-uurs)toegangspassen of sleutels en de toegang door ondersteunende diensten laat of in het geheel niet werd geregeld.

Daarnaast heeft de Inspectie geregeld technische problemen geconstateerd. Zo kon bijvoorbeeld door functionarissen niet worden ingelogd in computersystemen. Oorzaken zijn gelegen in het niet aanwezig zijn van computers in de opkomstruimte, geen toegang tot het systeem door een back-up,

⁷⁸ Bij 22 regio's zijn de opkomsttijden gemeten.

⁷⁹ Het betreft hier het resultaat van opkomstoefeningen bij 66 gemeenten.

geen toegang tot het systeem door regulier onderhoud, storingen aan het systeem en onvoldoende autorisatie buiten kantoor tijden.

Ook is het voorgekomen dat de functionarissen van het actiecentrum CRIB geen toegang konden krijgen tot het GBA-systeem of dat computergestuurde telefooncentrales niet (goed) functioneerden. Ten tijde van een reëel incident lopen deze actiecentra hierdoor ongewenste vertraging op.

3.4 Informatiemanagement

3.4.1 Norm

Het besluit stelt voor de onderdelen van de hoofdstructuur duidelijke eisen aan het informatiemanagement. Zo dient elk onderdeel een zo compleet mogelijk eigen beeld bij te houden. Dit eigen beeld moet vervolgens gedeeld worden met andere onderdelen van de rampenbestrijdingsorganisatie. In het verlengde van het besluit heeft de Inspectie OOV tijdens de praktijktoetsen ook naar deze aspecten bij de gemeenten gekeken. Via het team bevolkingszorg vinden de gemeentelijke actiecentra aansluiting bij de informatiestromen van de hoofdstructuur van de rampenbestrijding.

De beschikbare informatie in het team bevolkingszorg kan worden doorgegeven aan de gemeentelijke actiecentra, zodat deze besluiten en acties kunnen afstemmen op basis van deze informatie. De Inspectie OOV heeft tijdens de praktijktoetsen per regio onderzocht op welke wijze informatiemanagement binnen de gemeentelijke onderdelen is vormgegeven. Gekeken is onder andere of de gemeentelijke actiecentra de beschikking hadden over een eigen beeld en of informatie is gedeeld.

3.4.2 Bevindingen en analyse

De Inspectie heeft op basis van de rapportages van ADR2 en van RADAR per regio onderzocht of het team bevolkingszorg en de gemeentelijke actiecentra CRIB, Opvang en Verzorging, en Voorlichting tijdens de praktijktoetsen de beschikking hadden over een eigen beeld. Uitgangspunt hierbij was dat per regio ten minste het team bevolkingszorg en twee van de drie gemeentelijke actiecentra de beschikking moesten hebben over voldoende incidentinformatie. Dit betrof incidentinformatie over de aard van het incident, de risico's en de effecten van het incident, de verwachte ontwikkeling van het incident, het slachtofferbeeld, informatie die aan de bevolking is verstrekt en/of informatie over de inzet van middelen enzovoorts. De Inspectie constateert dat in het merendeel van de 25 regio's geen sprake was van een 'eigen beeld' voor het team bevolkingszorg en/of minstens twee actiecentra. De Inspectie constateert eveneens dat het gebrek aan incidentinformatie tijdens diverse praktijktoetsen heeft geleid tot ongewenste vertraging in de afhandeling van het incident en tot het nemen van ongewenste en/of onvolledige besluiten.

Het niet voorhanden hebben van incidentinformatie wordt veroorzaakt door in ieder geval de volgende vijf factoren.

Het onderzoek toont aan dat in verschillende gemeenten geen duidelijke structuur of procedure wordt gehanteerd voor het delen van informatie. Tijdens praktijktoetsen blijkt meermalen dat het team bevolkingszorg geen incidentinformatie heeft, omdat deze de informatie niet ontvangt van de andere onderdelen van de hoofdstructuur (zoals het ROT). Over het algemeen is het team bevolkingszorg (nog) niet aangesloten op de informatiestromen van de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie (door middel van bijvoorbeeld een netcentrisch informatiesysteem). Wanneer daarnaast geen andere manier van informatiedeling ontstaat, komt het team bevolkingszorg tijdens de praktijktoetsen in een vacuüm terecht.

Daarnaast heerst binnen de gemeentelijke rampenbestrijdingsorganisatie nog onvoldoende het besef dat anderen voor het uitvoeren van taken mede afhankelijk zijn van informatie die elders in de keten beschikbaar is. Het gevolg hiervan is niet alleen dat het team bevolkingszorg geen informatie ontvangt, maar ook dat informatie vanuit dit team onvoldoende wordt doorgegeven aan de gemeentelijke actiecentra. Het lijkt erop dat informatiestromen binnen de gemeentelijke rampenbestrijdingsorganisatie 'opdrogen'.

Tijdens de praktijktoetsen is het regelmatig voorgekomen dat functionarissen niet zelf op zoek gingen naar relevante incidentinformatie, indien zij informatie misten. Deze functionarissen vertoonden een afwachtende houding, omdat zij niet wisten waar de informatie kon worden gehaald (ketenbesef/onduidelijke informatiestromen) of niet wisten wat zij moesten doen (taakbekendheid). Wanneer geconfronteerd met dergelijke onzekerheden wordt snel teruggevallen op hiërarchische denkpatronen, zoals 'wij moeten wachten op het team bevolkingszorg'.

Verder constateert de Inspectie OOV dat de beschikbare faciliteiten onvoldoende worden benut, waardoor informatiedeling tussen de verschillende teams niet of slechts gedeeltelijk tot stand komt. Ten slotte blijkt uit de praktijktoetsen dat functionarissen de beschikbare informatie soms niet volledig of op onduidelijke wijze registreren. Hierdoor bestaat de kans dat specifieke incidentgerelateerde informatie moeilijk kan worden achterhaald.

Er is sprake van een wederzijdse afhankelijkheid tussen taakuitvoering en Informatiemanagement. De Inspectie heeft in de vorige paragraaf geconstateerd dat taken onvoldoende effectief en efficiënt worden uitgevoerd. Wanneer onvoldoende bekendheid bestaat met bijvoorbeeld de uitvoering van taken, wordt informatie onvoldoende toegespitst en gekanaliseerd op behoeften binnen de gemeentelijke rampenbestrijdingsorganisatie. Wanneer er daarnaast tevens sprake is van een onduidelijke aansturingsstructuur, wordt extra hinder ondervonden bij het doorgeven en beschikbaar krijgen van informatie.

4. Conclusies

De gemeentelijke rampenbestrijdingsorganisaties kunnen nog op verschillende punten vooruitgang boeken. Een belangrijk verbeterpunt is de (minimum)bezetting van de gemeentelijke actiecentra alsmede de borging van cruciale functies. Zowel de minimumbezetting van de actiecentra als de borging van cruciale functies is veelal onvoldoende in gemeentelijke planvorming opgenomen. Daarnaast constateert de Inspectie dat er met betrekking tot deze onderwerpen geen sprake is van regionale uniformiteit, terwijl dit bij voorkeur wel moet worden nagestreefd. Deze factoren (minimumbezetting, borging cruciale functies en regionale uniformiteit) vormen de basis voor het waarborgen van de continuïteit van de bezetting van de actiecentra. Samenwerking met andere gemeenten in de regio kan, zeker in het geval van relatief kleine gemeenten, een positieve bijdrage leveren aan een structurele personele bezetting van de gemeentelijke rampenbestrijdingsorganisatie.

Verschiedende factoren zijn van belang bij een effectieve taakuitvoering van de gemeentelijke rampenbestrijdingsorganisatie. Zo heeft de onduidelijke aansturingstructuur tijdens de praktijktoetsen direct negatieve gevolgen gehad voor de effectiviteit van de werkzaamheden van het team bevolkingszorg en voor de aansturing van de gemeentelijke actiecentra. Dit geldt tevens voor factoren als taakbekendheid en bewustzijn van ketenafhankelijkheid. De uitvoering van de gemeentelijke taken is nu nog teveel afhankelijk van de prestaties van individuen.

Het opleiden en oefenen van gemeentelijke functionarissen ten behoeve van de gemeentelijke rampenbestrijdingsorganisatie lijkt een logische eerste stap te zijn in de richting van een meer effectieve uitvoering van de taken binnen de gemeentelijke rampenbestrijdingsorganisatie. Langs deze weg kan ook een structurele kwaliteitsverbetering worden bereikt.

Landelijk gezien voldoet bijna tweederde van de onderzochte actiecentra CRIB en Opvang en Verzorging aan het tijds criterium van 90 minuten dat de Inspectie OOV aan de opkomst heeft gesteld. De kortere opkomstnorm van 30 minuten voor het actiecentrum Voorlichting wordt vaak niet gehaald. Gezien de cruciale rol van het proces voorlichting bij de rampenbestrijding en gezien de noodzakelijke ondersteuning van de coördinator voorlichting in het team bevolkingszorg acht de Inspectie een langere opkomsttijd voor dit actiecentrum echter niet wenselijk.

Aansluiting van de gemeentelijke onderdelen bij de informatiestroom van de rampenbestrijdingsorganisatie is van cruciaal belang voor een effectieve uitvoering van de werkzaamheden.

Zoals uit het RADAR-onderzoek is gebleken, ontbreekt in de basissamenstelling van het team bevolkingszorg in vrijwel alle gemeenten een informatiemanager die hiervoor moet zorgen⁸⁰. De wisselwerking tussen de taakuitvoering en het informatiemanagement is een aandachtspunt: door een onvoldoende effectieve en efficiënte taakuitvoering door de actiecentra wordt het informatiemanagement negatief beïnvloed. Omgekeerd geldt hetzelfde: tekortkomingen in het informatiemanagement hebben een negatieve weerslag op het functioneren van de gemeentelijke actiecentra. De facilitaire en technische ondersteuning binnen de gemeentelijke rampenbestrijdingsorganisatie behoeft aandacht. De geconstateerde toegangsproblemen en technische gebreken kunnen tijdens een werkelijk incident leiden tot ernstige vertraging bij het opstarten van de actiecentra.

De gemeenten vormen de vierde hulpverleningskolom binnen de regionale rampenbestrijdingsorganisatie en zijn onmisbaar voor een adequate bestrijding van een ramp of grootschalig incident. De Inspectie OOV acht het daarom van belang dat de gemeentelijke rampenbestrijdingsorganisatie zich ontwikkelt naar analogie van de kwaliteitseisen zoals die in hoofdstuk 2 van het besluit zijn gesteld voor de verschillende onderdelen van de hoofdstructuur. Hierbij hebben de gemeenten uiteraard ondersteuning nodig van de regionale rampenbestrijdingsorganisatie.

5. Aandachtspunt

Hoewel gemeenten al stappen hebben gezet naar een betere voorbereiding op de rampenbestrijding, blijkt uit het onderzoek dat gemeenten zich op verschillende punten moeten ontwikkelen. Het is hierbij van belang dat de gemeentelijke organisatie aansluit op de operationele hoofdstructuur. De gemeentelijke organisatie dient zich analoog aan de regionale rampenbestrijdingsorganisatie te ontwikkelen naar het kwaliteitsniveau dat met het besluit wordt beoogd. Om dit te bevorderen moet BZK in samenwerking met de gemeenten prestatienormen formuleren. Hierbij dient rekening te worden gehouden met de aard van de organisatie. Waar functionarissen van de operationele diensten vanuit hun professie zijn gericht op het afhandelen van incidenten, zijn gemeentelijke functionarissen over het algemeen niet operationeel geschoold. Het is daarom belangrijk dat in opleidingen en oefeningen hiervoor aandacht bestaat.

⁸⁰ Zie in dit verband verder hoofdstuk B.3, paragraaf 3.1.

De Inspectie OOV zal in 2010 vervolgonderzoek doen naar de gemeentelijke rampenbestrijdingstaken. In samenwerking met het veld wil zij een bijdrage leveren aan het formuleren van kwaliteitsnormen voor de gemeentelijke rampenbestrijdingsorganisatie.

DEEL C De regio's afzonderlijk bekeken

Ter inleiding

In deel B van dit rapport heeft de Inspectie OOV de resultaten van de drie onderzoeken in het kader van haar programma Rampenbestrijding op Orde weergegeven op landelijk niveau⁸¹. Die drie onderzoeken richtten zich op de 25 veiligheidsregio's en zijn bij die regio's uitgevoerd. In dit deel C beschrijft de Inspectie OOV haar onderzoeksresultaten per regio afzonderlijk. In 25 afzonderlijke regiobeelden komen de uitkomsten van de verschillende onderzoeken bijeen. De Inspectie OOV heeft ernaar gestreefd deze regiobeelden zo actueel mogelijk te laten zijn. Via haar deelproject 'monitoring' is tot en met november 2009 informatie verzameld.

De Inspectie OOV heeft de concept-regiobeelden in december 2009 voorgelegd aan de regio's en hen in de gelegenheid gesteld daarop te reageren. Daarbij is hun gevraagd aan te geven of zij konden instemmen met de samenvatting van de resultaten van de drie genoemde onderzoeken en met de beschrijving van de ontwikkelingen in de regio ná de praktijktoets. Voorts is hun gevraagd aan te geven of bepaalde activiteiten die waren gepland voor de laatste maanden van 2009 inderdaad hebben plaatsgevonden.

Alle veiligheidsregio's hebben in januari 2010 gereageerd op het hun toegezonden regiobeeld. Veel regio's gaven aan zich daarin te herkennen. Vanuit twee regio's kwam het verzoek om overleg over het opgestelde regiobeeld. De Inspectie OOV heeft tijdens gesprekken met vertegenwoordigers van deze twee regio's een toelichting gegeven op de betreffende beelden.

Naar aanleiding van de reacties van de regio's zijn de regiobeelden, waar nodig, geactualiseerd en aangepast.

De regiobeelden zijn opgezet volgens een vast stramien. Eerst geeft de Inspectie een korte algemene beschrijving van de regio, waarbij zij ook vermeldt of de regio een convenant heeft afgesloten met de minister van BZK. Daarna worden de belangrijkste resultaten van achtereenvolgens de onderzoeksprojecten Risicoprofiel en bovenregionale samenwerking en Multidisciplinair opleiden en oefenen weergegeven. Om ontwikkelingen te kunnen aangeven, zet de Inspectie OOV daarbij de resultaten van de eindmetingen van 2009 af tegen die van de nulmetingen van 2008. Vervolgens beschrijft de Inspectie OOV in elk regiobeeld de resultaten van het onderzoek RADAR. Zoals eerder is aangegeven, is dit RADAR-onderzoek een vervolg op het onderzoek ADR. Van de 25 veiligheidsregio's hebben de volgende zeven geen RADAR-praktijktoets maar een ADR-simulatie ondergaan:

- Groningen
- Fryslân
- Twente
- Gelderland-Midden
- Utrecht
- Kennemerland
- Zuidoost-Brabant

⁸¹ De onderzoeken Risicoprofiel en bovenregionale samenwerking, Multidisciplinair opleiden en oefenen, en RADAR.

De ADR-aanpak week op enkele punten af van de RADAR-aanpak. Een belangrijk verschil is dat tijdens de ADR-simulaties nog niet expliciet werd getoetst aan de eisen van het (concept) Besluit veiligheidsregio's. De ontwikkelingen rond de basisvereisten crisismanagement, in het bijzonder de opname daarvan in het Besluit veiligheidsregio's, gaven aanleiding de ADR om te vormen tot RADAR. In het kader van RADAR is wél expliciet getoetst aan de deze 'basisvereisten'.

Bij zowel de ADR-simulaties als de RADAR-praktijkttoetsen is gekeken naar het verloop van de kritische processen alarmering en opschaling, leiding en coördinatie en informatiemanagement. De basisvereisten hebben grotendeels betrekking op deze drie processen. Een groot deel van de basisvereisten is daarmee de facto ook bij de ADR-simulaties getoetst aan de hand van deze drie kritische processen.

Bij de beschrijving van de RADAR-onderzoeksresultaten in de regiobeelden is de opzet van hoofdstuk 2 (Eisen rampenbestrijding en crisisbeheersing) van het Besluit veiligheidsregio's gevolgd. De opzet van de regiobeelden ziet er daardoor voor wat betreft dit deel als volgt uit:

- organisatie
- alarmering
- opschaling
- informatiemanagement

Deze vier subparagrafen corresponderen met de opschriften van de paragrafen 1 tot en met 4 van genoemd hoofdstuk 2 van het besluit. De onderzoeksresultaten met betrekking tot het kritische proces leiding en coördinatie staan weergegeven onder het kopje 'organisatie'.

Via haar deelproject monitoring is de Inspectie OOV nagegaan in hoeverre de regio's na de simulatie of praktijktoets de daaruit voortgekomen aandachtspunten die samenhangen met de basisvereisten hebben opgepakt, en welke andere relevante ontwikkelingen de regio's de afgelopen periode hebben doorgemaakt. Onder het kopje 'monitoring' wordt daaraan aandacht besteed.

In de afzonderlijke regiobeelden gaat de Inspectie niet in op de resultaten van het RADAR-onderdeel 'gemeentelijke toets'. Die resultaten zijn onvoldoende representatief aangezien per regio slechts naar enkele gemeenten is gekeken. Bovendien is de aanpak van dit deel van het onderzoek enkele keren zodanig gewijzigd dat onderlinge vergelijking van de regio's niet mogelijk is. Voor een beschrijving van de resultaten van het onderzoek bij de gemeenten verwijst de Inspectie naar hoofdstuk B.4 van deze eindrapportage⁸².

In de beschrijving van de resultaten van het RADAR-onderzoek is de Inspectie vooral ingegaan op geconstateerde aandachtspunten. Bij het monitoring-traject lag daar ook de nadruk op. De aspecten die al tijdens de praktijktoetsen als voldoende werden aangemerkt, worden in de regiobeelden verder niet meer behandeld. Overigens verschillen de geconstateerde aandachtspunten per basisvereiste aanzienlijk qua ernst of aard. Sommige kunnen relatief eenvoudig worden opgelost, voor het oplossen van andere zijn principiële keuzes of ingrijpende maatregelen nodig.

De Inspectie OOV sluit elk regiobeeld af met een korte beschouwing waarin zij aangeeft hoe de betreffende regio er eind 2009 voorstaat voor wat betreft de voorbereiding op rampen. Zij illustreert elk beeld met een grafische weergave van de stand van zaken eind 2009 door middel van een diagram. In dat diagram is de stand van zaken op de volgende zes onderwerpen weergegeven:

⁸² Uitzondering vormt de veiligheidsregio Twente die als enige regio de volledige ADR-toetsing heeft doorlopen, dus ook het gemeentelijke deel 3. In het regiobeeld van Twente beschrijft de Inspectie de belangrijkste resultaten daarvan.

- risicoprofiel en bovenregionale samenwerking
- multidisciplinair opleiden en oefenen
- organisatie
- alarmering
- opschaling
- informatiemanagement

In de regiobeelden verwijst de Inspectie herhaaldelijk naar bepalingen van de Wet veiligheidsregio's en van het Besluit veiligheidsregio's. Waar de Inspectie het heeft over de wet of het besluit, doelt zij op de Wet veiligheidsregio's respectievelijk het Besluit veiligheidsregio's. En waar in de regiobeelden wordt gerefereerd aan de basisvereisten, doelt de Inspectie OOV op de 'eisen rampenbestrijding en crisisbeheersing', zoals die in hoofdstuk 2 van het Besluit veiligheidsregio's staan.

C.01 Veiligheidsregio Groningen

1. Inleiding

De veiligheidsregio Groningen is één van de zes veiligheidsregio's die geen convenant met de minister van BZK hebben afgesloten. De rampenbestrijdingsorganisatie wordt in Groningen gevormd door een groot aantal organisaties dat binnen het samenwerkingsverband 'Crisismanagement Groningen' gezamenlijk optreedt. Binnen dit verband worden afspraken gemaakt over de voorbereiding op de rampenbestrijding, en wanneer zich een incident voordoet, de bestrijding daarvan.

In het samenwerkingsverband Crisismanagement Groningen zijn alle Groningse gemeenten vertegenwoordigd. De regiopolitie Groningen, de regionale brandweer Groningen, de GHOR, de provincie Groningen, het Openbaar Ministerie, het ministerie van Defensie en de waterschappen Hunze en Aa's, Noorderzijlvest en Fryslân, zijn partners binnen dit samenwerkingsverband.

2. Risicoprofiel en bovenregionale samenwerking

De veiligheidsregio Groningen heeft tijdens de nulmeting in 2008 aangegeven de intentie te hebben om begin 2010 een nieuw regionaal beleidsplan vast te stellen. Dit beleidsplan zal voldoen aan alle eisen die de Wet veiligheidsregio's (hierna: de wet) daaraan stelt. Bij de eindmeting, eind 2009, heeft de regio een plan van aanpak 'Multidisciplinair werkplan 2009-2010' gereed waaruit blijkt dat het de bedoeling is dat in juni 2010 het nieuwe beleidsplan wordt opgeleverd. In hetzelfde werkplan is tevens de ambitie verwoord om in januari 2010 een nieuw risicoprofiel gereed te hebben. Hiervoor zal de landelijke Handreiking Regionaal Risicoprofiel worden gebruikt. Daarin zullen ook de bovenregionale risico's van de buurregio's in binnen- en buitenland worden opgenomen.

Vaststelling van het risicoprofiel zal volgens de regio dan plaatsvinden vóór 1 juli 2010, maar in ieder geval binnen zes maanden na het in werking treden van de wet. De regio heeft een overzicht gemaakt van de relevante partijen die zij zal betrekken bij de totstandkoming van het risicoprofiel. Het gaat dan om de gemeenten, de drie hulpverleningsdiensten, de provincie, de waterschappen, het Openbaar Ministerie en het ministerie van Defensie. De Inspectie OOV merkt daarbij op dat partners op het gebied van vitale infrastructuur (zoals energiebedrijven, drinkwaterleveranciers en telecombedrijven) in dit verband niet worden genoemd. De Inspectie OOV beveelt aan deze partners in de toekomst wel te betrekken bij de planvorming.

Verder is de regio voornemens om de operationele prestaties opnieuw te bepalen. Deze zullen onderdeel uitmaken van het nieuwe regionale risicoprofiel. Ook zal dan de nieuwste informatie met betrekking tot de ramptypen overstromingen, pandemieën en vitale infrastructuur worden verwerkt. Voor de operationele prestaties die het regionale aanbod overstijgen, is de Inspectie OOV niet gebleken van bovenregionale afspraken⁸³. Wel zijn er grensoverschrijdende afspraken gemaakt met Duitsland.

Er is vier keer per jaar een overleg van de werkgroep Prioritering Rampenbestrijding. De eerder genoemde partners nemen daaraan deel. Daarnaast worden op ad-hocbasis andere partners uitgenodigd.

⁸³ In januari 2010 geeft de regio aan wel degelijk bovenregionale afspraken te hebben gemaakt. Zo heeft de GHOR afspraken met Drenthe en Fryslân over bijstand van GHOR-functionarissen, ambulances en gewondenspreiding.

3. Multidisciplinair opleiden en oefenen

De regio Groningen heeft een multidisciplinair opleidings- en oefenplan waarin alle onderwerpen zijn opgenomen die in het toetskader van de Inspectie OOV worden genoemd. Dit is een vooruitgang ten opzichte van de nulmeting in 2008 toen enkele onderwerpen nog ontbraken. Het plan is in samenwerking met de drie hulpverleningsdiensten tot stand gekomen. Ook andere partners als de gemeenten, de provincie, het Openbaar Ministerie, de waterschappen en het ministerie van Defensie zijn hierbij betrokken.

Tijdens de nulmeting in 2008 constateert de Inspectie OOV dat de regio op een aantal aspecten van het opleiden en oefenen geen inzicht kan verschaffen. Zo is niet duidelijk in welke mate de sleutelfunctionarissen een (voor hun functie) relevante basisopleiding hebben gevolgd en in hoeverre zij (functiegericht) zijn bijgeschoold of geoefend. De Inspectie OOV heeft de regio daarom aanbevolen hier verbetering in aan te brengen, door inzichtelijk te maken in hoeverre de sleutelfunctionarissen zijn bijgeschoold en geoefend. Waar nodig moet een inhaalslag plaatsvinden. Ook bij de eindmeting in 2009 heeft de regio de vereiste informatie niet verstrekt. De Inspectie OOV heeft daardoor onvoldoende inzicht om op deze punten een oordeel te geven.

Wel blijkt dat de onderdelen CoPI, ROT en RBT in 2008 en 2009 meerdere malen hebben geoefend. Al deze oefeningen zijn schriftelijk geëvalueerd en de resultaten zijn in 2009 deels opgenomen in een kwaliteitszorgsysteem, het zogenoemde 'volgsysteem multidisciplinaire verbeterpunten'. Daar waar tijdens de nulmeting blijkt dat de regio nog niet over een dergelijk systeem beschikt, heeft de regio zo'n systeem inmiddels wel in gebruik genomen. Daarnaast heeft de regio in het multidisciplinair werkplan (2009-2010) opgenomen voor 31 december 2010 een functionarissenvolgsysteem te implementeren.

De regio heeft in 2008 en 2009 drie grootschalige (realistische) oefeningen gehouden en één soortgelijke daadwerkelijke inzet gehad. Tevens heeft de regio in het kader van de Taskforce Management Overstromingen (TMO) een grootschalige evacuatieoefening gehouden op het Paterwoldsmeer. Naast de hulpverleningsdiensten hebben ook de waterschappen, het Rode Kruis, de reddingsmaatschappij en het ministerie van Defensie aan deze oefening deelgenomen. Verder hebben de hulpverleningsdiensten gezamenlijk in en met het voetbalstadion Euroborg in de stad Groningen geoefend. De regio geeft aan dat de resultaten van oefeningen en daadwerkelijke inzetten zo spoedig mogelijk worden verwerkt in het 'volgsysteem multidisciplinaire verbeterpunten'. De regio geeft in dit kader verder aan dat zij de beschikking heeft over een multidisciplinair evaluatiesysteem voor oefeningen en incidenten.

4. RADAR

Inleiding

In augustus en september 2004 heeft de Inspectie OOV deel 1 van de Algemene Doorlichting Rampenbestrijding (ADR) in de veiligheidsregio Groningen uitgevoerd. In februari 2005 is de definitieve rapportage van dit traject aangeboden aan het bestuur. Het rapport bevat een aantal aandachtspunten.

Zo blijkt ten tijde van de ADR deel 1 dat de inrichting van de operationele hoofdstructuur onvoldoende is. De bezetting van bepaalde sleutelfuncties blijkt niet gegarandeerd. Bovendien zijn de opkomsttijden van de verschillende functionarissen in een team niet altijd multidisciplinair op elkaar afgestemd. Ook zijn diverse onderdelen gehuisvest op verschillende locaties, hetgeen de samenwerking bemoeilijkt.

Verder maakt de Inspectie OOV opmerkingen over de beperkte wijze van informatiemanagement. Zo blijkt dat op de meldkamer vooral monodisciplinair wordt gewerkt, en er niet multidisciplinair informatie wordt gedeeld. Het ontbreken van een multidisciplinaire coördinator blijkt een knelpunt.

De regio heeft na het ontvangen van de rapportage een verbetertraject ingezet. Op 18 oktober 2006 voert de Inspectie OOV de ADR-simulatie uit. Een ongeval op een spoorwegovergang tussen een spootrein en een vrachtwagencombinatie wordt gesimuleerd. Een ketelwagon, geladen met de gevaarlijke stof dimethylamine, raakt lekt en veroorzaakt een groot effectgebied.

Veiligheidsregio's die in het kader van de ADR een simulatie hebben ondergaan, zijn binnen RADAR niet opnieuw getoetst door middel van een praktijktoets. De Inspectie OOV is zich ervan bewust dat de resultaten van de ADR-simulatie enigszins gedateerd zijn. Het geschetste beeld kan hierdoor afwijken van de actuele situatie in de veiligheidsregio. Daarom is in het onderdeel Monitoring bekeken hoe de regio zich heeft ontwikkeld in het kader van de nieuwe wet en de kwaliteitseisen van het besluit.

Operationele prestaties

Organisatie

In de regio Groningen blijkt tijdens de simulatie de GRIP-systematiek goed te zijn geïmplementeerd. Zo wordt er opgeschaald tot GRIP 4 en komen het CoPI, het ROT, het GBT en het RBT op. De organisatie van hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie wijkt op een aantal punten af van de bepalingen van het Besluit veiligheidsregio's (hierna: het besluit). Zo is binnen de veiligheidsregio Groningen geen coördinerend CoPI geregeld. De meldkamer is niet expliciet (gedocumenteerd) benoemd als onderdeel van de hoofdstructuur.

Verder blijkt dat de samenstelling van de onderdelen, op punten, afwijkt van het besluit. Het CoPI kent tijdens de simulatie geen aparte leider. In de GRIP-procedure is vastgelegd dat de regionaal officier gevaarlijke stoffen (ROGS), of een unitchef van de politie, de leiding van het team op zich neemt. Tijdens de simulatie komt de ROGS ook op en start het eerste multidisciplinaire overleg. Tegelijkertijd wordt een vervangende ROGS opgeroepen. Tot deze functionaris aankomt, vervult de leider CoPI een dubbelrol. Verder is in de samenstelling van het CoPI niet voorzien in een informatiemanager. Deze functionaris ontbreekt ook in het ROT.

De samenstelling van het team bevolkingszorg wijkt ook af van het besluit. De taken van het team bevolkingszorg worden ingevuld door het gemeentelijk coördinatiecentrum. Het team kent geen informatiemanager, en de coördinator voorlichting maakt deel uit van het actiecentrum Voorlichting van het ROT en niet van het gemeentelijk coördinatiecentrum.

De meldkamer wordt tijdens de simulatie door verschillende functionarissen aangestuurd. Zo heeft iedere discipline een meldkamerchef. Daarnaast is er een calamiteitencoördinator die de multidisciplinaire afstemming op zich neemt. De regionale meldkamer kent geen, permanent aanwezige, eenhoofdige leiding. Op deze wijze wordt niet voldaan aan de bepaling van het besluit.

Alarmering

In de veiligheidsregio Groningen zijn geen door het bestuur geaccordeerde criteria benoemd op basis waarvan de meldkamer direct groot kan alarmeren. Wel zijn er werkafspraken op basis waarvan de meldkamer de operationele hoofdstructuur in voorkomende gevallen kan alarmeren tot en met GRIP 2. Deze afspraken zijn niet formeel vastgelegd. Tijdens de simulatie blijkt dat de alarmering van de benodigde functionarissen tijdig en adequaat verloopt.

Tijdens de simulatie wordt de informatie ingevoerd in het meldkamersysteem. Dit gebeurt echter in verschillende incidenten. Hierdoor heeft de meldkamer geen volledige beschrijving gereed voor de andere onderdelen van de rampenbestrijdingsorganisatie.

Opschaling

De functionarissen komen tijdens de simulatie grotendeels tijdig, volgens de in de eigen planvorming gestelde normtijden, op. Deze normen wijken echter af van de tijden die in het besluit worden gesteld. Zo bevat het besluit een kortere normtijd voor het ROT. Het besluit gaat uit van een opkomsttijd van 45 minuten voor het ROT, waarbij het hoofd informatiemanagement en de sectie informatiemanagement nog eerder aanwezig moeten zijn. De regio hanteert een opkomstnorm van 60 minuten voor het ROT.

Informatiemanagement

De verschillende onderdelen leggen ieder op hun eigen manier informatie vast. Zo gebruikt de meldkamer GMS om het eigen beeld op te stellen. Hierin blijken echter twee gescheiden incidenten aangemaakt met ieder eigen gegevens. Het ROT stelt tijdens de simulatie twee situaties op. De Inspectie OOV constateert echter dat de inhoud niet volledig is. Niet alle beschikbare, essentiële, gegevens zijn hierin verwerkt. De verschillende beelden komen niet bijeen. Er wordt tijdens de simulatie niet op één centrale plek een totaalbeeld van het incident bijgehouden.

Informatiedeling blijkt tijdens de simulatie een knelpunt. Zo wordt informatie tussen onderdelen vooral (mondeling of telefonisch) monodisciplinair gedeeld. Informatie komt niet altijd tijdig op de plek waar dit gewenst is. Zo heeft het GBT tijdens de simulatie hinder ondervonden van het uitblijven van relevante informatie.

Aandachtspunten

In juli 2007 heeft de Inspectie OOV de veiligheidsregio Groningen haar rapportage over de inventariserende toets en de simulatie aangeboden. Deze rapportage bevat bevindingen en conclusies, die hier ten behoeve van de eindrapportage zijn 'vertaald' naar de basisvereisten⁸⁴.

Organisatie

1. In de organisatie is geen coördinerend CoPI beschreven (artikel 2.1.1).
2. Samenstelling CoPI: leider CoPI is een dubbelrol en de informatiemanager ontbreekt (artikel 2.1.2 lid 1).
3. Samenstelling en taak team bevolkingszorg niet conform besluit (artikel 2.1.3).
4. Samenstelling en taak ROT niet conform besluit: Informatiemanager ontbreekt (artikel 2.1.4 lid 1 en 2.1.4 lid 2).
5. Geen eenhoofdige leiding meldkamer (artikel 2.2.2 lid 1).

⁸⁴ Bij elk aandachtspunt is steeds verwezen naar de relevante bepaling van het besluit.

Alarmering

1. Criteria voor grootschalig alarmeren zijn niet beschreven (artikel 2.2.1).
2. Geen door het bestuur vastgestelde voorziening voor het afdoen van overige meldingen (artikel 2.2.2 lid 2).
3. Geen meldkamerbeeld binnen 5 minuten (artikel 2.2.4).

Opschaling

1. Geen tijdige opkomst functionarissen van verschillende onderdelen (CoPI, ROT en team bevolkingzorg).

Informatiemanagement

1. Aan vrijwel alle bepalingen over informatiemanagement wordt niet voldaan (artikelen 2.4.1 en 2.4.2).

5. Monitoring**Algemene ontwikkelingen**

De veiligheidsregio Groningen heeft naar aanleiding van het rapport van de Inspectie OOV vanaf medio 2007 een aantal verbeteringen doorgevoerd. Verschillende verbetertrajecten lopen vanwege de omvang nog door. Bovendien zijn deze verbetertrajecten tussentijds aangepast om zo te kunnen voldoen aan toekomstige wet- en regelgeving. Hiertoe heeft het bestuur op 17 april 2009 een multidisciplinair werkplan (2009-2010) vastgesteld. Dit werkplan bestaat uit zes projecten: Evalueren, Kwaliteitsbeleid, Planvorming, Opleiden en oefenen, Informatiemanagement en het Fundament. Vanuit het directiebestuur is per project een proceseigenaar benoemd.

Een belangrijke ontwikkeling in de regio is de vorming van een nieuwe meldkamer. Samen met de veiligheidsregio's Fryslân en Drenthe wordt de gemeenschappelijke meldkamer Noord-Nederland opgericht. Inmiddels is begonnen met de bouw van de meldkamer in de gemeente Smallingerland (Friesland). De regio verwacht dat de meldkamer Noord-Nederland in 2011 operationeel is.

Follow-up aandachtspunten*Organisatie*

1. De regio Groningen geeft aan niet te zullen voorzien in een coördinerend onderdeel bij meerdere CoPI's. De regio is van mening dat, gezien het landelijke karakter van de provincie, de kans zeer klein is dat de regio dit nodig zal hebben. Deze minimale kans weegt volgens de regio niet op tegen de kosten die ervoor gemaakt moeten worden. Indien de, volgens de regio onwaarschijnlijke, situatie van een tweede CoPI zich toch voordoet, dan richt de regio ad hoc een coördinerend onderdeel in. Dit kan door het eerste CoPI daarin een rol te geven of door dit via het ROT te regelen.
2. De regio is voornemens om de samenstelling van het CoPI in overeenstemming te brengen met de bepalingen van het besluit. Dit zal echter niet vóór 1 januari 2010 het geval zijn. Zo geeft zij aan dat de functie van leider CoPI in principe altijd ingevuld wordt door een leidinggevende van de brandweer. In een voorkomend geval kan ook de politie een leider CoPI leveren. Op basis van de ontvangen documenten en de reactie van de regio blijkt echter niet of de dubbelrol van ROGS en leider CoPI inmiddels adequaat is ondervangen. Op termijn zal ook een informatiemanager aan het CoPI worden toegevoegd. Op dit moment is informatiemanagement in het CoPI nog niet volledig belegd.

De regio geeft aan dat binnen het multidisciplinair werkplan (2009-2010), het proces informatiemanagement als prioriteit is benoemd en dat zij verwacht eind 2010 te voldoen aan de bepalingen (op het gebied van informatiemanagement) van het besluit.

3. De taak van het team bevolkingszorg wordt in de regio uitgevoerd door het gemeentelijk coördinatiecentrum (GCC). Het GCC wordt operationeel bij GRIP 3. Het hoofd GCC is verantwoordelijk voor de leiding van het team. Het hoofd van het actieteam 'Voorlichten en Communiceren' neemt deel aan het GCC en is verantwoordelijk voor de coördinatie van de voorlichting. Een aparte informatiemanager in dit team, zoals het besluit voorschrijft, ontbreekt echter nog.

4. Het ROT bestaat uit de secties brandweer, politie, GHOR, voorlichting, verbindingen, gemeenten, waterschap, derden, provincie en facilitair. Verder neemt ook de officier veiligheidsregio van het ministerie van Defensie standaard deel aan het ROT. Een sectie informatiemanagement bestaat nog niet in Groningen. De sectie verbindingen en de sectie voorlichting nemen delen van de verantwoordelijkheden en taken van de sectie informatiemanagement voor hun rekening. Binnen het multidisciplinair werkplan (2009-2010) is informatiemanagement als prioriteit benoemd. Daarin is voorzien in het inrichten van een sectie informatiemanagement. Naar verwachting van de regio zal dit eind 2010 zijn beslag krijgen.

5. De regio geeft aan dat er een procedure is, waarin de calamiteitencoördinator (CaCo) eenhoofdige leiding geeft aan de meldkamer bij grootschalige incidenten. De functiebeschrijving ('MKNN CaCo: beschrijving taken en status') van de calamiteitencoördinator is niet vastgesteld. De regio geeft aan met de oprichting van de meldkamer Noord-Nederland (MKNN), vanaf 2011 te zullen voorzien in een permanent aanwezige CaCo, die geleverd wordt door de drie diensten van de regio's Groningen, Fryslân en Drenthe. Daarmee zal de regio vanaf 2011 voldoen aan de betreffende bepalingen uit het besluit. De regio heeft niet aangegeven hoe deze functie tot het moment van ingebruikname van de MKNN wordt ingevuld.

Alarmering

1. Algemene afspraken over zelfstandige alarmering door de meldkamer van de hoofdstructuur zijn gemaakt in de procedure 'Grote Klapper' (2006). In deze procedure is omschreven dat de calamiteitencoördinator op de meldkamer bevoegd is om op te schalen naar GRIP 2 als hiervoor voldoende aanwijzingen zijn. Criteria zijn daarbij bijvoorbeeld de aanwezigheid van veel meldingen, veel slachtoffers, groot gebied en effecten naar de omgeving. De procedure moet nog bestuurlijk worden vastgesteld. De bevoegdheid om op te schalen wordt tevens meegenomen in de ontwikkeling van de MKNN. Verder zijn over het onverwijld alarmeren van de hoofdstructuur specifieke afspraken gemaakt in rampbestrijdingsplannen, zoals die van Groningen Airport Eelde⁸⁵ en het Chemiepark Delfzijl. Op basis van vooraf gedefinieerde scenario's voor deze locaties wordt de opschaling in geval van een incident direct opgestart.

De regio heeft het nodige in de planvorming geregeld. Echter, door het niet bestuurlijk vaststellen van de procedure, wordt formeel nog niet voldaan aan de betreffende bepaling van het besluit.

2. In het project 'Fallback en Uitwijk' wordt aangegeven hoe de regio zal omgaan met uitval of overbelasting van de meldkamer. Het een en ander wordt betrokken bij het ontwikkeltraject naar de gezamenlijke Meldkamer Noord-Nederland.

⁸⁵ Groningen Airport Eelde behoort formeel tot de veiligheidsregio Drenthe.

3. De regio geeft aan dat de huidige werkwijze op de meldkamer ertoe leidt dat de centralisten na alarmering snel een integraal beeld kunnen geven van het incident. Te meer vanwege het feit dat er op dat moment eenhoofdige aansturing plaatsvindt door de CaCo. Dit aspect wordt tevens meegenomen als onderdeel van het project kwaliteitsbeleid en in de ontwikkeling van de gemeenschappelijke meldkamer.

Opschaling

1. De opkomsttijden van onderdelen en functionarissen worden aangepakt in het project planvorming, dat onderdeel uitmaakt van het multidisciplinair werkplan (2009-2010). De regio verwacht daarmee op termijn te kunnen garanderen dat functionarissen tijdig opkomen. Op dit moment komen de normtijden voor opkomst van een aantal onderdelen niet overeen met de normen van het besluit.

Zo geeft de regio aan dat de opkomsttijd van het CoPI 45 minuten bedraagt, dit is nog niet door het bestuur vastgesteld. Voor het ROT (hoofden en secties) geldt op dit moment dat het 60 minuten na alarmering operationeel is. Dit is vastgelegd in de sectieplannen.

De opkomsttijden zullen voor het ROT als compleet onderdeel, de individuele sectiehoofden en de (nog in te richten) sectie informatiemanagement worden aangescherpt. Voor het GCC wordt uitgegaan van 60 minuten. Dit is echter niet vastgelegd in de draaiboeken.

Informatiemanagement

1. Met de invoering van het netcentrisch werken verwacht de regio te voldoen aan alle bepalingen op het gebied van informatiemanagement. Daartoe is in het multidisciplinair werkplan 2009-2010 het project informatiemanagement opgenomen. Binnen dit project wordt ook de inrichting van een sectie informatiemanagement binnen het ROT meegenomen. Deze sectie moet zorg dragen voor de beschikbaarstelling van het totaalbeeld aan alle onderdelen van de hoofdstructuur. Als onderdeel van het project informatiemanagement heeft de regio Groningen vastgesteld dat het totaalbeeld moet bestaan uit de tien punten van de Raad MIV en moet aansluiten bij de wettelijke vereisten⁸⁶. Binnen het genoemde project wordt, in een multidisciplinaire werkgroep, op basis van deze uitgangspunten gewerkt aan het bepalen van de eisen aan het totaalbeeld. Voor een deel zijn de voorgeschreven elementen al ondergebracht in de huidige situaties. Implementatie van de plannen zal in de loop van 2010 plaatsvinden. De regio zelf verwacht eind 2010 te kunnen voldoen aan de wettelijk gestelde eisen.

6. Beschouwing

De veiligheidsregio Groningen heeft het voornemen om de rampenbestrijdingsorganisatie in overeenstemming te brengen met de eisen van de wet en van het bijbehorende besluit. Zo zal de regio een nieuw regionaal beleidsplan en een nieuw risicoprofiel opstellen. Ook zal zij de operationele prestaties opnieuw beschrijven. Zij heeft hiervoor een plan van aanpak opgesteld dat erin voorziet dat zowel het nieuwe beleidsplan als het nieuwe risicoprofiel in 2010 worden vastgesteld. Zij zal de beoogde operationele prestaties in dat nieuwe profiel verwerken.

Op het gebied van multidisciplinair opleiden en oefenen laat de regio, ten opzichte van de nulmeting in 2008, op onderdelen vooruitgang zien. Zo heeft de regio het beleidsplan aangepast en daarin alle onderwerpen opgenomen die in het toetsingskader van de Inspectie OOV worden genoemd. Ook worden de resultaten van oefeningen inmiddels verwerkt in een kwaliteitszorgsysteem dat de regio in 2009 in gebruik heeft genomen.

⁸⁶ Raad Multidisciplinaire Informatievoorziening Veiligheid. Een bestuurlijk overleg dat was ingesteld voor het bevorderen van een effectieve en efficiënte informatie- en communicatievoorziening ten behoeve van het gezamenlijk optreden van de hulpverleningsdiensten. Per 1 mei 2009 is het thema informatievoorziening belegd bij de bestuurscommissie Informatievoorziening van het Veiligheidsberaad en is de RAAD MIV opgehouden te bestaan.

Een knelpunt is nog dat de regio, zowel bij de nul- als de eindmeting, niet in staat is om duidelijke gegevens te leveren over het opleidingsniveau en de geoefendheid van individuele functionarissen. De Inspectie OOV beveelt de regio nadrukkelijk aan op dit punt verbetering door te voeren zodat dit inzicht wél ontstaat. Dit inzicht is namelijk nodig om te kunnen beoordelen of functionarissen voldoende zijn (bij)geschoold en geoefend.

De regio blijkt verder voornemens om nagenoeg alle aandachtspunten op te pakken die zijn geconstateerd tijdens de simulatie. Daartoe is een multidisciplinair werkplan opgesteld. Dat plan beschrijft verschillende projecten die erop zijn gericht deze aandachtspunten op te lossen. Uitvoering van de projecten vindt in de loop van 2010 plaats. De regio verwacht eind 2010 te kunnen voldoen aan alle eisen die worden gesteld aan een rampenbestrijdingsorganisatie.

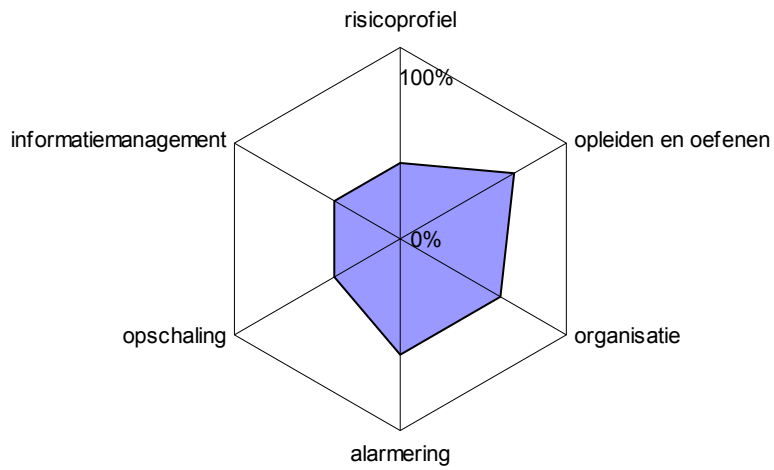
Op een enkel punt kiest de regio er bewust voor om af te wijken van een bepaling van het besluit. Zo zal de regio geen coördinerend onderdeel bij meerdere CoPI's instellen.

De regio heeft het een en ander in plannen opgenomen. Zij dient echter nog de nodige stappen zetten om de rampenbestrijdingsorganisatie op orde te krijgen. De verbeterplannen van de regio worden in de loop van 2010 geïmplementeerd. Ervaringen bij andere regio's leren dat de invoering van dit soort plannen veel tijd kost. De verwachting van de regio dat zij eind 2010 zal voldoen aan alle wettelijke bepalingen kan alleen uitkomen als zij haar verbetertrajecten volgens planning uitvoert en daarbij geen vertraging oploopt.

De regio verwacht de knelpunten op het gebied van de meldkamer op te lossen met de oprichting van de meldkamer Noord-Nederland. Deze gezamenlijke meldkamer zal naar verwachting in 2011 in gebruik worden genomen. Op zichzelf vindt de Inspectie OOV het positief dat de regio's Groningen, Fryslân en Drenthe zullen overgaan tot een gezamenlijke meldkamer. Het feit dat de regio Groningen de aandachtspunten die betrekking hebben op de meldkamer in het kader van de oprichting van deze gezamenlijke meldkamer wil aanpakken, baart de Inspectie OOV echter zorgen. Deze meldkamer zal namelijk eerst in 2011 in gebruik worden genomen. De Inspectie OOV vindt het van belang dat de knelpunten die zij heeft gesignaleerd op het terrein van de meldkamer snel worden opgepakt en beveelt de regio daarom aan met een tussentijdse oplossing te komen tot de ingebruikneming van de nieuwe gemeenschappelijke meldkamer.

Al met al is Groningen een regio waar nog het nodige moet gebeuren om aan het voorgeschreven niveau te voldoen.

Groningen



Overzicht van de prestaties van de regio op de onderdelen: risicoprofiel, opleiden en oefenen, organisatie, alarmering, opschaling en informatiemanagement.

C.02 Veiligheidsregio Fryslân

1. Inleiding

Op 9 juli 2008 heeft de veiligheidsregio Fryslân een convenant afgesloten met de minister van BZK. Naast de vaste onderdelen in de convenanten met de veiligheidsregio's over de regionalisering van de brandweer en over de basisvereisten crisismanagement (basisvereisten), bevat dit convenant onder meer bepalingen over het vast te stellen risicoprofiel voor de regio. In het convenant wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de specifieke uitgangssituatie van de veiligheidsregio Fryslân en bij de koers die in de veiligheidsregio is uitgezet in het Regionaal Beheersplan Rampenbestrijding (2006-2009), het meerjarenbeleidsplan (2009-2012) van de Hulpverleningsdienst Fryslân en het meerjarenbeleidsplan van de regiopolitie Fryslân.

Samen met de veiligheidsregio's Drenthe en Groningen ontwikkelt de regio Fryslân de gemeenschappelijke meldkamer Noord-Nederland. De bouw van de meldkamer is inmiddels gestart. In 2011 zal de meldkamer, naar verwachting, operationeel zijn.

2. Risicoprofiel en bovenregionale samenwerking

De veiligheidsregio heeft het voornemen om een beleidsplan op te stellen dat aan alle eisen voldoet van de Wet veiligheidsregio's (hierna: de wet). De regionale politie wordt betrokken bij het opstellen van het plan. Het beleidsplan zal worden gebaseerd op een nieuw op te stellen risicoprofiel. Het huidige risicoprofiel dateert van 2002. Het risicoprofiel is in concept gereed en is toegestuurd naar de gemeenteraden. Deze zullen begin 2010 hun zienswijze op het concept kenbaar maken. De reacties zullen verwerkt worden in het beleidsplan dat, naar verwachting van de regio, medio 2010 gereed is. Bij het opstellen van het risicoprofiel heeft de regio gebruik gemaakt van de Handreiking Regionaal Risicoprofiel.

De regio heeft de operationele prestaties in 2004 beschreven, hiervoor is de Leidraad Operationele Prestaties als systematiek gehanteerd. De regio heeft beschreven welke inzet nodig is bij bestrijding van overstromingen, pandemieën en calamiteiten met betrekking tot de vitale infrastructuur en beschreven welk hulpaanbod de regio zelf kan leveren. De veiligheidsregio blijft voor wat betreft het eigen hulpaanbod voor de maatrampen ziektegolf en uitval nutsvoorzieningen ruim onder de hulpvraag. Voor de maatrap overstromingen kan de veiligheidsregio wel nagenoeg de benodigde capaciteit leveren. De regio geeft aan de ramptypen overstromingen, pandemieën en vitale infrastructuur mee te nemen in het nieuwe risicoprofiel. De regio heeft niet beschreven welk hulpaanbod zij nodig heeft van overige partners. Hierover zijn ook geen afspraken gemaakt met mogelijke crisispartners.

Voor de operationele prestaties die het regionale aanbod overstijgen, zijn geen bovenregionale afspraken gemaakt. In het regionaal beheersplan wordt wel het voornemen genoemd om afspraken te maken over interregionale bijstand⁸⁷.

De veiligheidsregio heeft ten minste één maal per jaar gezamenlijk overleg met de bij de mogelijke rampen en crisis betrokken partijen in de regio. Het gaat dan om de regionale brandweer, politie, GHOR, provincie, gemeenten en het ministerie van Defensie.

⁸⁷ In het kader van hoor en wederhoor geeft de regio aan dat 'vanuit de kolommen voor het repressief optreden in crisissituaties afspraken zijn gemaakt voor het aanvragen en leveren van bijstand. Deze afspraken kennen vaak een landelijke basis. Daarnaast zijn voor de rampenbestrijding op de Waddenzee specifieke regelingen vastgesteld.'

De regio geeft aan dat de belangrijkste crisispartners frequent overleg met elkaar voeren, zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau. Vanaf 2010 zal volgens de regio minimaal jaarlijks een breder overleg worden georganiseerd, waaraan tevens partners vanuit de vitale infrastructuur deelnemen.

3. Multidisciplinair opleiden en oefenen

De veiligheidsregio Fryslân heeft in 2009 het 'Meerjarenbeleidsplan Multidisciplinair Opleiden, Trainen en Oefenen 2010-2013' bestuurlijk vastgesteld. In dit plan wordt *'richting gegeven aan de doelen en activiteiten met betrekking tot het multidisciplinair opleiden, trainen en oefenen van sleutelfunctionarissen binnen Friesland (MOTOF). Het betreft hier de grote lijnen voor de periode 2010-2013. De concrete uitwerking van deze grote lijnen wordt opgenomen in de afzonderlijke jaarplannen*⁸⁸.

Het plan is tot stand gekomen met medewerking van de primaire hulpverleningsdiensten brandweer, politie en GHOR, evenals andere partners zoals de gemeenten en het ministerie van Defensie.

Een groot aantal inhoudelijke onderwerpen dat is genoemd in het toetsingskader is verwerkt in het plan. Zo voorziet het plan in opleiding, bijscholing en oefening van de functionarissen. Ook is aandacht voor realistische (grootschalige) oefeningen, waarbij men specifiek aandacht besteedt aan de veiligheid van het personeel. Enkele andere onderwerpen, zoals het benoemen van de oefenfrequentie per (groep van) sleutelfunctionaris, ontbreken in het plan.

Uit de nulmeting van 2008 blijkt dat niet alle sleutelfunctionarissen een voor hun functie relevante basisopleiding hebben gevolgd. Nu blijkt bij de eindmeting 2009 dat in ieder geval alle sleutelfunctionarissen van het CoPI en het ROT een basisopleiding hebben gevolgd. De regio heeft niet aangegeven in hoeverre sleutelfunctionarissen van de andere onderdelen van de rampenbestrijdingsorganisatie (meldkamer en RBT) een basisopleiding hebben gevolgd. Uit de eindmeting blijkt voorts dat niet alle sleutelfunctionarissen worden geoefend en bijgeschoold.

Het CoPI oefent in de periode 1 januari 2008 tot 1 januari 2010 meerdere malen, het ROT oefent in dezelfde periode één maal. De regio heeft de Inspectie OOV geen gegevens over het aantal oefeningen van de meldkamer of RBT verstrekt. Ook is niet aangegeven hoeveel grootschalige (realistische) oefeningen de regio heeft gehouden, noch hoeveel soortgelijke daadwerkelijke inzetten zij heeft gehad.

De oefeningen van het CoPI en het ROT zijn schriftelijk geëvalueerd. De resultaten van de evaluatie zijn niet verwerkt in een kwaliteitszorgsysteem of een functionarissenvolgsysteem. De regio heeft nog niet de beschikking over dergelijke systemen. In het meerjarenbeleidsplan is wel de ambitie verwoord om daarvan gebruik te gaan maken.

⁸⁸ Meerjarenbeleidsplan Multidisciplinair Opleiden, Trainen en Oefenen 2010-2013, p. 5

4. RADAR

Inleiding

De veiligheidsregio Fryslân ondergaat de ADR deel 1 medio 2003. Daaruit blijkt dat de veiligheidsregio nog niet klaar is om een grootschalig incident te bestrijden. Geconcludeerd wordt dat een aantal essentiële verbeteringen doorgevoerd dient te worden voordat de regio een simulatie kan krijgen. Het gaat dan bijvoorbeeld om verbeterpunten als het multidisciplinair afstemmen, het implementeren van de GRIP-systematiek en het proces informatiemanagement op de meldkamer.

De regio start naar aanleiding van de bevindingen een verbetertraject om de genoemde punten op te lossen. De Inspectie OOV constateert vervolgens dat het doorvoeren van de verbeteringen meer tijd in beslag neemt dan verwacht. In 2005 wordt vervolgens een nieuwe meldkamertest gehouden. De Inspectie OOV stelt vast dat de regio zeker vooruitgang heeft geboekt, maar dat er nog steeds een aantal cruciale aspecten verbeterd dient te worden. Zo blijkt dat de bezetting van een aantal sleutelfuncties in de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie niet is gegarandeerd. Bovendien zijn de opkomsttijden van de functionarissen niet altijd (multidisciplinair) op elkaar afgestemd. Verder blijkt informatiemanagement op de meldkamer nog steeds een knelpunt.

De regio zet vervolgens een nieuw verbetertraject in. Zo wordt de GRIP-procedure geïmplementeerd en worden extra inspanningen verricht om de vaardigheden op het gebied van informatiemanagement op de meldkamer te verbeteren. De Inspectie OOV concludeert medio 2006 dat de regio klaar is voor is voor de simulatie.

Op 15 december 2006 houdt de Inspectie OOV een simulatie in de regio Fryslân. In de haven van de gemeente Harlingen vindt een gesimuleerd ongeval plaats. Het scenario van het gesimuleerde incident betreft een motortankschip, geladen met kerosine, dat een veerboot ramt waarop zich op dat moment tweehonderd passagiers bevinden.

Veiligheidsregio's die in het kader van de ADR een simulatie hebben ondergaan, zijn binnen RADAR niet opnieuw getoetst door middel van een praktijktoets. De Inspectie OOV is zich ervan bewust dat de resultaten van de ADR-simulatie enigszins gedateerd zijn. Het geschetste beeld kan hierdoor afwijken van de actuele situatie in de veiligheidsregio. Daarom is in het onderdeel Monitoring bekeken hoe de regio zich heeft ontwikkeld in het kader van de nieuwe wet en de kwaliteitseisen van het besluit.

Operationele prestaties

Organisatie

Tijdens de simulatie blijkt dat de GRIP-systematiek in de veiligheidsregio is geïmplementeerd. De onderdelen CoPI, ROT en GBT komen tijdens het gesimuleerde incident op. De teams komen grotendeels op in de voorgeschreven samenstelling. Wel zijn er enkele afwijkingen. Zo kent de veiligheidsregio tijdens de simulatie geen team bevolkingszorg. De taken van dat team worden ingevuld door een gemeentelijk managementteam. De samenstelling van dat team wordt door de voorzitter – de gemeentesecretaris – per incident naar behoefte samengesteld. De samenstelling van dat team komt daarmee niet overeen met wat in het Besluit veiligheidsregio's (hierna: het besluit) wordt voorgeschreven. Verder is niet in ieder voorgeschreven onderdeel in een informatiemanager voorzien. Het CoPI kent bijvoorbeeld tijdens de simulatie geen informatiemanager. Het ROT kent tijdens de simulatie geen sectie voorlichting en voldoet daarmee niet aan de voorgeschreven samenstelling.

Alarmering

In de veiligheidsregio Fryslân heeft het bestuur geen criteria benoemd op basis waarvan de meldkamer direct groot kan alarmeren. Wel zijn er werkafspraken op basis waarvan de meldkamer in voorkomende gevallen kan alarmeren tot GRIP 2. Deze afspraken zijn niet formeel vastgelegd.

Tijdens de simulatie worden de benodigde functionarissen via P2000 en de communicator gealarmeerd. De alarmering verloopt ongestructureerd. Omdat niet bij alle meldkamerdisciplines op hetzelfde moment het GRIP-niveau bekend is, worden functionarissen op verschillende tijdstippen gealarmeerd. Het besluit schrijft voor dat binnen een bepaalde tijdsnorm (twee minuten) na afkondiging van een GRIP-niveau gestart wordt met alarmeren.

Opschaling

De regio heeft in de planvorming opkomsttijden vastgelegd, die afwijken af van die van het besluit. Daarbij zijn de opkomsttijden van functionarissen binnen een onderdeel niet op elkaar afgestemd. Zo is in het ROT de opkomsttijd van de brandweer 30 minuten en van de GHOR 60 minuten. Volgens het besluit hebben deze functionarissen een opkomsttijd van 45 minuten. Tijdens de simulatie komen niet alle functionarissen binnen de door de regio zelf opgestelde normtijd op. Verder blijken tijdens de simulatie niet alle rollen in de rampenbestrijdingsorganisatie bedrijfszeker te zijn ingevuld. Zo wordt de rol van leider CoPI door drie verschillende functionarissen ingevuld. De functionaris die uiteindelijk (feitelijk) als de leider CoPI fungeert, heeft tijdens de simulatie formeel deze rol niet.

Informatiemanagement

Het ROT is aangewezen als de plaats waar een totaalbeeld van het incident moet worden bijgehouden. Hiervoor is het ROT voorzien van een officier operationele informatievoorziening die in een informatiesysteem – een elektronisch dagboek – informatie kan verwerken. Tijdens de simulatie gebeurt dit niet voldoende, waardoor geen totaalbeeld tot stand komt. De onderdelen van de rampenbestrijdingsorganisatie leggen ieder op hun eigen manier informatie vast. Tijdens de simulatie blijkt dat dit niet op een consequente en gestructureerde wijze gebeurt, waardoor niet alle onderdelen een volledig en gevalideerd eigen beeld hebben.

Verder wordt informatie vooral mondeling uitgewisseld. Tijdens de simulatie blijkt dat informatie die bij de disciplines bekend is niet multidisciplinair wordt uitgewisseld.

Aandachtspunten

In februari 2008 heeft de Inspectie OOV het bestuur van de veiligheidsregio Fryslân de rapportage over de simulatie aangeboden. Deze rapportage bevatte bevindingen en conclusies, die hier ten behoeve van de eindrapportage zijn 'vertaald' naar de basisvereisten uit het besluit⁸⁹.

Organisatie

1. In de samenstelling van het CoPI ontbreekt een informatiemanager (artikel 2.1.2 lid 1).
2. In de veiligheidsregio komt het team bevolkingszorg niet op in de voorgeschreven samenstelling (artikel 2.1.3).

Alarmering

1. Het ontbreken van een vastgesteld document waarin de vaststelling van criteria wanneer de meldkamer tot grootschalig alarmering overgaat is vastgelegd (artikel 2.2.1).
2. Een door het bestuur vastgestelde voorziening voor het afdoen van overige meldingen (artikel 2.2.2 lid 2) ontbreekt.

⁸⁹ Bij elk aandachtspunt is steeds verwezen naar de relevante bepaling van het besluit.

3. De tijd tussen de ophoging van het opschalingsniveau en de start van de alarmering door de meldkamer (binnen twee minuten) en het informeren van de burgemeester (artikel 2.2.3 lid 1 en artikel 2.2.3 lid 2).

4. Geen meldkamerbeeld na vijf minuten (artikel 2.2.4).

Opschaling

1. Opkomsttijden functionarissen (artikel 2.3.1).

Informatiemanagement

1. Vrijwel alle artikelen informatiemanagement (artikelen 2.4.1 tot en met 2.4.4).

5. Monitoring

Algemene ontwikkelingen

De veiligheidsregio Fryslân heeft na het ontvangen van het rapport van ADR deel 2 in 2007 de nodige verbeteracties ingezet om de geconstateerde aandachtspunten aan te pakken. Daarnaast heeft de regio in juli 2008 een convenant met de minister van BZK afgesloten. Daarin heeft zij aangegeven te zullen gaan voldoen aan de eisen die gesteld worden in het besluit. Hiervoor is het project 'Uitwerking convenant Veiligheidsregio' opgestart. Per deelproject wordt beschreven op welke wijze de noodzakelijke maatregelen worden genomen om aan de basisvereisten te voldoen.

De veiligheidsregio Fryslân geeft de Inspectie OOV in november 2009 aan dat *'de inzet van het afgelopen jaar heeft geresulteerd in een aantal voorstellen, die eind dit jaar aan het bestuur zullen worden voorgelegd. Deze voorstellen betreffen een plan van aanpak voor risicocommunicatie, informatiemanagement, de opkomsttijden van crisisteam, de formatie van een RBT, het registratiesysteem voor multidisciplinair opleiden en oefenen, en verdere planvorming met betrekking tot specifieke risico's waaronder overstromingen en vitale infrastructuur'*⁹⁰.

Follow-up aandachtspunten

Organisatie

1. Tijdens de simulatie ontbreekt in bepaalde onderdelen van de rampenbestrijdingsorganisatie een informatiemanager in de basissamenstelling van het team. De veiligheidsregio Fryslân heeft na de simulatie de eerste stappen gezet voor invulling van het informatiemanagement. Zo zijn volgens de regio meerdere brandweerofficieren inmiddels opgeleid om in het CoPI, het ROT en de meldkamer de functie van informatiemanager uit te oefenen⁹¹.

2. Binnen de veiligheidsregio Fryslân wordt het team bevolkingszorg op verschillende wijzen vorm gegeven, en staat doorgaans bekend als gemeentelijk management team of gemeentelijk actie centrum. Het team richt zich op de uitvoerende taken, zoals het geven van voorlichting aan, het voorzien in opvang en verzorging en het verzorgen van nazorg aan de bevolking. Daarnaast heeft het tot taak om slachtoffers en schadegevallen te registreren. Tenslotte dient het onderdeel het ROT te adviseren. In de samenstelling van het team ontbreekt binnen de regio een functionaris die zich richt op het informatiemanagement (informatiemanager).

Het is de Inspectie OOV uit de ontvangen documentatie van de regio niet gebleken of en eventueel op welke wijze de regio deze functie in de (nabije) toekomst wil invullen.

⁹⁰ Brief van 17 november 2009, kenmerk CSUIT09/231, betreffende Eindrapportage Rampenbestrijding op orde.

⁹¹ Uitwerking convenant veiligheidsregio, onderdeel Informatiemanagement, 4 november 2009.

Alarmering

1. In het vastgestelde protocol Melding & opschaling van 18 september 2008 heeft de regio de werkwijze, taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de meldkamer uitgewerkt. Daarmee worden de geconstateerde aandachtspunten uit de simulatie voor een belangrijk deel ondervangen. Zo zijn in het protocol de criteria beschreven voor grootschalige alarmering door de meldkamer.

2. Verder staat in het protocol (gedetailleerd) beschreven hoe de verschillende disciplines dienen te werken bij grootschalige calamiteiten. Zo is uitgewerkt hoe de meldkamer bij een grote hoeveelheid (112-)meldingen te werk moet gaan en op welke wijze deze meldingen op een gestructureerde wijze kunnen worden verwerkt. Er is ook voorzien in de inzet van extra functionarissen.

3. Ook de alarmering van de diverse functionarissen van de hoofdstructuur staat in dit document beschreven. De alarmering van de burgemeester wordt daarbij expliciet benoemd in de 'Checklist alarmering en opschaling' die onderdeel uitmaakt van de 'Werkinstructie centralist brandweer'.

4. De meldkamer dient, volgens het besluit, na vijf minuten een zo volledig mogelijk beschrijving te hebben van het incident dat gedeeld kan worden met de andere onderdelen van de rampenbestrijdingsorganisatie. Dit blijkt tijdens de simulatie een aandachtspunt te zijn. De regio Fryslân heeft de laatste jaren aandacht voor het proces informatiemanagement. Op de meldkamer is de functie van informatiemanager ingevuld. Het proces informatiemanagement op de meldkamer is verder ook uitwerkt in het protocol Melding & opschaling. Zo is bijvoorbeeld vastgelegd dat de GMS-beheerder drie rapportages per uur aanlevert aan (onder andere) de informatiemanager.

Opschaling

1. Als onderdeel van het project 'Uitwerking convenant veiligheidsregio' worden in het deelproject Rampenbestrijding en crisisbeheersing multidisciplinair de opkomsttijden van de teams beschreven. Doelstelling daarbij is de opkomsttijden in overeenstemming te brengen met de genoemde opkomsttijden uit het besluit. Dit geldt niet voor de Waddeneilanden. Voor dit gebied zullen een aparte procedure en afwijkende opkomsttijden worden vastgesteld. Dit zal niet voor 1 januari 2010 gebeuren. In de loop van 2010 verwacht de regio de opkomsttijden van de verschillende onderdelen binnen de veiligheidsregio, waaronder het CoPI en het ROT, aangepast te hebben.

Informatiemanagement

1. In het convenant is opgenomen dat de regio eind 2009 zal voldoen aan de basisvereisten die zijn gesteld aan het proces informatiemanagement. Met het project 'Uitwerking convenant Veiligheidsregio', in het onderdeel informatiemanagement van het deelproject Rampenbestrijding en crisisbeheersing multidisciplinair, wordt hier aan invulling gegeven. In dit project wordt gesteld dat: *'de eisen die in het convenant worden gesteld aan inhoud en opbouw van het totaalbeeld niet direct vragen om aanpassing van de huidige werkwijze. Eerder ligt het doel van dit projectonderdeel in een betere borging van (het functioneren van) het informatiemanagement.'*

Een onderdeel van het beter borgen van het functioneren van het informatiemanagement is het invullen van de functies van informatiemanager in het CoPI, het ROT en de meldkamer. Ook het opleiden en oefenen van de informatiemanagers krijgt in de diverse oefenplannen een prominentere plaats. Tevens is men voornemens om binnen de veiligheidsregio een netcentrisch systeem in te voeren, waarmee de beelden tussen de verschillende onderdelen van de hoofdstructuur direct gedeeld kunnen worden. In de loop van 2010 zal het netcentrisch werken binnen de regio zijn beslag krijgen. Hiermee wordt het voor de onderdelen mogelijk om een eigen beeld van het incident bij te houden en kan het ROT een totaalbeeld bijhouden. Deze verbeteractiviteiten zullen niet voor de afgesproken datum van 1 januari 2010 hebben plaatsgevonden, maar zullen doorlopen in 2010.

De regio geeft aan dat de invoering en borging van het informatiemanagement zich in eerste instantie richt op de informatievoorziening tussen meldkamer, CoPI en ROT. Een belangrijk aspect daarbij is volgens de regio dat ook de informatielijn naar het nationaal niveau kan worden ingevuld. In de fase daarna wordt bezien op welke wijze deze informatielijn optimaal verder in de rampenbestrijdingsorganisatie kan worden toegepast.

6. Beschouwing

De veiligheidsregio Fryslân was eind 2009 nog bezig met de ontwikkeling van een nieuw beleidsplan en een nieuw risicoprofiel. Zoals veel andere regio's heeft ook Fryslân de oplevering van de Handreiking Regionaal Risicoprofiel afgewacht. Zowel het plan als het profiel zal naar verwachting voldoen aan alle eisen die hieraan gesteld worden in de wet. Een en ander zal echter pas zijn beslag krijgen in de loop van 2010.

Op het punt van multidisciplinair opleiden en oefenen heeft de regio duidelijke vooruitgang geboekt als het gaat om planvorming. Zo is er een meerjarenbeleidsplan waarin het kader voor het oefenen is uitgewerkt. In het plan is de ambitie opgenomen om (zoals ook in de wet is vereist) een kwaliteitszorgsysteem in te voeren, evenals een functionarissenvolgsysteem.

Als het gaat om de uitvoering in de praktijk, laat de regio echter weinig vooruitgang zien. Zo hebben niet alle sleutelfunctionarissen een voor hun functie relevante basisopleiding gevolgd, noch worden allen geoefend of bijgeschoold. Daar komt bij dat de regio niet in staat blijkt om de relevante informatie over de geschoolde en geoefende van alle functionarissen aan te leveren.

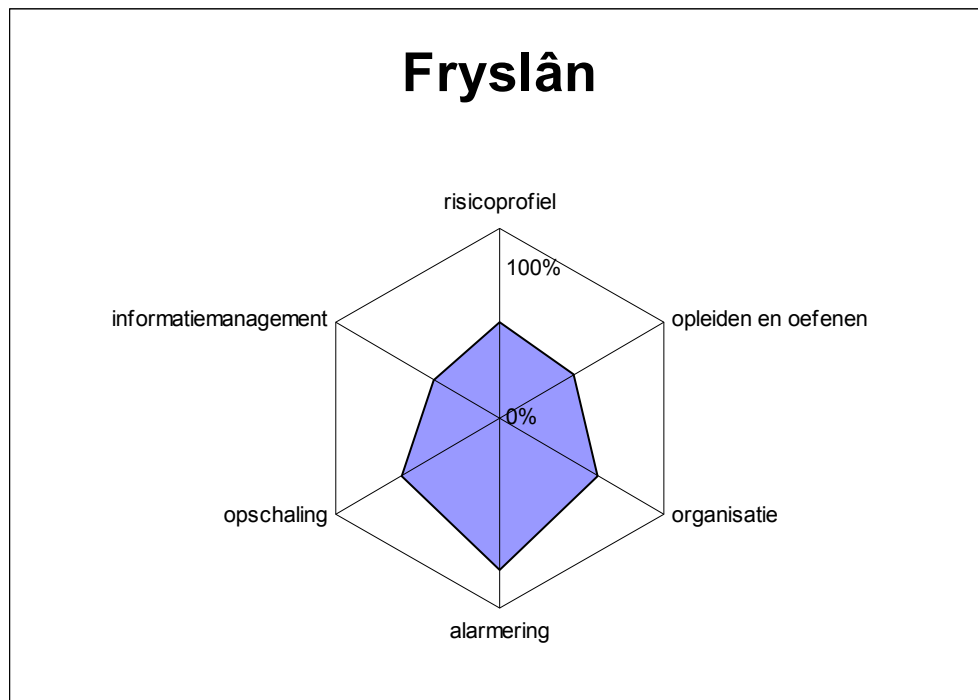
Uit de simulatie die de veiligheidsregio eind 2006 heeft ondergaan, komt een aantal aandachtspunten naar voren. Als deze afgezet worden tegen de eisen van het besluit, blijken alarmering en informatiemanagement de belangrijkste knelpunten. De regio heeft maatregelen genomen om deze aandachtspunten aan te pakken. Zo wordt binnen het project 'Uitwerking convenant veiligheidsregio' per deelproject beschreven hoe het vereiste kwaliteitsniveau kan worden bereikt. Het resultaat van deze inspanningen verschilt.

De aandachtspunten op het gebied van alarmering zijn grondig aangepakt. Met het protocol Melding & opschaling zijn, in ieder geval op papier, inmiddels alle aandachtspunten ondervangen. Of de geconstateerde aandachtspunten daadwerkelijk opgelost zijn, kan alleen in de praktijk blijken. Met het protocol is in ieder geval een belangrijke basis gelegd.

Ook voor de aandachtspunten op het gebied van informatiemanagement heeft de regio de nodige aandacht. Met het opleiden en inzetten van informatiemanagers en het in gebruik nemen van een netcentrisch informatiesysteem, zal de regio forse stappen zetten om het proces informatiemanagement op het vereiste niveau te krijgen. Deze maatregelen zullen echter pas in de loop van 2010 volledig zijn geïmplementeerd. Daarmee wordt niet voldaan aan de, onder andere in het convenant, afgesproken datum van 1 januari 2010. Gezien het grote belang van goed informatiemanagement in de rampenbestrijding, acht de Inspectie OOV het noodzakelijk dat de regio de implementatie zo snel mogelijk doorvoert.

Een zorgpunt is dat de opkomsttijden van functionarissen van de verschillende onderdelen nog niet overeenstemmen met die van het besluit. De regio heeft het voornemen de opkomsttijden aan te passen, maar ook dit zal pas in 2010 zijn beslag krijgen.

Alles overziend blijkt dat de regio op verschillende fronten bewegingen in gang heeft gezet om te voldoen aan de eisen het besluit stelt aan de rampenbestrijding. Deze bewegingen vinden echter niet in het gewenste tempo plaats. De Inspectie OOV acht het van groot belang dat de ingezette ontwikkelingen versneld worden doorgezet.



Overzicht van de prestaties van de regio op de onderdelen: risicoprofiel, opleiden en oefenen, organisatie, alarmering, opschaling en informatiemanagement.

C.03 Veiligheidsregio Drenthe

1. Inleiding

De veiligheidsregio Drenthe is één van de zes veiligheidsregio's die geen convenant met de minister van BZK hebben afgesloten. De veiligheidsregio Drenthe is op 1 januari 2009 van start gegaan. De uitvoeringsorganisatie van de veiligheidsregio Drenthe is de Hulpverleningsdienst Drenthe, die wordt gevormd door de regionale brandweer, de GHOR en het multidisciplinair veiligheidsbureau. Binnen dit verband worden afspraken gemaakt over de voorbereiding op de rampenbestrijding, en wanneer zich een incident voordoet, de bestrijding daarvan.

2. Risicoprofiel en bovenregionale samenwerking

De veiligheidsregio Drenthe beschikt tijdens de nulmeting in 2008 over een regionaal beheersplan. Daarbij is het voornemen uitgesproken om in 2009 een beleidsplan conform de Wet veiligheidsregio's (hierna: de wet) te maken. Bij de eindmeting, eind 2009, is dit nog niet is gebeurd. De regio geeft eind 2009 aan om in augustus 2010 een concept beleidsplan gereed te hebben. De vaststelling van het plan door het bestuur zal, naar verwachting van de regio, plaatsvinden op 1 oktober 2010. De regio geeft aan dat in de conceptfase afstemming zal worden gezocht met de plannen van de partners zoals genoemd in de wet.

Het nieuwe beleidsplan zal mede zijn gebaseerd op een nieuw risicoprofiel, dat naar verwachting in juni 2010 bestuurlijk zal worden vastgesteld. De veiligheidsregio geeft aan bij het nieuwe risicoprofiel de afstemming te zoeken met de verschillende partners zoals beschreven in de wet. Verder zal de regio bij het opstellen van het nieuwe risicoprofiel de Handreiking Regionaal Risicoprofiel gebruiken. Er zal gezamenlijk overleg gaan plaatsvinden met, naast de traditionele partners, ook de nieuwe partners als energieleveranciers en waterleidingbedrijven. Het huidige risicoprofiel dateert van 2001 en is in 2005 geactualiseerd.

Voor het vaststellen van de huidige operationele prestaties is de Leidraad Operationele Prestaties als systematiek gehanteerd. Het ambitieniveau van het bestuur van de veiligheidsregio ligt op het niveau van maatrampscenario één. Voor vijf ramptypen is in kaart gebracht welke inzet hiervoor nodig is en hoe één en ander zich verhoudt tot de beschikbare inzet. In het document 'Maatramp en Operationele Prestaties Drenthe 2005' is op een aantal punten de bijstandsregeling met verschillende diensten globaal beschreven.

De regio heeft nog niet beschreven welke inzet nodig is, welke inzet de veiligheidsregio zelf kan regelen en wat zij van andere partners nodig heeft bij de ramptypen uitval van nutsvoorzieningen, pandemieën en ernstige overstromingen. Er zal volgens de regio nog overleg plaatsvinden met verschillende partners over de risico's in de regio. Deze partners zijn de hulpverleningsdienst Drenthe, de regiopolitie Drenthe, de GHOR, de brandweer, de gemeenten, de waterschappen en private partijen zoals energie- en waterleidingbedrijven. De frequentie van het overleg moet nog worden bepaald.

3. Multidisciplinair opleiden en oefenen

De regio heeft een multidisciplinair opleidings- en oefen(beleids)plan voor de periode 2006-2009. Het beleidsplan wordt jaarlijks uitgewerkt in een oefenplan. Naast de drie hulpverleningsdiensten hebben ook de gemeenten, de provincie en het ministerie van Defensie meegewerkt aan de totstandkoming van het plan. Bij de nulmeting, eind 2008, is geconstateerd dat het plan niet alle onderwerpen bevat die in het toetskader van de Inspectie OOV worden genoemd. De onderwerpen zullen wel in een nieuw meerjarenplan worden opgenomen. Tijdens de eindmeting is het beeld gelijk aan de nulmeting, maar blijkt de regio bezig te zijn met het opstellen van een nieuw meerjarenplan voor de periode 2010-2013, waarin deze onderwerpen wel worden opgenomen⁹².

Tijdens de nulmeting is geconstateerd dat niet alle sleutelfunctionarissen van de meldkamer, het CoPI, het ROT en het RBT een voor hun functie relevante basisopleiding hebben gevolgd. Daarbij heeft de regio toen op een aantal onderdelen geen concrete gegevens kunnen leveren. Bij de eindmeting blijkt de regio hier een stap voorwaarts te hebben gemaakt. De regio heeft de gevraagde informatie nu beschikbaar. Hieruit blijkt dat alle sleutelfunctionarissen van de meldkamer, het CoPI en het ROT een basisopleiding hebben gevolgd. Voor het RBT geldt dit voor driekwart van de functionarissen. Daarnaast zijn alle functionarissen in de periode 1 januari 2008 tot 1 januari 2009 één of meerdere malen bijgeschoold en geoefend.

De regio heeft alle oefeningen van het CoPI en het ROT schriftelijk geëvalueerd. Voor de meldkamer en het RBT is dit niet bekend. Daar waar tijdens de nulmeting blijkt dat de regio nog niet de beschikking heeft over een kwaliteitszorgsysteem of functionarissenvolgsysteem, blijkt dit bij de eindmeting wel het geval. De resultaten van de evaluaties zijn verwerkt in het kwaliteitszorgsysteem. De ROT-oefeningen zijn deels verwerkt in het functionarissenvolgsysteem. Omdat het systeem kort voor de eindmeting in gebruik is genomen, zijn op dat moment nog niet alle oefeningen daarin verwerkt.

Naast oefeningen voor (individuele) functionarissen en onderdelen, houdt de regio ook grootschalige multidisciplinaire (realistische) oefeningen. Sinds 1 januari 2008 heeft de regio drie grootschalige oefeningen gehouden. In 2008 is de oefening 'Alert' gehouden, in samenwerking met het ministerie van Defensie. In 2009 vond een oefening plaats op Groningen Airport Eelde. En ook in 2009 is in samenwerking met onder meer de gemeenten Coevorden en Assen, de waterschappen en het ministerie van Defensie, een hoogwateroefening gehouden. Ook deze oefeningen zijn schriftelijk geëvalueerd.

4. RADAR

Inleiding

De regio doorloopt in februari en maart 2007 de ADR deel 1 van de Inspectie OOV. Naast documentstudie en interviews behelst dit ook een meldkamertest en alarmeringsoefening. In augustus 2007 biedt de Inspectie OOV de rapportage aan. Hierin benoemt de Inspectie OOV een aantal aandachtspunten. Zo blijkt de personele invulling van de rampenbestrijdingsorganisatie niet gegarandeerd omdat niet alle sleutelfunctionarissen een (geborgde) piketregeling hebben. Ook blijkt de GRIP-systematiek niet geïmplementeerd en zijn de opkomsttijden van de functionarissen niet multidisciplinair op elkaar afgestemd.

⁹² In het kader van het hoor- en wederhoor geeft de regio aan dat de werking van het beleidsplan een jaar is verlengd. Het meerjarenbeleidsplan wordt volgens de regio 'met het oog op de onderlinge afstemming parallel aan de overige planvorming – het Regionaal Beleidsplan en het Regionaal Crisisplan – in 2010 opgesteld.

De regio Drenthe gaat na het ontvangen van de rapportage aan de slag om verbeteringen door te voeren. De regio geeft aan hiervoor tijd nodig te hebben en verzoekt de Inspectie OOV om de geplande praktijktoets uit te stellen. De Inspectie OOV stemt hiermee in. In september 2009 krijgt de regio Drenthe, als laatste regio, de RADAR-praktijktoets.

Op Centerparcs 'De Huttenheugte' vindt een fictief ongeval plaats bij de waterzuiveringsinstallatie van het tropisch zwembad 'Aqua Mundo'. De chauffeur van de tankauto die de zwavelzuurtank kwam bijvullen, heeft per abuis zwavelzuur in de tank met chloorbleekloog gepompt. Dit leidt tot een explosie waarbij een zeer hoge concentratie van het levensgevaarlijke chloorgas vrijkomt. Als gevolg hiervan overlijden de bewoners van de huisjes in de directe omgeving van het incident. De overige parkgasten, in totaal 2500 mensen, worden door het gas bedreigd. Overigens heeft Centerparcs parallel aan de praktijktoets de eigen hulpverleningsorganisatie geoefend.

Operationele prestaties

Organisatie

De veiligheidsregio Drenthe schaaft de rampenbestrijdingsorganisatie op volgens de GRIP-systematiek. Deze systematiek is beschreven in de 'GRIP regeling Drenthe' van december 2007. In de regeling is de meldkamer niet expliciet opgenomen. Tevens is niet voorzien in een coördinerend onderdeel bij meerdere CoPI's. De taak van het team bevolkingszorg wordt in de regio uitgevoerd door het crisismanagementteam (CMT).

Tijdens de praktijktoets wordt opgeschaald naar GRIP 3: het CoPI, het ROT, het GBT en het CMT komen op. De normtijden voor opkomst van de onderdelen van de rampenbestrijdingsorganisatie komen niet overeen met de bepalingen uit het Besluit veiligheidsregio's (hierna: het besluit). Het ROT heeft een langere normtijd in de regionale planvorming. Aan de andere kant hebben het CMT en het RBT een kortere normtijd dan voorgeschreven in het besluit.

Ook de samenstelling van de verschillende onderdelen komt niet overeen met het besluit. In de onderdelen is niet voorzien in een functionaris die zich bezighoudt met het informatiemanagement. Zo ontbreekt in de onderdelen CoPI en CMT een informatiemanager. In het ROT is niet voorzien in een sectie informatiemanagement.

Alarmering

De regio heeft de criteria voor situaties waarin de meldkamer tot grootschalige alarmering overgaat, beschreven in de GRIP-regeling. Daarin is ook opgenomen dat de wachtcommandant op de meldkamer kan opschalen naar GRIP 1 of GRIP 2. Op de meldkamer is de werkafspraken gemaakt dat tijdens een calamiteit de wachtcommandant van de politie de coördinatie op de meldkamer op zich neemt. Dit is formeel vastgelegd in het document 'Instructie ten behoeve van de regionaal wachtcommandant Meldkamer Drenthe met betrekking tot het opschalen naar GRIP 1 en GRIP 2'. Tijdens de praktijktoets heeft de wachtcommandant ook daadwerkelijk de coördinatie op de meldkamer uitgevoerd.

De alarmering wordt tijdens de praktijktoets op de meldkamer vlot opgestart. Binnen de, in het besluit, gestelde norm van twee minuten start men met de alarmering via P2000 en de communicator. Door technische gebreken verloopt de alarmering echter niet goed. Hierdoor heeft een onvolledige alarmering van de benodigde functionarissen plaatsgevonden.

Opschaling

Het CMT is tijdens de praktijktoets tijdig en compleet opgekomen, de overige onderdelen komen te laat op. Zo komt de leider CoPI bijvoorbeeld 30 minuten te laat op in het CoPI. In het ROT komt de algemeen commandant van de politie 34 minuten te laat en het hoofd sectie bevolkingszorg 85 minuten te laat. In het GBT komt de politiefunctionaris 20 minuten te laat. In de RADAR-rapportage wordt geconstateerd dat de problemen met de alarmering de oorzaak kunnen zijn van het te laat opkomen van een aantal functionarissen. De Inspectie OOV beveelt de regio aan hier aandacht aan te besteden.

Informatiemanagement

De structuur die nodig is voor effectief informatiemanagement blijkt tijdens de praktijktoets in de regio Drenthe nog onvoldoende ontwikkeld. De verschillende onderdelen binnen de rampenbestrijdingsorganisatie geven, elk op zich, een eigen invulling aan het verzamelen, verwerken en delen van informatie met betrekking tot het incident. Men probeert binnen de verschillende teams actief informatie te verzamelen om een beeld van de situatie te vormen. Dit lukt slechts ten dele. Het verzamelen van informatie gebeurt grotendeels monodisciplinair en vrijwel altijd op ad hoc basis. Geen van de onderdelen van de hoofdstructuur heeft een volledig multidisciplinair beeld van de situatie dat kan worden gedeeld met de andere onderdelen. De regio heeft tijdens de praktijktoets niet de beschikking over een netcentrisch informatiesysteem. Er wordt niet op een centrale plek een totaalbeeld van het incident bijgehouden.

Aandachtspunten

In december 2009 heeft de Inspectie OOV de veiligheidsregio Drenthe haar rapportage over de inventariserende toets en de praktijktoets aangeboden. Deze rapportage bevat de volgende bevindingen die rechtstreeks zijn gerelateerd aan de basisvereisten uit het besluit⁹³.

Organisatie

1. De meldkamer en een coördinerend onderdeel bij meerdere CoPI's zijn niet opgenomen in de regionale opschalingsregeling (artikel 2.1.1).
2. De samenstelling en taken van de verschillende onderdelen (CoPI, ROT en team bevolkingszorg) voldoen niet aan de bepalingen van het besluit (artikelen 2.1.2 tot en met 2.1.4) .

Alarmering

1. De meldkamer uitsluitend voor wat betreft informatiemanagement aangestuurd door één leidinggevende (artikel 2.2.2).
2. De meldkamer beschikt niet binnen vijf minuten over een beschrijving van het incident, dat met de andere onderdelen van de hoofdstructuur wordt gedeeld (artikel 2.2.4).

Opschaling

1. Functionarissen van verschillende onderdelen komen niet tijdig op (artikel 2.3.2).
2. Het onafgebroken functioneren van de hoofdstructuur gedurende een ramp of crisis is niet geborgd (artikel 2.3.2).

Informatiemanagement

1. Aan vrijwel alle bepalingen over informatiemanagement wordt niet voldaan (artikelen 2.4.1 en 2.4.2).

⁹³ Bij elk aandachtspunt is steeds verwezen naar de relevante bepaling van het besluit.

5. Monitoring

Algemene ontwikkelingen

De veiligheidsregio Drenthe heeft in september 2009 als laatste regio de RADAR-praktijktoets gehad en in december 2009 de rapportage met aandachtspunten ontvangen. De regio heeft daarmee weinig tijd om voor 1 januari 2010 een verbeterplan voor de aandachtspunten op te stellen. De regio heeft evenwel (vooruitlopend op de praktijktoets) acties ondernomen om de organisatie aan te passen aan het besluit. Daartoe heeft de regio een verbeterplan 2010-2011 opgesteld dat op 6 november 2009 door het Dagelijks Bestuur en op 21 december 2009 door het Algemeen Bestuur van de veiligheidsregio is vastgesteld.

De noodzaak voor het versterken van de rampenbestrijdingsorganisatie vloeit volgens de regio voort uit het functioneren van de organisatie tijdens incidenten, oefeningen en de praktijktoets van de Inspectie OOV. In het verbeterplan worden onder andere de onderwerpen crisisstructuur, alarmering en opkomst, informatiemanagement, communicatie en opleiden en oefenen uitgewerkt. De organisatie moet zowel qua structuur als werkwijze in 2010 zodanig verbeteren dat zij in 2011 toetsbaar aan de gestelde eisen voldoet.

Een belangrijke ontwikkeling in de regio is de vorming van een nieuwe meldkamer. Samen met de veiligheidsregio's Fryslân en Groningen wordt de gemeenschappelijke meldkamer Noord-Nederland opgericht. Inmiddels is begonnen met de bouw van de meldkamer in de gemeente Smallingerland (Friesland). De regio verwacht dat de meldkamer Noord-Nederland in 2011 operationeel zal zijn.

Verder geeft de regio aan dat zij naar aanleiding van de RADAR-rapportage al een aantal concrete acties heeft uitgezet die de volgende thema's betreffen:

- de alarmering, waarbij de herinvoering van de communicator na verbeteringen aan hard- en software centraal staat;
- de coördinatie op de meldkamer door goede afspraken, opleiden en oefenen;
- de opkomst van sleutelfunctionarissen in het GBT, het ROT en het CoPI door aangescherpte afspraken over bereikbaarheid en beschikbaarheid;
- de informatievoorziening waarvoor, tot de invoering van netcentrisch werken, tijdelijke maatregelen in voorbereiding zijn.

Follow-up aandachtspunten

Organisatie

1. Een coördinerend onderdeel bij meerdere CoPI's is door de regio niet beschreven. De coördinatie bij meerdere CoPI's is volgens de regio ondergebracht bij het ROT. Het besluit legt de coördinerende taak echter uitdrukkelijk neer bij één van de CoPI's. In het verbeterplan is opgenomen dat in de eerste helft van 2010 de regio een ontwerp zal maken voor een aangepaste rampenbestrijdingsorganisatie, waarbij rekening gehouden wordt met de nieuwe wet- en regelgeving. De implementatie van deze plannen vindt in 2010 plaats.

2. Bij het nieuwe ontwerp van de rampenbestrijdingsorganisatie wordt ook de samenstelling van de verschillende onderdelen betrokken. Daarnaast zal de regio op termijn (in 2011) het netcentrisch informatiesysteem Cedric implementeren. Dit betekent ook dat de betreffende onderdelen voorzien zullen worden van een informatiemanager dan wel van een sectie informatiemanagement.

Om de taakuitvoering van de onderdelen te verbeteren, heeft de regio in het verbeterplan 2010-2011 opgenomen de gegevensuitwisseling tussen de onderdelen te verbeteren.

Om deze verbetering tot stand te brengen is de regio gestart met de voorbereiding van een informatieplan. De vaststelling van dit plan is medio 2010 voorzien.

Alarmering

1. In de regionale planvorming is geen eenhoofdige leiding van de meldkamer opgenomen. De wachtcommandant politie geeft leiding gegeven aan het informatiemanagement op de meldkamer maar is geen leidinggevende in de zin van het aansturen van de werkprocessen. Voor de drie disciplines zijn op een later tijdstip afzonderlijke leidinggevendens opgekomen, die hun eigen centralisten aansturen. Met een dergelijke werkwijze kan niet worden gesproken van eenhoofdige leiding geven aan de drie disciplines op de meldkamer.

De regio geeft aan dat de inrichting van een gemeenschappelijk meldkamer Noord-Nederland vraagt om nieuwe herziene processen. De in het besluit genoemde eisen worden meegenomen bij de vorming van deze meldkamer.

2. Op de meldkamer wordt beschikbare informatie via beeldschermen gedeeld. De wachtcommandant politie brengt geregeld informatie in het informatiesysteem Infokanaal om te delen met de gehele meldkamer. Met dit systeem is het niet mogelijk om de informatie naar andere onderdelen van de hoofdstructuur te verzenden. De regio Drenthe beschikt ten tijde van de toets niet over een netcentrisch systeem. Als tijdelijke oplossing, in afwachting van de ingebruikneming van het netcentrisch systeem, zal de regio Infokanaal gebruiken. Infokanaal is een systeem waarmee informatie tussen de onderdelen kan worden gedeeld. Alle onderdelen beschikken dan op hetzelfde moment over dezelfde incidentinformatie. De verwachting van de regio is dat dit systeem per 1 januari 2010 operationeel is.

Opschaling

1. Het garanderen van een tijdige opkomst door functionarissen is een knelpunt voor de regio Drenthe. In het verbeterplan (2010-2011) noemt de regio de bemensing van functies door onvoldoende gekwalificeerde functionarissen of het ontbreken van aangewezen functionarissen een knelpunt. Deze problematiek speelt volgens de regio binnen de gehele crisismanagementorganisatie. De regio heeft diverse acties opgezet om de rampenbestrijdingsorganisatie te verbeteren. Dit gebeurt bijvoorbeeld door de vorming van kernteams, het formuleren van prestatie-afspraken voor de onderdelen van de rampenbestrijdingsorganisatie, het formuleren van competenties en het aanwijzen van sleutelfunctionarissen. Deze acties worden nader uitgewerkt en hebben een doorlooptijd tot eind 2011. Hiermee voldoet de regio op 1 januari 2010 niet aan het besluit.

In de tussentijd blijft het probleem rond de tijdige opkomst van functionarissen bestaan. Zo geeft de regio bijvoorbeeld aan dat de leider CoPI geen piketfunctie is. Ook niet alle functionarissen van het ROT in de regio hebben een piketfunctie.

2. De Inspectie OOV heeft geen bestuurlijk vastgesteld document ontvangen, waarin de continuïteit van de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie is geregeld. Volgens de regio zal in voorkomende gevallen de hulp van de buurregio's worden ingeroepen. Volgens het verbeterplan zal de regio Drenthe in de eerste helft van 2010 onderzoek doen naar de mogelijkheden van samenwerking met de regio's Groningen, Fryslân en IJsselland.

Informatiemanagement

1. Informatiemanagement wordt door de regio Drenthe gezien als één van de belangrijkste randvoorwaarden voor een adequaat optreden van de rampenbestrijdingsorganisatie. Het verbeterplan geeft aan dat de informatievoorziening een structureel probleem is. Het CoPI, het ROT en het GBT beschikken niet of niet tijdig over de benodigde informatie en hebben daardoor geen volledig en actueel beeld.

De regio heeft vastgelegd dat het ROT de informatie van alle onderdelen van de hoofdstructuur verwerkt tot één totaalbeeld. Daarnaast heeft de regio de uniformiteit van de informatievoorziening verbeterd door onder meer gebruik te maken van een standaardindeling van sitraps.

De doelstelling van de regio is om in 2011 volledig netcentrisch te werken. De regio Drenthe zal het systeem Cedric invoeren. Zij heeft de landelijke projectorganisatie verzocht zo snel mogelijk te starten met de implementatie in de regio Drenthe. De invoering van Cedric zal volgens planning doorlopen tot eind 2011. Met de invoering van de netcentrische werkwijze zal de regio naar verwachting voldoen aan alle wettelijke eisen op het gebied van informatiemanagement. Als tijdelijke tussenoplossing zal de regio, zoals hierboven aangegeven, het zogenoemde Infokanaal gebruiken.

6. Beschouwing

De veiligheidsregio Drenthe heeft de eerste stappen gezet om de rampenbestrijding op orde te krijgen. Op verschillende onderdelen ontplooit zij initiatieven die er op termijn toe moeten leiden dat de regio voldoet aan alle (wettelijke) eisen. Zo stelt de regio in 2010 een nieuw regionaal beleidsplan. Dit beleidsplan zal gebaseerd zijn op een (eveneens) nieuw op te stellen risicoprofiel.

Op het gebied van multidisciplinair opleiden en oefenen heeft de regio op onderdelen vooruitgang geboekt. Zo heeft zij, anders dan bij de nulmeting in 2008, inmiddels inzicht in de geschooldheid en geoefendheid van de eigen sleutelfunctionarissen. Alle oefeningen worden geëvalueerd en de resultaten daarvan zijn in het inmiddels ingevoerde kwaliteitszorgsysteem en het functionarissenvolgsysteem verwerkt. Voor de periode 2010-2013 wordt een nieuw opleidings- en oefenbeleidsplan opgesteld.

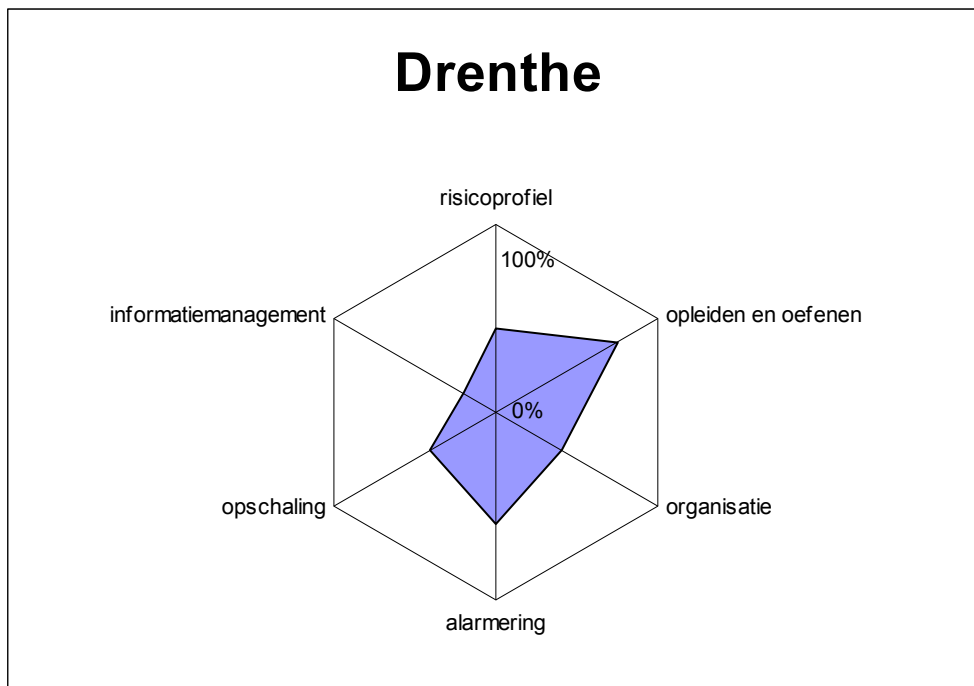
Uit de praktijktoets, die in september 2009 is gehouden, zijn op het punt van de operationele prestaties diverse aandachtspunten naar voren gekomen. Op verschillende punten komt de rampenbestrijdingsorganisatie niet overeen met de bepalingen uit het besluit. Het proces alarmering en opschaling blijkt serieuze knelpunten te bevatten; de alarmering verloopt niet volgens plan en sleutelfunctionarissen komen te laat op. Het proces informatiemanagement werkt tijdens de praktijktoets niet effectief.

De regio heeft het voornemen om nagenoeg alle geconstateerde aandachtspunten op te pakken. Hoervoor is een verbeterplan opgesteld. Met dit plan wordt beoogd in 2011 de rampenbestrijdingsorganisatie op orde te hebben.

De regio verwacht de knelpunten op het gebied van de meldkamer op te lossen met de oprichting van de meldkamer Noord-Nederland. Deze gezamenlijke meldkamer zal naar verwachting in 2011 in gebruik worden genomen. Op zichzelf vindt de Inspectie OOV het positief dat de regio's Groningen, Fryslân en Drenthe zullen overgaan tot een gezamenlijke meldkamer. Het feit dat de regio Drenthe de aandachtspunten die betrekking hebben op de meldkamer in het kader van de oprichting van deze gezamenlijke meldkamer wil aanpakken, baart de Inspectie OOV echter zorgen. Deze meldkamer zal namelijk pas in 2011 in gebruik worden genomen. De Inspectie OOV vindt het van belang dat de knelpunten die zij heeft gesignaleerd op het terrein van de meldkamer snel worden opgepakt en beveelt de regio daarom aan met een tussentijdse oplossing te komen tot de ingebruikneming van de nieuwe gemeenschappelijke meldkamer.

De Inspectie OOV heeft waardering voor de plannen van de regio om haar organisatie op orde te krijgen. Eind 2009 blijkt dat zij nog flinke stappen moet zetten om de rampenbestrijdingsorganisatie op orde te krijgen. Met de invoering van al haar plannen is geruime tijd gemoeid.

De Inspectie OOV vindt het daarom van belang dat de regio acties onderneemt om ook in de tussengelegen periode een adequaat functionerende rampenbestrijdingsorganisatie te garanderen. Al met al is Drenthe een regio waar nog het nodige moet gebeuren om aan het voorgeschreven niveau te voldoen.



Overzicht van de prestaties van de regio op de onderdelen: risicoprofiel, opleiden en oefenen, organisatie, alarmering, opschaling en informatiemanagement.

C.04 Veiligheidsregio IJsselland

1. Inleiding

De veiligheidsregio IJsselland bestaat vanaf 1 januari 2009 toen de door de gemeenten vastgestelde gemeenschappelijke regeling in werking trad. Het bestuur legde de doelstelling en ambitie vast om de wettelijke taken en kwaliteitsniveaus tijdig te realiseren. Onder meer door deelname aan verschillende projecten streeft de regio naar het verbeteren van de kwaliteit van de rampenbestrijdings- en crisisbeheersingsorganisatie.

Zo heeft het bestuur van de veiligheidsregio de doelstelling uitgesproken dat voor 2014 de informatievoorziening crisisbeheersing op orde moet zijn. Dit wil de regio realiseren via het project 'Netcentrisch werken'. In het voorjaar 2009 is het project 'Uitval nutsvoorzieningen' gestart. Afronding van dit project vindt naar verwachting van de regio begin 2010 plaats.

De veiligheidsregio sloot geen convenant met de minister van BZK vanwege het daarin opgenomen vereiste van regionalisering van de gemeentelijke brandweerorganisaties.

2. Risicoprofiel en bovenregionale samenwerking

De veiligheidsregio IJsselland beschikt ten tijde van de nulmeting in 2008 over een regionaal beheersplan (2005-2008). Dit plan is afgestemd met de (beleids)plannen van de aangrenzende regio's, het waterschap en het regionale politiekorps. Bij de eindmeting in 2009 blijkt dat de regio een nieuw concept-beleidsplan heeft opgesteld conform de bepalingen van de Wet veiligheidsregio's (hierna: de wet). De regio heeft de bedoeling om dit plan in het eerste kwartaal van 2010 aan gemeenten en andere partners voor te leggen en in september 2010 bestuurlijk vast te stellen.

Bij de nulmeting in 2008 beschikt de regio over een in 2002 bestuurlijk vastgesteld risicoprofiel. Het regionale college van politie en de waterschappen hebben hierbij hun zienswijze bekend kunnen maken. In dit profiel zijn, naast een risico-inventarisatie, tevens grensoverschrijdende risico's opgenomen. Bij de eindmeting geeft de regio aan te werken aan de actualisering van het profiel conform de eisen uit de wet. Dit risicoprofiel wordt naar verwachting van de regio medio 2010 bestuurlijk vastgesteld, nadat het is voorgelegd aan de gemeenteraden en andere crisispartners.

De regio hanteert de Leidraad Operationele Prestaties als systematiek voor de beschrijving van de operationele prestaties. De veiligheidsregio IJsselland kent risico's die operationele prestaties vereisen, die het regionale aanbod overstijgen. Hierover zijn bovenregionale afspraken gemaakt in de vorm van bijstandsafspraken. De regio heeft bij de eindmeting in 2009 de operationele prestaties niet opnieuw vastgesteld. Een dergelijke actualisering van de operationele prestaties (in lijn met de actualisering van het risicoprofiel) is volgens de regio eind 2009 in concept gereed. De regio geeft aan het actualiseringstraject in medio 2010 af te ronden. Het bestuur van de regio neemt hierbij de termijnen van de nieuwe wet in acht.

Zowel in het risicoprofiel als in de beschrijving van de operationele prestaties zal de regio de door het ministerie van BZK aangegeven bovenregionale risico's meenemen. Inmiddels blijkt dat er over de risico's in de veiligheidsregio structureel overleg plaatsvindt tussen betrokken partijen. Zowel op bestuurlijk als op operationeel niveau was dit bij de nulmeting in 2008 nog niet het geval. De regio neemt tevens deel aan overleggen die betrekking hebben op risico's op het gebied van de vitale infrastructuur, van pandemieën en van overstromingen.

Bij dit overleg zijn onder meer de primaire hulpverleningsdiensten, de gemeenten, de betrokken waterschappen, het Openbaar Ministerie en het ministerie van Defensie betrokken.

3. Multidisciplinair opleiden en oefenen

De veiligheidsregio IJsselland beschikt ten tijde van de nul- en eindmeting over een multidisciplinair opleidings- en oefen(beleids)plan. Dit plan is tot stand gekomen met medewerking van de primaire hulpverleningsdiensten en andere crisispartners. Waar het plan bij de nulmeting in 2008 niet bestuurlijk is vastgesteld, blijkt dit bij de eindmeting in 2008 wel het geval te zijn. Evenals bij de nulmeting in 2008, ontbreken bij de eindmeting enkele onderwerpen die genoemd zijn in het toetsingskader van de Inspectie OOV. De regio geeft aan dat zij aandacht heeft voor de in de planvorming ontbrekende onderwerpen. Bepaalde onderwerpen bevinden zich volgens de regio in een ontwikkelstadium en zullen een plaats krijgen in het beleidsplan 2011-2014.

Uit de nulmeting in 2008 blijkt dat niet alle sleutelfunctionarissen van de meldkamer, het CoPI, het ROT en het RBT een voor hun functie relevante basisopleiding hebben gevolgd. Omdat de regio geen volledig overzicht heeft verstrekt, is het voor de Inspectie OOV niet mogelijk hierover inhoudelijk een conclusie te trekken. Bij de eindmeting komt naar voren dat de sleutelfunctionarissen van alle onderdelen een voor hun functie relevante basisopleiding hebben gevolgd, dan wel daarmee vóór 1 januari 2010 zijn gestart. Bij de nulmeting is niet inzichtelijk gemaakt in welke mate de sleutelfunctionarissen van de verschillende onderdelen zijn bijgeschoold en geoefend. In de periode van 1 januari 2008 tot 1 januari 2010 zijn alle sleutelfunctionarissen van de meldkamer, het ROT en het RBT één maal of meer malen bijgeschoold en geoefend. Voor het CoPI geldt dat ongeveer de helft van de sleutelfunctionarissen één of meerdere malen is bijgeschoold. Nagenoeg alle sleutelfunctionarissen uit het CoPI zijn één of meerdere malen geoefend.

In de periode 2006-2007 hebben de diverse onderdelen van de veiligheidsregio; de meldkamer, het CoPI, het ROT en het RBT meerdere malen geoefend. Met uitzondering van de oefeningen door het RBT, zijn alle oefeningen schriftelijk geëvalueerd. Bij de eindmeting in 2009 blijkt dat door de meldkamer, het CoPI en het ROT meerdere malen is geoefend. Het RBT heeft sinds de nulmeting in 2008 één maal geoefend. Alle oefeningen zijn schriftelijk geëvalueerd. Uit de nulmeting in 2008 blijkt, dat in de regio in 2006 en 2007 meerdere grootschalige oefeningen hebben plaatsgevonden. Deze oefeningen zijn niet alle schriftelijk geëvalueerd. In 2008 en 2009 hebben in de regio vier grootschalige, multidisciplinaire oefeningen plaatsgevonden. Deze oefeningen zijn schriftelijk geëvalueerd. Evenals bij de nulmeting in 2008 blijkt bij de eindmeting in 2009 dat de resultaten van de evaluaties en de opleidings- en oefenervaringen van de sleutelfunctionarissen niet zijn verwerkt in een kwaliteitszorgsysteem of een functionarissenvolgsysteem. De regio geeft aan dergelijke systemen in 2010 te implementeren.

4. RADAR

Inleiding

Eind 2007 is in de veiligheidsregio IJsselland ADR deel 1 uitgevoerd. Naar aanleiding van dit traject heeft de Inspectie OOV aanbevelingen gedaan. Zo bestaat er ten tijde van de ADR deel 1 niet een eenhoofdige multidisciplinaire leiding op de meldkamer.

Op 12 maart 2009 houdt de Inspectie OOV een praktijktoets in de veiligheidsregio IJsselland. In het daarvoor gebruikte scenario raakt een vrachtwagen de vangrail in de middenberm van een snelweg en kantelt. Als gevolg hiervan kantelen ook een bus met inzittenden en een vrachtwagen. Deze laatste verliest hierbij zijn lading, die bestaat uit gevaarlijke stoffen.

Operationele prestaties

Organisatie

De veiligheidsregio IJsselland beschikt over een regionaal beheersplan uit 2004 waarin de multidisciplinaire opschaling van de rampenbestrijdingsorganisatie is beschreven. Dit plan bevat geen beschrijving van de meldkamer, van een team bevolkingszorg en van een coördinerend onderdeel bij meer dan één CoPI.

De basissamenstelling van de verschillende teams komt op het punt van informatiemanagement niet overeen met de bepalingen van het Besluit veiligheidsregio's (hierna: het besluit). Zo ontbreekt in de basissamenstelling van het CoPI, het gemeentelijk actiecentrum (GAC; dit onderdeel is vergelijkbaar met een team bevolkingszorg zoals beschreven in het besluit) en het GBT de informatiemanager.

Tijdens de praktijktoets komt in het ROT een sectie informatiemanagement op.

De sectie informatiemanagement in het ROT is echter niet opgenomen in de regionale planvorming. Ook op het punt van de aansturing van het proces Voorlichting heeft de regio de organisatie anders ingericht dan is voorgeschreven in het besluit. Dit proces wordt in de regio aangestuurd door het GBT, terwijl het besluit aansturing door het team bevolkingszorg voorschrijft

De Inspectie OOV heeft op het gebied van de taakuitvoering van de verschillende teams verschillende aandachtspunten geformuleerd. Zo onderhouden het CoPI en het ROT tijdens de praktijktoets onvoldoende (multidisciplinaire) contacten. Het CoPI geeft hierdoor de adviesrol richting het ROT niet ingevuld. Ook het GAC formuleert gedurende de praktijktoets geen adviezen aan het ROT.

In de regio geldt dat zodra één van de disciplines op de meldkamer besluit tot opschaling deze informatie gedeeld dient te worden met de andere meldkamerdiensten. Hierna treedt de calamiteitencoördinator (de eenhoofdige, multidisciplinaire leiding) in functie. Tijdens de praktijktoets vervult een centralist van de MK-P na de afkondiging van GRIP 1 de functie van calamiteitencoördinator. Deze functionaris bewaakt het opschalingsniveau op de meldkamer actief. Daarbij is het aspect van informatie delen op de meldkamer wel een punt van aandacht.

Alarmering

De regio beschikt over een werkwijze voor de afhandeling van reguliere meldingen in geval van een grootschalig incident. Het document dat deze werkwijze beschrijft, is ten tijde van de praktijktoets niet bestuurlijk vastgesteld.

De veiligheidsregio IJsselland beschikt over een beschrijving van de criteria voor opschaling naar GRIP 1 door de meldkamer. Deze voorziening is niet conform het besluit, waar wordt gesproken over een beschrijving van de criteria tot grootschalige alarmering van de operationele hoofdstructuur (tot en met GRIP 2).

De centralisten alarmeren de sleutelfunctionarissen van de hoofdstructuur via verschillende systemen. Aandachtspunt tijdens de praktijktoets is de tijdige alarmering binnen twee minuten na afkondiging van een nieuwe GRIP-fase. De regio heeft het bijhouden van een multidisciplinair meldkamerbeeld niet als aparte activiteit belegd bij één functionaris. Tijdens de praktijktoets verwerken de centralisten de incidentgegevens in meerdere in GMS aangemaakte incidenten. Daarnaast leggen centralisten de informatie uit de meldingen niet structureel vast in GMS. Hierdoor is geen schriftelijk vastgelegd beeld, dat bestaat uit een zo volledig mogelijke beschrijving van het incident, beschikbaar op de meldkamer en voor de andere onderdelen van de hoofdstructuur.

Opschaling

In de regio wordt de GRIP-systematiek gehanteerd. Tijdens de praktijktoets schaaft de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie conform de regionale planvorming op.

De veiligheidsregio IJsselland hanteert voor een deel afwijkende opkomsttijden in vergelijking met de normering in het besluit. Zo geldt voor het ROT een langere opkomstnorm dan de bepalingen van het besluit voorschrijven. De tijdsnorm voor de sectie informatiemanagement is niet apart beschreven. Voor het GAC stelt de regio een kortere opkomstnorm van 60 minuten. Tijdens de praktijktoets komen verschillende onderdelen van de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie niet compleet en/of te laat op. Zo ontbreekt bijvoorbeeld de informatiemanager in het CoPI en komt de leider CoPI te laat op. Tevens komen de functionarissen belast met de voorlichting en het informatiemanagement niet op in het GAC. De functionaris belast met de voorlichting komt volgens regionale planvorming op in het GBT.

De borging van de continuïteit van de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie is ten tijde van de praktijktoets niet opgenomen in de regionale planvorming.

Informatiemanagement

De veiligheidsregio IJsselland beschikt niet over een geautomatiseerd informatiesysteem, met behulp waarvan een centraal totaalbeeld van het incident kan worden bijgehouden. De verschillende onderdelen leggen op de klassieke manier schriftelijk informatie vast. Met uitzondering van het ROT, leggen de verschillende teams de incidentgegevens niet structureel vast. De teams delen de eigen beelden voornamelijk telefonisch met de andere onderdelen van de hoofdstructuur. Voor het ROT geldt dat een informatiemanager sitraps bijhoudt en deze sitraps deelt met de andere onderdelen.

Aandachtspunten

In augustus 2009 heeft de Inspectie OOV de rapportage over de RADAR-praktijktoets aangeboden aan het bestuur van de veiligheidsregio IJsselland. Deze rapportage bevat verschillende aandachtspunten die rechtstreeks zijn gerelateerd aan de basisvereisten uit het besluit⁹⁴.

Organisatie

1. Het opnemen van de meldkamer, het team bevolkingszorg en een coördinerend onderdeel van het CoPI in de beschrijving van de hoofdstructuur (artikel 2.1.1).
2. De samenstelling en taakuitvoering van het CoPI: de informatiemanager ontbreekt, advisering richting ROT vindt onvoldoende plaats (artikel 2.1.2 lid 2).
3. De samenstelling en taakuitvoering team bevolkingszorg: voorlichter en informatiemanager ontbreken, adviezen richting het ROT worden niet gegeven (artikel 2.3.1 lid 1 en 2).
4. De samenstelling en taakuitvoering van het ROT vindt onvoldoende plaats: de sectie bevolkingszorg is onvolledig, sectie informatiemanagement is niet beschreven in de planvorming en de afstemming met andere betrokken partijen ontbreekt (artikel 2.1.4 lid 1 en 2).
5. De samenstelling van het GBT: leidinggevende bevolkingszorg ontbreekt (artikel 2.1.5 lid 1).
6. De taakuitvoering van de eenhoofdige, multidisciplinaire leiding op de meldkamer is niet conform het besluit (artikel 2.2.2 lid 1).

⁹⁴ Bij elk aandachtspunt is steeds verwezen naar de relevante bepaling van het besluit.

Alarmering

1. De bestuurlijke vaststelling van het document voor afhandeling van reguliere meldingen is afwezig (artikel 2.2.2 lid 2).
2. Er is geen sprake van een tijdige alarmering (artikel 2.2.3 lid 1 en lid 2).
3. Een zo volledig mogelijk schriftelijk meldkamerbeeld is niet binnen vijf minuten beschikbaar (artikel 2.2.4).

Opschaling

1. Er is geen sprake van een volledige en tijdige opkomst van het CoPI, het ROT, het GBT en het team bevolkingszorg (artikel 2.3.1 a, b en c).
2. De borging van de continuïteit van de hoofdstructuur is niet vastgelegd (artikel 2.3.2).

Informatiemanagement

1. Het opstellen van een centraal totaalbeeld is niet belegd bij een onderdeel en wordt ook niet volledig en geautomatiseerd beschikbaar gesteld aan de onderdelen (artikel 2.4.1 lid 1, 2 en 3)
2. Het bijhouden en beschikbaar stellen van het eigen schriftelijk beeld door de verschillende onderdelen komt niet voldoende tot stand (artikel 2.4.2).

5. Monitoring

Algemene ontwikkelingen

Het bestuur van de veiligheidsregio IJsselland heeft in het voorjaar van 2009 een plan van aanpak in de vorm van bestuursopdrachten geformuleerd om te komen tot een organisatie in lijn met de bepalingen van de wet en van het besluit. Deze zijn uitgewerkt in plannen en projecten waarin doelgerichte opdrachten voorzien van termijnen en beschikbare middelen zijn benoemd. Uitvoering van deze plannen vindt volgens de regio in 2010 plaats.

Een belangrijke regionale ontwikkeling is de samenwerking met de buurregio Noord- en Oost-Gelderland. De veiligheidsregio's IJsselland en Noord- en Oost-Gelderland zijn gestart met de inrichting van een gezamenlijke meldkamer in Apeldoorn, de meldkamer Oost-Nederland. De werkprocessen en productbeschrijvingen voor deze nieuwe meldkamer zijn inmiddels in concept beschreven. Naar verwachting van de regio wordt de gezamenlijke meldkamer in 2010 operationeel.

Follow-up aandachtspunten

Organisatie

1. Het bestuur van de veiligheidsregio geeft in zijn voorjaarsnota 2009 aan, de intentie te hebben om de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie aan de eisen van de nieuwe wetgeving aan te passen. Naar verwachting is de aanpassing van de hoofdstructuur in 2010 afgerond. In november 2009 heeft het bestuur van de veiligheidsregio besloten dat de meldkamer als coördinerend onderdeel optreedt bij meer dan één CoPI. De regio geeft aan deze constructie te zullen opnemen in de 'Instructie Meldkamer' en begin 2010 in het kader van deze nieuwe werkwijze te oefenen.

Tevens zal de regio de wettelijke opkomstnormen aanhouden in haar beschrijving van de opkomsttijden voor de onderdelen van de rampenbestrijdingsorganisatie. Voor wat betreft de continuïteit van de hoofdstructuur zal een samenwerkingsverband worden aangegaan met een buurregio, zodat aflossing en ondersteuning vastgelegd en geoefend kunnen worden.

2. Tijdens de praktijktoets maakt de informatiemanager geen onderdeel uit van de basissamenstelling van het CoPI. De functie van informatiemanager is nog niet gerealiseerd in het CoPI. Wel beschikt de regio over planvorming waaruit blijkt dat de regio de intentie heeft deze functie te realiseren.

Het (concept) plan 'Organisatiestructuur Operationele Informatievoorziening' uit september 2009 beschrijft de operationele informatievoorziening bij netcentrisch werken. Hierin worden onder andere de verantwoordelijkheid en taken van de logger/plotter in het CoPI besproken. Deze functionaris is volgens de regio verantwoordelijk voor de informatievoorziening en -verwerking binnen en vanuit het CoPI. De logger/plotter stemt af met de calamiteitencoördinator op de meldkamer en de informatiecoördinator in het ROT. Deze functionaris neemt slechts een gedeelte van de taken van de informatiemanager als bedoeld in het besluit op zich. Onder verschillende regiospecifieke voorwaarden heeft de regio eind 2009 besloten tot deelname aan het project Netcentrisch Werken.

3. De basissamenstelling van het GAC wijkt af van de samenstelling van het team bevolkingszorg als geformuleerd in de bepalingen van het besluit. Zo is het proces Voorlichting in de regio ondergebracht bij het GBT in plaats van bij het team bevolkingszorg. De regio heeft eind 2009 de inrichting van haar rampenbestrijdingsorganisatie niet aangepast aan de eisen van de nieuwe wetgeving. Wel geeft de regio in haar brief van 4 november 2009 aan dat zij de aanpassing aan de wettelijke voorschriften in de loop van 2010 zal doorvoeren. De regio inventariseert daartoe de operationele consequenties van de wettelijke vereisten voor de samenstelling van het team bevolkingszorg.

4. Tijdens de praktijktoets blijken de samenstelling en de taakinvulling van het ROT aandachtspunten. De veiligheidsregio heeft als speerpunt voor 2010 benoemd het stimuleren van de samenwerking binnen en tussen kolommen en andere onderdelen van de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Hieraan wordt onder meer vorm gegeven via opleiden en oefenen. De regio heeft dit voornemen nog niet geconcretiseerd. De regio heeft niet kenbaar gemaakt of het invulling zal geven aan een sectie bevolkingszorg als gesteld in het besluit. De regio beschrijft in het conceptplan 'Organisatiestructuur Operationele Informatievoorziening' de rol van informatiemanager (informatiecoördinator). Deze wordt ondersteund door de plotter en de ondersteuner van de OL.

5. De samenstelling van het GBT voldoet tijdens de praktijktoets niet aan de bepalingen van het besluit. De regio pakt deze punten op door de samenstelling van de gemeentelijke componenten in de hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing aan te passen aan de wettelijke vereisten. De voorbereiding daarvan is in 2009 gestart en zal naar verwachting van de regio in 2010 worden afgerond.

6. De regio heeft de multidisciplinaire aansturing van de gemeenschappelijke meldkamer Zwolle door de calamiteitencoördinator in december 2006 vastgelegd. In dit document is de wijze van aansturing beschreven, waaronder het bewerkstelligen en bewaken van uniforme opschaling/alarmering en het verzamelen van informatie over het incident ten behoeve van eenduidige beeldvorming.

Alarmering

1. In het document 'Normering en Protocollering van de Gemeenschappelijke Meldkamer Zwolle' uit 2007 is opgenomen op welke wijze meldingen die geen verband houden met een ramp of crisis worden afgehandeld. Dit document is vastgesteld door de veiligheidsdirectie. Dit is niet gebeurd na overleg met het regionaal college.

2. Tijdens de praktijktoets zijn de centralisten op de meldkamer niet tijdig begonnen met de alarmering van verschillende sleutelfunctionarissen van de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie. In reactie geeft de regio aan dat hier sprake is van een incident en geen structurele oorzaak heeft.

Een alarmering binnen twee minuten na opschaling is in concept beschreven in werkprocessen. Hierin is tevens opgenomen dat derden geïnformeerd dienen te worden.

3. De functiebeschrijving van de calamiteitencoördinator uit 2006 vermeldt dat deze zorg draagt voor de beschikbaarheid van een eenduidig beeld op de meldkamer. In het (concept) plan 'Organisatiestructuur Operationele Informatievoorziening' uit 2009 staat dat de calamiteitencoördinator op de meldkamer verantwoordelijk is voor de interne en externe informatievoorziening op de meldkamer. De tijdige beschikbaarheid van een zo volledig mogelijke beschrijving van het meldkamerbeeld is tevens onderdeel van het project Netcentrisch Werken. Dit project wordt volgens de regio in 2010 afgerond.

Opschaling

1. Tijdens de praktijktoets zijn het CoPI, het ROT, het GBT en het GAC niet volledig opgekomen en is daarnaast een aantal functionarissen niet tijdig opgekomen. De veiligheidsregio IJsselland is in oktober 2009 gestart met verbeterplannen ter implementatie van de eisen uit de nieuwe wetgeving. Het implementeren van de wettelijke opkomstnormen vormt volgens de regio een onderdeel van deze verbeterplannen. De operationele consequenties voor de gemeenten om te voldoen aan de wettelijke eisen worden tevens in kaart gebracht. Het bestuur van de veiligheidsregio heeft in november 2009 besloten de regionale opkomstnormen van het CoPI, het ROT en het GBT conform de eisen in het besluit vast te zullen leggen.

2. De borging van de continuïteit van de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie is in de regio IJsselland nog niet gerealiseerd. De regio geeft aan van plan te zijn samen te werken met de veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland om de continuïteit van de hoofdstructuur te waarborgen.

Informatiemanagement

1 en 2. De regio pakt de aandachtspunten op het terrein van informatiemanagement op door middel van verschillende regionale plannen en projecten. Zo voorziet het conceptplan 'Organisatiestructuur Operationele Informatievoorziening' in een beschrijving van de operationele informatievoorziening bij netcentrisch werken. Tevens beschrijft dit plan de verantwoordelijkheden en taken met betrekking tot informatiemanagement bij de verschillende onderdelen van de hoofdstructuur (de meldkamer, het CoPI, het ROT inclusief secties, het GBT, het RBT en het GAC). Ieder onderdeel beschikt over minimaal één persoon die verantwoordelijk is voor de afstemming van informatie met andere onderdelen, de presentatie van het totaalbeeld binnen het eigen team en het bijhouden van het totaalbeeld. Daarnaast is het op orde krijgen van het informatiemanagement door het bestuur van de veiligheidsregio als speerpunt voor 2010 benoemd. Het gaat hier met name om de opbouw van het centraal totaalbeeld, de opbouw van de overige beelden en de geautomatiseerde informatiedeling.

Zoals hiervoor al aangegeven heeft het bestuur van de veiligheidsregio IJsselland in november 2009 het besluit genomen om over te gaan tot de deelname aan het landelijke project Netcentrisch Werken. Het regionale project Netcentrisch Werken wordt in 2010 afgerond. Als gevolg hiervan gaat de regio bij de opschaling van de hoofdstructuur werken met een actueel en gedeeld beeld en volgens de processen en werkwijze voor het operationeel informatiemanagement.

6. Beschouwing

De veiligheidsregio IJsselland heeft op verschillende terreinen plannen en voornemens om haar organisatie in overeenstemming te brengen met de eisen van de nieuwe regelgeving. Zo heeft zij in 2009 een plan van aanpak opgesteld om in 2010 te komen tot een nieuw regionaal beleidsplan. Ook is zij van plan in 2010 een nieuw risicoprofiel vast te stellen, waarin zij aandacht zal besteden aan de beoogde operationele prestaties. Tevens is de regio in 2009 begonnen met structureel overleg, op zowel bestuurlijk als operationeel niveau, met de betrokken partijen.

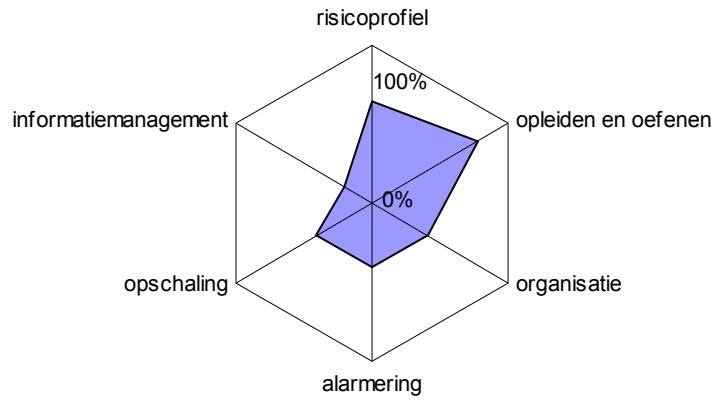
Op het punt van multidisciplinair opleiden en oefenen is op verschillende onderdelen vooruitgang geboekt. Zo is eind 2008 het multidisciplinair opleidings- en oefen(beleids)plan bestuurlijk vastgesteld en hebben inmiddels alle sleutelfunctionarissen van alle onderdelen van de hoofdstructuur een voor hun functie relevante basisopleiding gevolgd. Alle functionarissen van de meldkamer, het ROT en RBT zijn in de periode van 1 januari 2008 tot 1 januari 2010 één of meerdere malen bijgeschoold en geoefend. Dit geldt voor het merendeel van de functionarissen van het CoPI. Anders dan in de twee jaren daarvoor zijn in 2008 en in 2009 alle oefeningen (zowel de multidisciplinaire oefeningen als die van de verschillende onderdelen van de hoofdstructuur) schriftelijk geëvalueerd.

De Inspectie OOV heeft de regio naar aanleiding van de nulmeting eind 2008 aanbevolen om uiterlijk medio 2009 een kwaliteitszorgsysteem en een functionarissenvolgsysteem in gebruik te nemen. Bij de eindmeting in 2009 blijkt dat de regio dergelijke systemen nog niet hanteert. Wel heeft zij aangegeven dat zij van plan is dergelijke systemen in 2010 te implementeren.

De RADAR-praktijktoets toont verschillende tekortkomingen aan in de organisatie en opschaling van de hoofdstructuur van de veiligheidsregio IJsselland. Ook op het punt van informatiemanagement voldoet de regio nog niet aan de daaraan te stellen eisen. Wel stelt de Inspectie OOV vast dat de regio de problematiek serieus neemt en gezien de plannen voornemens is de knelpunten aan te pakken. Naar aanleiding van de aandachtspunten die de Inspectie OOV heeft geformuleerd, heeft de regio plannen opgesteld om deze punten aan te pakken. De implementatie van die plannen is echter grotendeels niet vóór 1 januari 2010 gerealiseerd.

Gezien de prestaties bij de RADAR-praktijktoets en de informatie die in het monitoringtraject is verstrekt, bestaat er voor de veiligheidsregio IJsselland een duidelijke noodzaak tot verbetering op het punt van de basisvereisten. De ontwikkeling van plannen vormt daarvan een begin. Het is zaak dat de regio haar goede voornemens ook daadwerkelijk vlot uitvoert, zodat de gesignaleerde knelpunten in de voorbereiding op de rampenbestrijding en crisisbeheersing binnen afzienbare tijd worden opgelost. Overigens beschouwt de Inspectie OOV de oprichting van een gemeenschappelijke meldkamer met de veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland als een goed voorbeeld van professionele samenwerking tussen twee veiligheidsregio's.

IJsselland



Overzicht van de prestaties van de regio op de onderdelen: risicoprofiel, opleiden en oefenen, organisatie, alarmering, opschaling en informatiemanagement.

C.05 Veiligheidsregio Twente

1. Inleiding

De veiligheidsregio Twente heeft in oktober 2008 een convenant afgesloten met de minister van BZK. De Twentse gemeenten vormen vanaf 1 januari 2010 een veiligheidsregio. Naast een meer gecoördineerd beleid ten aanzien van rampenbestrijding en crisisbeheersing maakt ook de regionalisering van de brandweer onderdeel uit van de convenantafspraken. Taken op het gebied van risicobeheersing, operationele voorbereiding en specialistische en grootschalige brandweezorg worden een verantwoordelijkheid van de regionale brandweer. De brandweerkorpsen in Twente zijn in vijf clusters verdeeld. De lokale basiszorg van de brandweer blijft vanuit de gemeenten georganiseerd. Het voorstel waarin deze elementen zijn opgenomen, is eind 2009 voorgelegd aan de colleges van burgemeester en wethouders en de gemeenteraden. Het jaar 2010 wordt binnen de regio gezien als het implementatiejaar van het bepaalde in de Wet veiligheidsregio's (hierna: de wet). Het plan is om in 2012 te evalueren of de gekozen werkwijze aan de verwachtingen voldoet of dat verdere stappen moeten worden gezet in de samenwerking.

2. Risicoprofiel en bovenregionale samenwerking

De nulmeting van 2008 toont aan dat de veiligheidsregio Twente beschikt over een regionaal beheersplan dat inzicht geeft in de gezamenlijke voorbereiding op de rampenbestrijding. De veiligheidsregio is zowel ten tijde van de nul- als de eindmeting voornemens een beleidsplan op te stellen conform de wet op het moment dat deze wet in werking treedt. Naar verwachting zal het beleidsplan begin 2010 worden opgesteld, en na afstemming met diverse partijen medio 2010 door het bestuur worden vastgesteld. De veiligheidsregio geeft aan dat er afspraken zijn gemaakt met de buurregio's en met buurland Duitsland mede in het kader van de totstandkoming van het beleidsplan. Het gaat hier bijvoorbeeld om bijstandsafspraken en convenanten. Het beleidsplan zal mede worden gebaseerd op het risicoprofiel van de regio.

De veiligheidsregio heeft een risicoprofiel dat in 2002 bestuurlijk is vastgesteld. De regio actualiseert dit risicoprofiel voortdurend aan de hand van ontwikkelingen. Zo geeft de bestuurlijke rapportage van 2009 aan dat aanpassingen worden gedaan op basis van het landelijke project Handreiking Regionaal Risicoprofiel, waaraan Twente deelneemt. Daarnaast worden resultaten uit projecten als Taskforce Management Overstromingen (TMO) en Vitaal (stroomuitval) verwerkt. Ten tijde van de eindmeting werkt de regio met de versie van augustus 2009. De veiligheidsregio geeft aan dat het risicoprofiel onderdeel zal worden van het beleidsplan. De inbreng van externe partijen is nog niet conform de wet. De Inspectie OOV heeft de regio aanbevolen om de in de wet genoemde partijen alsnog in de gelegenheid te stellen hun zienswijze op het geactualiseerde risicoprofiel kenbaar te maken.

Voor het vaststellen van de operationele prestaties heeft de regio de Leidraad Operationele Prestaties als systematiek gehanteerd. Over de operationele prestaties die het regionale aanbod overstijgen, heeft de regio bovenregionale afspraken gemaakt en afspraken met buurland Duitsland en binnen de Euregio Gronau-Enschede. De veiligheidsregio heeft actief deelgenomen aan het project TMO. De veiligheidsregio beschikt over een regionaal draaiboek influenzapandemie en heeft in een plan de aandachtspunten bij langdurige stroomuitval beschreven. Omdat er ten tijde van de eindmeting nog geen nieuw risicoprofiel en beleidsplan zijn vastgesteld, heeft de veiligheidsregio de operationele prestaties niet opnieuw beschreven. Ten opzichte van de nulmeting hebben zich in dat opzicht dan ook geen wijzigingen voorgedaan.

Naast het structurele overleg binnen de veiligheidsregio met de traditionele partners, heeft de regio gemiddeld één á twee keer per jaar overleg waarbij de minder traditionele partners vanuit de diverse vitale sectoren aansluiten. Hierbij zijn onder andere aanwezig Essent, Vitens, het waterschap, het ministerie van Defensie, Prorail en andere partijen.

3. Multidisciplinair opleiden en oefenen

De veiligheidsregio Twente beschikt zowel bij de nulmeting in 2008 als de eindmeting in 2009 over een multidisciplinair opleidings- en oefen(beleids)plan. Bij de nulmeting is dit het 'Beleidsplan 2005-2008'. De regio beschikt bij de eindmeting over het 'Beleidsplan opleiden, trainen en oefenen 2009-2012'. Volgens de regio wordt dit plan in het voorjaar van 2010 bestuurlijk vastgesteld. Bij het ontwikkelen van het beleidsplan zijn de kwaliteitseisen uit het Besluit veiligheidsregio's (hierna: het besluit) en het toetsingskader voor multidisciplinair opleiden en oefenen van de Inspectie OOV als referentiekader gebruikt. Het plan neemt als uitgangspunt de blijvende vakbekwaamheid van personeel van de hulpdiensten ('leven lang leren').

In de voorbereiding hebben de verschillende disciplines nauw met elkaar samengewerkt. Voor de sturing op het proces van multidisciplinair opleiden en oefenen is de werkgroep Multidisciplinair Opleiden en Oefenen In Samenwerking (MOOIS) opgericht. In deze werkgroep nemen de politie, de brandweer, de GHOR, de gemeenten, het waterschap, het ministerie van Defensie en het Openbaar Ministerie deel. Indien nodig en/of wenselijk sluiten andere partijen aan. Alle onderwerpen uit het toetsingskader zijn in het beleidsplan opgenomen.

Bij de nulmeting heeft de regio onvoldoende gegevens over de basisopleidingen, bijscholing en oefenervaring ter beschikking gesteld aan de Inspectie OOV om daarover uitspraken te kunnen doen.

Uit de eindmeting komt naar voren dat alle sleutelfunctionarissen van de meldkamer, het CoPI en het ROT een voor hun functie relevante basisopleiding hebben gevolgd. Voor het RBT geldt dit voor nagenoeg alle sleutelfunctionarissen. In de periode van 1 januari 2008 tot 1 januari 2010 zijn bijna alle sleutelfunctionarissen van de meldkamer, het CoPI, het ROT en het RBT één of meer malen bijgeschoold. De Inspectie OOV constateert dat in de periode van 1 januari 2008 tot 1 januari 2010 alle sleutelfunctionarissen van het RBT en het ROT één of meerdere malen zijn geoefend. Dit geldt eveneens voor het merendeel van de sleutelfunctionarissen van de meldkamer en het CoPI.

De nulmeting van eind 2008 toont aan dat de meldkamer, het CoPI, het ROT en het RBT in 2006 en 2007 meerdere malen hebben geoefend. Van deze oefeningen is slechts één RBT-oefening schriftelijk geëvalueerd. Bij de eindmeting blijkt dat het CoPI en het ROT meer keren hebben geoefend. Het RBT heeft eenmaal geoefend. Specifieke meldkameroefeningen vinden monodisciplinair plaats. Alle oefeningen zijn schriftelijk geëvalueerd. Daarnaast blijkt uit de nulmeting dat de regio in 2006 en 2007 meer grootschalige multidisciplinaire oefeningen heeft gehouden en verschillende soortgelijke inzetten heeft gehad. De eindmeting toont aan dat er sinds 1 januari 2008 één grootschalige oefening is gehouden. In 2009 heeft de veiligheidsregio Twente een kwaliteitszorgsysteem en een functionarissenvolgsysteem ontwikkeld. Beide systemen bevinden zich eind 2009 in de implementatiefase.

4. RADAR

Inleiding

De veiligheidsregio Twente heeft als eerste en enige veiligheidsregio het gehele doorlichtingstraject volgens de ADR-systematiek doorlopen. De inventarisatie van ADR deel 1 heeft van april tot en met juli 2004 plaatsgevonden. Hierin is getoetst of de kritische processen opschaling, leiding en coördinatie, en informatiemanagement voldoende zijn voorbereid. ADR deel 1 heeft geleid tot een verbetertraject dat in april 2005 in samenspraak met de regio is afgerond. Dit maakte de weg vrij voor het uitvoeren van de simulatie in het kader van ADR deel 2. Op 14 december 2005 is de simulatie gehouden waarbij de werking van de multidisciplinaire rampenbestrijdingsorganisatie is getoetst. De Inspectie OOV heeft de rapportage hierover op 14 juni 2006 aangeboden aan het bestuur van de veiligheidsregio Twente. Het scenario betreft een aanrijding tussen een tankauto en een personentrein waarbij gevaarlijke stoffen vrijkomen. In februari tot en met mei 2007 is ADR deel 3 uitgevoerd. Hierin zijn de organisatie en de alarmering van de gemeentelijke rampenbestrijdingsprocessen tegen het licht gehouden.

Veiligheidsregio's die in het kader van de ADR een simulatie hebben ondergaan, zijn binnen RADAR niet opnieuw getoetst door middel van een praktijktoets. De Inspectie OOV is zich ervan bewust dat de resultaten van de ADR-simulatie enigszins gedateerd zijn. Het geschetste beeld kan hierdoor afwijken van de actuele situatie in de veiligheidsregio. Daarom is in het onderdeel Monitoring bekeken hoe de regio zich heeft ontwikkeld in het kader van de nieuwe wet en de kwaliteitseisen van het besluit.

ADR 1: inventarisatie

ADR deel 1 is uitgevoerd door middel van documentstudie, interviews en een praktijktest op de meldkamer op 22 juni 2004 op de meldkamer Twente. Enkele aandachtspunten die hieruit naar voren zijn gekomen, hebben betrekking op de (monodisciplinaire werkwijze bij de) alarmering, het opschalingsmandaat voor centralisten, bijstandsafspraken met buurregio's en een multidisciplinair coördinatiepunt ten behoeve van het informatiemanagement. Op basis van de uitkomsten van de inventarisatie heeft de regio een aantal verbeteringen doorgevoerd. Medio 2005 is gestart met ADR deel 2.

ADR 2: simulatie

Organisatie

Ten tijde van de simulatie is er nog geen sprake van de basisvereisten crisisbeheersing of de wet. De veiligheidsregio Twente maakt op dat moment gebruik van een GRIP-regeling ter opschaling van de rampenbestrijdingsorganisatie.

In de planvorming is het proces leiding en coördinatie voor alle onderdelen geregeld. Tijdens de simulatie wordt dit proces in grote lijnen door de juiste mensen op de juiste wijze vormgegeven. Echter op de meldkamer is, ondanks de aanwezigheid van een officier verbindingen en informatie (OVI), geen sprake van eenhoofdige aansturing. De voorzitters van het CoPI, het ROT en het GBT geven multidisciplinair sturing aan het proces, zetten acties uit en controleren de voortgang.

Alarmering

De veiligheidsregio Twente beschikt sinds januari 2004 over een gecolokeerde meldkamer waarbinnen de meldkamerdisciplines monodisciplinair (samen)werken. De wijze van alarmering door de drie meldkamers is niet uniform.

Tijdens de simulatie gebruiken de meldkamerdisciplines verschillende systemen, zoals P2000, de communicator en telefonische oproepen. Dit leidt ertoe dat (alarmerings)informatie verspreid wordt vastgelegd over meerdere systemen. De alarmering via de communicator is tijdens de simulatie effectief verlopen.

De alarmering gebeurt doorgaans niet binnen twee minuten nadat is opgeschaald, zoals is voorgeschreven in de basisvereisten. Tijdens de simulatie is driemaal geconstateerd dat er relatief veel tijd zit tussen opschaling en daadwerkelijke alarmering. Hierbij is een tijdverlies van maximaal negentien minuten geconstateerd. Dit heeft onder andere te maken gehad met de communicatie over het actuele GRIP-niveau. Het duurt in alle gevallen enkele minuten voordat de verandering van het GRIP-niveau bekend is bij de meldkamerdisciplines. Bij GRIP 3 duurt het zelfs tien minuten voordat de politiemeldkamer hiervan op de hoogte is. Dit heeft ook effect op de (tijdige) alarmering. Ook de kennis van systemen en procedures, bijvoorbeeld het alarmeren van een Staf Grootschalig Bijzonder Optreden (SGB0), speelt hierin een rol.

Opschaling

Tijdens de simulatie verloopt de opschaling volgens de GRIP-procedure. Elke ophoging van het opschalingsniveau wordt door de brandweer geïnitieerd. Tijdens de simulatie kondigt de meldkamer van de brandweer (MK-B) om 19.10 uur GRIP 2 af. Om 19.39 uur is het GRIP 3. Rond 20.30 uur wordt in het ROT besloten GRIP 4 af te kondigen.

Door de veelheid aan systemen en verschillende werkwijzen is informatie versnipperd. Daardoor is het niet eenvoudig om snel knelpunten in de multidisciplinaire opschaling te signaleren. De OVI kan door de verscheidenheid aan systemen moeilijk overzicht houden, anders dan door zich geregeld te laten informeren door de centralisten. De multidisciplinaire bewaking van de opschaling staat hierdoor onder druk. De monodisciplinaire opschaling op de meldkamers verloopt over het algemeen goed. Er valt tijdwinst te behalen door de bestaande systemen en beschikbare functionaliteiten optimaal te benutten.

De regio Twente is tijdens de simulatie in staat om het grootste gedeelte van de rampenbestrijdingsorganisatie, inclusief de gealarmeerde gemeentelijke actiecentra, tijdig op te schalen. Alle onderdelen beginnen op tijd met de uitvoering van hun werkzaamheden.

Informatiemanagement

Tijdens de doorlichting blijkt dat de veiligheidsregio Twente fors heeft geïnvesteerd in een professionele inbedding van het informatiemanagement. Voorbeelden hiervan zijn de aanwezigheid van een functionaris op de meldkamer die verantwoordelijk is voor het informatiemanagement, de OVI, de aanschaf van het systeem Veiligheidsnet en de ontwikkeling van een GMS-tool voor het genereren van een meldkamerbeeld.

De regio heeft tijdens de simulatie overigens geen gebruik gemaakt van het Veiligheidsnet. Tijdens de simulatie is geen centraal totaalbeeld bijgehouden zoals bedoeld in de basisvereisten. In de verschillende onderdelen wordt op verschillende wijze en met verschillende middelen een eigen beeld bijgehouden. Er is geen sprake van een gestructureerd netcentrisch informatiemanagement waarbij consequent (specifieke) informatie beschikbaar wordt gesteld aan de andere onderdelen en kritische informatie tijdig en correct op de juiste plaats beschikbaar is. Op de meldkamer heeft tijdens de simulatie behalve een OVI ook een senior centralist een rol gehad in het informatiemanagement. In het CoPI is een plotter aanwezig. Door het CoPI is, bij het ontbreken van de commandohaakarmbak, mondeling informatie gedeeld met de meldkamer en het ROT. De benodigde informatie voor het ROT blijkt aanwezig te zijn (waaronder informatie over het effectgebied en risico-objecten). Deze informatie is echter niet verspreid over de diverse onderdelen van de rampenbestrijdingsorganisatie.

Op de meldkamer wordt in meerdere in GMS aangemaakte incidenten gewerkt. Deze zijn gedeeltelijk samengevoegd, maar tot het einde van de simulatie is in meerdere incidenten gewerkt. Dit heeft de onderlinge informatie-uitwisseling tussen de meldkamerdisciplines deels negatief beïnvloed. De OVI heeft een rol in het informatiemanagement op de meldkamer. Tijdens de simulatie blijkt dat deze functie in de praktijk nog onvoldoende is ingebed. Zo heeft deze functionaris geen actie ondernomen om te sturen op het koppelen van de incidenten. Er is tijdens de simulatie bij alle meldkamerdisciplines bewust aandacht geweest voor de veiligheid van het eigen personeel.

ADR 3: doorlichting gemeenten

De veiligheidsregio Twente heeft als enige regio het gehele ADR traject doorlopen. Voor het uitvoeren van ADR deel 3 zijn vier Twentse gemeenten geselecteerd, namelijk Almelo, Enschede, Haaksbergen en Hellendoorn. In deze gemeenten is op 27 maart 2007 een alarmeringstest gehouden voor gemeentelijke functionarissen met een taak in de crisisbeheersing. Daarnaast heeft de Inspectie OOV een documentstudie uitgevoerd.

Uit de doorlichting blijkt dat de gemeenten op het gebied van de crisisbeheersing regionaal samenwerken. De regio kent het systeem van adoptiegemeenten, waarbij elk gemeentelijk rampenbestrijdingsproces aan een gemeente is gekoppeld. Deze gemeente bewaakt en bevordert de regionale uniformiteit met betrekking tot het proces. De deelprocesplannen zijn grotendeels regionaal afgestemd. De plannen kennen ook een gemeentespecifieke invulling waarvan de kwaliteit verschilt tussen de geselecteerde gemeenten. Het ontbreekt in de regio Twente aan een regionaal eenduidige beschrijving van de procedures en voorwaarden rondom opschaling van de gemeentelijke rampenbestrijdingsorganisatie.

Poolvorming op het gebied van gemeentelijke crisisbeheersingsfuncties is in ontwikkeling. Het gaat dan voornamelijk over regionale poolvorming met betrekking tot de processen CRIB, Opvang en Verzorging en Voorlichting, Verslaglegging en de functie van AOV-er. De geselecteerde gemeenten kennen geen harde piketregelingen voor deze functies. Borging blijft daardoor beperkt tot zachte afspraken die de beschikbaarheid bevorderen maar niet waarborgen. In het 'Intergemeentelijke convenant ter voorbereiding en uitvoering gemeentelijke rampenbestrijdings- en crisisbeheersingsprocessen in de regio Twente' (oktober 2005) is afgesproken dat Twentse gemeenten samenwerken in de crisisbeheersing en dat crisisbeheersingspersoneel tussen gemeenten bijstand verlenen.

Alarmering van de gemeentelijke rampenstaven geschiedt via de communicator. Medewerkers van de gemeentelijke actiecentra worden handmatig doorgealarmeerd. In de regio vinden initiatieven plaats om de communicator breder in te zetten, bijvoorbeeld door ook de hoofden van de actiecentra automatisch te alarmeren. De vulling van de communicator verschilt per gemeente. Hierin dient volgens de Inspectie OOV meer (regionale) uniformiteit aangebracht te worden. Daarnaast moet worden geïnvesteerd in de gebruikersbekendheid van het systeem.

Aandachtspunten

In juni 2006 heeft de Inspectie OOV de ADR-rapportage aangeboden aan het bestuur van de veiligheidsregio Twente. Dit vormt op dat moment het sluitstuk van een onderzoek dat in 2004 is gestart. Daarnaast is in oktober 2009 de integrale ADR-rapportage aangeboden aan het bestuur van de veiligheidsregio Twente.

Vanuit de simulatie binnen het ADR-traject zijn de onderstaande aandachtspunten voortgekomen. Deze aandachtspunten zijn gerelateerd aan de basisvereisten uit het besluit⁹⁵. Het ADR-traject is in 2004 in Twente gestart en in 2007 afgerond. Bepaalde punten kunnen daardoor gedateerd worden genoemd. Anderzijds schept dat verwachtingen over de in de tussenliggende periode gemaakte vorderingen. De regio heeft immers relatief veel tijd gehad om verbeteringen door te voeren. In de paragraaf Monitoring besteedt de Inspectie OOV aandacht aan de ontwikkelingen na de afronding van het ADR-traject.

Organisatie

1. In de beschrijving van de hoofdstructuur is ten tijde van de simulatie geen coördinerend CoPI opgenomen. Verder is de meldkamer niet (gedocumenteerd) benoemd als onderdeel van de hoofdstructuur (artikel 2.1.1).
2. In het CoPI is geen informatiemanager aanwezig (artikel 2.1.2 lid 1).
3. Ten tijde van de simulatie kent de veiligheidsregio geen team bevolkingszorg zoals bedoeld in het besluit. De taken worden ingevuld door een managementteam. In managementteam ontbreekt een informatiemanager (artikel 2.1.3 lid 1 en artikel 2.1.2 lid 3).
4. In het ROT ontbreken een sectie informatiemanagement onder leiding van een informatiemanager, een sectie bevolkingszorg en een voorlichtingsfunctionaris (artikel 2.1.4 lid 1).
5. In de taakuitvoering geeft het ROT tijdens de simulatie geen (beleids)adviezen en legt geen besluiten voor aan het GBT/RBT (artikel 2.1.4 lid 3).
6. De borging en taakuitvoering van de eenhoofdige leiding op de meldkamer (artikel 2.2.2 lid 1).

Alarmering

1. Criteria voor situaties waarin de meldkamer grootschalig alarmeert, zijn niet schriftelijk vastgelegd (artikel 2.2.1).
2. De regio beschikt niet over een beschrijving van op welke wijze wordt omgegaan met meldingen die geen verband houden met een ramp of crisis (artikel 2.2.2 lid 2).
3. Tijdens de simulatie start de alarmering door de meldkamer overwegend niet binnen twee minuten na opschaling (artikel 2.2.3 lid 1).
4. De beschikbaarheid van een volledig meldkamerbeeld binnen vijf minuten nadat is voldaan aan de criteria als bedoeld in artikel 2.2.1 (artikel 2.2.4).

Opschaling

1. Opkomsttijden van het ROT (artikel 2.3.1 lid 2).

Informatiemanagement

1. Er is tijdens de simulatie geen totaalbeeld bijgehouden. Er ontbreekt een onderdeel binnen de hoofdstructuur waarbij het bijhouden van een centraal totaalbeeld is belegd (artikel 2.4.1 lid 1)
2. Ontbreken eigen beeld op de meldkamer en in het CoPI (artikel 2.4.2 lid 1).

⁹⁵ Bij elk aandachtspunt is steeds verwezen naar de relevante bepaling van het besluit.

5. Monitoring

Algemene ontwikkelingen

De veiligheidsregio Twente heeft in december 2009 een nieuwe GRIP-procedure bestuurlijk vastgesteld. In deze regeling wordt een groot aantal aandachtspunten opgepakt dat bij de simulatie naar voren is gekomen.

Voor wat betreft (de wijze van) informatiemanagement heeft de regio de Inspectie OOV kenbaar gemaakt dat haar zienswijze niet overeenkomt met de voorschriften van het besluit. Naar de mening van de regio is het proces informatiemanagement ondersteunend aan de hiërarchische lijn van de hoofdstructuur. Door het aanstellen van functionarissen met taken op het gebied van informatiemanagement en het toepassen van een netcentrisch systeem voorziet de regio, naar eigen inzicht, in het proces informatiemanagement. De functionarissen vallen onder de hoogst leidinggevende van het onderdeel van de hoofdstructuur waarin zij opkomen. De sturing van het proces is bij de hoogst leidinggevende van het betreffende team belegd.

Uit de 'Bestuurlijke Rapportage Rampenbestrijding 2009' van de regio Twente blijkt dat geactualiseerde gemeentelijke draaiboeken zijn vastgesteld. Er zijn regionale pools opgezet voor de processen CRIB, Opvang en Verzorging, Voorlichting en Verslaglegging om zo te voldoen aan de gestelde kwaliteitseisen. Ook wordt in de bestuurlijke rapportage aandacht besteed aan (het verder vormgeven van) de grensoverschrijdende samenwerking op het terrein van hulpverlening in het Duits-Nederlandse grensgebied.

Bij de ADR deel 3 heeft de Inspectie meer regionale regie aanbevolen in het kader van procedures en voorwaarden rondom opschaling van de gemeentelijke rampenbestrijdingsorganisatie. De regio geeft aan dat de gemeenten eind 2009 een eenduidige gemeentelijke opschaling en alarmeringsprocedure hebben opgesteld. Deze is verwerkt in het draaiboek gemeentelijke alarmering, dat behoort tot het rampenplan. Begin 2010 wordt het geactualiseerde draaiboek geïmplementeerd.

Daarnaast heeft de Inspectie OOV aanbevolen om meer (regionale) uniformiteit aan te brengen in de vulling van de communicator en te investeren in de gebruikersbekendheid met het systeem. De regio geeft aan dat in het najaar van 2009 de gemeenten in samenwerking met de veiligheidsregio en de meldkamer Twente een uniforme gemeentelijke alarmeringslijst hebben opgesteld en ingevuld ten behoeve van de communicator. Ter bevordering van de gebruikersbekendheid is in 2009 gestart met een oefencyclus per gemeente die is vastgesteld op één keer per kwartaal.

Follow-up aandachtspunten

Organisatie

1. De veiligheidsregio Twente heeft het ROT aangewezen als coördinerend onderdeel indien er meerdere CoPI's operationeel zijn. Deze afspraak is opgenomen in de nieuwe GRIP-regeling (2009). De meldkamer is inmiddels in de GRIP-regeling benoemd als onderdeel van de hoofdstructuur.

2. Sinds maart 2008 is de medewerker informatievoorziening (MIV) binnen de veiligheidsregio Twente geïntroduceerd. De MIV wordt gealarmeerd bij GRIP-incidenten. In de GRIP-regeling (2009) is de MIV opgenomen in de samenstelling van het CoPI en het ROT. Daarnaast heeft de regio een functiebeschrijving opgesteld waarin de taken en bevoegdheden van de MIV zijn beschreven.

3. In 2008 is het (model) rampenplan van de regio Twente geactualiseerd. Alle Twentse gemeenten hebben dit model in 2009 overgenomen. Op één gemeente na hebben alle gemeenten het geactualiseerde plan inmiddels bestuurlijk vastgesteld.

De term team bevolkingszorg is hierin nog niet meegenomen. De regio geeft aan dat het team bevolkingszorg in de hoofdstructuur zal worden opgenomen bij de implementatie van de wet.

4. In de GRIP-regeling (2009) zijn een voorlichtingsfunctionaris en een MIV opgenomen in de samenstelling van het ROT. Er is, zoals de regio het duidt, geen 'fysieke' sectie informatiemanagement binnen het ROT en evenmin een hoofd (van de sectie) informatiemanagement zoals bedoeld in de basisvereisten. In de regeling is nog geen sectie bevolkingszorg opgenomen. De regio geeft aan dat dit wordt meegenomen bij het opstellen van een regionaal crisisplan (naar verwachting in het najaar van 2010).

6. In de GRIP-regeling en de 'Rapportage calamiteitencoördinator Twente' (maart 2009) wordt gesproken over een calamiteitencoördinator op de meldkamer en de wijze waarop invulling wordt gegeven aan deze functie. Op dit moment nemen twee functionarissen de calamiteitencoördinatie op zich. Een reeds op de meldkamer aanwezige senior van dienst politie, die als CaCo optreedt, wordt opgevolgd door de officier verbindingen en informatie (OVI) met een opkomsttijd van 30 minuten na alarmering. De functie van OVI is volgens de regio ingebed in de werkwijze van de meldkamer.

Alarmering

1. De beschrijving van criteria voor grootschalige alarmering door de meldkamer is beperkt tot rampbestrijdings- en coördinatieplannen die betrekking hebben op spoor-, vaar- en snelwegen. In de nieuwe GRIP-regeling is de calamiteitencoördinator (CaCo) belast met de bewaking van de opschaling vanuit de meldkamer. Het is voor de Inspectie OOV niet duidelijk geworden welke criteria hierbij worden gehanteerd. Een beslisboom voor het bepalen van de juiste GRIP-fase is uitgewerkt en de calamiteitencoördinatoren, de OVI's en de Ovd's in Twente zijn daarover geïnstrueerd.

2. De regio geeft aan dat de wijze van afhandelen van meldingen die geen verband houden met een ramp of crisis is vastgelegd in de bestuurlijk vastgestelde uitgangspuntennota ten behoeve van de inrichting meldkamer (2003). Verder beschikt de regio over een calamiteitenruimte binnen de meldkamer. Hier wordt het incident gescheiden van het dagelijkse werk dat op de reguliere meldkamer wordt afgehandeld.

3. In 2008 heeft de regio een nieuwe versie van het alarmeringssysteem aangeschaft en geïmplementeerd. Op de meldkamer is de communicator met ingang van april 2009 gekoppeld aan het GMS. Bij opschaling binnen GMS worden de benodigde onderdelen automatisch gealarmeerd via de communicator. Het bewaken van het tijdig alarmeren na opschaling is in de regio belegd bij de calamiteitencoördinator. De regio heeft hiermee de randvoorwaarden geschapen voor alarmering binnen twee minuten na opschaling conform het besluit.

4. De veiligheidsregio Twente heeft de applicatie OVI -tool in gebruik, waardoor men in staat is om gegevens uit GMS te presenteren en af te drukken. Deze applicatie heeft de regio zelf ontwikkeld en wordt ook door andere regio's gebruikt. De applicatie is naar de mening van de Inspectie OOV een hulpmiddel voor het opstellen van het meldkamerbeeld, maar levert geen meldkamerbeeld op zoals bedoeld in de basisvereisten. Het opstellen van het meldkamerbeeld en het gelijkschakelen van de multidisciplinaire kerninformatie zijn taken van de calamiteitencoördinator. De regio heeft zodoende randvoorwaarden gecreëerd die kunnen bijdragen aan het ontstaan van een volledig meldkamerbeeld binnen vijf minuten na grootschalige alarmering.

Opschaling

1. In de nieuwe GRIP-regeling is, in overeenstemming met de norm uit de basisvereisten, opgenomen dat het ROT binnen 45 minuten na alarmering operationeel is.

Informatiemanagement

1. De GRIP-regeling (2009) beschrijft dat het samenstellen van een centraal totaalbeeld is belegd bij de MIV in het ROT. De regio kent geen (hoofd van de) sectie informatiemanagement als onderdeel van het ROT. De twee MIV-ers (CoPI en ROT) en de OVI werken onder leiding van de voorzitter van het CoPI en de operationeel leider aan een totaalbeeld via CityGIS, Veiligheidsnet en de OVI tool. De regio Twente vindt dat hiermee op netcentrische wijze gewerkt wordt aan informatievoorziening, maar voldoet hiermee niet aan de eisen van het besluit waarbij een totaalbeeld aan alle onderdelen van de hoofdstructuur ter beschikking wordt gesteld.

2. Tijdens de simulatie in 2005 is op de meldkamer en in het CoPI geen of een beperkt eigen beeld bijgehouden. De regio beschrijft in het document 'Operationele Informatievoorziening' (januari 2007) de informatievoorziening tijdens rampen en crises. Zowel in dit document als in de nieuwe GRIP-regeling is opgenomen dat op de meldkamer en in het CoPI een functionaris is belast met het informatiemanagement ten behoeve van het opstellen van het eigen beeld.

6. Beschouwing

Eind 2009 is de planvorming van de regio Twente volop in ontwikkeling. Zo bevindt de beschrijving van het regionale risicoprofiel zich in het stadium van afronding en verwacht de regio het mede op dat risicoprofiel gebaseerde beleidsplan medio 2010 door het bestuur te laten vaststellen. De Inspectie gaat ervan uit dat de regio ook nog in 2010 de beoogde operationele prestaties in het kader van de rampenbestrijding en crisisbeheersing zal actualiseren op basis van het risicoprofiel.

In dat geval zal zij op die punten in de loop van 2010 voldoen aan de betreffende bepalingen van de wet. De Inspectie OOV heeft met instemming kennisgenomen van het feit dat de regio bijstandsafspraken heeft gemaakt met zowel de buurregio's als met buurland Duitsland.

Op het gebied van multidisciplinair opleiden en oefenen heeft de regio de afgelopen twee jaar vooruitgang geboekt. Er is voor de periode 2009-2012 een nieuw beleidsplan 'opleiden, trainen en oefenen' vastgesteld waarbij de basisvereisten en het toetsingskader van de Inspectie OOV als referentiekader hebben gediend. Alle onderwerpen uit het toetsingskader zijn dan ook in het nieuwe beleidsplan opgenomen. Nagenoeg alle sleutelfunctionarissen hebben een relevante basisopleiding gevolgd. Ook is er aandacht voor bijscholing en (multidisciplinair) oefenen. Oefeningen worden structureel geëvalueerd. Bovendien heeft de veiligheidsregio Twente inmiddels een kwaliteitszorgsysteem en een functionarissenvolgsysteem ontwikkeld. De inspanningen van de regio op dit gebied dragen bij aan de waarborg dat de personen die een sleutelfunctie hebben bij de rampenbestrijding goed zijn voorbereid. De Inspectie OOV heeft dan ook veel waardering voor deze inspanningen.

De veiligheidsregio Twente heeft als enige regio in Nederland de gehele ADR-doorlichting doorlopen. De regio heeft veel aandachtspunten die uit die doorlichting naar voren zijn gekomen, opgepakt. Voor een aantal van deze punten kan de feitelijke werking op dit moment niet worden vastgesteld. Dit geldt bijvoorbeeld voor het functioneren van de multidisciplinaire alarmering via de communicator, het opstellen van het meldkamerbeeld en de opkomsttijden van de onderdelen van de hoofdstructuur. De nieuwe GRIP-regeling draagt bij aan het oplossen van een aantal andere door de Inspectie OOV benoemde aandachtspunten.

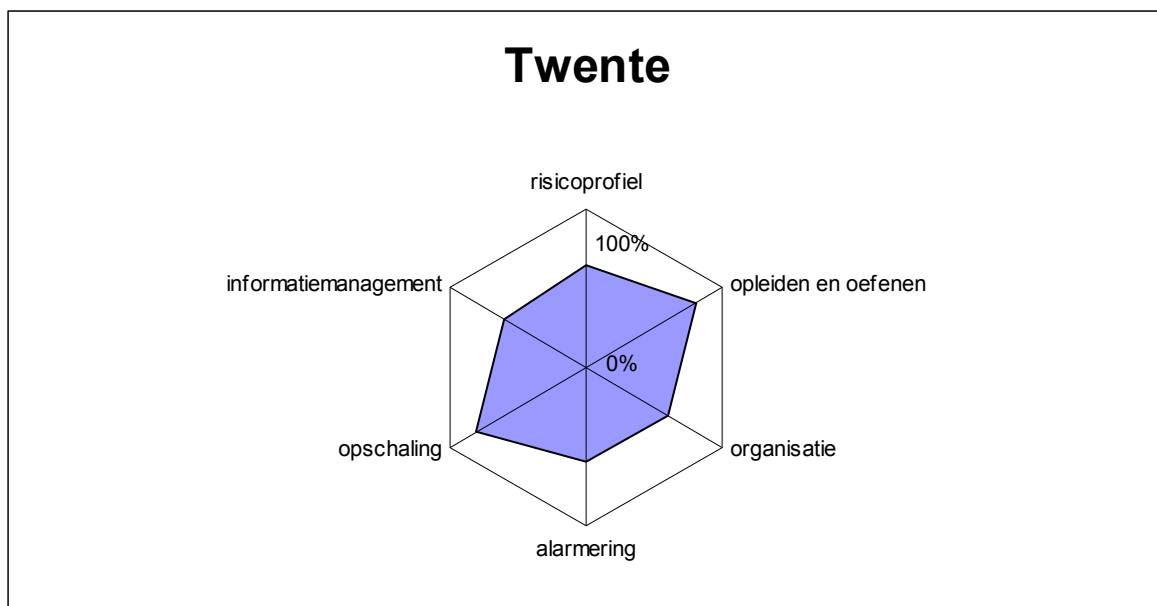
Uit het monitoringtraject blijkt dat de veiligheidsregio slagen heeft gemaakt om het informatiemanagement op een goede manier in te richten. Het opnemen van medewerkers informatievoorziening in het CoPI en het ROT en het gebruik van het netcentrisch systeem Veiligheidsnet en CityGIS dragen hieraan bij.

Volgens de regio dient het proces informatiemanagement de commandovoering en ondersteunt de hiërarchische lijnen van de hoofdstructuur. De Inspectie OOV is echter van mening dat met de constructie die in Twente is gekozen het proces informatiemanagement onvoldoende is geborgd doordat leidinggevenden ten tijde van een inzet een dubbelfunctie hebben (als voorzitter van een onderdeel en als informatiemanager). Ondanks de inspanningen op het gebied van informatiemanagement voldoet de regio nog niet volledig aan de eisen die het besluit daaraan stelt.

De werkwijze op de meldkamer is sinds de simulatie niet gewijzigd. De functie van calamiteitencoördinator wordt door twee verschillende functionarissen ingevuld.

Het geheel overziend constateert de Inspectie OOV dat de veiligheidsregio Twente de afgelopen jaren fors heeft geïnvesteerd in het verbeteren van de kwaliteit van de voorbereiding op de rampenbestrijding. Zo vinden de versterking van de organisatie en de invulling van de gemeentelijke processen op regionaal niveau plaats. De Inspectie vindt dit een positieve ontwikkeling.

De multidisciplinaire organisatie van de (voorbereiding op de) rampenbestrijding van deze regio zal zich in de komende jaren verder moeten ontwikkelen. De Inspectie OOV vraagt in dit kader nadrukkelijk aandacht voor de implementatieslag en de nadere uitwerking van enkele punten, zoals het inrichten van het informatiemanagement volgens de eisen van het besluit.



Overzicht van de prestaties van de regio op de onderdelen: risicoprofiel, opleiden en oefenen, organisatie, alarmering, opschaling en informatiemanagement.

C.06 Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland

1. Inleiding

De veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland heeft in oktober 2008 een convenant afgesloten met de minister van BZK. Eén van de afspraken is dat de regio maatregelen neemt om te voldoen aan alle basisvereisten crisismanagement. Ook regionalisering van de brandweer maakt onderdeel uit van de afspraken met de minister van BZK. In september 2009 heeft het bestuur van de veiligheidsregio besloten tot regionalisering.

2. Risicoprofiel en bovenregionale samenwerking

De veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland heeft uitsluitend gegevens verstrekt ten behoeve van de eindmeting in 2009. Daarom kan de Inspectie OOV geen uitspraken doen over ontwikkelingen die de regio heeft doorgemaakt ten opzichte van de nulmeting in 2008.

De regio werkt ten tijde van de eindmeting aan het opstellen van het 'Beleidsplan Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland 2010-2014' conform de Wet veiligheidsregio's (hierna: de wet). Dit gebeurt via het regionaal multidisciplinair veiligheidsbureau. Bestuurlijke besluitvorming kan naar verwachting van de regio in het eerste kwartaal van 2010 plaatsvinden. Afstemming met de beleidsplannen van de buurregio's en de waterschappen zal in 2010 plaatsvinden. De regio zal de resultaten verwerken in het nieuwe beleidsplan.

In augustus 2009 is de regio gestart met het ontwikkelen van een nieuw risicoprofiel. Dit gebeurt op basis van de Handreiking Regionaal Risicoprofiel. Het voorlopige risicoprofiel is eind 2009 wel op multidisciplinair ambtelijk niveau vastgesteld, maar nog niet bestuurlijk. De noodzakelijke operationele uitwerking van de maatgevende scenario's met de diverse samenwerkingspartners voert de regio in een daaropvolgend traject uit. De regio neemt bovenregionale risico's met betrekking tot vitale infrastructuur, overstromingen en pandemieën op in het nieuwe risicoprofiel.

In 2010 zal de regio de operationele prestaties vaststellen volgens de Handreiking Regionaal Risicoprofiel. De regio heeft eind 2009 haar ambitieniveau op hoofdlijnen vastgesteld. Onder meer voor het bestrijden van natuurbranden heeft de regio afspraken gemaakt met buurregio's. De veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland vervult naar eigen zeggen een trekkersrol op het gebied van de risico's met betrekking tot onbeheersbare natuurbranden. Bij de regio bestaat enig inzicht in de regionale inzetmogelijkheden ten aanzien van overstromingen en pandemieën. Daarnaast geeft de regio aan te beschikken over een draaiboek influenzapandemie. In 2010 worden de operationele prestaties voor overstromingen, pandemieën en vitale infrastructuur verder uitgewerkt.

3. Multidisciplinair opleiden en oefenen

Het 'Meerjarenbeleidsplan Multidisciplinair Opleiden, Trainen en Oefenen 2007-2010' van de veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland beschrijft de beleidsvoornemens voor dit onderwerp. In november 2007 is dit document vastgesteld door de veiligheidsdirectie. Ook wordt jaarlijks een jaarplan bestuurlijk vastgesteld. In 2009 is dit in het tijdsbestek tussen de nul- en eindmeting gebeurd. Daarnaast geeft de regio aan het meerjarenbeleidsplan voor de periode 2011-2015 in 2010 bestuurlijk te gaan vaststellen. In dit beleidsplan zal volgens de regio ook aandacht worden besteed aan de onderwerpen uit het toetsingskader van de Inspectie OOV die in het huidige beleidsplan ontbreken.

De nulmeting in 2008 toont aan dat niet alle sleutelfunctionarissen van de meldkamer, het CoPI, het ROT en het RBT een voor hun functie relevante basisopleiding hebben gevolgd. Uit de eindmeting in 2009 blijkt dat alle sleutelfunctionarissen van het ROT en het RBT een basisopleiding hebben gevolgd. Dit is voor iets minder dan de helft van de CoPI-functionarissen het geval. Over de meldkamerfunctionarissen heeft de regio geen informatie verstrekt.

Uit de nulmeting blijkt dat in 2006-2007 alle sleutelfunctionarissen van de meldkamer, het CoPI, het ROT en het RBT ten minste eenmaal zijn bijgeschoold en geoefend. De eindmeting toont aan dat sleutelfunctionarissen van het ROT en het RBT in 2008-2009 één of meerdere malen zijn bijgeschoold. Dit is iets meer dan de helft van de CoPI-functionarissen. In 2008-2009 heeft ongeveer tweederde van de sleutelfunctionarissen van het CoPI en het ROT geoefend.

De RBT-sleutelfunctionarissen hebben in 2008 deelgenomen aan een RBT-oefening. Voor de meldkamer heeft de regio ook met betrekking tot bijscholing en oefenervaring geen gegevens verstrekt.

Uit de nulmeting in 2008 komt naar voren dat de meldkamer, het CoPI en het ROT in 2006-2007 meerdere malen hebben geoefend. Het RBT heeft in die periode eenmaal geoefend. Uit de eindmeting in 2009 blijkt dat alle onderdelen in 2008-2009 tweemaal hebben geoefend. De regio heeft binnen de gehele onderzoeksperiode meerdere grootschalige multidisciplinaire oefeningen gehouden. Zo is bijvoorbeeld in september 2007 de calamiteitenoefening Panne gehouden en heeft in april 2008 de landgrensoverschrijdende hoogwateroefening ROAR plaatsgevonden. Zowel in de periode 2006-2007 als in de periode 2008-2009 heeft de regio één grootschalige daadwerkelijke inzet gehad⁹⁶. Op Koninginnedag 2009 krijgt de veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland te maken met een dramatisch incident dat een einde maakt aan een feestelijke dag. Bij dit incident heeft een groot aantal onderdelen van de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie een belangrijke rol gespeeld. De Inspectie OOV heeft, op verzoek van de gemeente Apeldoorn, een feitenonderzoek gedaan naar de gang van zaken in de voorbereiding en in de afhandeling van de gebeurtenissen op Koninginnedag. Het functioneren van de verschillende onderdelen is uitvoerig beschreven in het inspectierapport over Koninginnedag⁹⁷.

Met uitzondering van de meldkameroefeningen in 2006 en 2007 zijn alle oefeningen schriftelijk geëvalueerd. De eindmeting in 2009 toont aan dat de veiligheidsregio ten opzichte van de nulmeting vooruitgang heeft geboekt op het gebied van kwaliteitszorg. De regio is in 2009 gaan werken met een kwaliteitszorgsysteem voor multidisciplinair opleiden en oefenen. De regio hanteert eind 2009 geen volledig functionarissenvolgsysteem. Wel is het digitale Veiligheidspaspoort ingevoerd bij de GHOR en gedeeltelijk bij de brandweer. De regio werkt eind 2009 aan volledige invoering hiervan.

⁹⁶ Daarnaast heeft de veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland zich eind augustus 2009 ingezet bij het bestrijden van de natuurbrand in het Noord-Hollandse Schoorl.

⁹⁷ Zie het rapport 'Koninginnedag 2009, Apeldoorn', van de Inspectie OOV.

4. RADAR

Inleiding

In de veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland is de doorlichting van de voorbereiding op de rampenbestrijding in 2007 gestart. Binnen dit traject is op 18 september 2007 een alarmerings- en opschalingstest gehouden op de gecolokeerde meldkamers. Tijdens deze test komt onder andere naar voren dat er geen multidisciplinair coördinator aanwezig is op de meldkamer en dat de opkomsttijden van de verschillende staven niet multidisciplinair op elkaar zijn afgestemd.

In de veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland is op 23 juni 2009 een praktijktoets uitgevoerd. Het scenario betreft een brand bij een palletfabriek in de gemeente Ermelo. De brand breidt zich snel uit en bedreigt onder meer vakantieparken in de gemeenten Ermelo en Harderwijk. Gelijktijdig met de praktijktoets is een alarmerings- en opkomsttest gehouden in de gemeenten Bronckhorst, Voorst en Zutphen.

Operationele prestaties

Organisatie

De veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland heeft de rampenbestrijdingsorganisatie beschreven in een multidisciplinaire GRIP-regeling. De structuur voldoet grotendeels aan het Besluit veiligheidsregio's (hierna: het besluit), echter de meldkamer en een coördinerend CoPI zijn niet beschreven. Het ROT stuurt, conform het besluit, het team bevolkingszorg aan. Ten tijde van de praktijktoets is dit het crisis management team (CMT) van de brongemeente Ermelo. De samenstelling van de onderdelen van de hoofdstructuur komt, met uitzondering van een enkele functionaris in het CMT en het RBT, overeen met de bepalingen van het besluit.

Op de meldkamer van de veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland is sprake van eenhoofdige leiding. Hierbij wordt de meldkamer multidisciplinair aangestuurd door een calamiteitencoördinator (CaCo). Dit doet de CaCo in samenwerking met de leidinggevenden van de drie disciplines (officieren van dienst meldkamer) die hij aanstuurt. Deze functionarissen halen informatie en zetten opdrachten uit bij de centralisten. De CaCo bewaakt consequent het GRIP-niveau. De waargenomen werkwijze ten tijde van de praktijktoets leidt tot een goed georganiseerd proces van informatiemanagement. Dit zorgt ervoor dat er op de meldkamer, in overeenstemming met het besluit, één gezamenlijk beeld is. De functie van CaCo is ten tijde van de praktijktoets nog niet 24 uur per dag geborgd. De leider CoPI functioneert als ontkleurd leider. Hij coördineert de verschillende disciplines en geeft de aanwezigen de ruimte voor hun inbreng. De operationeel leider leidt het ROT en stuurt hierbij op beeldvorming en informatie-uitwisseling.

Tijdens de praktijktoets in de veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland is sprake van een integrale rampenbestrijdingsorganisatie. Het ROT richt zich voornamelijk op zijn adviserende rol richting het GBT en later het RBT. Het ROT stuurt het CMT aan. De coördinerende, informerende rol richting het CMT door de sectie gemeenten komt echter beperkt tot stand. De beleidsteams zijn goed op de hoogte van hun bestuurlijke rol en positie binnen de rampenbestrijdingsorganisatie. Vanuit het GBT in de effectgemeente verloopt het contact met het ROT en het RBT goed, dit heeft bijgedragen aan een juiste beeldvorming van de situatie.

Alarmering

Informatie uit de meldingen wordt door de centralisten vlot verwerkt in GMS. De CaCo zorgt ervoor dat alle centralisten in één incidentmelding werken en stelt hen op de hoogte van het actuele GRIP-niveau. Dit heeft een positief effect gehad op het uitvoeren van de alarmering. De alarmering start telkens binnen twee minuten na opschaling en geschiedt voor de MK-A en MK-B via P2000. De MK-P alarmeert telefonisch piketfunctionarissen.

Opschaling

Het bestuur van de veiligheidsregio heeft geen criteria vastgesteld aan de hand waarvan de meldkamer grootschalig kan opschalen. In de praktijk kan de meldkamer bij een noodsituatie wel opschalen. De CaCo op de meldkamer speelt gedurende de praktijktoets een belangrijke rol in de voortvarende opschaling van de rampenbestrijdingsorganisatie.

Op de meldkamer wordt opgeschaald tot en met GRIP 3. Tijdens de praktijktoets is uiteindelijk door de OL opgeschaald tot en met het niveau van GRIP 4.

De opkomsttijden in de GRIP-regeling van de veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland sluiten grotendeels aan op de normtijden uit het besluit. De opkomsttijd voor de GHOR in het ROT bedraagt volgens de GRIP-regeling 60 minuten. Voor politie en brandweer zijn geen opkomsttijden beschreven. Het besluit schrijft hier 45 minuten voor.

Informatiemanagement

Tijdens de praktijktoets komt de commandohaakarmbak (COH) niet aan. Dit heeft gevolgen gehad voor de manier waarop het CoPI invulling geeft aan informatiemanagement. De CoPI-leden hebben moeten improviseren om een eigen beeld op te stellen en gegevens aan de andere onderdelen van de hoofdstructuur beschikbaar te stellen.

De veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland gebruikt ten tijde van de praktijktoets geen netcentrisch informatiesysteem. Wel zijn systemen aanwezig om informatie goed te kunnen vastleggen en delen. Tijdens de praktijktoets verzamelen, verwerken en delen de verschillende onderdelen elk op eigen wijze informatie met betrekking tot het incident.

De veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland beschikt tijdens de praktijktoets over een multi actie centrum (MAC). Het MAC wordt ingericht in het regionaal coördinatiecentrum (RCC) waar ook het ROT en het RBT opkomen. Tijdens de praktijktoets zijn in het MAC, naast het ROT en het RBT, ook de actiecentra van de verschillende disciplines verenigd. Het MAC biedt de mogelijkheid om via beeldschermen actuele beelden te delen met de aanwezige disciplines. Het ROT houdt in het MAC een totaalbeeld en een plot bij. Het plot wordt op netcentrische wijze gedeeld en is direct en gelijktijdig zichtbaar bij alle onderdelen. Voor het totaalbeeld geldt dit niet. Het totaalbeeld wordt per e-mail verstuurd of in hardcopy verspreid.

Aandachtspunten

In september 2009 is de rapportage over de praktijktoets en de alarmerings- en opkomsttest aangeboden aan het bestuur van de veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland. Deze rapportage bevat de volgende aandachtspunten die rechtstreeks zijn gerelateerd aan de eisen van het besluit⁹⁸.

⁹⁸ Bij elk aandachtspunt is steeds verwezen naar de relevante bepaling van het besluit.

Organisatie

1. De meldkamer en een coördinerend CoPI zijn niet opgenomen in de regionale opschalingsregeling (artikel 2.1.1).
2. De samenstelling van het CMT en het RBT wijkt gedurende de praktijktoets af van het besluit. In het CMT ontbreken functionarissen belast met het informatiemanagement en met de coördinatie van de voorlichting (artikel 2.1.3 lid 1). De burgemeesters van de bron- en effectgemeente ontbreken tijdens de praktijktoets in het RBT (artikel 33 lid 2).

Alarmering

1. De criteria voor grootschalige alarmering door (leidinggevend) op de meldkamer zijn niet vastgesteld (artikel 2.2.1).
2. De functie van eenhoofdige leiding is niet benoemd in een multidisciplinair vastgesteld document en niet continu geborgd (artikel 2.2.2 lid 1).
3. De regio heeft niet beschreven op welke wijze meldingen die geen verband houden met een ramp of crisis ten tijde van de rampenbestrijding of crisisbeheersing worden afgehandeld (artikel 2.2.2 lid 2).

Opschaling

1. Tijdens de praktijktoets is het CoPI niet volledig binnen 30 minuten gestart met de taakuitvoering (artikel 2.3.1 lid a).
2. De leidinggevende van de GHOR is niet binnen 60 minuten aanwezig in het GBT (artikel 2.3.1 lid c).
3. Er is geen voorziening voor de continuïteit van de hoofdstructuur (artikel 2.3.2).

Informatiemanagement

1. In de planvorming is niet voorzien in een organisatieonderdeel waarbij het bijhouden een centraal totaalbeeld is belegd (artikel 2.4.1 lid 1).
2. Het totaalbeeld wordt niet geautomatiseerd ter beschikking gesteld aan de onderdelen van de hoofdstructuur (artikel 2.4.1 lid 3).
3. Informatiemanagement binnen de meldkamer, het CoPI en het CMT (artikel 2.4.2).

5. Monitoring

Algemene ontwikkelingen

De veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland heeft met het oog op de totstandkoming van een beleidsplan een multidisciplinaire werkgroep ingericht om de concrete strategische beleidskaders en doelstellingen te beschrijven. Het 'Beleidsplan VNOG 2010-2014' is naar verwachting van de regio in het eerste kwartaal van 2010 gereed voor bestuurlijk besluitvorming. Het risicoprofiel is input voor zowel het beleidsplan als het regionaal crisisplan. Het 'Projectplan Regionaal Crisisplan' is eind 2009 gereed. De Veiligheidsdirectie heeft in november 2009 ingestemd met het projectplan om tot het regionaal crisisplan te komen.

Voor het ontwikkelen van een kwaliteitsmanagementsysteem hanteert de regio het INK-managementmodel als referentiekader. In 2009 is een meetsysteem (kwaliteitskaart) ontwikkeld waarmee prestaties kunnen worden gevolgd en beoordeeld. In 2010 zal de implementatie verder worden vormgegeven, waarbij de regio aansluit bij het landelijke project Aristoteles.

In 2007 zijn het algemeen bestuur en het regionaal college een convenant aangegaan voor de multidisciplinaire samenwerking. Dit convenant wordt per 1 januari 2010 gewijzigd gezien de komst

van de nieuwe wet. In het convenant 'Multidisciplinaire samenwerking bij rampenbestrijding en crisisbeheersing 2010' staan procesafspraken omtrent informatievoorziening en informatie-uitwisseling, multidisciplinair oefenen en operationele prestaties (van de politie) bij rampen en crises.

Eind 2009 werkt de regio aan de planvorming in het kader van een meldkamer Oost-Nederland (MON). Dit is een geïntegreerde meldkamer voor politie, brandweer en ambulance voor de veiligheidsregio's Noord- en Oost-Gelderland en IJsselland.

Follow-up aandachtspunten

Organisatie

1. De veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland heeft aanpassing van de GRIP-regeling als actiepunt benoemd. Daarin moeten de meldkamer en een coördinerend CoPI worden opgenomen. Dit zal in 2010 door de regio worden opgepakt aansluitend op het project 'Regionaal Crisisplan' (via het knoppenmodel).

2. In maart 2009 is de sectie gemeenten in het ROT opgericht. Hierdoor stuurt het ROT het gemeentelijk managementteam (GMT) aan. Hiermee wordt het GMT een gemeentelijk actiecentrum, waarmee feitelijk de gemeentelijke kolom dezelfde positie krijgt als de andere operationele diensten. De naam is daarom veranderd in gemeentelijk actiecentrum (GAC).

In het GAC moet worden voorzien in informatiemanagement. De regio geeft hierbij aan dat de invulling en alarmering van de gemeentelijke sectie een punt van aandacht is. Informatiemanagement vormt hiervan een onderdeel. In 2010 worden de verschillende mogelijkheden onderzocht om dit in te vullen. Op basis van de door de regio verstrekte informatie kan de Inspectie OOV niet vaststellen of een coördinator voorlichting deel gaat uitmaken van het GAC.

De gemeentelijke rampenplannen beschrijven de samenstelling van het RBT. De burgemeesters van de bron- en effectgemeente ontbreken in deze samenstelling. Dit wijkt af van de basisvereisten, maar (het bestuur van) de veiligheidsregio kiest hier bewust voor, de burgemeester blijft in de eigen gemeente. In de rampenplannen staat vermeld dat de betrokken burgemeesters bij GRIP 4 overleg voeren. Moderne communicatiemiddelen maken het volgens de regio mogelijk om met elkaar te overleggen, bijvoorbeeld via videoconferenties. In 2010 zal de regio deze mogelijkheden nader onderzoeken, uitwerken en wellicht ook beoefenen. Aanpassingen van de gemeentelijke rampenplannen (structuur, werkwijze en beschrijving van het GBT) zullen volgens de regio worden meegenomen in het regionaal crisisplan.

Alarmering

1. De GRIP-regeling beschrijft criteria voor grootschalige alarmering door de burgemeester en de leidinggevenden van de hulpverleningsdiensten. De veiligheidsdirectie heeft in mei 2009 vastgesteld dat de meldkamer mag opschalen tot en met GRIP 2 zolang er nog geen calamiteitencoördinator is.

2. De regio geeft aan dat de invulling van de functie van eenhoofdige leiding op de meldkamer (CaCo) verder moet worden uitgewerkt. Daarbij gaat het voornamelijk om de onderlinge rol- en taakverdeling tussen de CaCo en de drie officieren van dienst van de meldkamer.

3. De regio heeft niet beschreven op welke wijze meldingen die geen verband houden met een ramp of crisis worden afgehandeld. De regio geeft op dit punt aan dat de coördinatoren van de meldkamer

de meldkamerprocessen kritisch moeten doornemen. Wat hiervan de concrete resultaten zijn, is niet bekend.

Opschaling

1. De regio geeft aan dat de alarmering van de CoPI-leden tijdens de praktijktoets onduidelijk is geweest. Hierdoor loopt de opkomst enige vertraging op. De regio verwacht dat de CoPI-leden bij echte meldingen wel tijdig ter plaatse kunnen zijn en dat dit aandachtspunt geen structurele oorzaak heeft.

2. De dienstdoende leidinggevende van de GHOR, de regionaal geneeskundig functionaris (RGF), werkt voor drie regio's. De aanrijdtijd voor de RGF in de regio staat op 90 minuten. Op het moment dat de RGF in het GBT in Ermelo aankomt, wordt er van GRIP 3 opgeschaald naar GRIP 4. Hierdoor vertrekt de RGF naar het RBT. Vervolgens is een tweede RGF uit Zwolle opgeroepen om naar het GBT te gaan. De regio geeft aan dat de GHOR de bezetting van de GHOR in de GBT's bij een GRIP 4-situatie tegen het licht gaat houden (met inzet vanuit de poule van RGF van dienst of vanuit HS-GHOR poule).

3. De regio geeft aan in het regionaal crisisplan in te gaan op de continuïteit van de hoofdstructuur.

Informatiemanagement

1. De regio stelt dat in het regionaal crisisplan moet worden opgenomen dat het ROT voor een centraal totaalbeeld zorgt.

2. De regio beschikt over een systeem van netcentrisch werken. De regio geeft aan dat normaliter netcentrisch wordt gewerkt.

3. De regio geeft aan dat voor de meldkamer en het GAC moet worden voorzien in de functionaliteit informatiemanagement. Daarnaast wil de regio het proces informatiemanagement tegen het licht houden om de kwaliteit ervan te verbeteren. Zij benoemt hierbij de volgende aspecten: de inbedding van de sectie informatiemanagement in de crisisorganisatie, de multidisciplinaire borging van de functies binnen het proces informatiemanagement, de fysieke inrichting in het MAC en de competenties van informatiemanagers. Er moet een beheersplan multidisciplinaire informatievoorziening worden opgesteld waarin onder andere het gebruik en de betrouwbaarheid van de informatiemiddelen aan bod komt.

Het CoPI is tijdens de praktijktoets gehinderd door het ontbreken van de COH. De regio geeft aan de verwachting te hebben dat er bij een echt incident wel een COH ter plaatse komt. De regio heeft aandacht voor de kwetsbaarheid van de informatiemiddelen en de opkomstgarantie hiervan.

6. Beschouwing

De veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland ontwikkelt eind 2009 een nieuw beleidsplan conform de wet en een nieuw risicoprofiel aan de hand van de Handreiking Regionaal Risicoprofiel. Ook voor het actualiseren van de operationele prestaties maakt de regio gebruik van de handreiking. De Inspectie OOV vraagt aandacht voor het feit dat het beleidsplan gebaseerd moet zijn op het risicoprofiel. Indien deze twee documenten niet in de juiste fasering worden ontwikkeld, kan dit afbreuk doen aan de kwaliteit van het beleidsplan.

Verder beschikt de regio eind 2009 over een meerjarenbeleidsplan multidisciplinair opleiden en oefenen. De regio heeft aandacht voor bijscholing en oefening van de sleutelfunctionarissen van het CoPI, het ROT en het RBT. Wel heeft de regio in de periode 2008-2009 onvoldoende aandacht gehad voor het oefenen van de sleutelfunctionarissen van het RBT. De Inspectie OOV betreurt het dat de regio geen informatie heeft verstrekt over de mate waarin sleutelfunctionarissen van de meldkamer de basisopleidingen hebben gevolgd, zijn opgeleid of hebben geoefend.

De regio heeft binnen de onderzoeksperiode meerdere grootschalige multidisciplinaire oefeningen gehouden. Vrijwel alle oefeningen worden geëvalueerd. Ten opzichte van de nulmeting heeft de regio vooruitgang geboekt op het terrein van kwaliteitszorg. De regio hanteert eind 2009 een kwaliteitszorgsysteem en deels een functionarissenvolgsysteem.

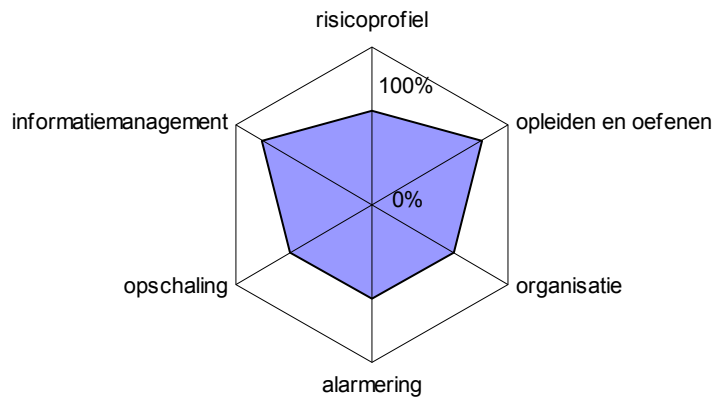
In het algemeen heeft de veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland goed gepresteerd tijdens de praktijktoets. Hierbij valt op dat de aanwezigheid van eenhoofdige leiding op de meldkamer bijdraagt aan het goed functioneren van de meldkamer en het voortvarend opschalen en alarmeren van de rampenbestrijdingsorganisatie.

Ook heeft de praktijktoets enkele aandachtspunten opgeleverd. Naar aanleiding hiervan heeft de regio op een aantal punten maatregelen genomen. Met het opnemen van informatiemanagers in enkele onderdelen van de hoofdstructuur heeft de regio een stap gezet om invulling te geven aan een sluitende structuur voor het informatiemanagement. Het nieuw ingericht MAC waarbinnen de verschillende onderdelen samenwerken, biedt goede mogelijkheden om het informatiemanagement op een professionele manier vorm te geven. Ook tijdens de praktijktoets blijkt het MAC een duidelijke meerwaarde te hebben. Wel moet de regio op het vlak van informatiemanagement nog stappen zetten. Zo is bijvoorbeeld het actiepunt informatiemanagement binnen het GAC eind 2009 nog niet concreet uitgewerkt.

De veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland heeft zich de afgelopen jaren ingespannen om het kwaliteitsniveau van de rampenbestrijding te verbeteren. Dat de regio in staat is een groot incident aan te kunnen, is ook gebleken uit het onderzoek van de Inspectie OOV naar de gebeurtenissen op Koninginnedag 2009 te Apeldoorn.

Het monitoringtraject toont aan dat de veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland eind 2009 de geconstateerde aandachtspunten nog niet allemaal even concreet heeft uitgewerkt in actiepunten en/of planvorming. Met de ingezette koers is de regio op weg om te voldoen aan de bepalingen van het besluit. Het is van belang dat de regio zich hiervoor in 2010 blijft inspannen.

Noord- en Oost-Gelderland



Overzicht van de prestaties van de regio op de onderdelen: risicoprofiel, opleiden en oefenen, organisatie, alarmering, opschaling en informatiemanagement.

C. 07 Veiligheidsregio Gelderland-Midden

1. Inleiding

De veiligheidsregio Gelderland-Midden is één van de zes regio's die geen convenant hebben afgesloten met de minister van BZK. In afwachting van definitieve wetgeving wordt binnen de regio gewerkt in een samenwerkingsverband onder gezamenlijke leiding van het Regionaal College Hulpverlening en het veiligheidsbestuur van de regio.

Met de regionale politie Gelderland-Midden is een samenwerkingsconvenant afgesloten.

2. Risicoprofiel en bovenregionale samenwerking

Bij de nulmeting in 2008 heeft de veiligheidsregio aangegeven een beleidsplan op te stellen conform de Wet veiligheidsregio's (hierna: de wet). Bij de eindmeting in 2009 is dit nog niet gerealiseerd. De veiligheidsregio is in maart 2009 gestart met de voorbereidingen voor het opstellen van een beleidsplan. Het beleidsplan zal worden afgestemd met de beleidsplannen van de aangrenzende veiligheidsregio's, de beleidsplannen van de waterschappen en het beleidsplan van het regionale politiekorps. De regio gaat ervan uit dat bestuurlijke vaststelling van het beleidsplan in juni 2010 zal plaatsvinden.

Op basis van de Handreiking Regionaal Risicoprofiel heeft de regio het risicoprofiel vernieuwd. In het najaar van 2009 is de conceptversie voorgelegd aan betrokken partijen. Begin 2010 wordt het risicoprofiel voorgelegd aan de gemeenteraden.

Ten tijde van de eindmeting heeft de veiligheidsregio geen nieuwe operationele prestaties vastgesteld. De regio wacht de ontwikkelingen met betrekking tot het op te stellen beleidsplan en het risicoprofiel af. De veiligheidsregio beschikt inmiddels wél over een draaiboek influenzapandemie (geactualiseerd in september 2009) en een beschrijving van de inzet bij grootschalige overstromingen (rampbestrijdingsplan hoogwater). De veiligheidsregio geeft aan op een aantal terreinen afspraken te hebben gemaakt met betrekking tot bovenregionale samenwerking.

Het multidisciplinair overleg over de risico's in de veiligheidsregio is na de nulmeting in 2008 met enkele partijen uitgebreid. Thans nemen ook de provincie, de buurregio's, de vereniging van recreatieondernemers Recron, het ministerie van Defensie en Staatsbosbeheer deel. Voor de veiligheidsregio geldt dat voor het ramptype ziektegolf de benodigde capaciteit van de GHOR achterblijft bij de benodigde capaciteit. Ook voor het ramptype overstroming blijft de benodigde capaciteit fors achter bij de te verwachten noodzakelijke capaciteit. Bij eventuele uitval van nutsvoorzieningen kan het capaciteitstekort met relatief eenvoudige middelen binnen acceptabele tijd worden aangevuld, aldus de regio.

De veiligheidsregio geeft aan dat zij informatie met betrekking tot de vitale infrastructuur, overstromingen en pandemieën zal verwerken in het nieuwe risicoprofiel.

3. Multidisciplinair opleiden en oefenen

De veiligheidsregio beschikt over een actueel en bestuurlijk vastgesteld multidisciplinair opleidings- en oefenbeleidsplan. Dit plan is tot stand gekomen met medewerking van de primaire hulpverleningsdiensten (de brandweer, de GHOR en de politie) en de gemeenten. Het multidisciplinair opleidings- en oefenbeleidsplan bevat een uitwerking van een groot aantal onderwerpen die zijn genoemd in het toetsingskader van de Inspectie OOV. Enkele onderwerpen ontbreken echter. Het plan bevat bijvoorbeeld niet expliciet een uitvoeringsparagraaf waarin staat vermeld hoe en wanneer de in het plan beschreven opleidingen en oefeningen worden uitgevoerd. Ook is niet in het plan aangegeven wie voor de uitvoering daarvan verantwoordelijk is.

Alle sleutelfunctionarissen van het RBT, het ROT en de meldkamer hebben vóór 1 januari 2010 een voor hun functie relevante basisopleiding gevolgd. Deze sleutelfunctionarissen zijn ook meerdere malen bijgeschoold. Van het CoPI hebben nagenoeg alle sleutelfunctionarissen een basisopleiding gevolgd, alleen voor de sleutelfunctie OvD-P is dit ten tijde van de eindmeting niet het geval. Van de 80 OvD-P functionarissen hebben er 50 op het moment van de eindmeting in 2009 de basisopleiding gevolgd. Nagenoeg alle sleutelfunctionarissen van het CoPI en de meldkamer zijn één of meerdere malen bijgeschoold.

De Inspectie OOV constateert dat in de periode van 1 januari 2008 tot 1 januari 2010 alle sleutelfunctionarissen van het ROT en de meldkamer meerdere malen zijn geoefend. Ook vrijwel alle sleutelfunctionarissen van het RBT en het CoPI hebben één of meerdere malen geoefend. Alle oefeningen die in de genoemde periode zijn gehouden door het RBT, het ROT, het CoPI en de meldkamer zijn geëvalueerd. De resultaten van de evaluaties zijn verwerkt in een kwaliteitszorgsysteem en de oefenervaringen zijn opgenomen in een functionarissenvolgsysteem.

De veiligheidsregio geeft aan dat zij sinds 1 januari 2008 geen grootschalige (realistische) multidisciplinaire oefeningen (GRIP 4) heeft gehouden. In een brief van 10 november 2009 heeft het bestuur aangegeven waarom daarvan is afgezien:

'Gelderland Midden ziet de toegevoegde waarde van dergelijke oefeningen niet. Er kleven veel nadelen aan. Op basis van ervaringen van vele oefeningen in het verleden is afgestapt van dergelijke oefeningen. Doordat een keten wordt beoefend kan, door onvoldoende presteren van één onderdeel, het gehele oefenverloop worden beïnvloed waardoor oefendoelen niet of nauwelijks worden behaald. Gelderland Midden heeft de voorkeur om de cruciale onderdelen van leiding en coördinatie en informatie en communicatie afzonderlijk te beoefenen met high en lower control. Oefendoelen worden gehaald en leermomenten (zowel voor team als individueel) nauwkeurig bepaald. De inspanningen die geleverd moeten worden voor het organiseren van een dergelijke oefening wegen niet op tegen de voordelen. Gelderland Midden beoefent voor de gehele keten wel informatie en communicatielijnen om procedures en techniek te toetsen.'

De inspectie OOV is van mening dat grootschalige (realistische) oefeningen waarbij alle niveaus binnen de opschalingsstructuur worden geoefend een duidelijke meerwaarde hebben. Op deze wijze kan in immers in onderlinge samenhang worden bekeken hoe de regio ervoor staat en op welke punten er eventuele verbeteringen nodig zijn. Overigens is in artikel 2.5.1 van het besluit bepaald dat het bestuur van de veiligheidsregio er zorg voor draagt dat de hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing jaarlijks een oefening houdt. Uit deze bepaling volgt dat er jaarlijks een oefening moet worden georganiseerd waarbij alle onderdelen van de hoofdstructuur tegelijkertijd geoefend worden.

4. RADAR

Inleiding

De regio heeft in november 2005 ADR deel1 van de Inspectie OOV doorlopen. Naast documentstudie en interviews behelst dit ook een meldkamertest en alarmeringsoefening. In de rapportage naar aanleiding van deze toetsing benoemt de Inspectie OOV een aantal aandachtspunten. Zo blijkt bijvoorbeeld een snelle alarmering en opschaling niet te zijn gegarandeerd onder andere omdat de centralisten van de meldkamer niet bevoegd zijn om direct groot op te schalen zonder tussenkomst van een leidinggevende. De regio Gelderland-Midden is na het ontvangen van de rapportage aan de slag gegaan om verbeteringen aan te brengen.

Op 21 juni 2007 is in de veiligheidsregio Gelderland-Midden de simulatie als onderdeel van ADR deel 2 uitgevoerd. In de bosrijke omgeving van Ede vindt een aanrijding met meerdere voertuigen plaats. Als gevolg van de aanrijding ontstaat brand in één van de voertuigen en hierdoor vat het aangrenzende bos vlam. De brand breidt zich snel uit in het droge bos en bedreigt meerdere campings. De aanwezige recreanten vluchten.

Operationele prestaties

Organisatie

De organisatie van de hoofdstructuur kent binnen de veiligheidsregio Gelderland-Midden geen coördinerend CoPI en de meldkamer is niet benoemd als onderdeel van de hoofdstructuur. De samenstelling van het CoPI komt ten tijde van de praktijktoets grotendeels overeen met de in het Besluit veiligheidsregio's (hierna: het besluit) voorgeschreven samenstelling. In de planvorming is wel voorzien in een informatiemanager in het CoPI. De opkomst van deze functionaris is echter gekoppeld aan de opkomst van de commandohaakarmbak (COH) en daarmee maakt deze functionaris niet (standaard) onderdeel uit van de kernbezetting van een CoPI.

De veiligheidsregio heeft geen team bevolkingszorg, maar in plaats daarvan een gemeentelijk management team (GMT). In het GMT zijn geen informatiemanager en ook geen procesverantwoordelijke Voorlichting aanwezig. Het GMT geeft tijdens de praktijktoets geen invulling aan het proces Voorlichting of aan het adviseren van het ROT. De coördinatie en aansturing van het proces Voorlichting verloopt tijdens de praktijktoets niet naar behoren. Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden blijken niet goed te zijn belegd. Tijdens de praktijktoets blijkt dat door het ROT geen (beleids)adviezen worden gegeven aan het GBT of besluiten worden gevraagd van het GBT.

Alarmering

De veiligheidsregio heeft geen criteria benoemd op basis waarvan de meldkamer direct grootschalig kan alarmeren. De meldkamer staat onder leiding van een multidisciplinair coördinator. Deze functionaris heeft piketdienst. In afwachting van de opkomst van deze functionaris wordt deze functie niet ingevuld. De alarmering kan tijdens de praktijktoets pas worden gestart, nadat een officier van dienst of het hoofd meldkamer toestemming heeft gegeven om op te schalen. Hierdoor is het tijdens de praktijktoets niet mogelijk om binnen twee minuten te starten met de alarmering.

Een voorziening voor het afhandelen van overige meldingen is niet aangetroffen. Tijdens de praktijktoets wordt de informatie ingevoerd in het meldkamersysteem. Dit gebeurt echter in verschillende incidenten.

Opschaling

De opkomsttijden van de opgekomen functionarissen tijdens de praktijktoets vallen binnen de in het besluit voorgeschreven tijden. Een aantal functionarissen is echter niet opgekomen. Zo ontbreekt een informatiemanager in het CoPI. In het GMT ontbreken een informatiemanager en een coördinator voorlichting.

De veiligheidsregio beschikt niet over een document waarin de continuïteit van de hoofdstructuur tijdens langdurige incidenten is vastgelegd.

Informatiemanagement

Tijdens de praktijktoets wordt geen, op een centrale plaats, totaalbeeld bijgehouden. Ook houden de teams afzonderlijk niet een eigen beeld bij.

Aandachtspunten

In februari 2008 heeft de Inspectie OOV de veiligheidsregio Gelderland-Midden haar rapportage over de praktijktoets aangeboden. Deze rapportage bevat conclusies en aanbevelingen die ten behoeve van deze eindrapportage zijn 'vertaald' naar de basisvereisten uit het besluit⁹⁹.

Organisatie

1. Samenstelling van de regionale hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie (artikel 2.1.1).
2. Samenstelling en taken van het CoPI (artikel 2.1.2).
3. Samenstelling en taken van het team bevolkingszorg (artikel 2.1.2).
4. Samenstelling en taken van het ROT (artikel 2.1.4).

Alarmering

1. De criteria voor grootschalige alarmering door de meldkamer ontbreken, tevens ontbreekt eenhoofdige leiding op de meldkamer en begint de meldkamer niet tijdig met alarmering van de hoofdstructuur en van de burgemeester(s) (artikelen 2.2.1, 2.2.2. en 2.2.3).
2. Voorziening voor het afdoen van overige meldingen ontbreekt (artikel 2.2.2 lid 2).
3. Binnen vijf minuten vanaf het moment dat aan de criteria is voldaan dient de meldkamer een totaalbeeld te kunnen geven (artikel 2.2.4).

Opschaling

1. Tijdige opkomst en aanvang werkzaamheden door CoPI en team bevolkingszorg (artikel 2.3.1).
2. Document waaruit blijkt dat continuïteit tijdens een langdurige crisis is gewaarborgd, ontbreekt (artikel 2.3.2).

Informatiemanagement

1. Centraal bijhouden en verspreiden totaalbeeld (artikel 2.4.1).
2. Bijhouden eigen beeld door onderdelen hoofdstructuur (artikel 2.4.2).

5. Monitoring

Algemene ontwikkelingen

Naar aanleiding van de rapportage over de praktijktoets zijn door de veiligheidsregio Gelderland-Midden verbetertrajecten op de gebieden van 'melding, alarmering en opschaling', 'leiding en coördinatie' en 'informatiemanagement' ingezet. Dit heeft enkele zichtbare veranderingen tot gevolg.

⁹⁹ Bij elk aandachtspunt is steeds verwezen naar de relevante bepaling van het besluit.

Zo neemt de regio een netcentrisch systeem (Eagle) in gebruik. Op de meldkamer wordt de functie van calamiteitencoördinator (CaCo) permanent geborgd en worden informatiemanagers toegevoegd aan de samenstelling van de verschillende teams van de hoofdstructuur.

Follow-up aandachtspunten

Organisatie

1/2/3/4. Uit evaluaties van oefeningen, die de Inspectie OOV van de veiligheidsregio heeft ontvangen, blijkt de bezetting van het CoPI, het ROT, het GBT en het RBT conform het besluit.

Bij het proces Voorlichting wijkt de veiligheidsregio af van het besluit. Dit proces wordt in de regio namelijk direct aangestuurd door het GBT, in plaats van door een team bevolkingszorg. Volgens de veiligheidsregio is hiervoor gekozen omdat sprake is van een directe bestuurlijke betrokkenheid en verantwoordelijkheid voor het proces Voorlichting. Een communicatieadviseur heeft zitting in het GBT en niet in een team bevolkingszorg.

De veiligheidsregio geeft aan dat in de herziene versie van de regionale GRIP-systematiek (het document 'Grip op GRIP' van 15 oktober 2009) is vastgelegd dat, in het geval van een tweede CoPI, de coördinatie over de twee CoPI's door het ROT wordt uitgevoerd. Daarnaast noemt de regio in de documenten 'Grip op Info' en 'Grip op GRIP' de informatiemanager als vaste functionaris van het CoPI.

De informatiemanager maakt inmiddels structureel onderdeel uit van de standaardbezetting van het GMT. De taken van de informatiemanager in dit team zijn beschreven in het document 'Grip op Info'. Uit documenten van de veiligheidsregio (evaluatierapport ROT-oefeningen 2009) blijkt dat tijdens de ROT-oefeningen aandacht is besteed aan het geven van adviezen aan het GBT. De veiligheidsregio geeft aan, op basis van evaluatie van meerdere oefeningen, te voldoen aan de gestelde eis van dit artikel.

Alarmering

1. De veiligheidsregio heeft de alarmering aangepast aan de bepalingen van het besluit. De veiligheidsregio heeft onder meer de criteria voor grootschalige alarmering door de meldkamer, de taken en competenties van de CaCo en de werkwijze van de meldkamer bij grootschalige alarmering beschreven. Vanaf 1 januari 2010 is de functie van CaCo continu ingevuld.

In het voorjaar 2009 heeft de veiligheidsregio multidisciplinaire meldkameroefeningen gehouden. De veiligheidsregio geeft op basis van de evaluatie van deze oefeningen aan dat de meldkamer conform het besluit werkt. Ook is in de herziene versie van de GRIP-systematiek de meldkamer benoemd als onderdeel van de hoofdstructuur.

2. De veiligheidsregio geeft in het document 'Grip op Info' aan dat het dienstdoende hoofd van de meldkamer besluit of het incident geïsoleerd kan worden in de hiervoor bestemde commandokamer. Dit is een aparte ruimte, voorzien van de nodige bedienplaatsen voor centralisten, waarbinnen het incident verder wordt afgehandeld. Alle overige reguliere meldingen worden dan op de meldkamer afgehandeld. Het dienstdoende hoofd meldkamer neemt het besluit om over te gaan naar de commandokamer indien de aanwezige bezetting dat mogelijk maakt.

3. De veiligheidsregio geeft aan dat sinds de praktijktoets de nodige inspanningen zijn verricht om binnen vijf minuten na aanvang van een incident te komen tot een meldkamerbeeld. In het document 'Grip op Info' staat de procedure omschreven voor de meldkamer om te komen tot een meldkamerbeeld. In deze procedure staat tevens dat de CaCo verantwoordelijk is voor het opstellen van het meldkamerbeeld en met behulp van welke systemen dit beeld wordt samengesteld en uit welke inhoudelijke gegevens het beeld moet bestaan.

Opschaling

1. Volgens de regio blijkt uit analyse van de regio van opkomsttijden bij zowel echte incidenten als oefeningen dat de onderdelen van de hoofdstructuur (waaronder het CoPI) en het team bevolkingszorg binnen de normtijden van het besluit aanwezig zijn.

2. Op 8 september 2009 is het document 'Continuïteitsplan' bestuurlijk vastgesteld. In dit document staat omschreven hoe de veiligheidsregio de personele continuïteit zal waarborgen, indien (veel) functionarissen door ziekte uitvallen. Dit plan is opgesteld conform de richtlijnen van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport om te garanderen dat vitale onderdelen kunnen blijven functioneren.

Informatiemanagement

1/2. Met ingang van 2009 is in de veiligheidsregio netcentrisch werken ingevoerd. De regio gebruikt daarvoor het systeem Eagle. Alle teams van de hoofdstructuur (meldkamer, CoPI, ROT, GBT en team bevolkingszorg) zijn aangesloten op dit systeem. Het document 'Grip op Info' beschrijft alle functionarissen per team en de bijbehorende werkzaamheden op het terrein van informatiemanagement. Dit document beschrijft ook aan welke inhoudelijke eisen het totaalbeeld en het eigen beeld per team dienen te voldoen. De sectie informatievoorziening van het ROT wordt genoemd als onderdeel dat verantwoordelijk is voor het bijhouden van het totaalbeeld. Uit evaluatie van oefeningen waarvan het proces informatiemanagement onderdeel uitmaakt, blijkt volgens de regio dat het totaalbeeld voldoet aan de eisen die het besluit daaraan stelt.

In 2009 heeft de regio diverse oefeningen gehouden waarbij het netcentrisch werken centraal stond. Een aspect dat tijdens deze oefeningen is getoetst, is het opstellen van een eigen beeld en het delen daarvan met de andere onderdelen binnen de hoofdstructuur. Uit evaluatie van deze oefeningen blijkt volgens de regio dat het opstellen van een eigen beeld en het ter beschikking stellen van dit beeld aan het ROT (waarmee het feitelijk beschikbaar is voor de rest van de hoofdstructuur) voldoet aan de eisen van het besluit.

6. Beschouwing

De veiligheidsregio Gelderland-Midden is eind 2009 bezig met de ontwikkeling van een nieuw risicoprofiel. Zij maakt daarvoor gebruik van de landelijke handreiking. Ook is een nieuw beleidsplan in ontwikkeling. Dit plan zal in de loop van 2010 gereed zijn en worden voorgelegd aan betrokken partijen. Het beleidsplan is afgestemd met de beleidsplannen van de aangrenzende veiligheidsregio's, de beleidsplannen van de waterschappen en het beleidsplan van het regionale politiekorps. Uit de informatie van de regio blijkt dat zij de verwachting heeft haar nieuwe risicoprofiel en het beleidsplan in de loop van 2010 bestuurlijk te kunnen laten vaststellen.

De veiligheidsregio Gelderland-Midden beschikt over een actueel en vastgesteld multidisciplinair opleidings- en oefenbeleidsplan. Dat plan is tot stand gekomen na overleg met de brandweer, de politie, de GHOR en de gemeenten. Alle sleutelfunctionarissen van het RBT, het GBT, het ROT, het CoPI en de meldkamer zijn opgeleid en worden jaarlijks bijgeschoold.

De sleutelfunctionarissen van het ROT en de meldkamer zijn meerdere malen geoefend en dit geldt ook voor de sleutelfunctionarissen van het RBT en het CoPI. Van alle oefeningen zijn evaluaties opgesteld. Voor het opleiden en oefenen heeft de regio in 2009 een kwaliteitszorgsysteem en een functionarissenvolgsysteem in gebruik genomen. De veiligheidsregio heeft op het terrein van opleiden en oefenen zowel in de planvorming als in de uitvoering vooruitgang geboekt ten opzichte van de nulmeting in 2008. De regio heeft ervoor gekozen om géén grootschalige oefeningen voor alle onderdelen meer te houden. De Inspectie OOV merkt daarover op dat zij de meerwaarde van dergelijke grootschalige oefeningen juist wél ziet.

Zij baseert zich daarbij op haar RADAR-praktijktoetsen die hebben uitgewezen dat knelpunten in de totale keten juist bij een grote oefening waaraan alle onderdelen deelnemen helder naar voren komen.

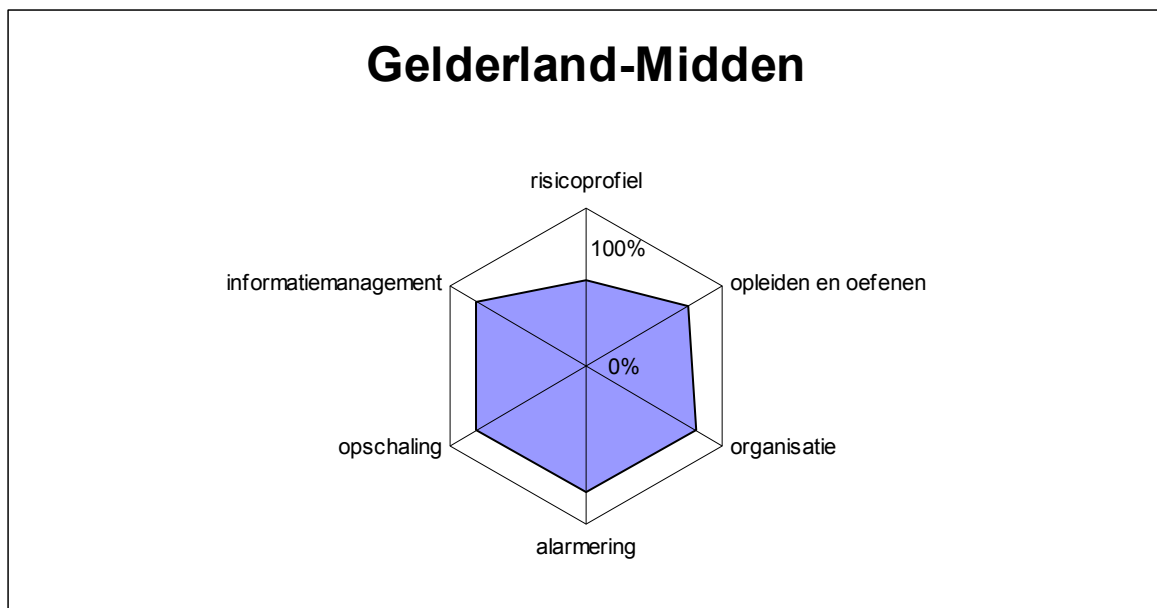
Uit de ADR-simulatie van juni 2007 is een aantal aandachtspunten naar voren gekomen. Deze aandachtspunten hebben betrekking op zowel de organisatie, als de alarmering, de opschaling en het informatiemanagement. De regio heeft de aandachtspunten voortvarend opgepakt.

Zo heeft de veiligheidsregio de criteria voor grootschalige alarmering door de meldkamer beschreven en vastgesteld. Ook is de voortdurende aanwezigheid van een calamiteitencoördinator op de meldkamer inmiddels geborgd.

Door de invoering van netcentrisch werken binnen de veiligheidsregio heeft de regio een solide basis gelegd voor goed informatiemanagement. Ook is een belangrijke stap dat voor alle teams informatiemanagers zijn opgeleid. Eveneens is positief dat in 2009 alle teams hebben geoefend om het proces informatiemanagement binnen de regio verder te verbeteren.

Alles overziend stelt de Inspectie OOV vast dat de veiligheidsregio Gelderland-Midden op veel aandachtsgebieden forse inspanningen heeft geleverd om te komen tot de voorschreven voorzieningen. Deze inspanningen betreffen vooral het aspect 'opleiden en oefenen' en het voldoen aan de basisvereisten van het besluit. Uit onder andere de resultaten van de eigen evaluaties van de regio blijkt dat deze inspanningen resultaat hebben gehad.

Met betrekking tot het nieuwe regionale risicoprofiel en het nieuwe beleidsplan is het van belang dat de regio vasthoudt aan haar planning. Als zij daarin slaagt, zal zij in de loop van 2010 bijna geheel voldoen aan de eisen van de nieuwe wetgeving.



Overzicht van de prestaties van de regio op de onderdelen: risicoprofiel, opleiden en oefenen, organisatie, alarmering, opschaling en informatiemanagement.

C.08 Veiligheidsregio Gelderland-Zuid

1. Inleiding

De veiligheidsregio Gelderland-Zuid heeft op 12 juni 2008 een convenant afgesloten met de minister van BZK. In het convenant spreekt het bestuur van de veiligheidsregio Gelderland-Zuid de intentie uit per 1 januari 2010 te voldoen aan de basisvereisten crisismanagement en te komen tot een geregionaliseerde brandweer. De regionalisering van de brandweer is eind 2009 nog niet gerealiseerd. In de regio vindt brandweersamenwerking plaats in de vorm van acht brandweerclusters waarin de gemeentelijke korpsen samenwerken. De regio geeft aan dat het veiligheidscollege begin 2010 een besluit zal nemen over een (model voor) regionalisering van de brandweer.

2. Risicoprofiel en bovenregionale samenwerking

De veiligheidsregio Gelderland-Zuid beschikt ten tijde van de nulmeting in 2008 over een regionaal beheersplan (2005-2008). Dit plan is afgestemd met de aangrenzende veiligheidsregio's, het betrokken waterschap, de hoogheemraadschappen en het regionale politiekorps. De regio geeft bij de eindmeting in 2009 aan dat het concept van het nieuwe beleidsplan in 2010 wordt opgeleverd. De regio heeft in dat verband meegedeeld dat zij wil werken met de landelijk opgestelde handreikingen voor een regionaal beleidsplan en voor een regionaal risicoprofiel. Door middel van een projectorganisatie zal zij deze planvormen invullen. Het beleidsplan wordt volgens de regio opgesteld conform de bepalingen uit het Besluit veiligheidsregio's (hierna: het besluit).

Bij de nulmeting in 2008 beschikt de regio over een vastgesteld risicoprofiel uit 2001. Hierin zijn een risico-inventarisatie en de bekende grensoverschrijdende risico's van buurregio's en buurland Duitsland opgenomen. De Handreiking Regionaal Risicoprofiel vormt de basis voor het nieuw op te stellen regionale risicoprofiel. Eind 2009 is nog geen nieuw risicoprofiel beschikbaar.

Ten tijde van de nulmeting in 2008 beschikt de regio over een beschrijving van de beoogde operationele prestaties. De regio heeft daarbij gebruik gemaakt van de Leidraad Operationele Prestaties. De beoogde operationele prestaties van de veiligheidsregio Gelderland-Zuid overstijgen het regionale aanbod. De regio heeft hierover bovenregionale afspraken gemaakt. De beoogde inzet bij de bestrijding van overstromingen en pandemieën en calamiteiten met betrekking tot vitale infrastructuur is niet beschreven. Evenals bij de nulmeting blijkt bij de eindmeting in 2009 dat de regio de beoogde operationele prestaties niet bestuurlijk heeft vastgesteld. Wel stelt de regio dat afspraken over bovenregionale samenwerking deels zijn geregeld in onder meer convenanten. De regio beschikt over continuïteitsplannen in relatie tot mogelijke (griep)pandemieën.

In de regio vindt minimaal twee maal per jaar overleg plaats met de verschillende crisispartners. Naast de primaire hulpverleningsdiensten onderhoudt de regio contacten met de gemeenten, het ministerie van Defensie, Rijkswaterstaat, de Nederlandse Spoorwegen, energiebedrijf Liander, waterbedrijf Vitens, telecomaanbieders en het waterschap.

3. Multidisciplinair opleiden en oefenen

De veiligheidsregio Gelderland-Zuid beschikt, anders dan bij de nulmeting in 2008, bij de eindmeting in 2009 over een multidisciplinair opleidings- en oefen(beleids)plan. Dit plan bestrijkt de periode 2009-2012 en is in december 2009 bestuurlijk vastgesteld. Het plan is tot stand gekomen in samenwerking met de primaire hulpverleningsdiensten, de gemeenten en andere partners. In het plan is een aantal onderwerpen verwerkt uit het toetsingskader van de Inspectie OOV.

Uit de nulmeting in 2008 blijkt dat niet alle sleutelfunctionarissen van de meldkamer, het CoPI, het ROT en het RBT een voor hun functie relevante basisopleiding hebben gevolgd. Bij de eindmeting in 2009 blijkt dat alle sleutelfunctionarissen van het CoPI, het ROT en het RBT een dergelijke basisopleiding hebben gevolgd. Dit geldt ook voor bijna alle sleutelfunctionarissen van de meldkamer.

De sleutelfunctionarissen op de meldkamer, het CoPI, het ROT en het RBT zijn in periode 2006-2007 gemiddeld ten minste één maal bijgeschoold en geoefend. In de periode 2008-2009 is het merendeel van de sleutelfunctionarissen op de meldkamer, het CoPI, het ROT en het RBT één of meerdere malen bijgeschoold en geoefend. Voor alle officieren van dienst en ambtenaren openbare veiligheid zijn in de periode 2008-2009 vier informatie- en trainingsmiddagen georganiseerd. De regio houdt geen registratie bij van de deelname van deze functionarissen. De informatie- en trainingsmiddagen vinden plaats op basis van vrije instroom.

Uit de nulmeting van 2008 blijkt dat er in de periode 2006-2007 meerdere oefenmomenten hebben plaatsgevonden voor de meldkamer, het ROT en het RBT. Er zijn geen gegevens beschikbaar voor het CoPI. Alleen de oefeningen van het RBT zijn schriftelijk geëvalueerd. In de periode 2008-2009 is meermalen geoefend door de meldkamer, het CoPI, het ROT en het RBT. Alle oefeningen van de meldkamer, het ROT en het RBT zijn schriftelijk geëvalueerd. Dit geldt voor het merendeel van de oefeningen van het CoPI.

De regio heeft zowel in de periode 2006-2007 als de periode 2008-2009 meerdere grootschalige multidisciplinaire oefeningen georganiseerd. Bij de nulmeting in 2008 blijkt dat deze oefeningen niet alle schriftelijk zijn geëvalueerd. Voor een daadwerkelijke inzet in dezelfde periode is dit wel het geval. De grootschalige oefeningen die hebben plaatsgevonden sinds de nulmeting in 2008 zijn alle schriftelijk geëvalueerd. De regio geeft in een reactie bij de eindmeting in 2009 aan dat eventuele daadwerkelijke inzetten in de regio schriftelijk worden geëvalueerd. Het leeragentschap van de veiligheidsregio Gelderland-Zuid zorgt er volgens de regio voor dat adequaat vervolg wordt gegeven aan de evaluatiegegevens. De regio heeft het voornemen deze werkwijze op korte termijn ook te hanteren voor haar oefeningen.

De oefenervaringen en opleidingsgegevens van de sleutelfunctionarissen van de hoofdstructuur worden niet verwerkt in een kwaliteitszorgsysteem of een functionarissenvolgsysteem. De Inspectie OOV heeft de regio eind 2008 aanbevolen om uiterlijk medio 2009 dergelijke systemen in gebruik te nemen. De regio heeft in het kader van de eindmeting laten weten dat zij werkt aan de invoering van een kwaliteitszorgsysteem en dat een functionarissenvolgsysteem daarvan onderdeel zal uitmaken. In de begroting en jaarplanning van 2010 is daarmee rekening gehouden¹⁰⁰.

¹⁰⁰ De regio geeft aan dat zij begin 2010 een keuze maakt voor een functionarissenvolgsysteem, en dat zij een dergelijk systeem per 1 mei 2010 volledig geïmplementeerd wil hebben. De uitbreiding naar een kwaliteitszorgsysteem zal volgens de regio hierna plaatsvinden.

4. RADAR

Inleiding

In september 2008 heeft de veiligheidsregio Gelderland-Zuid de ADR deel 1 afgerond. Naar aanleiding hiervan heeft de Inspectie OOV verschillende aandachtspunten benoemd, op basis waarvan de regio een verbetertraject heeft ingezet. Zo is ten tijde van de ADR deel 1 geen sprake van een gegarandeerde bezetting van de operationele diensten en van een adequate personele bezetting op de meldkamer, en wijken de opkomstnormen voor het ROT, het GBT en het RBT af van de landelijke tijdsnormen.

Op 17 september 2009 heeft de Inspectie OOV een praktijktoets in de veiligheidsregio Gelderland-Zuid gehouden. Bij het gesimuleerde incident is sprake van een aanvaring op de Waal waarbij gevaarlijke stoffen vrijkomen. Bij het opstellen van het scenario is rekening gehouden met de wens van de commissaris der Koningin in de provincie Gelderland om de aandacht te vestigen op de beperkte slagkracht op het water.

Operationele prestaties

Organisatie

De veiligheidsregio Gelderland-Zuid heeft haar organisatie grotendeels beschreven conform de bepalingen van het besluit. Op enkele punten wijkt de regio echter af. Het rampenplan van de regio beschrijft dat bij meerdere CoPI's - afhankelijk van de situatie - afgesproken wordt of een CoPI fungeert als coördinerend CoPI of dat de coördinatie bij het ROT ligt.

Tevens is voor de verschillende teams de functie van informatiemanager niet vastgelegd. Dit geldt voor het CoPI, het team bevolkingszorg (gemeentelijk rampenmanagementteam GRMT) en het ROT.

Tijdens de praktijktoets zijn alle onderdelen van de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie opgekomen. Uit de resultaten van de praktijktoets blijkt dat de contacten tussen het CoPI en het ROT nadere aandacht verdienen. Er is alleen sprake van monodisciplinaire contacten, de leider CoPI en de operationeel leider (OL) onderhouden geen contact in het kader van advisering. Er zijn geen adviezen van het CoPI aan het ROT geformuleerd.

De regio kent geen team bevolkingszorg maar een GRMT. De samenstelling en de taakuitvoering van dit team komen overeen met de beschrijving daarvan in het besluit voor het team bevolkingszorg. Het proces Voorlichting is regionaal georganiseerd en wordt in de regio aangestuurd door het ROT. Dit is niet conform de eisen uit de nieuwe wetgeving, waar dit proces is ondergebracht bij het team bevolkingszorg. Vanwege deze werkwijze ontbreekt tijdens de praktijktoets in het GRMT een functionaris belast met de coördinatie van de voorlichting.

In de basissamenstelling van het ROT ontbreekt een functionaris belast met de coördinatie van het informatiemanagement zoals is bedoeld in het besluit. Wel zijn tijdens de praktijktoets verschillende functionarissen opgekomen die deels de taken van een informatiemanager op zich nemen.

In verband met de opschaling naar GRIP 4, waardoor in de regio de bestaande GBT's worden ontbonden en vervangen door een RBT, is tijdens de praktijktoets een kern-GBT opgekomen. Hierin ontbreken de leidinggevenden van de operationele diensten. Informatiedeling met het ROT vindt plaats via het GRMT. Het kern-GBT heeft tijdens de praktijktoets feitelijk geen inbreng gehad. In het RBT ontbreken de hoofdofficier van justitie en de waterschappen.

Alarmering

De veiligheidsregio Gelderland-Zuid beschikt over een vastgesteld document waarin de criteria voor grootschalig alarmeren door de meldkamer zijn beschreven. Tevens kent de regio in de planvorming en tijdens de praktijktoets een eenhoofdige en multidisciplinaire leiding (calamiteitencoördinator) op de meldkamer. Deze functie kent echter geen 24-uurs borging.

Tijdens de praktijktoets is niet steeds sprake van een tijdige alarmering van de operationele hoofdstructuur binnen twee minuten na afkondiging van een nieuw GRIP-niveau. Zo loopt bijvoorbeeld de alarmering van de sleutelfunctionarissen van de hoofdstructuur voor GRIP 3 vertraging op doordat meldkamercentralisten niet op de hoogte zijn van het geldende GRIP-niveau.

De regio beschikt niet over een regeling voor het afhandelen van reguliere meldingen door de meldkamer in geval van een crisis of ramp.

Opschaling

De verschillende onderdelen van de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie komen tijdens de praktijktoets niet alle compleet op. In alle teams ontbreekt een informatiemanager. In het GRMT ontbreekt een functionaris belast met voorlichting. Deze functionaris heeft plaatsgenomen in het GBT.

Het CoPI komt grotendeels binnen de normtijd op, dit geldt alleen niet voor de functionaris belast met de voorlichting. Niet alle functionarissen van het ROT, onder wie de voorlichter, komen binnen de normtijd op. Het GRMT en het GBT komen tijdens de praktijktoets tijdig op. De leidinggevenden van de operationele diensten zijn in verband met GRIP 4 opgekomen in het RBT.

De regio beschikt ten tijde van de praktijktoets niet over een document waarin de continuïteit van de hoofdstructuur is geregeld.

Informatiemanagement

Het bijhouden van een centraal totaalbeeld is in de veiligheidsregio Gelderland-Zuid belegd bij het ROT. De meldkamer heeft via GMS binnen vijf minuten een schriftelijk beeld beschikbaar, dat door het hoofd calamiteitencentrum (HCC) via het OVI-tool wordt uitgedraaid en beschikbaar gesteld aan het ROT. Het bijhouden van een totaalbeeld is niet geborgd in de werkwijze van het ROT, aangezien hierbij vooral sprake is van het mondeling en monodisciplinair delen van beelden.

Tijdens de praktijktoets wordt niet een volledig totaalbeeld bijgehouden dat is opgebouwd uit de verschillende eigen beelden en tevens te allen tijde beschikbaar is voor alle onderdelen van de hoofdstructuur. Een visuele weergave van het incident met opgekomen voertuigen wordt geautomatiseerd beschikbaar gesteld aan andere onderdelen van de hoofdstructuur. Dit beeld kan worden aangevuld door de andere onderdelen van de hoofdstructuur. Ook met deze aanvullingen leidt dit niet tot een totaalbeeld conform de norm.

De sitraps die zijn opgesteld in het ROT worden via e-mail aan de andere onderdelen beschikbaar gesteld. De verschillende onderdelen geven vooral op de klassieke wijze invulling aan het informatiemanagement. In de regionale planvorming is, zoals hiervoor al opgemerkt, niet voorzien in de functie van informatiemanager in de verschillende onderdelen van de hoofdstructuur.

Aandachtspunten

De Inspectie OOV heeft in december 2009 de eindrapportage over de RADAR-praktijktoets aangeboden aan het bestuur van de veiligheidsregio Gelderland-Zuid. In deze rapportage komen verschillende aandachtspunten naar voren die rechtstreeks zijn gerelateerd aan de basisvereisten uit het besluit¹⁰¹. De onderstaande tabel geeft deze aandachtspunten weer.

Organisatie

1. In de opschalingsregeling ontbreekt een coördinerend onderdeel bij meerdere CoPI's (artikel 2.1.1).
2. De samenstelling van de onderdelen van de hoofdstructuur gedurende de praktijktoets wijkt op punten af van de basisvereisten. In het CoPI ontbreekt een informatiemanager (artikel 2.1.2 lid 1), in het GRMT komen geen functionarissen voor het informatiemanagement en de coördinatie van de voorlichting op (artikel 2.1.3 lid 1), in het (kern)GBT van de brongemeente ontbreken leidinggevend brandweer, GHOR en politie (artikel 2.1.5 lid 1), in het RBT ontbreekt de hoofdofficier van justitie en de dijkgraaf (artikel 33 lid 2).
3. Er is geen contact tussen het CoPI en het ROT, er worden vanuit het team geen adviezen uitgebracht (artikel 2.1.2 lid 2).
4. Het GRMT brengt geen adviezen uit aan het ROT (artikel 2.1.3 lid 2).
5. De borging en uitvoering van de functie van eenhoofdige en multidisciplinaire leiding op de meldkamer (artikel 2.2.2 lid 1).

Alarmering

1. Een beschrijving van de wijze waarop wordt omgegaan met meldingen die geen verband houden met een ramp of crisis (artikel 2.2.2 lid 2).
2. Tijdige alarmering door de meldkamer na ophoging van het opschalingsniveau en het informeren van de burgemeester (artikel 2.2.3 lid 1).
3. Tijdige beschikbaarheid van een schriftelijk meldkamerbeeld (en artikel 2.2.4).

Opschaling

1. Tijdige start werkzaamheden van het CoPI, het ROT en het team bevolkingszorg (artikel 2.3.1 leden a, b en c).
2. Beschrijving van de continuïteit van de hoofdstructuur (artikel 2.3.2).

Informatiemanagement

1. Een bijhouden van een centraal totaalbeeld (artikel 2.4.1).
2. Het hanteren van een netcentrisch systeem dat toegankelijk is voor alle onderdelen van de hoofdstructuur (artikel 2.4.1 lid 3).
3. Informatiemanagement op de meldkamer, in het CoPI, het team bevolkingszorg en het GBT (artikel 2.4.2).

5. Monitoring

Algemene ontwikkelingen

Uit het monitoringtraject blijkt dat de veiligheidsregio Gelderland-Zuid in de aanloop naar de RADAR-praktijktoets verschillende mechanismen in werking heeft gezet om te komen tot een betere rampenbestrijdings- en crisisbeheersingsorganisatie conform de nieuwe wetgeving.

¹⁰¹ Bij elk aandachtspunt is steeds verwezen naar de relevante bepaling van het besluit.

Zo heeft de regio een nieuwe alarmeringscomputer aangeschaft, waarmee zij de tijdige alarmering van de sleutelfunctionarissen van de hoofdstructuur wil garanderen. Ook heeft de veiligheidsregio een eerste stap gezet in de ontwikkeling van een continuïteitsplan voor de operationele hoofdstructuur van haar rampenbestrijdingsorganisatie.

Follow-up aandachtspunten

Organisatie

1. De regio heeft inmiddels conform het besluit een coördinerend onderdeel bij meerdere CoPI's opgenomen in haar rampenplan.

2. In het CoPI ontbreekt in planvorming en tijdens de praktijktoets de informatiemanager. De regio geeft aan dat zij in 2010 vijf functies toevoegt aan de regionale piketregeling. Het gaat om een informatiemanager in het CoPI, een hoofd operationeel informatiemanagement, een secretaris, een plotter en een functionaris die is belast met de coördinatie van het proces Voorlichting in het ROT. De regio verwacht dat de implementatie van de verschillende functies in februari 2010 wordt voltooid.

Het GRMT in Gelderland-Zuid bestaat uit de gemeentesecretaris, procesverantwoordelijken van de gemeentelijke processen en ondersteuners. Deze samenstelling is niet conform de bepalingen van het besluit. De functionarissen belast met de voorlichting en het informatiemanagement ontbreken. Volgens regionale planvorming komt in het GRMT een liaison voorlichting op. De coördinatie van de voorlichting is ondergebracht bij het ROT. Het proces Voorlichting is regionaal georganiseerd. Het is de Inspectie OOV niet duidelijk of de regio het voornemen heeft een informatiemanager toe te voegen aan de basissamenstelling van dit onderdeel.

Het GBT is in de GRIP 4 situatie tijdens de praktijktoets niet ontbonden. In de naar GRIP 4 opgeschaalde situatie hebben de vertegenwoordigers van de hulpverleningsdiensten zitting genomen in het RBT, terwijl het niet ontbonden GBT in een onvolledige bezetting is doorgedaan. Een en ander is een afwijking van de eigen regionale opschalingsprocedure, waarbij het GBT wordt ontbonden zodra een RBT wordt opgestart.

Uit de praktijktoets en de planvorming van de regio blijkt dat een hoofdofficier van justitie niet standaard deel uitmaakt van het RBT. Het regionale rampenplan voorziet wel in de alarmering van een crisiscoördinator van het Openbaar Ministerie vanaf GRIP 2. De planvorming voorziet niet in de gegarandeerde alarmering van de dijkgraaf. Het type incident vormt volgens de regio aanleiding tot het wel of niet alarmeren van deze functionaris.

3 en 4. Tijdens de praktijktoets heeft de Inspectie OOV geconstateerd dat er uitsluitend monodisciplinair contact tussen het CoPI en ROT is. Er werden vanuit het CoPI zodoende geen multidisciplinaire adviezen gecommuniceerd richting het ROT. Adviezen aan het ROT werden niet geformuleerd in de CoPI-overleggen. Op basis van de ontvangen documenten kan de Inspectie OOV niet vaststellen wanneer de regio op deze punten zal voldoen aan de betreffende bepalingen van het besluit.

5. De functie van eenhoofdige en multidisciplinaire leiding op de meldkamer is niet dag en nacht geborgd. De calamiteitencoördinator is momenteel alleen in functie op werkdagen en tussen 07.00 uur en 23.00 uur. De regio geeft aan dat over de 24 uren beschikbaarheid op de meldkamer een besluit moet worden genomen door de meldkamerdiensten.

Alarmering

1. In de veiligheidsregio Gelderland-Zuid ontbreekt een regeling voor het afhandelen van meldingen die geen verband houden met een ramp of crisis. Uit de reactie van de regio blijkt niet wanneer de regio hier wel aan zal voldoen.
2. De tijdige alarmering van de hoofdstructuur van de regionale rampenbestrijdingsorganisatie is een punt van aandacht binnen de regio. Om op dit punt vooruitgang te boeken, heeft de regio een nieuwe alarmeringscomputer aangeschaft. Het beheer van de gegevens van de alarmeringscomputer is weggezet bij de afzonderlijke kolommen en gemeenten.
3. Tijdens de praktijktoets ontbreekt in de eerste vijf minuten een compleet incidentbeeld op de meldkamer. De Inspectie OOV heeft niet van de regio vernomen op welke wijze of wanneer zij dit knelpunt zal oppakken.

Opschaling

1. Tijdens de praktijktoets komt het CoPI niet compleet op. De functionaris belast met de voorlichting komt te laat op. De informatiemanager is afwezig, deze functionaris wordt vanaf 2010 opgenomen in de basissamenstelling van het CoPI. Op basis van de ontvangen documenten kan niet worden vastgesteld dat de leden van het CoPI tijdens een oefening of daadwerkelijke inzet in staat zijn tijdig aanwezig te zijn.

Het hoofd sectie politie en de voorlichtingsfunctionaris komen tijdens de praktijktoets niet binnen de gestelde normtijd van respectievelijk 45 en 60 minuten op. De regio geeft aan dat zij eind 2009 voor verschillende functionarissen binnen het ROT in het kader van de voorlichting en het informatiemanagement een hard piket heeft georganiseerd.

Het proces Voorlichting is in de veiligheidsregio Gelderland-Zuid ondergebracht bij het ROT. Deze werkwijze komt niet overeen met de bepalingen van het besluit. Tevens ontbreekt de al eerder genoemde informatiemanager.

2. De regio beschikt over een continuïteitsplan voor een eventuele grieppandemie. De Inspectie OOV heeft kennis genomen van dit continuïteitsplan maar concludeert dat dit plan niet volledig de continuïteit van de hoofdstructuur waarborgt. Het besluit beoogt een door het regionale bestuur vastgesteld plan, waarin staat omschreven hoe de volledige hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie tijdens een langdurig incident onafgebroken kan functioneren. Het genoemde continuïteitsplan van de regio biedt wel een goede aanzet om te komen tot een continuïteitsplan zoals bedoeld in het besluit.

Informatiemanagement

1. De veiligheidsregio Gelderland-Zuid geeft aan dat zij een incident geografisch kan weergeven. Deze weergave is voor alle teams beschikbaar. De regio beschikt echter niet over een tekstuele component ten behoeve van een netcentrische werkwijze. De uitwisseling van informatie tussen het ROT en de andere onderdelen van de hoofdstructuur vindt plaats door het per e-mail versturen van sitraps. Naar verwachting van de regio zal in 2010 netcentrisch werken in de regio worden ingevoerd.
2. De regio geeft aan dat alle gemeenten inmiddels zijn aangesloten op het geografische informatievoorzieningssysteem. Op deze manier kunnen ook het GBT en het GRMT meekijken met een actuele geografische weergave van het incident. De regio stelt dat de tekstuele component zal worden ingevoerd om te komen tot een netcentrische informatievoorziening. Dit maakt onderdeel uit van het project Implementatie Crisisplan.

3. De verschillende onderdelen houden op verschillende manieren een beeld bij. Deze beelden worden niet in alle gevallen geautomatiseerd beschikbaar gesteld aan de andere onderdelen binnen de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie. Nog niet alle onderdelen zijn aangesloten op een netcentrisch systeem voor operationele informatie-uitwisseling.

6. Beschouwing

De veiligheidsregio Gelderland-Zuid heeft onder andere door middel van planvorming stappen gezet om de rampenbestrijding op orde te brengen. Op verschillende onderdelen heeft zij daarnaast initiatieven ontplooid die er op termijn toe moeten leiden dat de regio voldoet aan alle wettelijke eisen.

De regio beschikt eind 2009 over een regionaal beheersplan 2005-2008 en over een risicoprofiel uit 2001. Op basis van de landelijk opgestelde handreikingen zal zij in 2010 een nieuw beleidsplan en een geactualiseerd risicoprofiel opstellen, een en ander in overeenstemming met de eisen van de Wet veiligheidsregio's. Op basis van het geactualiseerde risicoprofiel zal de regio vervolgens de beoogde operationele prestaties vaststellen. Een punt van aandacht is nog de uitwerking van de ramptypen pandemieën, ergst denkbare overstromingen en incidenten met betrekking tot de vitale infrastructuur. De Inspectie OOV beveelt de regio aan deze ramptypen verder uit te werken.

Op het punt van multidisciplinair opleiden en oefenen heeft de regio op verschillende onderdelen vooruitgang geboekt. Zo beschikt de regio inmiddels over een nieuw oefen(beleids)plan. In dit plan heeft de regio echter niet alle onderwerpen opgenomen die zijn genoemd in het toetsingskader van de Inspectie OOV.

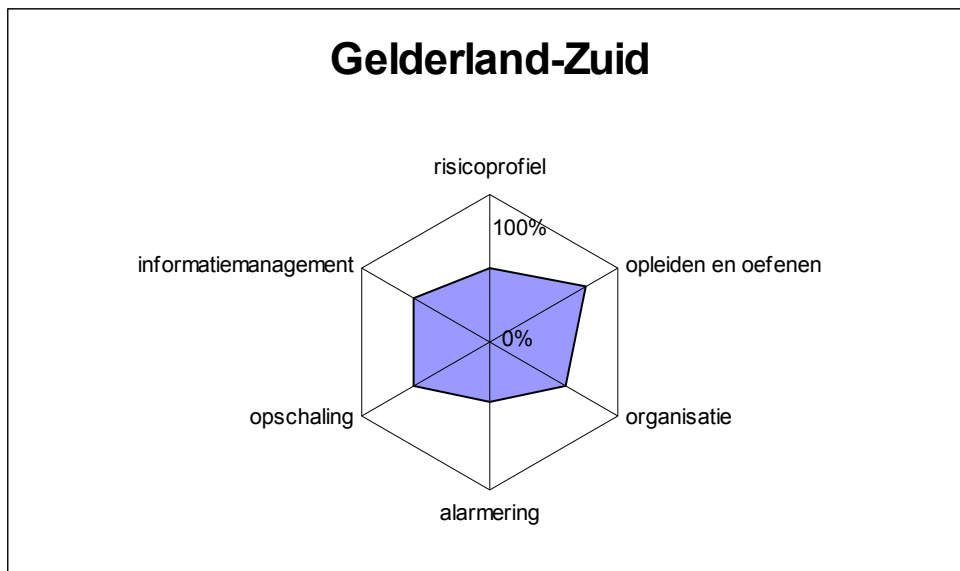
Het aantal sleutelfunctionarissen dat een relevante basisopleiding heeft gevolgd, is sinds de nulmeting in 2008 aanzienlijk toegenomen. Bij de eindmeting in 2009 hebben alle sleutelfunctionarissen van het CoPI, het ROT en het RBT en een merendeel van de functionarissen op de meldkamer een dergelijke basisopleiding gevolgd. In tegenstelling tot de jaren daarvoor hebben alle onderdelen in de periode 2008-2009 verschillende oefenmomenten gehad, die ook alle schriftelijk zijn geëvalueerd. In geval van daadwerkelijke inzetten is een dergelijke schriftelijke evaluatie gebruikelijk. Bij een daadwerkelijke GRIP-situatie zorgt het leeragentschap ervoor dat er een adequaat vervolg komt op de uitkomsten van de evaluatie. De regio heeft eind 2009 laten weten dat zij deze handelwijze op korte termijn ook zal introduceren bij de evaluatie van oefeningen. De Inspectie OOV vindt dit een positieve ontwikkeling omdat het rendement van oefeningen zo aanzienlijk kan worden vergroot.

De regio heeft, ondanks een daartoe strekkende aanbeveling van de Inspectie OOV, nog geen kwaliteitszorg- of functionarissenvolgsysteem ingevoerd. Zij geeft aan bezig te zijn met de voorbereiding van de implementatie van dergelijke systemen in 2010. Als de regio wil komen tot een sluitend systeem van multidisciplinair opleiden en oefenen, dan is het van belang dat zij de opleidings- en oefenresultaten structureel verwerkt in zowel een kwaliteitszorgsysteem als een functionarissenvolgsysteem.

In de aanloop naar en in reactie op de door de Inspectie OOV geformuleerde aandachtspunten naar aanleiding van de RADAR-praktijktoets, heeft de regio op een aantal punten maatregelen genomen. Zo heeft de regio een coördinerend onderdeel bij meer dan één CoPI opgenomen in de beschrijving van de hoofdstructuur van haar rampenbestrijdingsorganisatie. Ook beschikt de regio over een nieuwe alarmeringscomputer, waarmee zij de tijdige alarmering van de operationele hoofdstructuur wil garanderen. Op verschillende punten voldoet de regio echter niet aan de bepalingen van het besluit. Zo is in de basissamenstelling van de verschillende onderdelen van de hoofdstructuur niet voorzien in de functie van informatiemanager.

Het gaat hier om een functionaris die is belast met de coördinatie van het informatiemanagement. Een deel van de taken die vallen binnen het informatiemanagement wordt al uitgevoerd. Het in 2010 toevoegen van vier functionarissen aan de regionale piketregeling in het kader van het informatiemanagement en de verdere implementatie van netcentrisch werken vormen belangrijke stappen in de richting van een effectieve structuur voor informatiemanagement. Voor de eenhoofdige leiding op de meldkamer geldt dat de regio deze functie nog niet dag en nacht heeft geborgd. De regio heeft er bewust voor gekozen haar organisatie op punten anders in te richten dan is voorgeschreven in het besluit. Zo heeft zij het proces Voorlichting regionaal georganiseerd en wordt dit proces aangestuurd door het ROT in plaats van door het team bevolkingszorg.

De Inspectie OOV stelt vast dat de veiligheidsregio Gelderland-Zuid eind 2009 nog op veel punten vooruitgang moet boeken om te voldoen aan de nieuwe wetgeving. Gezien de huidige stand van zaken is het positief dat de regio door middel van verschillende maatregelen een aantal aandachtspunten oppakt. Het is van belang dat de regio daarbij voortvarend te werk gaat.



Overzicht van de prestaties van de regio op de onderdelen: risicoprofiel, opleiden en oefenen, organisatie, alarmering, opschaling en informatiemanagement.

C.09 Veiligheidsregio Utrecht

1. Inleiding

In juli 2008 heeft de veiligheidsregio Utrecht een convenant afgesloten met de minister van BZK. Dit convenant bevat naast de vaste afspraken over het voldoen aan de eisen van het Besluit veiligheidsregio's (hierna: het besluit) en de regionalisering van de brandweer, afspraken die voortvloeien uit het risicoprofiel van de veiligheidsregio.

De regionalisering van de verschillende brandweerkorpsen tot Brandweer Utrechts Land is gestart in het najaar van 2008 en wordt volgens de planning van de regio begin 2010 voltooid.

2. Risicoprofiel en bovenregionale samenwerking

Op basis van het (oude) risicoprofiel is het 'Regionaal Beheersplan Rampenbestrijding 2006-2009' opgesteld. Bij de nulmeting in 2008 is door de Inspectie OOV geconstateerd dat het plan slechts gedeeltelijk voldoet aan de bepalingen van het besluit. Zo is het beheersplan niet afgestemd met de (beleids)plannen van de aangrenzende veiligheidsregio's.

De veiligheidsregio heeft in het najaar 2009 een nieuw concept risicoprofiel aangeboden aan het regiobestuur. Tot en met het voorjaar 2010 wordt het profiel aan alle betrokken partijen in de regio voorgelegd. De herijking van het risicoprofiel vloeit voort uit het regionaal beheersplan en is gebaseerd op de Leidraad Maatrap, de Leidraad Operationele Prestaties, de Handreiking Regionaal Risicoprofiel en RISC (database van gegevens uit de risico-inventarisatie).

De regio geeft aan dat de regionalisering van de brandweer de afgelopen periode prioriteit heeft gehad, waardoor niet eerder dan begin 2010 wordt gestart met het voorbereiden en opstellen van een beleidsplan conform de Wet veiligheidsregio's (hierna: de wet). De regio is voornemens het nieuwe plan medio 2010 via een werkconferentie af te stemmen met de aangrenzende veiligheidsregio's en andere betrokken partijen. Uit de eindmeting in 2009 blijkt dat de regio interregionale samenwerkingsverbanden onderhoudt. Zo zijn met de veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek afspraken gemaakt in het kader van brandweeropleidingen en met de veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland over logistieke zaken en de inzet van de geneeskundig adviseur gevaarlijke stoffen (GAGS). Tevens geeft de regio aan de rampenbestrijdingsplannen af te stemmen met de buurregio's. De regio geeft daarnaast aan, dat de politie Utrecht afspraken heeft gemaakt met de veiligheidsregio's Gooi en Vechtstreek en Flevoland met betrekking tot de Staf Grootschalig en Bijzonder Optreden (SGBO). In het kader van project 'Waterrand'¹⁰² is de regio deelnemer in de SAMIJ-regeling¹⁰³ en worden afspraken gemaakt met aangrenzende regio's ten aanzien van de Gelderse rivieren.

Voor het vaststellen van de operationele prestaties heeft de regio de Leidraad Operationele Prestaties als systematiek gehanteerd. De beschrijving van de operationele prestaties dateert uit 2002. De regio kan worden geconfronteerd met ramp- en crisissituaties die vragen om operationele prestaties die de regionale mogelijkheden overstijgen. Hierover zijn bij de nulmeting in 2008 geen bovenregionale afspraken gemaakt. De veiligheidsregio geeft bij de eindmeting aan dat er een bestuurlijk voorstel komt voor de heroverweging van het ambitieniveau van rampenbestrijding en crisisbeheersing.

¹⁰² Project 'Waterrand' is in de periode 2006 tot en met 2009 uitgevoerd in opdracht van het ministerie van BZK en het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Doel van en project was het produceren van een uniform denkkader en het stroomlijnen van processen in het kader van de hulpverlening bij incidenten op het water.

¹⁰³ 'SAMIJ' staat voor 'Samenwerkingsregeling ongevallenbestrijding IJsselmeergebied'.

De regio heeft de intentie uitgesproken om de operationele prestaties op niveau II te organiseren en prioriteit te geven aan proactie en preventie.

Daarnaast geeft de regio aan een actualisering van de beschrijving van de operationele prestaties voor te bereiden. Deze wordt samen met het regionale risicoprofiel begin 2010 ter vaststelling aangeboden aan het bestuur van de veiligheidsregio.

Tijdens de eindmeting blijkt dat de veiligheidsregio in kaart heeft gebracht wie de relevante bijstandspartners van de regio zijn in geval van overstromingen, pandemieën en uitval van nutsvoorzieningen. De regio was tijdens de nulmeting voornemens om in 2009 de voorbereiding van de bestrijding van incidenten met betrekking tot de vitale infrastructuur multidisciplinair in beeld te brengen. Door verschuiving van prioriteiten (griep пандеміе) heeft de regio aan dit streven niet volledig gevolg kunnen geven en is hier slechts een begin mee gemaakt.

De regio geeft aan dat er overleg over de verschillende risico's in de regio plaatsvindt tussen de partijen in de regio die bij mogelijke rampen en crises zijn betrokken. Zo worden bij overleggen in het kader van overstromingen de waterschappen, Rijkswaterstaat, de hulpdiensten, de provincie en andere regio's betrokken.

3. Multidisciplinair opleiden en oefenen

De regio heeft een nieuw multidisciplinair opleidings- en oefen(beleids)plan opgesteld, dat evenals het vorige plan tot stand is gekomen in samenwerking met onder meer de primaire hulpverleningsdiensten en gemeenten. Het nieuwe beleidsplan is in januari 2009 bestuurlijk vastgesteld en bevat, in tegenstelling tot het voorgaande plan, alle onderwerpen die zijn genoemd in het toetsingskader van de Inspectie OOV. Het plan geldt voor de periode 2009-2013.

De nulmeting van 2008 toont aan dat de sleutelfunctionarissen van het CoPI in de periode 2006-2007 een voor hun functie relevante basisopleiding hebben gevolgd. Bij de eindmeting in 2009 blijkt dat dit inmiddels ook voor de sleutelfunctionarissen van het RBT en het ROT geldt. Tijdens de nulmeting blijken hierover nog onvoldoende gegevens beschikbaar. Ondanks een verzoek daartoe van de Inspectie OOV heeft de regio noch bij de nulmeting noch bij de eindmeting de benodigde opleidingsgegevens van sleutelfunctionarissen op de meldkamer verstrekt¹⁰⁴.

In de periode van 1 januari 2008 tot 1 januari 2010 zijn alle sleutelfunctionarissen van het CoPI, het ROT en het RBT één of meer malen bijgeschoold. Voor het CoPI en het ROT geldt voor dezelfde periode dat alle sleutelfunctionarissen één of meerdere malen zijn geoefend. Dit geldt ook voor het merendeel van de sleutelfunctionarissen in het RBT. Zowel bij de nul- als eindmeting ontbreken de meldkamergegevens op het gebied van bijscholing en oefening. Overigens geeft de regio in het kader van de eindmeting aan dat het beleidsplan 'Multidisciplinair trainen en oefenen 2009-2013' voorziet in oefeningen voor de meldkamer¹⁰⁵.

Tijdens de nul- en eindmeting blijkt dat meerdere oefeningen zijn georganiseerd voor het CoPI, het ROT en het RBT. Deze oefeningen zijn alle geëvalueerd en schriftelijk vastgelegd. Na de nulmeting heeft de regio een kwaliteitszorgsysteem en een functionarissenvolgsysteem in gebruik genomen.

¹⁰⁴ Na afronding van het onderzoek Multidisciplinair opleiden en oefenen heeft de regio de Inspectie OOV inhoudelijke gegevens verstrekt over de opleidings- en oefenresultaten van de sleutelfunctionarissen op de meldkamer. Hieruit blijkt bijvoorbeeld dat in het najaar van 2009 een meldkameroefening is gehouden.

¹⁰⁵ De regio geeft in reactie op het concept-regiobeeld aan, dat de calamiteitencoördinatoren in 2009 de landelijke opleiding aan de politieacademie hebben gevolgd.

De gegevens uit de oefeningen zijn eind september 2009 gedeeltelijk verwerkt in een functionarissenvolgsysteem.

Vóór 2008 heeft de veiligheidsregio Utrecht diverse grootschalige multidisciplinaire oefeningen georganiseerd. Die oefeningen zijn geëvalueerd en de uitkomsten zijn schriftelijk vastgelegd. Sinds januari 2008 zijn alleen oefeningen voor maximaal twee teams georganiseerd. De regio heeft aangegeven uit efficiency-overwegingen en voor het verkrijgen van een maximaal leereffect prioriteit te geven aan het afzonderlijk oefenen en bijscholen van teams en het uitvoeren van gecombineerde oefeningen van hooguit twee teams. De regio is van plan begin 2010 een grootschalige multidisciplinaire oefening te organiseren om de opschaling van alle onderdelen van de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie te oefenen.

4. RADAR

Inleiding

De veiligheidsregio Utrecht heeft in de periode van oktober 2004 tot en met december 2006 de Algemene Doorlichting Rampenbestrijding (ADR) deel 1 doorlopen. In deze periode heeft de Inspectie OOV een documentonderzoek verricht, een meldkamertest uitgevoerd en interviews afgenomen met sleutelfunctionarissen uit de rampenbestrijdingsorganisatie. Nadat de regio een verbetertraject heeft doorlopen, vond op 17 september 2007 in het kader van ADR deel 2 een simulatie plaats in de gemeente Utrecht. Het scenario betreft een aanvaring op het Amsterdam-Rijnkanaal tussen een motorvrachtschip en een partyboot. Hierbij komen gevaarlijke stoffen vrij en raakt een groot aantal slachtoffers betrokken. Hieronder volgt een weergave van de verschillende aandachtspunten en aanbevelingen uit het ADR-onderzoek in de veiligheidsregio Utrecht. Waar mogelijk zijn de aandachtspunten uit de ADR-rapportage vertaald naar de bijbehorende bepalingen van het besluit.

Operationele prestaties

Organisatie

Uit de ADR blijkt dat de organisatie van de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie van de veiligheidsregio afwijkt van het besluit. Zo kent de regio ten tijde van de ADR geen coördinerend onderdeel bij meerdere CoPI's en zijn de meldkamer en het Gemeentelijk Coördinatie Team (GCT; dit team is voor wat betreft de taken en verantwoordelijkheden vergelijkbaar met het team bevolkingszorg zoals genoemd in het besluit) niet opgenomen in de beschrijving van de hoofdstructuur.

De samenstelling van de verschillende onderdelen van de rampenbestrijdingsorganisatie komt grotendeels overeen met de samenstelling uit het besluit. In de basissamenstelling van het CoPI of het ROT is echter geen informatiemanager opgenomen. Daarnaast is de opkomst van het team bevolkingszorg, ten tijde van de simulatie GCT genoemd, niet gekoppeld aan de opschalingsprocedure. Het GCT komt in de gemeente Utrecht bij elkaar als de gemeentelijke rampenstaf (GRS¹⁰⁶) daartoe opdracht geeft. In alle overige gemeenten maakt het GCT wel onderdeel uit van de regionale opschalingsprocedure.

In de uitvoering van de taken en verantwoordelijkheden van (de functionarissen van) de verschillende teams kan verbetering worden geboekt. Zo wordt in het CoPI onvoldoende aandacht besteed aan de voortgang van de acties en het overdragen van informatie. Daarnaast worden onvoldoende prioriteiten gesteld en besluiten genomen. Een positieve uitzondering hierop vormt de GRS.

¹⁰⁶ Dit onderdeel is qua taken en verantwoordelijkheden vergelijkbaar met het GBT.

Tijdens de simulatie voorziet de meldkamer politie in eerste instantie in de eenhoofdige leiding op de meldkamer, waarna een lid van het management op de meldkamer op basis van piket die functie invult. Er is gedurende de simulatie echter geen sprake van multidisciplinaire besluitvorming en prioriteitstelling.

Daarnaast vindt onvoldoende sturing plaats op informatiedeling tussen de verschillende meldkamers. Zo is het actuele GRIP-niveau niet altijd bekend bij de verschillende centralisten, waardoor tijdens de simulatie verschillende disciplines verschillende GRIP-fases communiceren met hun achterban. Ten slotte blijkt de GRIP-werkwijze niet voldoende bekend bij de politiefunctionarissen in de rampenbestrijdingsorganisatie.

Alarmering

Het bestuur heeft ten tijde van de ADR geen criteria benoemd op basis waarvan de meldkamer direct grootschalig kan alarmeren. Afspraken over opschalen door de meldkamer ontbreken. Opschaling is voorbehouden aan (operationeel) leidinggevendenden buiten de meldkamer. Ten tijde van de simulatie beschikt de regio over een calamiteitenruimte. Het verplaatsen van de behandeling van het incident naar deze meldkamer verloopt echter moeizaam. Er is ten tijde van de simulatie geen document beschikbaar dat de afhandeling van reguliere meldingen tijdens een ramp of crisis beschrijft.

De alarmering van de functionarissen vindt plaats via verschillende systemen. Gegevens over de alarmering worden niet structureel vastgelegd in het Geïntegreerd Meldkamer Systeem (GMS). Zodoende ontbreekt een centraal overzicht van gealarmeerde functionarissen en wordt pas op een laat moment zichtbaar wanneer bepaalde sleutelfunctionarissen niet opkomen. Centralisten op de meldkamer verwerken informatie in meerdere systemen en blijken tijdens de simulatie onvoldoende bekend met GMS.

Incidentgegevens worden onvoldoende overzichtelijk en te laat verwerkt in GMS. Als gevolg van deze factoren is er niet tijdig een compleet incidentbeeld beschikbaar op de meldkamer.

Tussen de opschaling naar en alarmering voor een hoger GRIP-niveau zit tijdens de simulatie relatief veel tijd. Zo wordt er pas na 27 minuten na opschaling, in plaats van binnen de in het besluit voorgeschreven twee minuten, voor GRIP 2 gealarmeerd. Als gevolg hiervan vindt de alarmering van de deelnemers aan de hoofdstructuur, niet in alle gevallen tijdig plaats.

Opschaling

Een belangrijk aandachtspunt uit de ADR-rapportage is het vaststellen van de opkomsttijden van de sleutelfunctionarissen in de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie. Deze opkomsttijden zijn op dat moment nog aanbevolen en daarmee vrijblijvend. Ten tijde van de simulatie heeft men geprobeerd om de opkomsttijden van een aantal functionarissen af te stemmen op de basisvereisten. De ontwikkeling hiervan is dan nog in een conceptfase. Het hoofd sectie GHOR (HSGHOR) en de regionaal geneeskundig functionaris (RGF) hebben een aanzienlijk langere aanbevolen opkomsttijd dan de opkomsttijd van vergelijkbare functionarissen van andere disciplines. Voor andere functionarissen worden scherpere opkomsttijden geformuleerd dan voorgeschreven in de toekomstige wetgeving.

Ten slotte blijkt de bezetting en de opkomst van sleutelfunctionarissen van de brandweer onvoldoende gegarandeerd. De opkomsttijden van functionarissen (buiten de al niet aanwezige informatiemanagers) wijken tijdens de simulatie voor wat betreft het CoPI en het ROT af van de regionale normen en van relevante bepalingen in het besluit. Conform planvorming komt het GCT in zijn geheel niet op.

Informatiemanagement

Er is gedurende de simulatie geen sprake van een centraal totaalbeeld dat is belegd bij een specifiek onderdeel van de rampenbestrijdingsorganisatie. Wel is een systeem voorhanden voor netcentrisch werken, maar dit wordt niet gebruikt ten behoeve van informatie-uitwisseling tussen de verschillende onderdelen. Informatie wordt voornamelijk (en in beperkte mate) mondeling uitgewisseld tussen en binnen de verschillende onderdelen van de hoofdstructuur.

Dit heeft gevolgen voor de verificatie van incidentgegevens. Zo is in alle teams sprake van een onjuist slachtofferbeeld. Daarnaast worden sitraps niet compleet en volgens eenduidige normen opgesteld, wat gevolgen heeft voor het beeld van (de ontwikkeling van) het incident in de afzonderlijke teams en de rampenbestrijdingsorganisatie in zijn geheel.

In de verschillende onderdelen wordt geen eigen incidentbeeld bijgehouden en gedeeld met andere onderdelen van de hoofdstructuur. Er vindt voornamelijk monodisciplinair informatieverwerking en uitwisseling plaats. Functionarissen met taken op het gebied van informatiemanagement (informatiemanagers, plotters of notulisten) ontbreken in het CoPI/CoRT, het ROT en het GRS. Gedurende de simulatie leidt dit in het ROT en de GRS tot onduidelijkheid en gebrek aan overzicht over besluiten en uitgezette acties.

Aandachtspunten

De ADR-rapportage bevat de volgende aandachtspunten die rechtstreeks zijn gerelateerd aan de vereisten uit het besluit¹⁰⁷.

Organisatie

1. De beschrijving van de meldkamer, het team bevolkingszorg en een coördinerend onderdeel in het CoPI in de operationele hoofdstructuur (artikel 2.1.1).
2. De samenstelling van verschillende teams: het ontbreken van een informatiemanager in het CoPI (artikel 2.1.2 lid 1), het team bevolkingszorg (artikel 2.1.3 lid 1) en het ROT (artikel 2.1.4 lid 1).
3. De taakuitvoering van het CoPI (artikel 2.1.2 lid 2).
4. Een eenhoofdige, multidisciplinaire leiding op de meldkamer (artikel 2.2.2 lid 1).

Alarmering

1. De beschrijving van de criteria voor grootschalig alarmeren door meldkamer (artikel 2.2.1).
2. Een voorziening voor het afdoen van reguliere meldingen op meldkamer (artikel 2.2.2 lid 2).
3. Een tijdige alarmering (artikel 2.2.3).
4. De beschikbaarheid volledige beschrijving incidentbeeld op de meldkamer (artikel 2.2.4).

Opschaling

1. Een tijdige opkomst en de samenstelling van verschillende teams m.u.v. het GBT (artikel 2.3.1).

Informatiemanagement

1. Het bijhouden van een volledig, actueel totaalbeeld (artikel 2.4.1).
2. Het bijhouden/beschikbaar stellen van een eigen, volledig en actueel beeld door de verschillende onderdelen in de hoofdstructuur (artikel 2.4.2).

Algemeen

1. De beschrijving van de opkomsttijden in de regionale opschalingsprocedure.

¹⁰⁷ Bij elk aandachtspunt is steeds verwezen naar de relevante bepaling van het besluit.

5. Monitoring

Algemene ontwikkelingen

De rapportage van de Inspectie OOV van de simulatie van 17 september 2007 was voor de regio aanleiding om een verbetertraject in te zetten. Het verbeterplan van de regio is afgestemd met de Inspectie OOV en bevatte aandachtspunten op het gebied van de organisatie en hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie, melding, alarmering en opschaling, informatiemanagement en de gemeentelijke processen. De regio is vervolgens met deze aandachtspunten aan de slag gegaan. De ontwikkeling van de basisvereisten crisismanagement heeft dit verbeterproces als het ware ingehaald.

Tijdens het monitoringtraject, dat loopt vanaf begin 2008, blijkt dat de regio de organisatie op enkele punten anders heeft ingericht dan is voorgeschreven in het besluit. Voorbeelden hiervan zijn het ontbreken van het team bevolkingszorg in de opschalingsprocedure en de aanbevolen opkomsttijden van teams en sleutelfunctionarissen. De verschillende onderdelen van hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie, met inbegrip van het team bevolkingszorg, zijn nu gekoppeld aan de regionale opschalingsprocedure. De GRS is inmiddels omgevormd in een gemeentelijk beleidsteam (GBT). De opkomsttijden van de teams en sleutelfunctionarissen zijn inmiddels harde normen en vastgesteld in de GRIP-regeling van de veiligheidsregio. De veiligheidsregio Utrecht heeft meegedeeld dat zij de intentie heeft om tot een zelfde resultaat en kwaliteit te komen als beoogd met de basisvereisten.

Follow-up aandachtspunten

Organisatie

1. De beschrijving van de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie van de regio komt tijdens de simulatie niet geheel overeen met de voorschriften van het besluit. Zo ontbreken een beschrijving van de meldkamer en een coördinerend onderdeel van het CoPI. De regio geeft aan een coördinerend onderdeel van het CoPI te hebben geregeld. Dit onderdeel is beschreven in de Leidraad CoPI (vierde kwartaal 2009). Daarnaast is volgens de regio een beschrijving van het team bevolkingszorg in de regionale hoofdstructuur beschikbaar. In 2009 heeft de veiligheidsregio Utrecht de Blauwdruk Multidisciplinaire Informatievoorziening opgesteld. Dit plan is eind 2009 bestuurlijk vastgesteld en zal begin 2010 worden geïmplementeerd. Het beschrijft het vernieuwde systeem van informatiemanagement grotendeels volgens de basisvereisten crisismanagement. Daarnaast bevat het document een beschrijving van de informatiestructuur voor de meldkamer. Hieruit blijkt dat de meldkamer onderdeel uitmaakt van de hoofdstructuur van de regionale rampenbestrijdingsorganisatie. Een beschrijving van de meldkamer in de GRIP-regeling ontbreekt echter.

2. Ten tijde van de ADR-toetsing ontbreekt in de basissamenstelling van de verschillende teams een informatiemanager. Dit geldt voor het CoPI en het team bevolkingszorg. In de Blauwdruk Operationele Informatievoorziening wordt voorzien in informatiemanagers op de meldkamer, het CoPI, het ROT, het GBT en het RBT. De aanwezigheid van een informatiemanager in het GBT en RBT is overigens niet voorgeschreven in de basisvereisten. Aandachtspunt blijft het opnemen van een informatiemanager in het team bevolkingszorg. Daarnaast is gebleken dat de samenstelling van het ROT niet geheel voldoet aan de eisen van de nieuwe wetgeving (in de beschrijving van de basissamenstelling van het ROT ontbreekt een medewerker van de sectie brandweer). De regio geeft aan dat deze functie feitelijk al wordt ingevuld, maar dat de beschrijving hiervan ontbreekt. Eind december 2009 laat de regio weten dat deze beschrijving op korte termijn beschikbaar is. Zodra het inrichtingsplan Operationele Informatievoorziening is vastgesteld, de relevante functionarissen zijn opgeleid en uit evaluatie van oefeningen blijkt dat het implementatietraject is afgerond, voldoet de regio aan deze kwaliteitseis.

3. De uitvoering van taken zoals prioriteitstelling en besluitvorming door teams en leidinggevendenden, kan op basis van de aan de Inspectie OOV ter beschikking gestelde gegevens niet worden bepaald. Wel is gebleken dat er binnen oefeningen structureel aandacht is voor informatiedeling, prioriteitstelling en besluitvorming binnen het CoPI.

4. De veiligheidsregio Utrecht heeft inmiddels in de regionale planvorming de functie van eenhoofdige leiding (calamiteitencoördinator) op de meldkamer beschreven. De regio heeft echter nog niet voldoende invulling gegeven aan deze functie, zoals is beoogd met het besluit. Zo ontbreekt de bevoegdheid om namens de drie verschillende meldkamerdisciplines knopen door te hakken in geval van tegenstrijdige belangen. De regio overweegt de drie hoofden van de meldkamerdisciplines hiervoor verantwoordelijk te stellen. Bij aanvang van een grootschalig incident heeft de calamiteitencoördinator in Utrecht als aanvullende taak het verzorgen van een totaalbeeld voor de onderdelen van de hoofdstructuur tot het ROT (met een normtijd van 60 minuten) aanwezig is. De eerste evaluatie van de rol van de calamiteitencoördinator is in oktober 2009 uitgevoerd. De regio geeft aan in het eerste kwartaal van 2010 een besluit te zullen nemen over de eenhoofdige leiding op de meldkamer.

Alarmering

1. De organisatie van het proces melding en alarmering staat beschreven in de GRIP-regeling van de veiligheidsregio. Deze regeling is in maart 2008 bestuurlijk vastgesteld. Hierin staan enkele criteria beschreven van de situaties waarin de meldkamer moet overgaan tot grootschalige, multidisciplinaire alarmering. Dit betreft echter criteria voor enkele specifieke rampscenario's. De regio geeft aan dat de bevoegdheid tot opschalen is neergelegd bij de leidinggevendenden van de operationele diensten buiten de meldkamer. Wel hebben de gemeenschappelijke meldkamer Utrecht (GMU) en de veiligheidsregio inmiddels een voorstel voor grootschalige alarmering door de meldkamer aangenomen. In dat voorstel is de opschaling door de meldkamer beschreven. De politie Utrecht dient het voorstel nog te accorderen.

2. Ten tijde van de ADR-toets is niet in een vastgesteld document beschreven op welke wijze reguliere meldingen op de meldkamer ten tijde van een ramp of crisis moeten worden afgehandeld. Wel is een calamiteitenruimte beschikbaar voor de opschaling van de meldkamer. Tevens beschikt de regio over een vastgestelde procedure voor het geval de meldkamer bij een grootschalig incident opschaaft naar de crisisruimte. Reguliere meldingen worden op de meldkamer afgehandeld. Daarnaast kunnen meldingen via het zogenoemde Buddysysteem 112 omgeleid worden naar een andere meldkamer.

3. Een tijdige alarmering van de sleutelfunctionarissen in de hoofdstructuur vindt tijdens de ADR-toets niet altijd plaats. De alarmering gebeurt door middel van verschillende systemen. Een centraal overzicht van gealarmeerde functionarissen ontbreekt, waardoor laat zichtbaar is geworden dat bepaalde sleutelfunctionarissen niet zijn opgekomen. De planvorming van de veiligheidsregio kent (nog) geen tijdsnorm (tussen opschaling en alarmering). De regio heeft aangegeven dat de meldkamer nu gebruik maakt van de communicator voor alarmeren. De calamiteitencoördinator bewaakt het alarmeringsproces.

4. In september 2009 is besloten dat de verschillende meldkamerdisciplines gaan werken met één meldkamersysteem voor verwerking van incidentgegevens. Dit project wordt in april 2010 afgerond. Uit de status van de verbeterplannen van de GMU blijkt dat men door middel van het project Meldkamer van de Toekomst werkt aan de ontwikkeling en implementatie van protocollen en instructies voor de mono- en multidisciplinaire intake van de drie meldkamers. Voor wat betreft het tijdig (binnen vijf minuten na de start van grootschalig alarmeren) beschikbaar stellen van een incidentbeeld door de meldkamer, heeft de calamiteitencoördinator de OVI-tool tot zijn beschikking.

Hiermee kunnen gegevens vanuit het GMS worden gefilterd. Het is voor de Inspectie OOV niet mogelijk om op basis van de beschikbare gegevens te bepalen of dit een tijdige beschikbaarheid van een incidentbeeld op de meldkamer garandeert.

Opschaling

1. De veiligheidsregio Utrecht voldoet bij de ADR-toets niet aan de landelijke basisvereisten voor crisismanagement. De opkomsttijden van het CoPI en het GBT zijn conform de basisvereisten van respectievelijk 30 en 60 minuten. De regio stelt voor het GMT en het RBT zichzelf een strengere norm (60 minuten) dan staat vermeld in de basisvereisten. De functionaris voorlichting in het GMT, die volgens de landelijke norm een opkomsttijd van 30 minuten heeft, heeft in de regio een opkomstnorm van 60 minuten. De opkomstnorm van 60 minuten voor het ROT wijkt af van de in de basisvereisten gestelde norm van 45 minuten. De informatiemanager van het ROT en zijn medewerkers hebben volgens regionale planvorming een normtijd van 60 minuten om op te komen, in de basisvereisten is dat respectievelijk 30 en 40 minuten. In de 'Blauwdruk Multidisciplinaire Informatievoorziening' zijn de opkomstnormen voor deze medewerkers beschreven conform de bepalingen van het besluit.

Informatiemanagement

1. De veiligheidsregio Utrecht geeft ten tijde van de ADR-toets onvoldoende invulling aan de functionaliteit van informatiemanagement. De regio maakt inmiddels gebruik van een geautomatiseerd informatiesysteem, Multiteam. Dit systeem voor netcentrisch werken is echter niet voor alle onderdelen van de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie beschikbaar. Deze vorm van netcentrisch werken komt ook niet overeen met het informatiemanagement zoals bedoeld in de basisvereisten, waar alle teams in de hoofdstructuur zijn aangesloten op het systeem voor netcentrisch werken. In 2010 gaat de regio over op een nieuw netcentrisch systeem, Cedric, waarmee aansluiting met de basisvereisten wordt beoogd.

Voorlopig wordt, tot de komst van de informatiemanager in het ROT, de calamiteitencoördinator verantwoordelijk gehouden voor het bijhouden van het totaalbeeld van het incident. Tot die tijd vervult de calamiteitencoördinator een dubbelrol.

De regio geeft aan dat het totaalbeeld uit de standaard sitrap van het ROT is te herleiden, welke is te vinden in de nog niet vastgestelde Leidraad ROT. Een compleet overzicht van het totaalbeeld, afgestemd op de basisvereisten, is beschreven in de 'Blauwdruk Multidisciplinaire Informatievoorziening'. Met dit plan maakt de regio een grote stap in de richting van het informatiemanagement zoals bedoeld in het besluit. Het plan is echter nog niet geïmplementeerd. Ook voldoet door het ontbreken van een informatiemanager in de basissamenstelling het GMT niet volledig aan het besluit. Wel zijn functionarissen op de meldkamer en in het CoPI, het ROT, het GBT en het RBT belast met de functionaliteit van informatiemanagement zoals bedoeld in het besluit.

De veiligheidsregio Utrecht geeft aan dat de genoemde blauwdruk is uitgewerkt in een inrichtingsplan. Zij voegt daaraan toe dat de werving en selectie van medewerkers eind 2009 is gestart en dat de daarvoor benodigde middelen in haar begroting voor het jaar 2010 zijn opgenomen.

2. Tijdens de simulatie houden de verschillende onderdelen in de hoofdstructuur niet structureel een schriftelijk beeld bij van het incident. Het bijhouden van een eigen beeld door de verschillende teams maakt volgens de regio deel uit van de nog vast te stellen en te implementeren 'Blauwdruk Multidisciplinaire Informatievoorziening'.

6. Beschouwing

De veiligheidsregio Utrecht heeft in juli 2008 een convenant met de minister van BZK afgesloten. Sindsdien is de regio gestart met de regionalisering van de brandweer, een proces dat volgens planning begin 2010 wordt afgerond.

Voor wat betreft het risicoprofiel en de bovenregionale samenwerking is gebleken dat de veiligheidsregio prioriteit heeft gegeven aan en stappen heeft gemaakt in de richting van regionalisering van de brandweer en de voorbereiding op de griepdemie. De regio heeft ervoor gekozen begin 2010 te starten met het voorbereiden en opstellen van een nieuw regionaal beleidsplan conform de Wet veiligheidsregio's (hierna: de wet). De regio heeft een concept risicoprofiel beschikbaar.

Op het punt van multidisciplinair opleiden en oefenen blijkt dat de regio vooruitgang heeft geboekt. Zo heeft de regio na de nulmeting een kwaliteitszorgsysteem en een functionarissenvolgsysteem in gebruik genomen. Deze systemen moeten nog wel volledig worden geïmplementeerd. Gegevens van de meldkamer op het gebied van opleiden en oefenen zijn tijdens de metingen structureel niet (voldoende) beschikbaar gesteld.

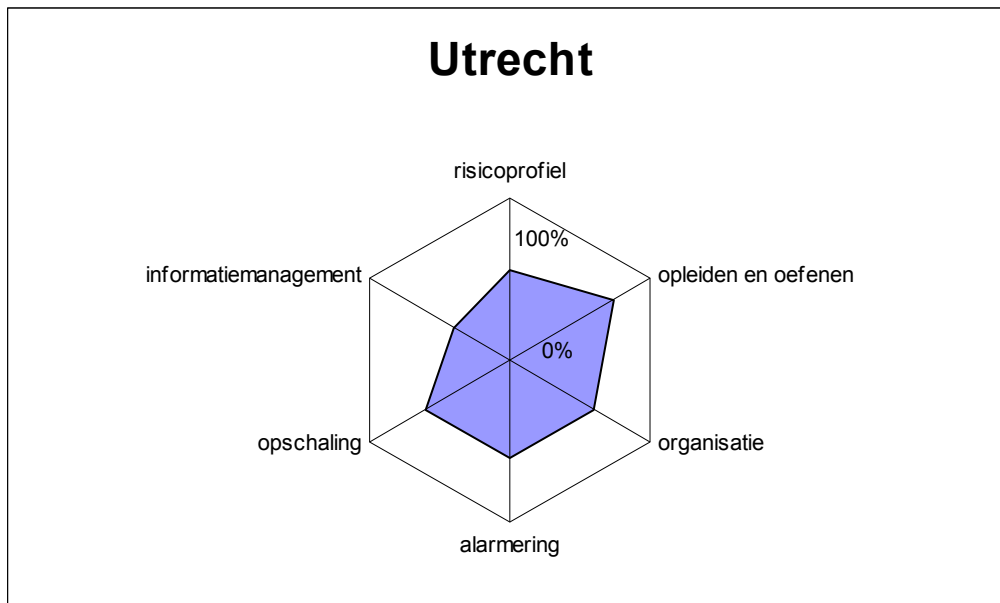
De regio heeft ervoor gekozen om de hoofdstructuur van de rampenbestrijding door middel van de deelname van maximaal twee teams te oefenen, en heeft sinds januari 2008 geen grootschalige, multidisciplinaire oefeningen georganiseerd. Uit diverse door de Inspectie OOV gehouden RADAR-praktijktoetsen blijkt dat de samenwerking tussen bijvoorbeeld een CoPI en een ROT of de overgang van een GBT naar RBT niet altijd soepel verloopt. Dit laatste betreft dan een situatie die zich in de praktijk weinig voordoet. Juist daarom is het bij grootschalige (realistische) oefeningen van groot belang dat alle niveaus binnen de opschalingsstructuur worden geoefend. Op deze wijze kan in onderlinge samenhang worden bekeken hoe de regio ervoor staat en op welke punten er eventuele verbeteringen nodig zijn. Overigens is in artikel 2.5.1 van het besluit bepaald dat het bestuur van de veiligheidsregio er zorg voor draagt dat de hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing jaarlijks een oefening houdt. Uit deze bepaling volgt dat er jaarlijks een oefening moet worden georganiseerd waarbij alle onderdelen van de hoofdstructuur tegelijkertijd geoefend worden.

Tijdens de simulatie in september 2007 zijn alle onderdelen van de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie opgekomen. Daarbij zijn verschillende aandachtspunten naar voren gekomen. Zo zijn de opkomsttijden van sleutelfunctionarissen vrijblijvend en niet vastgelegd en zijn de meldkamer en het CoPI niet beschreven in de operationele hoofdstructuur. Er wordt gewerkt met meerdere meldkamersystemen, en incidentgegevens worden niet direct en op eenduidige wijze vastgelegd in GMS. Daarnaast verdienen het stellen van prioriteiten, het nemen van besluiten, het sturen op informatiedeling en administratieve ondersteuning van de teams aandacht.

De ontwikkeling van de basisvereisten crisismanagement heeft het verbeterproces dat volgde op de ADR als het ware ingehaald, waardoor de regio vanaf de inwerkingtreding van de wet en het daarop gebaseerde besluit moet voldoen aan een uitgebreider scala van aandachtspunten dan naar voren is gekomen uit het ADR-traject. Tijdens het monitoringtraject, dat loopt vanaf begin 2008, is gebleken dat de regio qua planvorming stappen heeft gemaakt om de organisatie in te richten volgens de basisvereisten. Zo is de opkomst van het GMT inmiddels gekoppeld aan de regionale opschalingsprocedure. Op enkele punten heeft de veiligheidsregio de organisatie echter anders ingericht dan is voorgeschreven in het besluit. Dit geldt bijvoorbeeld voor de functie van calamiteitencoördinator.

Daarnaast verzorgt deze functionaris tot de komst van het ROT het totaalbeeld. Daarmee vervult hij een dubbelrol. Doordat het ROT een langere opkomsttijd (60 minuten in plaats van 45 minuten) heeft dan in het besluit is voorgeschreven, zal de situatie kunnen voorkomen dat hij deze dubbelrol gedurende relatief lange tijd krijgt te vervullen. De Inspectie OOV is van mening dat deze dubbelrol negatieve gevolgen kan hebben voor de taakuitvoering van de functie van calamiteencoördinator op de meldkamer. De opkomstnorm van het ROT wordt door de regio voorlopig niet aangepast. De regio heeft stappen gemaakt in de richting van het bepalen van een structuur voor informatiemanagement volgens de eisen van het besluit. Hiervoor is de 'Blauwdruk Multidisciplinaire Informatievoorziening' opgesteld. De regio geeft aan dat het plan eind 2009 bestuurlijk is vastgesteld en begin 2010 wordt geïmplementeerd.

De veiligheidsregio Utrecht heeft er bewust voor gekozen op een aantal punten af te wijken van de basisvereisten en deze keuze ook beargumenteerd. De Inspectie OOV benadrukt in dit verband het gegeven dat de basisvereisten crisismanagement zijn opgesteld om een effectieve rampenbestrijding te kunnen waarborgen. De Inspectie OOV vindt het van belang dat de veiligheidsregio Utrecht ook de aandachtspunten die in verband met andere prioriteiten zijn uitgesteld, op korte termijn oppakt.



Overzicht van de prestaties van de regio op de onderdelen: risicoprofiel, opleiden en oefenen, organisatie, alarmering, opschaling en informatiemanagement.

C.10 Veiligheidsregio Noord-Holland-Noord

1. Inleiding

De veiligheidsregio Noord-Holland-Noord is één van de zes regio's die geen convenant hebben afgesloten met de minister van BZK. De organisatie veiligheidsregio Noord-Holland-Noord is een samenvoeging van de regionale brandweer Noord-Holland-Noord, de GHOR (Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen), de meldkamer ambulance-, de meldkamer brandweer- en regionale ambulancedienst Noord-Holland-Noord.

In maart 2007 heeft de veiligheidsregio een convenant met de politie gesloten. Dit convenant regelt de samenwerking tussen de disciplines bij branden, zware ongevallen rampen en crises, de instelling van een multidisciplinair directieteam en het beheer van de gemeenschappelijke meldkamer. Per 1 januari 2008 is binnen de veiligheidsregio Noord-Holland-Noord samen met de politie één veiligheidsbestuur ingesteld.

2. Risicoprofiel en bovenregionale samenwerking

Ten tijde van de nulmeting in 2008 beschikt de veiligheidsregio over een regionaal beheersplan. Het beheersplan is niet afgestemd met de (beleids)plannen van de aangrenzende veiligheidsregio's. In het beheersplan spreekt de regio wel de intentie uit om afspraken te maken met omliggende regio's. Het regionaal beheersplan zou in 2009 moeten worden herzien, maar de regio geeft aan, gelet op de nieuwe wetgeving, dit in 2010 te doen. Op het gebied van de GHOR, de meldkamer en civiel-militaire samenwerking zijn samenwerkingsafspraken gemaakt.

De veiligheidsregio beschikt over een vastgesteld risicoprofiel met daarin opgenomen een risico-inventarisatie. Dit profiel dateert van 2 maart 2004. In het risicoprofiel zijn geen grensoverschrijdende risico's van buurregio's opgenomen, dit gebeurt wel bij het opstellen van een nieuw profiel na de inwerkingtreding van de Wet veiligheidsregio's. Het risicoprofiel is vastgesteld door het bestuur van de veiligheidsregio. Ook is het regionaal college van politie bij het vaststellen van het huidige risicoprofiel betrokken, het waterschap echter niet. De regio heeft in het risicoprofiel specifieke aandacht voor calamiteiten als overstromingen, pandemieën en vitale infrastructuur.

Voor het vaststellen van de operationele prestaties hanteert de veiligheidsregio Noord-Holland-Noord de 'Leidraad Operationele Prestaties' als systematiek. De beschrijving van de operationele prestaties dateert uit 2005. De veiligheidsregio Noord-Holland-Noord kent risico's die operationele prestaties vereisen, die het regionale aanbod overstijgen. Hierover zijn geen bovenregionale afspraken gemaakt, maar wordt verwezen naar de regulier geldende bijstandsafspraken.

Op het gebied van overstromingen en pandemieën heeft de veiligheidsregio in beeld welke operationele prestaties nodig zijn en welke de veiligheidsregio zelf kan leveren. Dit geeft voor een deel inzicht in de benodigde inzet van de buurregio's en andere crisispartners. Met betrekking tot vitale infrastructuur heeft de veiligheidsregio geen volledig beeld van de benodigde operationele prestaties en ook geen beeld wat de veiligheidsregio zelf en andere crisispartners kunnen leveren.

Het 'Coördinatieplan overstromingen NHN' is door de regio in het kader van de Taskforce Management Overstromingen (TMO) opgesteld. Ook zijn door regio - naar aanleiding van de recente uitbraak van de Mexicaanse griep - continuïteitsplannen voor de hulpdiensten opgesteld. Tevens is een multidisciplinair bestrijdingsplan infectieziekten opgesteld.

Op 15 mei 2009 is door het Traumacentrum Noordwest-Nederland/VUmc en het TraumaNet AMC in samenwerking met de GHOR-bureaus Amsterdam-Amstelland, Gooi en Vechtstreek, Flevoland, Kennemerland en Noord-Holland-Noord een 'Risicoanalyse Noord-Holland/Flevoland' opgesteld.

3. Multidisciplinair opleiden en oefenen

De regio heeft ten tijde van de nulmeting in 2008 een multidisciplinair opleidings- en oefen(beleids)plan 2006-2009. Dit opleidings- en oefenplan is tot stand gekomen met medewerking van de primaire hulpverleningsdiensten (brandweer, GHOR en politie) en andere partners. Het plan is bestuurlijk vastgesteld. In het plan is een groot aantal onderwerpen, zoals benoemd in het toetsingskader, uitgewerkt, maar het mist ten tijde van de nulmeting nog diverse aspecten. Dit is ook bij de eindmeting in 2009 het geval.

In het document 'Multidisciplinair oefenen 2010-2013' combineert de regio een meerjarenoefenbeleidsplan met een oefenjaarplan voor 2010. Dit document zal elk jaar worden geactualiseerd.

In 2008 volgen niet alle sleutelfunctionarissen van het RBT, het ROT, het CoPI en de meldkamer een voor hun functie relevante basisopleiding. Bij de eindmeting in 2009 blijkt dat alle sleutelfunctionarissen van het CoPI inmiddels wél een voor hun functie relevante basisopleiding hebben gevolgd of volgen. Voor het RBT is dit bij een kwart van de sleutelfunctionarissen het geval en voor het ROT geldt dit voor iets meer dan de helft van de sleutelfunctionarissen. Tevens volgen alle calamiteitencoördinatoren van de meldkamer een basisopleiding. De Inspectie OOV heeft geen gegevens van de regio ontvangen met betrekking tot de opleidingen van de centralisten.

De sleutelfunctionarissen van het RBT, ROT, CoPI en de meldkamer zijn in 2006 en 2007 minstens één maal geoefend en bijgeschoold, zo blijkt uit de nulmeting. De mate waarin per sleutelfunctie is bijgeschoold en geoefend, loopt echter sterk uiteen. De evaluaties zijn schriftelijk vastgelegd, maar de resultaten zijn niet opgenomen in een kwaliteitszorgsysteem. De oefenervaringen van de sleutelfunctionarissen zijn niet opgetekend in een functionarissenvolgsysteem.

In de periode tussen 1 januari 2008 en 1 januari 2010 zijn alle sleutelfunctionarissen van het RBT één of meerdere malen bijgeschoold. Tevens zijn alle sleutelfunctionarissen van het ROT in diezelfde periode meerdere malen bijgeschoold. Bij het CoPI is dit het voor overgrote deel van de sleutelfunctionarissen het geval. De Nederlandse Politie Academie verzorgt vanaf 2009 de bijscholingscursussen voor calamiteitencoördinatoren van de meldkamer.

In de periode vanaf 1 januari 2008 tot 1 januari 2010 oefenen alle sleutelfunctionarissen van het ROT meerdere malen. Ook alle sleutelfunctionarissen van het CoPI en het merendeel van de sleutelfunctionarissen van het RBT oefenen in genoemde periode één of meerdere malen. Alle calamiteitencoördinatoren van de meldkamer oefenen in de voornoemde periode (minimaal) drie maal. De Inspectie OOV heeft geen gegevens van de regio ontvangen met betrekking tot het oefenen van de centralisten.

De regio evalueert alle oefeningen van 1 januari 2008 tot 1 januari 2009 van het RBT, ROT, CoPI en de meldkamer schriftelijk. Zij verwerkt de resultaten daarvan met behulp van een kwaliteitszorgsysteem en tekent de oefenervaringen op in een functionarissenvolgsysteem.

In 2006 en 2007 heeft de regio meerdere malen grootschalig geoefend. Deze oefeningen zijn schriftelijk geëvalueerd. De resultaten van de evaluaties zijn op dat moment echter niet verwerkt in een kwaliteitszorgsysteem en de (oefen)ervaringen van de sleutelfunctionarissen zijn niet opgetekend in een functionarissenvolgsysteem.

Vanaf 1 januari 2008 heeft de veiligheidsregio Noord-Holland-Noord drie grote multidisciplinaire oefeningen gehouden. In de visie van de Inspectie OOV voldoen deze oefeningen niet volledig aan de criteria die gelden voor een grootschalige (realistische) multidisciplinaire oefening, omdat niet alle niveaus binnen de opschalingsstructuur tegelijkertijd zijn geoefend. De veiligheidsregio geeft aan 'combinaties van verschillende niveaus' gezamenlijk te oefenen. De regio evalueert deze oefeningen schriftelijk en verwerkt de resultaten met behulp van een kwaliteitszorgsysteem. De regio tekent de oefenervaringen van de sleutelfunctionarissen op in een functionarissenvolgsysteem.

In de (concept)plannen voor het multidisciplinair oefenen in 2010 is een oefening opgenomen, waarin de veiligheidsregio wél alle niveaus in volledige samenhang oefent. Inmiddels heeft de veiligheidsregio de Inspectie OOV benaderd om op dit punt samen te werken.

4. RADAR

Inleiding

In april 2006 houdt de Inspectie OOV in het kader van ADR deel 1 een alarmerings- en opschalingstest op de meldkamer van de veiligheidsregio Noord-Holland-Noord. Bij deze test is aan de hand van een praktijkscenario op beperkte wijze de uitvoering van de opschaling getoetst. Het scenario betreft een ongeval met een tankwagen gevuld met ammoniak, waarvan de tank scheurt en een grote hoeveelheid ammoniak vrijkomt. Daarbij raken 50 aanwezige werknemers direct buiten bewustzijn.

Een belangrijke constatering uit de test van 2006 is, dat op punten onvoldoende personele bezetting van verschillende sleutelfuncties bestaat. Genoemd worden de HOvD-functies bij de brandweer, de gecombineerde invulling van de OvD-G en CvD-G functie bij de GHOR en de minimum bemensing van de geïntegreerde meldkamer ambulancezorg en brandweer. Ook de regiefunctie van de meldkamer is een aandachtspunt als het gaat om aanrijdroutes en het houden van een veilige afstand. De veiligheidsregio zet naar aanleiding van ADR deel 1 een verbetertraject in, waarbij de genoemde punten zijn opgepakt.

Op 1 september 2009 voert de Inspectie OOV in de veiligheidsregio Noord-Holland-Noord een toetsing uit in het kader van RADAR. Bijzonder aan deze RADAR-toetsing is, dat deze niet plaatsvindt op basis van een gesimuleerd incident. In plaats daarvan is in overleg met de regio gekozen om de calamiteiten in de gemeente Bergen (bos- en duinbranden eind augustus 2009) als uitgangspunt te nemen bij de RADAR-toetsing¹⁰⁸.

Op 28 augustus 2009 vindt een zeer grote brand in het Schoolse duin- en bosgebied in de gemeente Bergen plaats. Het incident speelt zich af in een breed duin- en bosgebied dat moeilijk toegankelijk is voor de hulpdiensten. Er blijkt sprake te zijn van verschillende brandhaarden.

¹⁰⁸ Tot deze specifieke aanpak is gekozen om de organisatie van de veiligheidsregio zo kort na bovengenoemd incident niet onnodig (extra) te belasten. Daarbij komt dat op basis van (de bestrijding van) dit incident en de daarbij betrokken organisatieonderdelen en processen een volwaardige toetsing in het kader van RADAR mogelijk is.

Complicerende factor is de (veranderende) windsterkte en windrichting, waardoor de situatie onvoorspelbaar is en dikwijls op de wisselende situatie geanticipeerd moet worden.

Voor de bestrijding van de brand zijn onder meer brandweercompagnieën uit verschillende regio's ingezet. Ook de inzet van blushelikopters, de ontruiming van woningen en een verzorgingshuis de inrichting van een opvanglocatie en het geven van een noodverordening door de burgemeester van Bergen zijn noodzakelijk. Tijdens de calamiteiten zijn een CoPI, een ROT, een GBT, een CMT en enkele actiecentra operationeel geweest. Het incident duurt (los van het nablussen) twee dagen.

Deze toets vindt plaats in de vorm van interviews met functionarissen van de verschillende onderdelen van de hoofdstructuur van de veiligheidsregio en ook met de functionarissen die verantwoordelijk zijn voor de gemeentelijke rampenbestrijdingsprocessen. Aan de interviewvragen liggen de normen en toetspunten zoals onder meer zijn opgenomen in de basisvereisten crisismanagement en het Besluit veiligheidsregio's (hierna: het besluit) ten grondslag.

Operationele prestaties

Organisatie

De veiligheidsregio Noord-Holland-Noord schaaft de rampenbestrijdingsorganisatie op volgens de Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdingsprocedure (GRIP). Deze procedure is beschreven in de 'GRIP-regeling Noord-Holland-Noord' (2005). Tijdens de calamiteiten van 28 augustus 2009 in de veiligheidsregio is de rampenbestrijdingsorganisatie opgeschaald tot en met GRIP-3. Tijdens de calamiteiten komen de navolgende onderdelen van de veiligheidsregio op: het Commando Plaats Incident (CoPI), het Regionaal Operationeel Team (ROT), het Gemeentelijk Beleidsteam (GBT), het Crisis Management Team (CMT)¹⁰⁹ en de Actiecentra (AC).

De bovengenoemde onderdelen van de veiligheidsregio worden volgens planvorming door de daartoe aangewezen functionarissen aangestuurd. Zowel het CoPI als het ROT wordt aangestuurd door een multidisciplinair leider die handelt in het belang van alle disciplines.

Een 'aandachtspunt' is de samenstelling van het GBT. Volgens planvorming neemt tijdens de calamiteiten de directeur van dienst zowel de functie van leidinggevende GHOR, als ook die van leidinggevende brandweer waar. Tijdens het incident komt in een later stadium de commandant van de regionale brandweer op (in verband met de coördinatie). Feitelijk is pas op het moment van aankomst van de commandant van de regionale brandweer – volgens het besluit – het GBT voltallig aanwezig.

Alarmering

De gecoluceerde meldkamer van de veiligheidsregio Noord-Holland-Noord gebruikt voor de alarmering van de sleutelfunctionarissen van de verschillende onderdelen van de hoofdstructuur de systemen communicator en P2000. Daarnaast alarmeert men telefonisch. Tijdens de uitvoering van de alarmering gedurende de calamiteiten is de werkwijze van alarmeren gehanteerd zoals is voorgeschreven in de eigen planvorming.

Het proces alarmering verloopt goed. Hierbij zijn de duidelijke procedures voor de centralisten een pluspunt. Deze zijn onder meer beschreven in het document 'Primaire processen Meldkamer veiligheidsregio Noord-Holland-Noord'.

¹⁰⁹ In de gemeente Bergen wordt het 'Team Bevolkingszorg' aangeduid als 'Crisis Management Team'.

Positief is dat men structureel aandacht heeft voor het alarmeren van andere diensten en functionarissen (buiten de functionarissen van de hoofdstructuur van de veiligheidsregio) die noodzakelijk zijn voor een goede en gecoördineerde bestrijding van het incident. Zowel Staatsbosbeheer als het hoogheemraadschap is telefonisch gealarmeerd.

Door een uitdraai uit de communicator heeft men zicht op het zogeheten 'inmeldingsproces'. Hierbij blijkt een knelpunt dat veel gealarmeerde functionarissen het gesprek te snel beëindigen. Hierdoor ziet de communicator hen niet als 'beschikbaar' en gaat verder bellen, terwijl de functionarissen mogelijk wel opkomen.

Een tweede knelpunt is dat een aantal functionarissen onder verschillende functienamen in de communicator bekend is, maar zich wel met één telefoonnummer meldt. Hierdoor is het voor de centralisten in eerste instantie niet altijd duidelijk welke 'functionarissen' precies zijn gealarmeerd. Dit wordt vervolgens op praktische wijze opgelost door functienamen en bijbehorende telefoonnummers uit te schrijven. Hierdoor weet men wie in welke hoedanigheid (functie) is gealarmeerd.

Opschaling

De veiligheidsregio Noord-Holland-Noord beschikt over een bestuurlijk vastgestelde GRIP-regeling. Hierin staat beschreven welke functionarissen bevoegd zijn GRIP af te kondigen. Ook heeft het bestuur van de veiligheidsregio criteria vastgesteld voor de situaties waarin de meldkamer tot grootschalige alarmering overgaat.

Binnen de meldkamer is men goed op de hoogte van de verschillende 'opschalingsniveaus'. De veiligheidsregio kent een vastgestelde meldkamerinstructie (2006) waarin staat hoe de centralisten moeten handelen indien wordt opgeschaald. Naast de planvorming met betrekking tot de opschaling kent de veiligheidsregio Noord-Holland-Noord voorbereide inzetvoorstellen. Zo wordt bij 'zeer grote brand' automatisch opgeschaald naar GRIP-1.

Los van de vertraging bij het alarmeren en daarmee de vertraagde opkomst van de regionale pool voor het versterken van het gemeentelijke actiecentrum communicatie, zijn de meeste functionarissen van de onderdelen van de hoofdstructuur van de veiligheidsregio ruim binnen de daarvoor gestelde tijd aanwezig. Positief is dat men op praktische en flexibele wijze omgaat bij het vervullen van functies, waarbij men werkzaamheden (tijdelijk) waarneemt als de situatie daarom vraagt.

De onderdelen van de hoofdstructuur komen op in de samenstelling zoals in het besluit is beschreven.

Informatiemanagement

De veiligheidsregio Noord-Holland-Noord maakt gebruik van het informatiesysteem 'Cedric'. Dit is een netcentrisch systeem waarop alle onderdelen van de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie zijn aangesloten.

Alle onderdelen dragen bij aan het totaalbeeld. De planvorming van de veiligheidsregio Noord-Holland-Noord voorziet in een organisatieonderdeel waarbij het bijhouden van een centraal totaalbeeld is belegd. Afhankelijk van de fase waarin het incident zich bevindt, is dat de calamiteitencoördinator van de meldkamer (start), de informatiecoördinator van het CoPI (bij GRIP 1), of de informatiemanager van het ROT (GRIP 2, 3 en 4).

Ten tijde van het incident is het vooral het ROT, dat als coördinerend onderdeel optreedt voor wat betreft het bijhouden van het centraal totaalbeeld.

Het systeem 'Cedric' heeft ten tijde van het incident de technische beperking dat bij gelijktijdig muteren het totaalbeeld wordt overschreven. Dit is tijdens het incident geïmproviseerd opgelost door het doorgeven van informatie van de verschillende onderdelen van de hoofdstructuur aan de informatiemanager ROT, die deze informatie verwerkt in het totaalbeeld.

Naast het systeem 'Cedric' wordt binnen de veiligheidsregio door veelvuldig (monodisciplinair) mondeling en telefonisch contact informatie tussen de verschillende teams uitgewisseld. Hoewel de situatie met betrekking tot de calamiteiten regelmatig verandert, houdt men over het algemeen goed zicht op de ontwikkelingen. Het ROT vervult daarbij een spilfunctie.

Aandachtspunten

Op 11 december 2009 heeft de Inspectie OOV de veiligheidsregio Noord-Holland-Noord haar rapportage over de inventariserende toets en de RADAR-toetsing aangeboden. Deze rapportage bevat de volgende aandachtspunten die rechtstreeks zijn gerelateerd aan de basisvereisten¹¹⁰.

Organisatie

1. In de beschrijving van de hoofdstructuur in een regionale opschalingsregeling ontbreekt een beschrijving van een coördinerend onderdeel bij meer dan één CoPI (artikel 2.1.1).
2. Het GBT komt niet op in de voorgeschreven samenstelling (artikel 2.1.5 lid 1).

Opschaling

1. Het team bevolkingszorg moet binnen 90 minuten aanwezig zijn en met de werkzaamheden beginnen. Dit was tijdens het incident niet het geval. (Artikel 2.3.1 onder c).
2. Er is geen document waarin de continuïteit van de hoofdstructuur van de veiligheidsregio Noord-Holland-Noord is geregeld (artikel 2.3.2).

5. Monitoring

Algemene ontwikkelingen

De veiligheidsregio Noord-Holland-Noord heeft na de nulmetingen in 2008 diverse verbetertrajecten in gang gezet op het terrein van multidisciplinair oefenen en op het terrein van de operationele prestaties. De regio heeft de meeste processen duidelijk beschreven in planvorming. Voorbeeld daarvan is het 'Multidisciplinair oefenjaarplan Noord-Holland-Noord 2009', waarin de regio beschrijft wat er beoefend wordt en waarom, welke oefeningen wanneer plaatsvinden en voor wie die oefeningen zijn bedoeld. Een ander voorbeeld is het al eerder genoemde document 'Primaire processen Meldkamer veiligheidsregio Noord-Holland-Noord', dat tijdens de toetsing in het kader van RADAR meerwaarde bleek te hebben. Daarnaast is de veiligheidsregio heel recent (december 2009) gestart met het implementeren van een nieuwe GRIP-regeling.

Follow-up aandachtspunten

Organisatie

1. De inrichting van de hoofdstructuur is voor nagenoeg alle onderdelen van de hoofdstructuur conform de basisvereisten beschreven. Een beschrijving van een coördinerend CoPI ontbreekt echter. Deze taak belegt de veiligheidsregio Noord-Holland-Noord in de huidige GRIP-regeling expliciet bij het ROT.

¹¹⁰ Bij elk aandachtspunt is steeds verwezen naar de relevante bepaling van het (ontwerp) Besluit veiligheidsregio's.

Ook in de nieuwe versie van de GRIP-regeling (GRIP 2009) ontbreekt een beschrijving van een coördinerend CoPI bij meer dan een CoPI zoals is beschreven in artikel 2.1.1, maar wordt deze taak expliciet belegd bij het ROT.

2. Tijdens de calamiteiten in de gemeente Bergen op 28 augustus 2009 zijn alle onderdelen van de hoofdstructuur en van de gemeentelijke kolom conform planvorming opgekomen. Ook zijn de functionarissen grotendeel conform de basisvereisten opgekomen. Een uitzondering is het GBT.

Binnen de veiligheidsregio Noord-Holland-Noord neemt sinds 1 april 2009 in het GBT de 'Piket Directeur van Dienst' zowel de functie van leidinggevende GHOR, als ook die van leidinggevende Brandweer waar. Deze regeling is onder meer opgenomen in het zogeheten 'Digitale kwaliteitshandboek'.

Hiermee voldoet de regio niet aan artikel 2.1.5 lid 1, dat voorschrijft dat de samenstelling van het GBT (onder meer) uit een leidinggevende van de brandweer én een leidinggevende van de GHOR bestaat.

Hoewel niet is gebleken dat de 'dubbelfunctie' op enigerlei wijze tot problemen leidt en daarnaast gebleken is dat de regio (als de noodzaak zich voordoet) alsnog een vertegenwoordiger van de ontbrekende discipline laat opkomen, is het de vraag of dit een optimale situatie is. Het beleggen van de coördinatie van verschillende activiteiten bij afzonderlijke functionarissen komt in de visie van de Inspectie OOV de effectiviteit en efficiency van de uitvoering ten goede.

Opschaling

1. Vrijwel alle functionarissen van de onderdelen van de hoofdstructuur en gemeentelijke kolom van de veiligheidsregio Noord-Holland-Noord komen op binnen de daarvoor gestelde tijdsnormen. Dit is echter deels niet het geval voor functionarissen van het team bevolkingszorg. In de veiligheidsregio Noord-Holland-Noord is er een team bevolkingszorg in de vorm van een crisismanagementteam aanwezig.

Het team is uiteindelijk compleet opgekomen in overeenstemming met in het gestelde van artikel 2.3.1 onder c. De procesverantwoordelijke voorlichting is een functionaris vanuit de regionale pool. De pool is gealarmeerd via de communicator. Ook de informatiemanager CMT is lid van een regionale pool van informatiecoördinatoren. Deze pool is niet tijdig gealarmeerd.

Dat het team tijdens de calamiteiten niet op tijd is opgekomen, is het gevolg van de late alarmering en heeft geen structurele oorzaak.

2. Binnen de veiligheidsregio Noord-Holland-Noord is geen bestuurlijk vastgesteld document aanwezig waarin de continuïteit van de hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing is vastgelegd.

6. Beschouwing

De veiligheidsregio Noord-Holland-Noord is één van de zes veiligheidsregio's die geen convenant hebben afgesloten met de minister van BZK. Niettemin heeft de veiligheidsregio de afgelopen jaren zelfstandig op tal van terreinen belangrijke ontwikkelingen gerealiseerd om de rampenbestrijding op orde te krijgen. Zo heeft de regio bijvoorbeeld geïnvesteerd in samenwerkingsafspraken en risicoprofielen. Daarnaast spreekt de regio het voornemen uit om in een nieuw op te stellen risicoprofiel ook grensoverschrijdende risico's van buurregio's op te nemen. Daarnaast bestaat het voornemen om in 2010 het regionaal beheersplan ook af te stemmen met de (beleids)plannen van de aangrenzende veiligheidsregio's. Daarmee voldoet de veiligheidsregio echter wat betreft het risicoprofiel en de bovenregionale samenwerking op onderdelen nog niet aan de bepalingen van de nieuwe regelgeving.

De ontwikkelingen op het gebied van multidisciplinair opleiden en oefenen binnen de veiligheidsregio Noord-Holland-Noord zijn zonder meer positief te noemen. Daar waar uit de nulmeting blijkt dat aspecten ontbreken, kan de Inspectie thans vaststellen dat bijvoorbeeld de sleutelfunctionarissen regelmatig bijscholen.

Ook oefenen de sleutelfunctionarissen regelmatig. De veiligheidsregio verwerkt deze oefeningen met behulp van een kwaliteitszorgsysteem. Tevens houdt men de oefenervaringen bij in een functionarissenvolgsysteem.

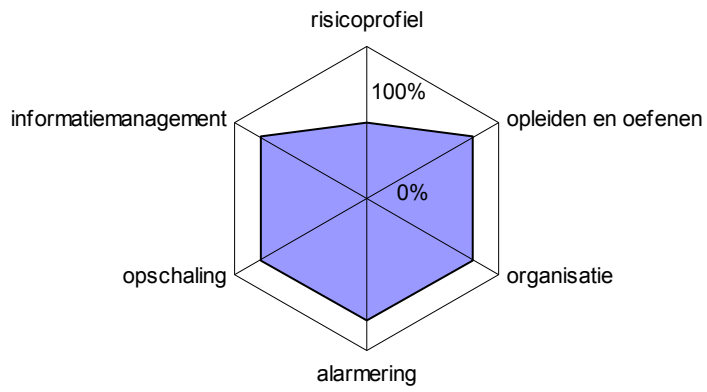
De regio houdt met enige regelmaat grootschalige oefeningen. Dat is ten tijde van de nulmeting het geval en thans is dit beeld niet anders. Zo oefent de veiligheidsregio sinds 2008 drie keer grootschalig multidisciplinair. De regio evalueert deze oefeningen schriftelijk en verwerkt de resultaten met behulp van een kwaliteitszorgsysteem. De Inspectie OOV plaatst een kanttekening bij een aspect van het grootschalig oefenen, namelijk het in samenhang oefenen van alle betrokken niveaus van de veiligheidsregio. In de (concept)plannen voor het multidisciplinair oefenen in 2010 is evenwel een oefening opgenomen, waarin wél alle niveaus in volledige samenhang worden geoefend. Inmiddels heeft de veiligheidsregio de Inspectie OOV benaderd om op dit punt samen te werken.

Na de ADR-test in 2006 pakt de regio diverse verbetertrajecten op. Dat dit loont, blijkt uit de RADAR-toetsing van 1 september 2009. Op basis van de interviews met sleutelfunctionarissen én ontvangen feitenmateriaal heeft de Inspectie OOV zich een beeld gevormd van de gang van zaken ten tijde van (de bestrijding van) de calamiteiten in relatie tot de drie kritische processen, te weten: 'melding en alarmering', 'leiding en coördinatie' en 'informatiemanagement'. Het overall-beeld van deze toetsing is zonder meer positief. Vooral het proces informatiemanagement en de rol die het ROT daarbij vervult zijn in het oogspringende positieve elementen. Hieraan doet niet af dat de Inspectie OOV vier aandachtspunten benoemt.

Gezien het moment van toetsing heeft de regio nog geen nieuwe ontwikkelingen in gang kunnen zetten om de door de Inspectie OOV gesignaleerde aandachtspunten op te lossen. Wel is duidelijk dat een deel van de aandachtspunten zal worden ondervangen met de invoering van de voorgenomen planvorming in 2010, zoals de nieuw in te voeren GRIP-regeling.

Alles overziend laat de veiligheidsregio de afgelopen jaren op de meeste onderdelen een positieve ontwikkeling zien. De veiligheidsregio Noord-Holland-Noord heeft de zaken grotendeels 'op orde'. De RADAR-toetsing heeft aangetoond dat de regio ook daadwerkelijk een groot incident goed aan kan.

Noord-Holland-Noord



Overzicht van de prestaties van de regio op de onderdelen: risicoprofiel, opleiden en oefenen, organisatie, alarmering, opschaling en informatiemanagement.

C.11 Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland

1. Inleiding

In 2008 heeft de veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland een convenant afgesloten met de minister van BZK. Dit convenant bevat naast de vaste afspraken over het voldoen aan de eisen van het Besluit veiligheidsregio's (hierna: het besluit) en de regionalisering van de brandweer, afspraken die voortvloeien uit het risicoprofiel van de veiligheidsregio.

In het convenant wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de specifieke uitgangssituatie van de veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland en bij de koers die de regio is heeft uitgezet in het visiedocument 'Arm in arm voor veiligheid'.

2. Risicoprofiel en bovenregionale samenwerking

De veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland heeft tijdens de nulmeting in 2008 de beschikking over het 'Beleidsplan Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland'. Dit document is op 7 november 2008 vastgesteld door het bestuur van de veiligheidsregio. De regio heeft daarbij aangegeven om in 2010 een nieuw beleidsplan 2011-2014 vast te stellen, dat geheel aansluit bij de Wet veiligheidsregio's (hierna: de wet). Uit de eindmeting blijkt dat de regio in oktober 2009 is gestart met het opstellen van het concept beleidsplan. In maart 2010 zal het plan worden voorgelegd aan de betrokken partners en het zal naar verwachting van de regio in het najaar van 2010 bestuurlijk worden vastgesteld. De regio zal het beleidsplan afstemmen met de beleidsplannen van de aangrenzende veiligheidsregio's, van de waterschappen en van het regionale politiekorps.

Bij de nulmeting geeft de regio aan om in 2009 ook een nieuw risicoprofiel vast te stellen. Uit de eindmeting blijkt dat de zij eind 2009, aan de hand van de landelijke Handreiking Regionaal Risicoprofiel, is begonnen met het opstellen van een nieuw risicoprofiel. De veiligheidsregio is voornemens het nieuwe risicoprofiel in het najaar van 2010 voor besluitvorming aan het bestuur voor te leggen waarbij de partijen genoemd in de wet zijn betrokken. In het overleg van het regionaal management team (RMT) van 28 augustus 2009 is een algemeen projectvoorstel met betrekking tot planvorming vastgesteld. Dit vormt de basis voor de ontwikkeling van de drie planfiguren regionaal risicoprofiel, beleidsplan en crisisplan (conform de wet).

Zodra het nieuwe risicoprofiel is vastgesteld door het bestuur, zal de veiligheidsregio de operationele prestaties beschrijven voor pandemieën, overstromingen en vitale infrastructuur. Het bestuur van de veiligheidsregio heeft aangegeven dat een doorgroei naar zorgniveau twee (Leidraad Maatramp) wenselijk is. In afwachting van het nieuwe regionale risicoprofiel, voert de regio geen actief beleid om het verschil te verkleinen tussen de operationele prestaties die nodig zijn voor bepaalde ramptypen en de operationele prestaties die de veiligheidsregio zelf kan leveren.

Op het gebied van overstromingen, pandemieën en vitale infrastructuur heeft de veiligheidsregio in afwachting van het nieuwe risicoprofiel niet beschreven welke prestaties nodig zijn en welke men zelf kan leveren¹¹¹. Ook is onbekend welke partners per ramptype van belang zijn. Dit zal later worden uitgewerkt.

¹¹¹ De regio geeft in het kader van hoor en wederhoor aan dat men wel de nodige aandacht heeft voor deze drie ramptypen. Zo heeft deelname aan de TMO-simulatie een aantal verbeterpunten opgeleverd waar de regio actief mee bezig is. Het ramptype pandemieën is in 2009 multidisciplinair beoefend. Vitale infrastructuur is als project opgenomen in het werkplan 2010. verder heeft het ROT meerdere malen oefeningen met grootschalige stroomuitval gehouden en staan in 2010 drie oefeningen met het thema drinkwatervoorziening gepland.

Er vindt in de regio structureel gezamenlijk overleg plaats tussen de operationele diensten en de gemeenten over onder andere de risico's in de veiligheidsregio. De regio overweegt uitbreiding van dit overleg met andere partijen. Daarnaast wordt er op operationeel niveau volop samengewerkt met de omliggende regio's zoals in bovenregionale piketten.

3. Multidisciplinair opleiden en oefenen

De veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland heeft in 2009 een nieuw multidisciplinair opleidings- en oefen(beleids) opgesteld, het 'Meerjarenbeleidsplan Opleiden, Trainen en Oefenen 2010-2013'. Dit plan is opgesteld met medewerking van de operationele diensten en de gemeenten. Het beleidsplan is op 16 december 2009 door het bestuur van de veiligheidsregio Zaanstreek Waterland vastgesteld. Het plan bevat een uitwerking van een aantal onderwerpen dat wordt genoemd in het toetskader van de Inspectie OOV. Een groot aantal onderwerpen ontbreekt echter nog. Zo gaat het plan bijvoorbeeld niet in op de financiële en de uitvoeringsaspecten van het oefenen¹¹².

Bij de nulmeting in 2008 geeft de regio onvoldoende inzicht in de mate waarin sleutelfunctionarissen een basisopleiding hebben gevolgd. Ook bij de eindmeting in 2009 blijkt dat niet alle sleutelfunctionarissen een voor hun functie relevante basisopleiding hebben gevolgd. Meer dan de helft van de sleutelfunctionarissen voor het CoPI en de meldkamer heeft een basisopleiding afgerond¹¹³. Door het ontbreken van gegevens voor wat betreft de gemeentelijke sleutelfunctionarissen is geen volledig beeld beschikbaar voor het ROT en het RBT. Wel is bekend dat minder dan de helft van de sleutelfunctionarissen voor het RBT de basisopleiding heeft gevolgd. Voor het ROT geldt dat voor 1 januari 2010 één sleutelfunctionaris de basisopleiding zal afronden.

De regio heeft bij de eindmeting, net als bij de nulmeting, geen voldoende bruikbare gegevens over bijscholing en oefenervaring van sleutelfunctionarissen geleverd. Hierdoor kan de Inspectie OOV over dit onderdeel geen oordeel geven.

Wel geeft de regio aan dat sinds 1 januari 2008 het RBT – als team – één keer heeft geoefend en er vier CoPI-oefeningen zijn georganiseerd. Dit is een vooruitgang ten opzichte van de nulmeting waar het oefenen van het RBT een verbeterpunt bleek. Het ROT en de meldkamer hebben sinds 1 januari 2008 niet geoefend. De oefeningen van het CoPI en het RBT zijn schriftelijk geëvalueerd. De resultaten daarvan zijn niet verwerkt in een kwaliteitszorgsysteem of een functionarissenvolgsysteem. De Inspectie OOV heeft de regio eind 2008 aanbevolen uiterlijk medio 2009 dergelijke systemen in gebruik te nemen. Bij de eindmeting in 2009 maakt de regio hier echter nog geen gebruik van. Wel geeft zij aan dat zij van plan is een functionarissenvolgsysteem te gaan ontwikkelen.

Verder heeft de regio, afgezien van de RADAR-praktijkttoets, sinds 1 januari 2008 geen grootschalige multidisciplinaire oefeningen gehouden. Wel heeft de regio enkele bijzondere inzetten gehad.

¹¹² In het kader van hoor en wederhoor geeft de regio aan deze aspecten inmiddels in het beleidsplan te hebben opgenomen.

¹¹³ De regio geeft na hoor en wederhoor aan dat met betrekking tot de basisopleiding in november 2009 de Opleiding Crisisbeheersing Basismodule (OCB) is gestart. Deze opleiding is bedoeld voor alle functionarissen in de regionale crisisorganisatie. De OCB zal worden doorlopen in 2010 en 2011.

4. RADAR

Inleiding

In de maanden februari en maart 2008 ondergaat de veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland de toetsing in het kader van ADR deel 1. Door middel van interviews, documentstudie en een meldkamertest wordt de (opstart van de) hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie bekeken. In juni 2008 biedt de Inspectie OOV de regio haar rapportage aan. Het rapport bevat een aantal aandachtspunten.

De belangrijkste knelpunten blijken te zitten in het multidisciplinaire proces informatiemanagement. Informatie wordt onvoldoende bijgehouden en multidisciplinair gedeeld. Een oorzaak daarvan is het ontbreken van een functionaris die belast is met het informatiemanagement per onderdeel van de rampenbestrijdingsorganisatie. Op de meldkamer uit zich dat bijvoorbeeld in het ontbreken van een calamiteitencoördinator. In de rapportage vraagt de Inspectie OOV aandacht voor dit aspect en geeft aan dat het Besluit veiligheidsregio's normen bevat over informatiemanagement in relatie tot de aanwezigheid van een calamiteitencoördinator.

Op 21 april 2009 houdt de Inspectie OOV de RADAR-praktijktoets in de veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland. Het scenario van het gesimuleerde incident betreft een buitenbrand langs de snelweg A7. Door het vochtige gras ontstaat een flinke rookwolk die over de A7 trekt. Hierdoor wordt het zicht plaatselijk zeer slecht. Hierdoor botsen op verschillende plekken voertuigen tegen elkaar. Zes mensen komen om het even, tientallen anderen raken gewond. Bij het incident is ook een vrachtwagen, geladen met gevaarlijke stoffen, betrokken. De vrachtwagen raakt lek en de stof stroomt uit waardoor een effectgebied ontstaat.

Operationele prestaties

Organisatie

De veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland heeft de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie beschreven in het 'Theoretisch kader GRIP Zaanstreek-Waterland' (2007). In dit document zijn grotendeels de onderdelen opgenomen die in het besluit worden genoemd. De meldkamer en een coördinerend onderdeel bij de aanwezigheid van meerdere CoPI's wordt niet genoemd. De taken van het team bevolkingszorg worden in de regio uitgevoerd door het Gemeentelijk Managementteam (GMT).

De samenstelling van de verschillende teams komt niet overeen met de bepalingen uit het besluit. Zo ontbreken in het CoPI en het GMT functionarissen die belast zijn met het informatiemanagement (informatiemanager). Het ROT is niet voorzien van een sectie informatiemanagement dat onder leiding staat van een hoofd informatiemanagement.

In het GMT ontbreekt verder ook een functionaris die is belast met de coördinatie van de voorlichting.

Alarmering

Tijdens de praktijktoets verloopt de alarmering niet in alle gevallen gestroomlijnd. De alarmering van de benodigde functionarissen vindt niet binnen de in het besluit gestelde tijdsnorm van twee minuten plaats. Dit heeft onder meer te maken met het feit dat de gecolokeerde meldkamer politie en brandweer zich op een andere locatie bevindt dan de meldkamer ambulancezorg. De meldkamers maken gebruik van eigen meldkamersystemen (GMS en MIOS) die niet aan elkaar zijn gekoppeld. Hierdoor is informatie, zoals een GRIP-afkondiging, niet gelijktijdig bekend bij alle meldkamers. De fysieke scheiding van de twee meldkamers maakt het noodzakelijk dat men elkaar eerst (telefonisch) moet informeren, waardoor tijd verloren gaat.

Omdat de meldkamers informatie alleen in hun eigen systeem verwerken, heeft de meldkamer geen volledige beschrijving van het incident beschikbaar voor de andere teams.

Opschaling

Tijdens de praktijktoets is opgeschaald naar GRIP 4-niveau. De normen voor opkomst van functionarissen wijken in de regionale planvorming op punten af van de normen van het besluit. Het ROT heeft bijvoorbeeld een opkomsttijd van 60 minuten, terwijl het besluit 45 minuten voorschrijft. Voor andere onderdelen hanteert de regio een kortere opkomstnorm. Zo moeten het GMT en het RBT volgens de eigen planvorming binnen 60 minuten opkomen, in plaats van binnen 90 minuten. Daarbij dient wel de kanttekening te worden gemaakt dat de functionaris die in het GMT is belast met de coördinatie van de voorlichting, volgens het besluit een opkomsttijd heeft van 30 minuten. Deze differentiatie is niet aangebracht in de regionale planvorming.

Tijdens de praktijktoets blijken enkele functionarissen in verschillende onderdelen niet tijdig op te komen. Zo komt bijvoorbeeld de ambtenaar openbare orde en veiligheid in het ROT bijna een uur te laat op en de leidinggevende van de politie in het GBT een kwartier. Het een en ander kan veroorzaakt zijn door de vertraging in de alarmering.

Informatiemanagement

De Inspectie OOV constateert in haar RADAR-rapportage dat de regio de structuur voor effectief informatiemanagement onvoldoende heeft ontwikkeld. De verschillende onderdelen geven – elk op zich – een eigen invulling aan het verzamelen, verwerken en delen van informatie met betrekking tot het incident. Het verzamelen van informatie gebeurt grotendeels monodisciplinair en vrijwel altijd ad hoc.

Geen van de onderdelen beschikt over een multidisciplinair eigenbeeld dan kan worden gedeeld met de andere onderdelen, zodat ook een multidisciplinair totaalbeeld ontbreekt.

De regio heeft de beschikking over een digitaal informatiesysteem, genaamd 'Groove'. Niet alle onderdelen van de rampenbestrijdingsorganisatie zijn hierop aangesloten. Alleen de meldkamer brandweer en het CoPI werken met het systeem. Tijdens de praktijktoets kan er echter geen gebruik van worden gemaakt, omdat de functionarissen niet weten hoe het systeem opgestart en gebruikt moet worden. De functionarissen die het systeem hadden moeten bedienen, zijn volgens de regio vanwege knelpunten bij de alarmering tijdens de praktijktoets niet opgekomen.

Aandachtspunten

In augustus 2009 heeft de Inspectie OOV de RADAR-rapportage aangeboden aan het bestuur van de veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland. Deze rapportage bevat de volgende aandachtspunten die rechtstreeks zijn gerelateerd aan het besluit¹¹⁴.

Organisatie

1. Samenstelling van alle onderdelen van de rampenbestrijdingsorganisatie niet conform besluit: informatiefunctionarissen en een coördinator voorlichting in team bevolkingszorg ontbreken (artikel 2.1.1 t/m 2.1.5).
2. Ontbreken van eenhoofdige leiding op de meldkamer (artikel 2.2.2).

¹¹⁴ Bij elk aandachtspunt is steeds verwezen naar de relevante bepaling van het Besluit veiligheidsregio's.

Alarmering

1. Een beschrijving van de wijze waarop wordt omgegaan met meldingen die geen verband houden met een ramp of crisis ontbreekt (artikel 2.2.2 lid 2).
2. Geen tijdige alarmering van functionarissen (artikel 2.2.3).
3. Geen meldkamerbeeld binnen vijf minuten (artikel 2.2.5).

Opschaling

1. Geen tijdige opkomst verschillende functionarissen van het CoPI, het ROT en het GBT (artikel 2.3.1).

Informatiemanagement

1. Aan vrijwel alle bepalingen informatiemanagement wordt niet voldaan ((artikel 2.4.1 t/m 2.4.4).

5. Monitoring**Algemene ontwikkelingen**

De veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland heeft op 27 maart 2009 de 'Kadernota Veiligheidsregio ZAWA 2010' bestuurlijk vastgesteld. De kadernota benoemt een groot aantal verbeterpunten dat uit verschillende incidenten en oefeningen – zoals meldkamertoets (2008), de landelijke oefening Watergolf (2008) en het onderzoeksrapport naar de grote brand in het winkelcentrum de Bloemhof (2009)¹¹⁵ – naar voren is gekomen en geeft daarbij een verbetertraject aan. In totaal zijn bijna 200 verbeterpunten geformuleerd. Ook de aandachtspunten uit de RADAR-praktijktoets zijn in de nota opgenomen.

De uitvoering van het verbetertraject zal gefaseerd plaatsvinden. De regio geeft aan dat vanwege voorgenomen bezuinigingen een prioritering is aangebracht. Een deel van de verbeterpunten wordt op korte termijn opgepakt. Dit zijn met name de punten die binnen de lopende projecten vallen. Andere punten zijn uitgesteld tot na 2010. Zo is het project 'Kwaliteitsimpuls rampenbestrijdingspotentieel' uitgesteld tot 2012. Verder zal de invulling van de functie van calamiteitencoördinator op de meldkamer (een 24-uursfunctie) voorlopig geen doorgang vinden. Het Veiligheidsbureau stuurt op de voortgang binnen het verbetertraject.

Follow-up aandachtspunten*Organisatie*

1. De regio geeft aan dat zij de GRIP-regeling in de loop van 2010 gaat aanpassen. Dit zal gebeuren binnen het project 'kwaliteitsverbetering GRIP'. Daarbij zal ook het element van een coördinerend onderdeel bij meerdere CoPI's worden opgenomen. De regio heeft niet aangegeven of bij de aanpassing van deze GRIP-regeling ook zal worden voorzien in een functionaris in het GMT die verantwoordelijk is voor de voorlichting.

Verder heeft de regio het verbeteren van de informatievoorziening binnen de organisatie beschreven in de notitie 'Inrichten informatiemanagement in de veiligheidsregio' (september 2008). Op termijn zal de regio de netcentrische werkwijze invoeren. Of dit concreet betekent dat de betreffende onderdelen worden voorzien van een informatiemanager of een sectie informatiemanagement is niet in de genoemde documenten beschreven.

¹¹⁵ De regio heeft de brand in het winkelcentrum laten evalueren door een extern onderzoeksbureau.

2. In de notitie 'Inrichten informatiemanagement in de veiligheidsregio' heeft de regio de invulling van eenhoofdige leiding op de meldkamer beschreven. De taken van de calamiteitencoördinator zijn hierin uitgewerkt. Deze functionaris zal geïmplementeerd worden op de meldkamer brandweer en politie. Omdat er sprake blijft van twee gescheiden meldkamers zal eenhoofdige leiding, zoals bedoeld in het besluit, praktisch niet mogelijk zijn.

De regio geeft overigens aan dat de invoering van de calamiteitencoördinator, wegens bezuinigingen, voorlopig geen doorgang zal vinden.

Alarmering

1. In de procedure 'Opschaling meldkamer' heeft de regio beschreven op welke wijze de reguliere meldingen tijdens een grootschalig incident door de meldkamer brandweer moeten worden afgehandeld. Zo moet tijdens het incident een piketcentralist naar de meldkamer komen om het reguliere werk over te nemen. Dit is echter alleen monodisciplinair voor de meldkamer brandweer geregeld en niet multidisciplinair.

2. De regio geeft aan het proces alarmering te willen verbeteren binnen het project 'Kwaliteitsverbetering GRIP'. Op welke wijze dit concreet zal gebeuren, is de Inspectie OOV niet bekend gemaakt.

3. Het maken van een volledige beschrijving van het incident zal tot het takenpakket van de (in de toekomst aan te stellen) calamiteitencoördinator behoren. Deze zal daarbij worden ondersteund door een informatiemedewerker.

De regio geeft aan dat binnen het project Informatiemanagement de mogelijkheid wordt onderzocht om via automatische wegen informatie uit de meldkamersystemen GMS en MIOS naar het informatiesysteem Cedric te krijgen, waardoor de gesignaleerde knelpunten kunnen worden weggenomen.

Opschaling

1. De regio is voornemens om de normtijden voor opkomst van het ROT in de eigen planvorming aan te passen aan de normen van het besluit. Dit zal gebeuren binnen het project 'kwaliteitsverbetering GRIP' en zal in de loop van 2010 zijn beslag krijgen. De opkomsttijden van de andere onderdelen komen overeen met het besluit of zijn zelfs korter. De regio gaat de daadwerkelijke opkomst van functionarissen en onderdelen van de rampenbestrijdingsorganisatie verbeteren door middel van oefeningen.

Informatiemanagement

1. De regio heeft in de eerder genoemde notitie 'Inrichten informatiemanagement in de veiligheidsregio' aangegeven het netcentrische werken in te voeren. Zij sluit daarbij aan bij het landelijke project 'Netcentrisch werken'. Met de netcentrische werkwijze zullen alle aandachtspunten op het gebied van informatiemanagement worden ondervangen. Deze werkwijze is niet vóór 1 januari 2010 geïmplementeerd. Het plan loopt door tot eind 2012. De daadwerkelijke uitvoering, het aanstellen en opleiden van mensen en het implementeren van het systeem met een planning zijn niet in de plannen beschreven.

6. Beschouwing

De veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland blijkt in verschillende opzichten nog in de beginfase van de opbouw van de rampenbestrijdingsorganisatie, zoals beschreven in de nieuwe regelgeving, te verkeren. Zo is de regio eind 2009 begonnen met het opstellen van een nieuw regionaal beleidsplan en een nieuw risicoprofiel. Beide documenten zullen naar verwachting van de regio pas in het najaar van 2010 bestuurlijk kunnen worden vastgesteld. Daarna worden de operationele prestaties opnieuw beschreven.

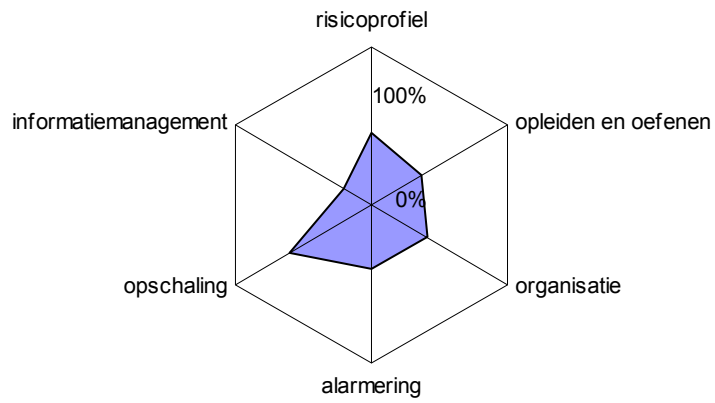
Op het gebied van het multidisciplinair opleiden en oefenen laat de regio beperkte vooruitgang zien. Zo blijkt dat eind 2009 nog steeds niet alle sleutelfunctionarissen een voor hun functie relevante basisopleiding hebben gevolgd. Ook heeft een aantal onderdelen niet geoefend. Daarnaast blijkt bij zowel de nul- als de eindmeting dat de regio niet in staat is om duidelijke gegevens te leveren over het opleidingsniveau en de geoefendheid van individuele functionarissen. De Inspectie OOV heeft op dit aspect geen oordeel kunnen geven. Zij beveelt de regio nadrukkelijk aan op dit punt verbeteringen door te voeren zodat dit inzicht wél ontstaat. Op basis van dat inzicht kan de regio dan, waar nodig, een inhaalslag maken. Dat geldt ook voor het de ingebruikneming van een kwaliteitszorg- en functionarissenvolgsysteem.

Ook uit de RADAR-praktijktoets komen de nodige aandachtspunten naar voren. De belangrijkste knelpunten hangen samen met de processen alarmering en informatiemanagement. De regio is na het ontvangen van de RADAR-rapportage serieus te werk gegaan om deze aandachtspunten aan te pakken. In de 'Kadernota Veiligheidsregio ZAWA 2010' geeft de regio aan hoe zij het verbetertraject gaat vormgeven. Daarbij zijn niet alleen de punten uit de RADAR-praktijktoets opgenomen, maar ook de aandachtspunten die uit (evaluaties van) andere oefeningen of incidenten naar voren zijn gekomen. De kadernota is in september 2009 door het bestuur vastgesteld, uitvoering vindt de jaren daarna plaats. De regio zal niet alle aandachtspunten meteen aanpakken. Vanwege bezuinigingen heeft de regio een prioritering moeten aanbrengen. Hierdoor zal een aantal geconstateerde knelpunten nog langere tijd blijven bestaan.

Doordat de regio twee (fysiek) gescheiden meldkamers heeft, blijft in ieder geval het knelpunt met betrekking tot de meldkamer bestaan. Hierdoor is het moeilijk om te voldoen aan een groot deel van de gestelde eisen van het Besluit veiligheidsregio's. Zo is het bijvoorbeeld niet goed mogelijk om een eenhoofdige leiding over de twee meldkamers te organiseren. De meldkamer is verantwoordelijk voor een goede en snelle opstart van de rampenbestrijdingsorganisatie en speelt een sleutelrol in het informatiemanagement. In verband hiermee vindt de Inspectie OOV het van belang dat de regio op korte termijn met een oplossing hiervoor komt.

Al met al kan worden gesteld dat de veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland op de drie onderwerpen die de Inspectie OOV heeft onderzocht nog flinke stappen moet zetten om de rampenbestrijdingsorganisatie op orde te krijgen. Een aantal aandachtspunten blijft, om verschillende redenen, nog bestaan. De regio zal voorlopig dan ook niet kunnen voldoen aan de wet.

Zaanstreek-Waterland



Overzicht van de prestaties van de regio op de onderdelen: risicoprofiel, opleiden en oefenen, organisatie, alarmering, opschaling en informatiemanagement.

C.12 Veiligheidsregio Kennemerland

1. Inleiding

Op 9 juli 2008 heeft de veiligheidsregio Kennemerland een convenant gesloten met de minister van BZK. Dit convenant bevat de vaste afspraken over het voldoen aan de eisen van het Besluit veiligheidsregio's (hierna: het besluit) en de regionalisering van de brandweer. Daarnaast bevat het convenant de afspraak dat de regio een multidisciplinair opleidings- en oefenplan en een risicoprofiel zal vaststellen. Tevens bevat het convenant extra ambities van de regio. Vooral op het gebied van informatiemanagement neemt de regio zich voor extra inspanningen te leveren. *'Gezien de geconstateerde achterstanden op dit gebied wordt in de komende planperiode een aanzienlijke extra inspanning (tijd, geld, capaciteit) geleverd'¹¹⁶.* Omdat de meldkamer een belangrijke spil is in het informatiemanagement, spreken de minister en de regio af dat de regio daarin extra investeert.

Het convenant sluit zoveel mogelijk aan bij de specifieke uitgangssituatie van de veiligheidsregio Kennemerland. Tevens sluit het aan bij de koers die de regio uitzet in de gemeenschappelijke regeling, het visiedocument 'Holland op z'n Veiligst' en het regionaal beleidsplan.

2. Risicoprofiel en bovenregionale samenwerking

Tijdens de nulmeting in 2008 blijkt dat de veiligheidsregio Kennemerland beschikt over een regionaal beheersplan voor de periode 2005-2008 en dat de regio werkt aan een nieuw beleidsplan. Dit plan zal voldoen aan eisen van de Wet veiligheidsregio's (hierna: de wet). Tijdens de eindmeting blijkt dat inderdaad een concept (beleids)plan is opgesteld. De regio geeft aan dat dit concept in december 2009 bestuurlijk is vastgesteld.

Voor het opstellen van dit beleidsplan heeft de regio een multidisciplinaire projectgroep geformeerd. Hieraan nemen naast alle disciplines (politie, brandweer, GHOR en gemeenten) ook andere partijen deel, zoals de KMar Schiphol, het ministerie van Defensie, de waterschappen, Rijkswaterstaat, het Openbaar Ministerie en de veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland. Tevens stemt de regio intensief af met de buurregio Amsterdam-Amstelland, alsmede met de provincie Noord-Holland.

Het nieuwe beleidsplan is gebaseerd op het risicoprofiel dat in 2007 is vastgesteld. Het nieuwe risicoprofiel is nog in ontwikkeling. De regio geeft aan dat dit in de eerste helft van 2010 zal worden afgerond. Bij de ontwikkeling van dit risicoprofiel zullen alle diensten en relevante instanties betrokken worden. Na vaststelling van het nieuwe risicoprofiel zal in 2010 het beleidsplan worden geactualiseerd. De regio geeft aan dat zij gewacht heeft op de Handleiding Regionaal Risicoprofiel. Daarnaast is het 'Crisisbestrijdingsplan overstromingen Kennemerland' in voorbereiding, dat begin 2010 gereed zal zijn.

Op basis van het risicoprofiel dient een regio de operationele prestaties te beschrijven. De regio heeft voor het beschrijven van de operationele prestaties gebruik gemaakt van de Leidraad Maatrap en de Leidraad Operationele Prestaties. De landelijke Handleiding Regionaal Risicoprofiel bevat een methodiek voor capaciteitsanalyse waarmee de beschikbare en benodigde capaciteit kunnen worden bepaald.

¹¹⁶ Convenant Veiligheidsregio Kennemerland 2008-2009, p. 8

De veiligheidsregio kent relatief veel risico's. Dit vereist een goede organisatie en afstemming. Naast de vaststelling van de beoogde operationele prestaties is voor het proces 'Leiding en coördinatie' de capaciteit voor multidisciplinaire incidentbeheersing vastgelegd in de notitie 'Overzicht sleutelfunctionarissen, rampenbestrijdingsorganisatie veiligheidsregio Kennemerland' (maart 2009). Daarnaast heeft de veiligheidsregio in het kader van de bovenregionale samenwerking (interregionale brandweercompagnie) de operationele capaciteit vergroot.

In het kader van de bovenregionale samenwerking wordt verder het samenwerkingsproject 'De Arend' uitgevoerd, waarin een groot aantal projecten door de regio Kennemerland en de regio Amsterdam-Amstelland gezamenlijk wordt opgepakt. Deze samenwerkingsprojecten betreffen niet alleen de brandweer en de GHOR/GGD, maar ook de politie en de multidisciplinaire samenwerking. Daarnaast maakt het Interregionaal Kennis- en Expertisecentrum deel uit van dit samenwerkingsproject. Ook is een samenwerking in groter verband gestart tussen de regio's Kennemerland, Amsterdam-Amstelland, Zaanstreek-Waterland en Noord-Holland-Noord. In dit kader worden veertien projecten opgepakt op het gebied van brandbestrijding en crisisbeheersing.

De landelijke beleidsdoelstellingen zoals de vitale infrastructuur, overstromingen en pandemieën zijn nog niet opgenomen in het huidige risicoprofiel. Volgens de regio worden deze meegenomen in de ontwikkeling van het nieuwe risicoprofiel. De regio heeft voor een mogelijke griep пандemie in multidisciplinair verband continuïteitsplannen gemaakt.

3. Multidisciplinair opleiden en oefenen

De veiligheidsregio Kennemerland heeft een multidisciplinair opleidings- en oefen(beleids)plan voor de periode 2008-2010. Ten tijde van de nulmeting in 2008 is dit plan nog niet bestuurlijk vastgesteld. Dit gebeurt op 14 september 2009 alsnog. Tegelijkertijd stelt de regio een nieuw beleidsplan voor de periode 2010-2013 op. De regio heeft aangegeven dat dit nieuwe plan in februari 2010 door het dagelijks bestuur van de veiligheidsregio is vastgesteld. Het plan is in samenwerking met de primaire hulpverleningsdiensten opgesteld. Daarnaast worden andere relevante partijen bij de totstandkoming betrokken, zoals Rijkswaterstaat, de waterschappen, Corus, Schiphol, het waterbedrijf, het Openbaar Ministerie en het ministerie van Defensie.

Eind 2008 blijkt uit de nulmeting dat niet alle sleutelfunctionarissen in de jaren 2006-2007 een voor hun functie relevante basisopleiding hebben gevolgd. Uit de eindmeting 2009 blijkt dat dit inmiddels is verbeterd. Alle functionarissen van het CoPI, het ROT en het RBT hebben een basisopleiding gevolgd. De regio heeft alleen de multidisciplinair procescoördinator op de meldkamer als sleutelfunctionaris benoemd, de centralisten zijn niet als sleutelfunctionaris benoemd. De Inspectie OOV heeft daarom geen oordeel kunnen geven over de meldkamerfunctionarissen.

Naast een basisopleiding hebben nagenoeg alle sleutelfunctionarissen van het CoPI, het ROT en het RBT een bijscholing gekregen of zijn geoefend. Ook hebben de onderdelen meerdere malen als team geoefend. De oefeningen worden geëvalueerd en de resultaten worden verwerkt in een kwaliteitszorgsysteem. Aanvullend op het kwaliteitszorgsysteem heeft de regio een evaluatiemonitor ontwikkeld waarin alle actie- en leerpunten van activiteiten op het gebied van het multidisciplinair opleiden en oefenen zijn opgenomen. Daarnaast maakt de regio deels gebruik van een functionarissenvolgsysteem. Zo gebruikt de brandweer het zogeheten 'veiligheidspaspoort'. De politie, de GHOR en de gemeenten zullen dit systeem vanaf 2010 implementeren.

De regio heeft verder sinds 1 januari 2008 twee grootschalige multidisciplinaire oefeningen gehouden. Op 25 februari 2009 krijgt de regio te maken met een echt incident, het ongeval met een vliegtuig van Turkish Airlines. Deze drie grootschalige inzetten zijn schriftelijk geëvalueerd en de resultaten daarvan zijn verwerkt in een kwaliteitszorgsysteem en (deels) in een functionarissenvolgsysteem.

4. RADAR

Inleiding

De veiligheidsregio Kennemerland heeft niet het reguliere traject van de Algemene Doorlichting Rampenbestrijding doorlopen, maar een intensiever toetsingstraject. Dit omdat het kabinet begin 2006 heeft besloten om de gemeente Haarlemmermeer (inclusief Schiphol) per 1 januari 2008 in te delen bij de veiligheidsregio Kennemerland. Voorheen behoorde de gemeente tot de veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland. De operationele overgang heeft plaatsgevonden op 7 januari 2008.

De minister van BZK heeft vervolgens de Inspectie OOV gevraagd het implementatietraject op het gebied van de voorbereiding van de rampbestrijding te monitoren, te toetsen en daar waar nodig te ondersteunen (Compliance Assistance). De Inspectie OOV heeft deze taak op zich genomen en uitgevoerd onder de naam project Territoriale Congruentie (TC).

Binnen dit traject is de regio op verschillende momenten getoetst. Zo houdt de Inspectie OOV in 2006 een nulmeting in de regio. De Inspectie OOV concludeert daaruit dat de veiligheidsregio Kennemerland met betrekking tot zowel de operationele als de gemeentelijke processen niet voldoet aan de door zichzelf en de Inspectie OOV gestelde normen.

Op een aantal relevante onderdelen ontbreken de organisatorische (rand)voorwaarden. De Inspectie OOV is kritisch en betwijfelt of de rampenbestrijdingsorganisatie van de regio adequaat kan functioneren ten tijde van een ramp op het niveau 1 van de Leidraad Maatramp.

In november 2007 rapporteert de Inspectie OOV over de voortgang van het project. De Inspectie signaleert een duidelijke vooruitgang. Zo hebben de hulpverleningsdiensten inmiddels de organisatorische (rand)voorwaarden gecreëerd die nodig zijn om de gevolgen van het maximale scenario uit het 'Crisisbestrijdingsplan Schiphol', een vliegtuigcrash, in principe adequaat te kunnen bestrijden. Vooral het niveau van de planvorming is aanzienlijk toegenomen. De Inspectie OOV stelt dan ook vast dat de veiligheidsregio Kennemerland in korte tijd grote stappen voorwaarts heeft gemaakt. Met betrekking tot de gemeentelijke processen moet er volgens de Inspectie OOV echter nog veel gebeuren.

In februari 2008 toetst de Inspectie OOV de implementatie van de voorgenomen gemeentelijke activiteiten uit 2007. Zij concludeert dat de implementatie van de planvorming in de gemeenten nog achterblijft. Zij benoemt daarbij verbeterpunten op het punt van de harmonisatie van de regionale samenwerking en de gemeentelijke crisisorganisatie, op het punt van het niveau van operationalisering van de gemeentelijke plannen, op het punt van de alarmering en opkomst van gemeentelijke functionarissen en op het punt van het kennis- en vaardigheidsniveau van de procesverantwoordelijken en hoofden actiecentrum.

Ten slotte houdt de Inspectie OOV op 20 maart 2008 de ADR-simulatie. Het gesimuleerde incident betreft een vliegtuigongeluk. Een Boeing 747 van NCBL-Air vertrekt vanaf de Zwanenburgbaan voor een vlucht naar Bonaire, Guayaquil en Quito. Aan boord zijn 19 bemanningsleden en 330 passagiers.

Tijdens de start kan het toestel door een technisch mankement onvoldoende hoogte maken en de gezagvoerder vraagt toestemming om via de kortste route te mogen terugkeren naar Schiphol. Het toestel krijgt toestemming en mag landen op de Buitenveldertbaan. Rond 21.25 uur verliest het toestel een motor en verdwijnt vrijwel direct daarna van de radar. De motor komt neer op een bedrijf en veroorzaakt daar een grote brand. Het toestel duikt scheef en crasht, alle inzittenden komen om. Er ontstaat een direct schadegebied van circa 250 bij 80 meter. Tachtig woningen, twaalf appartementen en negen bedrijven zijn verwoest.

Een klein jaar na de simulatie wordt de regio geconfronteerd met een echt vliegtuigongeval, de 'Poldercrash'. Op 25 februari 2009 stort een toestel van Turkish Airlines met aan boord 135 personen kort voor de landing op Schiphol neer op een akker in de gemeente Haarlemmermeer. Bij deze crash vallen negen doden, en tientallen inzittenden raken ernstig gewond. De Inspectie OOV heeft vervolgens, op verzoek van de gemeente Haarlemmermeer en de veiligheidsregio Kennemerland, onderzoek gedaan naar de uitvoering van de hulpverlening bij dit incident¹¹⁷.

Operationele prestaties

Praktijktoets

Organisatie

De veiligheidsregio Kennemerland heeft de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie beschreven in de GRIP-regeling. De hoofdstructuur is tijdens de praktijktoets in grote lijnen in overeenstemming met de bepalingen van het besluit georganiseerd. Een afwijking is dat de regio geen GBT en RBT kent, maar één beleidsteam (BT) heeft. De samenstelling daarvan is afhankelijk van het GRIP-niveau. De rol van het team bevolkingszorg wordt uitgeoefend door het Coördinatiecentrum Gemeentelijke Diensten (CGD). De samenstelling van dit onderdeel komt niet overeen met de bepalingen van het besluit. Zo ontbreken de informatiemanager en een coördinator voorlichting. Overigens ontbreekt ook de informatiemanager in de samenstelling van het CoPI.

De veiligheidsregio Kennemerland heeft tijdens de simulatie twee meldkamers die op verschillende locaties in de regio zijn gehuisvest. Enerzijds de gecombineerde meldkamer brandweer en ambulance, anderzijds de meldkamer politie. De meldkamer wordt daarmee tijdens de simulatie niet eenhoofdig aangestuurd, zoals is voorgeschreven in het besluit.

Alarmering

Ten tijde van de praktijktoets heeft de regio geen criteria benoemd op basis waarvan de meldkamer direct grootschalig kan alarmeren. De brandweer en de GHOR alarmeren de functionarissen tijdens de simulatie via de communicator en het pagernetwerk P2000. De alarmering binnen de politie verloopt op verschillende manieren. Enkele functionarissen worden via de communicator gealarmeerd. De verdere alarmering verloopt getrapt en gebeurt telefonisch. De functionarissen van de gemeentelijke diensten worden eveneens op verschillende manieren gealarmeerd. Er is gebruik gemaakt van de systemen communicator en P2000. Daarnaast alarmeren functionarissen die al eerder zijn gealarmeerd collega's. Hierdoor worden tijdens de praktijktoets functies enerzijds dubbel bezet en anderzijds niet ingevuld. De door de communicator gealarmeerde functionarissen gaan niet altijd op de voorgeschreven wijze met dit alarmeringssysteem om. Personen die hebben aangegeven niet op te komen, komen toch op en functionarissen die hebben aangegeven wél op te komen, verschijnen niet.

¹¹⁷ Zie rapport 'Poldercrash 25 februari 2009: een onderzoek door de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid in samenwerking met de Inspectie voor de Gezondheidszorg.

Opschaling

Tijdens de simulatie wordt opgeschaald tot GRIP 4. Na alarmering komt tijdens de simulatie een groot aantal functionarissen op. Dit gebeurt grotendeels tijdig binnen de normtijden die in de eigen planvorming zijn gesteld. Enkele functionarissen komen te laat op. De opkomsttijden die de regio hanteert, komen nagenoeg overeen met de opkomsttijden van het besluit. In een enkel geval hanteert de regio een kortere tijdsnorm voor opkomst. Zo moet het hele CGD binnen vijftig minuten opkomen. Aandachtspunt is dat de voorlichtingsfunctionaris volgens het besluit binnen dertig minuten aanwezig moet zijn.

Informatiemanagement

De veiligheidsregio Kennemerland blijkt tijdens de simulatie onvoldoende aan integraal informatiemanagement te doen. Hoewel de regio een sectie informatiemanagement in het ROT heeft, functioneert deze niet als centraal informatiepunt dat een totaalbeeld bijhoudt. De onderdelen van de rampenbestrijdingsinformatie leggen op verschillende manieren informatie vast. Deze informatie wordt echter niet (consequent) gedeeld met de andere onderdelen.

Aandachtspunten

In juni 2008 heeft de Inspectie OOV de veiligheidsregio Kennemerland de RADAR-rapportage aangeboden. Deze rapportage bevat bevindingen en conclusies, die hier ten behoeve van de eindrapportage zijn 'vertaald' naar de eisen van het besluit¹¹⁸.

Organisatie

1. Geen coördinerend CoPI in hoofdstructuur rampenbestrijdingsorganisatie (artikel 2.1.1).
2. Samenstelling onderdelen niet conform besluit: ontbreken informatiemanager in het CoPI en het team bevolkingszorg (artikel 2.1.2 en 2.1.3).
3. Ontbreken van eenhoofdige leiding op de meldkamer (artikel 2.2.2).

Alarmering

1. Ontbreken beschrijving criteria voor grootschalige alarmering door meldkamer (artikel 2.2.1).
2. Geen tijdige alarmering (artikel 2.2.3).

Opschaling

1. Geen tijdige opkomst van verschillende functionarissen (artikel 2.3.1).

Informatiemanagement

1. Aan vrijwel alle artikelen informatiemanagement wordt niet voldaan (artikel 2.4.1 en 2.4.2).

Incident Poldercrash

Op 25 februari 2009 stort een vliegtuig van Turkish Airlines neer in de gemeente Haarlemmermeer. Op verzoek van de veiligheidsregio Kennemerland en de gemeente Haarlemmermeer heeft de Inspectie OOV onderzoek gedaan naar de hulpverlening bij dit incident. De Inspectie heeft het rapport in juni 2009 uitgebracht. Relevante bevindingen daaruit zijn in paragraaf 4 van dit regiobeeld opgenomen.

De Inspectie OOV beschrijft de operationele prestaties van de rampenbestrijdingsorganisatie op de onderwerpen organisatie, alarmering, opschaling en informatiemanagement.

¹¹⁸ Bij elk aandachtspunt is steeds verwezen naar de relevante bepaling van het Besluit veiligheidsregio's.

Organisatie

Vanaf eind 2008 kent de regio een gemeenschappelijke meldkamer, die éénuoofdig wordt aangestuurd: het Meld-, Informatie- en Coördinatiecentrum Kennemerland (MICK). Het vliegtuigincident van 25 februari 2009 is het eerste grote incident waarmee het MICK in zijn korte bestaan wordt geconfronteerd. Uit het onderzoek van de Inspectie OOV naar hulpverlening bij de Poldercrash blijkt dat betrokken functionarissen aangeven dat de gemeenschappelijke meldkamer zijn nut heeft bewezen. Het multidisciplinair werken is volgens hen gemakkelijker geworden.

Tijdens de bestrijding van de Poldercrash wordt het MICK aangestuurd door een multidisciplinair procescoördinator (MPC). Dat is in overeenstemming met het besluit. Uit het onderzoek blijkt er wel een afbreukrisico te zijn op het gebied van informatiemanagement op de meldkamer. De MPC heeft de rol van informatiemanager op de meldkamer. Deze rol blijkt tijdens het incident echter onvoldoende waargemaakt te kunnen worden, omdat de MPC het te druk heeft met andere werkzaamheden.

Alarmering

Ook bij de bestrijding van de Poldercrash worden functionarissen op verschillende manieren gealarmeerd. De politie alarmeert telefonisch, de brandweer en de meldkamer ambulancezorg volgens protocol via het meldkamersysteem. In het meldkamersysteem is een standaardscenario voor vliegtuigongevallen op Schiphol ('VOS') aangemaakt waarmee automatisch en tijdig de juiste functionarissen kunnen worden gealarmeerd.

Opschaling

De opschaling van de rampenbestrijdingsorganisatie blijkt bij de Poldercrash goed te verlopen. Alle benodigde functionarissen en onderdelen komen snel op. Binnen een uur is de volledige rampenbestrijdingsorganisatie compleet en in werking.

Informatiemanagement

Ook tijdens de bestrijding van de Poldercrash blijkt informatiemanagement een knelpunt. Binnen de veiligheidsregio is na de praktijktoets van 2008 geïnvesteerd in de verbetering van het informatiemanagement. Zo zijn eind 2008 de afzonderlijke meldkamers van de politie, de brandweer en de ambulancezorg gaan samenwerken in de gemeenschappelijke meldkamer MICK en is de functie van multidisciplinair procescoördinator geïntroduceerd. Ook bereidt de regio de invoering van een netcentrisch informatiesysteem voor. De Inspectie OOV heeft met instemming kennisgenomen van deze ontwikkelingen. Op een aantal basale punten doen zich tijdens de bestrijding van de Poldercrash echter toch problemen voor. Zo zijn de voorzieningen op het crisiscentrum op Schiphol gebrekkig en laat de techniek het op verschillende momenten afweten. Onderdelen kunnen daardoor niet altijd een eigen beeld bijhouden en dit delen met anderen.

De Inspectie OOV concludeert in haar rapport over de Poldercrash dat de bestrijding van het incident, ondanks een aantal gesignaleerde knelpunten, zeker een voldoende verdient.

5. Monitoring

Algemene ontwikkelingen

De veiligheidsregio Kennemerland is al enkele jaren bezig om de kwaliteit van de rampenbestrijdingsorganisatie op een hoger niveau te brengen. Het een en ander wordt versterkt als het kabinet besluit dat de verantwoordelijkheid voor Schiphol van de regio Amsterdam-Amstelland over gaat naar de regio Kennemerland. Op diverse toetsmomenten van de Inspectie OOV heeft de regio aangetoond (effectief) de nodige verbetermaatregelen te nemen.

Het sluitstuk van dit traject is de rapportage over de ADR-simulatie. Naar aanleiding van deze rapportage heeft de regio een aantal concrete verbeteracties verricht. Zo heeft de regio bijvoorbeeld een informatiebeleidsplan voor de periode 2008-2010 opgesteld waarin verbetermaatregelen voor het proces informatiemanagement worden beschreven. Overige aandachtspunten neemt de regio mee in het multidisciplinair opleidings- en oefenplan. Daarnaast heeft de regio een nieuw regionaal beleidsplan voor 2010-2013 opgesteld. In dit plan is opgenomen dat de regio zal voldoen aan de afspraken die zijn vastgelegd in het convenant, en daarmee ook aan de bepalingen van de Wet veiligheidsregio's en het daarbij behorende besluit. Tevens wordt in het beleidsplan gesteld dat in 2010 een nieuw regionaal crisisplan wordt opgesteld, dat uiteindelijk in 2011 geïmplementeerd moet zijn.

Verder heeft de regio, na de vliegtuigcrash van 25 februari 2009, zelf de Inspectie OOV gevraagd om leer- en aandachtspunten te benoemen. Naar aanleiding van deze rapportage heeft de regio in oktober 2009 een symposium georganiseerd waarin deze leerpunten breed zijn gedeeld. De regio heeft in de bestuurlijke reactie ook aangegeven alle aandachtspunten uit het rapport van de Inspectie OOV te zullen oppakken.

Follow-up aandachtspunten

Organisatie

1. In het 'Crisisplan Kennemerland' beschrijft de regio de rampenbestrijdingsorganisatie. De samenstelling, opkomsttijden, taken en verantwoordelijkheden van de verschillende onderdelen komen hierin aan de orde. Zo is ook het coördinerend onderdeel bij meerdere CoPI's geregeld. Vastgelegd is dat (de leider van) het eerste aanwezig CoPI, deze coördinerende taak op zich neemt. Dit document bevindt zich echter nog in conceptfase. De beschreven rampenbestrijdingsorganisatie zal na vaststelling in de loop van 2010 formeel zijn. Overigens wordt de meldkamer niet expliciet in het plan genoemd.

2. De samenstelling van de onderdelen, zoals beschreven in het crisisplan, komt nagenoeg overeen met de bepalingen van het besluit. Zo worden de teams voorzien van een informatiecoördinator. De taken en verantwoordelijkheden van deze functie worden tevens beschreven in de (concept) documenten 'Overzicht Sleutelfuncties' en 'Informatieorganisatie' (beiden van september 2009) en is daarmee, op papier, goed geborgd. Daadwerkelijke implementatie zal plaatsvinden op het moment dat de conceptplannen formeel zijn vastgesteld.

Het CGD zal niet voldoen aan de in het besluit voorgeschreven samenstelling. In de genoemde plannen is namelijk niet voorzien in een (aparte) informatiemanager, noch een coördinator voorlichting, voor dit onderdeel. De regio geeft aan dat de taken op het gebied van informatiemanagement bij een ander gemeentelijk onderdeel ('Verslaglegging') is belegd.

3. Vanaf eind 2008 kent de regio een gemeenschappelijke meldkamer: het Meld-, Informatie- en Coördinatiecentrum Kennemerland (MICK). Met de introductie van het MICK is ook de functie van multidisciplinair procescoördinator (MPC) geïntroduceerd. In de functieomschrijving van de MPC is onder meer opgenomen dat deze functionaris belast is met de dagelijkse operationele leiding en coördinatie van de meldkamer. Deze functie is door middel van een formatieplaats dagelijks gevuld en derhalve 24 uur per dag geborgd. Tijdens de Poldercrash is gebleken dat, hoewel de planvorming formeel nog moet worden vastgelegd, deze functie inmiddels wel operationeel is.

Alarmering

1. In augustus 2009 heeft het Veiligheidsteam (de directie) van de regio criteria voor de meldkamer vastgesteld, op basis waarvan zij grootschalig kan alarmeren. De meldkamer krijgt daarbij de bevoegdheid om op te schalen tot en met GRIP 2. Het Besluit veiligheidsregio's vereist dat deze criteria formeel door het bestuur van de veiligheidsregio worden vastgelegd. Dit zal in 2010 moeten gebeuren.

2. De regio geeft aan dat zij in staat is om tijdig met de alarmering van de hoofdstructuur te kunnen starten. In de praktijk zal moeten blijken of dit ook zo geschiedt.

Opschaling

1. In de (concept)planvorming heeft de regio alle opkomsttijden in overeenstemming met de tijden die in het besluit worden genoemd. In enkele gevallen legt de regio zichzelf een strengere norm op. In de praktijk zal moeten blijken of de rampenbestrijdingsorganisatie tijdig opschaaft.

Informatiemanagement

1. Met de invoering van de netcentrische werkwijze pakt de regio alle aandachtspunten op het gebied van informatiemanagement op. Het plan van aanpak 'Implementatie netcentrisch werken' is in februari 2009 vastgesteld. Het doel is het implementeren en operationaliseren van de netcentrische manier van werken met Cedric. Deze werkwijze zal plaatsvinden op de niveaus meldkamer, CoPI, ROT en beleidsteam. In dit document worden de inhoud en totstandkoming van het totaalbeeld uitgewerkt. De onderwerpen sluiten aan bij de inhoudelijke eisen van het besluit. In het plan van aanpak zijn tevens de verwerkingstijden van de informatie vastgelegd. De verwerkingstijd is afhankelijk van de aard van de informatie, namelijk urgente gegevens/bijzondere gebeurtenissen (binnen vijf minuten) en essentiële gegevens/relevante gegevens (binnen vijftien minuten). Deze gegevens worden vervolgens verwerkt in het totaalbeeld.

Ook worden de verantwoordelijke functionarissen voor het totaalbeeld in dat document benoemd. Deze functionarissen bewaken het proces van informatie verzamelen, verwerken, valideren/veredelen en interpreteren van informatie en delen deze informatie met de operationele diensten en andere betrokken partijen. In de loop van 2010 zal het netcentrisch werken volledig operationeel zijn. Verder is een project gestart om het crisiscentrum op Schiphol te optimaliseren zodat deze aan dezelfde eisen voldoet als van het regionaal crisiscentrum in Haarlem.

6. Beschouwing

De veiligheidsregio Kennemerland heeft een bewogen periode achter de rug. Met de toevoeging van de gemeente Haarlemmermeer en daarmee Schiphol begin 2008, is het risicoprofiel van de regio veranderd. De regio moet de nodige inspanningen verrichten om de rampenbestrijding op het niveau te krijgen om met deze nieuwe situatie om te gaan. De Inspectie OOV constateert op verschillende toetsmomenten dat de regio voortvarend maatregelen heeft genomen om de kwaliteit van de rampenbestrijding te verbeteren.

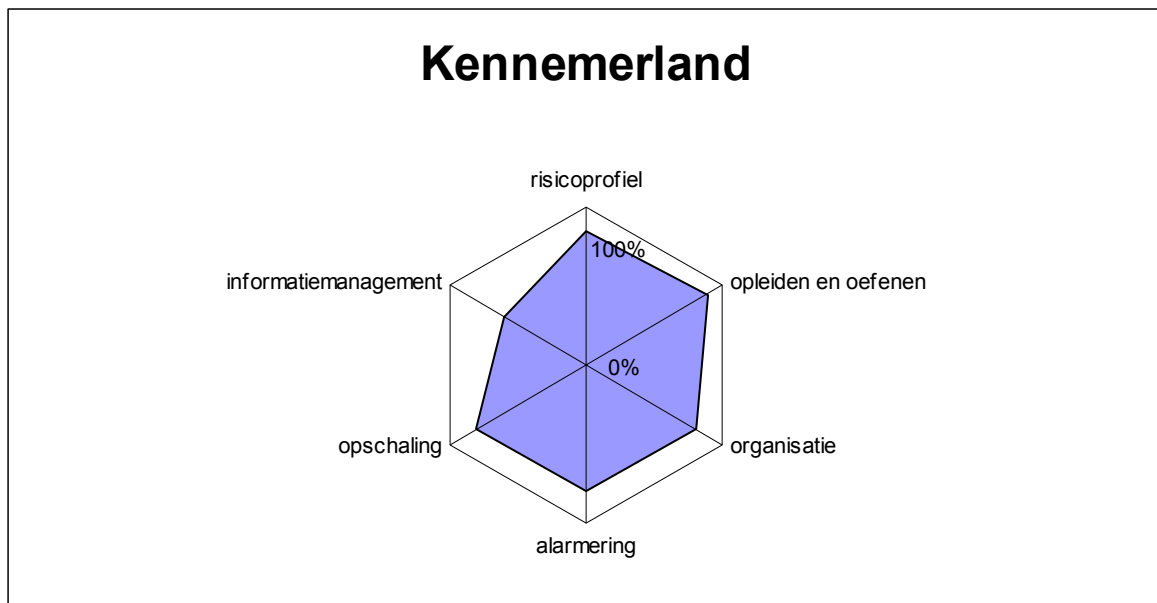
Op het gebied van planvorming boekt de regio flinke vooruitgang. Zo is inmiddels een regionaal beleidsplan opgesteld dat voldoet aan de eisen zoals gesteld in de wet. De ontwikkeling van het risicoprofiel gaat minder voortvarend. Dit wordt mede veroorzaakt door de landelijke ontwikkelingen. Zo is oktober 2009 de landelijke Handleiding Regionaal Risicoprofiel opgeleverd. De regio werkt met een risicoprofiel uit 2007, maar zal naar verwachting in 2010 een nieuw risicoprofiel vaststellen.

Vooruitgang is ook te zien op het gebied van multidisciplinair opleiden en oefenen. De regio heeft inmiddels een opleidings- en oefenplan bestuurlijk vastgesteld. Ook zijn alle sleutelfunctionarissen geschoold en geoefend. De oefeningen worden tevens schriftelijk geëvalueerd en de resultaten worden verwerkt in een kwaliteitszorgsysteem of functionarissenvolgsysteem.

Het belang van goed oefenen is gebleken bij de bestrijding van de Poldercrash. Alle betrokkenen hebben het oefenen als een belangrijke succesfactor benoemd. Niet alleen omdat processen, werkwijzen en vaardigheden worden beoefend, maar vooral ook omdat contacten tussen functionarissen worden gelegd. Bij het vliegtuigincident zijn meer partijen betrokken dan bij een 'regulier' incident. Omdat eerder in die samenstelling is geoefend, is de samenwerking soepel verlopen.

De regio heeft geïnvesteerd in de aanpak van de verschillende aandachtspunten die de Inspectie OOV heeft geformuleerd. Daaruit blijkt de intentie van de regio om te voldoen aan de wet. De introductie van een gemeenschappelijke meldkamer, die éénhoofdig wordt aangestuurd, en de invoering van het netcentrisch werken zet zij daartoe grote stappen. De meldkamer is in 2009 in gebruik genomen. Het netcentrisch werken zal in de loop van 2010 zijn beslag krijgen.

Al met al kan worden gesteld dat de veiligheidsregio Kennemerland, met de verrichte inspanningen, ver is met het op orde krijgen van de rampenbestrijdingsorganisatie. Bij de hulpverlening rond de Poldercrash heeft de regio laten zien een dergelijk groot incident goed aan te kunnen. Het is nu zaak dat de regio de plannen en verbeteracties die er liggen, oppakt. De regio heeft de afgelopen jaren laten zien in korte tijd grote vorderingen te kunnen maken.



Overzicht van de prestaties van de regio op de onderdelen: risicoprofiel, opleiden en oefenen, organisatie, alarmering, opschaling en informatiemanagement.

C.13 Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland

1. Inleiding

Op 23 juni 2008 heeft de regio Amsterdam-Amstelland een convenant met de minister van BZK ondertekend. Met het afsluiten van dit convenant streeft de regio naar de doelstelling om per 1 januari 2010 te voldoen aan de eisen zoals die zijn gesteld in het Besluit veiligheidsregio's (hierna: het besluit). In het convenant staat het volgende:

'De regio zal maatregelen nemen die zijn gerelateerd aan de basisvereisten crisismanagement. Hierin zullen ook verbeterpunten worden meegenomen die voortkomen uit de Algemene Doorlichting Rampenbestrijding, die door de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid zal worden uitgevoerd'¹¹⁹.

Naast prestatieafspraken gaat het ook om afspraken over de organisatie van de hoofdstructuur van de rampenbestrijding. Zo moet vóór 1 januari 2010 sprake zijn van de functionaliteit van een gecolokeerde meldkamer. Verder bevat het convenant de vaste bepalingen over het vaststellen van een risicoprofiel en een multidisciplinair opleidings- en oefenplan.

De regionalisering van de brandweer, een andere standaardbepaling, heeft in de veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland al op 1 januari 2008 plaatsgevonden.

2. Risicoprofiel en bovenregionale samenwerking

De veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland beschikt bij de nulmeting in 2008 over het Regionaal Beheersplan 2005-2008'. De regio geeft dan aan voornemens te zijn om in januari 2010 een actueel beleidsplan conform artikel 14 van de Wet veiligheidsregio's (hierna: de wet) te hebben vastgesteld. De regio geeft bij de eindmeting 2009 aan een concept-beleidsplan 2010-2013 te hebben opgesteld.

De regio heeft in 2009 een actueel risicoprofiel opgesteld. Dit profiel is in lijn met de Handreiking Regionaal Risicoprofiel. Een groot aantal partners uit de eigen en omliggende regio's – zoals het regionaal college van politie, het Openbaar Ministerie, de waterschappen, het Regionaal Militair Commando en andere vitale partijen zoals het gemeentelijk vervoerbedrijf, de elektriciteitsbedrijven en energiebedrijven – hebben tijdens een conferentie hun zienswijze op het risicoprofiel kenbaar kunnen maken.

Medio 2010 zal de regio starten met het ontwikkelen van een nieuw risicoprofiel. Volgens de planning van de regio worden in 2012 de gemeenteraden betrokken waarna in 2013 het nieuwe profiel bestuurlijk zal worden vastgesteld. Verder geeft de regio aan dat een herijking van de operationele prestaties zal plaatsvinden in de komende beleidsperiode.

De bestaande afspraken op het gebied van bovenregionale samenwerking zullen worden betrokken bij het continuïteitsplan van de hoofdstructuur. Volgens de planning van de regio zal een en ander begin 2010 gereed zijn. Met betrekking tot de ramptypen overstromingen, pandemieën en vitale infrastructuur is er een ontwikkeling zichtbaar ten opzichte van de nulmeting. Voor overstromingen en enkele ramptypen met betrekking tot vitale infrastructuur zijn calamiteitenplannen opgesteld waarin is beschreven welke inzet nodig is, welke inzet de regio zelf kan leveren en wat de partners zouden moeten leveren. Op het gebied van pandemieën is een continuïteitsplan geschreven.

¹¹⁹ Convenant Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland 2008-2009, p. 3.

Het ontbreekt de regio nog aan een structureel overleg met externe partners in de rampenbestrijding, maar men heeft het voornemen dit vanaf 2010 beter vorm te geven.

3. Multidisciplinair opleiden en oefenen

De veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland beschikt over een multidisciplinair opleidings- en oefenplan voor de periode 2006-2009. Tijdens de nulmeting in 2008 blijkt dat het plan niet alle onderwerpen bevat die in het toetskader van de Inspectie OOV worden genoemd. De regio geeft bij de eindmeting in 2009 aan een nieuw oefenbeleidsplan 2010-2013 te zullen opstellen waarin wél alle onderwerpen worden opgenomen. Bij de opstelling van het nieuwe plan worden de brandweer, de politie, de GHOR, het OM en de gemeenten betrokken.

Uit de nulmeting van 2008 blijkt dat de sleutelfunctionarissen van het CoPI, het ROT en het RBT, met uitzondering van de personen die de sleutelfunctie staffunctionaris gemeente in het ROT bekleeden, allen de relevante basisopleiding hebben gevolgd. In het kader van die nulmeting heeft de regio de Inspectie OOV echter geen informatie verstrekt over de mate waarin de sleutelfunctionarissen van de meldkamer een basisopleiding hebben gevolgd.

Bij de eindmeting blijkt dat bijna alle sleutelfunctionarissen een voor hun functie relevante basisopleiding hebben gevolgd. Het gaat dan om alle sleutelfunctionarissen van het CoPI en de meldkamer, en om ruim tweederde van de sleutelfunctionarissen van het RBT en het ROT. Overigens geeft de regio daarbij aan dat de brandweer vier maal per jaar de basismodule van de opleiding crisisbeheersing organiseert en tevens twee maal per jaar een verdiepingmodule OT/BT. Deelname op individueel niveau kon niet worden weergegeven¹²⁰.

De regio geeft aan dat multidisciplinaire bijscholing niet apart wordt georganiseerd, maar deel uitmaakt van oefeningen (workshops). De vragenlijst is daarom op het onderdeel bijscholing niet door de regio ingevuld. Het niet aanleveren van informatie betekent niet dat op dit onderdeel ondermaats wordt gepresteerd. Maar aangezien hierover geen concrete gegevens bekend zijn, kan de Inspectie OOV dit aspect verder niet beoordelen.

In de periode van 1 januari 2008 tot 1 januari 2010 zijn alle sleutelfunctionarissen van het RBT en het ROT één of meerdere malen geoefend. Tweederde van de sleutelfunctionarissen van de meldkamer is minimaal tweemaal geoefend in deze periode. Van de sleutelfunctionarissen van het CoPI is de helft geoefend. Dit heeft mede te maken met het grote aandeel politiefunctionarissen, 202 functionarissen, van wie slechts 74 zijn geoefend¹²¹.

Naast oefeningen voor de individuele functionarissen, hebben de onderdelen CoPI, ROT en RBT in 2008 en 2009 ook meerdere malen als team geoefend. Daarnaast heeft de regio één grootschalige multidisciplinaire oefening gehouden waarbij alle onderdelen tegelijkertijd zijn geoefend, en heeft er één daadwerkelijke (GRIP 3) inzet plaatsgevonden.

¹²⁰ In het kader van hoor- en wederhoor geeft de regio alsnog aan dat alle bestaande functionarissen uit de hoofdstructuur met een rol in de rampenbestrijding over voldoende basiskennis beschikken en dat alle nieuwe functionarissen met een taak in de crisisbeheersing eerst de basismodule van de Opleiding Crisisbeheersing volgen. Het is overigens de Inspectie OOV onbekend hoe de basiskennis is getoetst.

¹²¹ Deze cijfers zijn gebaseerd op gegevens die de regio in 2009 zelf in het kader van het onderzoek Multidisciplinair opleiden en oefenen heeft aangeleverd. Bij hoor wederhoor op het regiobeeld geeft de regio aan dat deze cijfers alleen gelden voor het jaar 2009 en dat in 2008 een nagenoeg gelijk aantal politiefunctionarissen is geoefend. Dit betekent dat in totaal bijna 150 van de 202 politiefunctarissen zijn geoefend.

De regio heeft vooruitgang geboekt op het gebied van de evaluatie van oefeningen. Alle oefeningen worden schriftelijk geëvalueerd, daar waar dit tijdens de nulmeting voor verschillende onderdelen nog een verbeterpunt was. De resultaten van de evaluaties worden niet in een kwaliteitszorgsysteem verwerkt. De regio geeft aan dat de invoering van een dergelijk systeem wordt opgenomen in het nieuwe oefenbeleidsplan (2010-2013).

De oefenervaringen van individuele functionarissen worden (deels) in een functionarissenvolgsysteem verwerkt. De politie en de GHOR hanteren het systeem al, bij de brandweer en de gemeente wordt gewerkt aan de invoering.

4. RADAR

Inleiding

In het eerste kwartaal van 2008 heeft de Inspectie OOV de ADR deel 1 in de regio Amsterdam-Amstelland uitgevoerd. Naast documentstudie en interviews behelsde dit ook een meldkamertest en alarmeringsoefening. Uit dit traject is een aantal aandachtspunten voortgekomen. Zo blijkt een belangrijk aandachtspunt de organisatie van de meldkamer. De drie meldkamers brandweer, politie en ambulance zijn ten tijde van de ADR deel 1 niet fysiek ondergebracht in één ruimte. Dit levert knelpunten in de uitvoering op, zo wordt in de ADR deel 1 rapportage geconstateerd. De drie disciplines kennen ieder een monodisciplinair coördinerende functionaris. De regio kent geen multidisciplinaire regiefunctie. Contact tussen de coördinatoren vindt plaats door middel van C2000 en de telefoon. Daarbij zijn de ondersteunende meldkamersystemen verschillend (monodisciplinair ingericht) en niet aan elkaar gekoppeld. Hierdoor is het moeilijker om informatie te delen.

Met het ondertekenen van het convenant, niet lang na de toetsing, heeft de veiligheidsregio aangegeven deze aandachtspunten aan te pakken en zijn videoconferencing en het informatiesysteem Multiteam voor het informatiemanagement tussen de meldkamers gerealiseerd.

Op 27 januari 2009 vindt de RADAR-praktijktoets plaats in de veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland. Het scenario van het gesimuleerde incident betreft een aanrijding tussen een goederentrein en een passagierstrein. Als gevolg van dit spoorwegongeval komt de gevaarlijke stof acrylnitril vrij. De vloeistof dampst uit en vormt een wolk die met de wind wordt meegevoerd.

Operationele prestaties

Organisatie

De veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland heeft de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie beschreven in een bestuurlijk vastgestelde GRIP-regeling. In grote lijnen voldoet de beschreven organisatie aan de eisen zoals die zijn gesteld in het besluit. Een groot verschil is echter dat in de verschillende onderdelen van de rampenbestrijdingsorganisatie nog niet voorzien is in een aparte informatiemanager. Taken op het gebied van informatiemanagement worden opgepakt door verschillende functionarissen.

Een andere afwijking is het ontbreken van één team bevolkingszorg. In de veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland zijn de gemeentelijke processen op regionaal niveau georganiseerd. Er is sprake van vijf regionale actiecentra (RAC).

Alarmering

Tijdens de praktijktoets blijkt dat de alarmering van de benodigde functionarissen na een GRIP-afkondiging niet geschiedt binnen de daarvoor gestelde tijdsnorm. De Inspectie OOV noemt de werkwijze met drie monodisciplinaire meldkamers als één belangrijke oorzaak. De meldkamers brandweer, politie en ambulancezorg zijn gescheiden en bevinden zich op verschillende locaties in de gemeente Amsterdam. De meldkamers maken gebruik van eigen meldkamersystemen die niet aan elkaar zijn gekoppeld. Mede hierdoor is informatie, zoals een GRIP-afkondiging, niet gelijktijdig bekend bij alle meldkamers.

Opschaling

Ten tijde van de toetsing door de Inspectie OOV wijken de opkomsttijden van de onderdelen van de rampenbestrijdingsorganisatie in de planvorming van de veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland af van de normen zoals die zijn gesteld in het besluit. Tijdens de praktijktoets is geconstateerd dat de verschillende onderdelen van de rampenbestrijdingsorganisatie niet altijd compleet binnen de gestelde normtijden opkomen.

Informatiemanagement

De veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland beschikt tijdens de praktijktoets niet over de structuur die nodig is voor effectief informatiemanagement. Hoewel de regio de beschikking heeft over een informatiesysteem (Multiteam), is dit – met uitzondering van de meldkamers – nog niet multidisciplinair geïmplementeerd. Niet alle onderdelen zijn op het systeem aangesloten of maken er gebruik van. Er wordt niet stelselmatig op een centrale plek in de rampenbestrijdingsorganisatie een totaalbeeld bijgehouden. De bij de onderdelen in de rampenbestrijdingsstructuur bekende informatie wordt niet structureel vastgelegd. De in de basisvereisten voorgeschreven structuur van informatiemanagement, met informatiemanagers binnen de teams, is nog niet vormgegeven.

Aandachtspunten

Op 27 april 2009 heeft de Inspectie OOV de veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland haar rapportage over de inventariserende toets en de praktijktoets aangeboden. Deze rapportage bevat de volgende aanbevelingen die rechtstreeks zijn gerelateerd aan de vereisten van het besluit¹²².

Organisatie

1. Samenstelling van de onderdelen CoPI en ROT niet conform besluit (artikel 2.1.2 en 2.1.4).
2. Samenstelling van het GBT/RBT niet conform besluit (artikel 2.1.5).
3. Ontbreken van een team bevolkingszorg in de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie (artikel 2.1.1 en 2.1.3).
4. Ontbreken van eenhoofdige leiding op meldkamer (artikel 2.2.2).

Alarmering

1. Beschrijving criteria grootschalig opschalen en mandatering meldkamer opschalen ontbreekt (artikel 2.2.1).
2. Beschrijving op welke wijze meldingen die geen verband houden met een ramp of crisis ten tijde van de rampenbestrijding of crisisbeheersing worden afgehandeld ontbreekt (artikel 2.2.2).
3. Geen tijdige alarmering (artikel 2.2.3).
4. Geen meldkamerbeeld na vijf minuten (artikel 2.2.5).

¹²² Bij elk aandachtspunt is steeds verwezen naar de relevante bepaling van het besluit.

Opschaling

1. Geen tijdige opkomst functionarissen/onderdelen (artikel 2.3.2).

Informatiemanagement

1. Aan vrijwel alle artikelen informatiemanagement wordt niet voldaan (artikelen 2.4.1 en 2.4.2).

5. Monitoring

Algemene ontwikkelingen

Op basis van de RADAR-rapportage heeft de veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland een verbeterplan opgesteld. Het bestuur van de veiligheidsregio heeft dit plan op 14 september 2009 vastgesteld. In het verbeterplan wordt aangegeven op welke wijze de geconstateerde aandachtspunten worden aangepakt. Het plan bevat ook een planning van de verbeteracties en maatregelen.

De aandachtspunten op het gebied van informatiemanagement worden binnen het project Informatiemanagement Crisisbeheersing Amsterdam-Amstelland opgepakt. Dit project zal netcentrisch werken implementeren en is in 2009 gestart. De regio geeft in september 2009 het volgende aan:

'Het tempo van realisatie wordt mede bepaald door landelijke ontwikkelingen besproken in de bestuurscommissie informatievoorziening van het Veiligheidsberaad en de realiteit van beperkt beschikbare financiële middelen. Realisatie van het invoeren van netcentrisch werken zal in ieder geval niet in 2009 plaatsvinden¹²³.'

Over een aantal aandachtspunten, zoals het ontbreken van een team bevolkingszorg, wil de regio in overleg treden met het ministerie van BZK. De regio wil bespreken of de gekozen werkwijze van de regio aansluit bij de door de minister gewenste situatie.

Follow-up aandachtspunten

Organisatie

1. De veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland heeft het voornemen om de samenstelling van het CoPI en ROT overeen te laten komen met de basisvereisten. Daar waar tijdens de praktijktoets taken op het gebied van informatiemanagement door verschillende functionarissen werden uitgevoerd, zal dit straks door één (vrijgestelde) functionaris gebeuren. Uit het projectplan 'Informatiemanagement Crisisbeheersing Amsterdam-Amstelland' blijkt dat het opleiden van informatimanagers voor het CoPI en het ROT daarvan onderdeel uitmaakt. Ook zal het ROT worden voorzien van een sectie informatiemanagement. Deze aanpassingen in de organisatie zijn echter niet vóór 1 januari 2010 doorgevoerd. Het project zal volgens planning medio 2010 voltooid moeten zijn.

2. In het 'Crisisbeheersingsplan 2005-2008' is vastgelegd dat de definitieve samenstelling van het beleidsteam door de burgemeester wordt bepaald en dat deze afhangt van de aard en omvang van de ramp of crisis. De burgemeester kan bijvoorbeeld één of meer adviseurs aan het beleidsteam toevoegen. Bij waterincidenten bestaat verder de afspraak dat de voorzitter van het waterschap wordt uitgenodigd zitting te nemen in het regionaal beleidsteam. Dit is vastgelegd in het 'Regionaal Coördinatieplan Waterveiligheid' dat samen met de waterschappen en Rijkswaterstaat is opgesteld. Het tijdens de praktijktoets geconstateerde aandachtspunt is hiermee opgelost.

¹²³ Brief van 22 september 2009, kenmerk 2009/3380/4789, betreffende: Aanbieding verbeterplan RADAR.

3. De gemeentelijke processen zijn regionaal georganiseerd en ondergebracht bij vijf gemeentelijke diensten van de gemeente Amsterdam. Aansturing van de gemeentelijke processen vindt plaats vanuit het ROT, waaraan de hoofden van de regionale actiecentra deelnemen. Daarmee is er geen apart team bevolkingszorg zoals bedoeld in de artikelen 2.1.1 en 2.1.3 van het besluit. De regio heeft de bestuurscommissie gemeentelijke processen gevraagd hiernaar onderzoek te doen.

De regio geeft aan dat, op basis van ervaringen van de laatste vijftien jaar met crises in de regio en de regiospecifieke eigenschappen, bewust is gekozen voor de huidige organisatie en dat zij geen aanleiding ziet om de huidige organisatie aan te passen.

Hoewel hiermee niet wordt voldaan aan het betreffende artikel van het besluit, blijkt tijdens de praktijktoets dat deze organisatie wel goed heeft gefunctioneerd.

4. In het verbeterplan van de regio staat dat de multidisciplinaire coördinatierol van de meldkamers wordt verbeterd. Dit zal gebeuren door de introductie van calamiteitencoördinatoren op de meldkamers. In het project Informatiemanagement Crisisbeheersing Amsterdam-Amstelland is voorzien in het opleiden van deze functionarissen. De regio geeft aan dat eind 2010 calamiteitencoördinatoren op de verschillende meldkamers aanwezig zullen zijn. Door de aanwezigheid van drie monodisciplinaire meldkamers met ieder een eigen calamiteitencoördinator zal de regio echter geen eenhoofdige leiding, zoals bedoeld in artikel 2.2.2 van het besluit, kennen.

Alarmering

1. De criteria voor grootschalig alarmeren zijn vastgelegd in de bestuurlijk vastgestelde GRIP-regeling. De operationeel leidinggevenden van de brandweer, de politie en de GHOR zijn bevoegd om op te schalen. De drie monodisciplinaire meldkamers hebben deze bevoegdheid niet. De drie meldkamers bevinden zich op verschillende locaties in de gemeente Amsterdam. De regio heeft bewust gekozen om te wachten met mandatering van de meldkamer totdat er sprake is van een gecoloeerde meldkamer. Het is echter niet duidelijk op welk termijn dat het geval zal zijn.

2. De regio geeft aan dat zij de afhandeling van meldingen die geen betrekking hebben op de ramp of crisis beschouwt als onderdeel van het primaire meldkamerproces. Van een feitelijke gescheiden afhandeling is daarmee geen sprake.

3. De gebrekkige communicatie tussen de meldkamers blijkt een belangrijke oorzaak te zijn van het niet tijdig alarmeren tijdens de praktijktoets. Doordat de meldkamers elkaar informeren, is op iedere meldkamer het GRIP-niveau op een ander tijdstip bekend. De regio geeft aan dat communicatie tussen meldkamer een actiepunt is in het project Informatiemanagement Crisisbeheersing Amsterdam-Amstelland. Er zijn geen aanwijzingen dat dit punt vóór 1 januari 2010 zal zijn opgelost.

4. Om tot een gezamenlijk meldkamerbeeld – zoals bedoeld in artikel 2.2.5 – te komen, laat de regio onderzoek doen naar de koppeling van de drie meldkamersystemen. Dit onderzoek is eind 2009 nog niet afgerond.

Opschaling

1. Tijdens de praktijktoets blijken enkele functionarissen niet binnen de in het besluit opgenomen normtijden op te komen. De opkomsttijden van het CoPI en het GBT zijn gelijk aan de tijden uit het besluit. Een knelpunt is de opkomsttijd van het ROT. De regio hanteert voor de leden van het ROT een opkomsttijd van 60 minuten terwijl het besluit uitgaat van kortere opkomsttijden voor verschillende leden van het ROT. De regio geeft aan dat zij zal onderzoeken in hoeverre deze opkomsttijden kunnen worden aangepast. Hierbij worden ook de financiële en organisatorische consequenties in kaart gebracht.

Informatiemanagement

1. De veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland geeft aan dat de aandachtspunten op het gebied van het proces informatiemanagement zullen worden ondervangen door het project Informatiemanagement Crisisbeheersing Amsterdam-Amstelland.

Zo zal de regio het netcentrisch informatiesysteem Cedric invoeren en zullen de verschillende onderdelen van de rampenbestrijdingsorganisatie worden voorzien van een informatiemanager. Het een en ander zal zijn beslag vinden in 2010. De regio heeft de Inspectie OOV onvoldoende informatie verstrekt om te kunnen beoordelen of alle aandachtspunten met de uitvoering van genoemd project daadwerkelijk zullen worden ondervangen.

6. Beschouwing

De veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland heeft in 2009 gewerkt aan een nieuw beleidsplan en aan een nieuw risicoprofiel. Beide documenten zullen volgens de regio zo veel mogelijk voldoen aan alle eisen die de wet daaraan stelt en begin 2010 worden vastgesteld. In de jaren daarna wordt gewerkt aan volledige naleving van de wettelijke vereisten voor het risicoprofiel en het beleidsplan. Ook zal de regio begin 2010 bijstandsafspraken met de verschillende partners beschrijven. Hieruit blijkt dat de regio het voornemen heeft op deze aspecten begin 2010 qua planvorming forse stappen te zetten.

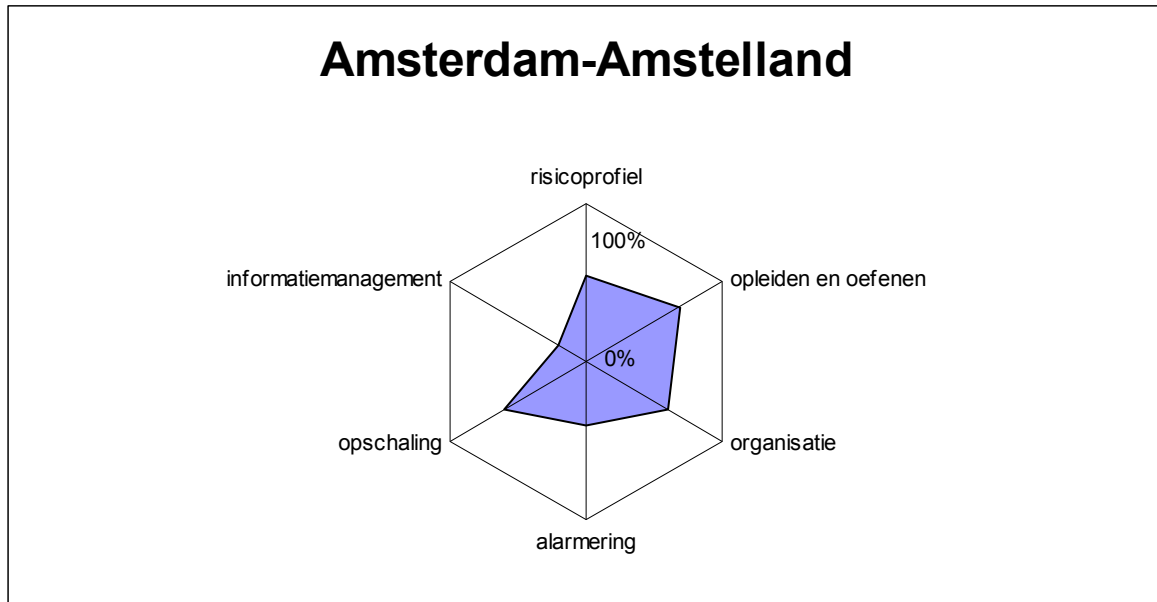
Op het gebied van het multidisciplinair opleiden en oefenen heeft de regio de afgelopen twee jaar op verschillende punten vooruitgang geboekt. De regio zal in het voorjaar van 2010 een nieuw beleidsplan multidisciplinair opleiden oefenen 2010-2013 opstellen. Daarin zal aandacht worden besteed aan alle relevante onderwerpen, waaronder een kwaliteitssystem. Ook zijn nagenoeg alle functionarissen (bij)geschoold dan wel geoefend. Een aandachtspunt is echter wel dat het oefenen van politiefunctionarissen van het CoPI relatief achterblijft. Zo is een groot deel van de beschikbare functionarissen niet geoefend. Hier dient de regio nog een inhaalslag te maken. Duidelijke vooruitgang is er op het punt van het gebruik van functionarissenvolgsystemen. Verschillende diensten zijn daar in 2009 mee gaan werken en de andere diensten zijn bezig met de invoering daarvan. De Inspectie OOV juicht dit toe omdat dit soort ondersteunende systemen kan bijdragen aan de kwaliteit van de medewerkers die in geval van een ramp sleutelfuncties vervullen.

Naar aanleiding van de RADAR-praktijkttoets is een aantal aandachtspunten geformuleerd. De regio is na het ontvangen van de rapportage aan de slag gegaan om deze aandachtspunten aan te pakken. Daartoe heeft zij een verbeterplan opgesteld. Zo zal de regio bijvoorbeeld met het invoeren van een netcentrisch systeem grote stappen zetten om het proces informatiemanagement op het vereiste niveau te krijgen. Een groot deel van de genoemde verbeteringen zal echter pas in de loop van 2010 worden gerealiseerd.

Een knelpunt dat niet in het verbeterplan wordt opgepakt, is dat de regio drie monodisciplinaire meldkamers op verschillende locaties houdt. Hierdoor kan niet worden voldaan aan bepaalde eisen van het besluit. Zo is het naar de mening van de Inspectie OOV bijvoorbeeld niet goed mogelijk om eenhoofdige leiding over de drie meldkamers te organiseren. De meldkamer speelt een belangrijke rol bij de snelle opstart van de rampenbestrijdingsorganisatie en kan een sleutelrol vervullen in het informatiemanagement. In verband hiermee verdient ook dit punt nadrukkelijk de aandacht.

Een laatste punt betreft de opkomsttijden van alle sleutelfunctionarissen. Voor verschillende leden van het ROT gelden nu nog opkomsttijden die niet overeenkomen met die van het besluit. Het is van belang dat de regio de afwijkende opkomsttijden op korte termijn aanpast aan die van het besluit.

Alles bijeengenomen is de Inspectie OOV van mening dat de regio Amsterdam-Amstelland zich sterk ontwikkelt en naar verwachting in 2010 aan het gros van de eisen van de nieuwe regelgeving zal voldoen. Met name het ontbreken van een gecoloeerde meldkamer blijft echter een punt van zorg. Met het gebruik van videoconferencing en het systeem Multiteam voor het informatiemanagement tussen de meldkamers heeft de regio slechts gedeeltelijk een oplossing gerealiseerd voor de nadelen die kleven aan drie gescheiden meldkamers.



Overzicht van de prestaties van de regio op de onderdelen: risicoprofiel, opleiden en oefenen, organisatie, alarmering, opschaling en informatiemanagement.

C. 14 Veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek

1. Inleiding

Op 23 april 2008 heeft de veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek, in het kader van de kwaliteitsverbetering van de rampenbestrijding en crisisbeheersing, een convenant afgesloten met de minister van BZK. Naast afspraken over regionalisering van de brandweer (het regiobestuur heeft deze regionalisering eind 2008 afgerond) en het voldoen aan de basisvereisten crisismanagement zoals opgenomen in het Besluit veiligheidsregio's (hierna: het besluit) heeft de regio hierin ook extra ambities uitgesproken. Zo wil de veiligheidsregio vanaf 2010 de beheerstaken van de ambtenaren die zich met de rampenbestrijding bezighouden, regionaal organiseren.

2. Risicoprofiel en bovenregionale samenwerking

Bij de nulmeting in 2008 beschikt de veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek over een regionaal beheersplan. Het plan is niet afgestemd met de (beleids)plannen van de aangrenzende veiligheidsregio's. Wel is het regionaal politiekorps betrokken geweest bij de totstandkoming ervan. De regio heeft op het moment van de nulmeting geen plannen voor het actualiseren van het beleidsplan in het kader van de Wet veiligheidsregio's (hierna: de wet). Bij de eindmeting in 2009 blijkt dat de regio werkt aan een dergelijk plan dat naar verwachting in mei 2010 in concept gereed zal zijn. De veiligheidsregio geeft aan bij de totstandkoming en vaststelling van het beleidsplan de in de wet genoemde partners te betrekken. Het plan wordt mede gebaseerd op het door het bestuur van de veiligheidsregio vastgestelde (concept) risicoprofiel.

De veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek beschikt bij de nulmeting in 2008 over een risicoprofiel dat dateert uit 2001. Dit bevat een risico-inventarisatie waarin onder andere enkele grensoverschrijdende risico's zijn beschreven. Onduidelijk is of het hier uitsluitend de meest prominente risico's betreft of het totaal aan regiogrensoverschrijdende risico's. Het risicoprofiel is door het bestuur vastgesteld na overleg met de gemeenteraden en het regionaal college van de politie. Bij de eindmeting in 2009 blijkt dat het risicoprofiel van de regio ongewijzigd is gebleven. Wel geeft de regio aan begin december 2009 een concept risicoprofiel gereed te hebben. Het is de bedoeling dat dit in april 2010 bestuurlijk wordt vastgesteld. De regio heeft de intentie hierin tevens bovenregionale risico's op te nemen.

Voor het vaststellen van de operationele prestaties heeft de regio de Leidraad Operationele Prestaties als systematiek gehanteerd. Als onderdeel van het nieuwe regionale risicoprofiel worden de operationele prestaties opnieuw bepaald en actuele informatie met betrekking tot de ramptypen overstromingen, pandemieën en vitale infrastructuur wordt daarin verwerkt. Anders dan bij de nulmeting geeft de regio bij de eindmeting aan verschillende bovenregionale afspraken te hebben gemaakt met diverse partijen, waaronder de veiligheidsregio's Flevoland en Utrecht en het Nederlandse Rode Kruis. De veiligheidsregio kent een jaarlijks overleg tussen de bij mogelijke rampen en crises betrokken partijen in de veiligheidsregio, te weten de politie, de regionale ambulancevoorziening, het waterschap, Rijkswaterstaat en het ministerie van Defensie. Bij de eindmeting komt naar voren dat er inmiddels elk kwartaal een regulier interregionaal overleg plaatsvindt in het kader van mogelijke overstromingen. Rijkswaterstaat, de provincie, het ministerie van Defensie en waterschappen worden bij dit overleg betrokken.

3. Multidisciplinair opleiden en oefenen

De veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek beschikt ten tijde van de nulmeting in 2008 over een multidisciplinair opleidings- en oefenplan. Dit plan is tot stand gekomen met onder andere de primaire hulpverleningsdiensten en de gemeenten. Niet alle onderwerpen die zijn benoemd in het toetsingskader van de Inspectie OOV, zijn hierin beschreven. Bij de eindmeting in 2009 blijkt dat de regio het 'Multidisciplinair Trainings- en Oefenbeleidsplan 2009-2012' heeft opgesteld. Daarin zijn wel alle onderwerpen beschreven. Ook dit plan is tot stand gekomen met medewerking van de primaire hulpverleningsdiensten en de gemeenten.

De regio geeft aan dat eind 2009 een aanvullende visie op het beleidsplan met betrekking tot competentiegericht multidisciplinair opleiden en oefenen tot stand is gekomen.

Uit de nul- en eindmeting blijkt dat nagenoeg alle sleutelfunctionarissen van het RBT, het ROT en het CoPI een voor hun functie relevante basisopleiding hebben gevolgd. Dit geldt niet voor de functionarissen op de meldkamer. De Inspectie OOV heeft naar aanleiding van de nulmeting van 2008 aanbevolen de opleiding van deze functionarissen alsnog vóór eind 2009 te realiseren. De helft van de sleutelfunctionarissen van de meldkamer heeft inmiddels een basisopleiding gevolgd. In de periode van 1 januari 2008 tot 1 januari 2010 zijn alle sleutelfunctionarissen van de meldkamer ten minste eenmaal bijgeschoold. Het merendeel van de sleutelfunctionarissen van het CoPI, het ROT en het RBT is of wordt in deze periode één of meer malen bijgeschoold.

De veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek heeft de afgelopen vier jaar geen daadwerkelijke grootschalige, multidisciplinaire inzetten gehad. De regio heeft in 2006 en 2007 wel meerdere grootschalige oefeningen gehouden. Het CoPI, het ROT en de meldkamer hebben meerdere malen geoefend in 2006 en 2007. Er is in dezelfde periode in het geheel niet geoefend door het RBT. Sinds januari 2008 hebben in de regio drie grote multidisciplinaire oefeningen plaatsgevonden. Daarnaast heeft het RBT eenmaal geoefend, het ROT acht keer, het CoPI zeventien keer en de meldkamer dertig keer. Alle oefeningen zijn schriftelijk geëvalueerd. Evenals bij de nulmeting is bij de eindmeting geconstateerd dat de veiligheidsregio de oefenresultaten en ervaringen niet heeft verwerkt in een kwaliteitszorgsysteem en een functionarissenvolgsysteem. Bij de nulmeting heeft de Inspectie OOV aanbevolen uiterlijk medio 2009 een kwaliteitszorgsysteem en een functionarissenvolgsysteem in gebruik te nemen. Alleen de GHOR heeft bij de eindmeting de beschikking over beide systemen. In het multidisciplinair opleidings- en oefenbeleidsplan geeft de regio aan dat in 2012 door alle onderdelen van de rampenbestrijdingsorganisatie moet worden gewerkt met een multidisciplinair kwaliteitszorgsysteem en een functionarissenvolgsysteem.

4. RADAR

Inleiding

De veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek heeft in 2004 ADR deel 1 doorlopen. Naar aanleiding hiervan zijn in de planvorming en op organisatorisch en facilitair gebied verbeteringen geboekt.

Op 3 april 2009 heeft de Inspectie OOV de RADAR-praktijktoets gehouden in de regio. Het scenario van het gesimuleerde incident betreft een explosie in een XTC-laboratorium met als gevolg een uitslaande brand. Aan de hand van de eisen van het besluit is bekeken op welke wijze de onderdelen van de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie het gesimuleerde incident hebben aangepakt.

Operationele prestaties

Organisatie

De beschrijving van de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingorganisatie is op verschillende punten niet in overeenstemming met de bepalingen van het besluit. De meldkamer en het coördinerend onderdeel bij meer dan één CoPI zijn niet opgenomen in de GRIP-regeling. In het geval van het CoPI, het gemeentelijk management team (GMT; dit team is vergelijkbaar met het team bevolkingszorg zoals genoemd in het besluit) en het ROT voorziet de regionale planvorming niet in informatiemangers.

Tijdens de praktijktoets komen verschillende teams niet compleet op. Zo ontbreekt een leidinggevende van de GHOR in het GBT, de hoofdofficier van justitie in het RBT en worden in hetzelfde team de waterschappen niet uitgenodigd.

Tijdens de praktijktoets heeft de coördinator meldkamer de leiding over de meldkamer. De regio maakt gebruik van een piketregeling voor deze coördinator, waardoor de functie niet continu en direct is geborgd. De regio beschikt ten tijde van de praktijktoets niet over een document waarin de eenhoofdige en multidisciplinaire leiding op de meldkamer is vastgelegd.

Alarmering

Ten tijde van de praktijktoets heeft de regio geen criteria beschreven voor grootschalige alarmering door de meldkamer. Wel is in een aantal specifieke en/of projectgerichte plannen scenariogericht alarmeren door de meldkamer geregeld en vastgelegd.

Op de meldkamer doen zich tijdens de praktijktoets verschillende knelpunten voor in de alarmering. De verschillende meldkamerdisciplines alarmeren volgens planvorming via GMS, communicator, P2000 en telefoon. De alarmering via de communicator komt niet tot stand. Er wordt op de meldkamer onvoldoende gestuurd op de informatiedeling tussen de verschillende disciplines en het bewaken van het actuele GRIP-niveau. Hierdoor is geen eenduidig meldkamerbeeld beschikbaar en is het actuele GRIP-niveau soms pas na twintig minuten bekend bij alle centralisten. Tevens is geen sprake van het structureel bewaken van een tijdige alarmering.

Incidentgegevens die binnenkomen op de meldkamer worden vastgelegd in GMS. Gedurende een kwartier heerst op de meldkamer onduidelijkheid over de aard van de incidentlocatie en de gevaarlijke stof. Hoewel tijdens de praktijktoets meerdere pogingen worden gedaan om incidenten te koppelen, wordt gedurende de gehele praktijktoets gewerkt in meerdere in GMS aangemaakte incidenten. Het koppelen van incidenten in GMS is van belang voor het inzicht in (de ontwikkeling van) het totaalbeeld van het incident, waarop vervolgens de hulpverlening en het effectgebied in kaart kunnen worden gebracht. De coördinator van de meldkamer stelt uiteindelijk mondeling het meldkamerbeeld ter beschikking aan het ROT.

Opschaling

Tijdens de praktijktoets hebben de verschillende onderdelen van de rampenbestrijdingsorganisatie opgeschaald naar GRIP 4.

De regionale opkomstnormen komen grotendeels overeen met de eisen gesteld in het besluit. De regionale planvorming bevat echter geen tijdsnormen voor de coördinator meldkamer en de gemeentelijke processen CRIB, Opvang en Verzorging en Voorlichting. De regio stelt zich een strengere tijdsnorm in het geval van het GMT.

Informatiemanagement

De regionale planvorming van de veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek voorziet ten tijde van de praktijktoets (nog) niet in de functie van informatiemanagers. In het CoPI, het ROT, het GBT, het GMT en het RBT komen wel functionarissen op die deels de taken van informatiemanager op zich nemen. De regio beschikt over het informatiesysteem Groove dat een basis biedt voor het netcentrisch opbouwen van een totaalbeeld. Het bijhouden van een totaalbeeld is belegd bij het ROT. Doordat er tijdens de praktijktoets problemen zijn met de toegang tot het systeem en onderdelen van de hoofdstructuur het systeem niet altijd gebruiken, is geen volledig totaalbeeld beschikbaar. Met uitzondering van het GBT en het RBT leggen de onderdelen structureel gegevens, besluiten en acties vast. Dit gebeurt op verschillende manieren en op verschillende informatiedragers.

Aandachtspunten

In augustus 2009 heeft de Inspectie OOV de RADAR-rapportage aangeboden aan het bestuur van de veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek. Deze rapportage bevat de volgende aandachtspunten die rechtstreeks zijn gerelateerd aan de eisen uit het besluit¹²⁴.

Organisatie

1. De beschrijving van de meldkamer en het coördinerend onderdeel van het CoPI in de regionale opschalingsregeling (artikel 2.1.1).
2. Het ontbreken van de informatiemanager in verschillende teams: het CoPI (artikel 2.1.2 lid 1), het team bevolkingszorg (artikel 2.1.3 lid 1) en het ROT (artikel 2.1.4 lid 1).
3. De samenstelling van het team bevolkingszorg: het ontbreken van de informatiemanager en de voorlichter (artikel 2.1.3 lid 1).
4. De taakuitvoering van het team bevolkingszorg: advisering van het ROT (artikel 2.1.3 lid 2).
5. De samenstelling van het GBT: er ontbreekt een leidinggevende van de GHOR (artikel 2.1.5 lid 1).
6. De samenstelling van het RBT: de HOvJ ontbreekt, de waterschappen zijn niet uitgenodigd (artikel 39 WVR).
7. Een eenhoofdige, multidisciplinaire leiding op de meldkamer (artikel 2.2.2 lid 1).

Alarmering

1. De criteria voor opschaling door de meldkamer opnemen in planvorming (artikel 2.2.1).
2. De afhandeling van reguliere meldingen (artikel 2.2.2 lid 2).
3. Een tijdige alarmering (artikel 2.2.3 lid 1).
4. De tijdige beschikbaarheid van een volledig incidentbeeld op de meldkamer (artikel 2.2.5).

Opschaling

1. Een tijdige en complete opkomst van de verschillende teams: het CoPI, ROT, GBT en team bevolkingszorg (artikel 2.3.1 a t/m d).
2. De borging van de continuïteit van de hoofdstructuur (artikel 2.3.2).

Informatiemanagement

1. Een volledig totaalbeeld – niet bij onderdeel belegd, niet bijgehouden en beschikbaar gesteld via geautomatiseerde weg (artikel 2.4.1 lid 1 t/m 3).
2. Het bijhouden en beschikbaar stellen van een volledig schriftelijk eigen beeld door de verschillende teams (artikel 2.4.2).

¹²⁴ Bij elk aandachtspunt is steeds verwezen naar de relevante bepaling van het Besluit veiligheidsregio's.

5. Monitoring

Algemene ontwikkelingen

De veiligheidsregio's Gooi en Vechtstreek en Flevoland zijn in overleg over de oprichting van het 'Operationeel Centrum Stichtse Brug'. Het is de bedoeling dat het operationeel centrum in 2012 zal worden gerealiseerd. Het centrum zal naast een aantal politiediensten ook een interregionale multidisciplinaire meldkamer met opschalingscentrum bevatten. Deze multidisciplinaire meldkamer zal worden aangestuurd door een afzonderlijke functionaris die daarvoor speciaal wordt opgeleid.

Follow-up aandachtspunten

Organisatie

1. De veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek heeft op 5 augustus 2009 in een toelichting aangegeven dat een beschrijving van de meldkamer en een coördinerend onderdeel bij meer dan een CoPI wordt opgenomen in de vernieuwde GRIP-regeling. Deze regeling is volgens de regio medio 2010 gereed. In de herziening van de regeling neemt de veiligheidsregio ook op dat de voorzitter van het RBT de waterschappen uitnodigt.
2. Aandachtspunt tijdens de praktijktoets is het ontbreken van een informatiemanager in de basissamenstelling van onder meer het CoPI en het ROT. Ook hiervoor geldt dat de regio dit punt zal meenemen bij de eerstvolgende herziening van de GRIP-regeling.
3. Tijdens de praktijktoets ontbreken in het team bevolkingszorg de informatiemanager en de voorlichter. Bij de eerstvolgende herziening van de GRIP-regeling zal ook de aanwezigheid van de informatiemanager worden beschreven.
4. Uit de RADAR-rapportage blijkt dat de taakuitvoering van het team bevolkingszorg aandacht behoeft, met name wat betreft de advisering richting het ROT. In het oefenplan 2010 besteedt de regio aandacht aan het oefenen van het team bevolkingszorg. Daarbij zal ook advisering van het ROT aan bod komen.
5. Gedurende de praktijktoets ontbreekt de leidinggevende van de GHOR in het GBT. De veiligheidsregio geeft desgevraagd aan dit punt te willen verbeteren door het opstellen van een '(samenwerkings)regeling voor borging opkomst'. Deze regeling is volgens de regio medio 2010 gereed.
6. In het RBT ontbreekt de hoofdofficier van justitie. Tevens blijkt bij de praktijktoets de voorzitter van het waterschap niet te zijn uitgenodigd. In de huidige GRIP-regeling (2005) is opgenomen dat de hoofdofficier van justitie standaard opkomt. De regio geeft aan het uitnodigen van de waterschappen op te zullen nemen in de vernieuwde GRIP-regeling.
7. Tijdens de praktijktoets is geen sprake van een eenhoofdige, multidisciplinaire leiding op de meldkamer zoals bedoeld in het besluit. Eind 2009 heeft de regio de eenhoofdige leiding op de meldkamer gerealiseerd. De in te richten gemeenschappelijke multidisciplinaire meldkamer van de veiligheidsregio's Gooi en Vechtstreek en Flevoland zal volgens de regio tevens worden aangestuurd door één functionaris.

Alarmering

1. Ten tijde van de praktijktoets heeft het bestuur van de veiligheidsregio geen criteria vastgesteld voor de situaties waarin de meldkamer tot grootschalige alarmering overgaat. De regio heeft het voornemen de criteria uit te werken en de procedure te omschrijven, waarmee de meldkamer zelfstandig kan opschalen naar een hoger GRIP-niveau.
2. Het afdoen van reguliere meldingen ten tijde van een grootschalig, multidisciplinair incident is tevens een aandachtspunt. De veiligheidsregio geeft aan dat er procedures zijn opgesteld voor het afhandelen van meldingen die geen verband houden met een ramp of crisis. De regio heeft de Inspectie OOV echter geen documenten kunnen verstrekken waarin dit is beschreven.
3. Volgens het besluit start de meldkamer, indien is voldaan aan de criteria, binnen twee minuten met de alarmering van de onderdelen van de hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Tijdens de praktijktoets is geen sprake geweest van een tijdige alarmering van de sleutelfunctionarissen. De regio geeft aan dit mee te nemen in de meldkamerprocedure, in de opleiding voor de meldkamerfunctionarissen en tevens in de training en oefening van de leiding op de meldkamer. Het is de Inspectie OOV niet duidelijk wanneer dit zal plaatsvinden.
4. Tijdens de praktijktoets blijkt dat de meldkamer niet binnen vijf minuten en op grond van de beschikbare gegevens kan beschikken over een zo volledig mogelijke beschrijving van het incident. Ook op dit punt laat de regio weten dit te zullen meenemen in de meldkamerprocedure, de opleiding voor de meldkamerfunctionarissen en de training en oefening van leidinggevende meldkamerfunctionarissen.

Opschaling

1. De opkomsttijden van individuele sleutelfunctionarissen van het CoPI, het ROT, het GBT, het team bevolkingszorg en de onderdelen als geheel blijken tijdens de praktijktoets een aandachtspunt. De politievoorlichter in het CoPI en de functionaris van de GHOR in het GBT ontbreken tijdens de praktijktoets. De Inspectie OOV heeft geen documenten ontvangen waaruit blijkt dat de regio op deze punten concreet actie gaat ondernemen. De regio wil middels het 'Beleidsplan Informatiemanagement', invulling geven aan de borging van de sectie informatiemanagement in het ROT. Volgens de planning van de regio moet dit in oktober 2010 gereed zijn. De functionaris belast met de voorlichting in het team bevolkingszorg komt tijdens de praktijktoets niet op. Bij de herziening van de GRIP-regeling zal de regio de invulling van het team bevolkingszorg opnieuw bezien. Het is de Inspectie OOV onvoldoende duidelijk of de regio hiermee de intentie heeft te zullen voldoen aan het besluit. De regio heeft geen documenten (plannen, regelingen, brieven) aangeleverd die de borging van de opkomsttijden van de onderdelen als geheel onderbouwen.
2. Uit de RADAR-rapportage blijkt dat de veiligheidsregio niet beschikt over een document waarin de continuïteit van de hoofdstructuur staat beschreven. De regio geeft aan dit punt op te nemen in de herziening van de GRIP-regeling medio 2010.

Informatiemanagement

1. Tijdens de praktijktoets is binnen de veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek het (centraal) bijhouden van een schriftelijk vastgelegd beeld en het uitwisselen hiervan met de andere onderdelen voor vrijwel alle teams een aandachtspunt. De regio geeft aan dat dit aandachtspunt onder andere met de uitvoering van het project 'Netcentrisch werken', zoals beschreven in het 'Beleidsplan Informatiemanagement' wordt opgepakt. Het betreft het bijhouden van het eigen beeld, het opstellen daarvan en het delen van dit beeld met de andere onderdelen van de hoofdstructuur. In oktober 2010 start de regio met de implementatie van dit plan.

2. Het geautomatiseerd beschikbaar stellen van het eigen beeld van de verschillende onderdelen van de rampenbestrijdingsorganisatie vindt niet plaats tijdens de praktijktoets. In het beleidsplan informatiemanagement neemt de regio dit aandachtspunt mee.

6. Beschouwing

Op 23 april 2008 heeft het bestuur van de veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek een convenant afgesloten met de minister van BZK. Eind 2008 heeft de regio de regionalisering van de brandweer afgerond. De regio werkt hard om te voldoen aan de eisen van het besluit. Een van de belangrijkste ontwikkelingen is het plan om samen met de veiligheidsregio Flevoland een gemeenschappelijke multidisciplinaire meldkamer op te richten. Het is de bedoeling dat dit plan in 2012 wordt gerealiseerd.

De regio is eind 2009 nog bezig met de ontwikkeling van een risicoprofiel en een beleidsplan, zoals bedoeld in de wet. In april 2010 zal naar verwachting van de regio het risicoprofiel worden vastgesteld waarna in mei 2010 het concept-beleidsplan gereed zal zijn. De Inspectie OOV gaat er op basis van de informatie van de regio van uit dat het risicoprofiel en het beleidsplan zullen voldoen aan de wettelijke eisen.

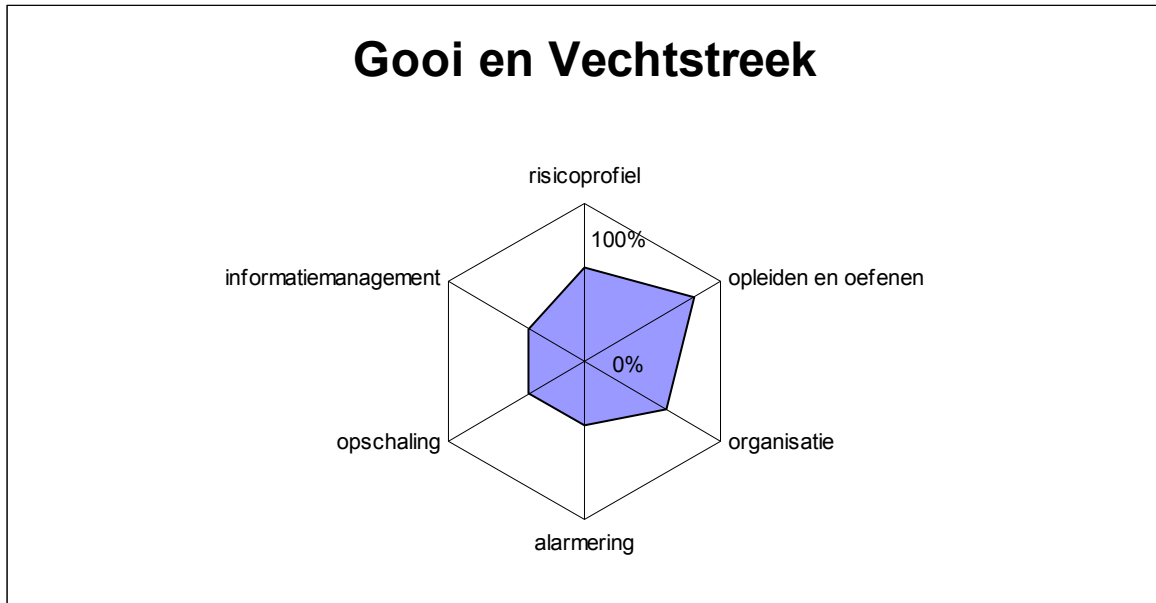
Op het punt van multidisciplinair opleiden en oefenen heeft de regio de afgelopen twee jaar duidelijke vorderingen gemaakt. Zo heeft zij in die periode een nieuw opleidings- en oefen(beleids)plan opgesteld dat, anders dan het voorgaande plan, alle relevante onderwerpen bevat. Op het punt van de (basis)opleiding van de sleutelfunctionarissen van de meldkamer is ook een inhaalslag gemaakt. Wel moet ongeveer de helft van deze functionarissen deze opleiding nog volgen. De verschillende onderdelen van de hoofdstructuur hebben in 2008 en 2009, anders dan in de twee jaar daarvoor, voldoende vaak geoefend. Het RBT heeft in 2006 en 2007 in het geheel niet geoefend. Alle oefeningen worden geëvalueerd, maar de ingebruikname van een kwaliteitszorgsysteem en een functionarissenvolgsysteem verkeert nog in de planfase. Wanneer de regio deze systemen in gebruik heeft, beschikt zij over een volledig stelsel van opleiden en oefenen.

De RADAR-praktijktoets heeft voor de veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek een fors aantal aandachtspunten opgeleverd. De organisatie van de hoofdstructuur komt in verschillende opzichten niet overeen met de eisen van het besluit. Zo zijn ten tijde van de praktijktoets de meldkamer en het coördinerend onderdeel van het CoPI niet beschreven in de regionale opschalingsregeling, en blijkt dat in de basissamenstelling van verschillende teams de informatiemanager niet is opgenomen.

Op het punt van alarmering en opkomst komen tekortkomingen aan het licht, zowel in de planvorming als in de uitvoering. Het informatiemanagement laat eveneens op verschillende punten gebreken zien. Daarbij gaat het onder andere om het ontbreken van een centraal bijgehouden totaalbeeld en de uitwisseling daarvan met de andere onderdelen. Van geautomatiseerde beschikbaarstelling van eigen beelden van de verschillende onderdelen van de rampenbestrijdingsorganisatie is geen sprake. De regio heeft aangegeven deze punten te zullen oppakken, in het bijzonder in het kader van een herziening van de GRIP-regeling en het 'Beleidsplan Informatiemanagement'. Deze zaken zullen volgens de regio in 2010 hun beslag krijgen.

Gezien de prestaties bij de praktijktoets bestaat er een duidelijke noodzaak voor verbetering. Het is daarom goed dat de regio plannen heeft om al de geconstateerde knelpunten aan te pakken. Het is wel zaak dat de regio al haar goede voornemens voortvarend uitvoert zodat deze knelpunten daadwerkelijk (en op niet al te lange termijn) worden opgelost.

De Inspectie OOV beschouwt de oprichting van een gezamenlijk operationeel centrum met een interregionale multidisciplinaire meldkamer, in samenwerking met de veiligheidsregio Flevoland, als een goed voorbeeld van samenwerking tussen twee veiligheidsregio's.



Overzicht van de prestaties van de regio op de onderdelen: risicoprofiel, opleiden en oefenen, organisatie, alarmering, opschaling en informatiemanagement.

C.15 Veiligheidsregio Haaglanden

1. Inleiding

In december 2007 heeft de veiligheidsregio Haaglanden, destijds Hulpverleningsregio Haaglanden, als tweede regio een convenant getekend met de minister van BZK. In het convenant zijn afspraken gemaakt over de kwaliteit van de rampenbestrijding en crisisbeheersing, en de regionalisering van de brandweer. De gemeentebesturen in Haaglanden hebben besloten per 1 januari 2010 de gemeentelijke brandweerkorpsen onder één bestuur en in één organisatie onder te brengen. De gemeenschappelijke regeling is per 1 augustus 2009 in werking is getreden, terugwerkend tot en met 1 januari 2009.

2. Risicoprofiel en bovenregionale samenwerking

De veiligheidsregio Haaglanden beschikt bij de nulmeting in 2008 over het 'Regionaal Beheersplan Rampenbestrijding Haaglanden 2005-2009'. Het regionaal beheersplan is ter afstemming voorgelegd aan de aangrenzende veiligheidsregio's Hollands Midden en Rotterdam-Rijnmond. Ook is het plan ambtelijk afgestemd met de waterschappen in de regio, het stadsgewest Haaglanden en de politie. Het beheersplan is vastgesteld na intensief overleg binnen de gemeentelijke kolom. Het beheersplan vormt de basis voor een regionaal beleidsplan zoals bedoeld in de Wet veiligheidsregio's. Bij de eindmeting van 2009 werkt de regio nog niet aan een nieuw regionaal beleidsplan. De regio geeft aan landelijke ontwikkelingen af te wachten om daarna het beleidsplan zo efficiënt mogelijk op te stellen. Het plan zal naar verwachting medio 2010 worden opgesteld.

Bij de nulmeting in 2008 heeft de regio een bestuurlijk vastgesteld risicoprofiel. Ten tijde van de eindmeting in 2009 voert de regio een project uit waarbinnen, conform de landelijke handreiking, een nieuw risicoprofiel wordt opgesteld. Het nieuwe risicoprofiel zal naar verwachting medio 2010 bestuurlijk worden vastgesteld. Vooruitlopend hierop heeft de veiligheidsregio een 'risicobeleidskader' opgesteld¹²⁵.

De regio heeft de beoogde operationele prestaties vastgesteld op basis van een professionele inschatting en niet aan de hand van een specifieke methodiek. Voor de operationele prestaties die het regionale aanbod overstijgen, zijn geen bovenregionale afspraken gemaakt. Bij de eindmeting geeft de regio aan dat de voorbereidingen in het kader van TMO en pandemieën hebben bijgedragen aan het beeld van de beschikbare operationele prestaties. Er is een verkenning geweest van de, voor de regio meest relevante, vitale infrastructuur. Hiermee is een eerste beeld geschetst van de gevolgen van eventuele uitval voor de eigen (operationele) bedrijfsvoering en van de te verwachten toename in hulpvraag. De regio spreekt de intentie uit om na de vaststelling van het risicoprofiel de operationele prestaties nader te bekijken.

De regio geeft aan dat er tenminste eenmaal per jaar overleg plaatsvindt tussen politie, brandweer, GHOR en gemeenten over de risico's in de veiligheidsregio. Daarnaast betreft de regio hierbij onder andere ook het Nederlandse Rode Kruis, het Regionaal Militair Commando West en het Hoogheemraadschap Delfland.

¹²⁵ Volgens gegevens afkomstig van de veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond hebben de veiligheidsregio's in de provincie Zuid-Holland in 2009 besloten samen te werken om de implementatie van de regionale risicoprofielen af te stemmen.

3. Multidisciplinair opleiden en oefenen

De veiligheidsregio Haaglanden beschikt bij de nulmeting in 2008 over een multidisciplinair opleidings- en oefen(beleids)plan voor de periode 2006-2009. Dit plan is opgesteld met medewerking van onder meer de primaire hulpverleningsdiensten en de gemeenten en is in 2005 bestuurlijk vastgesteld. De regio geeft bij de eindmeting aan dat een nieuw multidisciplinair opleidings- en oefen(beleids)plan 2010-2014 in ontwikkeling is. Dit plan zal aan het bestuur worden voorgelegd.

Uit de nulmeting in 2008 blijkt dat niet alle sleutelfunctionarissen van de meldkamer, het CoPI, het ROT en het RBT een voor hun functie relevante basisopleiding hebben gevolgd. Bij de eindmeting in 2009 geeft de regio aan dat zij het de verantwoordelijkheid van de monodisciplinaire kolommen vindt om ervoor te zorgen dat functionarissen die aan het multidisciplinaire proces deelnemen hiervoor voldoende zijn toegerust. Op regionaal niveau wordt niet bijgehouden of functionarissen een basisopleiding hebben gevolgd. Tot 1 januari 2010 zijn geen opleidingen regionaal gepland.

De mate van bijscholing en geoefendheid verschilt per functionaris. Bij de eindmeting in 2009 constateert de Inspectie OOV dat alle sleutelfunctionarissen van het ROT en het RBT in 2008-2009 ten minste eenmaal zijn bijgeschoold. Voor het CoPI geldt dat ruim driekwart van de sleutelfunctionarissen één of meerdere malen is bijgeschoold. Voor de meldkamer is het opleiden en oefenen in ontwikkeling, enkele brandweercentralisten doen mee aan oefeningen.

Uit de nulmeting in 2008 blijkt dat de oefeningen van het CoPI en het ROT niet in alle gevallen zijn geëvalueerd. De enige RBT-oefening is wel geëvalueerd. De regio heeft in 2006 en 2007 meerdere grootschalige (realistische) oefeningen gehouden. De eindmeting in 2009 toont aan dat alle oefeningen van het CoPI, het ROT en het RBT in 2008 en 2009 schriftelijk zijn geëvalueerd. Sinds 1 januari 2008 is er één grootschalige multidisciplinaire oefening gehouden. Deze oefening is ook schriftelijk geëvalueerd.

De invoering van een kwaliteitssystem van zorg bevindt zich bij de eindmeting in 2009 in een pilotfase. De regio maakt op dat moment geen gebruik van een functionarissenvolgsysteem, maar geeft aan dat wel sprake is van monodisciplinaire aanwezigheidsregistratie per functionaris ten behoeve van bijscholing en oefeningen. Deze gegevens zijn echter cumulatief en kunnen nog niet per functionaris worden weergegeven. De regio heeft de wens uitgesproken om het systeem multidisciplinair te gaan ontwikkelen.

De regio geeft bij de eindmeting aan te zijn gestart met een inventarisatie ten behoeve van een Europees aanbestedingstraject voor een HRM-systeem. Het is de bedoeling een werkgroep op te richten die gaat vaststellen welk functionarissenvolgsysteem op dit HRM-systeem zou kunnen aansluiten. Hierbij zal worden onderzocht in hoeverre, naast de geregionaliseerde brandweer, de andere partners in de regio daarbij kunnen aansluiten.

4. RADAR

Inleiding

In 2006 start de Inspectie OOV met de doorlichting van de voorbereiding op de rampenbestrijding in deze regio. In het kader hiervan is op 6 november 2006 een meldkamertest gehouden op de gemeenschappelijke meldkamer in Den Haag. De belangrijkste aandachtspunten die uit de rapportage ADR deel 1 naar voren komen, hebben betrekking op de opkomsttijden van de staven die op dat moment niet multidisciplinair op elkaar zijn afgestemd ofwel niet bepaald zijn, de multidisciplinaire toepassing van de opschaling en het multidisciplinaire informatiemanagement.

De RADAR-praktijktoets is gehouden op 3 december 2008. De regio krijgt volgens het scenario te maken met een explosie in een XTC-laboratorium in de gemeente Rijswijk waarbij chemische stoffen vrijkomen. Daarnaast houdt de Inspectie OOV in de gemeenten Den Haag, Pijnacker-Nootdorp en Zoetermeer een alarmerings- en opkomsttest.

Operationele prestaties

Organisatie

De veiligheidsregio Haaglanden schaaft de rampenbestrijdingsorganisatie op volgens een bestuurlijk vastgestelde GRIP-regeling. Deze regeling is beschreven in het 'Regionaal Model Rampenplan' (2005). De veiligheidsregio Haaglanden wijkt af van het landelijk gehanteerde GRIP-model. Zo kent de regio geen GRIP 4 maar 'GRIP 3 meerdere gemeenten'.

Daarnaast wijkt de benaming en samenstelling van de onderdelen van de hoofdstructuur van de rampenbestrijding af van het Besluit veiligheidsregio's (hierna: het besluit). De in de regionale planvorming beschreven samenstelling van het CoPI, het ROT, het Gezamenlijk Actiecentrum (GAC) en het RBT is niet conform het besluit. Ten eerste kent de veiligheidsregio geen CoPI maar een Coördinatieteam Plaats Incident (CTPI) dat qua samenstelling afwijkt van een CoPI.

Het CTPI kent geen ontleurd leider en is daardoor niet vergelijkbaar met een CoPI. Ten tweede heeft het ROT geen operationeel leider als voorzitter van het team en geen secties informatiemanagement en bevolkingszorg. Het ROT wijkt hiermee ook af van het besluit. Ten derde vervult het GAC taken van een team bevolkingszorg, maar komt hiermee qua werkzaamheden en verantwoordelijkheden niet geheel overeen¹²⁶. Informatiemanagers maken geen deel uit van het CTPI, het ROT en het GAC. Tot slot nemen, buiten de coördinerend burgemeester, geen betrokken burgemeesters deel aan het RBT.

Op de meldkamer van de veiligheidsregio Haaglanden is tijdens de praktijktoets geen sprake van eenhoofdige multidisciplinaire leiding. Wel kennen de drie meldkameronderdelen in de planvorming een coördinerende functionaris. De regio geeft aan dat er een voorstel ligt om een calamiteitencoördinator (CaCo) op te nemen in de planvorming. Vooruitlopend hierop zijn vanuit politie Haaglanden zes CaCo's opgeleid, die inzetbaar zijn binnen de veiligheidsregio. De regio geeft aan dit punt de komende tijd verder gestalte zal krijgen en dat hier een samenhang met het traject multidisciplinair informatiemanagement bestaat.

Zoals al eerder vermeld heeft het CTPI noch het ROT tijdens de praktijktoets een voorzitter. Hiermee voldoet de regio niet aan het besluit. Gedurende de praktijktoets komt in beide onderdelen van de hoofdstructuur geen gecoördineerd multidisciplinair plan tot stand voor de aanpak van het incident.

Alarmering

In de regio ontbreken door het bestuur van de veiligheidsregio geformuleerde criteria waarbij de meldkamer direct grootschalig kan alarmeren. Het regionaal model rampenplan beschrijft de bevoegdheid tot opschaling per GRIP-niveau. Het besluit tot opschalen kan in de regio worden genomen vanaf leidinggevend niveau van de brandweer, politie of GHOR. Leidinggevend op de meldkamer staan hierin niet expliciet benoemd, maar de regio geeft aan dat deze daar wel toe behoren. De regio streeft ernaar bij de benoeming van de CaCo ook de minimale criteria en de bevoegdheid tot opschaling op de meldkamer bestuurlijk vast te stellen. Centralisten zijn niet bevoegd om op te schalen.

¹²⁶ Bij afwezigheid van het team bevolkingszorg, zoals bedoeld in het besluit, is tijdens de praktijktoets naar de samenstelling en taakuitvoering van het GAC gekeken.

De veiligheidsregio Haaglanden beschikt over een gecolokeerde meldkamer. De drie monodisciplinaire meldkamers werken voornamelijk onafhankelijk van elkaar. Tijdens de praktijktoets is de alarmering van de functionarissen monodisciplinair verlopen via GMS, P2000 en telefoon. Bij GRIP 1, GRIP 2 en GRIP 3 wordt vrijwel direct dan wel kort na opschaling gealarmeerd door de centralisten van de verschillende disciplines. De alarmering voor 'GRIP 3 meerdere gemeenten' (vergelijkbaar met GRIP 4) is niet door alle meldkamerdisciplines uitgevoerd.

Tijdens de praktijktoets wordt niet in een gemeenschappelijk GMS-incident gewerkt waardoor geen sprake is van een multidisciplinaire beschrijving van het incident. De contacten tussen de drie meldkameronderdelen vinden gedurende de praktijktoets ongestructureerd, reactief en ad hoc plaats. De regio hanteert de werkwijze waarbij de afhandeling van het incident wordt overgebracht naar het Regionaal Coördinatiecentrum (RCC). De ongecoördineerde en monodisciplinaire uitvoering van deze procedure tijdens de praktijktoets heeft tot gevolg dat de politie het incident in het RCC afhandelt en de overige twee disciplines op de reguliere meldkamer.

Opschaling

Tijdens de praktijktoets is opgeschaald tot en met het niveau van 'GRIP 3 meerdere gemeenten'. De opschaling verloopt monodisciplinair, gelijktijdig door verschillende functionarissen en zonder onderling overleg. Zo kondigt de meldkamer GRIP 2 af, terwijl het CTPI – twee minuten later – opschaaft naar GRIP 1. De communicatie over het actuele GRIP-niveau verloopt gedurende de praktijktoets niet vloeiend. Het duurt na opschaling enige tijd voordat alle functionarissen hiervan op de hoogte zijn. Vrijwel alle opgekomen functionarissen zijn wel binnen de gestelde normtijden aanwezig.

Informatiemanagement

De veiligheidsregio Haaglanden beschikt tijdens de praktijktoets niet over een netcentrisch informatiesysteem waarop de verschillende onderdelen van de rampenbestrijdingsorganisatie zijn aangesloten. De onderdelen gaan op diverse manieren om met informatiemanagement. De regio kent in de planvorming geen informatiemanagers. Wel voeren functionarissen als een plotter, een registrator of een verslaglegger taken uit op het gebied van informatiemanagement. De planvorming van de regio voorziet niet in een werkwijze waarbij één onderdeel een centraal totaalbeeld bijhoudt. Tijdens de praktijktoets houden de verschillende onderdelen een eigen beeld bij, maar er is geen totaalbeeld bijgehouden. De verschillende onderdelen wisselen beperkt informatie uit en beschikken derhalve niet gelijktijdig over hetzelfde gedeelde incidentbeeld. Gestructureerd en eenduidig informatiemanagement ontbreekt waardoor de volgens het besluit gewenste informatie-uitwisseling tussen de verschillende onderdelen van de hoofdstructuur niet heeft kunnen plaatsvinden.

Aandachtspunten

Op 17 juni 2009 heeft de Inspectie OOV de RADAR-rapportage aangeboden aan het bestuur van de veiligheidsregio Haaglanden. Deze rapportage bevat de volgende aandachtspunten die rechtstreeks zijn gerelateerd aan de eisen uit het besluit¹²⁷.

¹²⁷ Bij elk aandachtspunt is steeds verwezen naar de relevante bepaling van het Besluit veiligheidsregio's.

Organisatie

1. In de opschalingsregeling ontbreken de meldkamer en een coördinerend onderdeel bij meerdere CoPI's (artikel 2.1.1).
2. De samenstelling van de onderdelen van de hoofdstructuur gedurende de praktijktoets wijkt af van het besluit. De regio Haaglanden kent een zogeheten CTPI waarin een voorzitter en een informatiemanager ontbreken (artikel 2.1.2 lid 1). In het GAC zijn geen functionarissen voor het informatiemanagement en de coördinatie van de voorlichting opgekomen (artikel 2.1.3 lid 1). In het ROT ontbreken een operationeel leider, een voorlichtingsfunctionaris, een sectie bevolkingszorg en een sectie informatiemanagement (artikel 2.1.4 lid 1). In het GBT van de brongemeente is geen leidinggevende van de GHOR opgekomen (artikel 2.1.5 lid 1). In het RBT ontbreken de burgemeesters van de bron- en effectgemeente (artikel 39 WVR).

Alarmering

1. De criteria voor grootschalige alarmering door (leidinggevend) op de meldkamer zijn niet vastgesteld (artikel 2.2.1).
2. De borging en uitvoering van de functie van eenhoofdige leiding op de meldkamer (artikel 2.2.2 lid 1).
3. De regio heeft niet schriftelijk vastgelegd op welke wijze wordt omgegaan met meldingen die geen verband houden met een ramp of crisis (artikel 2.2.2 lid 2).
4. De alarmering door de meldkamer en het informeren van de burgemeester start tijdens de praktijktoets niet altijd binnen twee minuten na ophoging van het opschalingsniveau (artikel 2.2.3 lid 1).
5. Er is geen meldkamerbeeld beschikbaar binnen vijf minuten nadat is voldaan aan de criteria als bedoeld in artikel 2.2.1 (artikel 2.2.4).

Opschaling

1. Er is geen voorziening voor de continuïteit van de hoofdstructuur (artikel 2.3.2).

Informatiemanagement

1. Een onderdeel waarbij het bijhouden van een centraal totaalbeeld is belegd (artikel 2.4.1 lid 1)
2. Het totaalbeeld wordt niet geautomatiseerd ter beschikking gesteld aan de genoemde partijen (artikel 2.4.1 lid 3).

5. Monitoring

Algemene ontwikkelingen

Het document 'De veiligheidsregio in Haaglanden' (juni 2009) is een richtinggevend document waarin de regio haar voornemens voor multidisciplinaire samenwerking voor de komende jaren verwoordt: *'De multidisciplinaire samenwerking binnen de Veiligheidsregio zal zich manifesteren op die gebieden, waar processen elkaar raken en/of er sprake is van een gedeelde verantwoordelijkheid, met inachtneming van de eigen verantwoordelijkheid die iedere dienst zelf heeft'*. De regio geeft eind 2009 aan dat vijf programma's worden ontwikkeld die binnen de veiligheidsregio verschillende ontwikkelingen in gang zullen zetten. De programma's hebben betrekking op: 1) Melding en Opschaling; 2) Leiding en Coördinatie; 3) Risicobeleid en Planvorming; 4) Opleiden, Trainen en Oefenen; 5) Informatiemanagement. Binnen deze domeinen wordt samenwerking in de veiligheidsregio vormgegeven teneinde te voldoen aan de eisen van het besluit. De regio heeft niet aangegeven wanneer de hierboven beschreven ontwikkelingen precies hun beslag krijgen.

In 2010 zal de veiligheidsregio Haaglanden drie trajecten inzetten, namelijk multidisciplinair informatiemanagement, de herijking van de GRIP-regeling op basis van de landelijke standaard en het opstellen van een regionaal crisisplan conform de landelijke standaard. Binnen deze trajecten pakt de regio veel aandachtspunten ten aanzien van de kritische processen op¹²⁸.

De veiligheidsregio Haaglanden heeft zich in 2009 ingespannen voor de regionalisering van de brandweer. De regio geeft aan dat dit proces veel aandacht en inzet van mensen en middelen heeft gevergd. Zowel uit de bestuurlijke rapportage 2009 als uit een reactie van de regio blijkt dat eind 2009 het proces van reorganisatie prioriteit heeft. Door prioriteit te geven aan de regionalisering van de brandweer wordt volgens de regio een fundament gelegd ter versterking van de rampenbestrijding en crisisbeheersing.

Follow-up aandachtspunten

Organisatie

1. In het 'Regionaal Model Rampenplan' (2005) wordt wel gesproken over de regionale meldkamer die is betrokken bij de alarmering. De meldkamer wordt echter niet apart als onderdeel van de hoofdstructuur beschreven. In het document ontbreekt ook de beschrijving van een coördinerend onderdeel bij meerdere CoPI's.

2. In de samenstelling van het CTPI is eind 2009 niet voorzien in functionarissen van wie de werkzaamheden vergelijkbaar zijn met die van een leider CoPI of een informatiemanager. Ook het GAC, het ROT en het RBT voldoen eind 2009 niet aan de samenstelling die volgens het besluit wordt vereist. Tijdens de praktijktoets ontbreken de burgemeesters van de bron- en effectgemeente in het RBT. Het 'Regionaal Model Rampenplan' beschrijft in dit kader dat er regelmatig overleg plaatsvindt tussen de burgemeesters. Dit gebeurt in het zogenoemde 'Overleg van Burgemeesters' door middel van telefonische conferentie.

Het programma 'Leiding en Coördinatie' gaat onder andere in op de samenstelling van het CTPI/CoPI, het GBT, het RBT en het team bevolkingszorg. Dit programma kent een sterke relatie met het programma 'Informatiemanagement'. In de verbeterplannen spreekt de regio nog steeds over een CTPI/CoPI.¹²⁹

¹²⁸ De Veiligheidsdirectie van de veiligheidsregio Haaglanden geeft in haar reactie van 15 januari 2010 op het concept-regiobeeld het volgende aan:

'De Veiligheidsdirectie heeft eind 2009 het initiatief genomen om te komen tot een nieuw strategisch programma 'Versterking Rampenbestrijding & Crisisbeheersing'. Dit programma dient tot verbetering van het systeem, optimalisering van de werkwijzen en verandering naar hierbij behorende cultuur. De organisatorische doorontwikkeling hiervan zal met name ook nog binnen de gemeentelijke processen zijn beslag moeten gaan krijgen.

Binnen dit per januari 2010 gestarte programma, waarvan de kaders en structuren en de aansturing inmiddels door de veiligheidsdirectie zijn vastgesteld, zijn de domeinen Informatiemanagement, Risicobeleid & Planvorming, Opleiden & Oefenen, Melding & Opschaling en Leiding & Coördinatie belegd. Binnen deze domeinen worden de projecten ondergebracht die reeds lopen danwel binnenkort starten. Te denken hierbij valt op dit moment onder meer aan de ontwikkeling van het regionaal risicoprofiel (lopend), de ontwikkeling van het regionaal crisisplan (projectplan opgesteld), regionaal beleidsplan, herijking van de GRIP-procedure (met als doel synchronisatie met de landelijke kaders/is opgestart), multidisciplinair informatiemanagement (adviesrapport wordt behandeld in het AB eind januari) et cetera.

Met dit brede nieuwe programma geeft de veiligheidsdirectie multidisciplinair de komende twee jaren een belangrijke impuls aan de optimalisering van de samenwerking tussen, alsmede de verder professionalisering van de partners in de rampenbestrijding en crisisbeheersing. De komende periode zullen nog andere activiteiten en projecten aan dit gezamenlijke programma worden toegevoegd.'

¹²⁹ De regio geeft in haar reactie van 15 januari 2010 voorts aan dat in beleidsstukken de term CTPI nog wordt gebruikt, omdat dit formeel nog steeds de officiële (bestuurlijk vastgelegde) term is in Haaglanden. Pas nadat dit officieel is gewijzigd, kan in formele documenten worden gesproken over een CoPI.

Alarmering

1/2/3. Sinds 1994 is sprake van colokatie van de meldkamer Haaglanden. De samenwerking op de gemeenschappelijke meldkamer valt binnen het programma 'Melding en Opschaling'. Het document 'De veiligheidsregio in Haaglanden' beschrijft een aantal ontwikkelingen met betrekking tot de meldkamer:

'Met het besluit van het bestuur in 2006 om de Veiligheidsregio nader vorm te geven, is ook aangegeven dat de samenwerking zich eerst en vooral zal richten op dit programma, met name als het gaat om de bouw van de nieuwe meldkamer in het gebouw de Yp. Met de bouw daarvan zullen ook voor een belangrijk deel de randvoorwaarden worden geschapen, op basis waarvan uitwerking en invulling van de bevindingen mogelijk is. Denk daarbij bijvoorbeeld aan het verbeteren van de bedrijfszekerheid van systemen en die van de opschaling. Zo zal tevens bij een sterke stijging van het aanbod van meldingen een effectieve aanname en uitgifte mogelijk moeten blijven (ook de meldingen die niet bij een ramp of crisis behoren), moet informatie voldoende kunnen worden gedeeld op de meldkamer tussen de diensten en zijn er verder eisen als het gaat om de verbetering van de aansturing op de meldkamer (denk ook aan de calamiteitencoördinator).'

De regio voert verdere wijzigingen ten aanzien van alarmering door nadat de nieuwe meldkamer is gebouwd.

4/5. Op basis van de door de regio verstrekte gegevens stelt de Inspectie OOV vast dat de veiligheidsregio Haaglanden op het gebied van tijdige alarmering en tijdige beschikbaarheid van een meldkamerbeeld sinds de RADAR-praktijktoets geen ontwikkeling heeft doorgemaakt.

Opschaling

1. Met betrekking tot een voorziening voor de continuïteit van de hoofdstructuur heeft de regio geen gegevens verstrekt.

Informatiemanagement

1/2. Het programma 'Informatiemanagement', zoals beschreven in het document 'De veiligheidsregio in Haaglanden', geeft vorm aan de ambities en intenties van de regio op het terrein van informatiemanagement. De regio wil de benodigde professionalisering realiseren door onder andere een netcentrische werkwijze in te voeren. Daarnaast zal de regio in 2010 het traject multidisciplinair informatiemanagement inzetten. Specifiek over het bijhouden van een centraal totaalbeeld heeft de regio geen gegevens verstrekt aan de Inspectie OOV.

6. Beschouwing

De Inspectie OOV stelt vast dat de veiligheidsregio Haaglanden aandacht heeft gehad voor het beleidsplan, het risicoprofiel en bovenregionale samenwerking. Er is echter weinig ontwikkeling zichtbaar tussen de nulmeting en de eindmeting.

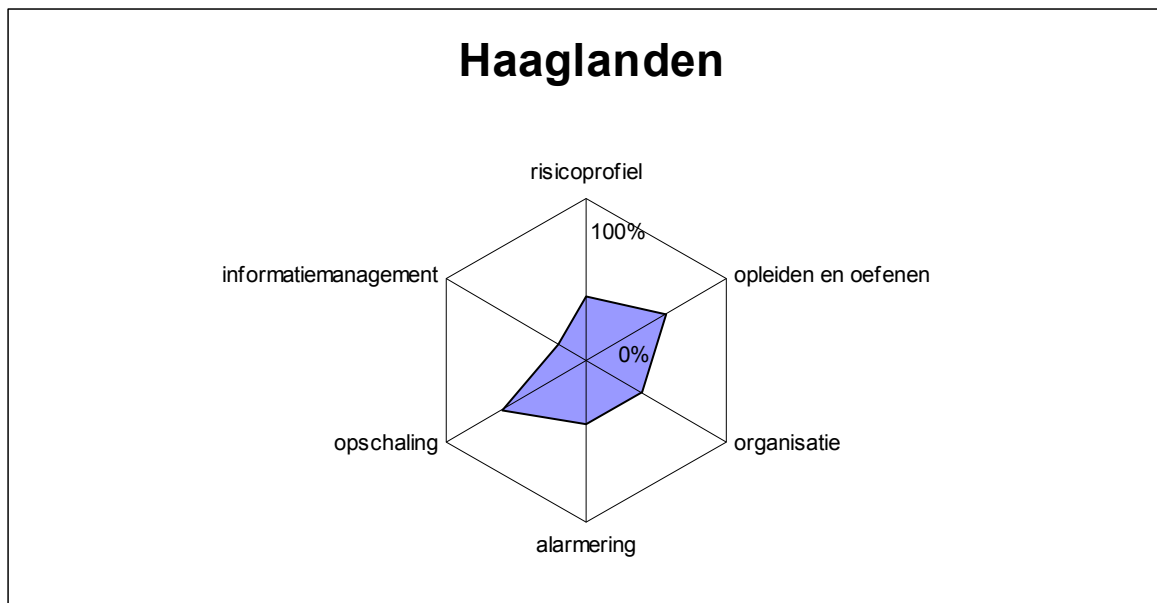
Op het gebied van multidisciplinair opleiden en oefenen ontwikkelt de regio een nieuw multidisciplinair beleidsplan. De regio vindt het tot de verantwoordelijkheid van de monodisciplinaire kolommen behoren dat de functionarissen relevante basisopleidingen volgen. Er is dan ook geen sprake van een multidisciplinaire benadering waarbij een gevoel van gedeelde verantwoordelijkheid overheerst. De regio evalueert structureel oefeningen, maar beschikt eind 2009 nog niet over een kwaliteitssysteem. Wel is de regio in dit kader bezig met de ontwikkeling van een gekoppeld HRM-systeem en functionarissenvolgsysteem.

De belangrijkste aandachtspunten uit de RADAR-praktijkttoets hebben betrekking op de organisatie, de samenstelling en werkwijze van de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie en het informatiemanagement.

De GRIP-systematiek die de veiligheidsregio Haaglanden hanteert, wijkt af van het landelijk model. De opschaling verloopt veelal monodisciplinair vanuit de verschillende disciplines, zonder daarbij aandacht te hebben voor multidisciplinaire afstemming. Zowel de benaming als de werkwijze en de samenstelling van de onderdelen van de hoofdstructuur wijkt af van de betreffende bepalingen van het besluit. Dit heeft negatieve gevolgen voor het optreden van verschillende teams als multidisciplinaire schakel binnen de rampenbestrijdingsorganisatie. De invulling van het informatiemanagement komt als belangrijk verbeterpunt uit de RADAR-praktijkttoets naar voren.

Eind 2009 voldoet de veiligheidsregio Haaglanden op veel punten nog niet aan de kwaliteitseisen van het besluit. De regio heeft diverse ambities om de aandachtspunten met betrekking tot de inrichting van de hoofdstructuur, de samenstelling van de onderdelen en het functioneren van het informatiemanagement te verbeteren. De regio erkent dat op deze punten vooruitgang nodig is en werkt eind 2009 aan aanpassingen in de planvorming.

Gezien de prestaties tijdens praktijktoets is het van belang dat de veiligheidsregio Haaglanden op korte termijn een aantal verbeteringen doorvoert in het kader van de genoemde aandachtspunten, en daarmee niet wacht tot de regionalisering is afgerond. Al met al kan worden gesteld dat de veiligheidsregio Haaglanden op diverse terreinen nog flinke stappen moet zetten om de rampenbestrijdingsorganisatie op orde te krijgen.



Overzicht van de prestaties van de regio op de onderdelen: risicoprofiel, opleiden en oefenen, organisatie, alarmering, opschaling en informatiemanagement.

C.16 Veiligheidsregio Hollands Midden

1. Inleiding

De veiligheidsregio Hollands Midden heeft in juli 2008 een convenant afgesloten met de minister van BZK. Dit convenant bevat de vaste afspraken over het voldoen aan de eisen in het Besluit veiligheidsregio's (hierna: het besluit) en de regionalisering van de brandweer.

Het algemeen bestuur van de veiligheidsregio heeft eind januari 2009 besloten de gemeentelijke brandweezorg per 1 januari 2010 te regionaliseren. Met uitzondering van de gemeente Katwijk doen alle gemeenten in de regio mee aan de regionalisering van de brandweer. Daarnaast bevat het convenant de afspraak dat de regio een multidisciplinair opleidings- en oefenplan en een risicoprofiel zal vaststellen.

2. Risicoprofiel en bovenregionale samenwerking

Tijdens de nulmeting in 2008 beschikt de veiligheidsregio over een regionaal beheersplan crisisbeheersing voor de periode 2006-2009. Het beheersplan is niet afgestemd met de (beleids)plannen van de aangrenzende veiligheidsregio's, het regionaal politiekorps of de waterschappen. Tijdens de eindmeting in 2009 wordt een nieuw beleidsplan conform de Wet veiligheidsregio's (hierna: de wet) voorbereid. Begin 2010 zal afstemming plaatsvinden met (de beleidsplannen van) de buurregio's, de betrokken waterschappen en het regionaal politiekorps. Het nieuwe beleidsplan zal mede worden gebaseerd op het risicoprofiel van de veiligheidsregio.

De veiligheidsregio is in september 2008, parallel aan de ontwikkeling van de Handreiking Regionaal Risicoprofiel, begonnen met de opstelling van een geactualiseerd risicoprofiel. Het huidige risicoprofiel dateert uit 2003. Eind 2009 is het nieuwe (concept) profiel gereed. De regio heeft bij de totstandkoming hiervan ook politie en waterschappen betrokken. Eind november 2009 is het besproken in het dagelijks bestuur. De regio geeft aan dat vervolgbespreking in januari 2010 is gepland. Het risicoprofiel zal in 2010 worden voorgelegd aan alle gemeenteraden.

De veiligheidsregio neemt informatie met betrekking tot de bovenregionale risico's van overstromingen, pandemieën en vitale infrastructuur mee in het nieuwe risicoprofiel. In het kader van het project 'Risicoprofiel' vindt er vier keer per jaar een multidisciplinair overleg plaats waarbij onder andere de drie primaire hulpdiensten, enkele gemeenten, milieudiensten, hoogheemraadschappen, het ministerie van Defensie en de provincie zijn betrokken¹³⁰.

Voor het vaststellen van de operationele prestaties is de Leidraad Operationele Prestaties als systematiek gehanteerd. Voor de operationele prestaties die het regionale aanbod overstijgen, heeft de regio enkele bovenregionale afspraken gemaakt. De operationele prestaties zijn ten opzichte van de nulmeting niet gewijzigd aangezien de regio eind 2009 nog aan het risicoprofiel werkt en deze prestaties daarop worden gebaseerd.

Voor de ramptypen overstromingen, pandemieën en vitale infrastructuur heeft de veiligheidsregio tijdens de nulmeting beperkt beschreven welke inzet nodig is. Bij de eindmeting is voor een (griep)pandemie bij de regio bekend welke inzet nodig is. Hierover heeft de regio afspraken gemaakt met de betreffende crisispartners.

¹³⁰ Volgens gegevens afkomstig van de veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond hebben de veiligheidsregio's in de provincie Zuid-Holland in 2009 besloten samen te werken. Dit samenwerkingsverband heeft als doel het afstemmen van de risicoprofielen, het uitwisselen van good practices en het kennisnemen van bovenregionale risico's.

De regio is ten aanzien van overstromingen en vitale infrastructuur nog niet zo ver. De regio geeft aan dat daarover voor de dijkringen in de regio wel afspraken zijn vastgelegd in de rampbestrijdingsplannen.

3. Multidisciplinair opleiden en oefenen

De veiligheidsregio Hollands Midden beschikt ten tijde van de nulmeting over een multidisciplinair oefenbeleidsplan voor de periode 2005-2008. Dit plan is eind 2004 bestuurlijk vastgesteld. Eind 2009 beschikt de regio over een nieuw multidisciplinair oefenbeleidsplan. Dit plan is in november 2009 door het dagelijks bestuur geaccordeerd en zal in maart 2010 door het algemeen bestuur worden vastgesteld.

Bij zowel de nul- als de eindmeting heeft de regio onvoldoende gegevens verstrekt over de basisopleidingen van sleutelfunctionarissen van het CoPI, het ROT en het RBT, waardoor de Inspectie OOV hiervan geen helder beeld kan krijgen. Uit de beschikbare documentatie blijkt dat de regio in beperkte mate inzicht heeft in het aantal functionarissen dat een voor hun functie relevante basisopleiding heeft gevolgd. Voor de sleutelfunctionarissen van de meldkamer is echter wel duidelijk dat slechts een zeer gering deel van hen de relevante basisopleiding heeft gevolgd.

Uit de nulmeting van 2008 komt bijscholing als aandachtspunt naar voren. De sleutelfunctionarissen van de meldkamer, het CoPI, het ROT en het RBT zijn in 2006 en 2007 niet bijgeschoold. Bij de eindmeting blijkt dat hiervoor aandacht is geweest, want in de periode van 1 januari 2008 tot 1 januari 2010 zijn alle sleutelfunctionarissen van het RBT, het ROT en het CoPI ten minste eenmaal bijgeschoold. Dit geldt eveneens voor enkele functionarissen van de meldkamer.

De nulmeting toont aan dat sleutelfunctionarissen van het RBT, het ROT en het CoPI in 2006-2007 gemiddeld ten minste eenmaal zijn geoefend. Bij de eindmeting constateert de Inspectie OOV dat in 2008-2009 alle sleutelfunctionarissen van het ROT tweemaal zijn geoefend. Een derde van de sleutelfunctionarissen van het RBT is eenmaal geoefend. Dit geldt eveneens voor het merendeel van de sleutelfunctionarissen van het CoPI en voor een kwart van de meldkamerfunctionarissen.

Alle onderdelen hebben in 2008-2009 meerdere malen geoefend. Hierbij valt op dat vooral vooruitgang is geboekt bij de meldkamer, omdat ten tijde van de nulmeting nog niet werd geoefend. Daarnaast heeft de regio de afgelopen jaren meerdere grootschalige multidisciplinaire oefeningen georganiseerd. Alle door de regio gehouden oefeningen zijn schriftelijk geëvalueerd. De veiligheidsregio Hollands Midden hanteert zowel bij de nul- als de eindmeting geen kwaliteitszorgsysteem of functionarissenvolgsysteem. De regio geeft bij de eindmeting aan deze punten in 2010 in het proces regionalisering mee te nemen.

4. RADAR

Inleiding

Eind 2004 is in de veiligheidsregio Hollands Midden gestart met de ADR. Op 1 maart 2005 heeft de Inspectie OOV in het kader van dit traject een meldkamertest gehouden. De situatie op de meldkamer is vlak na de uitvoering van deze test gewijzigd. Op verzoek van en in overleg met de regio is daarom, mede vanwege de representativiteit van het onderzoek, besloten om de meldkamertest opnieuw uit te voeren. Dit is op 20 september 2006 gebeurd. Er is op dat moment een gecoloeerde meldkamer waarbij sprake is van een reguliere en een calamiteitenmeldkamer.

De aandachtspunten die uit de tweede meldkamertest naar voren komen, houden verband met de (alarmerings)techniek, kennis van procedures, multidisciplinaire coördinatie en informatie(uitwisseling). Naar aanleiding hiervan heeft de regio in 2007 voor deze punten een plan van aanpak opgesteld en uitgevoerd.

Op 19 mei 2009 is de RADAR-praktijktoets gehouden in de veiligheidsregio Hollands Midden. Het scenario betreft een incident op de A44 waarbij zowel de gemeente Oegstgeest als de gemeente Leiden worden betrokken. Tevens is in de gemeenten Noordwijk, Ouderkerk aan den IJssel en Waddinxveen een alarmerings- en opkomsttest gehouden.

Operationele prestaties

Organisatie

De veiligheidsregio Hollands Midden maakt voor de opschaling van de rampenbestrijdingsorganisatie gebruik van de multidisciplinaire GRIP-systematiek. De 'GRIP-regeling Hollands Midden' dateert uit 2007. De meldkamer, een coördinerend CoPI en een team bevolkingszorg zijn hierin niet beschreven. Een Gemeentelijk Managementteam (GMT) vervult enkele taken van een team bevolkingszorg maar komt hiermee qua taken en verantwoordelijkheden niet geheel overeen. Bij afwezigheid van het team bevolkingszorg zoals bedoeld in het besluit, is tijdens de praktijktoets naar de samenstelling en taakuitvoering van het GMT gekeken. Gedurende de praktijktoets heeft de Inspectie OOV waargenomen dat de meldkamer en het GMT deel uitmaken van de hoofdstructuur.

De veiligheidsregio Hollands Midden heeft daarmee de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie grotendeels ingericht zoals voorgeschreven in het besluit. Ook in de gemeentelijke crisisplannen worden de GRIP-structuur en de crisisbeheersingsorganisatie beschreven.

Tijdens de praktijktoets is opgeschaald tot en met het niveau van GRIP 4. Dit betekent dat alle onderdelen van de rampenbestrijdingsorganisatie moeten opkomen. De meldkamer, een CoPI, een ROT, twee GBT's, een GMT en het RBT zijn opgekomen. In geen van de onderdelen is een informatiemanager opgekomen.

Op de meldkamer is vanaf de start van de praktijktoets sprake van eenhoofdige leiding door een calamiteitencoördinator (CaCo). De CaCo haalt informatie bij de centralisten en bewaakt actief en consequent het actuele GRIP-niveau. De rol van CaCo beperkt zich tijdens de praktijktoets tot die van informatiemanager. De CaCo heeft geen doorzettingsmacht waarmee hij kan beslissen over de activiteiten van alle centralisten. Het CoPI staat onder leiding van de leider CoPI. Hier is sprake van ontkleurd leiderschap waarbij de leider CoPI de input en belangen van alle disciplines gelijkwaardig behandelt. Verschillende operationeel leiders zitten achtereenvolgens het ROT voor. Dit komt doordat twee van de operationeel leiders gedurende de praktijktoets doorschuiven naar het GBT en het RBT en hun rol binnen het ROT vervolgens wordt overgenomen.

Alarmering

De veiligheidsregio Hollands Midden heeft ten tijde van de praktijktoets geen criteria beschreven voor grootschalige alarmering door de meldkamer. In de GRIP-regeling van de veiligheidsregio Hollands Midden is de (leidinggevende op de) meldkamer niet bevoegd tot opschaling. Desondanks heeft de CaCo opgeschaald naar GRIP 2 en GRIP 3. Het CoPI heeft tijdens de praktijktoets ook opgeschaald naar GRIP 3. Wanneer hierover vervolgens contact met de meldkamer wordt opgenomen, blijkt dat op een eerder moment al is opgeschaald door de CaCo.

Voor de alarmering gebruiken de centralisten verschillende systemen. De alarmering van de benodigde functionarissen geschiedt monodisciplinair via P2000 en telefonisch. De alarmering start niet altijd binnen de gestelde normtijd van twee minuten na opschaling. De opschaling naar GRIP 4 is pas na ongeveer een kwartier bekend op de meldkamer.

De MK-B en MK-A alarmeren vrijwel direct nadat dit bekend wordt. De MK-P heeft niet voor GRIP 4 gealarmeerd. De bekendheid met de taakverdeling binnen de meldkamerdisciplines is een aandachtspunt bij de alarmering.

Tijdens de praktijktoets blijkt de alarmering via de communicator een knelpunt. Dit proces komt moeizaam en met aanzienlijke vertraging tot stand. Hierdoor worden het GBT, het GMT en de gemeentelijke diensten van de brongemeente Oegstgeest niet of niet tijdig gealarmeerd.

De CaCo besluit na opschaling naar GRIP 3 om de calamiteitenmeldkamer (CMK) in te richten. Het duurt enige tijd voordat het incident daadwerkelijk wordt overgeheveld naar de centralisten op de CMK. Tot die tijd bieden deze centralisten geen ondersteuning aan de centralisten op de reguliere meldkamer. Er wordt door hen gewacht op nadere instructies van de CaCo.

Centralisten van de gecolokeerde meldkamer verwerken de incidentgegevens vrijwel direct in GMS. Wel is hierbij in verschillende GMS-incidenten gewerkt. Dit heeft het verkrijgen van een gemeenschappelijk meldkamerbeeld in de weg gestaan.

De op de meldkamer beschikbare informatie is beperkt gedeeld met de andere onderdelen. Contacten tussen de meldkamer en andere onderdelen van de hoofdstructuur komen beperkt en voornamelijk monodisciplinair tot stand. Pas laat in het incidentverloop wordt het systeem MultiTeam gebruikt en worden er incidentbeelden uitgewisseld tussen de meldkamer, het CoPI en het ROT.

Opschaling

Ten tijde van de praktijktoets wijkt de samenstelling van de onderdelen van de hoofdstructuur veelal af van het besluit. In het CoPI ontbreken een voorlichtingsfunctionaris en een informatiemanager, in het ROT ontbreken de secties bevolkingszorg en informatiemanagement en in het GMT ontbreekt een functionaris belast met het informatiemanagement. De beleidsteams zijn niet compleet. Tijdens de praktijktoets komt geen van de onderdelen van de hoofdstructuur voltallig op.

De veiligheidsregio Hollands Midden hanteert op punten langere opkomsttijden dan het besluit. De regio hanteert voor het ROT een opkomsttijd van 60 minuten waar het besluit 45 minuten voorschrijft. Daarbij merkt de Inspectie OOV op dat er ook kortere opkomsttijden zijn. Zo hebben de burgemeester en medewerker openbare veiligheid in het GBT een opkomsttijd van 30 minuten (60 minuten in het besluit). Het GMT en de actiecentra hebben een opkomsttijd van een uur (90 minuten in het besluit).

Informatiemanagement

De veiligheidsregio Hollands Midden heeft de beschikking over het informatiesysteem MultiTeam. Dit systeem is nog niet volledig geïmplementeerd in de werkwijze van de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie. Het CoPI maakt goed gebruik van het systeem, maar diverse onderdelen hebben problemen met het opstarten, waaronder het GBT. Op de meldkamer wordt MultiTeam pas in een laat stadium van de praktijktoets gebruikt door de CaCo.

Tijdens de praktijktoets wordt de beschikbare informatie niet structureel en eenduidig vastgelegd. Op verschillende manieren worden eigen beelden bijgehouden. Er is geen sprake van een centraal bijgehouden totaalbeeld. Verder komt naar voren dat het delen van informatie tussen de verschillende onderdelen voor verbetering vatbaar is.

Aandachtspunten

Op 3 november 2009 heeft de Inspectie OOV de rapportage over de praktijktoets en de alarmerings- en opkomsttest aangeboden aan het bestuur van de veiligheidsregio Hollands Midden. Deze rapportage bevat de volgende aandachtspunten die rechtstreeks zijn gerelateerd aan de vereisten uit het besluit¹³¹.

Organisatie

1. De meldkamer en een coördinerend CoPI zijn niet opgenomen in de regionale opschalingsregeling (artikel 2.1.1).
2. In het CoPI ontbreken een voorlichtingsfunctionaris en een informatiemanager. Bij afwezigheid van een informatiemanager wordt in het CoPI niet voorzien in de functionaliteit van informatiemanagement (artikel 2.1.2 lid 1). In het GMT (team bevolkingszorg) is geen functionaris belast met het informatiemanagement aanwezig (artikel 2.1.3 lid 1). In het ROT ontbreken de secties bevolkingszorg en informatiemanagement (artikel 2.1.4 lid 1).
3. Het CoPI heeft geen beslispunten voorgelegd aan het ROT (artikel 2.1.2 lid 2).
4. De processen CRIB en Opvang en Verzorging zijn tijdens de praktijktoets niet opgestart. Het proces Voorlichting wordt aangestuurd door het GBT (artikel 2.1.3 lid 2).
5. Bij de taakuitvoering van het ROT is geen sprake van afstemming met andere betrokken partijen (artikel 2.1.4 lid 2).

Alarmering

1. Er is geen document beschikbaar waarin de criteria zijn omschreven voor de incidenten waarbij de meldkamer tot grootschalige alarmering overgaat (artikel 2.2.1).
2. De taakuitvoering van de calamiteitencoördinator op de meldkamer (artikel 2.2.2 lid 1).
3. De alarmering door de meldkamer en het informeren van de burgemeester start tijdens de praktijktoets overwegend niet binnen twee minuten na elke ophoging van het opschalingsniveau (artikel 2.2.3 lid 1).
4. De beschikbaarheid van een volledig meldkamerbeeld binnen vijf minuten nadat is voldaan aan de criteria als bedoeld in artikel 2.2.1 (artikel 2.2.4).

Opschaling

1. Overschrijding opkomsttijden door de onderdelen van de hoofdstructuur (artikel 2.3.1 a t/m d).
2. Een beschrijving van de continuïteit van de hoofdstructuur ontbreekt (artikel 2.3.2).

Informatiemanagement

1. Er is tijdens de praktijktoets geen totaalbeeld bijgehouden. Er is niet beschreven bij welk onderdeel het bijhouden van een centraal totaalbeeld is belegd (artikel 2.4.1 lid 1 en 2).
2. Informatiemanagement op de meldkamer, in het CoPI, het ROT, het GMT en de beleidsteams (artikel 2.4.2).

5. Monitoring

Algemene ontwikkelingen

De veiligheidsregio Hollands Midden geeft aan dat in het kader van rampenbestrijding en crisisbeheersing in algemene zin twee ontwikkelingen zichtbaar zijn, namelijk het 'Programma Versterking Crisisbeheersing' en de versterking van de gemeentelijke kolom.

¹³¹ Bij elk aandachtspunt is steeds verwezen naar de relevante bepaling van het Besluit veiligheidsregio's.

Het doel van het 'Programma Versterking Crisisbeheersing' is dat (de hoofdstructuur van) de veiligheidsregio Hollands Midden voldoet aan de eisen uit de wet en het daarop gebaseerde besluit. Hierbij is aandacht voor multidisciplinaire samenhang binnen de geplande activiteiten en ontwikkelingen.

Het programmaplan zal begin maart 2010 aan het dagelijks bestuur van de veiligheidsregio worden voorgelegd. De regio heeft in 2009 het Bureau Gemeentelijke Crisisbeheersing (BGC) opgericht. De komst van het BGC valt te plaatsen in het kader van de kwalitatieve versterking van de gemeentelijke kolom. Dit past binnen de ontwikkeling om de gemeentelijke kolom meer regionaal te organiseren. De regio zal een scan uitvoeren om inzicht te krijgen in de stand van zaken met betrekking tot de rampenbestrijding en crisisbeheersing bij de gemeenten. Dit project is eind 2009 gestart en zal in 2010 doorlopen.

Daarnaast werkt de regio aan het actualiseren van de GRIP-regeling en aan de herijking van de werkprocessen van het Regionaal Crisis- en Coördinatiecentrum (RCC). Ook is er aandacht voor het vormgeven van het informatiemanagement. Aanvankelijk zou het netcentrisch systeem Cedric in mei 2009 worden ingevoerd, maar de implementatie van het netcentrisch werken is inmiddels doorgeschoven naar 2010. De regio geeft op dit punt aan dat het ondersteunende systeem Cedric niet tijdig beschikbaar is gesteld.

Follow-up aandachtspunten

Organisatie

1. De regio geeft aan dat de meldkamer en een coördinerend CoPI in de herijking van de werkprocessen van het RCC worden meegenomen. Deze herijking is eind 2009 nog in ontwikkeling. De uitvoering hiervan zal volgens de regio in de loop van 2010 plaatsvinden.

2. Voor wat betreft de samenstelling van de hoofdstructuur komen tijdens de praktijktoets aandachtspunten aan de orde op het gebied van voorlichting, informatiemanagement en bevolkingszorg – in het CoPI, het ROT en het GMT.

In de actuele GRIP-regeling van de veiligheidsregio Hollands Midden maakt een voorlichter deel uit van het CoPI. De afspraak is dat bij afwezigheid van een voorlichter de leidende kolom de voorlichting op zich neemt. Voorlichting in het CoPI maakt onderdeel uit van het 'concept plan van aanpak professionaliseren crisiscommunicatie' en de herijking van de werkprocessen van het RCC.

Het proces informatiemanagement is in ontwikkeling. Binnen de huidige structuur is de functie van informatiemanager niet opgenomen. Bij de invoering van netcentrisch werken zal deze functie worden ingevoerd. In het vastgestelde werkplan 'Doorontwikkeling naar Netcentrisch Werken' (2008) is opgenomen dat in een deelproject invulling wordt gegeven aan het informatiemanagement binnen de onderdelen van de hoofdstructuur, met uitzondering van het team bevolkingszorg. Hiermee voldoet de veiligheidsregio Hollands Midden niet volledig aan de bepalingen uit het besluit. De invoering van informatimanagers is onderdeel van de herijking van de werkprocessen van het RCC. De regio heeft de taken, verantwoordelijkheden en competenties van de informatimanagers eind 2009 in concept beschreven. De invoering hiervan zal volgens de regio in de loop van 2010 plaatsvinden.

Het opnemen van de sectie bevolkingszorg in het ROT maakt onderdeel uit van de herijking van de werkprocessen van het RCC. Vooruitlopend hierop maken de medewerkers openbare veiligheid van de gemeenten deel uit van het ROT-piket.

3. In het besluit is onder meer bepaald dat het CoPI het ROT adviseert. De regio geeft aan dat dit aspect onderdeel uitmaakt van vervoltrainingen. De Inspectie OOV kan op dit moment niet vaststellen of de regio hiermee dit knelpunt oplost.

4. Tijdens de praktijktoets zijn de processen CRIB en Opvang en Verzorging niet opgestart. De gemeentelijke planvorming voorziet echter wel in de processen CRIB en Opvang en Verzorging. Daarnaast houdt het Bureau Gemeentelijke Crisisbeheersing zich bezig met de versterking van de gemeentelijke processen rampenbestrijding en crisisbeheersing. In 2009 behoren onder andere de ontwikkeling van een regionaal normenkader voor de gemeentelijke processen (gebaseerd op de wettelijke vereisten) en de bereikbaarheid en alarmering van de gemeentelijke crisisorganisatie tot de werkzaamheden.

5. In de documenten die de regio in het kader van monitoring aan de Inspectie OOV heeft verstrekt, zijn geen specifieke acties benoemd met betrekking tot de taakuitvoering van het ROT.

Alarmering

1. De bevoegdheid tot opschalen door de meldkamer maakt onderdeel uit van de actualisatie van de GRIP-regeling en de herijking van de werkprocessen van het RCC. Implementatie hiervan zal in 2010 plaatsvinden.

2. De regio geeft aan dat de taakuitvoering van de calamiteitencoördinator op de meldkamer wordt meegenomen in de actualisatie van de werkprocessen van het RCC. De invoering van deze aanpassingen zal volgens de regio in de loop van 2010 plaatsvinden.

3. Een tijdige alarmering wordt meegenomen in de actualisering van de werkprocessen van het RCC en zal in 2010 worden doorgevoerd.

4. De volledigheid van de beschrijving van het incident blijkt tijdens de praktijktoets een aandachtspunt voor de meldkamer. Dit punt krijgt aandacht binnen de actualisatie van de werkprocessen van de calamiteitencoördinator. Ook hiervoor geldt dat de invoering in 2010 zal geschieden.

Opschaling

1. De regionaal voorgeschreven opkomsttijd van het ROT wijkt af van de opkomsttijd uit het besluit (60 minuten in plaats van 45 minuten). De regio geeft aan de opkomsttijden en/of de samenstelling van het CoPI, het ROT en het team bevolkingszorg af te stemmen op de bepalingen van het besluit. Dit wordt meegenomen bij de herijking van de werkprocessen van het RCC en zal volgens de regio in de loop van 2010 plaatsvinden.

Het GMT komt tijdens de praktijktoets niet op binnen de normtijd van 90 minuten. De regio geeft overigens aan zelf een normtijd van 60 minuten te hanteren. Deze norm is niet in alle gemeentelijke rampenplannen opgenomen. In 2009 is het verbeteren van de bereikbaarheid en de alarmering van de gemeentelijke rampenbestrijding een van de speerpunten van het BGC. Een verbeterplan in het kader van de scan van de gemeentelijke processen rampenbestrijding en crisisbeheersing zal in juli 2010 per gemeente beschikbaar zijn. Dit onderwerp heeft verder een relatie met de uitwerking van het crisisplan dat in 2010 zal plaatsvinden.

2. De regio heeft geen beschrijving van de continuïteit van de hoofdstructuur opgesteld. In het concept normenkader gemeentelijke processen (oktober 2009) is wel een norm voor de continuïteit van de gemeentelijke crisisorganisatie opgenomen, namelijk een continuïteit van ten minste 72 uur.

Informatiemanagement

1. De regio beschikt sinds 2007 over het informatiesysteem MultiTeam. Met dit systeem is tijdens de praktijktoets geen totaalbeeld bijgehouden. De regio zal in 2010 Cedric invoeren. De Inspectie OOV is niet geïnformeerd over de wijze waarop de regio het opstellen van een totaalbeeld organiseert totdat Cedric operationeel is.

2. Tijdens de praktijktoets vormt het informatiemanagement in de rampenbestrijdingsorganisatie een aandachtspunt. Parallel aan de implementatie van het netcentrisch werken, is de regio bezig met het herschrijven van de werkprocessen, de vaststelling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden en de daadwerkelijke invulling van de functies. Ook het informatiemanagement binnen de meldkamer, het CoPI, het ROT, het team bevolkingszorg, het GBT en het RBT zal nader worden uitgewerkt.

6. Beschouwing

De veiligheidsregio Hollands Midden werkt eind 2009 aan het opstellen van een nieuw beleidsplan dat voldoet aan de wet en aan de ontwikkeling van een risicoprofiel gebaseerd op de Handreiking Regionaal Risicoprofiel. Daarnaast zijn er diverse bovenregionale samenwerkingsafspraken gemaakt.

Uit het onderzoek naar het multidisciplinair opleiden en oefenen blijkt dat de regio aan een nieuw multidisciplinair oefenbeleidsplan werkt. De eindmeting toont aan dat er onvoldoende inzicht is in de door sleutelfunctionarissen gevolgde basisopleidingen. Het aspect bijscholing is na de nulmeting door de regio opgepakt. In 2008 en 2009 zijn alle sleutelfunctionarissen ten minste eenmaal bijgeschoold. Op het gebied van (multidisciplinair) oefenen heeft de regio, met name wat betreft het ROT, voortgang geboekt, maar dit onderwerp blijft voor alle onderdelen aandacht verdienen. Dat geldt ook voor het invoeren van een kwaliteitszorgsysteem en een functionarissenvolgsysteem waarin de oefenervaringen worden verwerkt. Met betrekking tot deze twee onderwerpen ziet de Inspectie OOV positieve ontwikkelingen. Tegelijkertijd stelt zij vast dat de regio op verschillende punten nog een forse slag heeft te maken.

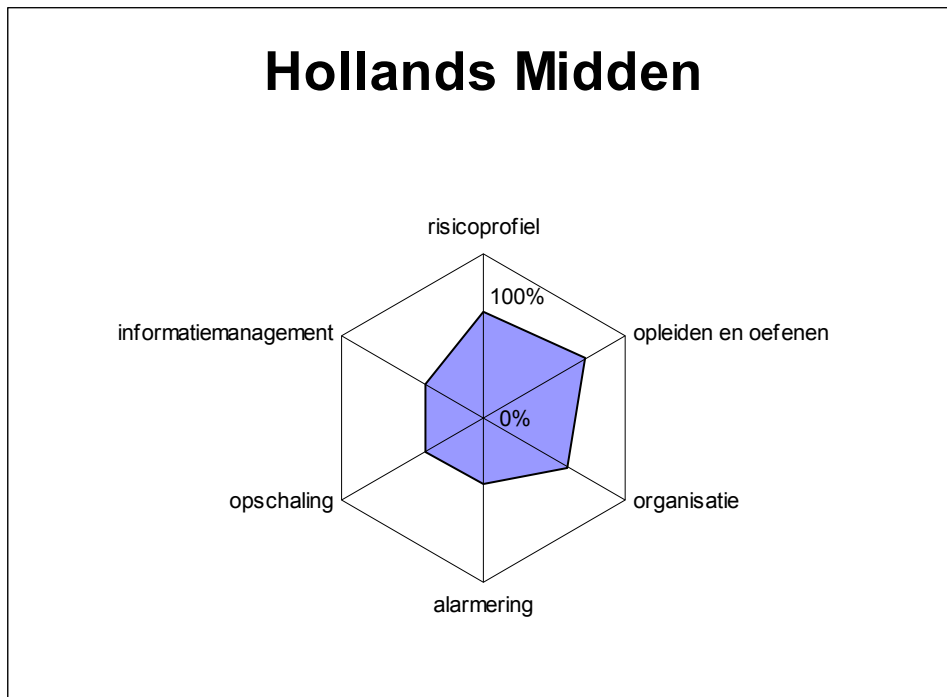
Bij de RADAR-doorlichting zijn leerpunten naar voren gekomen die betrekking hebben op de organisatie, de alarmering, de opschaling en het informatiemanagement.

De colocatie van de meldkamers, de beschikbaarheid van een gemeenschappelijk meldkamersysteem en de aanwezigheid van een calamiteitencoördinator dragen bij aan de werking van de processen melding en alarmering. In de uitvoering valt winst te behalen door het calamiteitencentrum eerder te activeren en door de multidisciplinaire samenwerking te verbeteren door het delen van informatie (uit meldingen).

Doordat het werken met MultiTeam ten tijde van de praktijktoets niet binnen alle onderdelen volledig is geïmplementeerd, blijft de meerwaarde van het systeem beperkt. Het ontbreken van informatiemanagers binnen de verschillende onderdelen is hier eveneens debet aan. Binnen een aantal programma's en projecten heeft de regio de aandachtspunten opgepakt die in het kader van RADAR naar voren zijn gekomen. Daarnaast staat voor 2010 de implementatie van het netcentrisch systeem Cedric gepland.

Het informatiemanagement is eind 2009 nog niet op orde. Echter met de ingezette ontwikkelingen laat de veiligheidsregio Hollands Midden zien dat zij de netcentrische werkwijze onderschrijft en dat zij het informatiemanagement binnen de rampenbestrijdingsorganisatie verder vormgeeft. Op basis van de informatie die de regio heeft verstrekt, gaat de Inspectie OOV ervan uit dat de regio in 2010 op dit punt aan de bepalingen van het besluit zal voldoen.

In 2009 heeft de veiligheidsregio Hollands Midden diverse multidisciplinaire plannen opgesteld om te kunnen voldoen aan de kwaliteitseisen van het besluit. Op 1 januari 2010 voldoet de veiligheidsregio Hollands Midden echter nog niet volledig aan de bepalingen van het besluit. Al met al lijkt de regio op de goede weg te zijn, maar op veel punten is nog sprake van werk in uitvoering. De Inspectie OOV gaat ervan uit dat de regio de voorgenomen acties in 2010 voortvarend uitvoert. Ook acht de Inspectie OOV het van belang dat het bestuur van de veiligheidsregio aandacht blijft schenken aan het op orde krijgen van de rampenbestrijding.



Overzicht van de prestaties van de regio op de onderdelen: risicoprofiel, opleiden en oefenen, organisatie, alarmering, opschaling en informatiemanagement.

C.17 Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond

1. Inleiding

De veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond heeft op 3 april 2008 een convenant afgesloten met de minister van BZK. Dit convenant bevat naast de vaste afspraken over het voldoen aan de kwaliteitseisen van het Besluit veiligheidsregio's (hierna: het besluit) en de regionalisering van de brandweer, ook afspraken die voortvloeien uit het risicoprofiel. Tevens spreekt de veiligheidsregio in het convenant extra ambities uit in het kader van de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Zo beschrijft het convenant de ambitie om tot een landelijk systeem van informatiemanagement te komen. De regio wil haar opgebouwde ervaring en expertise inzetten voor de landelijke uitrol van een multidisciplinair crisisinformatiesysteem, zoals beschreven in de aanbevelingen in het kader van de nationale crisisoefening Voyager¹³².

De veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond kent relatief veel risicovolle situaties. Het convenant bevat afspraken over de actualisering van het regioprofiel en besteedt aandacht aan de bovenregionale risico's in relatie tot de nationale veiligheid. Daarnaast zijn in het convenant afspraken gemaakt over de regionalisering van de gemeentelijke processen. Deze regionalisering is in november 2009 vastgelegd in het Regionaal Crisisplan. Volgens afspraken in de regio zullen de gemeenten zelf zorg dragen voor de inrichting van de gemeentelijke crisisorganisatie.

De regionalisering van de brandweer is gelijktijdig met de ondertekening van het convenant in april 2008 afgerond. Daarmee is de veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond de eerste regio met een volledig geregionaliseerde brandweer. De veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond heeft tevens aan de basis gestaan van de ontwikkeling van de GRIP-systematiek die tegenwoordig op landelijk niveau uitgangspunt is voor de operationele en bestuurlijke opschaling tijdens grootschalige incidenten. Geruime tijd voor de publicatie van de basisvereisten crisismanagement heeft de regio al een aantal kwaliteitsnormen en multidisciplinaire afspraken geformuleerd ten behoeve van een goede werking van de opschaling conform de GRIP-structuur.

2. Risicoprofiel en bovenregionale samenwerking

De veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond beschikt over het door het bestuur vastgestelde 'Beleidsplan 2008-2012'. Dit plan is conform de bepalingen uit de Wet veiligheidsregio's (hierna: de wet) en mede gebaseerd op het risicoprofiel, dat tevens onderdeel uitmaakt van het beleidsplan. Het plan is afgestemd met de (beleids)plannen van de aangrenzende veiligheidsregio's. Naar aanleiding van deze afstemming zijn geen reacties van de buurregio's ontvangen en aanpassingen gedaan in het beleidsplan. De regio geeft aan dat afspraken met de buurregio's niet zijn verwerkt in het beleidsplan, maar wel bestaan. Het beleidsplan heeft geen veranderingen ondergaan sinds de nulmeting in 2008. Uitgaande van de vaststelling in 2008 en een looptijd van vier jaar gaat de Inspectie OOV ervan uit dat in 2012 een nieuw beleidsplan zal worden opgesteld.

¹³² De oefening Voyager is gehouden op 3 oktober 2007 in Rotterdam. Deelnemers zijn de provincie Zuid-Holland, de gemeente Rotterdam, en diverse ministeries. Tijdens Voyager is de totale operationele en bestuurlijke kolom betrokken in een serie grootschalige en complexe incidenten. Het belangrijkste doel van de oefening was het beoefenen van de crisisbesluitvorming en van de interactie tussen partijen in de gehele operationele en bestuurlijke kolom, van lokaal tot nationaal niveau. Naast een ramp met veel slachtoffers in de haven van Rotterdam was er in het scenario ook sprake van een gijzeling met een dreiging van een terroristische aanslag bij een olieraffinaderij.

Bij de nulmeting in 2008 beschikt de regio over een bestuurlijk vastgesteld, actueel risicoprofiel. Het risicoprofiel is vastgesteld na overleg met de gemeenteraden. Daarnaast hebben de betrokken partijen en crisispartners de mogelijkheid gehad hun zienswijze kenbaar te maken.

Het risicoprofiel bevat een risico-inventarisatie op basis van de Leidraad Maatramp en een risicoanalyse. Daarnaast bevat het een koppeling naar www.zuidholland.nl/risicokaart, waar een overzicht is te vinden van alle risicovolle situaties. De grensoverschrijdende risico's van buurregio's en/of landen zijn niet in het profiel opgenomen. Deze risico's zijn volgens de regio opgenomen in het document 'Visie op Risicobeheersing'.

De veiligheidsregio's in de provincie Zuid-Holland hebben in 2009 besloten samen te werken om de implementatie van het regionaal risicoprofiel af te stemmen. Naar aanleiding van dit besluit is een projectgroep opgericht waarin de betrokken regio's en provincie zitting hebben met als doel de risicoprofielen af te stemmen, good practices uit te wisselen en kennis te nemen van bovenregionale risico's. Men heeft de intentie uitgesproken de risicoprofielen zo eenduidig mogelijk op te stellen, zodat de regionale risico's kunnen worden geaggregeerd ten behoeve gunste van de Nationale Risicobeoordeling. Tevens is vanuit de veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond meegedacht over de in 2009 opgestelde landelijke Handreiking Regionaal Risicoprofiel. De regio geeft aan dat zij in 2010 deze handreiking zal gebruiken om het bestaande risicoprofiel te optimaliseren.

Risico's met betrekking tot de vitale infrastructuur, pandemieën en overstromingen zijn verwerkt in het risicoprofiel. Deze risico's worden voor een deel al in de Leidraad Maatramp beschreven (uitval nutsvoorzieningen, ziektegolf en overstroming). Het gaat in het geval van risico's met betrekking tot de vitale infrastructuur echter om meer dan alleen de uitval van nutsvoorzieningen. Bij de nulmeting in 2008 moet het ministerie van BZK nog informatie aandragen over de genoemde risico's. Deze gegevens moeten dan nog worden verwerkt in het risicoprofiel. De regio geeft aan in het najaar 2009 een 'Operationeel Plan Overstromingen' te hebben vastgesteld. Hierbij dienen dilemma's rond het grootschalig evacueren en de opvang van evacués nog te worden afgestemd met de buurregio's. De regio wacht hierbij de landelijke initiatieven vanuit het LOCC af¹³³.

Voor pandemieën is deels beschreven welke inzet de regio nodig heeft van partners. Hierover zijn verder geen afspraken gemaakt. Voor uitval nutsvoorzieningen geeft de regio aan in de beginfase te zitten voor het maken van afspraken met verschillende partners. De regio beschikt over een 'operationeel plan uitval stroom' en geeft aan zoveel mogelijk aan te sluiten bij de landelijke ontwikkelingen hieromtrent. Daarnaast was de regio in 2009 betrokken bij de ontwikkeling van het 'model convenant drinkwater'.

Voor het vaststellen van de operationele prestaties is de Leidraad Operationele Prestaties als systematiek gehanteerd. De regio heeft de beoogde prestaties van de GHOR, de brandweer, de politie en de gemeentelijke crisisorganisatie beschreven. Voor de operationele prestaties die het regionale aanbod overstijgen, beschikt de regio niet over bovenregionale afspraken. Zij verwijst in dit verband naar de reguliere bijstandsafspraken die landelijk gelden. Bij de eindmeting in 2009 blijkt dat hier ten opzichte van de nulmeting geen verandering is opgetreden. Een onderwerp waar bovenregionale samenwerking een concretere vorm heeft gekregen, is de gezamenlijke aanpak van de veiligheidsregio's in de provincie Zuid-Holland op het gebied van de implementatie en afstemming van het regionaal risicoprofiel. In 2010 wordt dit samenwerkingsverband verder doorgevoerd, doordat aan de hand van het thema 'transport' risico, planvorming en oefening op elkaar af worden gestemd.

¹³³ LOCC; het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum, zorgt voor de landelijke coördinatie van de operationele inzet tijdens rampen, calamiteiten en grootschalige evenementen.

Evenals bij de nulmeting blijkt uit de eindmeting in 2009 dat in de regio een jaarlijks overleg plaatsvindt tussen de bij mogelijke rampen en crises betrokken partijen in de regio. Relevante partners die hierbij zijn betrokken zijn onder andere de waterschappen, de politie, diverse rijksheren, de nutsbedrijven, het ministerie van Defensie, de provincie Zuid-Holland en het Openbaar Ministerie.

3. Multidisciplinair opleiden en oefenen

De veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond beschikt ten tijde van de nulmeting in 2008 over een meerjaren opleidings- en oefen(beleids)plan dat tot stand is gekomen met medewerking van de primaire hulpverleningsdiensten (brandweer, GHOR, politie) en andere partners. Begin 2010 wordt dit plan geactualiseerd. In het vernieuwde plan worden de eerder ontbrekende relevante onderwerpen, alsmede de toetsingssystematiek, opgenomen.

Evenals bij de nulmeting blijkt bij de eindmeting dat alle sleutelfunctionarissen van het RBT, het ROT en het CoPI een voor hun functie relevante basisopleiding hebben gevolgd vóór 1 januari 2010. Van de sleutelfunctionarissen op de meldkamer hebben slechts vier functionarissen een dergelijke opleiding gevolgd¹³⁴. In verband met de tijdsinspanning die het vergt alle sleutelfunctionarissen op de meldkamer een basisopleiding te laten volgen, heeft de regio aangegeven voor de overige functionarissen jaarlijks een interne instructiedag te organiseren. Hiervan houdt de regio vanaf begin 2010 een registratie bij.

Bij de nulmeting in 2008 zijn onvoldoende gegevens beschikbaar over het opleiden, bijscholen en oefenen van sleutelfunctionarissen van de verschillende onderdelen van de rampenbestrijdingsorganisatie. Bij de eindmeting blijkt dat in de periode van 2008-2009 alle sleutelfunctionarissen van het RBT, het ROT en het CoPI één of meerdere malen zijn bijgeschoold en geoefend, of nog worden bijgeschoold en geoefend. De Inspectie OOV beschikt niet over relevante gegevens voor de meldkamer. De regio heeft aangegeven dat de medewerkers van de meldkamer zijn betrokken bij verschillende oefeningen, maar dat hier geen registratie van is bijgehouden.

Uit de nulmeting blijkt dat alle oefeningen die zijn gehouden door het RBT en het ROT ook zijn geëvalueerd. Dit geldt niet in alle gevallen voor de oefeningen van het CoPI en de meldkamer. De evaluaties zijn schriftelijk vastgelegd en de resultaten gedeeltelijk opgenomen in een kwaliteitszorgsysteem en functionarissenvolgsysteem. Uit de eindmeting in 2009 blijkt dat sinds 1 januari 2008 alle teams hebben geoefend en dat alle oefeningen zijn geëvalueerd. De oefeningen zijn verwerkt in een kwaliteitszorgsysteem en de oefenervaringen van de sleutelfunctionarissen zijn opgetekend in een functionarissenvolgsysteem.

Zowel vóór als sinds 1 januari 2008 hebben in de regio meerdere grootschalige oefeningen en meerdere soortgelijke daadwerkelijke inzetten plaatsgevonden. Alle oefeningen zijn geëvalueerd en schriftelijk vastgelegd. De resultaten zijn verwerkt in een kwaliteitszorgsysteem en de oefenervaringen van de sleutelfunctionarissen in een functionarissenvolgsysteem.

In de tweede helft van 2009 heeft de regio het veiligheidspaspoort aangeschaft voor haar functionarissen, waarin oefenervaringen en opleidingen van functionarissen vanaf 1 januari 2010 digitaal kunnen worden bijgehouden.

¹³⁴ Volgens het toetsingskader vallen alle functionarissen op de meldkamer onder de noemer 'sleutelfunctionaris'.

4. RADAR

Inleiding

In april en mei 2007 heeft de veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond ADR deel 1 doorlopen. Naar aanleiding van documentstudie, interviews met sleutelfunctionarissen en een alarmerings- en opschalingstest op de meldkamer heeft de Inspectie OOV aanbevelingen gedaan. Een belangrijke constatering is dat de regio op monodisciplinaire wijze invulling geeft aan het opschalingsproces. Tevens zijn aanbevelingen gedaan in het kader van de borging van een eenhoofdige, multidisciplinaire leidinggevende op de meldkamer, het bewaken van het actuele GRIP-niveau op de meldkamer, het beschrijven van criteria voor grootschalig alarmeren door de meldkamer en het bijhouden van een eenduidig meldkamerbeeld op de meldkamer. De regio heeft naar aanleiding van deze aanbevelingen een verbetertraject ingezet waarin deze punten zijn opgepakt.

Op 2 juni 2008 wordt de veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond onderworpen aan een RADAR-praktijktoets. Het scenario van het gesimuleerde incident betreft een aanvaring tussen een passagiersboot en een vrachtschip. Op de passagiersboot vallen slachtoffers en op het vrachtschip raken containers beschadigd waardoor er gevaarlijke stoffen vrijkomen. Tijdens de praktijktoets is aan de hand van de basisvereisten bekeken op welke wijze de onderdelen van de rampenbestrijdingsorganisatie het gesimuleerde incident hebben opgepakt.

Operationele prestaties

Organisatie

De beschrijving van de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie komt grotendeels overeen met de eisen die het besluit daaraan stelt. De veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond hanteert voor onderdelen echter andere benamingen dan het besluit. Voor het ROT gebruikt zij de aanduiding RegOT, voor het GBT en het RBT gebruikt zij de aanduiding GVS (gemeentelijke veiligheidsstaf) respectievelijk RVS (regionale veiligheidsstaf). Ook de Gemeentelijke Actiecentrum (GAC) is qua taken vergelijkbaar met het team bevolkingszorg. De samenstelling van het GAC wijkt echter af. De regio kent geen functionaris in het GAC die is belast met de coördinatie van het proces Voorlichting. Deze functionaris neemt volgens planvorming zitting in het GBT. Tijdens de praktijktoets komen, met uitzondering van het GAC, alle onderdelen van de hoofdstructuur op.

De veiligheidsregio heeft geen functionaris aangesteld die de multidisciplinaire leiding van de meldkamer op zich neemt in geval van grootschalige alarmering. Per discipline is een medewerker aangewezen voor het uitwisselen van informatie en het afstemmen van de activiteiten van en met de andere disciplines. Tijdens de praktijktoets vindt multidisciplinaire coördinatie incidenteel en ongestructureerd plaats. Meldkamercentralisten proberen coördinerende taken op zich te nemen, die zij uitvoeren naast de eigen reguliere werkzaamheden. Voorbeelden hiervan zijn pogingen tot het koppelen van incidenten in GMS en informatie-uitwisseling tussen centralisten. Het uitvoeren van coördinerende taken door centralisten voorkomt niet dat er knelpunten ontstaan in de communicatie en coördinatie op de meldkamer. Zo wordt gedurende de gehele praktijktoets in meer dan één in GMS aangemaakt incident gewerkt en zijn handelingsadviezen niet duidelijk en/of afgestemd.

Alarmering

De regionale GRIP-regeling bevat een beschrijving van de criteria voor grootschalige alarmering door de meldkamer.

Gedurende de praktijktoets alarmeren de centralisten op de meldkamer via GMS en de communicator. De alarmering voor GRIP 1 komt, mede vanwege een echt incident tijdens de oefening, moeizaam tot stand, waardoor verschillende functionarissen en voertuigen ruim een uur na de GRIP-afkondiging worden gealarmeerd.

De centralisten leggen incidentgegevens vast in GMS. Binnen vijf minuten na de eerste melding zijn in GMS gegevens ingevoerd over de aard van het incident, de locatie en gewonden. Daarmee zijn belangrijke gegevens die op dat moment beschikbaar zijn, verwerkt. Er wordt op de meldkamer gedurende de praktijktoets gewerkt in meerdere GMS-incidenten. Ondanks verschillende pogingen om de incidenten in GMS te koppelen, is dit niet gelukt. Oorzaak hiervan blijkt de toegang tot GMS op externe locaties te zijn, waardoor niet iedereen tegelijkertijd uitlogt uit GMS (dit maakt het koppelen van incidenten in GMS mogelijk). Gegevens zijn hierdoor niet op een centrale plaats beschikbaar voor meldkamercentralisten en andere onderdelen van de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie.

Opschaling

De veiligheidsregio schaaft tijdens de praktijktoets op tot en met het niveau van GRIP 4. De regionale opkomstnormen komen grotendeels overeen met de bepalingen van het besluit. Voor het Regionaal Operationeel Team (RegOT) stelt de regio zichzelf een strengere tijdsnorm van 30 minuten. In meerdere gevallen komen functionarissen van de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie niet binnen de normtijd op. Zo komt het CoPI op buiten de regionale tijdsnorm en de norm als beschreven in het besluit. Voor het ROT geldt dat, met uitzondering van de sectie informatiemanagement omdat deze niet is gealarmeerd, alle leden binnen de gestelde opkomstnormen zijn opgekomen. Het GAC komt in zijn geheel niet op. De GVS en de RVS komen binnen de normtijd op.

Informatiemanagement

De veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond werkt met het netcentrisch informatiesysteem Cedric. Met uitzondering van de meldkamer zijn tijdens de praktijktoets alle teams hierop aangesloten. Andere partners buiten de hoofdstructuur, zoals het waterschap Hollandse Delta, hebben ook toegang tot Cedric.

Het bijhouden van een centraal totaalbeeld is belegd bij het RegOT. Tijdens de praktijktoets voert dit team als enige onderdeel van de hoofdstructuur de eigen gegevens structureel in Cedric in. Daarnaast heeft het waterschap tijdens de praktijktoets actief gebruik gemaakt van het systeem. Het beeld dat het RegOT bijhoudt, is gebaseerd op informatie die telefonisch is ingebracht. De verschillende onderdelen delen informatie niet structureel langs digitale weg, waardoor actuele informatie niet voor alle onderdelen beschikbaar is. Dit heeft als gevolg dat de teams op een aantal momenten gedurende de praktijktoets over verschillende beelden beschikken. Er bestaat bijvoorbeeld onduidelijkheid over het via sirenes gealarmeerde gebied.

De verschillende onderdelen en secties verwerken op verschillende manieren en met verschillende informatiedragers gegevens. Met uitzondering van het RegOT maakt men weinig gebruik van Cedric. De teams vallen terug op traditionele manieren van informatieverwerking. Informatie wordt monodisciplinair vergaard en uitgewisseld, waarna de informatie in een multidisciplinair overleg wordt besproken. Dit wordt vervolgens vastgelegd en gedeeld met andere onderdelen. Met uitzondering van de meldkamer en het CoPI werken de onderdelen structureel met schriftelijk vastgelegde vergaderverslagen en actie- en besluitenlijsten. Deze worden steeds in het volgende overleg teruggekoppeld. Het CoPI geeft tijdens de praktijktoets onvoldoende invulling aan de functionaliteit van informatiemanagement.

Aandachtspunten

Op 12 januari 2009 heeft de Inspectie OOV de RADAR-rapportage aangeboden aan het bestuur van de veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond. De volgende aandachtspunten komen in deze rapportage naar voren welke rechtstreeks zijn gerelateerd aan de bepalingen van het besluit¹³⁵.

Organisatie

1. De aanwezigheid van het GAC (artikel 2.1.1, artikel 2.1.3 lid 1, artikel 2.3.1 lid d).
2. De invulling van de functie van informatiemanager met name in het CoPI (artikel 2.1.2. lid 1).
3. Het GAC kent in de planvorming geen aparte functionaris die is belast met de voorlichting (artikel 2.1.3 lid 1).
4. De borging van een eenhoofdige, multidisciplinaire leiding op de meldkamer (artikel 2.2.2 lid 1).

Alarmering

1. Een tijdige alarmering (artikel 2.2.3 lid 1 en 2).
2. De beschikbaarheid van een volledig incidentbeeld op de meldkamer binnen vijf minuten (artikel 2.2.5).

Opschaling

1. De opkomsttijden van een aantal functionarissen in het CoPI (artikel 2.3.1 lid a) en de sectie informatiemanagement in het ROT (artikel 2.3.1 lid b).

Informatiemanagement

1. De samenstelling van het totaalbeeld (artikel 2.4.1 lid 2).
2. De aansluiting van de verschillende teams op netcentrisch systeem Cedric: het CoPI en GVS zijn hier niet op aangesloten (artikel 2.4.1 lid 3).
3. Het bijhouden en de samenstelling van het eigen beeld door verschillende teams vanaf de start van de werkzaamheden. Specifiek: meldkamer en CoPI (artikel 2.4.2 lid 1 en 2).
4. Het delen van het eigen beeld via geautomatiseerde weg door alle onderdelen van de hoofdstructuur (artikel 2.4.2 lid 4).

5. Monitoring

Algemene ontwikkelingen

De verschillende aandachtspunten die naar voren zijn gekomen uit de praktijktoets zijn door de veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond grotendeels opgepakt in nieuwe planvorming. Zo is er in het bijzonder aandacht voor de gemeentelijke kolom in het 'Werkplan Oranje Kolom 2009-2010'. Met dit plan beoogt de regio een versterking van de gemeentelijke processen. Het 'Regionaal Crisisplan' (november 2009) dient de uniformiteit van de gemeentelijke processen en de inrichting van de randvoorwaarden voor de gemeentelijke organisatie. Aan de hand van dit document werken de gemeenten in de regio hun deelprocessen uit en stellen zij deelplannen en draiboeken op. De plannen zijn nog niet volledig geïmplementeerd.

¹³⁵ Bij elk aandachtspunt is steeds verwezen naar de relevante bepaling van het Besluit veiligheidsregio's.

Follow-up aandachtspunten

Organisatie

1. De regio geeft aan met het 'Werkplan Oranje Kolom' en het Regionaal Crisisplan een kwalitatieve bijdrage van het GAC in de hoofdstructuur te willen borgen. In het Regionaal Crisisplan is het GAC omgevormd in een gemeentelijk managementteam (GMT). De samenstelling van het team is hierin schriftelijk vastgelegd. De inrichting en uitvoering van de alarmering van de gemeentelijke functionarissen door de communicator is in 2009 gestart. De opschaling van de relevante functionarissen alsmede het bewerkstelligen van de regionale poolvorming wordt naar verwachting in het najaar van 2010 afgerond.

2. Tijdens de praktijktoets is in het CoPI niet voldoende invulling gegeven aan de functionaliteit van informatiemanagement. De regio geeft aan structureel oefeningen en inzetten te evalueren. Hieruit blijkt dat de informatiemanager in het COPI een waardevolle bijdrage levert aan het informatiemanagement. Het aandachtspunt heeft derhalve geen structureel karakter.

3. De samenstelling van het GAC komt ten tijde van de praktijktoets niet overeen met de in het besluit voorgeschreven samenstelling van het team bevolkingszorg. De informatiemanager en de procesverantwoordelijke Voorlichting ontbreken. Het 'Werkplan Oranje Kolom', dat in december 2008 is vastgesteld door het dagelijks bestuur van de veiligheidsregio, is gericht op de versterking en uniformering van de gemeentelijke kolom. Tevens wordt middels het Regionaal Crisisplan gewerkt aan kwaliteitsverbetering van de gemeentelijke processen door regionale poolvorming. De regio geeft aan dat de samenstelling van het team (nu GMT) overeenkomt met het besluit.

4. De veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond kent ten tijde van de praktijktoets in planvorming en praktijk geen functionaris die is belast met de multidisciplinaire leiding op de meldkamer. In het 'Plan van Aanpak OvD GMK' staat beschreven dat de meldkamer met ingang van 1 september 2009 over een officier van dienst GMK beschikt. Deze functionaris geeft multidisciplinaire leiding op de meldkamer. Na uitvoering van het plan van aanpak is de functie beschreven in de planvorming en 24 uur per dag geborgd. Daarnaast beschrijft het plan een evaluatiemoment. De regio geeft aan vanwege gebrek aan capaciteit te hebben besloten pas in 2010 de calamiteitencoördinator te zullen invoeren op de meldkamer.

Alarmering

1. In het besluit is bepaald dat de meldkamer binnen twee minuten vanaf het moment dat aan de criteria voor grootschalige alarmering is voldaan, de hoofdstructuur dient te alarmeren. Dit is tijdens de praktijktoets niet gebeurd. Uit evaluatiegegevens van GRIP-situaties blijkt dat de regio in staat is de alarmering binnen twee minuten te starten. Dit geldt tevens voor de alarmering van andere functionarissen die nodig zijn voor de rampenbestrijding en crisisbeheersing.

2. Tijdens de praktijktoets heeft de meldkamer binnen vijf minuten een schriftelijk beeld van het incident kunnen vastleggen. Dit beeld was niet geheel compleet, waarna de regio de randvoorwaarden om te komen tot een completer beeld heeft aangebracht door een koppeling tussen GMS en Cedric. Na de aanstelling van de calamiteitencoördinator in 2010 zal volgens de regio Cedric in gebruik worden genomen op de meldkamer.

Opschaling

1. De functionarissen zijn tijdens de praktijktoets grotendeels binnen de gestelde normtijden opgekomen, met uitzondering van functionarissen in het CoPI (de leider CoPI, informatiemanager en de voorlichter) en de sectie informatiemanagement in het ROT.

Het CoPI moet binnen 30 minuten operationeel zijn. De sectie informatiemanagement in het ROT binnen 40 minuten. In de praktijk is het CoPI volgens de regio in staat tijdig op te komen en te starten met de werkzaamheden. Hierover heeft de Inspectie OOV geen documentatie ontvangen. De regio heeft wel aangetoond dat de sectie informatiemanagement in het ROT in werkelijke GRIP-situaties tijdig aanwezig kan zijn.

Informatiemanagement

1. Een groot deel van de incidentgegevens is tijdens de praktijktoets verwerkt in het totaalbeeld. Hierin ontbreken echter enkele gegevens, zoals de risico's voor hulpverleners en daarmee samenhangende maatregelen. De regio organiseert ieder jaar oefeningen waarin het maken van een totaalbeeld in Cedric een oefendoel is. Tijdens deze oefeningen gebruikt de regio de evaluatie om te toetsen op de kwaliteit van de uitvoering. De Inspectie OOV beschikt niet over de schriftelijke evaluaties om dit te verifiëren.

2. Met uitzondering van de meldkamer hebben tijdens de praktijktoets alle onderdelen van de hoofdstructuur toegang tot Cedric. Niet alle onderdelen hebben hiervan gebruik gemaakt. In het CoPI was dit het gevolg van de afwezigheid van de commandohaakarmbak en de GVS had geen toegang tot het systeem. In 2010 zal de meldkamer het systeem Cedric in gebruik nemen, waardoor deze het delen van het beeld met de andere onderdelen kan faciliteren. De regio geeft aan dat in 2010 tevens aandacht zal worden besteed aan de ingebruikname van Cedric in de verschillende gemeenten.

3. De verschillende teams houden op verschillende manieren hun eigen beeld bij. Op de meldkamer wordt middels het 'Plan van Aanpak OvD GMK' geïnvesteerd in de coördinatie van een kwalitatief meldkamerbeeld. Volgens de regio houdt het CoPI bij daadwerkelijke inzetten wel een schriftelijk beeld bij. De regio geeft aan inmiddels meer aandacht te besteden aan het maken van een CoPI-beeld tijdens oefeningen.

4. Het eigen beeld wordt tijdens de praktijktoets niet langs geautomatiseerde weg beschikbaar gesteld aan de andere betrokken onderdelen van de hoofdstructuur. Uit gegevens van verschillende GRIP-incidenten blijkt dat de onderdelen van de hoofdstructuur wel in staat zijn informatie via geautomatiseerde weg te delen.

6. Beschouwing

Op 3 april 2008 heeft het bestuur van de veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond een convenant afgesloten met de minister van BZK. Gelijktijdig met de ondertekening van het convenant heeft de regio als eerste veiligheidsregio de regionalisering afgerond. De aanbevelingen die in 2007 zijn gedaan in het kader van ADR deel 1 heeft de regio opgepakt. Daarnaast heeft de regio in het bijzonder aandacht besteed aan de versterking van de gemeentelijke kolom middels het 'Werkplan Oranje Kolom'. De afspraken die naar aanleiding van dit meerjarenwerkplan zijn gemaakt, zijn nog niet volledig gerealiseerd. In het kader van het Regionaal Crisisplan is op punten vooruitgang geboekt. Zo is de samenstelling van het GMT inmiddels conform het besluit. Ondanks het feit dat de regio in veel opzichten voldoet aan de wet is er op enkele punten nog vooruitgang te boeken.

In het kader van risicoprofiel en bovenregionale samenwerking voldoet de veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond ten tijde van de nulmeting in 2008 al voor een groot deel aan de wet. Op het gebied van operationele prestaties zijn naast reguliere bijstandsafspraken geen bovenregionale afspraken gemaakt met buurregio's. Wel neemt de veiligheidsregio deel aan een initiatief van regio's in en met de provincie Zuid-Holland om risico's op elkaar af te stemmen en om de risicoprofielen zo eenduidig mogelijk op te stellen. De Inspectie OOV spreekt haar waardering uit voor deze ontwikkeling.

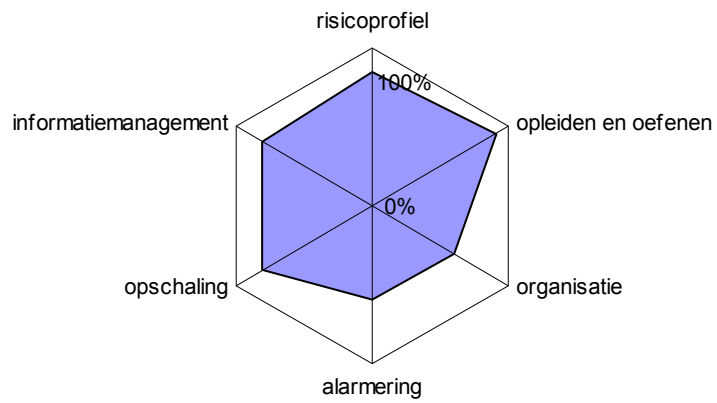
Op het punt van multidisciplinair opleiden en oefenen voldoet de regio tevens op veel punten aan de normen van het besluit. De regio heeft de tijdens de nulmeting geconstateerde ontbrekende onderwerpen inmiddels toegevoegd aan het oefen(beleids)plan. Bij de eindmeting blijkt dat de (basis)opleiding en de bijscholing van de functionarissen op de meldkamer nog aandacht behoeft. De verschillende onderdelen van de hoofdstructuur hebben in 2008 en 2009, anders dan in de twee jaar daarvoor, voldoende vaak geoefend. De regio heeft ten tijde van de nul- en eindmeting meerdere multidisciplinaire oefeningen en grootschalige inzetten gehad. Bovendien worden alle oefeningen worden schriftelijk geëvalueerd en verwerkt in een kwaliteitszorgsysteem en in een functionarissenvolgsysteem.

De veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond voldoet ten tijde van de RADAR-praktijktoets al in veel opzichten aan de eisen als gesteld in het besluit. Naar aanleiding van de door de Inspectie OOV geformuleerde aandachtspunten heeft de regio maatregelen genomen. In oefeningen zal bijvoorbeeld aandacht worden besteed aan het bijhouden van een (totaal)beeld in Cedric en de beschrijving van het meldkamerbeeld.

Daarnaast heeft de regio plannen opgesteld om andere aandachtspunten aan te pakken. Deze plannen zijn echter niet alle vóór 1 januari 2010 geïmplementeerd. Dit geldt bijvoorbeeld voor plannen in het kader van de multidisciplinaire leiding op de meldkamer en het 'Werkplan Oranje Kolom'. Ten slotte geeft de regio aan dat voor een groot aantal aandachtspunten is gebleken dat die zijn opgelost. Aan de hand van evaluaties van oefeningen en daadwerkelijke inzetten stelt de regio dat bijvoorbeeld op het gebied van opkomst van functionarissen of het gebruik van Cedric gebleken is dat dit voldoende geborgd is. De regio acht het daarom niet noodzakelijk om hier nog bijzondere aanvullende maatregelen te nemen.

De veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond is voor wat betreft de ontwikkeling van de rampenbestrijding en crisisbeheersing in veel opzichten koploper geweest. Op basis van door de regio zelf ontwikkelde kwaliteitseisen werkt zij sinds lange tijd aan de optimalisering van de rampenbestrijding. Het besluit wijkt in een aantal opzichten af van de kwaliteitseisen van de regio zelf, waarmee de regio geconfronteerd lijkt te worden met nadelen van een dergelijke voorsprong. De Inspectie OOV stelt vast dat de veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond zich heeft ingespannen om deze verschillen weg te werken en dat de regio daarmee al ver is gevorderd. Het risicoprofiel conform de bepalingen uit de wet, het samenwerkingsinitiatief binnen de provincie Zuid-Holland en haar inspanningen op het terrein van opleiden en oefenen vormen een goede basis voor de verdere optimalisering van de (voorbereiding op de) rampenbestrijding. Het is wel zaak dat de regio de overblijvende aandachtspunten verder oppakt en de voorgenomen verbeteringen doorvoert zodat op korte termijn aan alle eisen van het besluit wordt voldaan.

Rotterdam-Rijnmond



Overzicht van de prestaties van de regio op de onderdelen: risicoprofiel, opleiden en oefenen, organisatie, alarmering, opschaling en informatiemanagement.

C.18 Veiligheidsregio Zuid-Holland-Zuid

1. Inleiding

De veiligheidsregio Zuid-Holland-Zuid heeft geen convenant afgesloten met de minister van BZK. Op 1 juli 2009 is de veiligheidsregio Zuid-Holland-Zuid officieel opgericht. Hieraan is een periode voorafgegaan waarin de voorbereidingen voor de nieuwe gemeenschappelijke regeling zijn getroffen.

De regionalisering van de brandweer in Zuid-Holland-Zuid is eind 2009 nog in ontwikkeling. De regio zet hierbij in op volledige regionalisering van de brandweer vóór 2013. Uitgangspunt is en blijft een 'regionalisering van onderaf', geïnitieerd vanuit de gemeenten. De verschillende samenwerkingsverbanden tussen gemeentelijke brandweren zullen in dit kader één voor één bij de regionale brandweer aansluiten.

2. Risicoprofiel en bovenregionale samenwerking

Bij de nulmeting in 2008 beschikt de veiligheidsregio Zuid-Holland-Zuid over een bestuurlijk vastgesteld regionaal beheersplan voor de periode 2005-2009. Het 'Model Beleidsplan Veiligheidsregio' dat eind 2009 landelijk is verspreid, is in deze regio ontwikkeld. Eind 2009 werkt de regio nog aan een regionaal beleidsplan conform dit model. Dit plan wordt afgestemd met (de beleidsplannen van) de buurregio's, de waterschappen en het regionaal politiekorps. Het beleidsplan wordt, na vaststelling van een nieuw risicoprofiel, in het vierde kwartaal van 2010 aan het bestuur voorgelegd voor besluitvorming.

Tijdens de nulmeting in 2008 heeft de regio een bestuurlijk vastgesteld risicoprofiel. Dit risicoprofiel is gebaseerd op de Leidraad Maatrap. Tijdens de nulmeting werkt de regio zowel aan een nieuw beleidsplan als aan een nieuw regionaal risicoprofiel zoals bedoeld in de Wet veiligheidsregio's (hierna: de wet). Bij de eindmeting van 2009 blijkt dat de veiligheidsregio Zuid-Holland-Zuid het proces om tot een risicoprofiel te komen, heeft aangepast aan de ontwikkelingen met betrekking tot de wet. De regio stelt het nieuwe risicoprofiel op aan de hand van de systematiek van de Handreiking Regionaal Risicoprofiel¹³⁶. Informatie met betrekking tot overstromingen, pandemieën en vitale infrastructuur wordt hierin opgenomen. Ook verwerkt de regio de ervaringen uit de oefening Waterproef in het risicoprofiel en neemt zij de regiogrensoverschrijdende risico's daarin mee. Het risicoprofiel zal jaarlijks worden geactualiseerd. Eind 2009 is het (concept) risicoprofiel opgesteld. De regio voorziet het profiel in het voorjaar van 2010 af te ronden. Medio 2010 zal de regio het aan de gemeenteraden voorleggen voor besluitvorming.

Uit de eindmeting in 2009 blijkt dat de regio geen nieuwe operationele prestaties heeft vastgesteld, omdat er nog geen nieuw beleidsplan en risicoprofiel zijn vastgesteld. Dit heeft te maken met ontwikkelingen in het kader van het beleidsplan en het risicoprofiel. Nadat op basis van de Handreiking Regionaal Risicoprofiel een capaciteitsanalyse is gemaakt, bepaalt de regio opnieuw de operationele prestaties. De veiligheidsregio heeft bovenregionale afspraken gemaakt met buurregio's en convenanten afgesloten met bijvoorbeeld waterschappen, drinkwaterbedrijven, Rijkswaterstaat en de Koninklijke Nederlandse Redding Maatschappij (KNRM). Ook op het terrein van vitale infrastructuur, overstromingen en pandemieën zijn afspraken gemaakt met relevante partijen.

¹³⁶ Volgens gegevens afkomstig van de veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond hebben de veiligheidsregio's in de provincie Zuid-Holland in 2009 besloten samen te werken om de regionale risicoprofielen af te stemmen. Daarnaast worden binnen dit samenwerkingsverband good practices uitgewisseld en wordt kennis genomen van bovenregionale risico's.

De veiligheidsregio Zuid-Holland-Zuid voert verschillende keren per jaar multidisciplinair overleg over de risico's binnen de regio. Bij de eindmeting in 2009 blijkt dit overleg ten opzichte van de nulmeting te zijn uitgebreid met een aantal partijen te weten de Milieudienst Zuid-Holland Zuid, de gemeenten en de KNRM.

3. Multidisciplinair opleiden en oefenen

De veiligheidsregio Zuid-Holland-Zuid beschikt zowel bij de nul- als de eindmeting over het 'Integraal Meerjaren Opleidings- en Oefenbeleidsplan Crisisbeheersing 2008-2011'. Dit beleidsplan is in februari 2009 bestuurlijk vastgesteld. Het 'Integraal Meerjaren Oefenbeleidsplan Crisisbeheersing 2010-2013' is in december 2009 vastgesteld door het algemeen bestuur van de veiligheidsregio. Hierin zijn de onderwerpen uit het toetsingskader toegevoegd die bij de nulmeting van 2008 nog ontbraken. Daarnaast werkt de regio in 2010 aan een beleidsplan voor de periode 2011-2014.

Uit de eindmeting van 2009 blijkt dat alle sleutelfunctionarissen van de meldkamer, het CoPI en het ROT een voor hun functie relevante basisopleiding hebben gevolgd. Dit geldt voor iets meer dan de helft van de RBT-sleutelfunctionarissen. Bij de nulmeting van 2008 heeft de Inspectie OOV geconstateerd dat alle sleutelfunctionarissen van de meldkamer, het CoPI, het ROT en het RBT in 2006 en 2007 gemiddeld ten minste eenmaal zijn bijgeschoold en geoefend. De mate van bijscholing en oefening verschilt echter per functionaris. De eindmeting toont aan dat in de periode van 1 januari 2008 tot 1 januari 2010 alle sleutelfunctionarissen van de meldkamer tweemaal zijn bijgeschoold. Dit geldt voor driekwart van het CoPI en voor nagenoeg alle functionarissen van het ROT en het RBT. De overige functionarissen zijn in ieder geval eenmaal bijgeschoold. Alle sleutelfunctionarissen van het CoPI, het ROT en het RBT zijn in deze periode meer malen geoefend. Voor de meldkamer geldt voor iets meer dan de helft dat zij een- of tweemaal hebben geoefend.

Zowel de nulmeting als de eindmeting toont aan dat de meldkamer, het CoPI, het ROT en het RBT meerdere malen oefenen. Tevens heeft de regio in de afgelopen jaren meerdere grootschalige multidisciplinaire oefeningen gehouden. In 2006 en 2007 is in de regio sprake van meerdere grootschalige inzetten. In 2008 en 2009 is dit niet het geval. Behoudens één oefening van de meldkamer zijn alle oefeningen en inzetten schriftelijk geëvalueerd.

De regio tekent eind 2009 de oefenervaringen nog niet op in een functionarissenvolgsysteem. De invoering van een dergelijk systeem is een van de doelen in het jaarplan multidisciplinair oefenen 2009. De regio voorziet zowel de aanschaf als de invoering van een dergelijk systeem in 2010. De veiligheidsregio hanteert, met uitzondering van de meldkamer, geen kwaliteitszorgsysteem. De regio geeft aan dat de kaders voor een kwaliteitszorgsysteem en een functionarissenvolgsysteem worden opgenomen in het geactualiseerde oefenbeleidsplan. Het onderwerp kwaliteitszorg maakt hiervan ook onderdeel uit.

Verder geeft de regio bij de eindmeting in 2009 aan enkele zaken te hebben opgepakt. Zo is de beleidscyclus multidisciplinair opleiden en oefenen beschreven. Daarnaast is een handboek (met daarin de oefenmethodiek gekoppeld aan planvorming en evaluatie) ontwikkeld en is het competentiegericht opleiden en oefenen geïntroduceerd.

4. RADAR

Inleiding

Om de voorbereiding op de rampenbestrijding te kunnen toetsen, heeft de Inspectie OOV in 2003 het ADR-instrument ontwikkeld. Als onderdeel hiervan is ervaring met het nieuwe instrument opgedaan in Zuid-Holland-Zuid, als pilot-regio. De gegevens die de Inspectie vanuit dit onderzoek heeft verkregen, zijn gedateerd. Onderstaand beeld met betrekking tot de operationele prestaties is dan ook gebaseerd op het RADAR-onderzoek.

De Inspectie OOV voert in de vroege ochtend van 16 juni 2009 een praktijktoets uit in de veiligheidsregio Zuid-Holland-Zuid. Het scenario van het gesimuleerde incident betreft een aanvaring op de Beneden-Merwede tussen twee schepen waarbij gevaarlijke stoffen vrijkomen. De gemeente Papendrecht is als brongemeente betrokken bij het incident. De gemeente Zwijndrecht functioneert binnen de praktijktoets als effectgemeente. Voor de gemeenten Gorinchem, Hardinxveld-Giessendam en Korendijk heeft de Inspectie OOV een alarmerings- en opkomsttest georganiseerd.

Operationele prestaties

Organisatie

De veiligheidsregio Zuid-Holland-Zuid maakt voor de opschaling van de rampenbestrijdingsorganisatie gebruik van een bestuurlijk vastgestelde GRIP-regeling (2007). De GRIP-procedure is onderdeel van de gemeentelijke rampenplannen. Alle onderdelen zoals genoemd in het Besluit veiligheidsregio's (hierna: het besluit), met uitzondering van een coördinerend CoPI en een team bevolkingszorg, zijn in de regeling opgenomen. Er is binnen de beschreven onderdelen voorzien in een informatiemedewerker. Zijn taken en verantwoordelijkheden komen echter niet geheel overeen met het besluit. Een Gemeentelijk Managementteam (GMT) vervult enkele taken van een team bevolkingszorg maar de werkzaamheden komen hiermee qua inhoud en verantwoordelijkheden niet helemaal overeen¹³⁷.

Tijdens de praktijktoets voorziet een calamiteitencoördinator (CaCo) in de eenhoofdige leiding op de geïntegreerde meldkamer – de Gemeenschappelijk Meldcentrale (GMC). Doordat deze functionaris niet reeds vanaf de start van de praktijktoets aanwezig is, worden de in het besluit beschreven taken en verantwoordelijkheden op dit gebied met een vertraging van een half uur ingevuld. De CaCo draagt, conform het besluit, zorg voor het bewaken van het GRIP-niveau, het verloop van de alarmering en het vastleggen van de gegevens in het meldkamersysteem. Ook de taken binnen het informatiemanagement worden ingevuld.

In zowel het CoPI als het ROT is sprake van multidisciplinair leiderschap. Dit draagt bij aan het functioneren van deze teams binnen het geheel van de rampenbestrijdingsorganisatie. De voorzitters van de verschillende teams onderhouden contact met elkaar. Zo informeert de operationeel leider (OL) structureel de betrokken burgemeesters, hebben de CaCo en OL contact en adviseert het ROT het beleidsteam.

¹³⁷ Bij afwezigheid van het team bevolkingszorg, zoals bedoeld in het besluit, is de samenstelling en taakuitvoering van het GMT bekeken.

Alarmering

De alarmering van de sleutelfunctionarissen van de hoofdstructuur wordt gedurende de praktijktoets vrijwel direct na opschaling op de GMC gestart. Dit geldt voor de alarmering bij alle GRIP-niveaus. De veiligheidsregio Zuid-Holland-Zuid voldoet hiermee aan de normtijd van twee minuten uit het besluit. De multidisciplinaire alarmering vindt plaats via GMS en P2000. De dooralarmering van de gemeentelijke kolom verloopt via de ambtenaar rampenbestrijding die de alarmeringscomputer opstart.

Opschaling

In de GRIP-regeling staat beschreven dat diverse meldkamerfunctionarissen de bevoegdheid hebben om op te schalen naar GRIP 1 en/of GRIP 2. Tijdens de praktijktoets in de veiligheidsregio Zuid-Holland-Zuid is de rampenbestrijdingsorganisatie opgeschaald tot en met het niveau van GRIP 4. Zowel GRIP 1 als GRIP 2 wordt afgekondigd op de meldkamer. De OL kondigt, na overleg met de betrokken burgemeesters, GRIP 3 en GRIP 4 af. Tijdens de praktijktoets verloopt de opschaling conform planvorming waarbij het multidisciplinaire karakter van GRIP naar voren komt.

De veiligheidsregio Zuid-Holland-Zuid hanteert voor de verschillende onderdelen opkomsttijden die grotendeels overeenkomen met de basisvereisten. Voor het GMT en het RBT stelt de regio zichzelf een strengere tijdsnorm. Tijdens de praktijktoets komen het CoPI en ROT buiten de normtijd op. Het GMT, het GBT en het RBT komen tijdig op.

Informatiemanagement

Tijdens de praktijktoets vindt informatiemanagement veelal op de 'klassieke' manier plaats onder andere door middel van het opstellen en verzenden van sitraps per e-mail en het mondeling delen van informatie. Het GMT houdt tijdens de praktijktoets geen eigen beeld bij en deelt dit niet met de andere onderdelen. Het CoPI en ROT werken met MultiTeam. Dit systeem blijkt gedurende de praktijktoets niet in alle onderdelen direct toegankelijk. In het CoPI en ROT zijn informatiemedewerkers aanwezig. Dit zijn echter geen informatiemanagers zoals bedoeld is in het besluit. De OL treedt op als voorzitter van het ROT en combineert deze functie met die van informatiemanager.

Het ROT beschikt over een totaalbeeld en deelt dit, zowel mondeling als digitaal, met de andere onderdelen.

Dit heeft eraan bijgedragen dat de verschillende onderdelen van de hoofdstructuur over een eenduidig en compleet incidentbeeld beschikken. Het beschikbaar stellen van het totaalbeeld gebeurt echter niet op geautomatiseerde wijze zoals het besluit voorschrijft.

Aandachtspunten

Op 30 oktober 2009 heeft de Inspectie OOV de definitieve RADAR-rapportage aangeboden aan de directeur van de veiligheidsregio Zuid-Holland-Zuid. Hierin staan onder meer de volgende aandachtspunten die rechtstreeks zijn gerelateerd aan de kwaliteitseisen van het besluit¹³⁸.

¹³⁸ Bij elk aandachtspunt is steeds verwezen naar de relevante bepaling van het Besluit veiligheidsregio's.

Organisatie

1. Een coördinerend onderdeel bij meer dan één CoPI is niet opgenomen in de regionale opschalingsregeling (artikel 2.1.1).
2. Een team bevolkingszorg ontbreekt. Wanneer, bij afwezigheid van dit team, de samenstelling van het vergelijkbare GMT wordt onderzocht, wijkt deze af door de afwezigheid van de functionarissen belast met de coördinatie van de voorlichting en het informatiemanagement (artikel 2.1.3 lid 1). Daarnaast ontbreken in het GBT de leidinggevendenden van de GHOR en politie (artikel 2.1.5 lid 1).
3. Het GMT adviseert het ROT niet (artikel 2.1.3 lid 2).

Alarmering

1. De borging van de eenhoofdige leiding van de meldkamer is een aandachtspunt (artikel 2.2.2 lid 1).
2. Een beschrijving van de wijze waarop meldingen die geen verband houden met een ramp of crisis worden afgehandeld, ontbreekt (artikel 2.2.2 lid 2).

Opschaling

1. De opkomsttijd van het CoPI (artikel 2.3.1 lid 1) en het ROT (artikel 2.3.1 lid 2).
2. Er is geen document waarin de continuïteit van de hoofdstructuur wordt beschreven (artikel 2.3.2).

Informatiemanagement

1. De samenstelling van het totaalbeeld komt niet overeen met de eisen uit het besluit (artikel 2.4.1 lid 2).
2. Het totaalbeeld wordt niet geautomatiseerd ter beschikking gesteld aan de genoemde partijen (artikel 2.4.1 lid 3).
3. Een eigen beeld binnen het team bevolkingszorg (GMT) wordt inhoudelijk onvoldoende en niet tijdig vormgegeven (artikel 2.4.2).

5. Monitoring

Algemene ontwikkelingen

Het 'Programma Versterking Risico- en Crisisbeheersing' (PVRC) is ingesteld door het veiligheidsbestuur van de veiligheidsregio Zuid-Holland-Zuid en is in maart 2008 van start gegaan. Binnen drie deelprogramma's wordt gewerkt aan de verbetering van de risico- en crisisbeheersing in de regio. Dit programma is eind 2009 afgerond.

In het 'Verbeterplan Radar Zuid-Holland-Zuid' (maart 2009) werkt de veiligheidsregio op basis van het RADAR-toetsingskader verbeterpunten uit om te voldoen aan de eisen uit het besluit. Tevens heeft de regio een veiligheidsscan en een toetsingskader voor de gemeentelijke risico- en crisisbeheersing ontwikkeld. Daarnaast sluit zij convenanten af met een groot aantal externe partners, waaronder de waterschappen, drinkwaterbedrijven, justitiële inrichting Dordtse Poorten en Rijkswaterstaat.

Eind 2009 zijn het 'Beleidsplan Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid' en het 'Regionaal Crisisplan' in ontwikkeling. De regio geeft aan dat voor wat betreft het regionaal crisisplan een projectgroep is samengesteld en een plan van aanpak is geschreven. In dit plan wordt in ieder geval de hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing, op de punten waar dit nog niet het geval is, aangepast aan de eisen van het besluit.

De veiligheidsregio Zuid-Holland-Zuid voert eind 2009 het project 'Regionalisering en Versterking Brandweer' uit. Dit project heeft tot doel de regionalisering van de brandweer door te voeren en de brandweerorganisatie te laten voldoen aan de kwaliteitseisen van het besluit. De regio geeft aan dat de brandweer De Waard koploper is in het project.

De veiligheidsregio Zuid-Holland-Zuid voert haar eigen beleid op het gebied van informatiemanagement. Dit beleid wijkt op een aantal punten af van de eisen zoals beschreven zijn in het besluit. Zo zijn bijvoorbeeld de taken van de informatiemanagers ingebed in de commandostructuur. In de visie van de veiligheidsregio is de operationeel leider tevens de informatiemanager. De regio werkt aan de implementatie van het netcentrisch systeem Cedric.

De bestuurlijke rapportage rampenbestrijding en crisisbeheersing 2009 van de provincie Zuid-Holland stelt dat *'speerpunten van de regio zijn het verbeteren van de informatievoorziening, crisiscommunicatie en bestuurlijke besluitvorming, het doorontwikkelen van de planvorming en het verder versterken en professionaliseren van de gemeentelijke kolom binnen de veiligheidsregio'*. Deze punten zijn in de oefening Waterproef en de RADAR-praktijktoets naar voren gekomen.

Follow-up aandachtspunten

Organisatie

1. De veiligheidsregio Zuid-Holland-Zuid geeft aan dat binnen de regio het ROT per definitie het koepelorgaan is voor meerdere CoPI's bij GRIP 2 en hoger. Hiermee wijkt de regio af van de bepaling in het besluit waarin is opgenomen dat het coördinerend onderdeel bij meer dan één CoPI één van de CoPI's dient te zijn. De door de regio gehanteerde werkwijze van het ROT als koepelorgaan bij meerdere CoPI's is daarnaast eind 2009 niet expliciet opgenomen in de opschalingsregeling.
2. De veiligheidsregio Zuid-Holland-Zuid kent volgens de planvorming geen team bevolkingszorg. De in het besluit opgenomen taken van het team bevolkingszorg worden in de regio deels uitgevoerd door het Gemeentelijk Managementteam (GMT). Dit GMT kent een andere samenstelling dan is voorgeschreven in het besluit. De functionaris belast met de coördinatie van het proces Voorlichting neemt plaats in het actiecentrum Voorlichting van het GBT. De regio geeft aan dat de inrichting van het GMT wordt geactualiseerd in het handboek voor het GMT.

Tijdens de praktijktoets ontbreken in het GBT, ondanks de aanwezigheid van een ROT-liaison, de vertegenwoordigers van de operationele diensten. In de GRIP-regeling van Zuid-Holland-Zuid (2007) staat beschreven dat een gemeente, afhankelijk van de aard van een incident en de adviesbehoefte, de samenstelling van het GBT bepaalt. Het GBT in de veiligheidsregio Zuid-Holland-Zuid heeft een kernbezetting die bestaat uit een burgemeester, een gemeentesecretaris (tevens voorzitter GMT), een ambtenaar rampenbestrijding, een voorlichter en een vertegenwoordiger van de OL. De burgemeester bepaalt welke functionarissen van de hulpverleningsdiensten aansluiten. De veiligheidsregio Zuid-Holland-Zuid voldoet hiermee nog niet aan de in het besluit beschreven samenstelling van een GBT. De regio deelt mee dat zij dit punt oppakt in het handboek ROT.
3. De regio geeft aan dat in het handboek ROT is vastgelegd dat de advisering van het ROT via de staffunctionaris gemeenten verloopt. De Inspectie OOV heeft hierin echter geen beschrijving aangetroffen van het contact (advisering) tussen het GMT en het ROT.

Alarmering

1. De functie van eenhoofdige leiding op de meldkamer is in de veiligheidsregio Zuid-Holland-Zuid, in de vorm van een calamiteitencoördinator, belegd bij senior centralisten van de GMC. Eind 2009 zijn zes senior centralisten opgeleid, maar de regio heeft acht centralisten nodig om de functie te kunnen borgen. Hiermee is de (invulling van de) eenhoofdige leiding van de GMC eind 2009 nog niet continu en volledig gegarandeerd.

2. In het 'Verbeterplan Radar Zuid-Holland-Zuid' verwijst de regio in het kader van de afhandeling van meldingen die geen verband houden met een ramp of crisis naar het strategisch beleidsplan van de GMC 'Sterk in Synergie 2004-2008' (mei 2005). In dit document staat echter niet vermeld op welke wijze de meldingen die geen verband houden met een ramp of crisis moeten worden afgehandeld. Daarmee blijft dit aandachtspunt bestaan.

Opschaling

1. De opkomsttijden voor het CoPI en het ROT zijn ten tijde van de praktijktoets reeds vastgelegd in de GRIP-regeling van de veiligheidsregio Zuid-Holland-Zuid. De regio streeft hiermee de opkomsttijden uit het besluit aan te houden, respectievelijk 30 en 45 minuten.

2. De veiligheidsregio Zuid-Holland-Zuid geeft in het 'Verbeterplan Radar Zuid-Holland Zuid' aan het continuïteitsaspect op te nemen in de handboeken van het ROT, het GMT, het GBT en het RBT en daarmee op dit punt te gaan voldoen aan de eisen van het besluit.

Informatiemanagement

1. In het 'Verbeterplan Radar Zuid-Holland Zuid' geeft de regio aan dat informatiebeleid een integraal hoofdstuk is van het 'Beleidsplan Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid'. Dit plan zal in 2010 bestuurlijk worden vastgesteld. De regio heeft niet aangegeven of en in welke mate het aandachtspunt met betrekking tot het bijhouden en de samenstelling van een totaalbeeld hierin wordt uitgewerkt.

2/3. Het dagelijks bestuur heeft de voorzitter van de veiligheidsregio gemachtigd om de invoering van Cedric namens de regio te ondertekenen. In 2010 zullen de huidige en de gewenste organisatie van het operationeel informatiebeleid verder worden onderzocht. Dit om de noodzakelijke stappen te kunnen bepalen teneinde te voldoen aan de eisen uit het besluit op het terrein van informatiemanagement. In het 'Verbeterplan Radar Zuid-Holland-Zuid' heeft de regio aangegeven dat '*procesbeschrijvingen, afspraken en werkbeschrijvingen worden opgesteld in het Multidisciplinaire Beleidsplan Informatiemanagement en in het handboek RCC (hoofdstuk 4)*'.

6. Beschouwing

De veiligheidsregio Zuid-Holland-Zuid werkt eind 2009 aan een nieuw beleidsplan en een nieuw risicoprofiel. Voor wat betreft afstemming in het kader van het beleidsplan heeft de regio vorderingen gemaakt. De regio betreft hierbij in ieder geval de in de wet genoemde partijen. Voor het opstellen van het risicoprofiel gebruikt de regio de Handreiking Regionaal Risicoprofiel. De Inspectie OOV stelt vast dat de veiligheidsregio Zuid-Holland-Zuid veel aandacht heeft voor onder meer vitale infrastructuur en samenwerking met verschillende partners zoals de waterschappen en Rijkswaterstaat maar ook de KNRM en drinkwaterbedrijven. De regio loopt hiermee op een groot aantal veiligheidsregio's vooruit.

Op het onderwerp multidisciplinair opleiden en oefenen scoort de veiligheidsregio Zuid-Holland-Zuid over het algemeen redelijk goed. Positief is dat de regio een belangrijke rol heeft gespeeld in de ontwikkeling van het model-beleidsplan.

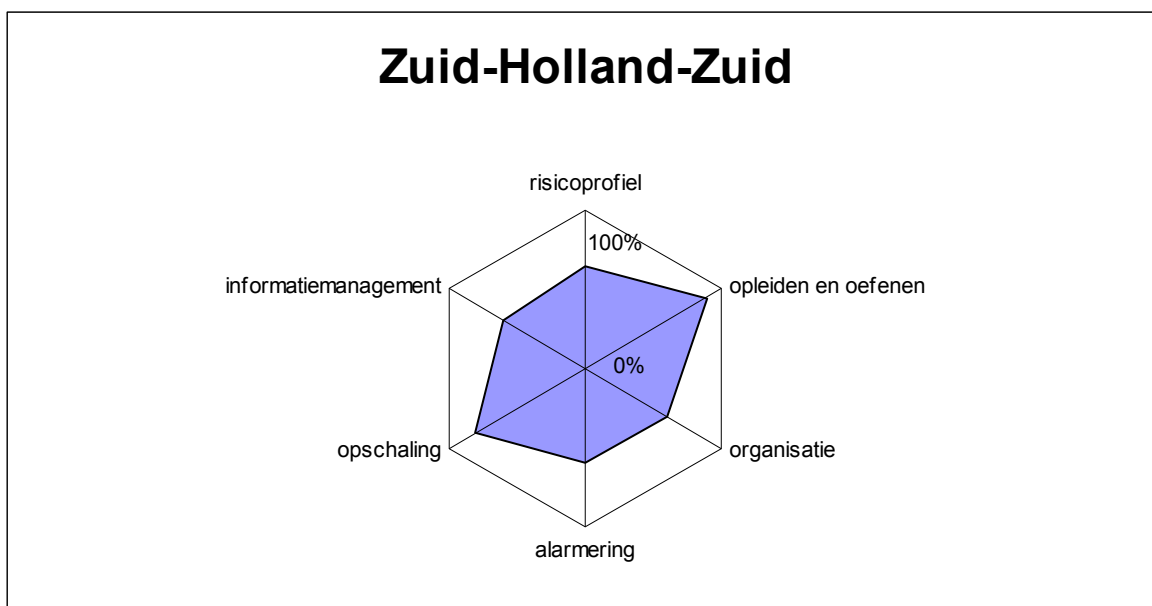
Daarnaast is er, in vergelijking met andere regio's, veel aandacht voor het bijscholen en oefenen van alle onderdelen, specifiek de meldkamer. De Inspectie OOV vraagt echter meer aandacht voor het inzichtelijk maken van de genoten basisopleidingen. De regio heeft veel oog voor de evaluatie van oefeningen, maar borgt de uitkomsten hiervan eind 2009 nog niet in een kwaliteitssysteem. De eerste aanzetten om oefenervaringen op individueel niveau te gaan vastleggen in een functionarissenvolgsysteem zijn wel gedaan.

De veiligheidsregio Zuid-Holland-Zuid heeft de afgelopen jaren een aanzienlijke inspanning geleverd om de kwaliteit van de rampenbestrijding te verbeteren. De komst van de Wet veiligheidsregio's heeft dit proces een impuls gegeven. De regio heeft bovengemiddeld gepresteerd tijdens de praktijktoets, waaruit blijkt dat de inspanningen de nodige resultaten hebben opgeleverd.

De veiligheidsregio Zuid-Holland-Zuid heeft haar rampenbestrijdingsorganisatie ingericht in de geest van de wet. Op een aantal punten heeft de regio echter eigen opvattingen die afwijken van de kwaliteitseisen geformuleerd in het besluit. Dit geldt bijvoorbeeld voor de organisatie van de hoofdstructuur en het informatiemanagement. De regio bouwt een afwijkende organisatie voor wat betreft het informatiemanagement.

Ondanks het feit dat het informatiemanagement tijdens de praktijktoets niet volgens de eisen van het besluit is ingericht, heeft het tijdens de praktijktoets op een goede manier gefunctioneerd. De Inspectie OOV vraagt zich wel af of de werkwijze van de regio ook bij een langdurig incident naar behoren blijft functioneren. De regio is bezig met de implementatie van het netcentrisch systeem Cedric en het vormgeven van het delen van een totaalbeeld tussen de onderdelen van de hoofdstructuur. Deze twee stappen zullen het informatiemanagement ten goede komen.

Alles bijeengenomen stelt de Inspectie OOV vast dat de veiligheidsregio Zuid-Holland-Zuid goed is voorbereid op mogelijke rampen en crises. De veiligheidsregio heeft de afgelopen jaren op diverse punten initiatieven genomen, bijvoorbeeld met betrekking tot de inzet van een geïntegreerde meldkamer, de totstandkoming van het model-beleidsplan veiligheidsregio en de ontwikkeling van partnerschappen op het terrein van veiligheid. De Inspectie OOV waardeert de geleverde inspanningen.



Overzicht van de prestaties van de regio op de onderdelen: risicoprofiel, opleiden en oefenen, organisatie, alarmering, opschaling en informatiemanagement.

C.19 Veiligheidsregio Zeeland

1. Inleiding

Op 9 juli 2008 heeft de veiligheidsregio Zeeland een convenant afgesloten met de minister van BZK. Hierin zijn afspraken opgenomen in het kader van het Besluit veiligheidsregio's (hierna: het besluit) en de regionalisering van de brandweer, maar ook afspraken gebaseerd op het specifieke risicoprofiel van de regio. Binnen en in de directe omgeving van de regio staan vijf kerncentrales.

De Westerschelde en het Schelde-Rijnkanaal zijn belangrijke en intensief bevaren verkeersaders voor het vervoer van gevaarlijke stoffen. Zeeland is hiermee, na de veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, het tweede risicogebied voor ongevallen met gevaarlijke stoffen.

Op het punt van multidisciplinair opleiden en oefenen is daarom in het convenant aandacht voor de bestrijding van incidenten met gevaarlijke stoffen, de bestrijding van incidenten met betrekking tot overstromingsrisico's en incidenten op het water.

In het convenant staat eveneens de bepaling dat de regio per 31 december 2009 beschikt over een regionale brandweer. De regionalisering van de brandweer is eind 2009 nog niet voltooid.

2. Risicoprofiel en bovenregionale samenwerking

De veiligheidsregio Zeeland beschikt tijdens de nulmeting in 2008 over het 'Regionaal Beheersplan Zeeland' (2005). Dit plan is afgestemd met de beleidsplannen van de aangrenzende veiligheidsregio's, de waterschappen, de hoogheemraadschappen en het regionaal politiekorps. De regio heeft grensoverschrijdende afspraken gemaakt met België die zijn opgenomen in een apart protocol. In 2008 is de regio gestart met het opstellen van een beleidsplan conform de bepalingen van de Wet veiligheidsregio's (hierna: de wet). Dit plan wordt volgens de regio in de tweede helft van 2010 vastgesteld.

Het regionaal beheersplan vloeit voort uit een door het bestuur vastgesteld risicoprofiel uit 2001, dat naast een risico-inventarisatie ook een risicoanalyse bevat. Het risicoprofiel is gebaseerd op de Leidraad Maatramp. Het profiel is vastgesteld na overleg met de gemeenteraden. Bij de nulmeting in 2008 bevat het risicoprofiel geen beschrijving van de grensoverschrijdende risico's van de buurregio's. De regio heeft volgens de eindmeting in 2009 inmiddels een projectplan opgesteld voor de totstandkoming van een actueel risicoprofiel. Volgens planning is, aan de hand van de Handreiking Regionaal Risicoprofiel, in december 2009 een nieuw concept risicoprofiel vastgesteld. Hierin is informatie met betrekking tot bovenregionale risico's meegenomen.

Bij de nulmeting in 2008 blijkt dat de regio voor het vaststellen van de beoogde operationele prestaties de Leidraad Operationele Prestaties heeft gehanteerd. De regio heeft de beoogde operationele prestaties in het kader van de vitale infrastructuur, pandemieën en overstromingen vastgelegd. Voor wat betreft de operationele prestaties die het regionale aanbod overschrijden, beschrijft de regio bovenregionale afspraken. Het 'Rampenprotocol Euregio Scheldemond' bevat dergelijke afspraken in het kader van grensoverschrijdende calamiteiten. De regio spreekt bij de nulmeting in 2008 de ambitie uit dat alle hulpdiensten zich ontwikkelen naar 'zorgniveau 3'. Bij de eindmeting in 2009 stelt de Inspectie OOV vast dat bij afwezigheid van een geactualiseerd risicoprofiel, de operationele prestaties evenmin zijn herzien. De regio geeft aan dit punt op te pakken na vaststelling van het nieuwe risicoprofiel.

Evenals bij de nulmeting in 2008 blijkt bij de eindmeting in 2009 dat de veiligheidsregio Zeeland een multidisciplinair overleg kent. Dit overleg is in de periode 2008-2009 geïntensiveerd in het kader van de actualisering van het risicoprofiel. Naast de primaire hulpverleningsdiensten nemen nu ook de waterschappen, gemeenten, Rijkswaterstaat en de provincie deel aan het overleg.

3. Multidisciplinair opleiden en oefenen

De veiligheidsregio Zeeland beschikt ten tijde van de nulmeting in 2008 over een multidisciplinair opleidings- en oefen(beleids)plan voor de periode 2008-2012. Enkele onderwerpen zoals benoemd in het toetsingskader van de Inspectie OOV ontbreken in dit beleidsplan. Het plan is opgesteld in samenwerking met de primaire hulpverleningsdiensten (brandweer, GHOR en politie) en de gemeenten. De eindmeting in 2009 toont geen verschillen ten opzichte van de nulmeting.

Niet alle sleutelfunctionarissen van de meldkamer, het CoPI, het ROT en het RBT hebben ten tijde van de nulmeting in 2008 een voor hun functie relevante basisopleiding gevolgd. In de periode 2008-2009 hebben nagenoeg alle sleutelfunctionarissen van het ROT een dergelijke basisopleiding gevolgd. Voor het CoPI en het RBT geldt dat tweederde van de sleutelfunctionarissen een relevante basisopleiding heeft gevolgd. Bij de meldkamer betreft dit ruim de helft van de sleutelfunctionarissen.

Bij de nulmeting in 2008 blijft onduidelijk in hoeverre de sleutelfunctionarissen uit de verschillende onderdelen van de hoofdstructuur zijn bijgeschoold en geoefend. In de periode van 1 januari 2008 tot 1 januari 2010 zijn alle sleutelfunctionarissen van de meldkamer eenmaal bijgeschoold en het merendeel heeft ook geoefend. Voor het merendeel van de sleutelfunctionarissen in het CoPI, het ROT en het RBT geldt dat zij in dezelfde periode zijn bijgeschoold en geoefend.

De regio heeft in de periode van 2006 tot en met 2009 meerdere grootschalige oefeningen gehouden en meerdere soortgelijke daadwerkelijke inzetten gehad. Alle oefeningen zijn geëvalueerd. Dit geldt tevens voor een deel van de daadwerkelijke inzetten.

In 2006 en 2007 is binnen de regio meermalen geoefend door de meldkamer, het CoPI, het ROT en het RBT. Met uitzondering van de oefeningen van de meldkamer, zijn alle oefeningen geëvalueerd en zijn de resultaten schriftelijk vastgelegd. Uit de eindmeting in 2009 blijkt dat de meldkamer en het ROT zes maal, het CoPI 36 maal en het RBT vijf maal hebben geoefend. Alle oefeningen zijn schriftelijk geëvalueerd. De resultaten zijn zowel bij de nul- als eindmeting niet verwerkt in een kwaliteitszorgsysteem en een functionarissenvolgsysteem. Eind 2008 heeft de Inspectie OOV de regio aanbevolen uiterlijk medio 2009 dergelijke systemen in gebruik te nemen. De regio geeft aan eind 2009 een functionarissenvolgsysteem in gebruik te hebben genomen. Dit systeem wordt deels gebruikt om de kwaliteitszorg te volgen. Registratie vindt eind 2009 nog monodisciplinair plaats.

4. RADAR

Inleiding

De veiligheidsregio Zeeland heeft in 2007 ADR deel 1 doorlopen. De Inspectie OOV heeft aanbevelingen gedaan naar aanleiding van een documentstudie, interviews met sleutelfunctionarissen en een opkomst- en alarmeringstest op de meldkamer. Deze aanbevelingen betreffen onder andere het vastleggen van criteria voor grootschalig alarmeren door de meldkamer en een eenhoofdige, multidisciplinaire coördinator op de meldkamer. De regio heeft naar aanleiding van de aanbevelingen in de ADR-rapportage een verbetertraject ingezet.

Op 8 januari 2009 heeft de Inspectie OOV een praktijktoets gehouden in de veiligheidsregio Zeeland. Het scenario van het gesimuleerde incident betreft een ongeluk op het water, namelijk de Westerschelde. Een tanker loopt in Terneuzen aan de grond waarna een tank ontploft en een gevaarlijke stof vrijkomt. Door de windrichting trekt de gevaarlijke stof over de binnenstad van de gemeente Terneuzen.

Operationele prestaties

Organisatie

De regio beschrijft de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie grotendeels conform het besluit. Op punten wijkt de regio echter af. Zo beschrijft zij de meldkamer en het coördinerende onderdeel bij meer dan één CoPI niet in de regionale opschalingsregeling.

Tijdens de praktijktoets geldt de werkwijze voor een incident op de Westerschelde waardoor sprake is van twee CoPI's: een CoPI-te-water en een CoPI-te-land. De samenstelling van deze CoPI's voldoet niet aan de eisen van het besluit. Beide CoPI's missen een leidinggevende functionaris van een operationele dienst en een informatiemanager. In één van de teams ontbreekt een functionaris belast met de voorlichting, in het andere team ontbreekt een leider CoPI.

Aandachtspunt bij de taakuitvoering van de CoPI's is afstemming tussen beide teams, die tijdens de praktijktoets beperkt tot stand is gekomen. Men onderhoudt vooral contact met de meldkamer en het ROT. Voor het CoPI-te-water geldt dat deze contacten zowel mono- als multidisciplinair zijn. Het CoPI-te-land onderhoudt uitsluitend contacten van monodisciplinaire aard. Dit team heeft het ROT gedurende de praktijktoets in onvoldoende mate van adviezen voorzien.

Ten tijde van de praktijktoets kent de regio geen beschrijving van de basissamenstelling van het gemeentelijk managementteam (GMT, dit team is voor wat betreft zijn taken en verantwoordelijkheden vergelijkbaar met een team bevolkingszorg zoals beschreven in het besluit). Uit planvorming blijkt dat het GMT wordt gevormd door directeuren, onder aansturing van de gemeentesecretaris. In de samenstelling van het GMT ontbreekt een informatiemanager. Gedurende de praktijktoets is geen sprake van advisering vanuit het GMT richting het ROT.

De basissamenstelling van het ROT is beschreven in de regionale GRIP-regeling en het (concept) 'Rampbestrijdingsplan'. Deze basissamenstelling wijkt in beide documenten af van de eisen uit het besluit. Aandachtspunt hierbij is de invulling van de secties en het informatiemanagement. Tijdens de praktijktoets zijn geen medewerkers van de secties bevolkingszorg, GHOR en brandweer opgekomen. Het ROT is belast met de operationele leiding over de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Door de beperkte contacten met het CoPI komt het ROT echter onvoldoende tot sturing en coördinatie. Het ROT onderhoudt gedurende de praktijktoets geen contact met het GBT. Wel staat het ROT in contact met het RBT.

De regio beschikt ten tijde van de praktijktoets niet over een beschrijving van een eenhoofdige, multidisciplinaire meldkamerleiding naar de eisen uit het besluit. Tijdens de praktijktoets sturen een OvD-meldkamer en een hoofd meldkamer politie de meldkamerprocessen aan. Er is hierbij geen sprake van eenhoofdige en multidisciplinaire aansturing.

Alarmering

De veiligheidsregio Zeeland benoemt in haar GRIP-regeling de criteria voor grootschalige alarmering. Hierbij kent de regio echter geen bevoegdheid tot opschalen toe aan de functionarissen op de meldkamer. Ook is onduidelijk op welke wijze de reguliere meldingen ten tijde van een grootschalig incident door de meldkamer worden afgehandeld.

De alarmering van de sleutelfunctionarissen van de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie vindt plaats via verschillende systemen. De alarmering vindt niet structureel plaats binnen twee minuten na afkondiging van een GRIP-niveau. Centralisten blijken tijdens de praktijktoets onvoldoende op de hoogte van de multidisciplinaire opschaling volgens de (vernieuwde) regionale plannen. Ook zijn de meldkamercentralisten niet altijd op de hoogte van het actuele GRIP-niveau en vergt de uitvoering van de alarmering relatief veel tijd.

Gegevens over de alarmering worden niet structureel vastgelegd, waardoor een centraal overzicht ontbreekt van de gealarmeerde functionarissen. Hierdoor worden verschillende functionarissen niet gealarmeerd, of worden de verkeerde functionarissen gealarmeerd.

Ten slotte beschikt de meldkamer tijdens de praktijktoets niet binnen vijf minuten over een zo compleet mogelijke beschrijving van het incident. Het bijhouden van een eigen, multidisciplinair meldkamerbeeld is op dat moment nog niet belegd bij een aparte functionaris. Gegevens worden in meerdere in GMS aangemaakte incidenten vastgelegd, waardoor er geen eenduidig incidentbeeld beschikbaar is op de meldkamer.

Opschaling

Tijdens de praktijktoets is door de onderdelen van de rampenbestrijdingsorganisatie Zeeland opgeschaald naar GRIP4. De regionale opkomstnormen wijken voor een deel af van de bepalingen uit het besluit. Voor wat betreft het CoPI stelt de regio een tijdsnorm van 15 tot 30 minuten. De opkomstnorm voor het ROT is 30 tot 60 minuten in plaats van de 45 minuten uit het besluit¹³⁹. Voor het GMT en het RBT hanteert de regio een kortere tijdsnorm.

Beide CoPI's, het ROT en het GBT komen tijdens de praktijktoets niet tijdig en niet compleet op¹⁴⁰. Voor het GMT en RBT geldt dat een voorlichtingsfunctionaris te laat opkomt en een hoofdofficier van justitie (HOvJ) ontbreekt. De voorzitters van de waterschappen zijn niet uitgenodigd zitting te nemen in het RBT zoals is voorgeschreven in het besluit. Wel is (in het licht van het scenario) een vertegenwoordiger van Rijkswaterstaat uitgenodigd. De aanwezigheid van de waterschappen in het RBT is niet voorgeschreven in de regio.

De veiligheidsregio Zeeland beschikt ten tijde van de praktijktoets niet over een document waarin de continuïteit van de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie wordt geborgd.

Informatiemanagement

De veiligheidsregio Zeeland beschikt ten tijde van de praktijktoets over het geautomatiseerde informatiesysteem Osiris. Niet alle onderdelen hebben toegang tot Osiris. Een centraal bijgehouden totaalbeeld komt daardoor niet tot stand. Het bijhouden van een dergelijk beeld is belegd bij het ROT. Met uitzondering van de beide CoPI's en het RBT houden de onderdelen van de hoofdstructuur wel een eigen beeld bij. Gegevens, acties en besluiten worden op verschillende manieren en op verschillende informatiedragers vastgelegd. Deze beelden zijn tijdens de praktijktoets niet structureel gedeeld en zodoende niet beschikbaar voor de andere onderdelen van de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie.

¹³⁹ Het Besluit veiligheidsregio's noemt een opkomstnorm van 45 minuten voor de leidinggevendenden binnen het ROT. Voor het hoofd sectie informatiemanagement in het ROT geldt een tijdsnorm van 30 minuten, voor de sectie informatiemanagement in het ROT geldt een normtijd van 40 minuten. De overige secties dienen binnen een tijdsnorm van 60 minuten aanwezig te zijn.

¹⁴⁰ De weersomstandigheden tijdens de praktijktoets, dichte mist, kunnen hier deels een verklaring voor zijn.

Aandachtspunten

In mei 2009 heeft de Inspectie OOV de rapportage naar aanleiding van de RADAR-praktijktoets aangeboden aan het bestuur van de veiligheidsregio Zeeland. De rapportage bevat aandachtspunten die rechtstreeks zijn gerelateerd aan het besluit¹⁴¹.

Organisatie

1. Het opnemen van de meldkamer en coördinerend onderdeel bij meerdere CoPI's in de beschrijving van de hoofdstructuur (artikel 2.1.1).
2. De samenstelling en taakuitvoering van het CoPI (artikel 2.1.2 lid 1 en 2).
3. De samenstelling en taakuitvoering van het team bevolkingszorg: de informatiemanager ontbreekt, adviezen richting ROT komen onvoldoende tot stand (artikel 2.1.3 lid 1 en 2).
4. De samenstelling en de taakuitvoering van het ROT: invulling secties, coördinatie CoPI's (artikel 2.1.4 lid 1 en 2).
5. De samenstelling van het GBT: operationele diensten ontbreken (artikel 2.1.5).
6. De samenstelling van het RBT: de waterschappen zijn niet uitgenodigd (artikel 39 WVR).
7. De eenhoofdige, multidisciplinaire aansturing op de meldkamer ontbreekt (artikel 2.2.2 lid 1).

Alarmering

1. De beschrijving van criteria voor grootschalig alarmeren door de meldkamer is niet beschikbaar (artikel 2.2.1).
2. De regio beschikt niet over een regeling voor de afhandeling van reguliere meldingen (artikel 2.2.2 lid 2).
3. Een tijdige alarmering komt niet tot stand (artikel 2.2.3 lid 1 en 2).
4. De tijdige beschikbaarheid van een volledige beschrijving van het beeld op de meldkamer komt niet tot stand (artikel 2.2.5).

Opschaling

1. Verschillende onderdelen van de hoofdstructuur komen niet tijdig en/of compleet op (artikel 2.3.1 a t/m e).
2. De borging van de continuïteit van de hoofdstructuur is niet in een document vastgelegd (artikel 2.3.2).

Informatiemanagement

1. Een centraal totaalbeeld wordt niet bijgehouden (artikel 2.1.4 lid 1 t/m 3).
2. De aansluiting van de onderdelen op een geautomatiseerd informatiesysteem behoeft aandacht (artikel 2.1.4 lid 4).
3. Het bijhouden van een zo volledig mogelijk beeld in de verschillende teams verdient aandacht (artikel 2.4.2 lid 1 t/m 3).

5. Monitoring

Algemene ontwikkelingen

De veiligheidsregio Zeeland heeft naar aanleiding van de aandachtspunten uit de RADAR-rapportage stappen ondernomen om te voldoen aan de bepalingen uit het besluit. Zo tracht de regio bijvoorbeeld door middel van het project 'Netcentrisch werken' te komen tot een effectief informatiemanagement in de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie.

¹⁴¹ Bij elk aandachtspunt is steeds verwezen naar de relevante bepaling van het Besluit veiligheidsregio's.

Follow-up aandachtspunten

Organisatie

1. De regio beschrijft de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie in de GRIP-regeling uit 2007. Hierin zijn de meldkamer en het coördinerend onderdeel bij meer dan één CoPI echter niet genoemd. De regio heeft de Inspectie OOV niet aangegeven of een gewijzigde versie van de GRIP-regeling wordt opgesteld waarin deze organisatieonderdelen wel zijn opgenomen.

2. De beide CoPI's zijn tijdens de praktijktoets opgekomen conform het (concept) 'Rampbestrijdingsplan Westerschelde'. Ten tijde van de praktijktoets is dit plan nog niet volledig geïmplementeerd. De 'GRIP-regeling Zeeland' (2007) bevat een beschrijving van de basissamenstelling van de CoPI's. Deze samenstelling is niet conform de bepalingen van het besluit, omdat een informatiemanager ontbreekt. De regio heeft niet aangegeven of een gewijzigde versie van de GRIP-regeling wordt opgesteld waarin de samenstelling van de CoPI's in lijn is met het besluit. De regio stelt dat het door middel van het project 'Informatielijn' de 'informatierol' bij de CoPI's heeft ingevuld. De regio geeft aan hierbij gebruik te maken van teams van verbindingsscommandowagens en vrije instroom van functionarissen. Omdat een taak- en functiebeschrijving ontbreekt, kan de Inspectie OOV niet vaststellen of met het vullen van deze 'informatierol' voldoende invulling wordt gegeven aan het informatiemanagement in de CoPI's.

De advisering van de CoPI's naar het ROT is tijdens de praktijktoets onvoldoende tot stand gekomen. In reactie op deze constatering geeft de regio aan dat de processen die samenhangen met deze bepaling uit het besluit nog onvoldoende eenduidig geformuleerd zijn. De regio geeft aan dat zij door middel van de implementatie van het netcentrisch werken randvoorwaarden creëert waaronder advisering van het de CoPI's naar het ROT kan plaatsvinden.

3. Het in september 2009 vastgestelde document 'Oranje Kolom in Beweging' bevat een visie van de regio op het regionaal organiseren van de gemeentelijke processen. In het document stelt de regio voor om de basisniveaus van de kritische gemeentelijke processen per 1 januari 2011 gerealiseerd te hebben. Daarnaast bevat het document een beschrijving van de informatiemanager in de basissamenstelling van het GMT. De daadwerkelijke effectuering van de voorstellen vindt volgens de regio per 1 januari 2011 plaats.

4. Tijdens de praktijktoets blijkt dat contacten tussen het ROT en de beide CoPI's in beperkte mate tot stand komen. Het ROT en het GBT hebben geen direct contact met elkaar. De regio geeft aan dat zij dit aspect wil meenemen bij de implementatie van het netcentrisch werken. Het gaat hier echter om het opzetten van randvoorwaarden waardoor aan de eisen van het besluit kan worden voldaan. De inhoudelijke aspecten vallen buiten het project Netcentrisch Werken.

5. De meldkamer van de veiligheidregio Zeeland alarmeert voor het GBT de sleutelfunctionarissen van de operationele diensten, de burgemeester en de AOV. De regionale GRIP-regeling bevat een beschrijving van de samenstelling van het GBT conform de bepalingen van het besluit.

6. De regio geeft aan dat de voorzitter van een betrokken waterschap deel uitmaakt van het RBT indien het 'Rampenbestrijdingsplan Hoogwater' van toepassing is. In alle andere gevallen zal dit ter plaatse worden bezien.

7. Ten tijde van de praktijktoets beschikt de regio in de planvorming en de praktijk niet over eenhoofdige, multidisciplinaire leiding op de meldkamer. De regio stelt dat zij in 2009 vijf medewerkers heeft opgeleid tot calamiteitencoördinator. De directie van de veiligheidsregio heeft in december 2009 besloten dat centralisten onder bepaalde voorwaarden bevoegd zijn tot opschalen naar GRIP 2. Het is onduidelijk of en hoe de regio van plan is de functie van calamiteitencoördinator dag en nacht te borgen.

Alarmering

1. De veiligheidsregio Zeeland beschikt niet over een beschrijving van de criteria voor grootschalige alarmering door de meldkamer. De regio heeft laten weten dat centralisten op de meldkamer onder bepaalde voorwaarden kunnen opschalen naar GRIP 2.

2. De regio beschikt eind 2009 (nog) niet over een document waarin de werkwijze is beschreven hoe om te gaan met reguliere meldingen tijdens een ramp of crisis. Wel is op de meldkamer in de veiligheidsregio Zeeland een coördinatiekamer ingericht om werkzaamheden in geval van een grootschalig incident fysiek te scheiden. De regio geeft aan dat een beschrijving van de wijze waarop reguliere meldingen worden afgehandeld in voorbereiding is en ter vaststelling zal worden aangeboden aan het bestuur van de veiligheidsregio. De regio heeft niet aangegeven wanneer dit zal gebeuren.

3. Om te komen tot een tijdige alarmering van de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie heeft de regio extra functionarissen aangesteld ter ondersteuning en voor het beheer van de alarmeringssystemen. Parallel aan het verbeteren van het beheer van het alarmeringssysteem worden de centralisten opgeleid en geoefend in het alarmeren van sleutelfunctionarissen.

4. Tijdens de praktijktoets blijkt dat de meldkamer niet tijdig over een volledig incidentbeeld beschikt. De oorzaak hiervan is onder andere dat gegevens in meerdere GMS-incidenten zijn verwerkt. Tevens is het bijhouden van een meldkamerbeeld ten tijde van de praktijktoets niet belegd bij een aparte functionaris. De regio meldt dat voor de samenvoeging van meerdere GMS-incidenten een technische aanpassing nodig is en dat zij hiervoor assistentie heeft gevraagd. De huidige GMS-incidenten die betrekking hebben op hetzelfde incident kunnen niet worden gekoppeld wanneer één of meerdere centralisten een incident hebben geopend.

Opschaling

1. Meerdere functionarissen binnen de hoofdstructuur hebben tijdens de praktijktoets de voorgeschreven opkomstnorm overschreden. De weersomstandigheden zijn hier volgens de regio mogelijk debet aan. De regio geeft aan de GRIP-regeling aan te passen naar een tijdsnorm van 30 minuten voor het CoPI. Het is de Inspectie OOV niet duidelijk of de regio de normtijden die gesteld zijn voor het ROT in overeenstemming zal brengen met het besluit. Voor wat betreft de opkomst van de medewerkers van verschillende secties in het ROT geeft de regio in een toelichting aan dat alleen de hoofden van de secties zijn opgenomen in een piketregeling.

De regionale GRIP-regeling bevat een aanbevolen opkomsttijd voor het GBT en het GMT. In deze regeling is geen sprake van een normtijd zoals vereist volgens het besluit. De regio stelt dat het document 'Oranje Kolom in Beweging' uit mei 2009 voorziet in de bemensing van de gemeentelijke kolom binnen de rampenbestrijding en crisisbeheersing. De regio geeft niet aan wat de stand van zaken op dit punt is.

2. De regio stelt dat de borging van de continuïteit van de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie is ondergebracht bij het ontwikkelprogramma 'RADAR+'. In het kader van dit programma wordt een nieuw regionaal crisisplan opgesteld waarin dit punt is benoemd. Er is echter eind 2009 nog geen document beschikbaar waarin de continuïteit van de hoofdstructuur is beschreven.

Informatiemanagement

1/2/3. De veiligheidsregio Zeeland beschikt over Osiris. Dit systeem kan als basis dienen voor het bijhouden van een centraal totaalbeeld en de eigen beelden. Het Convenant Netcentrisch Werken is op 17 december 2009 ondertekend door het bestuur. De regio zal in dit kader het netcentrisch werken binnen de veiligheidsregio verder vorm geven. Het plan van aanpak van dit project wordt begin 2010 bestuurlijk vastgesteld. Momenteel zet de regio door middel van het project Informatielijn in op het centraal bewaken en beschikbaar stellen van gegevens en op de borging en beschikbaarheid ervan.

6. Beschouwing

De veiligheidsregio Zeeland is op verschillende terreinen bezig met planvorming en met de uitvoering van plannen om haar organisatie in overeenstemming te brengen met de eisen van de nieuwe regelgeving. Zo ontwikkelt zij een beleidsplan dat naar verwachting van de regio in de tweede helft van 2010 bestuurlijk zal worden vastgesteld. Dit plan zal voldoen aan de eisen van de nieuwe wet. Op basis van de Handreiking Regionaal Risicoprofiel heeft zij eind 2009 een nieuw (concept) risicoprofiel opgesteld waarin nu ook de bovenregionale risico's zijn beschreven. Bij de vaststelling daarvan zal zij de beoogde operationele prestaties opnieuw bezien. Een andere positieve ontwikkeling is dat zij het multidisciplinaire overleg met de crisispartners in de periode 2008-2009 heeft uitgebreid.

Op het punt van multidisciplinair opleiden en oefenen heeft de regio op verschillende onderdelen vooruitgang geboekt. Zo is het aantal sleutelfunctionarissen dat de relevante basisopleiding heeft gevolgd, in de afgelopen twee jaar toegenomen ten opzichte van de twee jaar daarvóór en is over de gehele linie in de jaren 2008 en 2009 ook meer geoefend en bijgeschoold dan in de twee voorafgaande jaren.

Het multidisciplinair opleidings- en oefen(beleids)plan mist echter nog enkele onderwerpen. Daarnaast werkt de regio, ondanks een daartoe strekkende aanbeveling van de Inspectie, niet met een kwaliteitszorgsysteem. Naar aanleiding van de aanbeveling van de Inspectie om uiterlijk medio 2009 ook een functionarissenvolgsysteem in gebruik te nemen, heeft de regio een programma geselecteerd dat zij eind 2009 in gebruik heeft genomen. Volgens de regio wordt dit systeem ook benut ten behoeve van de kwaliteitszorg. Wil de regio echter komen tot een sluitend systeem van multidisciplinair opleiden en oefenen, dan is het van belang dat zij de opleidings- en oefenresultaten structureel verwerkt in zowel een kwaliteitszorgsysteem als een functionarissenvolgsysteem.

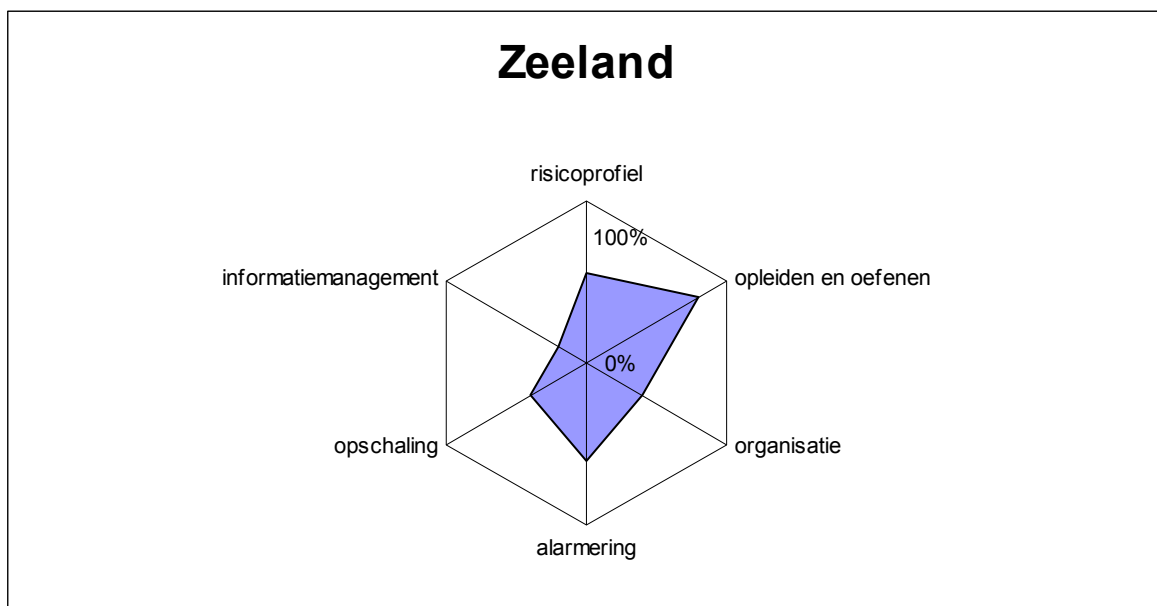
Naar aanleiding van de door de Inspectie OOV geformuleerde aandachtspunten in de RADAR-rapportage heeft de regio op een aantal punten maatregelen genomen. Zo heeft zij inmiddels een informatiemanager opgenomen in haar beschrijving van het GMT en functionarissen opgeleid tot eenhoofdige, multidisciplinaire leidinggevende op de meldkamer. Ten behoeve van een tijdige alarmering heeft de regio extra functionarissen aangesteld en geïnvesteerd in de opleiding van centralisten op de meldkamer.

Daarnaast heeft de regio plannen (van aanpak) opgesteld om andere aandachtspunten op te pakken. Eind 2009 heeft de regio algemene criteria beschreven waarin de meldkamer tot grootschalige alarmering kan overgaan.

De schriftelijke borging van de continuïteit van de hoofdstructuur wordt door middel van het ontwikkelprogramma 'RADAR+' opgepakt. De regio geeft aan dat een beschrijving van de wijze waarop reguliere meldingen worden afgehandeld in voorbereiding is en op korte termijn ter vaststelling wordt aangeboden aan het bestuur van de veiligheidsregio.

Op verschillende punten bestaat bij de Inspectie OOV onduidelijkheid over de wijze waarop de regio denkt te gaan voldoen aan de bepalingen uit van besluit. Zo is niet duidelijk of en wanneer een gewijzigde versie van de GRIP-regeling wordt opgesteld waarin de meldkamer en een coördinerend onderdeel bij meer dan één CoPI zijn beschreven. De samenstelling van het CoPI en de opkomsttijd van het ROT zijn nog niet in overeenstemming met het besluit. Ook is niet duidelijk geworden in hoeverre de regio de functie van eenhoofdige multidisciplinaire coördinator op de meldkamer dag en nacht zal borgen.

Alles bijeengenomen stelt de Inspectie OOV vast dat de veiligheidsregio Zeeland eind 2009 nog niet voldoet aan een aantal bepalingen van het besluit. Dat geldt met name voor de basisvereisten. Daarmee is de veiligheidsregio één van de regio's die nog relatief veel vooruitgang moet boeken om het voorgeschreven niveau te halen. Gezien de huidige stand van zaken, met name wat betreft de aandachtspunten uit de RADAR-rapportage, is het goed dat de regio door middel van verschillende plannen van aanpak deze punten oppakt. De Inspectie OOV vindt het van belang dat de regio deze plannen voortvarend uitvoert zodat de gesignaleerde knelpunten op niet al te lange termijn worden opgelost.



Overzicht van de prestaties van de regio op de onderdelen: risicoprofiel, opleiden en oefenen, organisatie, alarmering, opschaling en informatiemanagement.

C.20 Midden- en West-Brabant

1. Inleiding

De veiligheidsregio Midden- en West-Brabant heeft op 18 maart 2008 een convenant met de minister van BZK ondertekend. Hierin zijn afspraken opgenomen in het kader van het Besluit veiligheidsregio's (hierna: het besluit). Daarnaast zal de regio vóór 1 januari 2010, na overleg met potentiële crisispartners, een risicoprofiel voor de regio hebben vastgesteld. Op basis daarvan worden de operationele prestaties gedefinieerd. Hiervoor dient de regio afspraken te maken met partijen in de grensregio Vlaanderen-Nederland.

In het convenant staat onder meer de bepaling dat de regio per 1 januari 2010 beschikt over een regionale brandweer. Het bestuur van de veiligheidsregio heeft op 18 december 2008 het voornemen uitgesproken om te komen tot een regionale brandweer. Medio 2009 is de laatste gemeente binnen de regio akkoord gegaan met dat voornemen. Per 1 januari 2010 is de brandweer geregionaliseerd en zijn de ruim 2000 beroepskrachten en vrijwilligers in regionale dienst waarbij de gemeentelijke brandweerkorpsen zijn opgeheven.

2. Risicoprofiel en bovenregionale samenwerking

De veiligheidsregio Midden- en West-Brabant beschikt over een regionaal beleidsplan voor de periode 2009-2012 dat op 27 maart 2008 is vastgesteld door het bestuur van de veiligheidsregio. Dit plan voldoet nagenoeg aan alle aspecten zoals gesteld in de Wet veiligheidsregio's (hierna: de wet). Het beleidsplan is afgestemd met de plannen van de buurregio's, maar niet met plannen van andere partners zoals de waterschappen of het beleidsplan van het regionaal politiekorps.

Het beleidsplan is niet gebaseerd op een actueel risicoprofiel van de veiligheidsregio. De veiligheidsregio heeft in mei 2009 een concept-risicoprofiel opgesteld. Dit wordt naar verwachting in de loop van 2010 vastgesteld, na goedkeuring door de gemeenteraden. Alle relevante partijen, zoals het regionaal college van politie en betrokken waterschappen, krijgen daarbij de mogelijkheid om commentaar te leveren. Voor het opstellen van het profiel heeft de regio de systematiek van de 'Strategie Nationale Veiligheid' gebruikt.

De huidige operationele prestaties zijn aan de hand van de Leidraad Operationele Prestaties bepaald. De regio is voornemens om de eigen operationele prestaties opnieuw te beschrijven. Dit zal aan de hand van een nieuw rekenmodel gebeuren. Het nieuwe risicoprofiel zal de basis vormen. Voor overstromingen heeft de regio de planvorming opgesteld in het kader van de Taskforce Management Overstromingen (TMO). Voor de bovenregionale risico's pandemieën en vitale infrastructuur is de regio nog niet zo ver. Daarnaast heeft de regio met verschillende partijen bovenregionale afspraken gemaakt over het leveren van bijstand. Naast convenanten met buurregio's zijn er ook afspraken gemaakt met de Belgische provincie Antwerpen over het leveren van ambulancebijstand.

3. Multidisciplinair opleiden en oefenen

De veiligheidsregio Midden- en West-Brabant beschikt over een multidisciplinair opleidings- en oefenplan. Dit plan is tot stand gekomen met medewerking van de primaire hulpverleningsdiensten en andere partners zoals de Gemeenschappelijke Meldkamer, het ministerie van Defensie, de waterschappen en het Openbaar Ministerie.

Het merendeel van de inhoudelijk onderwerpen die zijn genoemd in het toetsingskader van de Inspectie OOV is in het plan opgenomen. De regio heeft het voornemen om in 2010 een nieuw plan op te stellen dat alle onderwerpen bevat.

Het huidige plan voorziet in opleiding, bijscholing en oefening van sleutelfunctionarissen. Bij de nulmeting in 2008 is niet duidelijk of alle functionarissen ook daadwerkelijk een voor hun functie relevante basisopleiding hebben gevolgd. Eind 2009 blijken nagenoeg alle functionarissen een relevante basisopleiding te hebben gevolgd. Daarnaast zijn alle sleutelfunctionarissen van de meldkamer, het CoPI en het ROT bijgeschoold en geoefend, met dien verstande dat gegevens over de centralisten ontbreken¹⁴².

Van het RBT is de helft van de beschikbare functionarissen bijgeschoold en geoefend. Ook hebben de onderdelen als team meerdere malen geoefend. Verder heeft de regio in de periode 1 januari 2008 tot 1 januari 2010 twee grootschalige multidisciplinaire oefeningen gehouden.

Alle oefeningen, alsmede de grootschalige incidenten, zijn schriftelijk geëvalueerd. De veiligheidsregio Midden- en West-Brabant beschikt niet over een kwaliteitszorgsysteem waarin de resultaten van de evaluaties verwerkt kunnen worden, of over een functionarissenvolgsysteem waarin de oefenervaringen van de functionarissen worden opgetekend. Bij de nulmeting in 2008 heeft de Inspectie OOV de regio aanbevolen uiterlijk medio 2009 dergelijke systemen in gebruik te nemen. Bij de eindmeting in 2009 blijkt dat de regio nog niet over dergelijke systemen beschikt. Wel heeft zij meegedeeld dat een en ander op de agenda staat. De regio geeft aan dat zij bewust niet gekozen heeft voor een tijdelijke oplossing, maar voor een definitieve aanpak en invoering van de systemen in 2010.

4. RADAR

Inleiding

In het eerste kwartaal van 2006 heeft de Inspectie OOV de ADR deel 1 uitgevoerd in de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant. Naast documentstudie en interviews behelst dit ook een meldkamertest en alarmeringsoefening. Op basis hiervan is een aantal aandachtspunten benoemd. Zo blijkt bijvoorbeeld dat de opkomsttijden van sleutelfunctionarissen van verschillende disciplines in het CoPI, het ROT en het BT niet op elkaar zijn afgestemd. Ook worden in de rapportage opmerkingen gemaakt over de meldkamer. De Inspectie OOV heeft toen geconstateerd dat 'groot opschalen' op het niveau van centralisten niet is geregeld. Centralisten zijn niet gemachtigd om groot op te schalen, maar moeten dit via een leidinggevende doen. De Inspectie OOV acht het in het kader van een snelle en bedrijfszekere opschaling van de rampenbestrijdingsorganisatie essentieel dat centralisten daartoe kunnen besluiten.

¹⁴² In het kader van hoor en wederhoor geeft de regio aan dat met ingang van 2010 binnen de meldkamer een kwaliteitscoördinator en een coördinator opleiden en oefenen zijn aangesteld. Er wordt zowel monodisciplinair als multidisciplinair geoefend. De opleidings- en oefengegevens van de centralisten worden bijgehouden. Een geautomatiseerd systeem hiervoor wordt volgens de regio in de loop van 2010 aangeschaft.

De veiligheidsregio heeft op basis van de rapportage over ADR deel 1 in november 2006 een verbeterplan opgesteld. Per geconstateerd aandachtspunt heeft de regio aangegeven welke maatregelen zij gaat nemen. Op 28 augustus 2008 heeft de Inspectie OOV vervolgens de praktijktoets uitgevoerd in de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant. Het scenario van het gesimuleerde incident betreft een verkeersongeluk op de snelweg A58 bij de gemeente Tilburg waarbij een groot aantal voertuigen is betrokken.

Daaronder bevinden zich ook tankwagens die zodanig zijn beschadigd dat er gevaarlijke stoffen vrijkomen. Naast de problematiek van de gevaarlijke stoffen vindt ook een ernstige verkeersopstopping plaats.

Operationele prestaties

Organisatie

De veiligheidsregio Midden- en West-Brabant schaaft de rampenbestrijdingsorganisatie op volgens de GRIP-systematiek. In de planvorming is niet voorzien in een aparte functionaris voor informatiemanagement. Het besluit schrijft deze voor een aantal onderdelen wel voor. Tijdens de praktijktoets nemen (verschillende) functionarissen, naast hun reguliere werkzaamheden, taken op het gebied van informatiemanagement op zich.

Daarnaast blijkt de taakverdeling van leidinggevende functionarissen op de meldkamer een aandachtspunt. De functie van eenhoofdige coördinatie op de meldkamer is in de planvorming wel beschreven, maar werkt tijdens de praktijktoets niet zoals beoogd. Meerdere functionarissen voeren tegelijkertijd coördinerende werkzaamheden uit, zonder deze met elkaar af te stemmen.

De verschillende onderdelen stellen prioriteiten, benoemen acties en nemen besluiten. Zij delen deze echter niet consequent met de andere onderdelen van de rampenbestrijdingsorganisatie. Communicatie en informatie-uitwisseling verlopen vooral via de telefoon. Het niet telefonisch bereikbaar zijn van de gewenste functionarissen en een onvolledige overdracht blijken hierbij grote afbreukrisico's.

Alarmering

Ten tijde van de praktijktoets heeft de regio geen criteria benoemd op basis waarvan de meldkamer direct kan opschalen. Het proces alarmering verloopt tijdens de praktijktoets verder goed. Na iedere ophoging van het opschalingsniveau wordt binnen de in het besluit gestelde tijdsnorm van twee minuten gestart met het alarmeren van de benodigde functionarissen. Centralisten maken hierbij gebruik van een checklist alarmering. Aan de hand hiervan controleren zij welke handelingen moeten worden verricht. In GMS wordt de actie ingevoerd om functionarissen via diverse systemen (communicator en 'Quincy') te alarmeren. De calamiteitencoördinator op de meldkamer controleert en verifieert of alle functionarissen zijn gealarmeerd en of zij ook opkomen.

Opschaling

In de planvorming van de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant zijn, ten tijde van het toetsmoment, de opkomsttijden van de functionarissen in het CoPI en het ROT niet multidisciplinair op elkaar afgestemd. De opkomsttijden van de (individuele) functionarissen variëren van 30 tot 90 minuten. Hiermee wordt afgeweken van de gestelde normering in het besluit. Het verschil in opkomsttijden is ook eerder geconstateerd tijdens ADR deel 1.

Tijdens de praktijktoets komen niet alle functionarissen binnen de normtijden van het besluit op. Het CoPI en het ROT zijn daardoor niet tijdig compleet. De leden van het GBT komen wel binnen de normtijd op. De functionarissen van het GBT anticiperen daarbij op het incident en verwachten dat er zal worden opgeschaald naar GRIP 4 en dat er dus een RBT moet opkomen. Onderling maken de functionarissen werkafspraken wie in het GBT en wie in het RBT zal plaatsnemen. Het RBT staat daarmee in de startblokken om geactiveerd te worden. Overigens is tijdens de praktijktoets uiteindelijk niet opgeschaald naar GRIP 4.

Het GBT is eerder compleet en in werking dan het ROT. Dit heeft tijdens de praktijktoets tot knelpunten geleid, omdat het GBT afhankelijk is van informatie en adviezen van het ROT.

Informatiemanagement

De veiligheidsregio Midden- en West-Brabant heeft tijdens de praktijktoets geen geautomatiseerd informatiesysteem waarop de verschillende onderdelen van de rampenbestrijdingsorganisatie zijn aangesloten. De Inspectie OOV merkt in de RADAR-rapportage op dat tijdens de praktijktoets de contouren voor effectief informatiemanagement wel aanwezig zijn. Zo zijn er bijvoorbeeld formats – voor sitraps, presentielijsten en logboeken – die het mogelijk maken om informatie op eenduidige manier te verwerken. Daarnaast heeft ieder onderdeel een functionaris met als taakaccent informatiemanagement. Tijdens de praktijktoets blijkt een en ander echter onvoldoende te werken om te kunnen spreken van goed informatiemanagement.

Alle onderdelen hebben tijdens de praktijktoets hetzelfde beeld van het incident, maar dit is een verkeerd en incompleet beeld. Verificatie en verrijking van informatie heeft niet plaatsgevonden. Een knelpunt blijkt dat de informatiefunctionaris in een aantal onderdelen meerdere andere taken moet verrichten, waardoor hij niet meer toekomt aan zijn taak op het gebied van informatiemanagement. Een ander knelpunt is dat informatie voornamelijk telefonisch wordt gedeeld. Afbreukrisico's hierbij zijn dat men hierdoor afhankelijk is van de bereikbaarheid van functionarissen en dat informatie niet consequent of onvolledig wordt overgebracht.

Aandachtspunten

Op 9 maart 2009 heeft de Inspectie OOV de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant haar definitieve rapportage over de inventariserende toets en de praktijktoets aangeboden. Deze rapportage bevat de volgende aanbevelingen die rechtstreeks zijn gerelateerd aan de eisen in het besluit¹⁴³.

Organisatie

1. De aanwezigheid van een informatiemanager ontbreekt in de samenstelling van de verschillende onderdelen (artikel 2.1.2).
2. De borging van de functie van eenhoofdige leiding op de meldkamer: wel geregeld, maar tijdens praktijktoets hebben twee functionarissen coördinerende activiteiten verricht (artikel 2.2.2).

Alarmering

1. De vaststelling van criteria van situaties waarin de meldkamer tot grootschalig alarmering overgaat ontbreekt (artikel 2.2.1).
2. De meldkamer heeft binnen vijf minuten geen volledige beschrijving van het incident beschikbaar voor de andere onderdelen (2.2.5).

¹⁴³ Bij elk aandachtspunt is steeds verwezen naar de relevante bepaling van het Besluit veiligheidsregio's.

Opschaling

1. Geen tijdige opkomst van individuele sleutelfunctionarissen en onderdelen (CoPI en ROT) als geheel (artikel 2.3.1).

Informatiemanagement

1. Aan vrijwel alle artikelen informatiemanagement wordt niet voldaan (artikel 2.4.1 en 2.4.2).

5. Monitoring**Algemene ontwikkelingen**

De veiligheidsregio Midden- en West-Brabant heeft naar aanleiding van de RADAR-rapportage maatregelen genomen om de geconstateerde aandachtspunten op te pakken. Zo heeft de regio na de RADAR-praktijktoets in augustus 2008 veel zaken in planvorming voorbereid. Vooral een goede uitvoering van de eisen van het besluit heeft daarbij de nodige aandacht. Zo heeft de regio een zogeheten 'Paraplunota met betrekking tot de basisvereisten' opgesteld. In deze nota worden de voorstellen op het gebied van crisismanagement (inclusief de basisvereisten) in onderlinge samenhang beschreven. Daarnaast heeft de regio door een particulier bureau het rapport 'Uitwerking basisvereisten crisismanagement in de haarvaten van de organisatie' laten opstellen. Hierin wordt specifiek op de basisvereisten ingegaan.

Op het gebied van informatiemanagement heeft de regio het plan 'Blauwdruk Operationele Informatievoorziening' opgesteld. In het plan is vastgelegd hoe de operationele informatievoorziening bij de bestrijding van rampen en crises multidisciplinair moet worden opgepakt. Dit plan is bestuurlijk geaccordeerd en de voorgenomen maatregelen worden geïmplementeerd. De regio verwacht dat in de loop van 2010 wordt voldaan aan de betreffende bepalingen van het besluit.

Ook heeft de regio de diverse functies in multidisciplinaire teams beschreven. Dit is gebeurd in het document 'Handreiking Competenties Operationele Hoofdstructuur'. Deze handreiking geeft aan over welke competenties de functionarissen die werkzaam zijn in de multidisciplinaire teams van de operationele hoofdstructuur dienen te beschikken.

Follow-up aandachtspunten*Organisatie*

1. In het plan 'Blauwdruk Operationele Informatievoorziening' is voorzien in de introductie van een informatiemanager in de verschillende onderdelen. Daarmee zal de samenstelling van deze onderdelen voldoen aan de bepalingen van het besluit. Dit zal echter niet vóór 1 januari 2010 het geval zijn aangezien implementatie van het plan pas in de loop van 2010 volledig zijn beslag zal vinden.

2. In de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant is de eenhoofdige leiding op de meldkamer vastgelegd en geborgd in – onder andere – de interne richtlijn GMK. Hiermee heeft de veiligheidsregio de gewenste verbetering beheersmatig doorgevoerd. Of hiermee ook het door de wet gewenste resultaat wordt bereikt, zal de praktijk moeten uitwijzen.

Alarmering

1. De regio geeft aan dat de criteria waarbij de meldkamer tot grootschalig alarmeren overgaat nog niet in een bestuurlijk vastgesteld document zijn geregeld. Wel is een dienstverleningsovereenkomst tussen de veiligheidsregio en de Gemeenschappelijke Meldkamer in ontwerp waarin deze onderwerpen zijn opgenomen. Hiermee zal naar verwachting in 2010 worden voldaan aan de eis van het besluit.

2. Het opstellen van een meldkamerbeeld na vijf minuten en het beschikbaar stellen daarvan aan de andere onderdelen, wordt opgepakt binnen het programma informatiemanagement waarvan het plan 'Blauwdruk Operationele Informatievoorziening' onderdeel uitmaakt. Met de invoering van het netcentrisch informatiesysteem Cedric zal het voor de meldkamer mogelijk zijn om te voldoen aan de eisen van het besluit. Dit systeem zal echter pas in de loop van 2010 worden geïmplementeerd. Tot dat moment zal het meldkamerbeeld via GMS tot stand komen. De regio geeft verder aan dat de meldkamer vanaf 1 januari 2010 24 uur per dag is voorzien van een seniorcentralist (calamiteitencoördinator). Deze functionaris heeft een taak in het samenstellen van het beeld.

Opschaling

1. De regio heeft de opkomsttijden van de functionarissen beschreven in verschillende (concept) handboeken die voor de onderdelen van de rampenbestrijdingsorganisatie zijn opgesteld. Deze opkomsttijden komen overeen met de normen die zijn genoemd in het besluit. Tevens verwijst de regio naar het (concept) document 'Handreiking Competenties Operationele Hoofdstructuur' en het (concept) document 'Uitwerking basisvereisten crisismanagement in de haarvaten van de organisatie', waarin het aspect opkomsttijd ook is uitgewerkt. Daadwerkelijke realisatie van deze opkomsttijden zal volgens de regio in 2010 plaatsvinden.

De regio geeft verder aan dat een daadwerkelijke snelle opkomst wordt beïnvloed door een snelle alarmering. De regio heeft daarom een aantal maatregelen genomen om een snelle alarmering te garanderen. Zo is gelijktijdige alarmering van alle hulpdiensten ingevoerd, worden er 'pagets' gebruikt en heeft de regio een nieuwe 'communicator' aangeschaft. Verder zal de regio in 2010 de wijze van aanstellen van piketfunctionarissen bekijken om daarmee de opkomsttijden te verbeteren.

Informatiemanagement

1. De invoering van het netcentrisch informatiesysteem Cedric is een van de maatregelen uit het plan 'Blauwdruk Operationele Informatievoorziening'. Met behulp van dit systeem kan op een centrale plek snel een eenduidig beeld van het incident worden opgesteld en gedeeld. Met het informatiesysteem kunnen alle onderdelen een eigen beeld maken van het incident en dit beschikbaar stellen aan andere onderdelen. Tevens zal op een centrale plek een totaalbeeld worden bijgehouden. Het plan voorziet daarvoor in een – nog in te richten – 'sectie informatie' in het ROT, waar deze taak zal worden belegd. Het plan is bestuurlijk geaccordeerd en de regio is bezig met de uitrol van het systeem. De regio zal, naar verwachting, in de loop van 2010 voldoen aan de gestelde voorwaarden op dit punt.

6. Beschouwing

De veiligheidsregio Midden- en West-Brabant heeft de afgelopen twee jaar stappen gezet om vóór 1 januari 2010 te kunnen voldoen aan de eisen zoals die zijn gesteld in de wet en het besluit. Zo heeft de regio geïnvesteerd in planvorming op het gebied van risicoprofiel en bovenregionale samenwerking. De regio heeft een regionaal beheersplan opgesteld en bestuurlijk vastgesteld. Er is een nieuw risicoprofiel gemaakt dat in 2010 door de gemeenteraden moet worden vastgesteld. En de regio is voornemens om de operationele prestaties opnieuw vast te stellen.

De status van deze plannen verschilt echter, variërend van 'voornemen' tot 'bestuurlijk vastgesteld'. Daarmee wordt niet voldaan aan de – bijvoorbeeld in het convenant genoemde – eisen om deze zaken vóór 1 januari 2010 afgerond te hebben. De regio verwacht in de loop van 2010 deze zaken wel rond te krijgen.

Op het gebied van multidisciplinair opleiden en oefenen laat de regio op onderdelen voortgang zien. Nagenoeg alle sleutelfunctionarissen hebben inmiddels een voor hun functie relevante basisopleiding gevolgd. Verder worden de functionarissen bijgeschoold en geoefend. Aandachtspunt daarbij is wel dat de mate waarin dit bij sleutelfunctionarissen van het RBT gebeurt, achterloopt bij de andere functionarissen.

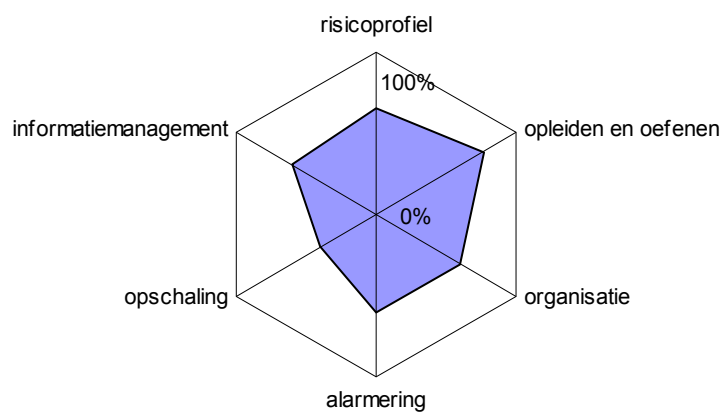
De oefeningen worden schriftelijk geëvalueerd, maar de regio heeft geen kwaliteitssysteem of functionarissenvolgsysteem om de resultaten in te verwerken. De regio geeft aan het onderwerp wel op de beleidsagenda te hebben staan.

De veiligheidsregio Midden- en West-Brabant heeft met het opstellen van de 'Paraplunota' en het rapport 'Uitwerking basisvereisten crisismanagement in de haarvaten van de organisatie', de eerste stappen gezet om te kunnen voldoen aan de eisen van het besluit. Een groot deel van de in de RADAR-praktijktoets geconstateerde aandachtspunten wordt hiermee, op papier, ondervangen. De belangrijkste aandachtspunten uit de praktijktoets betreffen het proces informatiemanagement. Hiervoor heeft de regio het plan 'Blauwdruk Operationele Informatievoorziening' opgesteld, waarin de invoering van het netcentrisch informatiesysteem is genoemd. Indien de regio het systeem en de netcentrische werkwijze (door opleiden en oefenen van functionarissen) op een juiste manier implementeert, zal het proces informatiemanagement aanzienlijk verbeteren. Een groot deel van de genoemde verbeteringen zal echter pas in de loop van 2010 worden gerealiseerd.

Een knelpunt is het gegarandeerd tijdig laten opkomen van functionarissen. De veiligheidsregio heeft met het opstellen van (concept) documenten en de aanschaf van moderne communicatiemiddelen een aanzet gegeven tot het realiseren van (onder meer) de borging van een tijdige opkomst van diverse functionarissen en onderdelen van de hoofdstructuur. Omdat tijdige opkomst van sleutelfunctionarissen cruciaal is voor het bestrijden van een incident, acht de Inspectie OOV het wenselijk dat de regio dit knelpunt zo snel mogelijk oplost.

Al met al heeft de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant bewegingen in gang gezet om de rampenbestrijding op orde te krijgen. Deze bewegingen vinden echter niet altijd in het gewenste tempo plaats. Een groot aantal zaken is (of wordt) in de planvorming geregeld. Daadwerkelijke implementatie zal deels in de loop van 2010 plaatsvinden. De Inspectie OOV vindt het van belang dat de regio deze plannen uitvoert zodat de gesignaleerde knelpunten die op dit moment nog bestaan op niet al te lange termijn worden opgelost.

Midden- en West-Brabant



Overzicht van de prestaties van de regio op de onderdelen: risicoprofiel, opleiden en oefenen, organisatie, alarmering, opschaling en informatiemanagement.

C.21 Veiligheidsregio Brabant-Noord

1. Inleiding

De veiligheidregio Brabant-Noord heeft op 9 juli 2008 een convenant afgesloten met de minister van BZK. In het convenant staat dat de veiligheidsregio maatregelen zal nemen om de kwaliteit van de rampenbestrijding te vergroten, zodat nog binnen de looptijd van het convenant wordt voldaan aan de eisen van het Besluit veiligheidsregio's (hierna: het besluit). Verder staan in het convenant onder meer de standaardbepalingen over het opstellen van een multidisciplinair opleidings- en oefenplan en een actueel risicoprofiel.

In het convenant wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de specifieke uitgangssituatie van de veiligheidsregio Brabant-Noord en bij de koers die in de regio is uitgezet in de gemeenschappelijke regeling 'Veiligheidsregio Brabant-Noord', het 'Organisatieplan Brandweezorg en Rampenbestrijding', het 'Organisatieplan GHOR' en het regionale beheersplan rampenbestrijding¹⁴⁴.

Naast de standaardbepalingen hebben de minister en de regio extra ambities in het convenant opgenomen. Zo zal de regio onderzoek doen naar de haalbaarheid van een geïntegreerde meldkamer. De veiligheidsregio beschikt sinds 19 november 2003 over een gemeenschappelijke meldkamer waarin de drie disciplines in één ruimte gehuisvest zijn. Gezien het belang van goed informatiemanagement en de cruciale rol die de meldkamer daarin speelt, wil de regio toe naar één geïntegreerde front-office voor de intake en afhandeling van de meldingen en daarachter per discipline een specialistische back-office.

Het belang dat de regio hecht aan informatiemanagement wordt in het convenant verder geïllustreerd door de afspraak dat de veiligheidsregio de eigen opgebouwde ervaring en expertise met Cedric landelijk zal verspreiden.

2. Risicoprofiel en bovenregionale samenwerking

Op het moment van de eindmeting in 2009 heeft de regio geen actueel regionaal beleidsplan dat voldoet aan de Wet veiligheidsregio's (hierna: de wet). De regio geeft aan dat het opstellen van het regionaal beleidsplan is uitgesteld in verband met het eerst opstellen van het risicoprofiel. Het plan van aanpak voor het risicoprofiel is vastgesteld door de veiligheidsdirectie. Volgens de planning zal het risicoprofiel in juni 2010 afgerond zijn. Naar verwachting van de regio zal daarom in het tweede kwartaal van 2010 – als de hoofdlijnen van het risicoprofiel in beeld zijn gebracht – worden gestart met het opstellen van het regionaal beleidsplan. De uitwerking zal plaatsvinden in samenwerking met de brandweer, de politie, de gemeenten, de GHOR, het ministerie van Defensie en de waterschappen. Daar waar nodig zullen ook externen worden geconsulteerd. Het plan zal, eveneens waar nodig, interregionaal worden afgestemd.

Uit de nulmeting in 2008 blijkt dat de regio de operationele prestaties heeft beschreven met behulp van de Leidraad Operationele Prestaties. Deze beschrijving dateert van 2003. Bij de eindmeting in 2009 heeft hier geen verandering in plaatsgevonden. Wel zijn enkele relevante ontwikkelingen op dit gebied te benoemen. Zo is het scenario van 'Ergst Denkbare Overstroming' in planvorming uitgewerkt. Dit heeft onder andere geleid tot interregionale afspraken over opvang van evacués.

¹⁴⁴ Convenant veiligheidsregio Brabant-Noord 2008-2009 p. 4

Voor 'Uitval Stroom' is een multidisciplinair coördinatieplan vastgesteld. Voor wat betreft de griep пандemie worden multidisciplinair de ontwikkelingen voorbereid met behulp van een multidisciplinaire calamiteitengroep griep пандemie.

De regio kent risico's die vragen om operationele prestaties die het regionaal aanbod overstijgen. Daarvoor zijn geen specifieke bovenregionale afspraken gemaakt. Wel is een interregionaal convenant afgesloten met de buurregio's Zuidoost-Brabant en Midden- en West-Brabant. In 2008 zijn interregionale afspraken gemaakt over de opvang van evacués in het geval van een overstroming.

3. Multidisciplinair opleiden en oefenen

De veiligheidsregio Brabant-Noord heeft begin 2009 een nieuw multidisciplinair meerjarenbeleidsplan opleiden, trainen en oefenen (OTO) opgesteld voor de periode 2010-2013. Dit beleidsplan is in samenwerking met de brandweer, de politie, de GHOR, de gemeenten, het ministerie van Defensie en de waterschappen tot stand gekomen. Het beleidsplan bevat nagenoeg alle onderwerpen die het toetsingskader van de Inspectie OOV voorschrijft. De regio verwacht dat het beleidsplan in het eerste kwartaal van 2010 wordt vastgesteld.

Uit de eindmeting 2009 blijkt dat alle sleutelfunctionarissen van de onderdelen van de rampenbestrijdingsorganisatie (meldkamer, CoPI, ROT en RBT) een voor hun functie relevante basisopleiding hebben gevolgd¹⁴⁵. Bij de nulmeting in 2008 was dit nog niet het geval.

De sleutelfunctionarissen worden daarnaast functiegericht bijgeschoold en geoefend. De mate waarin dit gebeurt, loopt echter sterk uiteen. Zo zijn alle (GHOR-)functionarissen van het CoPI in de periode 1 januari 2008 tot 1 januari 2010 minimaal eenmaal bijgeschoold¹⁴⁶. Bij de sleutelfunctionarissen van het ROT en het RBT blijkt een derde één of meerdere malen bijgeschoold. Gegevens over bijscholing van sleutelfunctionarissen van de meldkamer zijn door de regio niet aangeleverd. Verder blijkt dat de helft van de sleutelfunctionarissen van het ROT¹⁴⁷ en het RBT een of meerdere malen geoefend zijn. Van de overige onderdelen zijn geen gegevens over de oefenfrequentie aangeleverd.

Naast functiegerichte bijscholing en oefening voor sleutelfunctionarissen heeft de regio drie grote multidisciplinaire oefeningen gehad. Eén daarvan betreft de RADAR-praktijktoets. Een andere oefening heeft plaatsgevonden in het kader van de Taskforce Management Overstromingen (TMO) waarin een grootschalige overstroming is gesimuleerd. In november 2009 heeft verder een grootschalige oefening plaatsgevonden bij de justitiële inrichting Nieuw Vosseveld in de gemeente Vught. Bij deze oefening is de rampenbestrijdingsorganisatie van veldeenheden tot aan gemeentelijk beleidsteam betrokken. In de regio heeft de afgelopen vier jaar één daadwerkelijke grootschalige inzet plaatsgevonden.

¹⁴⁵ Hierbij dient de opmerking gemaakt te worden dat de vragenlijst niet op alle onderdelen correct of volledig is ingevuld, waardoor een vertekend beeld kan ontstaan. Zo geeft de regio bij sleutelfunctionarissen meldkamer alleen de calamiteitscoördinator op, terwijl het toetskader de centralisten ook hiertoe rekent. Verder zijn bij het CoPI alleen gegevens over sleutelfunctionarissen van de GHOR aangeleverd en niet van de andere disciplines.

¹⁴⁶ Ook hier zijn alleen gegevens van GHOR-functionarissen in het CoPI aangeleverd. Over functionarissen van de andere disciplines in het CoPI zijn geen gegevens verstrekt.

¹⁴⁷ De regio heeft in het kader van hoor- en wederhoor aangegeven dat de functionarissen van de brandweer, politie en gemeenten die deel uitmaken van het ROT, begin 2009 zijn bijgeschoold door het NIFV. Verder geeft de regio aan dat voor de operationeel leiders jaarlijks divers thematische bijeenkomsten worden gehouden. Aan de hand van casussen, oefeningen en incidentevaluaties wordt ingegaan op de rol van de operationeel leider.

Zowel de functiegerichte oefeningen als de multidisciplinaire oefeningen zijn schriftelijk geëvalueerd. Tijdens de nulmeting was dit nog niet het geval. De resultaten worden vervolgens niet verwerkt in een kwaliteitszorgsysteem of een functionarissenvolgsysteem. In 2008 heeft de Inspectie OOV aanbevolen dergelijke systemen te gaan gebruiken. De regio heeft dit nog niet gedaan. In het 'concept meerjarenbeleidsplan OTO 2010-2013' is wel opgenomen dit de komende jaren te ontwikkelen¹⁴⁸.

4. RADAR

Inleiding

In het eerste kwartaal van 2007 vindt in de veiligheidsregio Brabant-Noord de ADR deel 1 plaats. Uit dat traject volgt een aantal aandachtspunten. Zo blijkt bijvoorbeeld dat de opkomsttijden van de onderdelen van de rampenbestrijdingsorganisatie – en die van de individuele functionarissen – niet formeel zijn vastgelegd. Daarnaast zijn niet alle functies binnen de onderdelen gegarandeerd (door bijvoorbeeld een piketregeling) ingevuld.

De veiligheidsregio heeft op basis van de bevindingen uit ADR deel 1 een plan van aanpak opgesteld om de aandachtspunten aan te pakken. Op 19 februari 2008 stelt de Inspectie OOV vast dat de benoemde activiteiten uit het plan van aanpak zijn voltooid.

Vervolgens houdt de Inspectie op 12 november 2008 de RADAR-praktijktoets. Het scenario van het gesimuleerde incident betreft een ongeluk met een militair transportvliegtuig (C1-17). Het vliegtuig, geladen met goederen waaronder munitie, vertrekt van Eindhoven Airport met bestemming Afghanistan. Direct na de start blijkt dat het toestel onvoldoende hoogte kan maken en het vraagt toestemming om te landen op vliegbasis Volkel. Boven de gemeente Uden raakt het vliegtuig een gebouw en een hoogspanningsleiding en stort vervolgens neer.

Operationele prestaties

Organisatie

De veiligheidsregio Brabant-Noord heeft de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie beschreven in een bestuurlijk vastgestelde GRIP-regeling. De organisatie – zowel de onderdelen, als de samenstelling daarvan – voldoet nagenoeg aan alle eisen van het besluit. Op twee punten zijn er afwijkingen. Zo is er geen coördinerend onderdeel bij meerdere CoPI's genoemd. Verder is in de samenstelling van het team bevolkingzorg, in de regio is dit het Gemeentelijke Crisismanagementteam, niet voorzien in een functionaris die is belast met het informatiemanagement.

De veiligheidsregio Brabant-Noord heeft op de meldkamer voorzien in een multidisciplinair coördinerende functionaris. Hiernaast is sprake van een teamleider meldkamer brandweer. Deze beide coördinerende functies bestaan tijdens de praktijktoets naast elkaar. De taakverdeling blijkt in de praktijk nog niet uitontwikkeld en verdient nadere aandacht.

De verschillende onderdelen komen tot multidisciplinaire beeldvorming. De gehanteerde werkwijze vormt een goede basis voor het benoemen van prioriteiten en het nemen van besluiten. Dit kan nog worden verbeterd door meer aandacht te schenken aan de vergaderstructuur en -discipline en een betere afstemming van de vergadertijden met de andere onderdelen van de rampenbestrijdingsorganisatie. De praktijktoets toont aan dat de informatievoorziening richting het RBT kan worden verbeterd.

¹⁴⁸ Bij hoor- en wederhoor geeft de regio aan dat zowel de brandweer als de GHOR de beschikking heeft over een oefenregistratiesysteem (AG5) waarin de oefeninspanningen van functionarissen worden geregistreerd.

Alarmering

Tijdens de praktijktoets alarmeert de meldkamer tijdig de benodigde functionarissen. Aan een vliegtuigongeval is in de veiligheidsregio Brabant-Noord automatisch de kwalificatie van GRIP 3 gekoppeld. Vrijwel direct na de eerste meldingen start de meldkamer het scenario GRIP 3 en alarmeert zij de daarbij behorende functionarissen. Ook na het afkondigen van GRIP 4 worden de benodigde functionarissen direct gealarmeerd.

De MK-B en MK-A maken gebruik van de communicator om de functionarissen te alarmeren. Dit gaat zonder problemen. Uit de praktijktoets blijkt dat de MK-P op getrapte wijze, telefonisch via Bureau CCB, alarmeert. De alarmering van politiefunctionarissen vindt daarmee niet direct plaats na afkondiging van een GRIP-niveau.

Opschaling

De rampenbestrijdingsorganisatie wordt tijdens de praktijktoets opgeschaald tot en met het niveau van GRIP 4. De onderdelen die bij dit niveau betrokken zijn, komen alle op. Met uitzondering van het ROT komen de opkomsttijden van de onderdelen overeen met de normen genoemd in het besluit. Niet alle functionarissen komen volgens die normen tijdig op. Zo komen bijvoorbeeld de GHOR-functionarissen in het CoPI en het GBT te laat, en is de GHOR-functionaris in het RBT helemaal niet opgekomen. Ook de politiefunctionarissen in het ROT en het GBT komen te laat op, net als de voorlichtingsfunctionaris in het team bevolkingszorg.

Informatiemanagement

De veiligheidsregio Brabant-Noord heeft de beschikking over geautomatiseerd informatiesysteem ISIS. Tevens zijn, met uitzondering van het team bevolkingszorg, in alle onderdelen informatiemanagers benoemd of is een functionaris aanwezig die is belast met het informatiemanagement. Hiermee zijn de contouren voor goed informatiemanagement aanwezig. Tijdens de praktijktoets maken echter alleen het CoPI en het ROT gebruik van het systeem. De overige onderdelen geven op een meer 'klassieke' wijze invulling aan het informatiemanagement. Zij stellen vergaderverslagen en/of sitraps op. Er wordt daarmee niet op een centrale plek een totaalbeeld van het incident bijgehouden. De bij de verschillende onderdelen bekende informatie wordt op verschillende manieren gedeeld.

Er wordt gebruik gemaakt van traditionele middelen (telefoon en e-mail), maar ook van bijvoorbeeld een chatprogramma en het systeem ISIS. Tijdens de praktijktoets blijkt dat op verschillende momenten onjuiste informatie wordt gebruikt en dat er geen sluitende structuur is waarbij controle en verificatie van informatie voldoende is gewaarborgd.

Aandachtspunten

In mei 2009 heeft de Inspectie OOV de RADAR-rapportage aangeboden aan het bestuur van de veiligheidsregio Brabant-Noord. Deze rapportage bevat de volgende aandachtspunten die rechtstreeks zijn gerelateerd aan het besluit¹⁴⁹.

Organisatie

1. Niet alle onderdelen rampenbestrijdingsorganisatie zijn beschreven in regionale opschalingsregeling (artikel 2.1.1).
2. Samenstelling team bevolkingszorg komt niet overeen met het besluit (artikel 2.1.3).

¹⁴⁹ Bij elk aandachtspunt is steeds verwezen naar de relevante bepaling van het Besluit veiligheidsregio's.

Alarmering

1. Geen beschrijving van criteria voor grootschalig opschalen door meldkamer (artikel 2.2.1).
2. Geen gedeeld meldkamerbeeld (artikel 2.2.5).

Opschaling

1. Niet tijdig opkomen functionarissen (artikel 2.3.1).
2. Continuïteit van de hoofdstructuur is niet beschreven in documenten (artikel 2.3.2).

Informatiemanagement

1. Aan vrijwel alle bepalingen informatiemanagement wordt niet voldaan (artikelen 2.4.1 tot en met 2.4.4).

5. Monitoring**Algemene ontwikkelingen**

De veiligheidsregio Brabant-Noord heeft eind 2009 verschillende projecten gestart om de geconstateerde aandachtspunten aan te pakken. Zo komen de aandachtspunten op het gebied van informatiemanagement in het project 'Operationele informatievoorziening' aan de orde.

Follow-up aandachtspunten*Organisatie*

1. De rol van een coördinerend onderdeel bij de inzet van meerdere CoPI's wordt in de regio door het ROT uitgevoerd. De regio geeft aan op termijn wel formeel aan het besluit te willen voldoen. De bestaande vigerende plannen zullen daarvoor niet worden gewijzigd, maar de afspraak wordt opgenomen in het regionaal crisisplan. De regio wacht hiermee tot de wet en het besluit formeel in werking zijn.

2. Het aandachtspunt dat een functionaris belast met het informatiemanagement in het team bevolkingszorg ontbreekt, zal volgens de regio worden aangepakt in het project 'Operationele informatievoorziening'. Binnen het project is een voorstel uitgewerkt dat voorziet in een informatiemanager in dit onderdeel. Dit voorstel is echter niet vóór 1 januari 2010 geïmplementeerd. De regio heeft de Inspectie OOV niet kunnen aangeven op welke termijn dit zal gebeuren.

Alarmering

1. De meldkamer kan zelfstandig opschalen naar GRIP 1. De regio Brabant-Noord geeft aan dat het niet noodzakelijk en niet wenselijk is criteria te beschrijven voor situaties waar de meldkamer overgaat tot verdere grootschalige alarmering. Zij stelt dat er dan onevenredig grote opleidings- en trainingsinspanningen nodig zijn om meldkamerpersoneel in staat te stellen een adequate afweging tot opschalen te kunnen maken. Deze inspanningen wegen volgens de regio niet op tegen de tijdswinst die wordt geboekt. De regio stelt dat de piketsleutelfunctionarissen binnen twee minuten telefonisch een reactie kunnen geven aan de meldkamer zodat zij met maximaal twee minuten vertraging tot opschaling kunnen besluiten. De regio is daarom niet voornemens om aan dit artikel te voldoen.

2. Het niet kunnen koppelen van incidenten in GMS blijkt tijdens de praktijktoets een belangrijke oorzaak voor het ontbreken van een gedeeld meldkamerbeeld. Immers, informatie wordt daardoor in verschillende in GMS aangemaakte incidenten opgeslagen. De regio geeft aan dat in het huidige GMS informatie over hetzelfde incident niet kan worden gekoppeld wanneer één of meerdere centralisten een incident hebben geopend. Dit is één van de wensen voor een nieuwe versie van GMS. Daarmee zal het probleem rond de koppeling van incidenten in GMS voorlopig blijven bestaan.

De regio geeft aan dat de tekortkoming van GMS wordt ondervangen door de calamiteitencoördinator te belasten met het koppelen van de incidenten. De calamiteitencoördinator heeft vervolgens ook de taak om het meldkamerbeeld op te stellen.

Of deze voorgestelde aanpak ertoe zal leiden dat wel binnen vijf minuten een volledig meldkamerbeeld wordt opgesteld en beschikbaar is voor andere onderdelen, zal in de praktijk moeten blijken.

Opschaling

1. De regio gaat de afwijkende regionale opkomsttijden van functionarissen en onderdelen pas veranderen als de wet en het besluit formeel van kracht zijn. Tot die tijd is de regio wel voornemens om maatregelen te nemen om de opkomsttijden van functionarissen te verbeteren. Zo zal bij de werving van nieuwe functionarissen worden verlangd dat de woonsituatie niet leidt tot overschrijding van de opkomsttijd. Daar waar het gaat om de opkomsttijden van informatiefunctionarissen zal hier in het project 'Operationele informatievoorziening' aandacht voor zijn.

2. De regio is niet voornemens om een document op te stellen waarin de continuïteit van de hoofdstructuur wordt beschreven. Zij stelt dat wanneer de continuïteit van de hoofdstructuur gevaar loopt, er dan naar een passende oplossing wordt gezocht.

Informatiemanagement

De regio pakt alle aandachtspunten op het gebied van informatiemanagement op in het project 'Operationele informatievoorziening'. Hiermee zal het netcentrisch werken, zoals bedoeld in het besluit, worden geïmplementeerd. Met de landelijke projectorganisatie netcentrisch werken zal de regio voorstellen uitwerken om de geconstateerde aandachtspunten op te lossen. De regio zal de producten van de landelijke projectorganisatie overnemen. Op dit moment werkt de regio nog met het systeem ISIS. Op termijn wordt overgestapt naar Cedric.

Op welke termijn het netcentrisch werken daadwerkelijk wordt geïmplementeerd, is eind 2009 nog niet duidelijk. De regio wacht formeel met implementatie totdat de beleidskaders voor 2011 zijn vastgesteld. In de beleidskaders worden namelijk bestuurlijke keuzes gemaakt over de verdeling van de financiële middelen. In ieder geval zijn hiermee de betreffende aandachtspunten niet vóór 1 januari 2010 opgelost. In de tussentijd neemt de regio wel enkele voorbereidende maatregelen op het punt van netcentrisch werken. Zo krijgen de calamiteitencoördinatoren en meldkamerofficiërs een opleiding Cedric/informatiemanagement. Ook wordt een regionaal beheerder Cedric opgeleid. Deze zal primair zijn belast met de implementatie van de Regionale Operationele Procedures binnen het informatiesysteem Cedric.

Daarnaast neemt de regio verschillende andere maatregelen om het informatiemanagement te verbeteren. In dat kader geeft de regio aan dat er verschillende 'informatieofficiëren' zijn opgeleid. Sinds 1 januari 2009 beschikt de regio over een officier van dienst operationele informatievoorziening in het CoPI (een piketdienst die multidisciplinair is ingevuld) en opgeleide informatieofficiëren voor het ROT, het GBT en het RBT.

Daarnaast zijn er twee functioneel beheerders voor Cedric aangewezen en opgeleid. Ook heeft de regio informatiebijeenkomsten georganiseerd over operationele informatievoorziening voor operationeel leidinggevenden en MT-leden van gemeenten.

6. Beschouwing

De veiligheidsregio Brabant-Noord heeft op een aantal punten concrete stappen gezet om de rampenbestrijdingsorganisatie te verbeteren. Op veel punten bevindt de regio zich echter nog vooral in de fases van 'voornemen tot' en 'planvorming'. Zo is de regio van plan om in de loop van 2010 een nieuw regionaal beleidsplan en een actueel risicoprofiel vast te stellen.

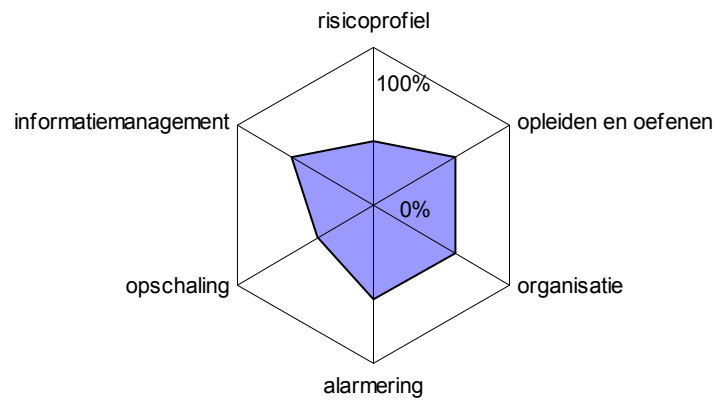
Op het gebied van multidisciplinair opleiden en oefenen heeft de regio in 2009 een nieuw beleidsplan opgesteld. Uitvoering van het plan vindt in de loop van 2010 plaats. Wat betreft de ontwikkelingen op het gebied van het opleiden en oefenen is er de afgelopen jaren beperkt voortgang geboekt. Zo zijn nog steeds zijn niet alle functionarissen bijgeschoold of geoefend en hanteert de regio nog geen kwaliteitszorg- en functionarissenvolgsysteem.

Ook als het gaat om het aanpakken van de aandachtspunten uit het RADAR-traject blijkt dat de regio zich vooral in de fase van planvorming bevindt. De knelpunten die bijvoorbeeld zijn geconstateerd in het proces informatiemanagement worden volgens de regio opgelost met de invoering van het netcentrisch werken. Daadwerkelijke implementatie hiervan is echter uitgesteld totdat er bestuurlijke besluitvorming heeft plaatsgevonden over de inzet van financiële middelen. Besluitvorming zal naar verwachting van de regio in de loop van 2010 plaatsvinden. Daarna kan de regio pas starten met de implementatie. Dit zal dus ver na de gestelde datum van 1 januari 2010 zijn.

De regio pakt een aantal aandachtspunten weloverwogen niet aan. Enerzijds omdat zij wacht totdat de wet en het besluit formeel van kracht zijn. Zo zal de regio de opkomsttijden pas aanpassen als dit wettelijk verplicht is. Anderzijds omdat de regio twijfelt aan nut en noodzaak van diverse bepalingen, zoals het beschrijven van criteria op basis waarvan de meldkamer zelfstandig kan overgaan tot grootschalige alarmering.

Alles bijeengenomen kan worden gesteld dat de veiligheidsregio Brabant-Noord nog de nodige stappen moet zetten om aan alle bepalingen van het besluit te voldoen. Hoewel de voornemens en de plannen er wel zijn, is de vooruitgang in de praktijk beperkt. Het wachten met implementeren totdat de wet en het besluit formeel van kracht zijn, zal betekenen dat de regio achter de feiten aanloopt. De ervaring leert dat het effectief doorvoeren van verbetermaatregelen de nodige tijd in beslag neemt. De Inspectie OOV vindt het van belang dat de regio deze verbetermaatregelen voortvarend uitvoert zodat de gesignaleerde knelpunten die op dit moment nog bestaan op niet al te lange termijn worden opgelost.

Brabant-Noord



Overzicht van de prestaties van de regio op de onderdelen: risicoprofiel, opleiden en oefenen, organisatie, alarmering, opschaling en informatiemanagement.

C.22 Veiligheidsregio Zuidoost-Brabant

1. Inleiding

Op 9 juli 2008 heeft de veiligheidsregio Zuidoost-Brabant een convenant afgesloten met de minister van BZK. Dit convenant bevat naast de vaste afspraken over het voldoen aan de eisen in het Besluit veiligheidsregio's (hierna: het besluit) en de regionalisering van de brandweer, ook afspraken die voortvloeien uit het risicoprofiel van de veiligheidsregio. Het bestuur van de veiligheidsregio heeft besloten tot regionalisering van de brandweer.

2. Risicoprofiel en bovenregionale samenwerking

De veiligheidsregio Zuidoost-Brabant beschikt tijdens de nulmeting in 2008 over een regionaal beheersplan. Tijdens de nulmeting heeft de veiligheidsregio niet aan de Inspectie OOV bekend gemaakt wat de stand van zaken is met betrekking tot het opstellen van een beleidsplan conform de Wet veiligheidsregio's (hierna: de wet). De veiligheidsregio geeft bij de eindmeting in 2009 aan voornemens te zijn een dergelijk beleidsplan op te stellen. Eind 2009 is hiervoor een plan van aanpak opgesteld. Het beleidsplan zal mede worden gebaseerd op het risicoprofiel.

De veiligheidsregio heeft een bestuurlijk vastgesteld risicoprofiel van november 2007. Aan de hand van de landelijke Handreiking Regionaal Risicoprofiel wordt een nieuw risicoprofiel opgesteld. De veiligheidsregio verwacht het nieuwe risicoprofiel in maart 2010 voor vaststelling voor te leggen aan het bestuur van de veiligheidsregio. Buiten de partijen die deelnemen aan de projectorganisatie (zoals de betrokken waterschappen en het Regionaal Militair Commando) hebben de overige betrokken partijen in februari 2010 de mogelijkheid gekregen hun zienswijze op het nieuwe risicoprofiel kenbaar te maken.

In oktober 2009 heeft de veiligheidsregio nieuwe operationele prestaties beschreven voor de GHOR, de brandweer, de gemeenten en de politie. De huidige operationele prestaties zijn geformuleerd met behulp van de systematiek Leidraad Operationele Prestaties. De regio geeft aan de 'Strategie Nationale Veiligheid' (onderdeel capaciteitanalyse) als systematiek te gaan hanteren voor het opnieuw vaststellen van de operationele prestaties.

De veiligheidsregio heeft besloten om overstromingen in het risicoprofiel op te nemen vanwege het risico van hoog binnenwater. De gemeenten in de veiligheidsregio hebben de deeldraaiboeken 'Opvang en Verzorging' en 'Ontruimen en Evacueren' geactualiseerd om te zijn voorbereid op de opvang van evacués. De Inspectie OOV constateert dat de ramptypen pandemie en vitale infrastructuur binnen de regio nog relatief onderbelicht zijn. De veiligheidsregio geeft bij hoor en wederhoor aan dat zij in de tweede helft van 2009 veel aandacht heeft besteed aan deze onderwerpen. Zo zijn operationele multidisciplinaire draaiboeken voor bijvoorbeeld massavaccinatie geactualiseerd en gebruikt. Voor de vitale infrastructuur zijn diverse draaiboeken beschikbaar en zijn de relevante partners in beeld gebracht.

In de veiligheidsregio Zuidoost-Brabant is twee keer per maand overleg vanuit het Veiligheidsbureau, met partners als de brandweer, de GHOR, de politie, de gemeenten en het ministerie van Defensie. Overige partners nemen deel op basis van afroep.

3. Multidisciplinair opleiden en oefenen

De veiligheidsregio Zuidoost-Brabant beschikt zowel bij de nulmeting in 2008 als bij de eindmeting in 2009 over een multidisciplinair opleidings- en oefen(beleids)plan voor de periode van 2004-2007. De regio geeft bij de nulmeting aan dat het nieuwe 'Opleiding en oefenbeleidsplan 2008-2011' wel is opgesteld, maar nog niet is goedgekeurd en vastgesteld door het bestuur. De Inspectie OOV heeft bij de nulmeting als verbeterpunt aangegeven het nieuwe beleidsplan bestuurlijk vast te stellen. Bij de eindmeting blijkt dat bestuurlijke vaststelling niet in een planning is opgenomen. Uit zowel de nul- als de eindmeting blijkt dat niet alle onderwerpen uit het toetsingskader van de Inspectie OOV zijn opgenomen in het beleidsplan.

Niet alle sleutelfunctionarissen van de meldkamer, het CoPI, het ROT en het RBT hebben ten tijde van de nulmeting een voor hun functie relevante basisopleiding gevolgd. De eindmeting toont aan dat nagenoeg alle sleutelfunctionarissen van de meldkamer, het CoPI, het ROT en het RBT een voor hun functie relevante basisopleiding hebben gevolgd of nog voor 1 januari 2010 gaan volgen.

Bij de nulmeting is het onderdeel bijscholing en oefening onvolledig ingevuld. Hierdoor is het voor de Inspectie OOV niet mogelijk een uitspraak te doen over de mate waarin de sleutelfunctionarissen individueel zijn bijgeschoold en geoefend. Uit de eindmeting in 2009 blijkt dat tussen 1 januari 2008 en 1 januari 2010 vrijwel alle sleutelfunctionarissen van het CoPI, het ROT en het RBT eenmaal zijn bijgeschoold. Bijscholing van de sleutelfunctionarissen van de meldkamer is bij de eindmeting niet aan de orde, omdat men in deze periode met de eerste scholing is begonnen. In de periode 2008-2009 zijn alle sleutelfunctionarissen van het CoPI, het ROT en het RBT driemaal geoefend. De helft van de sleutelfunctionarissen van de meldkamer is dan eenmaal geoefend.

De Inspectie OOV constateert tijdens de nulmeting in 2008 dat meerdere malen is geoefend door de meldkamer, het CoPI, het ROT en het RBT. De oefeningen van het CoPI, het ROT en het RBT zijn niet alle volledig geëvalueerd. De evaluaties van de oefeningen zijn schriftelijk vastgelegd. De resultaten zijn niet verwerkt in een kwaliteitszorgsysteem of in een functionarissenvolgsysteem.

Bij de eindmeting heeft de Inspectie OOV geconstateerd dat sinds 1 januari 2008 zes keer is geoefend door het CoPI, zes keer door het ROT en vier keer door het RBT. In deze periode hebben geen oefeningen plaatsgevonden voor de sleutelfunctionarissen van de meldkamer. Alle oefeningen van het CoPI, het ROT en het RBT zijn schriftelijk geëvalueerd. De regio heeft inmiddels een kwaliteitszorgsysteem en een functionarissenvolgsysteem deels in gebruik genomen. De oefeningen zijn volledig opgetekend in een functionarissenvolgsysteem en deels verwerkt in een kwaliteitszorgsysteem.

In de periode 2006-2007 is één grootschalige oefening gehouden en hebben meerdere soortgelijke daadwerkelijke inzetten plaatsgevonden. De grootschalige oefening is schriftelijk geëvalueerd. Dit geldt niet voor alle daadwerkelijke inzetten. Uit de eindmeting blijkt dat sinds 1 januari 2008 één multidisciplinaire oefening is gehouden op het niveau van GRIP 3 en verschillende daadwerkelijke inzetten van dit niveau hebben plaatsgevonden¹⁵⁰.

¹⁵⁰ In het kader van hoor en wederhoor heeft de regio aangegeven sinds 1 januari 2008 geen multidisciplinaire evaluaties van daadwerkelijke GRIP 3-inzetten te hebben uitgevoerd.

4. RADAR

Inleiding

In de periode oktober 2004 tot en met juli 2006 heeft de Inspectie OOV de ADR deel 1 in de veiligheidsregio Zuidoost-Brabant uitgevoerd. Naast documentstudie en interviews behelst dit ook een meldkamer-test. De Inspectie OOV heeft daarbij getoetst of de kritische processen opschaling, leiding en coördinatie en informatiemanagement voldoende zijn voorbereid. Op basis van de uitkomsten van de ADR deel 1 heeft de veiligheidsregio een verbetertraject ingezet dat in juli 2006 is afgerond.

Op 5 februari 2007 is de werking van de multidisciplinaire rampenbestrijdingsorganisatie van de veiligheidsregio Zuidoost-Brabant getoetst met een ADR-simulatie. De Inspectie OOV heeft de rapportage hierover op 21 januari 2008 aangeboden aan het bestuur. Het scenario van het gesimuleerde incident betreft een ongeval in een opslag met chemicaliën.

De bevindingen en conclusies van het ADR deel 2 rapport zijn ten behoeve van deze rapportage vertaald naar de basisvereisten uit het Besluit veiligheidsregio's.

Operationele prestaties

Organisatie

Ten tijde van de simulatie in het kader van de ADR is er nog geen sprake van de komst van de Wet veiligheidsregio's en de bijbehorende bepalingen uit het Besluit veiligheidsregio's. De veiligheidsregio Zuidoost-Brabant heeft op dat moment de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie beschreven in een GRIP-regeling. In deze regeling zijn vrijwel alle onderdelen van de hoofdstructuur opgenomen. Uitzondering hierop zijn de meldkamer, een coördinerend CoPI en een team bevolkingszorg. In de veiligheidsregio Zuidoost-Brabant voert een Actiecentrum Gemeente de taken van het team bevolkingszorg uit.

In grote lijnen voldoet de organisatie aan de eisen zoals die zijn gesteld in het besluit. In de verschillende onderdelen van de rampenbestrijdingsorganisatie is echter nog niet voorzien in een aparte informatiemanager. In het CoPI is sprake van monodisciplinaire beeldvorming, er is geen gestructureerd overleg. Daarnaast kent het Actiecentrum Gemeente niet de samenstelling zoals is voorgeschreven in het besluit. Zo ontbreekt de informatiemanager en een functionaris belast met de leiding van het team. De aansturing vindt op afstand plaats.

Alarmering

De veiligheidsregio Zuidoost-Brabant beschikt over een geïntegreerde meldkamer waarbinnen de meldkamerdisciplines monodisciplinair (samen)werken. Voor de meldkamer zijn geen criteria benoemd op basis waarvan de meldkamer direct grootschalig kan alarmeren. Ook ontbreken werkafspraken op basis waarvan de meldkamer de operationele hoofdstructuur in voorkomende gevallen kan alarmeren. Opschaling kan alleen plaatsvinden door tussenkomst van (minimaal) een officier van dienst.

De meldkamerdisciplines werken in verschillende meldkamersystemen. GRIP-niveaus worden niet tijdig over en weer gecommuniceerd. Daardoor is niet bij alle disciplines eenzelfde GRIP-niveau bekend. De alarmering verloopt tijdens de simulatie ongestructureerd en vindt doorgaans ruim buiten de twee minuten zoals gesteld in het besluit plaats. Het niet tijdig communiceren van het GRIP-niveau speelt hierin ook een rol. Vanwege de verschillende meldkamersystemen is de meldkamer niet in staat om binnen vijf minuten een zo volledig mogelijke beschrijving van het incident te geven.

Daarnaast is tijdens de simulatie geen sprake van eenhoofdige, multidisciplinaire leiding op de meldkamer en wordt de meldkamer door twee functionarissen aangestuurd.

De veiligheidsregio Zuidoost-Brabant heeft ten tijde van de simulatie niet beschreven hoe met overige (112-)meldingen wordt omgegaan. Via het zogenaamde buddysysteem 112 bezit de regio de mogelijkheid om (112-)meldingen bij een andere meldkamer te laten binnenkomen, maar dit is niet in een procedure opgenomen.

Opschaling

De opkomsttijden van sommige onderdelen van de rampenbestrijdingsorganisatie wijken ten tijde van de simulatie af van de normen van het besluit. De Inspectie OOV constateert bijvoorbeeld dat het CoPI en het ROT niet binnen de gestelde normtijden compleet zijn opgekomen. Alle leden van het CoPI komen ruimschoots buiten de opkomsttijd op. De OvD-G en de plotter komen helemaal niet op. Daarnaast blijkt dat in het ROT leidinggevend en betrokkenen bij het informatiemanagement niet conform de normtijden opkomen. Het Actiecentrum Gemeente en het GBT komen wel binnen de gestelde normtijden op.

Informatiemanagement

De regio beschikt tijdens de simulatie niet over de structuur die nodig is voor een effectief informatiemanagement. Zo houdt men niet op een centrale plaats binnen de hoofdstructuur een totaalbeeld bij. De diverse onderdelen van de rampenbestrijdingsorganisatie houden wel een eigen beeld bij, maar dit gebeurt niet binnen alle onderdelen op een effectieve manier. Zo dient het eigen beeld van de meldkamer te bestaan uit een samenvoeging van de inhoud van drie meldkamersystemen. Een dergelijk beeld is tijdens de simulatie niet tot stand gekomen. In het CoPI komt geen gemeenschappelijk eigen beeld tot stand en worden daarnaast geen sitraps verstuurd. Het ROT stelt tijdens de simulatie notulen op en verstuurt deze aan het RBT. Deze notulen voldoen echter niet aan de inhoudelijke eisen van een 'beeld' die het besluit hieraan stelt.

Aandachtspunten

In januari 2008 heeft de Inspectie OOV de rapportage met betrekking tot de ADR deel 2 ter beschikking gesteld aan het bestuur van de veiligheidsregio Zuidoost-Brabant. Deze rapportage bevat bevindingen en conclusies die ten behoeve van de eindrapportage zijn 'vertaald' naar de bepalingen van het besluit¹⁵¹.

Organisatie

1. In de beschrijving van de hoofdstructuur is ten tijde van de simulatie geen coördinerend CoPI opgenomen. De meldkamer is niet gedocumenteerd benoemd als onderdeel van de hoofdstructuur (artikel 2.1.1).
2. In het CoPI is geen informatiemanager aanwezig. Daarnaast is in het CoPI is geen sprake van gestructureerd overleg en het stellen van prioriteiten en het nemen van besluiten worden monodisciplinair gedaan (artikel 2.1.2 lid 1 en lid 2).
3. Ten tijde van de simulatie kent de veiligheidsregio geen team bevolkingszorg zoals bedoeld in de basisvereisten. De taken worden ingevuld door een Actiecentrum Gemeente. In dit actiecentrum ontbreken een informatiemanager en een functionaris belast met de leiding van het team. De adviserende taak richting het ROT is niet door het actiecentrum uitgevoerd (artikel 2.1.3 lid 1 en artikel 2.1.2 lid 3).

¹⁵¹ Bij elk aandachtspunt is steeds verwezen naar de relevante bepaling van het Besluit veiligheidsregio's.

4. In het ROT ontbreekt een aparte informatiemanager. Tijdens de simulatie is geen contact tot stand gekomen tussen het ROT en het GBT (artikel 2.1.4 lid 1 en artikel 2.1.4 lid 3).

Alarmering

1. Voor de meldkamer zijn geen criteria benoemd op basis waarvan de meldkamer direct groot kan alarmeren. Opschaling kan alleen plaatsvinden door tussenkomst van (minimaal) een officier van dienst (artikel 2.2.1).
2. Er is geen sprake van eenhoofdige leiding op de meldkamer (artikel 2.2.1 lid 1).
3. De veiligheidsregio heeft niet beschreven hoe wordt omgegaan met meldingen die geen verband houden met een ramp of crisis (artikel 2.2.2 lid 2).
4. Tijdens de simulatie start de alarmering door de meldkamer veelal niet binnen de gestelde norm van twee minuten (artikel 2.2.3 lid 1).
5. Overige functionarissen zijn onvoldoende gewaarschuwd (artikel 2.2.3 lid 2).
6. De beschikbaarheid van een volledig gestructureerd meldkamerbeeld binnen vijf minuten nadat is voldaan aan de criteria als bedoeld in artikel 2.2.1 (artikel 2.2.4).

Opschaling

1. De opkomsttijden van het CoPI en het ROT (artikel 2.3.1 a en b).

Informatiemanagement

1. Tijdens de simulatie is geen totaalbeeld bijgehouden. Er ontbreekt een onderdeel binnen de hoofdstructuur waarbij het bijhouden van een centraal totaalbeeld is belegd (artikel 2.4.1 lid 1)
2. Tijdens de simulatie is bij de onderdelen meldkamer, CoPI en ROT geen eigen beeld tot stand gekomen (artikel 2.4.2 lid 1 en lid 2).
3. Gegevens dienen binnen tien minuten in het eigen beeld verwerkt te worden. Daarnaast dienen de eigen beelden van de diverse onderdelen beschikbaar te worden gesteld (artikel 2.4.2 lid 3 en lid 4).

5. Monitoring

Algemene ontwikkelingen

De veiligheidsregio Zuidoost-Brabant heeft gekozen voor een gestructureerde aanpak van de convenantafspraken en de daarbij behorende hoofdstructuur conform de wet en het besluit. De planning van de veiligheidsregio is erop gericht per 1 januari 2010 te voldoen aan het besluit.

Follow-up aandachtspunten

Organisatie

1. De huidige GRIP-regeling van de veiligheidsregio Zuidoost-Brabant is vastgesteld op 26 maart 2007. Deze regeling benoemt de gemeenschappelijke meldkamer als onderdeel van de hoofdstructuur. Een coördinerend onderdeel indien sprake is van meerdere CoPI's, is niet opgenomen in deze GRIP-regeling. De regio geeft aan dat in de praktijk het ROT deze coördinerende rol op zich zal nemen.
2. In het kader van het project 'Informatiemanagement' is een werkplan 'Netcentrisch Werken' opgesteld. Overeenkomstig het plan is in januari 2010 een informatiemanager voor het CoPI aangesteld. De aanstelling van een informatiemanager draagt volgens de veiligheidsregio bij aan een betere taakuitvoering door het CoPI.

3. De veiligheidsregio Zuidoost-Brabant kent een Gemeentelijk Actiecentrum in plaats van een team bevolkingszorg. De voorzitter hiervan maakt geen deel uit van het GBT, maar heeft een directe lijn met het ROT. In het actiecentrum wordt echter nog niet voorzien in de functie van informatiemanager. Deze functie wordt in samenwerking met de gemeenten in de veiligheidsregio na 2010 ingevuld.

4. Het werkplan 'Netcentrisch Werken' en het concept 'Blauwdruk Operationele Informatievoorziening' (augustus 2009) beschrijven de implementatie van een informatiemanager in het ROT. Inmiddels zijn binnen de veiligheidsregio Zuidoost-Brabant medewerkers voor deze functie aangetrokken en opgeleid. Op 3 december 2009 is de nieuwe organisatie getoetst en geoefend. In november 2009 hebben daarnaast vier OT-oefeningen plaatsgevonden waarbij het netcentrisch werken is geoefend. De veiligheidsregio Zuidoost-Brabant werkt vanaf maart 2010 volgens het plan 'Netcentrisch Werken'.

Alarmering

1. In de GRIP-regeling van 26 maart 2007 is een Coördinator Melding en Opschaling (CMO) opgenomen. De veiligheidsregio Zuidoost-Brabant heeft aangegeven dat protocollen zijn geformuleerd op basis waarvan de CMO kan opschalen¹⁵². Daarnaast is volgens de regio de CMO continu aanwezig op locatie. De CMO is zestien uur per dag aanwezig boven de sterkte, voor de overige acht uur is de CMO als centralist aanwezig. Wanneer nodig zal deze de rol van CMO op zich nemen. De CMO heeft de bevoegdheid tot opschalen tot en met het niveau van GRIP 2. Hiermee is grootschalige alarmering tot en met GRIP 2 door de meldkamer structureel gegarandeerd.

2. De veiligheidsregio Zuidoost-Brabant kent naast een CMO een Hoofd Melding en Opschaling (HMO). Het HMO heeft niet de leiding op de meldkamer, maar ondersteunt de CMO en heeft ruimere bevoegdheden. De functies worden door alle disciplines ingevuld. De CMO is zestien uur per dag geborgd.

3. De veiligheidsregio Zuidoost-Brabant kent geen regeling voor het afhandelen van meldingen die geen betrekking hebben op de ramp of crisis. De regio geeft in het projectplan 'RADAR' van oktober 2009 aan dat er werkafspraken zijn ten behoeve van de afhandeling van dergelijke meldingen. Deze werkafspraken zijn niet schriftelijk vastgelegd. Het projectplan 'RADAR' bevat een actiepoint om de werkafspraken van de meldkamer op te nemen in een nog op te stellen protocol of procesbeschrijving. Deze moet vervolgens bestuurlijk worden vastgesteld. Volgens de planning van de veiligheidsregio gebeurt dit in 2010.

4. Binnen de regio vindt monitoring plaats van de resultaten van de alarmeringen. Deze resultaten worden centraal bijgehouden en besproken met het meldkamerpersoneel om te komen tot verbetering van het meldkamerproces. De veiligheidsregio geeft op basis van eigen gegevens aan van mening te zijn dat de alarmering binnen de gestelde norm van twee minuten plaatsvindt. Het bewaken van de alarmering en de afstemming tussen de disciplines is een taak van de CMO.

5. Het alarmeren van overige functionarissen is door de veiligheidsregio Zuidoost-Brabant opgenomen in de taakomschrijving van de CMO. De meldkamer is verantwoordelijk voor monitoring van de prestaties.

¹⁵² Dit komt echter niet overeen met het besluit dat aangeeft dat criteria voor grootschalig alarmeren door het bestuur vastgesteld dienen te worden.

6. In de 'Blauwdruk Operationele Informatievoorziening' is beschreven dat het opstellen van een startbeeld op de meldkamer een taak is van de CMO. Dat dit binnen vijf minuten dient te gebeuren, is niet in het plan opgenomen. Daarnaast is in het werkplan 'Netcentrisch Werken' de functie van CMO benoemd als informatiemanager voor de meldkamer.

Opschaling

1. Per januari 2010 is een informatiemanager voor het CoPI aangesteld. Hiermee is de samenstelling van het CoPI conform het besluit geregeld. De regio heeft de opkomsttijd van het CoPI vastgesteld op 45 minuten. In het regionaal beheersplan is voor de officieren van dienst van alle disciplines de norm van de opkomsttijd gesteld op 20 minuten. Met een opkomsttijd van 45 minuten voor de leider CoPI wordt de normtijd voor het CoPI zoals beschreven in het besluit overschreden. De opkomstnorm voor het ROT is 60 minuten. De regio heeft in het projectplan 'RADAR' beschreven dat de opkomsttijden voor het CoPI en het ROT worden aangepast aan het besluit. De regio heeft de normtijd van 30 minuten voor het CoPI en de normtijd van 45 minuten voor het ROT per 4 januari 2010 ingevoerd. Het werkplan 'Netcentrisch Werken' voorziet in de invoering van een sectie informatiemanagement in het ROT per 1 maart 2010.

Informatiemanagement

Het netcentrisch werken is voor de veiligheidsregio een belangrijke stap voor het verbeteren van de informatievoorziening en het informatiemanagement binnen de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Daarbij is het doel om de juiste informatie in de juiste vorm en op het juiste moment voor de juiste personen beschikbaar te hebben. In januari 2009 hebben het algemeen bestuur van de veiligheidsregio en het regionaal college van politie een intentieverklaring getekend met betrekking tot het netcentrisch werken. Als ondersteunend systeem voor netcentrisch werken heeft de regio gekozen voor Cedric. De uitrol van het systeem loopt al enige tijd. De daadwerkelijke implementatie heeft plaatsgevonden in maart 2010. De veiligheidsregio heeft informatiemanagement als belangrijke randvoorwaarde benoemd voor het vormgeven van het proces leiding en coördinatie.

In de eerder genoemde 'Blauwdruk Operationele Informatievoorziening' worden de inrichting en de organisatie van de operationele informatievoorziening beschreven. Dit document besteedt aandacht aan de afbakening en onderlinge aansluiting tussen de eigen beelden van de verschillende onderdelen en het totaalbeeld. Daarnaast worden de inhoud van het totaalbeeld en de bijdragen van de verschillende onderdelen bij het opstellen daarvan benoemd. De functie en taken van de informatiemanagers worden eveneens beschreven.

De regio heeft als ambitie uitgesproken dat het informatiemanagement per 1 maart 2010 voldoet aan het besluit. De plannen met betrekking tot informatiemanagement sluiten aan bij deze ambitie. De regio moet het delen van het totaalbeeld met andere relevante partners bij de rampenbestrijding nog uitwerken. De regio geeft aan dit te willen realiseren door middel van het afsluiten van convenanten.

6. Beschouwing

De veiligheidsregio Zuidoost-Brabant heeft in 2008 een convenant met de minister van BZK afgesloten. Daarmee heeft de regio zich vastgelegd om per 1 januari 2010 te voldoen aan de kwaliteitseisen van het besluit. De regio is op verschillende terreinen bezig met enerzijds planvorming en anderzijds implementatie van maatregelen om dit te kunnen realiseren.

Eind september 2009 is een plan van aanpak opgesteld voor het maken van een nieuw beleidsplan conform de wet. Met behulp van de landelijke handreiking wordt een nieuw risicoprofiel opgesteld. Dit nieuwe profiel wordt naar verwachting in maart 2010 vastgesteld door het bestuur.

Vooruitlopend hierop heeft de regio in oktober 2009 nieuwe operationele prestaties beschreven voor de GHOR, de brandweer, de gemeenten en de politie. De Inspectie OOV heeft waardering voor de stappen die de regio inmiddels heeft gezet, maar constateert dat er voor 1 januari 2010 geen sprake is van een nieuw risicoprofiel en een vastgesteld beleidsplan conform de wet.

Op het gebied van multidisciplinair opleiden en oefenen heeft de veiligheidsregio Zuidoost-Brabant op onderdelen vooruitgang geboekt. Zo hebben nagenoeg alle sleutelfunctionarissen een basisopleiding gevolgd en zijn deze sleutelfunctionarissen - op de functionarissen van de meldkamer na - vrijwel allen bijgeschoold.

Bij de eindmeting heeft de Inspectie OOV, anders dan bij de nulmeting, geconstateerd dat oefeningen zijn geëvalueerd, en dat de gehouden oefeningen alle zijn verwerkt in een functionarissenvolgsysteem. Tevens zijn de oefeningen gedeeltelijk verwerkt in een kwaliteitszorgsysteem. Met betrekking tot de invoering van deze systemen heeft de veiligheidsregio Zuidoost-Brabant goede vooruitgang geboekt.

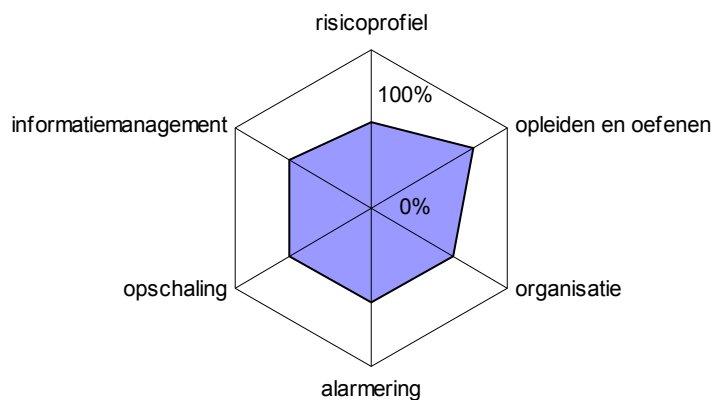
Op enkele punten dient nog wel een verbeteringslag te worden gemaakt. Zo is de bestuurlijke vaststelling van het nieuwe opleiding- en oefen(beleids)plan nog niet opgenomen in een planning. Daarnaast zijn niet alle onderwerpen die in het toetsingskader van de Inspectie OOV zijn vermeld, opgenomen in het beleidsplan. Ook moeten de sleutelfunctionarissen van de meldkamer worden geoefend.

Naar aanleiding van de ADR-simulatie is een aantal aandachtspunten geformuleerd. De veiligheidsregio Zuidoost-Brabant is voortvarend aan de slag gegaan met deze aandachtspunten. Zo zijn diverse plannen opgesteld om de aandachtspunten aan te pakken. Er is bijvoorbeeld een, door het bestuur vastgesteld, werkplan 'Netcentrisch Werken' opgesteld. De operationele teams zijn voornemens om per maart 2010 met informatiemanagers te werken.

De veiligheidsregio Zuidoost-Brabant heeft stappen gezet met het aanstellen van een multidisciplinaire eenhoofdige leidinggevende op de meldkamer met de CMO. De CMO heeft de bevoegdheid om op te schalen tot en met het niveau van GRIP 2. Hiermee is grootschalige alarmering tot en met het niveau van GRIP 2 door de meldkamer gegarandeerd.

De veiligheidsregio Zuidoost-Brabant heeft zich de afgelopen jaren ingespannen om het kwaliteitsniveau van de rampenbestrijding te verbeteren. Het monitoringstraject toont aan dat de veiligheidsregio Zuidoost-Brabant eind 2009 de geconstateerde aandachtspunten nog niet alle even concreet heeft uitgewerkt in actiepunten en/of planvorming. Met de ingezette koers is de veiligheidsregio wel goed op weg om te voldoen aan de bepalingen van het besluit. Het is van belang dat de regio zich hiervoor in 2010 blijft inspannen.

Zuidoost-Brabant



Overzicht van de prestaties van de regio op de onderdelen: risicoprofiel, opleiden en oefenen, organisatie, alarmering, opschaling en informatiemanagement.

C.23 Veiligheidsregio Limburg-Noord

1. Inleiding

In augustus 2008 heeft de veiligheidsregio Limburg-Noord (i.o.) een convenant afgesloten met de minister van BZK. In het convenant is onder meer opgenomen dat de regio vóór 1 januari 2010 beschikt over een gemeenschappelijke meldkamer gebaseerd op de uitgangspunten in de Wet veiligheidsregio's (hierna: de wet). Op 1 januari 2009 is de regio Noord- en Midden-Limburg omgevormd tot de veiligheidsregio Limburg-Noord. De veiligheidsregio Limburg-Noord streeft op termijn naar een volledige regionalisering van de brandweer.

De veiligheidsregio Limburg-Noord werkt grensoverschrijdend samen op het gebied van hulpverlening en rampenbestrijding in de Euregio Rijn-Maas-Noord. Zo omvat het project 'HERMAN' (Hulpverlening in de Euregio Rijn-Maas-Noord), dat in 2006-2008 is uitgevoerd, zes deelprojecten op het gebied van crisisbeheersing en rampenbestrijding, ambulancebijstand en gewondenspreiding, opleiding politie, oefenprogramma's, veiligheidsnet en een euregionale risicokaart. Dit project zal naar verwachting een vervolg krijgen.

2. Risicoprofiel en bovenregionale samenwerking

Bij de nulmeting in 2008 heeft de veiligheidsregio Limburg-Noord een bestuurlijk vastgesteld 'Regionaal Beheersplan Rampenbestrijding 2005-2008' dat mede is gebaseerd op een risicoprofiel. Dit beheersplan is afgestemd met aangrenzende veiligheidsregio's. Naar aanleiding hiervan zijn afspraken gemaakt op het gebied van informatie-uitwisseling en burenhulp, inclusief de Euregio Rijn-Maas-Noord. Deze afspraken zijn echter niet in het plan verwerkt. Het beheersplan is afgestemd met het regionaal politiekorps, maar niet met de waterschappen. Het rampenbestrijdingsplan 'Hoogwater Maas' is samen met de waterschappen opgesteld. Het beheersplan wordt opgevolgd door een beleidsplan. Bij de eindmeting van 2009 beschikt de regio over het concept 'Beleidsplan Veiligheidsregio Limburg-Noord 2011-2014'. Dit plan zal in de loop van 2010 aan het bestuur van de veiligheidsregio worden voorgelegd.

Het risicoprofiel is in 2008 geactualiseerd en vormt de basis voor bovengenoemd (concept) beleidsplan. Het risicoprofiel bevat een risico-inventarisatie alsmede een beschrijving van grensoverschrijdende risico's van buurregio's. Ook komt de inzet bij de bestrijding van overstromingen, vitale infrastructuur en pandemieën in het risicoprofiel aan de orde. De regio zal het risicoprofiel herzien aan de hand van de landelijke Handreiking Regionaal Risicoprofiel.

De veiligheidsregio Limburg-Noord heeft de Leidraad Operationele Prestaties als systematiek gehanteerd om inzicht te krijgen in de beoogde operationele prestaties en deze te beschrijven. Er zijn bovenregionale samenwerkingsafspraken gemaakt met de Duitse buurregio en in de toekomst zal eveneens met België worden afgestemd. Voor de bestrijding van overstromingen, pandemieën en incidenten met betrekking tot de vitale infrastructuur is de benodigde inzet op basis van het risicoprofiel beschreven. In aanvulling op de nulmeting van 2008 beschikt de regio over een voorlopig (multidisciplinair) continuïteitsplan griepvloed. Er wordt in dit kader gewerkt aan afspraken met crisispartners. Daarnaast wordt een evacuatieplan opgesteld voor het geval er sprake is van een overstroming. De regio heeft de intentie uitgesproken om in de eerste helft van 2010 met de crisispartners afspraken te maken over de bescherming van de vitale infrastructuur.

Bij de nulmeting van 2008 is nog geen sprake van jaarlijks overleg tussen de verschillende betrokken partijen. Bij de eindmeting in 2009 blijkt dat er structureel maandelijks overleg plaatsvindt tussen de klassieke partners binnen de veiligheidsregio. Het ministerie van Defensie en de waterschappen worden hierbij incidenteel betrokken.

3. Multidisciplinair opleiden en oefenen

De veiligheidsregio Limburg-Noord beschikt zowel bij de nul- als de eindmeting over het multidisciplinair beleidsplan opleiden en oefenen voor de periode 2008-2011. De werkgroep multidisciplinair opleiden en oefenen - waarin de primaire hulpverleningsdiensten, de gemeenten, het ministerie van Defensie en de gemeenschappelijke meldkamer Limburg-Noord zijn vertegenwoordigd - heeft dit plan opgesteld. Het plan is in februari 2008 bestuurlijk vastgesteld.

De meerjaren-beleidsvisie wordt ieder jaar uitgewerkt in een multidisciplinair opleidings- en oefenjaarplan. Enkele onderwerpen uit het toetsingskader van de Inspectie OOV ontbreken in het beleidsplan.

In het beleidsplan is aandacht voor het internationale aspect. Binnen het project HERMAN is op verschillende manieren samengewerkt in het kader van opleiden en oefenen tussen het naastliggende Bundesland Nordrhein-Westfalen en de multidisciplinaire organisatie van Limburg-Noord. De 'commissie Niederer' heeft in 2008 de (samenwerking bij) rampenbestrijding in het grensgebied van Nederland en België onderzocht¹⁵³. In de beleidsperiode 2008-2011 wordt een en ander op het gebied van multidisciplinair opleiden en oefenen verder uitgewerkt. Het internationaal opleiden op het gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing ontwikkelt zich.

Bij de nulmeting in 2008 hebben alle sleutelfunctionarissen van het CoPI een voor hun functie relevante basisopleiding gevolgd. Dit geldt niet voor alle sleutelfunctionarissen van het ROT en het RBT. Uit de eindmeting blijkt dat het merendeel van de sleutelfunctionarissen van het CoPI, het ROT en het RBT een voor hun functie relevante basisopleiding heeft gevolgd. Voor wat betreft de meldkamerfunctionarissen heeft de regio noch bij de nulmeting noch bij de eindmeting inzicht gegeven op dit punt. Ook op de aspecten bijscholing en oefenervaring heeft de regio de vragenlijst onvolledig ingevuld. Daarom kan de Inspectie OOV hierover geen uitspraak doen.

Bij de nulmeting komt naar voren dat de meldkamer, het CoPI, het ROT en het RBT in 2006 en 2007 meerdere malen hebben geoefend. Daarnaast heeft de regio meerdere grootschalige oefeningen gehouden. Ook in 2008 en 2009 hebben alle onderdelen meerdere malen geoefend. Er is in die periode één grote multidisciplinaire oefening gehouden. Zowel bij de nul- als de eindmeting zijn alle oefeningen schriftelijk geëvalueerd.

De nulmeting in 2008 toont aan dat de regio in 2006 en 2007 meerdere grootschalige daadwerkelijke inzetten heeft gehad. Hierbij valt te denken aan de activiteiten in het kader van de storm van 18 januari 2007. Niet alle daadwerkelijke inzetten zijn geëvalueerd. In 2008-2009 hebben geen grootschalige inzetten meer plaatsgevonden.

¹⁵³ De commissie Niederer, onder voorzitterschap van de burgemeester van Weert, is medio 2007 van start gegaan. Deze commissie neemt initiatieven tot voorstellen ter verbetering van de grensoverschrijdende samenwerking tussen Nederland en België op het gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing.

De Inspectie OOV heeft de regio eind 2008 aanbevolen om uiterlijk medio 2009 een kwaliteitszorgsysteem en een functionarissenvolgensysteem in gebruik te nemen. De regio hanteert eind 2009 echter nog geen multidisciplinair kwaliteitszorgsysteem of functionarissenvolgensysteem. Wel blijkt uit door de regio verstrekte gegevens in het kader van de eindmeting dat de brandweer dergelijke systemen inmiddels in gebruik heeft genomen. De regio geeft aan zich in te spannen om deze systemen op korte termijn multidisciplinair in gebruik te nemen.

4. RADAR

Inleiding

De alarmerings- en opschalingstest in het kader van ADR deel 1 heeft plaatsgevonden op 17 mei 2006 op de gemeenschappelijke meldkamer in Venlo. Het gesimuleerde incident betreft een brand bij de energiecentrale Demkolec in Haalen. De Inspectie OOV heeft naar aanleiding van de test een drietal multidisciplinaire verbeterpunten geformuleerd: een adequate invulling van het informatiemanagement van de meldkamer en de werkwijze gedurende het eerste uur, het mandaat tot opschaling van centralisten verhogen tot GRIP 2 en de afstemming van de opkomsttijden voor de disciplines in het CoPI. Op basis van de bevindingen uit ADR deel 1 heeft de regio medio 2007 een plan van aanpak opgesteld om de verbeterpunten op te pakken¹⁵⁴. Hierna is binnen het RADAR-onderzoek een praktijktoets georganiseerd.

De praktijktoets in de veiligheidsregio Limburg-Noord is gehouden op 2 juli 2008. Het scenario van het gesimuleerde incident betreft een groot ongeval op de A2 in de gemeente Echt-Susteren waarbij een bus, een vrachtwagen en een tankauto met een gevaarlijke stof zijn betrokken. Daarnaast is gelijktijdig met de praktijktoets een alarmerings- en opkomsttest georganiseerd in de gemeenten Bergen, Venlo en Weert.

Operationele prestaties

Organisatie

De veiligheidsregio Limburg-Noord kent bij de uitvoering van de praktijktoets een bestuurlijk vastgestelde GRIP-regeling (2007). Hierin worden op dat moment de onderdelen meldkamer en team bevolkingszorg niet beschreven. Aangezien het team bevolkingszorg zoals bedoeld in het Besluit veiligheidsregio's (hierna: het besluit) ontbreekt en het GAC enkele taken hiervan uitvoert, is tijdens de praktijktoets naar de samenstelling en taakuitvoering van het GAC gekeken.

De regio werkt uitsluitend met één beleidsteam waarvan de samenstelling en opkomstlocatie verschilt bij GRIP 3 en/of GRIP 4. Bij GRIP 3 komt men op in het gemeentehuis van de brongemeente, bij GRIP 4 in het Regionaal CoördinatieCentrum (RCC) in Venlo (inclusief de betrokken burgemeesters).

Tijdens de praktijktoets verloopt het contact tussen het CoPI en het ROT moeizaam. De leider CoPI en de OL hebben moeite elkaar te bereiken waardoor er bijvoorbeeld geen afstemming plaatsvindt over de scheiding tussen het bron- en effectgebied. De contacten tussen het ROT en het BT verlopen monodisciplinair via de secties en via de regionaal commandant van dienst (RCvD).

¹⁵⁴ Plan van Aanpak ADR Noord- en Midden-Limburg (2007)

Alarmering

In de GRIP-regeling van de veiligheidsregio Limburg-Noord staan geen criteria beschreven voor situaties waarin de meldkamer mag alarmeren. Wel zijn volgens de GRIP-regeling verschillende functionarissen op de meldkamer bevoegd om op te schalen tot en met GRIP 2. Het gaat om centralisten, hoofden meldkamer en een multidisciplinair coördinator.

Tijdens de praktijktoets is op de meldkamer sprake van monodisciplinaire alarmering via GMS, P2000 en de communicator. Vrijwel direct na elke GRIP-afkondiging start de alarmering via deze systemen. De MK-P alarmeert getrapt telefonisch piketfunctionarissen. Dit gebeurt tijdens de praktijktoets niet binnen twee minuten na opschaling. In sommige gevallen zijn deze functionarissen meer dan twintig minuten na GRIP-afkondiging gealarmeerd.

Hoewel in de planvorming sprake is van een functionaris die op de meldkamer de centrale multidisciplinaire leiding op zich neemt (OVD-Meldkamer), blijkt deze functie in de praktijk niet continu geborgd. Gedurende de praktijktoets hebben in totaal drie functionarissen¹⁵⁵ multidisciplinair coördinerende taken op zich genomen zonder hierbij een duidelijke rol- en taakverdeling af te spreken. Dit zorgt gedurende de praktijktoets voor onduidelijkheid voor zowel de coördinerende functionarissen onderling als voor de centralisten. Niet alle elementen van de taakomschrijving uit het besluit zijn door deze functionarissen uitgevoerd. Dit heeft gevolgen gehad voor het opstellen en het delen van het meldkamerbeeld.

Opschaling

Tijdens de praktijktoets in de veiligheidsregio Limburg-Noord is de rampenbestrijdingsorganisatie opgeschaald tot en met het niveau van GRIP 4. Hierbij komt het multidisciplinaire karakter dat aan de GRIP-systematiek ten grondslag ligt echter beperkt naar voren. De GRIP-systematiek blijkt nog onvoldoende multidisciplinair geïmplementeerd. Zo kondigt de meldkamer in eerste instantie vroegtijdig monodisciplinair GRIP 2 af. Op een later tijdstip kondigen twee functionarissen in het CoPI ongeveer gelijktijdig GRIP 1 en GRIP 2 af. Na opschaling naar GRIP 4 komt er een beleidsteam bijeen in het RCC in Venlo, in de samenstelling van een RBT.

De veiligheidsregio Limburg-Noord benoemt de opkomsttijden in de planvorming niet per onderdeel, maar per individuele functionaris als lid van een van de verschillende onderdelen. De regio wijkt hiermee af van het besluit. Daarnaast is het opvallend dat de opkomsttijden niet op elkaar zijn afgestemd. Zo variëren de opkomsttijden van de CoPI-leden van vijftien tot meer dan zestig minuten. In het algemeen kan worden gesteld dat de langste opkomsttijd van een functionaris de maximale opkomsttijd is van een onderdeel. Dit resulteert voor alle onderdelen in hoge(re) opkomsttijden die niet conform het besluit zijn. Gedurende de praktijktoets komen het CoPI en het ROT niet binnen de in het besluit gestelde normtijd op. Dit heeft negatieve gevolgen gehad voor het functioneren van de hoofdstructuur als geheel.

Informatiemanagement

De veiligheidsregio Limburg-Noord beschikt over het systeem Veiligheidsnet. Tijdens de praktijktoets is hiervan echter niet door alle onderdelen van de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie structureel gebruik gemaakt.

¹⁵⁵ Een politiecentralist die een opleiding tot CaCo heeft gevolgd, een centralist MK-A en een hoofd MK-A. Het hoofd MK-A had volgens de planvorming deze taak op zich moeten nemen. De CaCo heeft zich beziggehouden met het vormen van een beeld en het verkrijgen van informatie bij meldkamer, CoPI en ROT. De MK-A functionarissen hebben zich bezig gehouden met het delen en verkrijgen van informatie met de twee andere disciplines op de meldkamer.

Er ontbreekt een eenduidige multidisciplinaire informatiestructuur. De verschillende onderdelen van de hoofdstructuur houden op verschillende manieren (eigen aantekeningen, sitraps, verslagen, tekeningen) en op verschillende informatiedragers een eigen beeld bij. Er is geen sprake van een centraal totaalbeeld. In tegenstelling tot wat op het moment van de praktijktoets in de planvorming van de regio beschreven staat, komt niet in elk onderdeel een informatiemanager op. Het vastleggen en delen van informatie gebeurt alleen in het ROT actief en consequent door de aanwezige informatiemanager.

Aandachtspunten

In november 2008 heeft de Inspectie OOV de RADAR-rapportage aangeboden aan het bestuur van de veiligheidsregio Limburg-Noord. Deze rapportage bevat onderstaande aandachtspunten die rechtstreeks zijn gerelateerd aan de kwaliteitseisen van het besluit¹⁵⁶.

Organisatie

1. De meldkamer en het team bevolkingszorg zijn niet opgenomen in een regionale opschalingsregeling (artikel 2.1.1).
2. De samenstelling van de onderdelen van de hoofdstructuur: afwezigheid van een informatiemanager in het CoPI (artikel 2.1.2 lid 1), afwezigheid van de functionarissen belast met de coördinatie van de voorlichting en het informatiemanagement in het GAC¹⁵⁷ (artikel 2.1.3 lid) en afwezigheid van een sectie bevolkingszorg in het ROT (artikel 2.1.4 lid 1).

Alarmering

1. De borging van de eenhoofdige leiding op de meldkamer (artikel 2.2.2 lid 1).
2. De criteria voor grootschalige alarmering door (leidinggevend) op de meldkamer zijn niet vastgesteld (artikel 2.2.1).
3. De beschikbaarheid van een document waarin staat beschreven op welke wijze meldingen die geen verband houden met een ramp of crisis worden afgehandeld (artikel 2.2.2 lid 2).
4. De tijd tussen de ophoging van het opschalingsniveau en de start van de alarmering door de meldkamer (binnen twee minuten) en het informeren van de burgemeester (artikel 2.2.3 lid 1)
5. Het alarmeren van overige benodigde functionarissen (artikel 2.2.3 lid 2).
6. De beschikbaarheid van een meldkamerbeeld (artikel 2.2.5).

Opschaling

1. De opkomsttijden in de planvorming voor individuele functionarissen binnen de verschillende onderdelen zijn in veel gevallen te ruim. Daarnaast zijn voor de GAC-leden geen opkomsttijden vastgesteld (artikel 2.3.1).
2. De beschikbaarheid van een document waarin de continuïteit van de hoofdstructuur is geregeld (artikel 2.3.2).

Informatiemanagement

1. Er is geen onderdeel waarbij het bijhouden van een centraal totaalbeeld is belegd (artikel 2.4.1 lid 1).
2. Het informatiemanagement ten tijde van de praktijktoets vormt een knelpunt (artikel 2.4.2).

¹⁵⁶ Bij elk aandachtspunt is steeds verwezen naar de relevante bepaling van het Besluit veiligheidsregio's.

¹⁵⁷ Bij het ontbreken van een team bevolkingszorg zoals bedoeld in het besluit is gekeken naar het GAC.

5. Monitoring

Algemene ontwikkelingen

De veiligheidsregio Limburg-Noord werkt eind 2009 aan een nieuwe GRIP-regeling (versie september 2009). Deze procedure treedt is per 1 januari 2010 in werking getreden. Tevens werkt de regio aan een vernieuwde versie van het multidisciplinair functieboek uit 2008. In december 2009 heeft het bestuur van de veiligheidsregio de nieuwe GRIP-regeling en het multidisciplinair functieboek vastgesteld. Deze twee documenten maken onderdeel uit van het model rampenplan.

Daarnaast wordt in de veiligheidsregio Limburg-Noord het informatiemanagement geherstructureerd. Binnen het project 'Operationele Informatievoorziening' is de multidisciplinaire operationele informatiebehoefte geanalyseerd en dit heeft een vierjarig werkplan opgeleverd. Het project 'Uitbreiden Netcentrisch werken en verbeteren Operationele Informatievoorziening' (UNOI) heeft tot doel *'het verbeteren en versterken van de informatiepositie van de operationele organisatie ten aanzien van de organisatie, het proces van informatieverwerking en technische hulpmiddelen zoals informatiesystemen en infrastructuur'*.

Follow-up aandachtspunten

Organisatie

1. De notitie 'Aanpassing GRIP en Multidisciplinair Functieboek' (november 2009) bevat een herziening van de GRIP-regeling en wijzigingen van het multidisciplinair functieboek. In de concept GRIP-regeling wordt zowel de meldkamer als de gemeente genoemd. De term team bevolkingszorg is echter niet opgenomen.

2. De functie van informatiemanager (coördinator informatie) in het CoPI is beschreven in het multidisciplinair functieboek. De invoering van deze functie, ook in het GAC, is onderdeel van het project 'UNOI'. De opkomsttijden voor informatiemanagers worden binnen dit project aangepast aan het besluit. De regio heeft niet aangegeven wanneer de functie en opkomsttijden worden ingevoerd respectievelijk aangepast.

De veiligheidsregio Limburg-Noord geeft aan dat de sectie Voorlichting in het ROT het proces Voorlichting coördineert. Derhalve komt geen voorlichtingsfunctionaris op in het GAC. Hiermee komt de samenstelling van het GAC niet overeen met het besluit. Tijdens de praktijktoets is in het ROT geen sectie bevolkingszorg opgekomen. De stafsectie gemeenten is in de planvorming van de regio wel onderdeel van het ROT.

Alarmering

1. Het bestuur van de regio heeft in januari 2009 het 'Kaderplan voor een gemeenschappelijke meldkamer' vastgesteld. Het doel van dit plan is dat op 1 januari 2010 de meldkamer bij rampen en crisis als één geheel functioneert onder eenhoofdige leiding. Daarnaast beschikt de regio over een 'Masterplan Meldkamer'.

De functie van multidisciplinair leidinggevende op de meldkamer is beschreven in het nieuwe multidisciplinair functieboek. De beschrijving van de taken en bevoegdheden komt overeen met de in het besluit gestelde eisen. Voor deze functie geldt een opkomsttijd van 30 minuten. In het eerste half uur voert een centralist van de politie de functie in. Eind 2009 is de invulling van de functie nog in ontwikkeling.

2. De veiligheidsregio beschikt eind 2009 over criteria voor direct groot alarmeren door de meldkamer. Deze criteria zijn vastgesteld door het bestuur van de regio.

3. De regio beschikt eind 2009 niet over een document waarin staat omschreven op welke wijze meldingen die geen verband houden met een ramp of crisis worden afgehandeld. De regio geeft aan dat afspraken hieromtrent nog moeten worden gemaakt.

4/5. Voor de uitvoering van de alarmering is in het besluit gesteld dat binnen twee minuten na opschaling moet worden gestart met alarmeren. Tegelijkertijd met of aansluitend aan de alarmering dienen overige benodigde functionarissen te worden gealarmeerd. Tijdens de praktijktoets alarmeert de meldkamer niet consequent binnen twee minuten na afkondiging van een GRIP-niveau.

De procedures omtrent tijdige alarmering krijgen aandacht in het 'Kaderplan voor een gemeenschappelijke meldkamer'. Dit punt is volgens de regio nader uitgewerkt in het 'Masterplan Meldkamer'.

De burgemeester dient binnen twee minuten na opschaling te worden geïnformeerd. De notitie 'Aanpassing GRIP en Multidisciplinair Functieboek' (november 2009) vermeldt in dit verband: '*Dit is alleen haalbaar wanneer de burgemeester en de coördinerend bestuurder automatisch gealarmeerd worden bij een GRIP-opschaling, waarbij een standaard tekstbericht wordt verzonden*'. De regio vindt dat dit dan gebeurt in een fase waarin nog weinig informatie beschikbaar is waardoor de meerwaarde van een dergelijke snelle alarmering beperkt is. De regio stelt in de notitie dan ook voor om op dit punt af te wijken van de landelijke kaders. De leider CoPI dan wel de operationeel leider blijft hiermee verantwoordelijk voor het informeren van de burgemeester. Op het moment van contact wordt een beeld van de situatie gegeven. Hiermee wijkt de regio af van het besluit.

6. De regio geeft aan dat het schriftelijk beschikbaar stellen van een meldkamerbeeld is opgenomen in het project 'UNOI'. Het opstellen van het beeld en de normtijd van vijf minuten is hierin echter niet opgenomen.

Opschaling

1. In de nieuwe GRIP-regeling staat geen opkomsttijd voor het CoPI opgenomen. Voor het ROT is de opkomsttijd op 60 minuten gesteld. Uit het multidisciplinair functieboek blijkt dat de opkomsttijden voor het CoPI en het ROT worden aangepast aan het besluit. Dit geldt ook voor het beleidsteam. Voor alle functies in de kernbezetting is de opkomsttijd benoemd. De regio heeft zichzelf de norm gesteld om in 80% van de inzetten de opkomsttijden te halen.

Eind 2009 vindt in de veiligheidsregio Limburg-Noord een onderzoek plaats naar de wijze waarop door regionale samenwerking de opkomsttijden van de leden van de gemeentelijke actiecentra conform het besluit kunnen worden geborgd. Dit blijkt uit de bestuurlijke rapportage 2009 van de provincie Limburg.

2. De regio geeft aan dat de continuïteit van de hoofdstructuur eind 2009 nog niet is geregeld. Wel is dit onderwerp volgens de regio meegenomen in de voorbereiding op de pandemieoefening in het najaar van 2009.

Informatiemanagement

1. Volgens de regio is de sectie informatiemanagement van het ROT verantwoordelijk voor het opstellen en bijhouden van een totaalbeeld. Dit is eind 2009 niet in de planvorming vastgelegd.

2. De veiligheidsregio Limburg-Noord werkt geautomatiseerd door middel van Veiligheidsnet. Er is eind 2009 echter nog geen sprake van invoering van de netcentrische werkwijze binnen de veiligheidsregio waardoor er geen totaalbeeld aan de verschillende onderdelen van de veiligheidsregio ter beschikking kan worden gesteld.

6. Beschouwing

Voor wat betreft risicoprofiel en bovenregionale samenwerking heeft de veiligheidsregio Limburg-Noord aandacht voor afstemming met betrokken partijen, onder andere bij het opstellen van het beleidsplan, het bepalen van de operationele prestaties en het voeren van maandelijks overleg. Daarnaast heeft de regio bovenregionale samenwerkingsafspraken gemaakt met Duitsland. De veiligheidsregio Limburg-Noord heeft in het algemeen veel aandacht voor internationale samenwerking. De Inspectie OOV vindt dit positief.

Limburg-Noord heeft de Handreiking Regionaal Risicoprofiel afgewacht alvorens een nieuw risicoprofiel op te stellen. De regio beschikt eind 2009 nog niet over een nieuw risicoprofiel conform de wet.

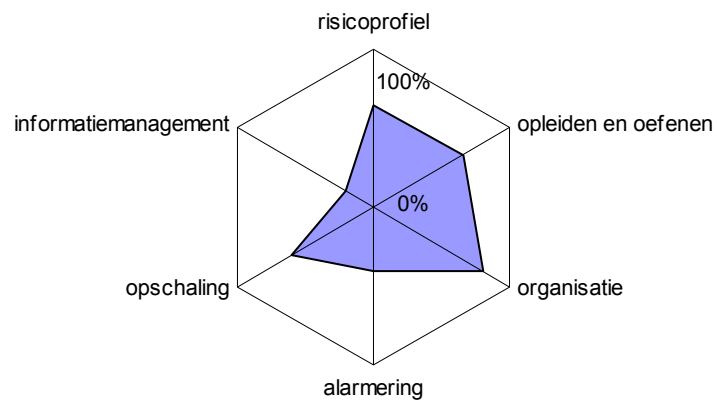
Op het punt van multidisciplinair opleiden en oefenen heeft de veiligheidsregio Limburg-Noord op onderdelen vooruitgang geboekt, bijvoorbeeld op het terrein van de basisopleidingen. Bij de eindmeting in 2009 heeft het merendeel van sleutelfunctionarissen van het CoPI, het ROT en het RBT een relevante basisopleiding gevolgd. Bij de nulmeting van 2008 gold dit voor minder functionarissen van deze onderdelen. Wel vraagt de Inspectie OOV in dat kader aandacht voor de meldkamerfunctionarissen en daarnaast ook voor de aspecten bijscholing en oefening. Zij betreurt het dat de regio op deze punten onvoldoende inzicht heeft gegeven in de stand van zaken. Ook op het terrein van multidisciplinair opleiden en, in het bijzonder, oefenen heeft de regio oog voor grensoverschrijdende aspecten.

De regio oefent regelmatig, zowel grootschalig als per onderdeel, en evalueert de resultaten van die oefeningen. In 2009 heeft de brandweer een kwaliteitszorgsysteem en functionarissenvolgssysteem in gebruik genomen. De regio bekijkt de mogelijkheid om deze systemen multidisciplinair in te voeren.

De praktijktoets toont aan dat de veiligheidsregio Limburg-Noord enkele verbeterpunten die uit de alarmeringstest naar voren kwamen, heeft opgepakt. Hierbij valt te denken aan de bevoegdheid tot opschaling op de meldkamer. Daarnaast heeft de regio aandacht gehad voor het gebrek aan multidisciplinaire afstemming dat de Inspectie OOV tijdens de praktijktoets heeft geconstateerd. In de nieuwe GRIP-regeling zijn de opkomsttijden grotendeels afgestemd op het besluit. Het nieuwe multidisciplinair functieboek beschrijft de functie van multidisciplinair coördinator op de meldkamer. Daarnaast werkt de veiligheidsregio Limburg-Noord eind 2009 aan het vormgeven van een nieuwe meldkamer volgens afspraken in het convenant en een verdere uitwerking van het informatiemanagement. De geplande aanwezigheid van informatiemanagers in de verschillende onderdelen zal een belangrijke bijdrage leveren aan de kwaliteit van het informatiemanagement.

De veiligheidsregio Limburg-Noord heeft veel punten opgepakt in verschillende projecten ofwel reeds in planvorming uitgewerkt. De regio laat hiermee zien de intentie te hebben om te voldoen aan de eisen van het besluit. De uitwerking van veel maatregelen zal echter veelal in 2010 plaatsvinden. De Inspectie OOV acht het van belang dat de regio voortvarend aan de slag gaat met de uitvoering van de geplande activiteiten teneinde zo spoedig mogelijk te voldoen aan de bepalingen van het besluit.

Limburg-Noord



Overzicht van de prestaties van de regio op de onderdelen: risicoprofiel, opleiden en oefenen, organisatie, alarmering, opschaling en informatiemanagement.

C.24 Veiligheidsregio Zuid-Limburg

1. Inleiding

De veiligheidsregio Zuid-Limburg heeft op 18 december 2007 een convenant afgesloten met de minister van BZK. Naast de vaste onderdelen over de regionalisering van de brandweer en het voldoen aan de eisen van het Besluit veiligheidsregio's (hierna: het besluit), bevat dit convenant onder meer bepalingen over een door de veiligheidsregio vast te stellen risicoprofiel voor de regio. Op basis van het risicoprofiel moet de regio de operationele prestaties definiëren, beschrijven welke inzet zij zelf kan leveren en welke inzet nodig is van andere partijen, zoals andere veiligheidsregio's en de Euregio Maas-Rijn. De regio maakt aan de hand daarvan afspraken met mogelijke crisispartners. Ook de vaststelling en de uitvoering van een eenduidig mono- en multidisciplinair opleidings- en oefen(beleids)plan komen in het convenant aan de orde. Verder staat in het convenant dat de voorbereiding op en daadwerkelijke coördinatie bij rampen en crises vóór 2011 zal plaatsvinden in het gemeenschappelijke Meld- en CoördinatieCentrum. De afzonderlijke brandweerkorpsen in de regio zijn per 1 januari 2009 geregionaliseerd.

2. Risicoprofiel en bovenregionale samenwerking

De veiligheidsregio Zuid-Limburg beschikt over het bestuurlijk vastgestelde 'Regionaal Beheersplan Rampenbestrijding Zuid-Limburg 2005-2008', dat is gebaseerd op een risicoprofiel. Het beheersplan gaat uit van de risico's in de regio en beschrijft wat de regio doet om de kans op en de gevolgen van rampen te beperken. Daarnaast wordt beschreven wat er van de hulpdiensten en gemeenten wordt verwacht in geval van een ramp (operationele prestaties). Op 18 september 2008 heeft het bestuur van de veiligheidsregio besloten om de looptijd van het vigerende plan te verlengen en pas na inwerkingtreding van de wet een nieuw beleidsplan op te stellen.

De veiligheidsregio Zuid-Limburg beschikt ten tijde van de nulmeting in 2008 over een bestuurlijk vastgesteld risicoprofiel. Het risicoprofiel bevat volgens de regio een risico-inventarisatie op basis van de Leidraad Maatramp, inclusief een overzicht van de risicovolle situaties binnen de veiligheidsregio en van de soorten branden, zware ongevallen, rampen of crises die zich in de regio kunnen voordoen. Daarnaast bevat het risicoprofiel een risicoanalyse en zijn daarin de grensoverschrijdende risico's van buurregio's en/of buurlanden beschreven. Het risicoprofiel is afgestemd met verschillende partijen en (beleidsplannen van) de aangrenzende regio's. De veiligheidsregio is in september 2009 gestart met een project om te komen tot een nieuw en actueel risicoprofiel. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van de Handreiking Regionaal Risicoprofiel waarbij ook aandacht is voor grensoverschrijdende risico's. Bij de totstandkoming zal aan de eisen van de Wet veiligheidsregio's (hierna: de wet) worden voldaan. Zo zal het profiel worden vastgesteld na overleg met onder meer de gemeenteraden.

Voor het vaststellen van de operationele prestaties heeft de regio de Leidraad Maatramp en de Leidraad Operationele Prestaties als systematiek gehanteerd. De regio heeft meegedeeld dat zij met verschillende partners bovenregionale afspraken heeft gemaakt. Omdat de regio heeft aangegeven het nieuwe risicoprofiel volgens de landelijke handreiking te ontwikkelen, gaat de Inspectie OOV ervan uit dat de regio daarbij ook de operationele prestaties opnieuw zal vaststellen.

In verschillende regionale plannen en draaiboeken is aandacht voor de onderwerpen vitale infrastructuur, overstromingen en griepvloed. Sinds de nulmeting is voor wat betreft pandemieën een geactualiseerde beschrijving van de (benodigde) prestaties gemaakt.

Op het gebied van overstromingen geeft de regio aan dat men de door TMO ontwikkelde scenario's gaat verwerken in het risicoprofiel. Ook zal een evacuatieplan worden opgesteld.

Er vindt regelmatig overleg plaats tussen gemeenten, brandweer, GHOR, politie, ministerie van Defensie, provincie, Openbaar Ministerie en (ad hoc) overige partners over de risico's in de veiligheidsregio.

3. Multidisciplinair opleiden en oefenen

De veiligheidsregio Zuid-Limburg heeft ten tijde van de nulmeting in 2008 een multidisciplinair opleiding- en oefenbeleidsplan voor de periode 2005-2008. Uitgangspunt voor het opleiden en oefenen binnen de regio is dat dit is gerelateerd aan de regio-specifieke rampsoorten en objecten. Eveneens dient opleiden en oefenen te zijn gericht op de GRIP-systematiek. Bij de eindmeting in 2009 geeft de regio aan dat zij werkt aan een nieuw vierjarig multidisciplinaire opleiding- en oefenbeleidsplan. Daarin zal zij de onderwerpen opnemen waarvan de Inspectie OOV heeft vastgesteld dat die in het huidige plan nog ontbreken. Het nieuwe meerjarenbeleidplan 2010-2013 multidisciplinair opleiden, trainen en oefenen van de veiligheidsregio Zuid-Limburg is in september 2009 vastgesteld.

Uit de eindmeting blijkt dat nagenoeg alle sleutelfunctionarissen van het RBT, het ROT, het CoPI en de meldkamer een voor hun functie relevante basisopleiding hebben gevolgd. In 2008-2009 zijn alle sleutelfunctionarissen van het RBT, het CoPI en de meldkamer en een derde van de sleutelfunctionarissen van het ROT een of tweemaal bijgeschoold. Alle sleutelfunctionarissen van de vier genoemde onderdelen hebben in deze periode ten minste eenmaal geoefend.

Bij de nulmeting van 2008 constateert de Inspectie OOV dat de verschillende onderdelen, met uitzondering van het RBT, in 2006 en 2007 meerdere malen hebben geoefend. Binnen de regio heeft in deze periode één grootschalige oefening plaatsgevonden. Sinds 1 januari 2008 is drie keer geoefend door het RBT, drie keer door het ROT, vier keer door het CoPI en één keer door de meldkamer. Daarnaast heeft de regio in deze periode drie grote multidisciplinaire oefeningen gehouden¹⁵⁸. Alle oefeningen zijn schriftelijk geëvalueerd. Oefenervaringen, behalve die van de meldkamer, worden opgetekend in een functionarissenvolgsysteem. Naast monodisciplinaire volgsystemen van de drie disciplines is in 2008 een multidisciplinair prototype ontwikkeld en in gebruik genomen. De oefeningen zijn niet verwerkt in een kwaliteitszorgsysteem.

Eind 2008 heeft de Inspectie OOV de regio aanbevolen uiterlijk medio 2009 een volledig kwaliteitszorgsysteem in gebruik te nemen. Eind 2009 beschikt de regio nog niet over een dergelijk systeem. De regio heeft de Inspectie laten weten eerst een functionarissenvolgsysteem te implementeren. In 2010 zal een kwaliteitszorgsysteem worden geïmplementeerd.

4. RADAR

Inleiding

Op 1 maart 2004 heeft de Inspectie OOV in het kader van ADR deel 1 een alarmerings- en opschalingstest gehouden op de meldkamer in Maastricht. Bij deze test is aan de hand van een praktijkscenario op beperkte wijze de uitvoering van de opschaling getoetst.

¹⁵⁸ Eind oktober 2009 heeft in Stein een grootschalige daadwerkelijke inzet plaatsgevonden in verband met een grote brand in een winkelcentrum.

Het scenario van het gesimuleerde incident betreft een kettingbotsing op de A2 richting Maastricht waarbij ondermeer een tankauto met gevaarlijke stof is betrokken. Een belangrijke constatering uit deze test is dat het op dat moment ontbreekt aan multidisciplinair denken.

Naar aanleiding van deze test heeft de Inspectie OOV de volgende aandachtspunten voor de regio benoemd: het vormgeven van een multidisciplinair coördinatiepunt melding en opschaling, het garanderen van een multidisciplinaire coördinatiefunctie op de meldkamer, een uniforme opschalingswijze op basis van onderlinge afstemming en fasering op basis van GRIP, en het invullen van het informatiemanagement. De regio heeft naar aanleiding van ADR deel 1 een verbetertraject ingezet waarin deze punten zijn opgepakt.

Op 16 februari 2009 is de praktijktoets uitgevoerd in de veiligheidsregio Zuid-Limburg. Het scenario van dit gesimuleerde incident betreft een explosie in een groot sportcentrum in de gemeente Sittard-Geleen. In het sportcentrum bevinden zich tijdens de explosie tussen de 350 en 400 personen. Bij de explosie komt ammoniak vrij en er ontstaat paniek. Door het gedrang en door het inademen van ammoniak raken enkele personen gewond. De gemeente Schinnen is tijdens de praktijktoets betrokken als effectgemeente. Tegelijkertijd met de praktijktoets is in de gemeenten Heerlen, Maastricht en Valkenburg een alarmerings- en opkomsttest gehouden.

Operationele prestaties

Organisatie

De GRIP-regeling van de veiligheidsregio Zuid-Limburg is ten tijde van de praktijktoets niet vastgesteld in een multidisciplinair document. Het 'Regionaal Model Gemeentelijk Rampenplan' (2002) bevat een beschrijving van de rampenbestrijdingsorganisatie en de GRIP-niveaus. Een coördinerend CoPI ontbreekt in de planvorming van de regio.

Tijdens de praktijktoets blijkt de veiligheidsregio in staat om de samenstelling van de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie op grond van de eigen planvorming en de vereisten uit het besluit in te richten. Alle benodigde onderdelen van de hoofdstructuur voor het scenario van de praktijktoets en gezien het verloop van de opschaling komen op: naast de meldkamer zijn dat een CoPI, een ROT, een GMT en een RBT¹⁵⁹.

Gedurende de praktijktoets zijn er op de meldkamer twee leidinggevendenden aanwezig, een regionaal officier van dienst (ROvD) en een informatiecoördinator (IC). De ROvD geeft leiding aan de centralisten van de drie disciplines. Hij bewaakt het opschalingsniveau, stelt prioriteiten en neemt besluiten. De IC verzorgt het proces informatiemanagement: halen, verwerken en delen van informatie. De meldkamer wordt tijdens de praktijktoets door één functionaris aangestuurd, te weten de ROvD, ondersteund door de IC. Zowel het CoPI als het ROT wordt aangestuurd door een multidisciplinair leider die handelt in het belang van alle disciplines. De gemeentesecretaris treedt op als voorzitter van het GMT. De coördinerend burgemeester zit het RBT voor.

Alarmering

De regio heeft geen criteria beschreven voor de situaties waarin de meldkamer tot grootschalige alarmering kan overgaan. Tijdens de praktijktoets gebruikt de gecolokeerde meldkamer van de veiligheidsregio Zuid-Limburg voor de alarmering van de sleutelfunctionarissen van de verschillende onderdelen van de hoofdstructuur de systemen GMS en P2000/C2000. De MK-A gebruikt het systeem Flex Alert. Daarnaast wordt (handmatig) telefonisch gealarmeerd.

¹⁵⁹ Het Gemeentelijk Management Team (GMT) voert enkele taken uit van een team bevolkingszorg zoals bedoeld in het besluit.

Ondanks het feit dat de centralisten van de verschillende disciplines op de hoogte zijn van het actuele GRIP-niveau verstrikt er relatief veel tijd tussen de opschaling en de daadwerkelijke alarmering. Alarmering van de betrokken functionarissen geschiedt doorgaans niet binnen twee minuten, er gaan veertien minuten na de afkondiging van GRIP 2 en acht minuten na opschaling naar GRIP 4 voorbij.

Opschaling

De meldkamer is bevoegd om in voorgeschreven gevallen zelfstandig op te schalen naar GRIP 1 en GRIP 2. Indien een rampenbestrijdingsplan dit voorschrijft of daartoe opdracht wordt gegeven door de officieren van dienst kan de meldkamer GRIP 3 of GRIP 4 afkondigen. Tijdens de praktijktoets is door de informatiecoördinator op de meldkamer opgeschaald naar GRIP 2 en door de operationeel leider (OL) naar GRIP 4.

De relatief lange tijd tussen opschaling en alarmering heeft gevolgen gehad voor de opkomsttijd van diverse functionarissen in het CoPI en het ROT. De meerderheid van de opgekomen functionarissen voor deze onderdelen van de hoofdstructuur is niet binnen de gestelde normtijd aanwezig¹⁶⁰. Dit geldt ook voor de leider CoPI. De leden van het GMT en het RBT, met uitzondering van de hoofdofficier van justitie (HOvJ), komen wel binnen de normtijd op. Aangezien er tijdens de praktijktoets direct van GRIP 2 naar GRIP 4 is opgeschaald, is er geen GBT gevormd.

De communicatie over het actuele GRIP-niveau is, zowel binnen als tussen de verschillende onderdelen, niet vlekkeloos verlopen. De burgemeesters in het RBT zijn niet op de hoogte gesteld van GRIP 2, het CoPI en het ROT zijn door de meldkamer niet op de hoogte gesteld van de opschaling naar GRIP 4, en tijdens het motorkapoverleg is besloten op te schalen naar GRIP 3 (terwijl er dan al sprake is van GRIP 4). Een strakker communicatieregime tussen de meldkamer en de overige onderdelen van de hoofdstructuur, waarbij consequent na opschaling alle onderdelen direct op de hoogte worden gesteld van het actuele GRIP-niveau, zou een oplossing zijn.

Informatiemanagement

In de veiligheidsregio Zuid-Limburg wordt met behulp van het geautomatiseerde informatiesysteem Veiligheidsnet informatie bijgehouden en gedeeld tussen de verschillende onderdelen van de hoofdstructuur. Tijdens de praktijktoets verzorgt de meldkamer volgens de voorgeschreven procedure in eerste instantie de invulling van Veiligheidsnet. Dit wordt vervolgens geraadpleegd en aangevuld door de andere onderdelen. Alle onderdelen houden (geadresseerde) sitraps bij en stellen deze beschikbaar via Veiligheidsnet. Daarnaast is er telefonisch contact tussen functionarissen uit de verschillende teams. Hierdoor heeft men gedurende de praktijktoets de beschikking over een vrij duidelijk centraal totaalbeeld dat is opgebouwd uit een verzameling van voor iedereen toegankelijke eigen beelden. Dit beeld is gelijktijdig beschikbaar bij de verschillende onderdelen van de hoofdstructuur. Een centraal bijgehouden totaalbeeld is niet beschikbaar. Het bijhouden van een apart totaalbeeld waarin onvolkomenheden uit de eigen beelden van de verschillende onderdelen kunnen worden bijgesteld en/of aangevuld, verdient extra aandacht.

Aandachtspunten

Op 29 juni 2009 heeft de Inspectie OOV het bestuur van de veiligheidsregio Zuid-Limburg de rapportage over de praktijktoets en de alarmerings- en opkomsttest aangeboden. Deze rapportage bevat de volgende aandachtspunten die rechtstreeks gerelateerd zijn aan de vereisten uit het besluit¹⁶¹.

¹⁶⁰ Tijdens de praktijktoets is het gebruik van optische en geluidsignalen te gebruiken uitdrukkelijk niet toegestaan. Dit kan in voorkomende gevallen invloed hebben gehad op de opkomsttijd van functionarissen.

¹⁶¹ Bij elk aandachtspunt is steeds verwezen naar de relevante bepaling van het Besluit veiligheidsregio's.

Organisatie

1. In de beschrijving van de hoofdstructuur in een regionale opschalingsregeling ontbreekt een beschrijving van een coördinerend onderdeel bij meer dan één CoPI (artikel 2.1.1).
2. De afwezigheid van enkele functionarissen binnen de onderdelen van de hoofdstructuur: een informatiemanager in het CoPI (artikel 2.1.2 lid 1), de hoofdofficier van justitie in het RBT (artikel 39 WVR).
3. Advisering van het CoPI aan het ROT (artikel 2.1.2 lid 2).

Alarmering

1. De bestuurlijke vaststelling van (een document waarin) criteria voor de situaties waarin de meldkamer tot grootschalige alarmering overgaat (artikel 2.2.1).
2. De borging van de functie van eenhoofdige leiding van de meldkamer (artikel 2.2.2 lid 1).
3. De tijd tussen de ophoging van het opschalingsniveau en de start van de alarmering door de meldkamer (binnen twee minuten) en het informeren van de burgemeester (artikel 2.2.3 lid 1).

Opschaling

1. Een aantal functionarissen in het CoPI en het ROT voldoen niet aan de gestelde opkomsttijd (artikel 2.3.1 a en b).
2. Er is geen document waarin de continuïteit van de hoofdstructuur wordt beschreven (artikel 2.3.2).

Informatiemanagement

1. De beschikbaarheid van een totaalbeeld: een onderdeel waarbij het bijhouden van een centraal totaalbeeld is belegd (artikel 2.4.1 lid 1).

5. Monitoring

Algemene ontwikkelingen

Vóór 2011 komt er een gemeenschappelijke Meld- en CoördinatieCentrum (MCC) voor de veiligheidsregio Zuid-Limburg. Het MCC vormt de gemeenschappelijke meldkamer en het servicecentrum van waaruit de politie, brandweer, ambulancedienst en gemeenten gezamenlijk werken. Hier zal de voorbereiding op en daadwerkelijke coördinatie bij rampen en crises plaatsvinden. Eind 2010 zou het MCC operationeel moeten zijn.

De regio heeft de specifieke aandachtspunten die naar aanleiding van de praktijktoets naar voren zijn gekomen, opgepakt in verschillende projecten. Zo wordt in 2010 en 2011 het project 'Opstellen en formaliseren van procedures' uitgevoerd. Hierbinnen zullen meerdere procedures tegen het licht worden gehouden.

Daarnaast loopt het project 'Organiseren van de netcentrische informatievoorziening'. Ten tijde van de praktijktoets werkt de veiligheidsregio Zuid-Limburg met het geautomatiseerde systeem Veiligheidsnet. Hierin kunnen alle onderdelen van de rampenbestrijdingsorganisatie inloggen en informatie met elkaar delen.

De regio participeert in het landelijke project 'Netcentrisch werken'. De regio heeft in dit kader de intentie om het Landelijk Crisis Management Systeem (LCMS)¹⁶² te gaan gebruiken. Hierbij geeft de regio aan de ontwikkelingen en ervaringen met het systeem in het land te willen afwachten alvorens over te gaan tot implementatie (vanaf 2012).

¹⁶² LMCS is de nieuwe benaming voor Cedric 2.

Tot de invoering van het nieuwe systeem denkt de regio eraan om het huidige systeem Veiligheidsnet bedrijfszekerder te maken. Dit zal in 2010 moeten gebeuren.

Bij brief van 25 november 2009 meldt de regio voorts dat de gemeenten in het project 'Doorontwikkelen en implementeren van het totale proces crisiscommunicatie' bezig zijn met het voorbereiden van voorstellen om de crisiscommunicatie te garanderen binnen de operationele hoofdstructuur.

Follow-up aandachtspunten

Organisatie

1. De inrichting van de hoofdstructuur is voor nagenoeg alle onderdelen van de hoofdstructuur conform de vereisten uit het besluit beschreven. Een beschrijving van een coördinerend CoPI ontbreekt eind 2009 echter nog steeds. Deze taak is momenteel belegd bij het ROT. De regio heeft het voornemen om dit aan te passen in het project 'Opstellen en formaliseren procedures'. Dit project wordt in 2010 en 2011 uitgevoerd.

2. Tijdens de praktijktoets is de samenstelling van de onderdelen grotendeels conform de eisen van het besluit. Uitzondering hierop zijn een informatiemanager in het CoPI en de HOvJ in het RBT. De regio kent geen informatiemanager maar een plotter. Deze functionaris heeft echter niet dezelfde taken als een hiervoor vrijgestelde informatiemanager zoals bedoeld in het besluit. Daarnaast is het geen piketfunctie. De functie van informatiemanager zal worden meegenomen in de projecten 'Opstellen en formaliseren van procedures' en 'Borgen van personele bezetting van de teams in de hoofdstructuur van de rampenbestrijding'. Door een misverstand is de HOvJ niet opgekomen. De regio heeft in verband hiermee de opkomstprocedure bij de betrokken functionarissen nog eens onder de aandacht gebracht.

3. Het CoPI heeft tijdens de praktijktoets geen adviezen aan het ROT uitgebracht. De regio geeft aan dat het proces 'Advies ROT' wordt aangepast binnen het project 'Opstellen en formaliseren van procedures'. Daarnaast wordt dit aspect ook meegenomen bij het project 'Organiseren van de netcentrische informatievoorziening'.

Alarmering

1. De meldkamer is, in voorgeschreven gevallen, gemandateerd om zelfstandig op te schalen naar GRIP 1 en GRIP 2. De criteria waarbij de meldkamer tot grootschalige alarmering over kan gaan, zijn echter niet beschreven. Ook dit aandachtspunt zal binnen het project 'Opstellen en formaliseren van procedures' worden opgepakt.

2. Er is tijdens de praktijktoets sprake van eenhoofdige leiding op de meldkamer. De ROvD voert deze taak uit en wordt hierin ondersteund door de informatiecoördinator. Beide functies zijn echter niet in de regionale planvorming beschreven. De functies zijn daarmee nog niet volledig geborgd. De regio heeft aangegeven door middel van het project 'Organiseren van continue bereikbaarheid van een informatiecoördinator in de meldkamer' te streven naar borging en capaciteitsuitbreiding op dat punt.

3. De Inspectie OOV heeft tijdens de praktijktoets geconstateerd dat de alarmeringstijd ruimschoots is overschreden. De regio werkt aan het verbeteren van (de werking van) de alarmering. Begin 2010 moet een verbeterde versie van het systeem operationeel zijn. Daarnaast worden de centralisten extra geschoold en geïnstrueerd, zodat de alarmering sneller kan plaatsvinden. Ook in het kader van het project 'Organiseren van de netcentrische informatievoorziening' zal aandacht worden besteed aan dit aspect.

Opschaling

1. De functionarissen in de operationele onderdelen van de rampenbestrijding (CoPI en ROT) die in het besluit worden genoemd, overschrijden tijdens de praktijktoets veelal de vastgestelde normtijden voor opkomst. In beide gevallen komt ongeveer de helft van de functionarissen tijdig op. Hierbij valt op dat in het ROT het hoofd sectie politie en de voorlichtingsfunctionaris de opkomsttijd ruimschoots overschrijden. Volgens de regio is dit veroorzaakt doordat de communicator tijdens de praktijktoets niet goed heeft gewerkt. De Inspectie OOV merkt hierbij echter op dat uit haar onderzoek is gebleken dat de politie voor het ROT een opkomsttijd van 60 minuten hanteert (in plaats van 45 minuten volgens de eisen van het Besluit veiligheidsregio's)¹⁶³.

2. De regio beschikt niet over een document waarin de continuïteit van de hoofdstructuur is geregeld. Een dergelijk document zal worden opgesteld in het kader van het project 'Opstellen en formaliseren van procedures'. De regio is van mening de hoofdstructuur gedurende een langere tijd operationeel te kunnen houden.

Informatiemanagement

1. Bij het project 'Opstellen en formaliseren van procedures' zal opnieuw worden gekeken naar de verantwoordelijkheid voor het totaalbeeld.

6. Beschouwing

De veiligheidsregio Zuid-Limburg heeft in december 2007 als eerste veiligheidsregio in Nederland een convenant afgesloten met de minister van BZK. Regionalisering van de brandweer heeft plaatsgevonden per 1 januari 2009. Ten opzichte van de ADR heeft de veiligheidsregio Zuid-Limburg vooruitgang geboekt op het gebied van multidisciplinair denken. Dit geldt voor de meldkamer (invulling eenhoofdige leiding), de toepassing van de opschalingsregeling en het informatiemanagement (gebruik Veiligheidsnet).

Voor het ontwikkelen van het nieuwe risicoprofiel heeft de veiligheidsregio Zuid-Limburg, zoals de meeste regio's, gewacht op de Handreiking Regionaal Risicoprofiel. De Inspectie OOV gaat ervan uit dat de regio bij de vaststelling van het nieuwe risicoprofiel zal voldoen aan de eisen uit de wet.

Op het punt van multidisciplinair opleiden en oefenen heeft de veiligheidsregio in 2009 duidelijk vooruitgang geboekt. De regio geeft aan dat zij bezig is met de ontwikkeling van een nieuw vierjarig multidisciplinair opleiding- en oefenbeleidsplan waarin zij onderwerpen zal opnemen die in het huidige plan (2005-2008) ontbreken.

Vrijwel alle sleutelfunctionarissen van het RBT, het ROT, het CoPI en de meldkamer hebben een voor hun functie relevante basisopleiding gevolgd en zijn in de periode van 1 januari 2008 tot 1 januari 2010 bijgeschoold en/of geoefend. De onderdelen van de hoofdstructuur hebben verschillende keren als team geoefend en sinds 1 januari 2008 zijn er drie grote multidisciplinaire oefeningen gehouden. Alle oefeningen zijn schriftelijk geëvalueerd. In 2009 heeft de regio een functionarissenvolgsysteem in gebruik genomen. In 2010 zal een kwaliteitszorgsysteem worden ingevoerd waarin de resultaten van de oefeningen worden verwerkt.

¹⁶³ Voor het GBT wijkt het korps met een opkomsttijd van 90 minuten af van de voorgeschreven 60 minuten.

Bij de RADAR-praktijktoets heeft de veiligheidsregio over het algemeen goed gepresteerd. Zo zijn de benodigde functionarissen van de verschillende onderdelen van de hoofdstructuur, op een enkele uitzondering na, opgekomen.

Op het punt van leiding en coördinatie heeft de Inspectie OOV vastgesteld dat de verschillende onderdelen van de hoofdstructuur over het algemeen naar behoren hebben gefunctioneerd.

Tussen opschaling en daadwerkelijke alarmering verstrikt tijdens de praktijktoets relatief veel tijd. Een aantal functionarissen van het CoPI en van het ROT komt daardoor niet binnen de gestelde normtijd op. Het is van belang de tijd tussen de opschaling en de feitelijke alarmering tot een minimum te beperken. Daarom heeft Inspectie OOV de regio om extra aandacht gevraagd voor het proces opschaling en alarmering om zodoende de tijd tussen beide processen te verkleinen. De projecten 'Opstellen en formaliseren van procedures' en 'Implementeren van een scenarioafhankelijk geautomatiseerd alarmeringssysteem' moeten hieraan bijdragen.

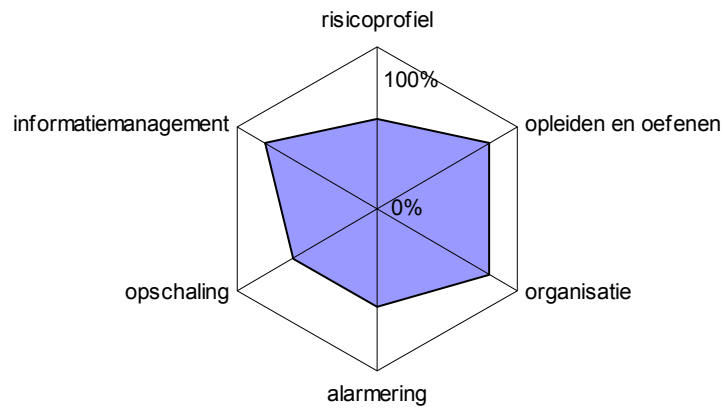
Voor wat betreft informatiemanagement loopt de veiligheidsregio Zuid-Limburg voorop doordat zij al vanaf 2004 Veiligheidsnet gebruikt. Tijdens de praktijktoets heeft dit systeem naar behoren gefunctioneerd. Een totaalbeeld, opgebouwd uit gegevens zoals bedoeld in het besluit, was echter niet beschikbaar. Het informatiemanagement kan nog worden versterkt door te werken met een apart bijgehouden actueel totaalbeeld. Uit het monitoringtraject is naar voren gekomen dat dit punt wordt opgepakt in het project 'Organiseren van de netcentrische informatievoorziening'. Verder heeft de regio de intentie om LCMS te gaan implementeren.

Naar aanleiding van de rapportage over de praktijktoets heeft de veiligheidsregio in de tweede helft van 2009 verschillende aandachtspunten opgepakt in haar projecten op het terrein van procedures en de netcentrische informatievoorziening. De Inspectie OOV vindt dit een goede ontwikkeling. De door de regio ingezette ontwikkeling vormt volgens de Inspectie OOV een goede basis om volledig aan de eisen van het besluit te kunnen voldoen. De voorgenomen verbeteringen zullen echter niet voor 1 januari 2010 zijn doorgevoerd.

Alles bijeengenomen stelt de Inspectie OOV vast dat de veiligheidsregio Zuid-Limburg zich heeft ingespannen om de voorbereiding op rampen op orde te krijgen. Het risicoprofiel dat conform de handreiking wordt opgesteld en de afspraken over bovenregionale samenwerking vormen, in combinatie met haar inspanningen op het terrein van opleiden en oefenen, een goed fundament voor een adequate (voorbereiding op de) rampenbestrijding. Tijdens de praktijktoets voldoen de prestaties van de regio aan het merendeel van de eisen uit het besluit.

Op basis van haar onderzoeksresultaten concludeert de Inspectie OOV dat de veiligheidsregio Zuid-Limburg behoort tot de regio's die relatief goed zijn voorbereid op een ramp. Het is wel zaak dat de regio de voorgenomen verbeteringen nu voortvarend doorvoert teneinde op korte termijn aan alle eisen van het besluit te voldoen.

Zuid-Limburg



Overzicht van de prestaties van de regio op de onderdelen: risicoprofiel, opleiden en oefenen, organisatie, alarmering, opschaling en informatiemanagement.

C. 25 Veiligheidsregio Flevoland

1. Inleiding

In juli 2008 heeft de veiligheidsregio Flevoland een convenant afgesloten met de minister van BZK. Dit convenant bevat vaste afspraken over de regionalisering van de brandweer en het voldoen aan de eisen van het Besluit veiligheidsregio's (hierna: het besluit). De regionalisering van de brandweer is inmiddels voltooid.

In de periode 2008-2009 heeft de regio vooral aandacht besteed aan het project 'Overstromingen Flevoland'. Dit project komt voort uit de landelijke prioriteit op het gebied van overstromingen. Daarnaast hebben de inspanningen van de regio zich gericht op activiteiten in het kader van de griepandemie. Op het gebied van planvorming geeft de veiligheidsregio prioriteit aan de ontwikkeling en vaststelling van uniforme rampenplannen, rampenbestrijdingsplannen en coördinatieplannen. De regio stelt dat de al beschikbare rampenplannen na de inwerkingtreding van de Wet veiligheidsregio's (hierna: de wet) zullen worden vervangen door één regionaal crisisplan.

2. Risicoprofiel en bovenregionale samenwerking

De veiligheidsregio Flevoland beschikt over een regionaal beheersplan rampenbestrijding voor de periode 2005-2009. De regio geeft bij de eindmeting in 2009 aan dat zij naar verwachting in 2010, na herziening van het risicoprofiel, het beleidsplan opstelt dat zal voldoen aan de eisen van de wet. Net zoals bij het beheersplan is gebeurd, zal de regio het beleidsplan afstemmen met de beleidsplannen van aangrenzende regio's, de betrokken waterschappen en het regionaal politiekorps.

Bij de nulmeting van 2008 blijkt dat het beheersplan van de regio is gebaseerd op een risicoprofiel (2008). Dit profiel bevat een risico-inventarisatie en is vastgesteld na overleg met de gemeenteraden. Daarnaast hebben de betrokken waterschappen en/of hoogheemraadschappen en het regionaal politiekorps de mogelijkheid gehad om hun zienswijze op het risicoprofiel kenbaar te maken. In het risicoprofiel zijn grensoverschrijdende risico's van buurregio's niet opgenomen. Bij de eindmeting in 2009 geeft de regio aan dat zij werkt aan een nieuw risicoprofiel en dat dit naar verwachting in juni 2010 bestuurlijk kan worden vastgesteld. De totstandkoming van het risicoprofiel zal in lijn zijn met de Handreiking Regionaal Risicoprofiel. Alle relevante partijen worden hierbij betrokken. Een en ander is volgens de regio echter wel afhankelijk van de beschikbaarheid van voldoende projectmiddelen en personele capaciteit.

Uit de nulmeting in 2008 blijkt dat de regio de beoogde operationele prestaties van de verschillende onderdelen van de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie schriftelijk heeft vastgelegd. De Leidraad Operationele Prestaties dient hier als systematiek. Als gevolg van de ontwikkelingen rond de handreiking en het beleidsplan beschikt de veiligheidsregio bij de eindmeting in 2009 nog niet over opnieuw vastgestelde operationele prestaties. Wel zijn in 2009 een 'Coördinatie-, Evacuatie- en Communicatieplan Overstromingen' en een 'Operationeel Deeldraaiboek Bestrijding Influenzapandemie' opgesteld. Aanpassing van het risicoprofiel en vaststelling van de operationele prestaties met betrekking tot de vitale infrastructuur vinden volgens de regio plaats in 2010.

De regio heeft met het oog op de operationele prestaties die het regionale aanbod overstijgen bovenregionale afspraken gemaakt met de veiligheidsregio's Gooi en Vechtstreek en Utrecht.

Ook vindt er op regelmatige basis gezamenlijk overleg plaats met de traditionele crisispartners over de risico's in de veiligheidsregio, waarbij op ad-hocbasis Rijkswaterstaat, het waterschap en het ministerie van Defensie aansluiten.

Bij de eindmeting in 2009 blijkt dat Rijkswaterstaat, het ministerie van Defensie, de provincie en het waterschap inmiddels structureel deel uitmaken van het Veiligheidsbureau Flevoland. De regio heeft de intentie uitgesproken het overleg in de toekomst uit te willen breiden met andere relevante partners.

3. Multidisciplinair opleiden en oefenen

De veiligheidsregio Flevoland beschikt bij de eindmeting in 2009 over een multidisciplinair opleidings- en oefen(beleids)plan dat tot stand is gekomen met medewerking van de brandweer, politie, GHOR, gemeenten en andere partijen. Dit plan bevat alle onderwerpen die zijn genoemd in het toetsingskader van de Inspectie OOV.

Uit de nulmeting in 2008 blijkt dat niet alle sleutelfunctionarissen van het RBT, het ROT, het CoPI en de meldkamer in de periode 2006-2007 een voor hun functie relevante basisopleiding hebben gevolgd. In de periode van 1 januari 2008 tot 1 januari 2010 hebben alle sleutelfunctionarissen van het RBT, en bijna alle sleutelfunctionarissen van het ROT en het CoPI een dergelijke basisopleiding gevolgd. Voor de meldkamer is dit voor nagenoeg géén van de sleutelfunctionarissen het geval. De regio stelt dat het aantal te plannen opleidingen voor de meldkamerfunctionarissen nog moet worden bepaald. Bij de eindmeting in 2009 blijkt dat de sleutelfunctionarissen van het RBT, het ROT en het CoPI één of tweemaal zijn bijgeschoold en geoefend. Alle sleutelfunctionarissen van de meldkamer zijn één of tweemaal bijgeschoold. Tweederde van de meldkamerfunctionarissen is in dezelfde periode geoefend.

De eindmeting van 2009 toont dat er voor het RBT éénmaal, het ROT vijf maal, het CoPI 21 maal en de meldkamer vijf maal oefeningen zijn georganiseerd¹⁶⁴. Anders dan bij de nulmeting in 2008 zijn in 2008 en 2009 alle oefeningen schriftelijk geëvalueerd. Er zijn in de regio sinds 1 januari 2008 twee grootschalige multidisciplinaire oefeningen georganiseerd en schriftelijk geëvalueerd. In de regio hebben in de afgelopen twee jaar geen grootschalige incidenten of rampen plaatsgevonden.

Sinds 2009 legt de regio de evaluatiegegevens uit de verschillende oefeningen vast in een functionarissenvolgsysteem. Naar aanleiding van de nulmeting heeft de Inspectie OOV de regio aanbevolen uiterlijk medio 2009 een kwaliteitszorgsysteem in gebruik te nemen. Eind 2009 hanteert de veiligheidsregio Flevoland nog geen kwaliteitszorgsysteem. De regio heeft in haar 'Multidisciplinair Beleidsplan Opleiden en Oefenen 2010 -2013' aangegeven tot ingebruikneming van een dergelijk systeem over te gaan. Naar verwachting van de regio zal dit in de loop van 2010 zijn beslag krijgen.

4. RADAR

Inleiding

In 2007 heeft de veiligheidsregio Flevoland de ADR deel 1 doorlopen. Naar aanleiding hiervan zijn door de Inspectie OOV aandachtspunten geformuleerd, bijvoorbeeld in het kader van grootschalig alarmeren en een continue eenhoofdige leiding op de meldkamer. De regio heeft naar aanleiding van de rapportage een verbetertraject ingezet.

¹⁶⁴ De regio geeft aan dat na de eindmeting het RBT eenmaal, het ROT viermaal en het CoPI dertien maal heeft geoefend. Deze oefeningen zijn alle gehouden in de tweede helft van 2009.

Op 29 september 2008 heeft de Inspectie OOV in de veiligheidsregio Flevoland de RADAR-praktijktoets gehouden. Het scenario van het gesimuleerde incident betreft een explosie in de waterzuiveringsinstallatie van een zwembad in een recreatiepark. Hierdoor komen grote hoeveelheden van de gevaarlijke stof chloorgas vrij. Dit gas verspreidt zich over het terrein.

Operationele prestaties

Organisatie

De veiligheidsregio Flevoland beschikt over een GRIP-regeling uit 2008 waarin de multidisciplinaire opschaling van de rampenbestrijdingsorganisatie is beschreven. De opschalingsregeling komt grotendeels overeen met de bepalingen van het besluit. In de regeling is niet voorzien in een coördinerend onderdeel bij meer dan één CoPI.

De basissamenstelling van de verschillende teams komt op het punt van het informatiemanagement niet overeen met de eisen uit het besluit. In het CoPI, het GMT (vergelijkbaar met het team bevolkingszorg zoals beschreven in het besluit) en het ROT ontbreken informatiemanagers. De eenhoofdige, multidisciplinaire leiding op de meldkamer is niet beschreven in de planvorming van de regionale rampenbestrijdingsorganisatie. De achterwacht van de MK-A vervult de rol van liaison ten behoeve van het ROT in geval van grootschalige incidenten of crises. Een deel van het personeel wordt ten tijde van de praktijktoets opgeleid om deze functie te kunnen vervullen. De MK-P houdt zich bezig met de organisatie hiervan.

Alarmering

Het besluit schrijft de bevoegdheid tot grootschalige alarmering door de meldkamer voor met het oog op het tijdig en effectief starten van de alarmering. De veiligheidsregio Flevoland beschikt over een vastgesteld document waarin de criteria hiervoor staan beschreven. Hieruit blijkt dat de meldkamer niet bevoegd is tot grootschalige alarmering van de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie.

In de veiligheidsregio bestaan afspraken met betrekking tot het verwerken van reguliere meldingen.

De alarmering van de betrokken functionarissen vindt tijdens de praktijktoets niet plaats binnen de in het besluit genoemde twee minuten. Extra aandachtspunt hierbij is de borging van de alarmering bij het overslaan van een GRIP-fase. Tevens blijkt dat de personele bezetting op de meldkamer onvoldoende is om in het cruciale eerste uur de meldingen adequaat te verwerken. Het opschalingsniveau is op de meldkamer actief bewaakt, maar toch heeft hier onduidelijkheid bestaan over het actuele GRIP-niveau.

Op de meldkamer werken de centralisten gedurende de praktijktoets in meerdere in GMS aangemaakte incidenten. Hierdoor is lange tijd geen gezamenlijk beeld beschikbaar.

Opschaling

De opkomsttijden die de veiligheidsregio Flevoland in haar planvorming heeft opgenomen, wijken af van die van het besluit. Zo is de opkomstnorm voor het ROT in de huidige planvorming 60 minuten, in plaats van de 45 minuten van het besluit.

Tijdens de praktijktoets zijn alle relevante onderdelen van de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie opgekomen. Het CoPI, het ROT, het GMT, het GBT en het RBT komen grotendeels compleet op. Aandachtspunt hierbij is de late opkomst en/of het ontbreken van voorlichtingsfunctionarissen en informatiemanagers in meerdere teams.

Doordat tijdens de praktijktoets door de officier van dienst brandweer direct van GRIP 2 naar GRIP 4 is opgeschaald, heeft de meldkamer niet de functionarissen gealarmeerd die bij GRIP 3 worden opgeroepen. Dit heeft tijdens de praktijktoets gevolgen gehad voor de opkomst van verschillende functionarissen, met name in het GBT.

De borging van de continuïteit van de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie is ten tijde van de praktijktoets niet opgenomen in de planvorming.

Informatiemanagement

De veiligheidsregio Flevoland beschikt ten tijde van de praktijktoets niet over een structuur die een effectief informatiemanagement mogelijk maakt. Er is geen plek in de rampenbestrijdingsorganisatie waar het totaalbeeld van het incident centraal wordt bijgehouden. Daarnaast stellen de verschillende onderdelen in de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie het (totaal)beeld niet geautomatiseerd ter beschikking.

In nagenoeg alle onderdelen van de hoofdstructuur schiet het bijhouden en verslagleggen van informatie over het incident, maar ook over de acties en de besluiten, tekort. Dit geldt ook voor de meldkamer, die de eerste vijf minuten niet over een beschrijving van het incident beschikt.

Aandachtspunten

Naar aanleiding van de praktijktoets heeft de Inspectie OOV op 20 februari 2009 de RADAR-rapportage aangeboden aan het bestuur van de veiligheidsregio Flevoland. Deze rapportage bevat verschillende aandachtspunten. Onderstaande aandachtspunten zijn rechtstreeks gerelateerd aan de bepalingen van het besluit¹⁶⁵.

Organisatie

1. Het opnemen van een coördinerend onderdeel bij meer dan één CoPI in de beschrijving van de hoofdstructuur (artikel 2.1.1).
2. De samenstelling van het CoPI – een informatiemanager ontbreekt (artikel 2.1.2 lid 1).
3. De samenstelling van het team bevolkingszorg – een informatiemanager ontbreekt (artikel 2.1.3 lid 1).
4. De samenstelling van het ROT – de sectie informatiemanagement en medewerker team bevolkingszorg ontbreken (artikel 2.1.4 lid 1).
5. De samenstelling van het GBT – een leidinggevende politie en GHOR ontbreken (artikel 2.1.5).
6. De samenstelling van het RBT – de HOvJ ontbreekt, waterschappen zijn niet uitgenodigd (artikel 39)
7. Een eenhoofdige, multidisciplinaire leiding op de meldkamer (artikel 2.2.2 lid 1).

Alarmering

1. De beschrijving van de criteria voor grootschalig alarmeren door de meldkamer (artikel 2.2.1).
2. De afhandeling van reguliere meldingen door meldkamer (artikel 2.2.2 lid 2).
3. Een tijdige alarmering (artikel 2.2.3).
4. De tijdige beschikbaarheid van een volledige beschrijving van het incident op meldkamer (artikel 2.2.5).

Opschaling

1. Een tijdige opkomst van de functionarissen van het CoPI, het ROT, het GBT en het team bevolkingszorg (artikel 2.1.3 a t/m d).

¹⁶⁵ Bij elk aandachtspunt is steeds verwezen naar de relevante bepaling van het Besluit veiligheidsregio's.

2. De borging van de continuïteit van de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie (artikel 2.3.2).

Informatiemanagement

1. Alle artikelen die vallen onder het informatiemanagement (artikel 2.4.1 t/m 2.4.4).

5. Monitoring

Algemene ontwikkelingen

De veiligheidsregio's Flevoland en Gooi en Vechtstreek zijn in overleg over de oprichting van het 'Operationeel Centrum Stichtse Brug'. De veiligheidsregio Flevoland geeft aan dat het de bedoeling is dat dit operationele centrum in 2012 zal worden gerealiseerd. Het centrum zal naast een aantal politiediensten ook een interregionale multidisciplinaire meldkamer met opschalingscentrum bevatten. Deze multidisciplinaire meldkamer zal worden aangestuurd door een afzonderlijke functionaris die daarvoor speciaal wordt opgeleid. De veiligheidsregio's Flevoland en Gooi en Vechtstreek werken tevens samen binnen het project 'Netcentrisch Werken'. Dit plan is gericht op de invulling van de functionaliteit informatiemanagement.

Follow-up aandachtspunten

Organisatie

1. De veiligheidsregio Flevoland beschikt nog niet over een document waarin het coördinerend onderdeel van het CoPI is beschreven. De regio geeft aan dit punt mee te nemen bij de eerstvolgende herziening van de GRIP-regeling medio 2010.

2. De informatiemanager behoort tijdens de praktijktoets niet tot de basissamenstelling van het CoPI. Eind 2009 geeft de regio aan dat zij de multidisciplinaire opschalingsregeling heeft aangepast, waardoor de informatiemanager deel uitmaakt van de kernbezetting van het CoPI.

De regio geeft aan dat in haar GRIP-regeling 2008 een 'plotter/informatiemedewerker' is toegevoegd aan de basissamenstelling van het CoPI. Het gaat hier echter niet om een informatiemanager als bedoeld in het besluit. Daarnaast geeft de regio aan dat het realiseren van een effectief informatiemanagement onderdeel is van het project 'Netcentrisch Werken'.

3. In de beschrijving van de basisbezetting van het GMT ontbreekt de informatiemanager. Ook op dit punt geeft de regio aan dat het realiseren van een effectief informatiemanagement onderdeel is van het project 'Netcentrisch Werken'. De regio heeft niet aan de Inspectie OOV kenbaar gemaakt of ze van plan is een informatiemanager toe te voegen aan de basissamenstelling van het GMT.

4. Voor wat betreft het ontbreken van de informatiemanager en een medewerker van de sectie gemeente in het ROT, geeft de regio aan dat deze functionarissen inmiddels zijn beschreven in de regionale opschalingsregeling.

5. Tijdens de praktijktoets ontbreken in het GBT de leidinggevenden van de politie en de GHOR. Deze functionarissen zijn beschreven in de opschalingsregeling. De regio geeft aan dat het direct opschalen naar het regionale beleidsniveau de noodzaak tot het inrichten van een GBT overbodig heeft gemaakt. Desalniettemin stelt de regio dat de opkomst van het GBT een aandachtspunt is voor de regio.

6. De hoofdofficier van justitie is ten tijde van de praktijktoets op papier onderdeel van de kernbezetting van het RBT. Deze functionaris is tijdens de praktijktoets niet opgekomen. De regio stelt dat zij de werkwijze inmiddels heeft afgestemd met het Openbaar Ministerie. Daarnaast spreekt de regio de intentie uit de voorzitters van de waterschappen op te nemen in de alarmeringsschema's voor GRIP 4. Er is in de regio aandacht voor de samenwerking met de waterschappen. Dit blijkt uit het convenant 'Samenwerking veiligheidsregio Flevoland en waterschap Zuiderzeeland' (2008).

7. De regio kent in geval van grootschalige alarmering geen eenhoofdige, multidisciplinaire leiding op de meldkamer. Deze functie is tot op heden niet vastgelegd in de regionale planvorming. De regio wil door middel van het project 'Operationeel Centrum Stichtse Brug' de continue aanwezigheid van de eenhoofdige leiding op de meldkamer organiseren. Dit centrum wordt naar verwachting in 2012 gerealiseerd. De regio geeft aan tot die tijd invulling te willen geven aan de functie van calamiteitcoördinator met de momenteel beschikbare menskracht.

Alarmering

1. Het bestuur van de veiligheidsregio Flevoland heeft voor de meldkamer geen criteria benoemd voor de situaties waarin dit onderdeel zelfstandig tot grootschalige alarmering kan overgaan. De bevoegdheid ligt momenteel bij de burgemeester of een van de leidinggevendenden van de hulpverleningsdiensten. De regio heeft kenbaar gemaakt dat dit een bewuste keuze is en dat zij het grootschalig alarmeren door de meldkamer mogelijk zal herzien bij de realisatie van de eenhoofdige en multidisciplinaire leiding op de meldkamer.

2. Er bestaat geen schriftelijke voorziening die de wijze beschrijft waarop reguliere meldingen tijdens een ramp of crisis worden afgehandeld. De regio stelt dat er hierover werkafspraken bestaan en geeft aan de bestaande afspraken schriftelijk vast te leggen. De veiligheidsregio is van plan de regeling in 2010 bestuurlijk vast te stellen.

3. Tijdens de praktijktoets in de veiligheidsregio Flevoland was geen sprake van een tijdige alarmering van de sleutelfunctionarissen van de hoofdstructuur. Naar aanleiding van dit aandachtspunt zijn de alarmeringssystemen in de regio geactualiseerd.

4. De regio geeft aan dat het tijdig beschikbaar stellen van een zo volledig mogelijk meldkamerbeeld tot de taken van de calamiteitcoördinator behoort. Deze functionaris zal beschikken over het netcentrisch systeem Cedric. De functie van calamiteitcoördinator is nog niet gerealiseerd in de regio.

Opschaling

1. De opkomsttijden van de verschillende onderdelen komen niet geheel overeen met de eisen van het besluit. Zo wijken de opkomsttijden van het ROT en het GMT af. In het ROT gaat het om een langere opkomsttijd, voor het GMT hanteert de regio een strengere tijdsnorm. De regio geeft aan dat het de opkomsttijd van het ROT in de nieuwe GRIP-regeling zal vormgeven conform het besluit. Deze herziening is naar verwachting eind 2010 voltooid.

Tijdens de praktijktoets komen verschillende functionarissen in het CoPI, het ROT en het GMT buiten de normtijd op. De regio geeft aan dat de operationele diensten piketafspraken hebben gemaakt voor het leveren van een voorlichtingsfunctionaris in het CoPI. De regio is van plan de opkomst van de secties in het ROT te verbeteren door middel van oefeningen.

Ten slotte heeft de regio de opkomsttijd van het GMT als aandachtspunt benoemd, en wil zij specifieke afspraken maken met de gemeenten over het leveren van voorlichtingsfunctionarissen in het GMT. Het is de Inspectie OOV niet bekend op welke termijn de veiligheidsregio Flevoland deze punten oppakt.

3. De continuïteit van de hoofdstructuur is niet schriftelijk geborgd. De regio stelt dat in dergelijke situaties een beroep moet worden gedaan op omliggende gemeenten of regio's. Dit is gedeeltelijk vastgelegd in bestaande bijstandsregelingen. De veiligheidsregio heeft kenbaar gemaakt de continuïteit van de hoofdstructuur te willen borgen door middel van regionale en/of interregionale afspraken per kolom en deze afspraken eventueel te verwerken in haar GRIP-regeling.

Informatiemanagement

1. De regio voldoet nog niet aan het merendeel van de bepalingen uit het besluit die betrekking hebben op informatiemanagement. Het centraal bijhouden van het totaalbeeld is volgens de regionale planvorming belegd bij het ROT. Door te voorzien in een sectie informatiemanagement in het ROT wordt het mogelijk een totaalbeeld bij te houden. De regio stelt in een algemene opmerking dat het op orde brengen van het informatiemanagement een onderdeel vormt van het project 'Netcentrisch Werken'. Volgens de planning van de regio wordt dit project in juni 2010 afgerond.

6. Beschouwing

De veiligheidsregio Flevoland beschikt bij de eindmeting van 2009 niet over een geactualiseerd regionaal beleidsplan, een actueel risicoprofiel en een actuele beschrijving van de beoogde operationele prestaties. Zij geeft aan in 2010 geactualiseerde plannen te zullen vaststellen die in lijn zijn met de bepalingen van de nieuwe wet. De beschikbaarheid van projectmiddelen kan volgens de regio invloed hebben op onder andere de realisering van de plannen. De Inspectie OOV stelt vast dat de regio op deze punten nog de nodige acties moet uitvoeren. In het kader van de operationele prestaties maken de traditionele crisispartners tegenwoordig structureel deel uit van het Veiligheidsbureau Flevoland.

De Inspectie OOV is positief over de samenwerking van de veiligheidsregio Flevoland met de buurregio Gooi en Vechtstreek. Zij beschouwt de oprichting van een gezamenlijk operationeel centrum en multidisciplinaire meldkamer als goed voorbeeld van een professionele samenwerking tussen twee veiligheidsregio's.

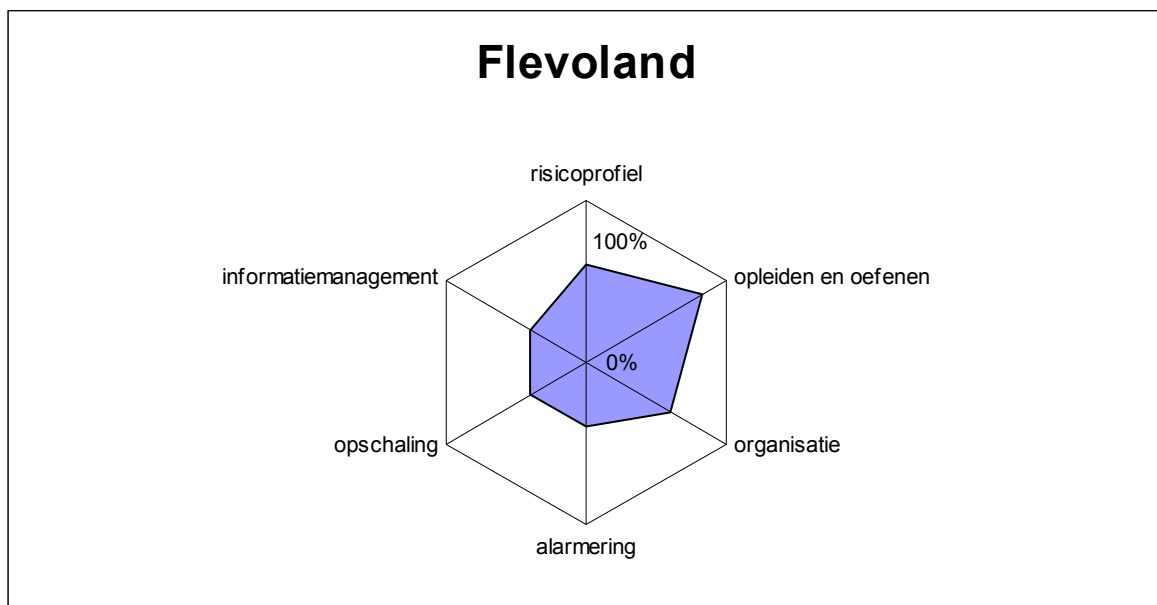
Op het punt van multidisciplinair opleiden en oefenen heeft de regio op verschillende onderdelen een ontwikkeling doorgemaakt. De regio beschikt inmiddels over een nieuw multidisciplinair opleidings- en oefen(beleids)plan dat voldoet aan de daaraan gestelde eisen. Wat betreft de basisopleiding van sleutelfunctionarissen in het RBT, het ROT en het CoPI is in de afgelopen twee jaar vooruitgang geboekt. Geen enkele meldkamerfunctionaris heeft echter een basisopleiding gevolgd. De onderdelen van de hoofdstructuur hebben in 2008 en 2009, anders dan in 2006 en 2007, meermalen geoefend.

In 2008 en 2009 zijn alle oefeningen schriftelijk geëvalueerd. Voorts hanteert de regio inmiddels een functionarissenvolgsysteem. De invoering van een kwaliteitszorgsysteem verkeert nog in de planfase. Het is van belang alle sleutelfunctionarissen van de hoofdstructuur adequaat op te leiden en te oefenen en relevante gegevens op te tekenen in een kwaliteitszorgsysteem, wil de veiligheidsregio Flevoland komen tot een sluitend systeem van multidisciplinair opleiden en oefenen.

De RADAR-praktijktoets heeft een groot aantal gebreken aan het licht gebracht. Aan veel van de aandachtspunten wordt gewerkt. Zo geeft de regio aan dat het coördinerend onderdeel bij meerdere CoPI's, de informatiemanager in het CoPI en de opkomsttijden van het ROT in lijn met de bepalingen uit het besluit zullen worden beschreven bij de herziening van de GRIP-regeling in 2010. Hierbij wordt door de regio echter niet duidelijk aangegeven of, en op welke termijn men een informatiemanager wil toevoegen aan de basisbezetting van het GMT. De regio voldoet nog niet aan de bepalingen van het besluit met betrekking tot het informatiemanagement. De regio geeft aan de invulling van deze functionaliteit verder te willen verbeteren door middel van het project 'Netcentrisch Werken', dat volgens de regio uiterlijk medio 2010 wordt afgerond.

De regio kiest op enkele punten bewust voor een andere invulling van de opschalingsorganisatie. Zo zijn wel criteria beschreven voor direct grootschalig alarmeren, maar is de meldkamer - wanneer is voldaan aan deze criteria - niet bevoegd om hiertoe zonder tussenkomst van operationeel leidinggevend en of de burgemeester over te gaan. Op het punt van de eenhoofdige leiding op de meldkamer stelt de regio hieraan invulling te geven bij oprichting van de gezamenlijke meldkamer met de veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek in 2012. De regio heeft nog geen maatregelen genomen om de functie in de tussentijd te borgen.

De regio kiest ervoor om op enkele punten af te wijken van de bepalingen van het besluit. De Inspectie OOV benadrukt in dit verband het gegeven dat de basisvereisten crisismanagement zijn opgesteld om een effectieve rampenbestrijding te kunnen waarborgen. Gezien de prestaties bij de RADAR-praktijktoets bestaat er een duidelijke noodzaak tot verbetering. Het is daarom goed dat de regio voor de meeste aandachtspunten plannen heeft opgesteld om deze aan te pakken. Het is wel zaak dat de regio haar goede voornemens voortvarend uitvoert zodat de geconstateerde knelpunten daadwerkelijk en op niet al te lange termijn worden opgelost.



Overzicht van de prestaties van de regio op de onderdelen: risicoprofiel, opleiden en oefenen, organisatie, alarmering, opschaling en informatiemanagement.

Bijlage I

Politie in hoofdstructuur rampenbestrijding en crisisbeheersing

Inleiding

De politie wordt in het voorstel Wet veiligheidsregio's en het daarop gebaseerde (concept) Besluit veiligheidsregio's expliciet genoemd als 'deelnemer' in de hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing. In het (concept) besluit worden onderwerpen geregeld zoals opkomsttijden en aanwezigheid. Het relevante referentiekader van de politie, het Referentiekader Conflict- en Crisisbeheersing 2002 (RCCB2002), en de normering in het ontwerpbesluit zijn (nog) niet geheel op elkaar afgestemd. Voorts is in het RADAR-onderzoek geconstateerd dat de aansluiting van de politie bij multidisciplinaire situaties niet bij alle korpsen voldoende is ingevuld. Deze constatering vormden voor de Inspectie OOV aanleiding een onderzoek te doen naar de participatie van de politieorganisatie in de hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing, zoals die is uitgewerkt in het ontwerp Besluit veiligheidsregio's. Het onderzoek droeg het karakter van een quick scan en is uitgevoerd door middel van een lijst met vragen die aan elk regiokorps is toegezonden. Het KLPD is niet in dit onderzoek meegenomen, omdat het niet in de regionale structuur van de rampenbestrijding is opgenomen. De onderstaande bevindingen zijn gebaseerd op de beantwoording van de vragen door de regiokorpsen.

Bevindingen

Bezetting

Binnen de hoofdstructuur van de rampenbestrijding vindt op verschillende niveaus besluitvorming plaats. In het CoPI is de besluitvorming vooral operationeel-uitvoerend van aard, in het ROT voornamelijk tactisch-sturend en –adviserend, en in het GBT/RBT vooral strategisch-beleidsbepalend. Voor deze verschillende onderdelen zijn politiefunctionarissen aangewezen van wie functie en niveau aansluiten op de aard en het niveau van de besluitvorming. Onafhankelijk van de omvang van de korpsen zijn er onderling grote verschillen tussen de aantallen functionarissen die per regio ingezet kunnen worden in het CoPI. Deze aantallen variëren van 5 tot 186 Officieren van Dienst-Politie/Chefs van Dienst.

Het aantal leidinggevende functionarissen voor het ROT en GBT respectievelijk RBT houdt meer verband met de korpsomvang. Voor de bezetting van het ROT spreken veel korpsen expliciet over de functie van algemeen commandant (AC) van de Staf Grootchalig Bijzonder Optreden (SGBO). Per regiokorps zijn verschillende AC's beschikbaar, soms in een samenwerkingsverband met naburige korpsen. Het aantal varieert van 3 tot 26 personen. De personen die in aanmerking komen voor de functie van AC worden vaak gerekruteerd uit dezelfde 'bronnen' van leidinggevendenden die zijn aangewezen voor het GBT.

De korpsen volgen in de bezetting van het GBT de lijn uit (de toelichting op) het ontwerpbesluit, dat wil zeggen de districtschef en soms ook de korpschef. Ook wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheid om andere leidinggevendenden aan te wijzen. Deze personen functioneren in het dagelijkse werk overigens wel in het tactisch en/of strategisch management van het korps op het niveau van (plaatsvervangend) districts-, divisie- of bureauchef (of andere organisatie-specifieke benamingen); hun aantal varieert van drie tot dertig personen per korps.

Voor de bezetting van het RBT stelt het besluit geen expliciete eisen. In alle korpsen betreft dit feitelijk echter de korpsleiding, te weten de korpschef, diens plaatsvervanger en in sommige korpsen ook een lid van de directie.

Het regiokorps Kennemerland geeft expliciet aan dat geen onderscheid wordt gemaakt tussen het GBT en het RBT; het korps heeft een beleidsteam (BT) waarin een lid van de korpsleiding participeert. In het regiokorps Zeeland is volgens de opgaaf de bezetting van het GBT niet geborgd.

Bereikbaarheid en beschikbaarheid

Voor de bereikbaarheid maken de regiokorpsen gebruik van de gangbare communicatiemiddelen. Het betreft (in veel gevallen) de telefoon/GSM, portofoons en mobilfoon (vooral de officier/chef van dienst), de communicator en de pager.

De bezetting voor het CoPI vindt voornamelijk plaats vanuit feitelijke dienst in een 24-uursrooster. Enkele korpsen werken met een piketdienst voor aangewezen CoPI-leden. De leidinggevenden voor de overige overlegstructuren hebben piketdiensten (7x24¹⁶⁶). Het regiokorps IJsselland spreekt in dit verband voor het RBT over 'vrije instroom' door de korpschef of diens plaatsvervanger, in het regiokorps Zaanstreek-Waterland is hierbij sprake van een onderlinge afspraak tussen beide functionarissen.

Opkomsttijden

De korpsen volgen met uitzondering van de opkomsttijd voor het ROT de normen die in het besluit zijn opgenomen. De helft van de korpsen hanteert de voorgeschreven norm van 45 minuten voor de opkomst van de kernbezetting van het ROT, waaronder het Hoofd Sectie Politie. De korpsen Gelderland-Midden en Rotterdam-Rijnmond springen hier in positieve zin uit met een opkomsttijd van dertig minuten. De overige korpsen spreken (nog) over zestig minuten, zoals ook opgenomen in het RCCB 2002.

Voor het CoPI stellen de regiokorpsen Gelderland-Midden, Gooi en Vechtstreek en Flevoland de norm van dertig minuten expliciet scherper door een opkomsttijd van vijftien minuten.

Andere afwijkingen van het ontwerpbesluit zijn een relativering van de opkomsttijden op grond van geografische argumenten (korps Noord- en Oost-Gelderland), een koppeling aan een percentage van het aantal inzetten (haalbaar in 80% van de inzetten voor de respectievelijke overlegstructuren, regio Limburg-Noord) of het ontbreken van een opkomsttijd (voor GBT en RBT niet vastgelegd, regio IJsselland). Het regiokorps Limburg-Zuid hanteert voor het GBT een opkomsttijd van negentig in plaats van de voorgeschreven zestig minuten. De korpsen wijzen in verband met afwijkingen van de opkomsttijden wel op de directe telefonische bereikbaarheid van de betrokken functionarissen.

Conclusies en aandachtspunten

Alle regiokorpsen hebben aangegeven dat zij voorzieningen hebben getroffen voor de aansluiting vanuit hun organisatie op de hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing.

Op basis van haar onderzoeksbevindingen benoemt de Inspectie OOV in dit verband de volgende aandachtspunten:

- bij de aanwijzing van functionarissen blijkt nadrukkelijk sprake van overlap in functies voor leidinggevenden bij de bezetting van het ROT en het GBT. Dit verdient de aandacht bij zowel de aanvang van een incident als bij langer durende inzet bij incidenten;

¹⁶⁶ Een enkele politieregio gebruikt in dit verband de term 'consignatieregeling' (voor een 'harde' piketregeling).

- in verband met de deskundigheidsbevordering van de CoPI-leden (opleiding/certificering officier van dienst-politie) is het van belang ervoor te zorgen dat de benodigde aantallen personen voor de politiefunctie in het CoPI beschikbaar blijven¹⁶⁷;
- het gebruik van de telefoon/GSM als (enige) communicatiemiddel voor alarmering. De praktijk heeft geleerd dat bij grootschalige incidenten overbelasting van het telefoonnet kan plaatsvinden met gevolgen voor de bereikbaarheid;
- de opkomsttijd van het hoofd sectie politie in het ROT door verschil in norm tussen het besluit en het RCCB2002 van de politie;
- bij diverse korpsen is sprake van een herordening van de politiedeelnemers in het GBT en het RBT. Het betreft vooral een afname in aantal van de leidinggevendenden voor de bezetting in het GBT en de positionering van de (plv.) korpschef in het RBT.

¹⁶⁷ Zie ook het rapport 'Kiezen en delen? Beschouwing over de functie van de Officier van Dienst bij de politie' van de Inspectie OOV, juli 2007.

Bijlage II

Organisatie geneeskundige hulp bij ongevallen en rampen

Inleiding

Het organiseren van de geneeskundige hulp bij grootschalige ongevallen en rampen behoort tot de taken van de veiligheidsregio's. Een en ander is geregeld in de Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen (Wet GHOR). Deze wet voorziet onder andere in de functie van een regionaal geneeskundig functionaris (RGF¹⁶⁸). De RGF heeft een centrale rol bij de voorbereiding op rampen en bij de bestrijding daarvan. In 2008-2009 heeft de Inspectie OOV onderzoek gedaan naar de regionale GHOR-organisatie. Daarbij heeft zij onder meer gekeken naar het operationeel presterend vermogen¹⁶⁹ van de regionale GHOR-organisaties en naar de rol van de RGF. Doel van dit onderzoek was om na te gaan of eerder gesignaleerde knelpunten nog actueel waren en om mogelijke verbeteracties te benoemen. De Inspectie OOV heeft haar feitelijke onderzoek uitgevoerd in de tweede helft van 2008. Op 30 juni 2009 heeft de minister van BZK het Inspectie-rapport aangeboden aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Dit onderzoek naar de organisatie van de GHOR heeft raakvlakken met het programma Rampenbestrijding op Orde. Daarom besteedt de Inspectie OOV in dit eindrapport ook aandacht aan de resultaten van dit onderzoek naar de GHOR¹⁷⁰.

Onderzoeksresultaten

Uit dit onderzoek is gebleken dat de regio's de afgelopen tien jaar vorderingen hebben gemaakt op het gebied van de GHOR. De regio's hebben plannen opgesteld (zoals het regionale beheersplan, ambulancebijstandsplan en ziekenhuisrampenopvangplan) en hebben met een deel van de (witte) ketenpartners schriftelijk (prestatie)afspraken vastgelegd over het oefenen en over de te leveren prestaties in geval van een ramp of grootschalig ongeval. Vorm en inhoud van de afspraken verschillen echter sterk en met huisartsen bestaan slechts in enkele regio's afspraken.

De GHOR kenmerkt zich door het vrijwel ontbreken van landelijk gedragen kwaliteitseisen. Dit betreft zowel kwaliteitseisen van de branche zelf (professionele normen) als kwaliteitseisen in regelgeving. Ook een eenduidige systematiek (inclusief normen) voor het bepalen van het operationeel presterend vermogen van de organisatie ontbreekt. Vrijwel alle regio's gaven aan afspraken te hebben gemaakt met de Raden van Bestuur van ziekenhuizen. De vastgelegde afspraken met ziekenhuizen over het aantal beschikbare bedden voor de opvang van gewonden van een ramp of grootschalig ongeval betreffen echter vaak (zeer) lage aantallen.

Alle regio's hebben de (meeste) operationele leidinggevende GHOR-functies ingevuld. Veel regio's hanteren voor de opkomsttijden van een of meer van deze functies eigen normen, die afwijken van de basisvereisten. De normtijden van de basisvereisten variëren van dertig minuten voor de CvD-G¹⁷¹ en de OvD-G¹⁷² tot negentig minuten voor de RGF. De GHOR-regio's hebben veelal langere opkomsttijden geformuleerd. Verder beschikt elke regio over een of meer operationele geneeskundige combinaties. Voor deze combinatie of één van de onderdelen ervan hanteren de meeste regio's een opkomsttijd van zestig minuten. Alleen de regio Groningen heeft een kortere opkomstnorm.

¹⁶⁸ In de Wet veiligheidsregio's wordt de RGF de directeur GHOR genoemd.

¹⁶⁹ Onder 'operationeel presterend vermogen' verstaat de Inspectie OOV de feitelijke prestaties die kunnen worden geleverd. Deze worden ook wel aangeduid met de term 'slagkracht'.

¹⁷⁰ De volledige tekst van het rapport 'De organisatie van de geneeskundige hulp bij ongevallen en rampen' van februari 2009 is te vinden op de website van de Inspectie OOV (www.ioov.nl).

¹⁷¹ CvD-G: Commandant van Dienst-Geneskundig.

¹⁷² OvD-G: Officier van Dienst-Geneskundig.

Het operationeel presterend vermogen verschilt sterk per regio. De norm voor het stabiliseren van T1-gewonden (zeer ernstig gewonden) bedraagt één uur, het zogenoemde 'golden hour'. Uitgaande van de door de regio's verstrekte informatie betekent dit dat de kans op overleven van een aanzienlijk deel van bijvoorbeeld 25 T1-gewonden bij een ramp overdag in de helft van de regio's gering zal zijn. En slechts enkele regio's kunnen 's nachts in het eerste uur na een ramp of ongeval circa 25 T1-gewonden stabiliseren. De overige regio's kunnen veel minder slachtoffers aan. Zo is er een regio die 's nachts in het eerste uur slechts drie T1-gewonden kan stabiliseren en afvoeren.

In de nachtelijke uren verminderen de overlevingskansen voor de T1-gewonden sterk, omdat de meeste regio's dan meer tijd nodig hebben om hun geneeskundige capaciteit naar het incident/rampsterrein te krijgen. De Inspectie OOV heeft ook geconstateerd dat er niet in alle regio's sprake is van een directe relatie tussen het risicobeeld (maatgevend risico) van de regio en het operationeel presterend vermogen. Regio's met forse risico's beschikken soms over relatief zeer beperkte GHOR-capaciteiten. De capaciteit van de GHOR hangt immers mede af van de beschikbare reguliere voorzieningen voor acute zorg.

De RGF is een sleutelfunctionaris binnen de GHOR. De meeste RGF-en zeggen voldoende bevoegdheden te bezitten voor de uitvoering van hun taken. Zij verschillen wel van mening over de noodzaak hun functie onder te brengen bij de GGD. Daarnaast noemen zij verschillende ontwikkelingen die hun regiefunctie niet hebben versterkt. Deze betreffen de verdeling van de structurele gelden vanuit het ministerie van VWS voor Opleiden, Trainen en Oefenen, en de belegging van de regio van de uitvoering van de infectieziektebestrijding bij de GGD en niet bij de RGF.

Aanbevelingen

In haar rapport heeft de Inspectie OOV aanbevolen om in een samenwerkingsverband tussen de koepelorganisatie en de ministeries van BZK en VWS landelijke kwaliteitsnormen voor de GHOR op te stellen voor onder meer opleiden, oefenen en opkomsttijden. Vastlegging van die normen in een wettelijke regeling heeft daarbij de voorkeur. Volgens de Inspectie OOV zou daarbij prioriteit moeten worden gegeven aan een eenduidige systematiek voor het bepalen van het operationeel presterend vermogen van de regionale GHOR en aan normen voor dat operationeel presterend vermogen.

Daarnaast heeft de Inspectie OOV de regio's aanbevolen te bezien welke maatregelen mogelijk zijn om de capaciteit te vergroten. Ook heeft de Inspectie OOV ervoor gepleit voor de geneeskundige combinatie een opkomsttijd van ruim binnen de zestig minuten vast te stellen.

Met betrekking tot de afspraken met de ziekenhuizen over de opvangcapaciteit voor gewonden en de afstemming over ziekenhuisrampenopvangplannen heeft de Inspectie OOV de regio's geadviseerd na te gaan of de afspraken over en weer sluitend zijn. Verder heeft de Inspectie OOV de regio's aanbevolen meer eenduidigheid te brengen in de (inhoudelijke) afspraken met zorgaanbieders.

Naar aanleiding van dit rapport heeft de minister van BZK het Veiligheidsberaad gevraagd om voor alle ketenpartners van de GHOR landelijke modelconvenanten te laten ontwikkelen ten behoeve van de regionale samenwerkingsafspraken. In verband hiermee heeft GHOR Nederland, in opdracht van het Veiligheidsberaad, in november 2009 het document 'De GHOR-keten versterkt' opgesteld. Dit document bevat een visie op de landelijke samenwerking voor opgeschaalde geneeskundige hulpverlening.

In dit document benoemt GHOR Nederland de herziening van de landelijke modellen voor de processen opgeschaalde SMH, POG en PSHOR¹⁷³ als noodzakelijke landelijke samenwerkingsprojecten. Een ander landelijk project betreft de ontwikkeling van een landelijke standaardsystematiek om inzicht te krijgen in het presterend vermogen van de acute zorgketen bij rampen.

¹⁷³ SMH: Spoedeisende Medische Hulpverlening; POG: Preventieve Openbare Gezondheidszorg; PSHOR: Psychosociale Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen.

Bijlage III

Gebruikte afkortingen

AC	algemeen commandant (politie)
ADR	Algemene Doorlichting Rampenbestrijding
AOV	ambtenaar openbare orde en veiligheid
BGC	Bureau Gemeentelijke Crisisbeheersing
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CaCo	calamiteitencoördinator (meldkamer)
CCB	Conflict- en Crisisbeheersing
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 Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (of: 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
IC	informatiecoördinator
KLPD	Korps landelijke politiediensten
KMar	Koninklijke Marechaussee
KNMR	Koninklijke Nederlandse Redding Maatschappij
LMCS	Landelijk Crisis Management Systeem
MAC	multidisciplinair actiecentrum
MCC	meld- en coördinatiecentrum
MIV	medewerker informatievoorziening
MK	meldkamer
MK-A	meldkamer ambulancezorg
MK-B	meldkamer brandweer
MK-NN	meldkamer Noord-Nederland
MK-P	meldkamer politie
MPC	multidisciplinair procescoördinator
MvT	Memorie van Toelichting
NIFV	Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid Nibra

NRK	Nederlandse Rode Kruis
OL	operationeel leider
OM	Openbaar Ministerie
OOV	Openbare Orde en Veiligheid
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 DoorlichtingsARrangement
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
ROvD	regionaal officier van dienst
RVS	regionale veiligheidsstaf
sitrap	situatie-rapportage
SGBO	Staf Grootchalig en Bijzonder Optreden (politie)
TMO	Taskforce Management Overstromingen
Wrzo	Wet rampen en zware ongevallen

