

# Inspectiebericht

## Rampenbestrijding en Crisisbeheersing

### Voorwoord

**In 2016 brengt de Inspectie Veiligheid en Justitie (hierna de Inspectie) voor de derde maal de Staat van de Rampenbestrijding uit. Eerdere versies verschenen in 2010 en 2013. Eind 2014 heeft de Inspectie alle veiligheidsregio's gevraagd aan te geven wat zij hebben gedaan met de aanbevelingen uit de vorige Staat. Dit Inspectiebericht bevat een overzicht op hoofdlijnen van de uitkomsten van deze inventarisatie.**

**Daarnaast geeft de Inspectie aan welke toezichtsactiviteiten zij in 2015 uitvoert in de opmaat naar de Staat 2016. Voor een deel zullen in de komende Staat dezelfde elementen worden opgenomen als in eerdere versies. Op onderdelen wil de Inspectie echter een verdieping aanbrengen. In het vervolg van dit inspectiebericht leest u meer hierover. Het inspectiebericht sluit af met enkele praktische mededelingen.**

### WAT DEDEN DE VEILIGHEIDSREGIO'S MET DE AANBEVELINGEN UIT 2013?

Als opmaat naar de komende Staat van de rampenbestrijding heeft de Inspectie in het najaar van 2014 alle voorzitters van de veiligheidsregio's gevraagd aan te geven op welke wijze ze uitvoering hebben gegeven aan de aanbevelingen uit de Staat 2013. Alle veiligheidsregio's hebben hierop gereageerd. De reacties laten zien dat de veiligheidsregio's de verbeterpunten daadwerkelijk hebben opgepakt, acties hebben uitgezet en de (bovenregionale) samenwerking verder gestalte hebben gegeven.

Of de door de veiligheidsregio's doorgevoerde verbeteringen en acties leiden tot een verbetering van de prestaties is nu nog niet vast te stellen. Daarvoor is de informatie te algemeen van aard en is diepgaander onderzoek noodzakelijk. Een oordeel over de doorgevoerde acties is dan ook pas in de Staat 2016 aan de orde. Onderstaand volgen de constatering die de Inspectie doet op basis van de ontvangen reacties van de veiligheidsregio's. Allereerst wordt ingegaan op de aspecten die betrekking hebben op de voorbereiding; vervolgens komt de aanpak van rampen en crises aan de orde.

### Vorbereiding op rampen en crises

Uit de Staat van de Rampenbestrijding 2013 kwam naar voren dat alle veiligheidsregio's beschikten over de in de Wet veiligheidsregio's (Wvr) voorgeschreven plannen<sup>1</sup>. Inhoudelijk voldeden deze echter nog niet altijd aan alle wettelijk gestelde eisen. De aanbevelingen van de Inspectie richtten zich dan ook met name op het aanvullen van de diverse plannen om zo te voldoen aan alle wettelijke eisen.

De veiligheidsregio's geven nu aan dat zij de ontbrekende elementen hebben opgenomen in de plannen of in andere onderliggende documenten, dan wel dat zij dit zullen doen bij de herziening of nieuwe cyclus van die plannen (veelal in 2015 e.v.). Alle regio's geven aan een continuïteitsplan (bijna) gereed te hebben. Deze continuïteitsplannen richten zich met name op de uitval van ICT en elektriciteit. Of alle veiligheidsregio's op dit moment ook een

<sup>1</sup> Het betreft: regionaal Risicoprofiel, regionaal Beleidsplan, regionaal Crisisplan en multidisciplinair opleidingsplan.

continuïteitsplan hebben voor de uitval van personeel is niet duidelijk. De Inspectie zal om die reden voor de Staat 2016 de veiligheidsregio's expliciet bevragen op het hebben van een continuïteitsplan dat ook de fysieke instandhouding van een organisatie<sup>2</sup> in geval van een langdurige crisis regelt.

Enkele veiligheidsregio's hebben aangegeven niet alle aanbevelingen betreffende de inrichting van de hoofdstructuur over te nemen. Zij houden vast aan de eigen gekozen structuur, waarbij zij aangeven zoveel als mogelijk naar de geest van de wet te handelen. De Inspectie blijft deze regio's kritisch volgen om te kunnen beoordelen of de gekozen structuur wel leidt tot het door de wetgever beoogde resultaat.

De Inspectie was in 2013 positief over de ontwikkelingen in de veiligheidsregio's op het gebied van multidisciplinair opleiden en oefenen, met als kanttekening dat de gemeenten nog te weinig waren betrokken, met name bij het opleiden en oefenen. De veiligheidsregio's geven nu aan de gemeenten nadrukkelijk te betrekken.

In de Wvr en Besluit veiligheidsregio's (Bvr) ontbreekt het aan duidelijke eisen voor een kwaliteitszorgsysteem. De Inspectie heeft zich voor wat betreft dit onderwerp gericht op de implementatie van een evaluatiesystematiek en/of een functionarisvolgsysteem. De regio's die hierover een aanbeveling kregen hebben dit overgenomen en zijn of zullen binnenkort over(ge)gaan tot de aanschaf en implementatie van een dergelijk systeem. Of een dergelijk systeem leidt tot een beter inzicht in de vakbekwaamheid van functionarissen is op dit moment nog niet aan te geven. Dit blijft in de komende tijd onderwerp van toezicht. De minister van Veiligheid en Justitie (VenJ) heeft aangegeven voornemens te zijn om in

---

<sup>2</sup> Hiermee bedoelt de Inspectie de minimale maatregelen, personele bezetting en uitwijklocaties die nodig zijn om in geval van een uitval van de vitale infrastructuur de continuïteit van de hoofdstructuur te borgen.

regelgeving vast te leggen dat de veiligheidsregio's over een 'uniform en op basis van certificering en accreditering aantoonbaar kwaliteitszorgsysteem' moeten beschikken.

## **De aanpak van rampen en crises**

### **Systeemtest**

Om aan te tonen dat de veiligheidsregio's een ramp adequaat aan kunnen, zijn zij verplicht jaarlijks een systeemtest te organiseren waarbij de gehele hoofdstructuur is betrokken. De systeemtest is een belangrijk middel om inzicht te krijgen in het operationele presteren van de crisisorganisatie. De door de Inspectie gevalideerde evaluaties van de systeemtesten vormen input voor de Staat. In 2013 organiseerden twintig veiligheidsregio's de systeemtest. In 2014 waren dit zeventien regio's en twee veiligheidsregio's dienden het evaluatierapport van een grootschalig incident in de regio in.

Drie veiligheidsregio's hebben, ondanks een oproep van de minister en de Inspectie daartoe, in zowel 2013 als 2014 geen systeemtest georganiseerd.

### **Alarmering**

In de Staat 2013 formuleerde de Inspectie een aantal aanbevelingen om de alarmering van de crisisorganisatie te verbeteren. Deze betroffen onder andere:

- criteria voor de meldkamer om direct op te schalen;
- het vaststellen van een procedure voor meldingen die geen direct verband houden met de ramp/crisis;
- eenhoofdige leiding op de meldkamer.

De veiligheidsregio's geven aan de eerste twee aanbevelingen opgevolgd te hebben. Dit door of een aparte werkwijze/procedure vast te stellen of dit mee te nemen bij de herziening van de plannen. De derde aanbeveling is nog niet overal doorgevoerd. Hoewel de meeste veiligheidsregio's inmiddels een calamiteitencoördinator (CaCo) kennen, is deze functie nog niet in alle veiligheidsregio's continu (24/7) gegarandeerd. Ook is het in de meeste veiligheidsregio's geen vrijgestelde

functionaris en niet overal heeft de CaCo de bevoegdheden om de functie van eenhoofdige leiding op de meldkamer uit te oefenen zoals de wet heeft beoogd. De eenhoofdige leiding op de meldkamer is bedoeld om in geval van een grootschalig incident *alle* diensten binnen de meldkamer aan te sturen, het overzicht te hebben en prioriteiten te stellen. Deze situatie is nog niet overal gerealiseerd<sup>3</sup>.

### Opkomsttijden

De wettelijk bepaalde opkomsttijden werden in de meeste systeemtesten niet behaald. Meer dan de helft van de veiligheidsregio's kreeg in 2013 de aanbeveling de opkomsttijden te verbeteren. De wijze waarop de veiligheidsregio's hier invulling aan geven verschilt. Sommige veiligheidsregio's organiseren periodieke alarmerings- en opkomstoefeningen, andere regio's evalueren incidenten om te bezien of opkomsttijden gehaald zijn. Sommige veiligheidsregio's hebben piketregelingen ingevoerd of uitgebreid voor onder andere bevolkingszorg, informatiemanagers en communicatieadviseurs. Drie veiligheidsregio's geven aan dat gealarmeerde functionarissen thuis of aanrijdend al beginnen met de werkzaamheden en dat een niet behaalde

opkomsttijd niet automatisch betekent dat werkzaamheden (te) laat beginnen. Daarnaast geven de veiligheidsregio's aan dat uit oefeningen en incidenten blijkt dat opkomsttijden geen structureel probleem meer zijn. Zij verwachten dat de resultaten van de systeemtesten in de jaren 2014 en 2015 een verbetering in de opkomsttijden laten zien.

### Informatiemanagement

Informatiemanagement was bij het uitbrengen van de Staat 2013 nog volop in ontwikkeling. Om deze reden heeft de Inspectie hierover aan alle veiligheidsregio's aanbevelingen gedaan. Op basis van de ontvangen reacties van de veiligheidsregio's constateert de Inspectie dat binnen de veiligheidsregio's de afgelopen jaren veel aandacht aan dit belangrijke proces is besteed. De regio's geven aan dat functionarissen opleidingen hebben gevolgd, dat piket is ingesteld en dat informatiemanagement met regelmaat als thema wordt behandeld in cursussen, tijdens oefeningen en op themamiddagen. Daarnaast geven veel veiligheidsregio's aan gebruik te

### Werkwijze Inspectie VenJ

Om informatie over de stand van zaken in een veiligheidsregio te vergaren maakt de Inspectie onder andere gebruik van contactinspecteurs. De contactinspecteurs bezoeken de veiligheidsregio's minimaal twee keer per jaar en hebben daarnaast regelmatig telefonisch of via de mail contact met de liaisons van de veiligheidsregio. Daarnaast is de Inspectie aanwezig bij de systeemtesten die de veiligheidsregio's organiseren. Deze aanwezigheid is vereist om de evaluatierapporten die de veiligheidsregio's aanbieden als input voor de Staat te kunnen valideren. In de periode voor het uitbrengen van een Staat analyseert de Inspectie de door de veiligheidsregio aangeboden, vastgestelde documenten. Dit betreft beleidsplannen, crisisplannen, risicoprofielen, oefenplannen, procedures, incidentevaluaties en de evaluatierapporten van systeemtesten. De Inspectie stelt voor elke veiligheidsregio een regioprofiel op. De regioprofielen geven een beeld van de wijze waarop veiligheidsregio's zijn voorbereid op rampen en crisis en hoe ze (tijdens rampen/testen) presteren.

<sup>3</sup> Zie ook het rapport Meldkamers van de Inspectie Veiligheid en Justitie in samenwerking met Agentschap Telecom.

maken van het Referentiekader Netcentrisch Werken. Alle veiligheidsregio's maken voor de uitvoering van informatiemanagement gebruik van het systeem LCMS. De Inspectie signaleert dat in sommige regio's LCMS het synoniem dreigt te worden van informatiemanagement. LCMS is echter een ondersteunend systeem om netcentrisch werken mogelijk te maken. Op het moment dat LCMS niet werkt of niet toegankelijk is, dient informatiemanagement nog steeds -op een andere manier- ingevuld te worden.

Zoals hierboven al gemeld, zal uit recente systeemtesten, oefeningen en incidenten blijken of de oplossingen en verbeteringen die de veiligheidsregio's hebben doorgevoerd bijdragen aan een structurele verbetering van de rampenbestrijding en crisisbeheersing. De Inspectie komt hier in de Staat 2016 nader op terug.

## OP WEG NAAR DE STAAT VAN DE RAMPENBESTRIJDING 2016

De Staat van de Rampenbestrijding 2013, is door de commissie Hoekstra gebruikt als input voor de evaluatie van de Wvr en Bvr.

Om de verschillende adviezen van de commissie Hoekstra<sup>4</sup> op te pakken heeft het ministerie van VenJ in overleg met het Veiligheidsberaad en de Vereniging Nederlandse Gemeenten de 'Voorwaartse agenda' opgesteld. Dit document omvat de activiteiten die zich richten op optimalisering van de veiligheidsregio's en rampenbestrijding en crisisbeheersing. Het doorontwikkelen van het toezicht op de veiligheidsregio's door de Inspectie is benoemd als een van de activiteiten.

Op dit moment is de Inspectie bezig met het vormgeven van het toezicht op de veiligheidsregio's in de komende jaren.

<sup>4</sup> Eindrapportage Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's en het stelsel van Rampenbestrijding en Crisisbeheersing, 18 september 2013.

### De onderdelen van de voorwaartse agenda

- Aanpassing lagere regelgeving
- Vaststellen gezamenlijke doelstellingen
- Versterking democratische legitimatie
- Versterking taakuitvoering veiligheidsregio
- **Doorontwikkeling toezicht**
- Verder professionalisering nationale crisisbeheersing

De Wvr en het Bvr bevatten eisen waaraan de rampenbestrijding moet voldoen. Deze hebben vooral betrekking op de randvoorwaarden en condities, al wordt op onderdelen ook gespecificeerd welke operationele prestaties moeten worden neergezet. Van verschillende kanten, waaronder de Inspectie, is inmiddels een pleidooi gehouden om te komen tot meer op output/outcome gerichte prestatie- of kwaliteitseisen. De Inspectie en de NCTV hebben om die reden het WODC verzocht een onderzoek te doen naar de mogelijkheden voor het stellen van normen om prestaties van veiligheidsregio's te kunnen meten. Het onderzoek wordt uitgevoerd door de TU Delft in samenwerking met de KWINK groep. De planning van het onderzoek voorziet in oplevering van het rapport voor de zomer van 2015.

Voor de Staat van de Rampenbestrijding 2016 zal het beoordelen van de operationele prestaties, zoals beschreven in het Bvr, nog steeds voor een belangrijk deel zijn gefundeerd op waarnemingen tijdens oefeningen en/of evaluaties van incidenten. Daarnaast zal de Inspectie een aantal thematische onderzoeken uitvoeren, die -binnen de kaders van de huidige wet- en regelgeving- een meer diepgaand karakter hebben.

## Onderzoeken in 2015

In 2015 voert de Inspectie de volgende thematische onderzoeken uit. De resultaten van deze onderzoeken neemt de Inspectie eveneens mee in de Staat 2016.

## Risicoprofiel

De Inspectie constateerde in de Staat 2013 dat alle onderdelen van de regionale planvorming (risicoprofiel, beleidsplan en crisisplan) in alle veiligheidsregio's zijn vastgesteld. Inhoudelijk voldeden de plannen niet altijd aan de wettelijke bepalingen. Deze constatering en het gegeven dat het regionaal risicoprofiel de basis is voor het beleid en de inrichting van de crisisorganisatie leidt ertoe dat de Inspectie dit jaar het regionaal risicoprofiel diepgaander onderzoekt.

Met dit onderzoek wil de Inspectie inzicht verkrijgen in het proces van de totstandkoming en herziening van het regionaal risicoprofiel. Daarnaast wil de Inspectie inzicht krijgen in de wijze waarop de veiligheidsregio haar keuzes verantwoordt en in welke mate zij haar ketenpartners betreft bij de totstandkoming en herziening van het risicoprofiel.

## Samenwerking veiligheidsregio's met vitale partners

Voor een effectieve aanpak van rampen en crises is samenwerking met de vitale partners<sup>5</sup> van groot belang. Bij een aantal crisistypen zijn de vitale partners ook de eerstaangewezen instantie om de problemen op te lossen. Op het moment dat een incident de vitale infrastructuur raakt aan de openbare orde of de openbare veiligheid, komen ook de veiligheidsregio's in beeld.

In de Staat 2013 is onderzocht of de veiligheidsregio's beschikken over convenanten met de vitale partners. Dit bleek in het overgrote deel van de veiligheidsregio's het geval te zijn.

---

<sup>5</sup> Onder andere op het gebied van energie/gas, drinkwaterbedrijven, Rijkswaterstaat en waterschappen, defensie en Prorail.

Op dit moment vindt een aantal onderzoeken plaats naar storingen in de vitale structuur, te weten het gaslek in Velsen (15-01-2015) en de stroomstoring in Noord-Holland (27-03-2015). In de loop van 2015 verschijnen de rapporten hierover. Het onderzoek naar het regionaal risicoprofiel gaat eveneens in op de samenwerking met de vitale partners en ook bij het oefenen komt het aan de orde. Voor de Staat 2016 zal de Inspectie de verschillende uitkomsten in onderlinge samenhang bezien en opnemen in de rapportage.

## MOTO

Om goed te kunnen functioneren als crisisorganisatie is het multidisciplinair opleiden, trainen en oefenen (MOTO) een eerste vereiste. Daarom kreeg het oefenen zowel in de Staat 2010 als in 2013 ruim aandacht. Deze lijn zet de Inspectie in de Staat 2016 voort.

De Inspectie wil nu niet alleen nagaan of de – op zichzelf belangrijke – randvoorwaarden zijn ingevuld, maar vooral of de veiligheidsregio's erin slagen een goed geoefende crisisorganisatie in te richten.

## Rol en positie burgemeester in relatie tot voorzitter veiligheidsregio

Vanaf het moment dat de Wvr van kracht is zijn er vragen geweest over de verhouding tussen de rol en positie van de burgemeester en die van de voorzitter van de veiligheidsregio. De commissarissen van de Koning (cdK) hebben aangegeven dat inspectieonderzoek wenselijk is om inzicht te krijgen in de (bestuurlijke) implicaties die het optreden van de coördinerende burgemeester kan hebben bij (de voorbereiding op) incidenten. Het onderzoek heeft een verkennend karakter en is bedoeld om in beeld te brengen voor welke dilemma's, vragen of problemen bestuurders komen te staan en hoe zij hiermee omgaan op het moment dat het aan de orde is.

### **Borging kennis en expertise veiligheidsregio's**

Naar aanleiding van de brand bij Chemiepack in Moerdijk in januari 2011 heeft de minister het Veiligheidsberaad gevraagd te onderzoeken of en op welke wijze expertregio's ontwikkeld zouden kunnen worden. In dit kader zijn pilots uitgevoerd in de veiligheidsregio's Noord- en Oost-Gelderland (natuurbranden) en Rotterdam-Rijnmond (industriële veiligheid). De pilots werden mede mogelijk gemaakt met subsidie

van het ministerie van VenJ. Eind 2013 eindigde de pilotperiode.

De Inspectie heeft een verkennend onderzoek uitgevoerd naar wat er in de praktijk is gebeurd naar aanleiding van de vraag van de minister en wat de huidige stand van zaken is met betrekking tot de borging van kennis en expertise. Voor de zomer van 2015 rapporteert de Inspectie hierover.

### **OVERZICHT CONTACTINSPECTEURS**

Er heeft een herverdeling plaatsgevonden van de contactinspecteurs voor de veiligheidsregio's. De veiligheidsregio's zijn hierover per e-mail geïnformeerd. Hieronder de actuele lijst.

<b>Contactinspecteur</b>	<b>Veiligheidsregio</b>
John Sevenstern	Groningen Fryslân Drenthe Brabant Noord
Ed Roders	IJsselland Twente NO-Gelderland
Frank Bertijn	Gelderland-Midden Gelderland-Zuid Brabant Zuidoost
Lisette Mulder	Noord-Holland Noord Zaanstreek-Waterland Kennemerland
Caroliene Negenborn	Amsterdam-Amstelland Zeeland Midden-West-Brabant
Karin Delsman	Haaglanden Hollands Midden Rotterdam-Rijnmond Zuid-Holland Zuid
Mariska Kouwenhoven	Limburg Noord Zuid-Limburg
José Koonings	Utrecht Gooi en Vechtstreek Flevoland

In het voor- en najaar bezoeken de contactinspecteurs de veiligheidsregio's. Voor vragen met betrekking tot het toezicht op rampenbestrijding en crisisbeheersing én met betrekking tot brandweezorg kan contact gezocht worden met de contactinspecteur.

## TOT SLOT

### Contactdag 11 juni 2015

Inmiddels een jaarlijks terugkerend fenomeen. De door de Inspectie georganiseerde contactdag voor Rampenbestrijding en Crisisbeheersing waarin het uitwisselen van informatie en netwerken centraal staat. De contactdag vindt dit jaar plaats op donderdag 11 juni 2015 in Het Oude Magazijn aan de Soesterweg 310F te Amersfoort. Een monumentaal industrieel spoorcomplex, centraal gelegen en goed bereikbaar met OV en de auto. Nieuwsgierig naar de locatie? Neem een kijkje op [www.oudemagazijn.nl](http://www.oudemagazijn.nl)

Binnenkort wordt het programma bekend gemaakt. Voor wie zich op voorhand wil opgeven voor deze dag kan dit per e-mail doen bij de eigen contactinspecteur.

### Sluitingsdata Staat 2016

Voor het aanleveren van documenten voor de Staat 2016 gelden de volgende data:

- voor het inleveren van documenten, plannen, procedures is 1 december 2015 de sluitingsdatum.
- het aanleveren van vastgestelde evaluatierapporten van de systeemtest 2015 dient voor 1 maart 2016 te gebeuren.

Voor informatie over de Inspectie VenJ, de werkwijze, het werkprogramma 2015 en de uitkomsten van onderzoeken wordt verwezen naar de website: [www.ivenj.nl](http://www.ivenj.nl)

## Colofon

Inspectie Veiligheid en Justitie

Turfmarkt 147  
2511 DP Den Haag

Postbus 20301  
2500 EH Den Haag

[www.ivenj.nl](http://www.ivenj.nl)