



Inspectie Openbare Orde en Veiligheid  
Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties

# De Staat van de Rampenbestrijding

Onderzoek Rampenbestrijding op Orde eind 2009



# De Staat van de Rampenbestrijding

Onderzoek Rampenbestrijding op Orde  
eind 2009

Maart 2010

# Inhoud

	Voorwoord	7
	Samenvatting en slotbeschouwing	9
A	Algemeen deel	25
	1 Inleiding	27
	2 Opzet onderzoek	31
	3 Rampenbestrijding in Nederland	35
	4 Organisatie rampenbestrijding	41
	5 Onderzoek Inspectie OOV	47
B	Onderzoeksresultaten	53
B1	Risicoprofiel en bovenregionale samenwerking	55
	1 Inleiding	57
	2 Toetsingskader en opzet onderzoek	61
	3 Achtergrondinformatie	65
	4 Onderzoeksresultaten	71
	5 Conclusies	79
	6 Aandachtspunt	83
B2	Multidisciplinair opleiden en oefenen	87
	1 Inleiding	89
	2 Toetsingskader en opzet onderzoek	93
	3 Onderzoeksresultaten	97
	4 Conclusies	111
	5 Aandachtspunten	117
B3	RADAR	121
	1 Inleiding	123
	2 Toetsingskader, onderzoek en rapportage	127
	3 Onderzoeksresultaten	137
	4 Conclusies	169
	5 Aandachtspunt	177

B4	Gemeentelijke deelprocessen	179
1	Inleiding	181
2	Opzet onderzoek	185
3	Onderzoeksresultaten	189
4	Conclusies	197
5	Aandachtspunt	201
C	De veiligheidsregio's afzonderlijk bekeken (op CD-Rom)	
	<b>Bijlagen</b>	<b>203</b>
I	Politie in hoofdstructuur rampenbestrijding en crisisbeheersing	205
II	Organisatie geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen	209
III	Gebruikte afkortingen	212

## **Missie Inspectie Openbare Orde en Veiligheid**

De Inspectie OOV levert een bijdrage aan de veiligheid van de samenleving. Zij oefent daartoe toezicht uit op besturen en organisaties die verantwoordelijk zijn voor de openbare orde en veiligheid en stelt hen daarmee in staat de veiligheid te verbeteren.

De Inspectie OOV houdt, onder de verantwoordelijkheid van de ministers van BZK en van Justitie, toezicht op de kwaliteit van de taakuitvoering van zowel de verantwoordelijke bestuursorganen als de operationele diensten die op de verschillende onderdelen van het OOV-terrein actief zijn (politie, brandweer, GHOR).

De Inspectie OOV laat zich leiden door enerzijds de inschatting van maatschappelijke veiligheidsrisico's en anderzijds door de vraag waar zij met haar toezicht maximaal kan bijdragen aan het realiseren van beoogde beleidseffecten. In haar werkplannen, jaarverslagen en rapportages worden de gemaakte keuzes en gevolgde werkwijzen verantwoord.

Het oordeel van de Inspectie OOV komt onafhankelijk tot stand.

De Inspectie OOV draagt haar bevindingen actief uit. Zij geeft daarmee de ministers en de onder toezicht staande organisaties inzicht in hun bijdragen aan de kwaliteit van het veiligheidsniveau en de praktische uitwerking van het gevoerde beleid. De Inspectie OOV beoogt daarmee bij betrokkenen een oriëntatie op permanente aandacht voor verbetering tot stand te brengen.

De Inspectie OOV zoekt actief samenwerking met andere partijen van beleid, uitvoering en toezicht, zowel op het OOV-domein als op aanverwante terreinen.

De Inspectie OOV weet wat er leeft en toetst of het werkt.

# 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. Deze regiobeelden staan op de bijgevoegde CD-Rom.

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 GHOR<sup>1</sup> 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 Vuurwerkcramp 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 IV<sup>2</sup> 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 Crisisbeheersing<sup>3</sup> die in november 2006 op verzoek van de minister van BZK heeft opgesteld.

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.



Om de rampenbestrijding op een hoger niveau te krijgen, is de minister een bestuursakkoord overeengekomen met de VNG<sup>4</sup>. 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.

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's' 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 NVBR<sup>6</sup> 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.'*

4 VNG: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

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

6 NVBR: Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding.

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.

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) evalueren<sup>7</sup>.

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.

Vooraf 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. De onderzoeksresultaten moeten dan ook in dat perspectief worden gezien.

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

## 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 zónder 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.

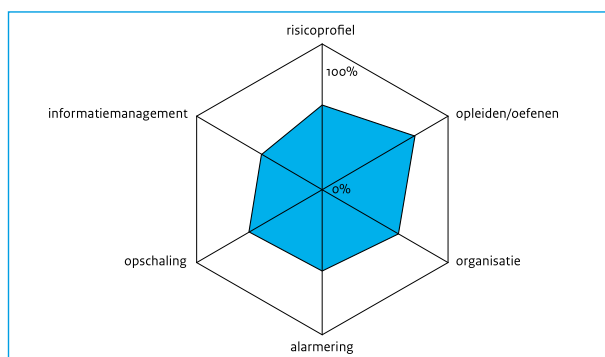
Al met al heeft het onderzoek van de Inspectie het beeld opgeleverd dat een beperkt aantal regio's zijn zaken goeddeels op orde heeft. De veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, die al jarenlang een voortrekkersrol vervult op onder meer de ontwikkeling van kwaliteitsnormen, heeft over de volle breedte redelijk 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 informatiemanagement<sup>8</sup>. 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.



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

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.

De Inspectie OOV heeft grote verschillen vastgesteld tussen de regio's onderling. De prestaties van de 25 regio's zijn verwerkt in afzonderlijke regiodiagrammen<sup>9</sup>. Die diagrammen zijn gebaseerd op de regiobeelden die de Inspectie heeft opgesteld<sup>10</sup>.

## 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 RADAR<sup>11</sup>, 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 rampscenario'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.

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.

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.

## 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 gecoloeerde meldkamer<sup>12</sup>, een CoPI<sup>13</sup>, 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.

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

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



- 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 meldkamer<sup>14</sup> 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.

### 3.4 Informatiemanagement

- Het overgrote deel van de regio's heeft het cruciale proces informatiemanagement niet op orde. Veelal ontbreken informatiemanagers 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 informatiemanagers en een netcentrische werkwijze<sup>15</sup>, vaak al ondersteund door een netcentrisch informatiesysteem, bleken wel in staat om de vereiste prestaties te leveren.

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

<sup>15</sup> 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.

## 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 getroffen en geëvacueerden, 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.

## 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 geïntendeerd. 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 informatiemanagement<sup>16</sup>. 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.

<sup>16</sup> De 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 processen<sup>17</sup>.

## 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.

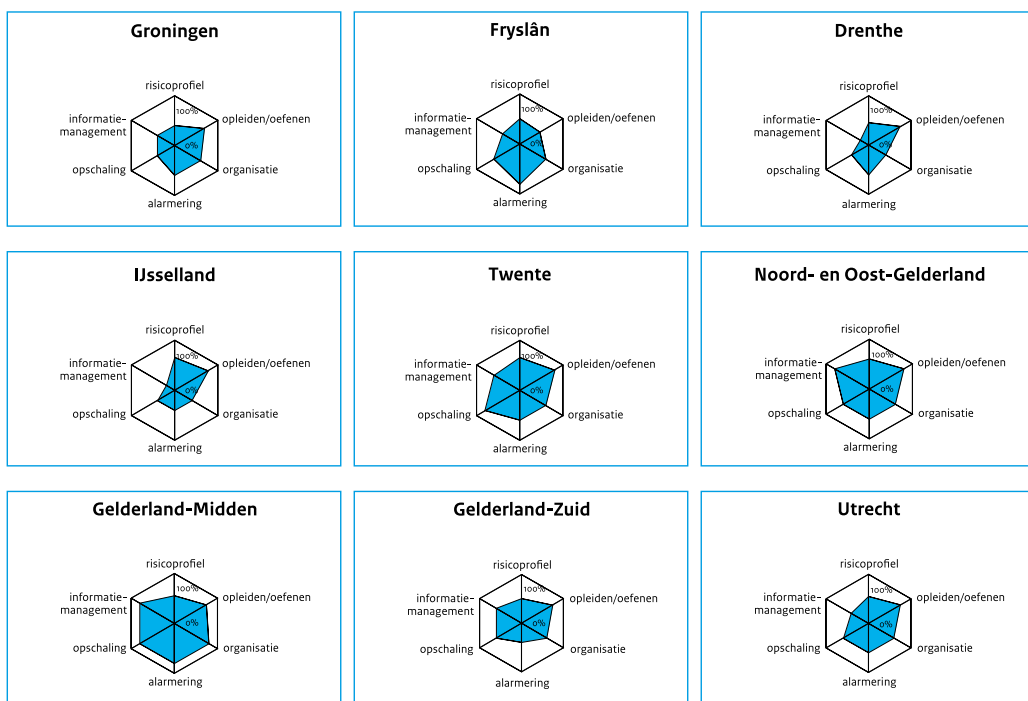
De Inspectie OOV heeft met haar onderzoeksprogramma Rampenbestrijding op Orde vastgesteld dat de regio's zich hebben ingespannen om hun organisatie naar een hoger niveau te tillen. Het gaat er nu om dat de regio's de overblijvende punten daadkrachtig oppakken én dat zij vervolgens de kwaliteit van hun organisatie op peil houden. Dit betekent ook dat zij zich zullen moeten blijven ontwikkelen omdat ook hun omgeving en

<sup>17</sup> 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](http://www.ioov.nl).

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.

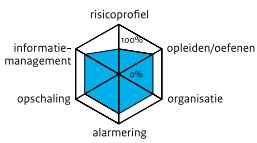
## Overzicht regiodiagrammen

De prestaties van de afzonderlijke veiligheidsregio's op de onderwerpen risicoprofiel, opleiden/oefenen, organisatie, alarmering, opschaling en informatiemanagement zijn weergegeven in onderstaande diagrammen<sup>18</sup>. De inspanningen en tijd die nodig zijn om op een onderwerp geheel aan de normen te voldoen (100%), verschillen per onderwerp.

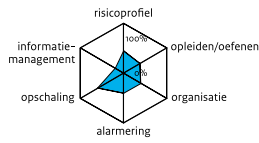


<sup>18</sup> Deze diagrammen zijn gebaseerd op de regiobeelden die in deel C van deze eindrapportage staan.

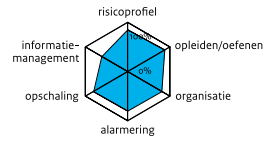
### Noord-Holland-Noord



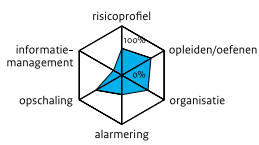
### Zaanstreek-Waterland



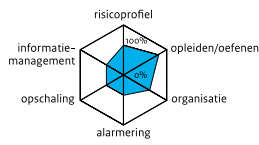
### Kennemerland



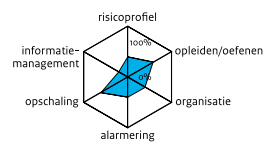
### Amsterdam-Amstelland



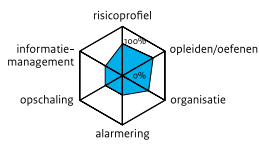
### Gooi en Vechtstreek



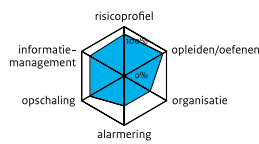
### Haaglanden



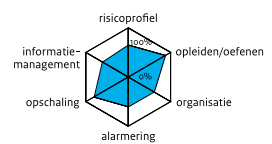
### Hollands Midden



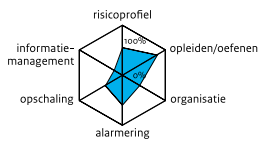
### Rotterdam-Rijnmond



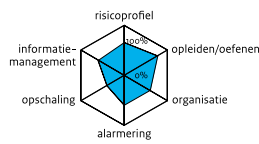
### Zuid-Holland-Zuid



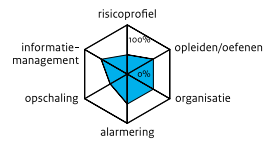
### Zeeland



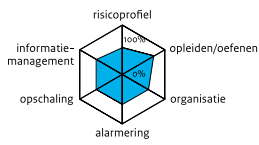
### Midden- en West-Brabant



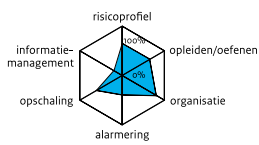
### Brabant-Noord



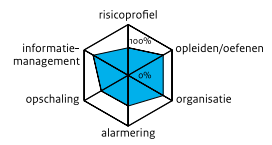
### Zuidoost-Brabant



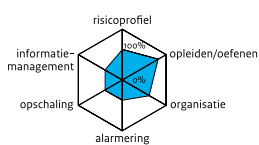
### Limburg-Noord



### Zuid-Limburg



### Flevoland



A



# Algemeen deel





# 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 ramp<sup>19</sup>. Bij een ramp dienen brandweer, politie, GHOR<sup>20</sup> 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.

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

<sup>20</sup> GHOR: Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen.

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 kabinet<sup>21</sup> 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 komen<sup>22</sup>. 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.

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.



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.

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 groot-schalig 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 brandweezorg, 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 Toelichting<sup>23</sup> bij dit voorstel bevat de volgende samenvatting van de zaken die daarin worden geregeld:

<sup>23</sup> Kamerstukken II, 2006-2007, 31 117, nr. 3.

- 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 hulpverlening<sup>24</sup>. 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'<sup>25</sup>, 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<sup>26</sup>.

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.

Mede naar aanleiding van een rapportage van de Inspectie OOV over de voorbereiding op rampen door de veiligheidsregio's 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:

*'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.'*

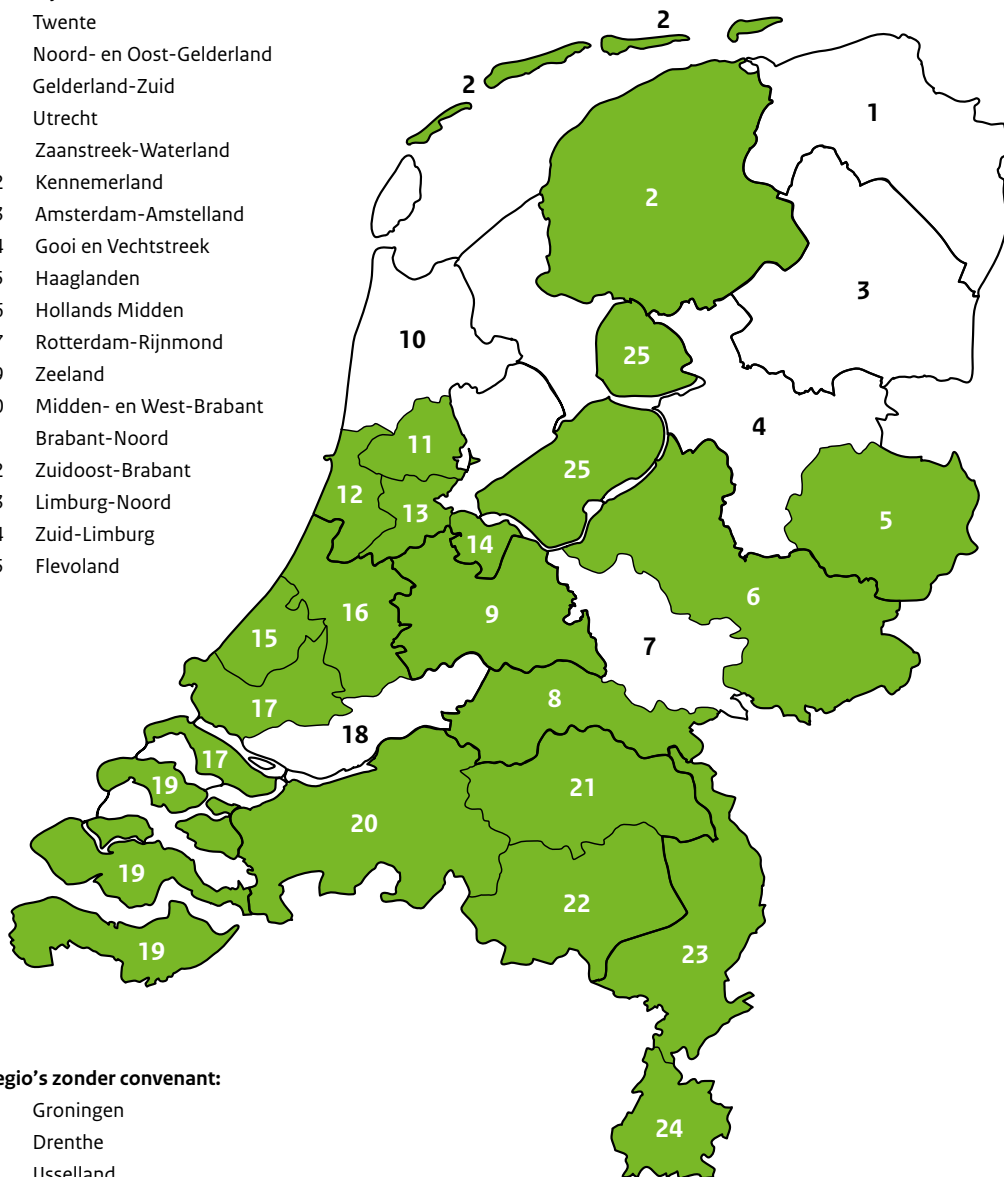
Uiteindelijk hebben 19 van de 25 veiligheidsregio's een convenant afgesloten met de minister van BZK. Al deze convenanten bevatten enkele vaste onderdelen. Een daarvan betreft het regionaliseren van de brandweer. De minister ziet regionalisering van de brandweer, waarbij in elke regio sprake is van één 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.

De kaart hiernaast bevat een overzicht van de 25 veiligheidsregio's in Nederland. De groengekleurde regio's hebben een convenant afgesloten met de minister van BZK.

## Veiligheidsregio's

### Regio's die een convenant hebben afgesloten:

- 2 Fryslân
- 5 Twente
- 6 Noord- en Oost-Gelderland
- 8 Gelderland-Zuid
- 9 Utrecht
- 11 Zaanstreek-Waterland
- 12 Kennemerland
- 13 Amsterdam-Amstelland
- 14 Gooi en Vechtstreek
- 15 Haaglanden
- 16 Hollands Midden
- 17 Rotterdam-Rijnmond
- 19 Zeeland
- 20 Midden- en West-Brabant
- 21 Brabant-Noord
- 22 Zuidoost-Brabant
- 23 Limburg-Noord
- 24 Zuid-Limburg
- 25 Flevoland



### Regio's zonder convenant:

- 1 Groningen
- 3 Drenthe
- 4 IJsselland
- 7 Gelderland-Midden
- 10 Noord-Holland-Noord
- 18 Zuid-Holland-Zuid

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 (GHOR<sup>27</sup>) 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-instellingen<sup>28</sup>) 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 coördinatie niveau 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 brengen<sup>29</sup>. In de GRIP-systematiek 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.

#### Overzicht GRIP-systematiek

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.	CoPI + <i>regionaal operationeel team (ROT)</i>
GRIP 3	Bedreiging van het welzijn van (grote groepen van) de bevolking binnen één gemeente.	CoPI + ROT + <i>gemeentelijk beleidsteam (GBT)</i>
GRIP 4	Gemeentegrensoverschrijdend (of nabij grens tussen regio's) en dreiging van uitbreiding. Mogelijk schaarste aan hulpverleners/middelen.	CoPI + ROT + <i>regionaal beleidsteam (RBT)</i>

<sup>29</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Referentiekader GRIP (2006).

In haar tussenrapportage 'Rampenbestrijding op Orde' heeft de Inspectie OOV begin 2009 geconstateerd dat alle regio's dit referentiekader hebben ingevoerd<sup>30</sup>.

### 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).

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



5

# Onderzoek Inspectie OOV

De toenmalige Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding<sup>31</sup> 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' uit<sup>32</sup>. De inspectie signaleerde een samenhangend beeld van knelpunten op het punt van melding en opschaling en op het punt van informatie-uitwisseling.

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.

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 simulatie<sup>33</sup>. 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.

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'<sup>34</sup> 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 ronderde 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'<sup>35</sup>. 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.

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.

34 Inspectie OOV, december 2003.

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

In haar vervolgrapportage 'Algemene Doorlichting Rampenbestrijding; de stand van zaken 2003-2007'<sup>36</sup> 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 dichter 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 verzoek<sup>37</sup>.

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

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'<sup>38</sup>. 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.

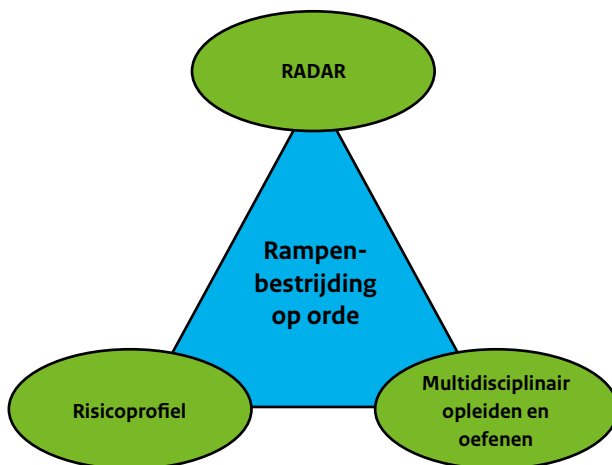
<sup>36</sup> Kamerstukken II, 2007-2008, 29 668, nr. 19.

<sup>37</sup> Kamerstukken II, 2007-2008, 29 668, nr. 19.

<sup>38</sup> RADAR staat voor **RA**mpenbestrijding **D**oorlichtings**AR**rangement.



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 Orde<sup>39</sup>. 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

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

regio's ertoe in staat acht om het merendeel van de noodzakelijke verbeteringen nog vóór 2010 te realiseren. Ten aanzien van het kritische proces informatiemangement 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.

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-organisatie<sup>40</sup>. 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.

B



# Onderzoeksresultaten

B1



# 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 risicogeoriënteerde 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) beleidplan 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 leggen<sup>41</sup>. Het beleidsplan komt in de plaats van het regionaal beheersplan.

<sup>41</sup> Artikel 5, eerste lid, van de Wet rampen en zware ongevallen.



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 risico-analyse 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 prestaties<sup>42</sup> 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.

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.



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 risicoprofiel<sup>43</sup>.

<sup>43</sup> 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 OOV<sup>44</sup>.

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.

<sup>44</sup> Zie: [www.ioov.nl](http://www.ioov.nl).



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 stellen<sup>45</sup>.

<sup>45</sup> Artikel 76 van de Wet veiligheidsregio's.



## 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. De totstandkoming van de Wet veiligheidsregio's is daarom aangegepen 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 NVBR<sup>46</sup>, 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 efficiëncyslag 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 te voeren op de nationale veiligheid. De Handreiking Regionaal Risicoprofiel is in oktober 2009 opgeleverd.

<sup>46</sup> NVBR: Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding.

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.

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 griep-pandemie. 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

# Onderzoeksresultaten

## 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 risicoprofiel<sup>47</sup>.

<sup>47</sup> Artikel 14 van de Wet veiligheidsregio's.

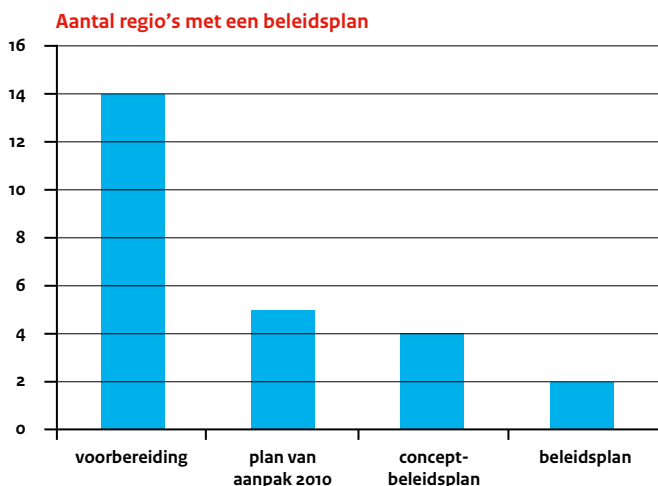
### 4.1.2 Bevindingen

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 beheersplan<sup>48</sup>. 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.

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.



<sup>48</sup> Hierna wordt voor beide documenten de term 'beleidsplan' gehanteerd.

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 GHOR<sup>49</sup>. De wet noemt daarbij expliciet een aantal partners zoals de waterschappen, Rijkswaterstaat en het Regionaal Militair Commando.

### 4.2.2 Bevindingen

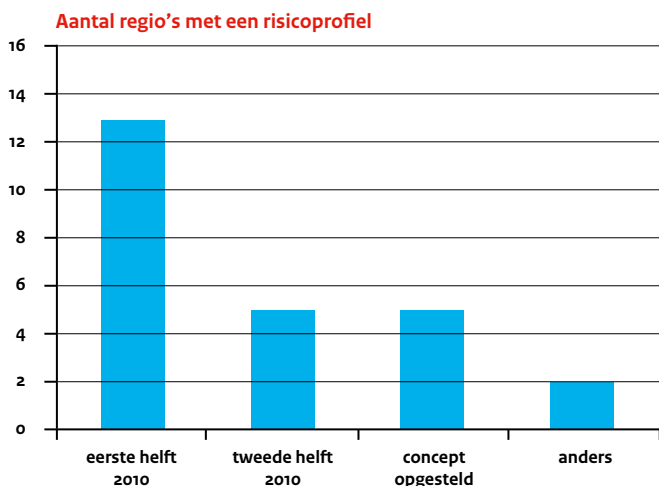
Bij de nulmeting heeft de Inspectie OOV geconstateerd dat het merendeel van de regio's een risicoprofiel heeft. De regio's gebruiken dit profiel als basis voor het opstellen van het beleidsplan. In vrijwel alle gevallen wordt voor het opstellen van het risicoprofiel de Leidraad Maatramp gebruikt. In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

49 GHOR: Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen.



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.



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, ziektegolven 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 te worden betrokken. 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 griepidemie (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.

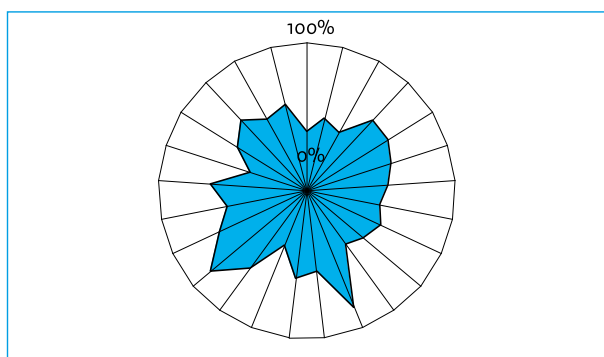
De Inspectie OOV constateert een licht positieve trend betreffende partnerschappen in de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Steeds meer partners worden genoemd door de regio's. Dit wordt echter nog niet geborgd in structurele overlegvormen. Een aantal partners zit op ad-hocbasis aan tafel. Een aantal 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.

#### Prestaties op het onderwerp risicoprofiel per regio





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 ontleen 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.



# B2



# 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 succesfactor<sup>50</sup>. 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.

<sup>50</sup> Rapport 'Poldercrash 25 februari 2009', Inspectie OOV 2009.



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's<sup>51</sup>.

51 Zowel het toetsingskader als de positiebepalingssystematiek is te vinden op de website van de Inspectie OOV: [www.ioov.nl](http://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 sleutelfunctionarissen<sup>52</sup> 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 hoofdstukken van dit deel 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.

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 operationeel team (ROT)**

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

**Regionaal beleidsteam (RBT)**

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

**Meldkamer**

- calamiteitencoördinator
- centralist brandweer
- centralist GHOR
- centralist politie

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.

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.

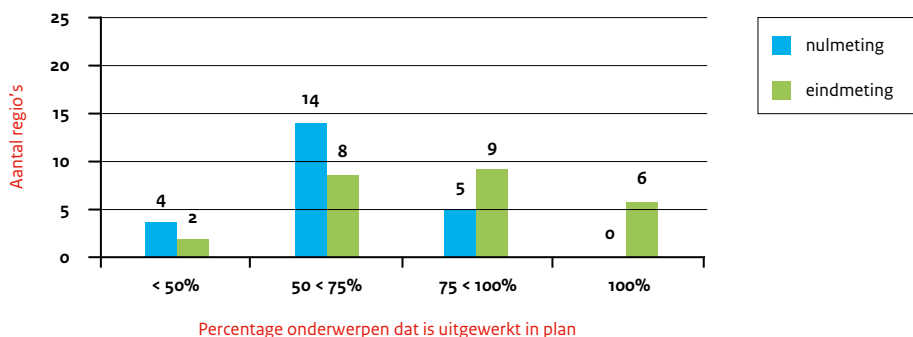
In 17 van de 25 veiligheidsregio's, waaronder Rotterdam-Rijnmond en Midden- en West-Brabant, is het beleidsplan minder dan vier jaar geleden bestuurlijk vastgesteld. De overige acht regio's geven aan in de loop van 2010 een nieuw beleidsplan te zullen vaststellen<sup>53</sup>.

In de volgende grafiek staat voor zowel de nulmeting 2008 als de eindmeting 2009 per percentagecategorie aangegeven hoeveel onderwerpen nader zijn uitgewerkt<sup>54</sup>. 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.

Ten slotte 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 kwaliteitszorgsysteem<sup>55</sup> 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

<sup>55</sup> 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).

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.

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 oefenervaring<sup>56</sup>. 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

<sup>56</sup> 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.

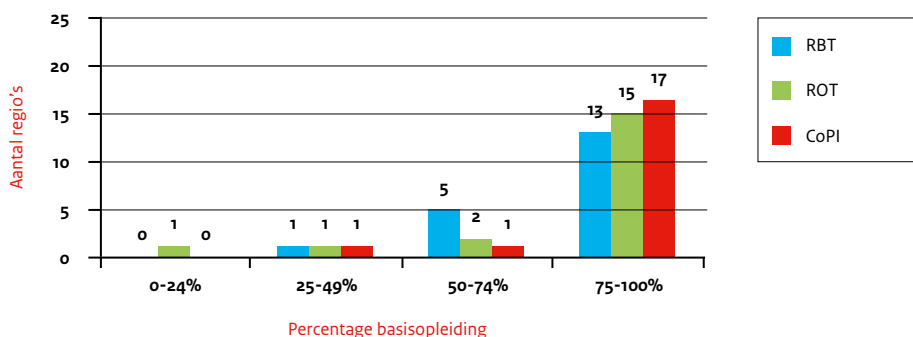
diploma van de basisopleiding politiespecifiek, brandweerspecifiek, ambulancespecifiek en/of calamiteitencoördinator of dat zij een gelijkwaardige opleiding succesvol hebben afgerond.

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.

### 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

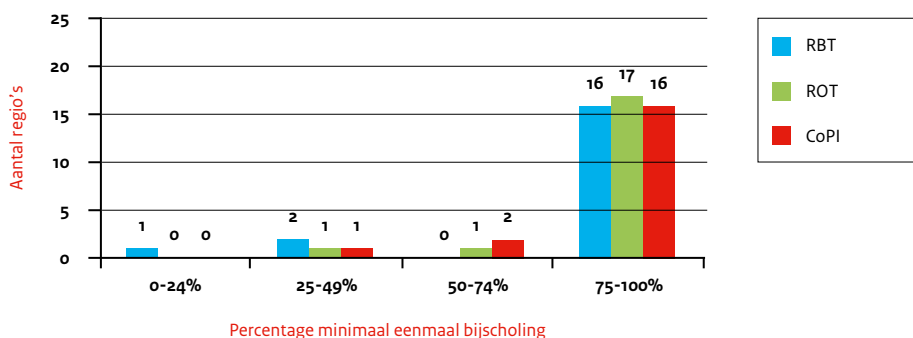
### Norm

De Inspectie OOV hanteert als norm dat alle sleutelfunctionarissen van de hoofdstructuur ten minste twee maal in twee kalenderjaren worden bijschoold 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 bijschoold 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 bijschoold in voornoemde periode. Ditzelfde is gedaan voor het aantal functionarissen dat binnen de regio's minimaal tweemaal is bijschoold in de periode 1 januari 2008 tot 1 januari 2010 (zie grafieken 3 en 4).

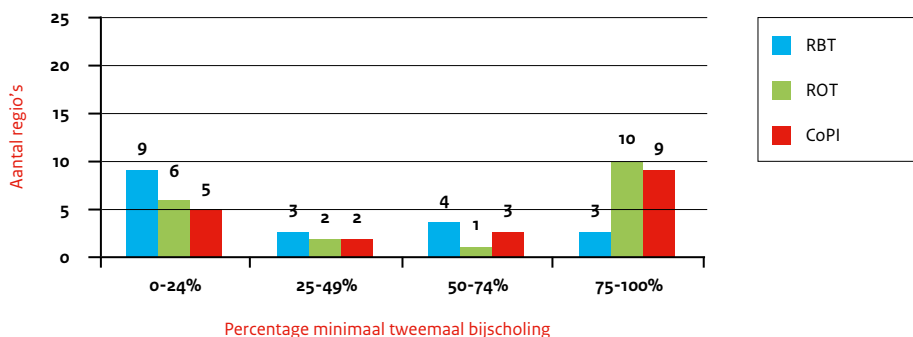
**Grafiek 3** Bijscholing eenmalig, eindmeting (19 regio's)



In het merendeel van de regio's wordt in een periode van twee jaar ten minste driekwart van de sleutelfunctionarissen eenmaal bijschoold. 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 bijschoold. 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 bijschoold.

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

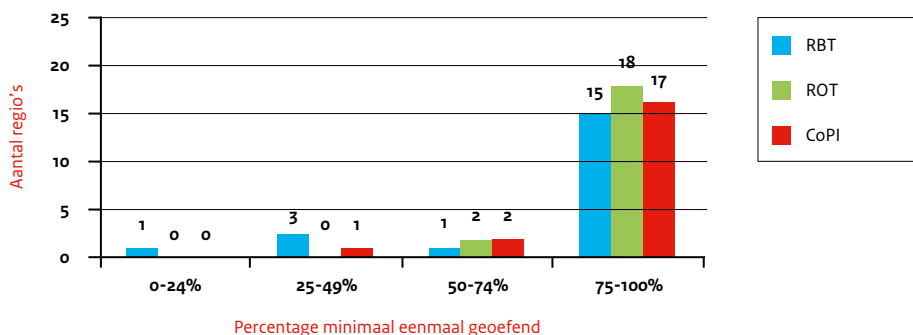
##### Norm

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).

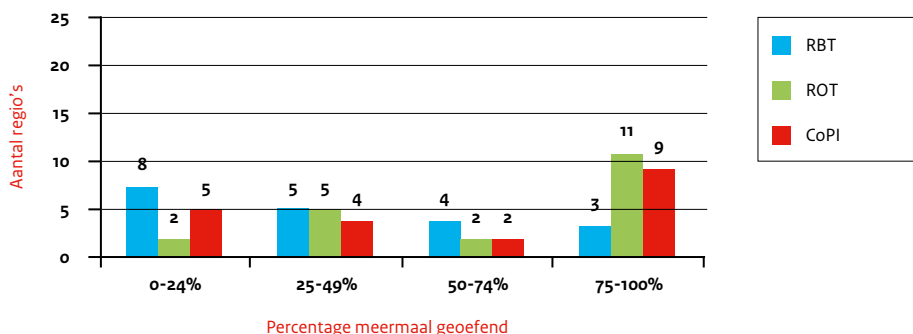
**Grafiek 5 Oefenervaring eenmalig, eindmeting (20 regio's)**



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 meermalig, 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.

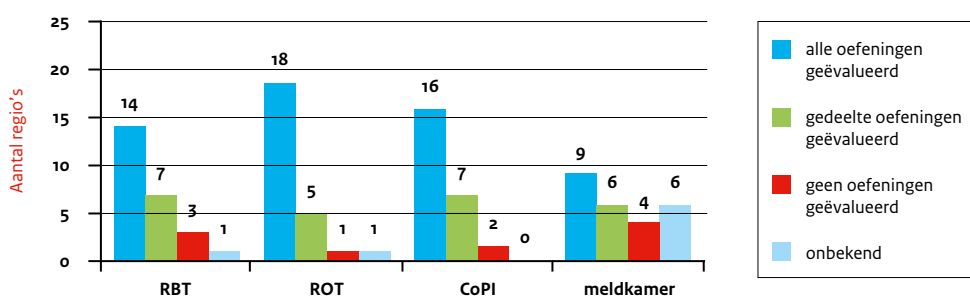
De Inspectie heeft zowel bij de nulmeting 2008 als bij de eindmeting 2009 onderzocht of oefeningen in de verschillende regio's zijn geëvalueerd. Daarnaast heeft de Inspectie onderzocht of deze evaluaties ook zijn verwerkt in een kwaliteitszorgsysteem en of de oefenervaringen van de sleutelfunctionarissen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

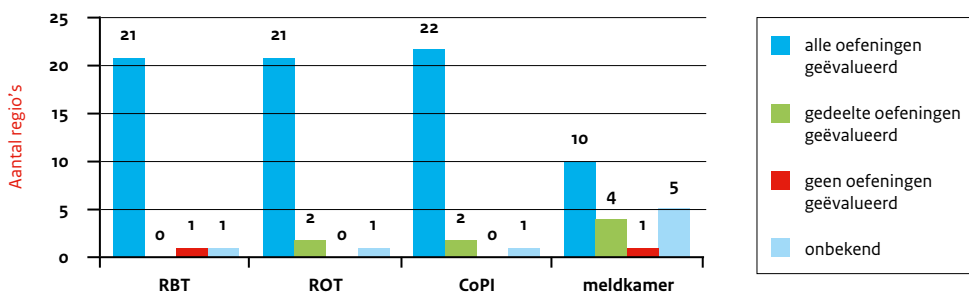
**Grafiek 7 Evaluatie oefeningen, nulmeting 2008 (25 regio's)**



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 oefeningen van de sleutelfunctionarissen (deels) opgetekend in dit systeem. Het gegeven dat niet alle regio's die beschikken over dergelijke systemen de evaluaties en oefeningen 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.

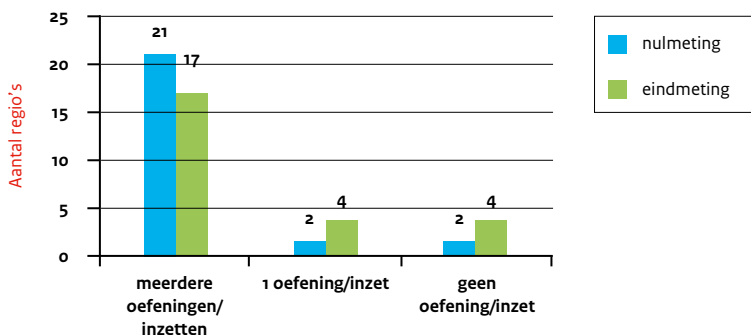
Wat betreft daadwerkelijke grootschalige inzetten is in eerste instantie informatie verzameld voor de periode van 1 januari 2008 tot medio september 2009. De regio's is gevraagd uiterlijk medio januari 2010 aan te geven of zich in de periode van medio september tot eind december 2009 nog daadwerkelijke 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 GRIP 3 naar GRIP 4) 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 hebben zeventien regio's meerdere grootschalige (realistische) multidisciplinaire oefeningen gehouden en/of soortgelijke daadwerkelijke inzetten gehad. Vier regio's hebben één oefening of inzet gehad en in vier regio's heeft geen oefening of grootschalige multidisciplinaire inzet plaatsgevonden.

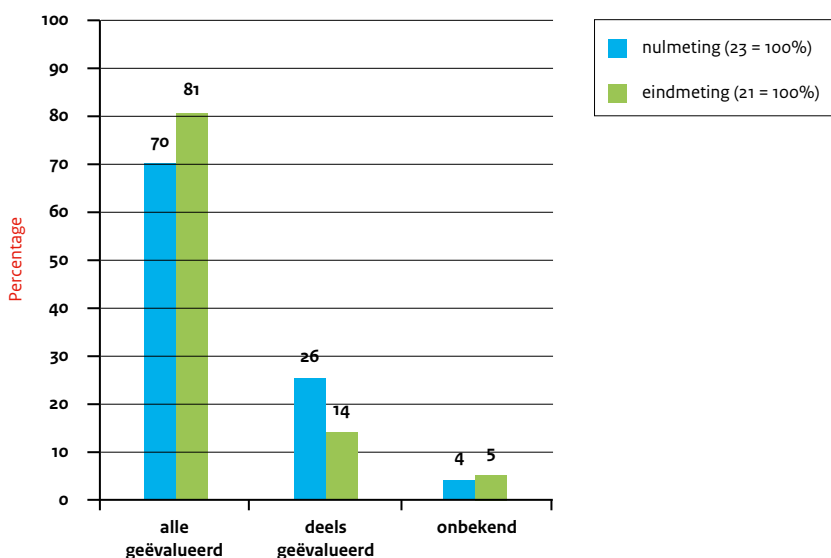
Van de 23 regio's die in de nulmeting 2008 grootschalige (realistische) multidisciplinaire oefeningen hebben gehouden en/of soortgelijke daadwerkelijke inzetten hebben gehad, hebben zestien regio's alle oefeningen en inzetten schriftelijk geëvalueerd en zes regio's een gedeelte daarvan. Van één regio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

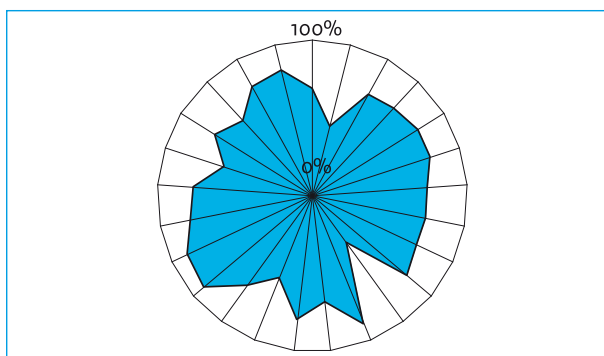
(Nagenoeg) alle grootschalige (realistische) multidisciplinaire oefeningen en/of soortgelijke inzetten die hebben plaatsgevonden in de periode van de eindmeting 2009 zijn geheel of gedeeltelijk schriftelijk geëvalueerd. Ten opzichte van de nulmeting 2008 constateert de Inspectie op het aspect evalueren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

#### Prestaties op het onderwerp opleiden en oefenen per regio





5

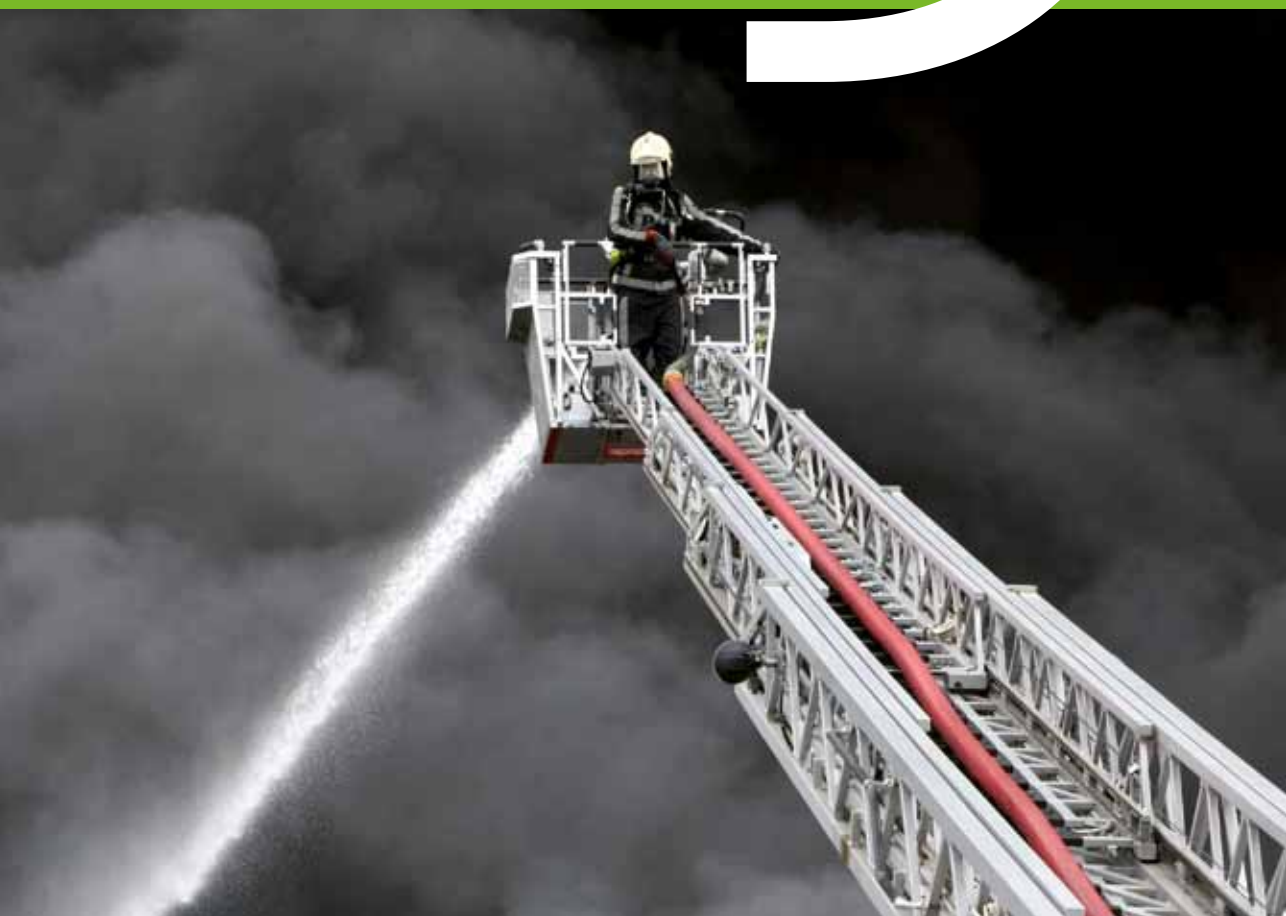
# Aandachtspunten

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 alle onderdelen van de hoofdstructuur in de oefening te betrekken.



# B3



# 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-toetsingskader<sup>57</sup>.

## 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.

<sup>57</sup> Het toetsingskader van het project RADAR is te raadplegen via de website van de Inspectie OOV: [www.ioov.nl](http://www.ioov.nl).

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 betrof<sup>58</sup>. De operationele bestrijdings-eenheden 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 sitraps<sup>59</sup> 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 crisisbeheersingsorganisatie<sup>60</sup>. De resultaten hiervan zijn te vinden in deel B4 Gemeentelijke processen.

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 geluidsignalen 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 kantoor tijd 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 van '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
<b>Groningen</b>	21-10-2004	18-10-2006	Ongeval goederentrein en vrachtwagen
<b>Fryslân</b>	03-06-2005	15-12-2006	Aanvaring motortankschip met veerboot
<b>Drenthe</b>	26-02-2007	29-09-2009	Ongeval waterzuivering zwembad, chloor-emissie
<b>IJsselland</b>	17-01-2008	12-03-2009	Zware aanrijding op snelweg, emissie gevaarlijke stoffen
<b>Twente</b>	22-06-2004	14-12-2005	Aanrijding tankauto en personentrein, emissie gevaarlijke stoffen
<b>Noord-en Oost-Gelderland</b>	18-09-2007	23-06-2009	Bosbrand, bedreiging vakantieparken, veel personen op de vlucht
<b>Gelderland-Midden</b>	29-11-2005	21-06-2007	Bosbrand, meerdere campings bedreigd, grondstoffen XTC in voertuig bij aanrijding betrokken
<b>Gelderland-Zuid</b>	10-04-2007	17-09-2009	Aanvaring op de Waal, emissie van gevaarlijke stoffen
<b>Utrecht</b>	29-10-2004	17-09-2007	Aanvaring tussen motorvrachtschip en partyboot, emissie gevaarlijke stoffen
<b>Noord-Holland-Noord</b>	25-04-2006	01-09-2009	Duinbrand over groot gebied (Schoorl), daadwerkelijk incident onderzocht
<b>Zaanstreek-Waterland</b>	14-02-2008	21-04-2009	Zware aanrijding op snelweg, emissie gevaarlijke stoffen
<b>Kenemerland</b>	Territoriale Congruentie <sup>61</sup>	20-03-2008	Passagiersvliegtuig stort neer op woonwijk
<b>Amsterdam-Amstelland</b>	08-04-2008	27-01-2009	Aanrijding passagierstrein met goederentrein, emissie gevaarlijke stoffen
<b>Gooi en Vechtstreek</b>	2004	03-04-2009	Explosie in XTC lab gevolgd door uitslaande brand, emissie gevaarlijke stoffen
<b>Haaglanden</b>	06-11-2006	03-12-2008	Explosie in XTC lab gevolgd door uitslaande brand, emissie gevaarlijke stoffen
<b>Hollands Midden</b>	01-03-2005	19-05-2009	Zware aanrijding op snelweg, emissie gevaarlijke stoffen
<b>Rotterdam-Rijnmond</b>	22-05-2007	02-06-2008	Aanvaring passagiersboot en vrachtschip, emissie gevaarlijke stoffen
<b>Zuid-Holland-Zuid</b>	Pilotregio ADR 2003	16-06-2009	Aanvaring passagiersboot en vrachtschip, emissie gevaarlijke stoffen
<b>Zeeland</b>	04-10-2006	08-01-2009	Vrachtschip aan de grond gelopen, emissie gevaarlijke stoffen
<b>Midden- en West-Brabant</b>	15-03-2006	28-08-2008	Zware aanrijding op snelweg, emissie gevaarlijke stoffen
<b>Brabant-Noord</b>	29-01-2007	12-11-2008	Militair vrachtvliegtuig stort neer op bebouwd gebied, grote brand en emissie gevaarlijke stoffen
<b>Zuidoost-Brabant</b>	08-11-2004	05-02-2007	Ongeval in loods gevaarlijke stoffen, emissie gevaarlijke stoffen
<b>Limburg-Noord</b>	17-05-2006	02-07-2008	Zware aanrijding op snelweg, emissie gevaarlijke stoffen, veel slachtoffers
<b>Zuid-Limburg</b>	01-03-2004	16-02-2009	Explosie in ammoniakopslag bij schaatsbaan, emissie gevaarlijke stoffen
<b>Flevoland</b>	13-02-2007	29-09-2008	Ongeval waterzuivering zwembad, chloor-emissie

	Brongemeente	Effectgemeente
	Appingedam	Delfzijl
	Harlingen	-
	Coevorden	Roden
	Zwolle	Dalfsen
	Hof van Twente	Hengelo
	Ermelo	Harderwijk
	Otterlo	-
	Ochten	Druten
	Utrecht	-
	Bergen	-
	Beemster	Purmerend
	Haarlem	-
	Diemen	Amsterdam / Ouderkerk aan de Amstel
	Bussum	Naarden
	Rijswijk	Den Haag
	Oegstgeest	Leiden
	Ridderkerk	Krimpen aan den IJssel
	Papendrecht	Zwijndrecht
	Terneuzen	-
	Goirle	Tilburg
	Uden	Veghel en Boekel
	Son en Breugel	Eindhoven
	Echt-Susteren	Maasgouw
	Geleen	Schinnen
	Zeewolde	Almere

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.

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 basisvereisten<sup>62</sup> 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

# Onderzoeksresultaten

## 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 35<sup>63</sup> 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.
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

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

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's<sup>64</sup>. 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.

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

### 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.

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's kennen 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 Zuid-Limburg 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 Alarmerings-systeem.

#### 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 standaard-agenda 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 taakinfilling van het team bevolkingszorg geoperationaaliseerd naar een tweetal onderzoekspunten. In de eerste plaats is nagegaan of de processen CRIB, Opvang en Verzorging en Voorlichting tijdens de praktijktoets daadwerkelijk 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 gecoëlokeerde 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 hierdoor<sup>65</sup>.

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 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 plaats, 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.

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.

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 dienen te worden gealarmeerd. 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 moet zijn ingebed in de staande organisatie. Tijdens het RADAR-onderzoek heeft de Inspectie OOV als uitgangspunt genomen dat een functie bij aanvang van de praktijktoets dient te worden ingevuld. 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 afgehandeld<sup>66</sup>.

66 Artikel 2.2.2, lid 2, van het besluit.

### 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.

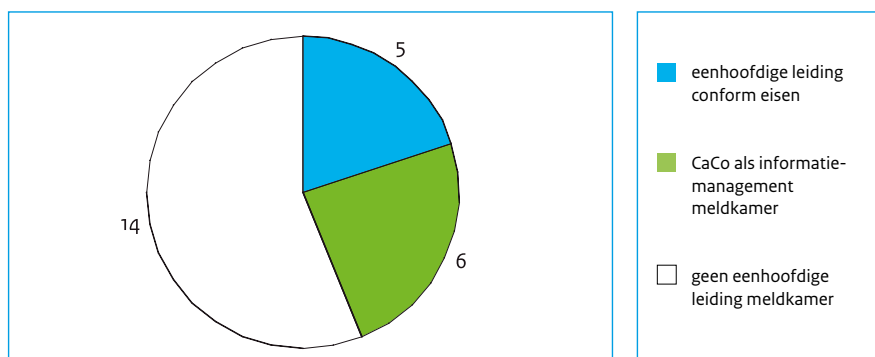
Bij de veiligheidsregio's waar een regionaal document ontbrak, is onderzocht of de meldkamer op een andere manier zelfstandig het moment van grootschalig alarmeren kan bepalen. Hieruit komt naar voren dat twaalf regionale meldkamers de bevoegdheid hebben om tot en met het niveau van GRIP 1 op te schalen.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

#### *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 calamiteiten-coördinatoren (CaCo's). Deze functionaris heeft echter geen mandaat voor het operationeel aansturen van alle 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.

#### Leiding meldkamer

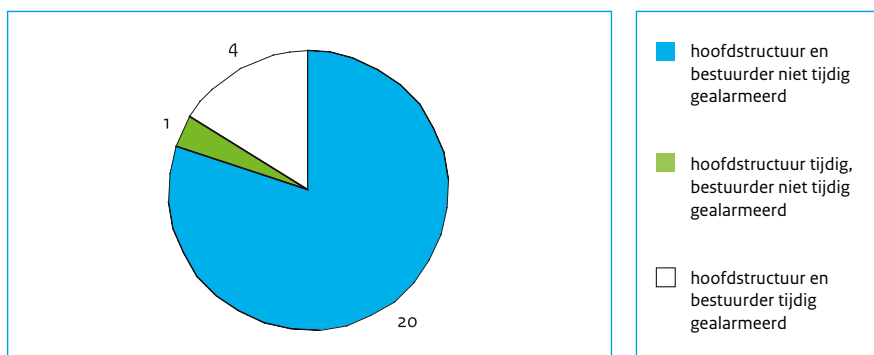


### Tijdige alarmering

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.

### Alarmering hoofdstructuur en bestuurder



De wijze waarop de meldkamers de alarmering uitvoeren, is zeer verschillend. Eén uniform systeem waarlangs regionaal alle 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 SGBO<sup>67</sup> op de hoogte brengt. Een andere

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

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 meldkamer-niveau 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.

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 tijdig 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 leidinggevendenden voordat kan worden opgeschaald en gealarmeerd. Het alarmeren van functionarissen met tussenkomst van leidinggevendenden 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 moet worden omgegaan 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 (CaCo), 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 te worden samengevoegd. 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. Ten slotte 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 tijds winst 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 mogelijk 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 de 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 vormen 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 prestaties<sup>68</sup>. 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.

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.

### 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 uitoefenen<sup>69</sup>.

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 gehanteerd<sup>70</sup>.

#### *Borging*

Met de praktijktoetsen is het niet goed mogelijk om de continuïteit van de rampenbestrijdings- of crisisbeheersingsorganisatie 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.

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

70 Leidraad Operationele Prestaties en Het Handboek Rampenbestrijding.

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 rampenbestrijdings- of crisisbeheersingsorganisatie 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 in de te verwachten samenstelling operationeel te zijn<sup>71</sup>. 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.

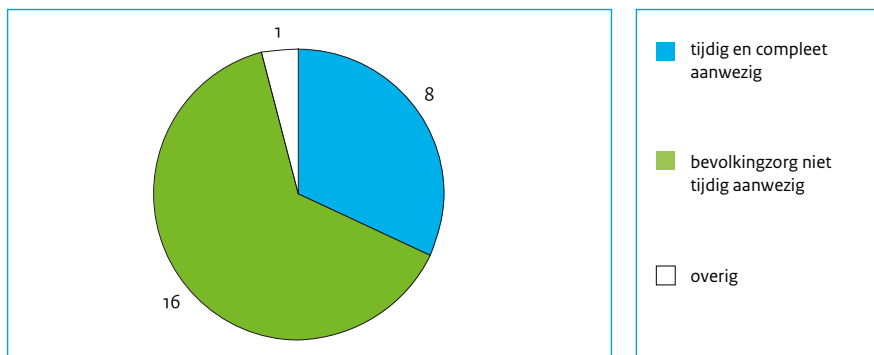
Bij het CoPI is in 18 van de 25 regio's de voorlichtingsfunctionaris niet tijdig aanwezig. In sommige gevallen zijn hierbij tijdsoverschrijdingen van meer dan een uur aan de orde. In een kwart van de gevallen komt de leider CoPI met een vertraging van meer dan vijftien minuten op.

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.

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.

<sup>71</sup> Hierbij dient overigens de opmerking te worden gemaakt dat dit de enige regio is waarbij de alarmering en opkomst tijdens kantooruren heeft plaatsgevonden. Het betrof hier een daadwerkelijk incident.

### Opkomst ROT



In acht van de 25 praktijktoetsen was het ROT, inclusief de leidinggevende informatie-management, 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. In die 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 rampenbestrijdings- of crisisbeheersingsorganisatie 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 gevaarstelling 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 hoofdstructuur<sup>72</sup> 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.

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

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.

### *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.

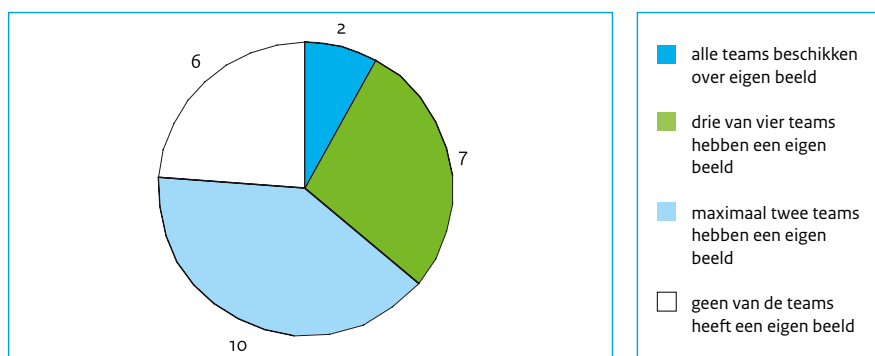
Als voorbeeld kan hier de situatie in het CoPI dienen. Bij 20 van de 25 veiligheidsregio's werd binnen het CoPI geen aparte informatiemanager aangetroffen. Veelal blijkt sprake van dubbelfuncties, waarbij het informatiemanagement 'erbij' wordt gedaan. Tijdens het onderzoek is bij ongeveer de helft van 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.

#### **Eigen beeld binnen teams**



Regio's die binnen de onderdelen hebben voorzien in een informatiemanager formuleerden (binnen die 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 informatie-systeem 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 informatie-managers 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.

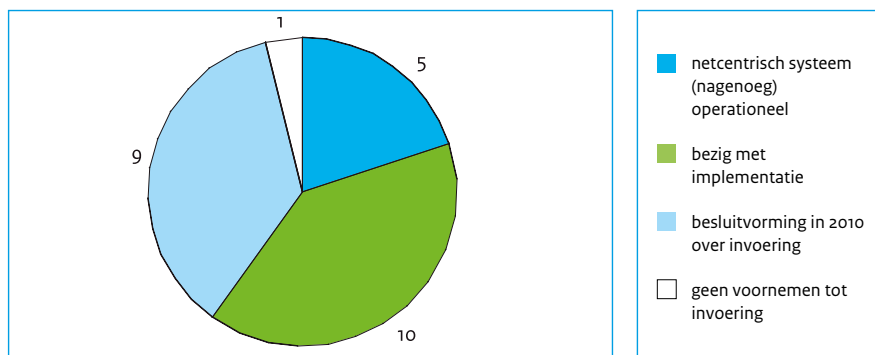
De waargenomen prestaties op het punt van informatiemanagement laten zien dat informatiemanagement nog veelal monodisciplinair en langs hiërarchische lijnen plaatsvindt. Multidisciplinair samengestelde beelden die voldoen aan de eisen van het besluit zijn zelden waargenomen.

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 parallele acties om de eigen organisatie voor te bereiden op het netcentrisch werken.

#### Netcentrisch systeem



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 vóórdat 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.

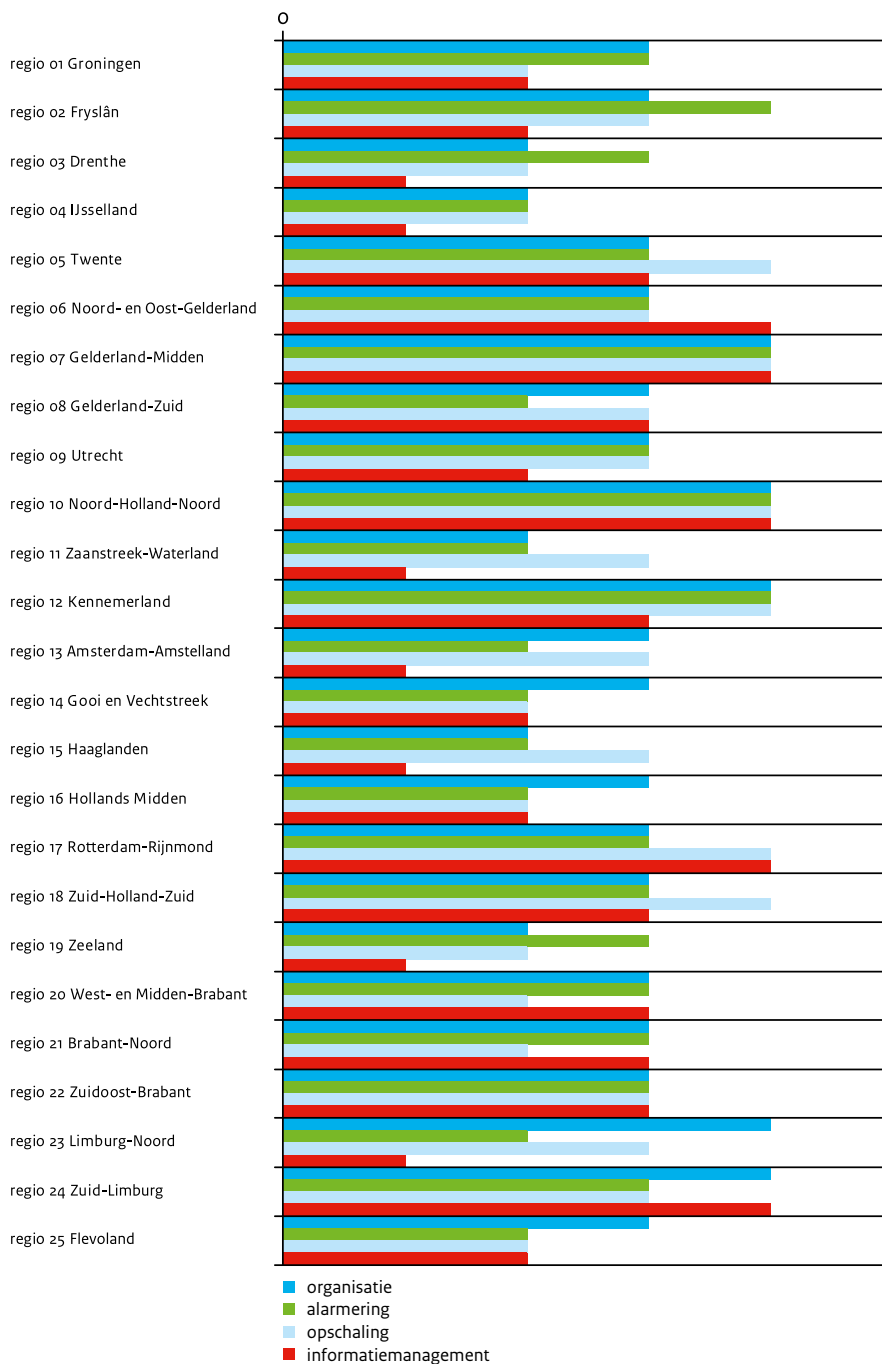
De Inspectie merkt in dit verband op dat het gaat om basisvereisten voor een goed functionerende rampenbestrijdingsorganisatie. Deze zijn opgesteld om een efficiënte rampenbestrijding te kunnen waarborgen en vormen een weerslag van de eerder landelijk geformuleerde en breed gedragen Basisvereisten Crisismanagement.

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





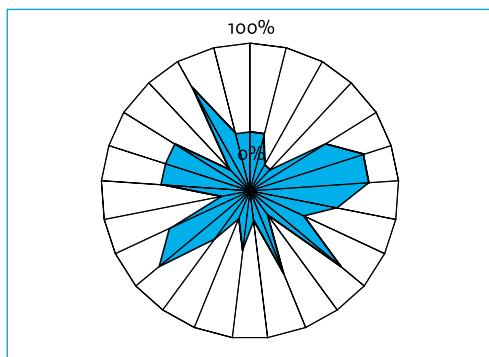
Uit het schema blijkt dat de regio's er wat betreft de onderwerpen organisatie, alarmering en opschaling over de hele linie bezien al redelijk goed voorstaan. Sinds de tussenrapportage van de Inspectie OOV van begin 2009 is er duidelijke vooruitgang geboekt. Met enkele aanvullende inspanningen zullen 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 informatie-systeem 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.

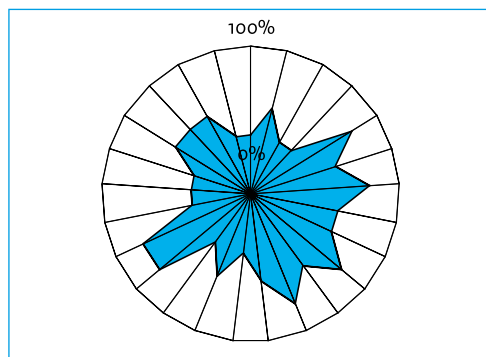
Het stemt de Inspectie tot tevredenheid dat de regio's de aandachtspunten uit de RADAR-praktijktoetsen hebben opgepakt en dat zij de intentie hebben zich daadwerkelijk te verbeteren. Het een en ander zal, als de regio's hun planningen halen, vooral in de loop van 2010 zijn beslag krijgen.

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.

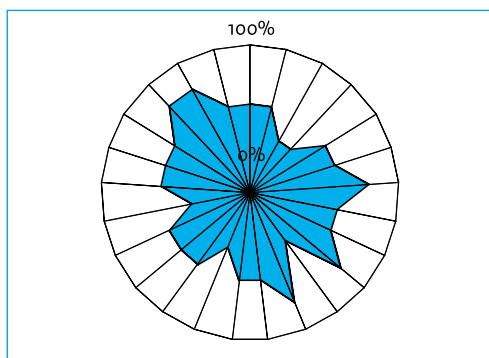
**Prestaties op het onderwerp informatiemanagement**



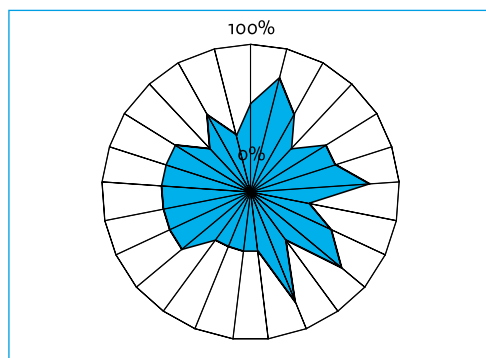
**Prestaties op het onderwerp opschaling**



**Prestaties op het onderwerp organisatie**



**Prestaties op het onderwerp alarmering**





5

# Aandachtspunt

Met het ontwikkelen, vaststellen en uitvoeren van plannen is tijd gemoeid. 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.



# B4



# 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 bevolkingszorg<sup>73</sup>, 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.

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.

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 Voorlichting<sup>74</sup>. 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.

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 onderzocht<sup>75</sup>. De bevindingen van dit onderzoek zijn verwerkt in een RADAR-rapportage, die telkens na afloop van de praktijktoets naar de betreffende veiligheidsregio is gezonden.

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.

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.

In het merendeel van de veiligheidsregio's<sup>76</sup> 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'.

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.

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 deze drie actiecentra 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 leidinggevendenden 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 minimumbezetting is immers aan de regio's en hangt af van de vastgestelde rollen en taken van een actiecentrum.

#### *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 beoordelen, 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 daarin 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 (deel B3, hoofdstuk 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 gealarmeerd<sup>77</sup>.

## 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 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.

<sup>77</sup> 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.

### 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 op<sup>78</sup>. 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 gevallen<sup>79</sup> 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

78 Bij 22 regio's zijn de opkomsttijden gemeten.

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



zijn gelegen in het niet aanwezig zijn van computers in de opkomruimte, geen toegang tot het systeem door een back-up, 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.

In verschillende gemeenten wordt geen duidelijke structuur of procedure 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 informatie-stromen van de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie (door middel van bijvoorbeeld een netcentrisch informatiesysteem). Wanneer daarnaast geen andere manier van informatie-deling 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 informatie-management. 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.

Verschillende 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 taakonbekendheid 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 zorgen<sup>80</sup>. 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.

<sup>80</sup> Zie in dit verband verder deel B3, hoofdstuk 3.1.

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.

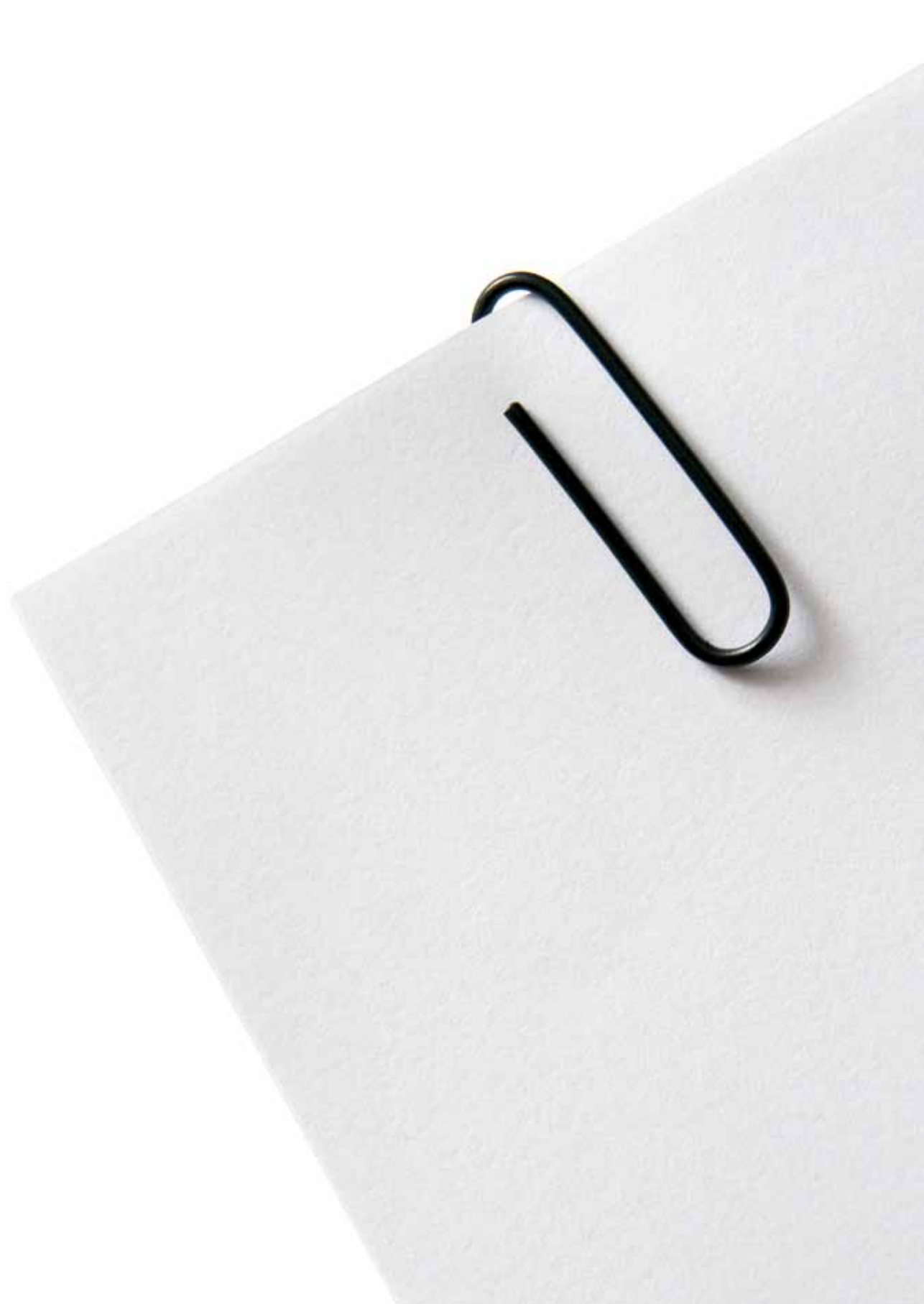
5

# 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.

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.





# Bijlagen



# Bijlage I Politie in hoofdstructuur rampenbestrijding en crisisbeheersing

## Inleiding

De politie wordt in de Wet veiligheidsregio's en het daarop gebaseerde Besluit veiligheidsregio's expliciet genoemd als 'deelnemer' in de hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing. In het 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 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 kunnen worden ingezet 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 leidinggevend 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 leidinggevend 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 leidinggevend voor de overige overlegstructuren hebben piketdiensten (24/7<sup>81</sup>). 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.

81 Een enkele politieregio gebruikt in dit verband de term 'consignatieregeling' (voor een 'harde' piketregeling).

## Opkomstijden

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 leidinggevend 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;
- 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 blijven<sup>82</sup>;
- 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;

82 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.

- 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 leidinggevenden voor de bezetting in het GBT en de positionering van de (plv.) korpschef in het RBT.

# 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 (RGF<sup>83</sup>). 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 vermogen<sup>84</sup> 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 GHOR<sup>85</sup>.

## 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

83 In de Wet veiligheidsregio's wordt de RGF de directeur GHOR genoemd.

84 Onder 'operationeel presterend vermogen' verstaat de Inspectie OOV de feitelijke prestaties die kunnen worden geleverd. Deze worden ook wel aangeduid met de term 'slagkracht'.

85 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](http://www.ioov.nl)).



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-G<sup>86</sup> en de OvD-G<sup>87</sup> 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.

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/rampterrein 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

86 CvD-G: commandant van dienst geneeskundig.

87 OvD-G: officier van dienst geneeskundig.

verdeling van de structurele gelden vanuit het ministerie van VWS voor Opleiden, Trainen en Oefenen, en de belegging van de regie 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 PSHOR<sup>88</sup> 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.

88 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 Grootschalig en Bijzonder Optreden (politie)
TMO	Taskforce Management Overstromingen
Wrzo	Wet rampen en zware ongevallen

# Colofon

Dit rapport is een uitgave van:

Inspectie Openbare Orde en Veiligheid  
*Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*  
Lange Houtstraat 26 | 2511 CW Den Haag  
Postbus 20011 | 2500 EA Den Haag  
T 070 426 7343  
F 070 426 6990  
[www.ioov.nl](http://www.ioov.nl)

Lay out: Grafisch Buro van Erkelens | Den Haag  
Foto's: Fons Sluiter Fotografie

© Inspectie Openbare Orde en Veiligheid | maart 2010  
ISBN 978-90-5414-193-8

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

