



Inspectie Openbare Orde en Veiligheid
Ministerie van Veiligheid en Justitie

Staat van de rampenbestrijding

Tussenrapportage
stand van zaken eind 2011



Staat van de rampenbestrijding

Tussenrapportage (stand van zaken eind 2011)

Inhoud

Missie	5
Samenvatting	7
Conclusies	15
Aanbevelingen	18
1. Inleiding	22
1.1 Aanleiding	23
1.2 Het project 'Rampenbestrijding op Orde'	24
1.3 Wetgeving en convenanten	25
1.4 Leeswijzer	26
2. Methode van onderzoek	28
2.1 Planvorming en regiogrensoverschrijdende samenwerking	28
2.1.1 Inleiding	28
2.1.2 Toetsingskader	29
2.2 Multidisciplinair opleiden en oefenen	30
2.2.1 Inleiding	30
2.2.2 Toetsingskader	31
2.3 Operationele prestaties	31
2.3.1 Inleiding	31
2.3.2 Toetsingskader	31
2.4 Gemeentelijke prestaties	32
2.4.1 Inleiding	32
2.4.2 Toetsingskader	33
3. Onderzoekresultaten	38
3.1 Planvorming en regiogrensoverschrijdende samenwerking	38
3.2 Multidisciplinair opleiden en oefenen	46
3.3 Operationele prestaties	53
3.4 Gemeentelijke prestaties	58
3.5 Onderzoekresultaten incidenten	61
3.6 Resultaten thematische onderzoeken	65

4. Ontwikkelingen en signaleringen **70**

Bijlagen

I	Gebuurte afkortingen	74
II	Overzicht planvorming veiligheidsregio's	75
III	Overzicht systeemoeeningen veiligheidsregio's	76
IV	Overzicht GRIP3- en GRIP4-incidenten 2010	77
V	Overzicht GRIP3- en GRIP4-incidenten 2011	78
VI	Introductiebrief zelfevaluatie-instrument	79
VII	Het zelfevaluatie-instrument	84

Missie

Veiligheid... het toezichtdomein van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (Inspectie OOV) is breed en divers. Het gaat bijvoorbeeld over overlast en verloedering, brand, criminaliteit, ongevallen, rampen en crises, het functioneren van de verschillende hulpverleningsdiensten (politie, brandweer, veiligheidsregio's). De Inspectie is de organisatie die, namens de minister, onafhankelijk, toezicht houdt op de wijze waarop bestuur, hulpverleningsdiensten en instanties hun taak uitoefenen en wet- en regelgeving naleven met het oog op een veilige samenleving. Doen de organisaties wat ze moeten doen en doen ze het goed, daar gaat het om.

Toezicht is gewenst, sterker nog, toezicht moet. Door het toezicht van de Inspectie wordt duidelijk of regelgeving en beleid worden nageleefd en het beoogde effect hebben. Ook wordt inzichtelijk waar knelpunten zitten en verbeteringen nodig zijn. Transparant voor burger, samenleving, politiek en bestuur. Toezicht levert de minister informatie over de veiligheidsrisico's en over de werking van het beleid in de praktijk. Hierop kan de minister het beleid bepalen en bijsturen.

Toezicht helpt organisaties om de kwaliteit van hun werk te verbeteren. Niet alleen door de 'dwingende ogen', de inspectierapporten leveren juist leerpunten op voor de betrokken organisaties en besturen. Dat dit wordt gewaardeerd blijkt onder meer uit de toenemende vraag van bestuurders en hulpverleningsorganisaties aan de Inspectie om onderzoek te doen naar een specifiek veiligheidsvraagstuk.

De inspectierapporten geven inzicht in de prestaties van de betrokken organisaties. Het toezicht van de Inspectie levert daarmee een bijdrage aan de veiligheid in de samenleving.

De missie van de Inspectie is:

Toezicht voor een veiliger samenleving

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

Samenvatting

Inleiding

De Inspectie OOV onderzoekt periodiek het niveau van de rampenbestrijding in Nederland. Ingegeven door de kabinetsreactie op de vuurwerkram্প in Enschede¹ en het tot stand komen van de veiligheidsregio's wordt sinds 2002 op een systematische wijze het niveau van de voorbereiding op rampen en crisis onderzocht en wordt hierover gerapporteerd.

In de periode mei 2008 tot eind 2009 heeft de Inspectie OOV de kwaliteit van de voorbereiding op de rampenbestrijding in beeld gebracht vooruitlopend op en gebruikmakend van de eisen die in de Wet veiligheidsregio's (Wvr) en het daarop gebaseerde Besluit veiligheidsregio's (Bvr) zijn geformuleerd.

Dit is gedaan binnen het Rampenbestrijdingdoorlichtingsarrangement (RADAR) en twee thematische onderzoeken: het onderzoek Risicoprofiel en Regionale samenwerking en het onderzoek Multidisciplinair Opleiden en Oefenen. Dit heeft geleid tot de rapportage 'Staat van de rampenbestrijding' in 2010.

Vanaf de inwerkingtreding van de Wvr in oktober 2010, volgt de Inspectie de veiligheidsregio's op het gebied van (de voorbereiding op) de rampenbestrijding door middel van evaluatieverslagen afkomstig van de veiligheidsregio's zelf. Deze verslagen hebben betrekking op systeem oefeningen of daadwerkelijke GRIP3- of GRIP4-incidenten. De Inspectie ondersteunt de veiligheidsregio's hierbij om te zorgen dat rapportages en verslagen voldoende betrouwbare informatie voor de Inspectie OOV en leereffecten voor de veiligheidsregio opleveren. Het door de Inspectie ontwikkelde toetsingskader bevat hiervoor indicatoren².

Daarnaast hanteert de Inspectie OOV een eigen systeem van validatie om de betrouwbaarheid van de rapportage te kunnen vaststellen voordat de inhoud wordt overgenomen.

De volgende 'Staat van de rampenbestrijding' zal begin 2013 verschijnen. Met deze tussenrapportage wordt, vooruitlopend op de publicatie van de volgende 'Staat' op hoofdlijnen een overzicht gegeven van de ontwikkelingen op het terrein van de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Naast de wettelijke bepalingen uit de Wvr en het Bvr worden bij de rapportage op enkele onderwerpen de thematische en incidentonderzoeken van de Inspectie OOV betrokken die relevant zijn voor de (door) ontwikkeling van de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Hiermee ligt de focus van deze tussenrapportage op de hoofdstructuur van de rampenbestrijding en de kritische processen die daar een rol bij spelen, inclusief de interregionale en internationale

¹ Kamerstukken, 27157 no.20.

² Voor de werkwijze zie zelfevaluatie-instrument in bijlage VII.

samenwerking en de afspraken via convenanten die tussen de vitale sectoren en de veiligheidsregio's moeten worden gemaakt.

De tussenrapportage geeft vooral het landelijke beeld – op geaggregeerd niveau – weer. Onderliggende taken zoals de kwaliteit van de monodisciplinaire processen (van de brandweer, GHOR, Politie en gemeente(n)) vallen buiten de strekking van deze tussenrapportage.

Op basis van de onderzoeksgegevens die in de periode tot de peildatum 23 december 2011 zijn verzameld, stelt de Inspectie OOV vast dat de veiligheidsregio's stappen vooruit maken in de voorbereiding op de rampenbestrijding, maar dat het minimumniveau zoals beschreven in de Wet veiligheidsregio's en het bijbehorende Besluit nog niet in de volle omvang behaald wordt. Het merendeel van de veiligheidsregio's haalt dit niveau bijna, maar een aantal veiligheidsregio's zal nog (en op enkele punten soms flinke) stappen moeten maken.

Regionale planvorming

In de Wvr wordt het model van regionale planvorming in onderlinge samenhang beschreven. Startpunt hierbij is het regionale risicoprofiel. Dit vormt de basis voor het regionale beleidsplan en het crisisplan. De Inspectie OOV heeft de actuele planvorming vanuit deze optiek onderzocht.

In deze tussenrapportage blijft het onderzoek nog beperkt tot de feitelijke vaststelling of de planvorming aanwezig is en of zij voldoet aan de inhoudelijke eisen die door de wetgever daaraan worden gesteld. Uitspraken of de aangetroffen planvorming ook inhoudelijk is geïmplementeerd en uitspraken over de werking van deze plannen zullen in de 'Staat van de rampenbestrijding 2013' worden gedaan.

Risicoprofiel, beleidsplan en crisisplan

Wat blijkt is dat sinds 2010 de regionale planvorming een sterke groei heeft doorgemaakt. In nagenoeg alle veiligheidsregio's is het proces van de totstandkoming van een risicoprofiel, beleidsplan en crisisplan nagenoeg afgerond. Bij het overgrote deel van de veiligheidsregio's zijn deze al bestuurlijk vastgesteld. Bij die veiligheidsregio's waarin dit nog niet het geval is, is men in de afrondende fase van gemeentelijke consultatie. Hiermee geven de veiligheidsregio's, zij het met enige vertraging, invulling aan hun wettelijke verplichting op dit onderwerp.

Het valt de Inspectie OOV wel op dat meer dan de helft van de veiligheidsregio's een risicoprofiel heeft vastgesteld na de in de Wvr genoemde termijn. In het licht van de convenanten die door negentien veiligheidsregio's met de toenmalige minister van BZK zijn afgesloten, als opstap naar de Wet Veiligheidsregio's en de onderliggende besluiten, was de verwachting dat dit soort plannen eerder vastgesteld zouden zijn.

Overigens zijn ook minder dan de helft van de beleidsplannen en minder dan de helft van de crisisplannen binnen de wettelijk gestelde termijn vastgesteld. Dat veel plannen na de in de Wvr gestelde termijn worden vastgesteld heeft naar de mening van de Inspectie OOV enerzijds te maken met het te laat starten van het proces van planvorming en anderzijds met het ingewikkelde proces van bestuurlijke vaststelling, vooral bij regio's met veel aangesloten gemeenten.

Hoewel de uitkomsten van het onderzoek naar de planvorming voor wat betreft de aanwezigheid van de plannen een duidelijke groei laat zien zijn inhoudelijk, uitgaande van de eisen die de wetgever op dit punt aan de plannen stelt, enkele kritische observaties noodzakelijk.

Artikel 31 bedrijven in de planvorming

Als een indicatie voor de kwaliteit van de risicoprofielen is voor deze tussenrapportage gebruik gemaakt van het thematisch onderzoek dat de Inspectie OOV recent heeft uitgevoerd naar de toepassing en naleving van artikel 31 van de Wvr.

Dit artikel bepaalt of een bedrijf over een aangewezen bedrijfsbrandweerorganisatie moet beschikken.

De onderzochte risicoprofielen geven het beeld dat het met de risicobeheersing bij 'artikel 31 bedrijven' op orde is. Uit het onderzoek blijkt echter dat een groot aantal bedrijven in het kader van de toepassing van artikel 31 nog door het bevoegd gezag moet worden beoordeeld op het aspect van het mogelijke 'bijzondere gevaar voor de openbare veiligheid'. Er is dus niet bekend hoe groot het risico van deze bedrijven is. Een nadere analyse van de profielen laat zien dat dit gegeven in het algemeen niet in de risico-beoordeling is betrokken.

De meeste veiligheidsregio's vermelden bij de toelichting in de rapportages het uitgangspunt dat de kans op een incident kan worden verkleind door de voorgeschreven proactieve en preventieve maatregelen te treffen en tevens goed te zijn voorbereid op een operationeel optreden. Anders gezegd en meer toegespitst op 'artikel 31 bedrijven' betekent dit dat de waarschijnlijkheid van een incident bij deze bedrijven (zeer) onwaarschijnlijk wordt geacht wanneer het bedrijf daadwerkelijk aan alle vergunningvoorwaarden voldoet.

Interregionale, grensoverschrijdende en interorganisatorische samenwerking

De wetgever heeft bij het ontwerp van de regelgeving oog gehad voor voorbereiding op regiogrensoverschrijdende risico's, zowel nationaal als internationaal. Bij de uitwerking van de voorbereiding op rampen en crises dient in de regionale planvorming afgestemd te worden met zowel andere veiligheidsregio's als met andere organisaties in de veiligheidsketen. Hierbij moet worden gedacht aan ondermeer de waterschappen, defensie en de nutsbedrijven.

Met betrekking tot interregionale voorbereiding op rampen en crises zijn weinig uitgewerkte scenario's aangetroffen. Hoewel in de regelgeving is voorgeschreven dat het beleidsplan en het crisisplan afgestemd dienen te worden met omliggende veiligheidsregio's en andere stakeholders, blijft dit veelal beperkt tot het wederzijds ter kennis brengen van deze plannen.

De uitkomsten van het onderzoek van de Inspectie OOV naar de coördinatie van de bestrijding van de brand bij het bedrijf Chemie-Pack in Moerdijk laten het belang zien van afstemming tussen veiligheidsregio's zowel in de voorbereiding als in de daadwerkelijke bestrijding van rampen en crises. Uit het onderzoek blijkt dat interregionale afstemming en samenwerking in de voorbereiding nog onvoldoende plaatsvinden.

De Inspectie OOV heeft als vervolgonderzoek op het onderzoek naar de brandbestrijding op de Strabrechtse heide, onderzoek gedaan naar de organisatie van de bestrijding van natuurbranden in Nederland. Hieruit blijkt dat de veiligheidsregio's te maken krijgen met een groot aantal organisaties en participanten die betrokken kunnen zijn wanneer zich een ramp of crisis voordoet.

De Inspectie OOV heeft daarom onderzocht of de veiligheidsregio's convenanten hebben of op een andere manier afspraken hebben gemaakt met de partners in de vitale sector³. Het gaat hierbij om de sectoren energievoorziening, drinkwater, telecommunicatie en ICT. Voor zowel de sector energie als drinkwater bestaat al sinds eind 2010 een modelconvenant. Uit het onderzoek blijkt dat er vooral voornemens bestaan om te komen tot het afsluiten van convenanten. Slechts een zeer beperkt aantal convenanten is op de peildatum van het onderzoek (23 december 2011) daadwerkelijk afgesloten. Hoewel deze convenanten wel zijn aangetroffen blijkt dat de feitelijke implementatie, waarbij veiligheidsregio en convenantpartner ook daadwerkelijk samenwerken bij rampen en crises, veelal (nog) niet is voltooid.

³ In 2009 heeft de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in de convenanten, die zij heeft afgesloten met veiligheidsregio's, laten opnemen dat de Veiligheidsregio op niveau afspraken maken met mogelijke crisispartners en vitale partners.

In de door de Inspectie OOV onderzochte schietincident in Alphen aan den Rijn blijkt opnieuw het belang van een goede voorbereiding tussen de regionale of gemeentelijke rampenbestrijdingsorganisatie en hun crisispartners. In deze situatie was een nadrukkelijk opsporingsbelang aan de orde. Onder dergelijke omstandigheden speelt het Openbaar Ministerie binnen de crisisbeheersingsorganisatie een prominente rol. Het opsporingsbelang enerzijds en het belang om de maatschappelijke onrust terug te dringen anderzijds vereist een goede voorbereiding van de crisisbeheersingsorganisatie om tijdens een dergelijk incident tot een juiste afweging van prioriteiten te kunnen komen.

Voor het crisisplan omvat de verplichting tot afstemming ook de omliggende landen. In geen enkel risicoprofiel zijn internationale risico's beschreven. De Inspectie OOV heeft ook geen crisisplannen aangetroffen waaruit internationale afstemming of afspraken blijken. De Inspectie OOV heeft daarentegen op het niveau van basiseenheden werkafspraken aangetroffen. Zo geeft de veiligheidsregio Limburg-Noord op het gebied van landsgrensoverschrijdend oefenen hieraan op een meer structurele wijze invulling. Zowel op eenhedenniveau als op ROT-niveau vinden met enige regelmaat oefeningen plaats. De veiligheidsregio Midden- en West-Brabant neemt op het niveau van eenheden ook met enige regelmaat initiatieven om te komen tot landsgrensoverschrijdende oefeningen en voert regulier terugkerende overleggen.

Multidisciplinair opleiden en oefenen

Bij het oefenbeleidsplan dat een onderdeel vormt van het regionaal beleidsplan is een geringere groei zichtbaar dan eerder gemeld bij de andere plannen. Er zijn ten aanzien van dit onderwerp drie veiligheidsregio's die geen vastgesteld oefenbeleidsplan kunnen overleggen.

Het functionaris volgsysteem, onderdeel van het regionale kwaliteitssysteem om de kennis, kunde en ervaring van individuele medewerkers te registreren, laat nagenoeg geen groei zien en blijkt zich op hetzelfde niveau te bevinden ten opzichte van de bevindingen van de Inspectie OOV in de 'Staat van de rampenbestrijding (eind 2009)'.

De wetgever heeft bepaald dat veiligheidsregio's jaarlijks het in onderlinge samenhang functioneren van de eigen totale hoofdstructuur van rampenbestrijding door middel van een systeem oefening, dienen te onderzoeken.

Op de peildatum zijn er vijf veiligheidsregio's die nog geen systeem oefening georganiseerd hebben en de niet aangegeven hebben of dit in 2012 voornemens zijn.

Operationele prestaties

Om een beeld te krijgen van de operationele prestaties heeft de Inspectie OOV gebruik gemaakt van verslagen van de systeem oefeningen en van evaluaties van GRIP3 of GRIP4 incidenten. Daarnaast is gebruik gemaakt van de terugmeldingen van de veiligheidsregio's.

Informatiemanagement

Ten behoeve van het informatiemanagement blijkt inmiddels door nagenoeg alle veiligheidsregio's gebruik te worden gemaakt van een vorm van netcentrisch werken. In de meeste gevallen is dit LCMS. Desondanks blijkt informatiemanagement complex en kwetsbaar te zijn. De rapportages van de hierboven al aangehaalde 'grote' incidenten laten zien dat bij deze incidenten het multidisciplinair delen van informatie en het functioneren van informatiestromen tussen onderdelen van de rampenbestrijding-structuur en daarbuiten nog steeds haperingen vertoont. Deze haperingen liggen op het technische en/of het personele vlak.

De evaluaties van de oefeningen en incidentbestrijding van GRIP3- en GRIP4-incidenten geven geen aanleiding om aan te nemen dat dit buiten de onderzochte grote incidenten anders is.

Opschaling

Bij het proces 'Opschaling' gaat het om tijdige alarmering en het vervolgens tijdig opbouwen van de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie. Deze tijdige alarmering en opschaling is nodig om het incident adequaat te kunnen bestrijden. De juiste functionarissen dienen tijdig op de juiste plek te zijn. Uit de rapportages en evaluaties blijken de opkomsttijden van gealarmeerde sleutelfunctionarissen nog steeds een aandachtspunt te zijn.

De samenstelling van onderdelen van de hoofdstructuur van de rampenbestrijding zijn in het Bvr beschreven, maar de onderdelen blijken niet altijd in de afgesproken samenstelling op te komen. Hier zijn echter wel verbeteringen in zichtbaar.

Gemeentelijke prestaties

Ten aanzien van de samenstelling en plaats van het Team Bevolkingszorg ziet de Inspectie OOV een opmerkelijke ontwikkeling. In meerdere veiligheidsregio's is de regionale rampenbestrijdingsorganisatie vormgegeven conform de uitgangspunten van het Referentiekader Regionaal Crisisplan (RRCP). Naar aanleiding van het advies van het toenmalig Landelijk Beraad Crisisbeheersing is in december 2006 door de managementraden van politie, brandweer, geneeskundige hulpverlening bij ongevallen

en rampen (GHOR) en het coördinerend beraad van gemeentesecretarissen opdracht gegeven om dit referentiekader te ontwerpen.

De inrichting van de rampenbestrijdingsorganisatie wijkt door het hanteren van het RRCP bij diverse veiligheidsregio's op vorm af van het Bvr. Deze afwijkingen hebben voornamelijk betrekking op de positie en de samenstelling van het Team Bevolkingszorg. Dit kan leiden tot onduidelijkheid in de aansturing van de gemeentelijke processen in het geval van bovenregionale samenwerking bij regio's die niet volgens het zelfde model werken.

Ontwikkelingen en signaleringen

Over het RRCP, het nut van thematische onderzoeken voor of na systematisch onderzoek en de risico's die veiligheidsregio's lopen in relatie tot de operationele prestaties die zij kunnen leveren zijn hiervoor ontwikkelingen gemeld.

Naast deze zaken signaleert de Inspectie OOV nog een aantal zaken. Anders dan in de Wet rampen en zware ongevallen (WRZO) worden er vanuit de Wet veiligheidsregio's geen eisen gesteld aan het evalueren van (GRIP-)incidenten. Uit onderzoek van de Inspectie OOV blijkt echter dat het merendeel van de veiligheidsregio's de bestrijding van deze incidenten evalueert.

Een positieve ontwikkeling ziet de Inspectie OOV in de wijze waarop de civiel-militaire samenwerking zich de afgelopen jaren ontwikkelt. De militaire deelname aan civiele teams binnen de rampenbestrijdingsorganisatie is inmiddels gemeengoed.

Ten slotte ziet de Inspectie OOV dat de veiligheidsregio's moeite hebben om jaarlijks grote oefeningen te organiseren, waarin de onderdelen van de hoofdstructuur gezamenlijk kunnen oefenen. Zowel voorbereiding als evaluatie van een dergelijke oefening kosten veel tijd, waardoor er voor het leren en implementeren van de opgedane ervaringen onvoldoende tijd over blijft.

Conclusies

Op basis van de tussentijdse stand van zaken op de peildatum 23 december 2011 stelt de Inspectie OOV vast dat de veiligheidsregio's stappen vooruit maken in de voorbereiding op de rampenbestrijding, maar dat het minimum niveau zoals beschreven in de Wet veiligheidsregio's en het bijbehorende Besluit nog niet in de volle omvang behaald wordt. Het merendeel van de veiligheidsregio's haalt dit niveau bijna, maar een aantal veiligheidsregio's zal nog (op enkele punten soms flinke) stappen moeten maken.

Op basis van de stand van zaken op de peildatum 23 december 2011 komt de Inspectie OOV tot de volgende deelconclusies:

- De veiligheidsregio's boeken op het gebied van de regionale planvorming, afgezet tegen de resultaten verwoord in de 'Staat van de rampenbestrijding 2010' een flinke vooruitgang. Het aspect grensoverstijgende risico's is in meer dan de helft van de regionale risicoprofielen opgenomen. Het overleg met de partners in de crisisbeheersing is nog niet in alle veiligheidsregio's voldoende geborgd en het afsluiten van convenanten met vitale sectoren vindt slechts sporadisch plaats.
- Inter- en bovenregionale afstemming tussen veiligheidsregio's en het betrekken van andere bestuurslagen, publieke organisaties en private partijen, bij de voorbereiding op en de bestrijding van incidenten vindt nog onvoldoende plaats. Daarnaast bestaat voor de landsgrensoverschrijdende voorbereiding op rampen en crises onvoldoende aandacht.
- Hoewel ten opzichte van eind 2009 nu meer regio's de beschikking hebben over een functionaris volgsysteem, is de registratie van ervaringen bij incidenten en oefeningen in een functionaris volgsysteem nog niet voldoende geïmplementeerd.
- Het organiseren van systeem oefeningen door veiligheidsregio's conform de wettelijke verplichting daartoe is nog geen gemeengoed. Daar waar deze oefeningen wel worden georganiseerd, gebeurt dit veelal niet jaarlijks en kwalitatief op een sterk wisselend niveau.
- Hoewel bijna alle veiligheidsregio's nu de beschikking hebben over een vorm van netcentrisch werken, vertoont het informatiemanagement nog steeds haperingen op het gebied van technische en/of personele invulling.
- De samenstelling van de teams binnen de regionale rampenbestrijdingsorganisatie wijkt incidenteel nog steeds af van de in de wet beschreven organisatie, waarbij tevens de tijdige alarmering en opkomst, gelijk aan de bevindingen uit de 'Staat van de rampenbestrijding 2010', aandachtspunten zijn.

- Het referentiekader regionaal crisisplan wijkt met betrekking tot de positie en samenstelling van het Team Bevolkingszorg af van het Besluit veiligheidsregio's. In het geval van interregionale samenwerking is het van belang dat gebruik gemaakt wordt van hetzelfde systeem.

Aanbevelingen

Aan de veiligheidsregio's

Hoewel de realisatie per 1 oktober 2011 voltooid had moeten zijn, moeten alle veiligheidsregio's nog een inspanning leveren om te kunnen voldoen aan alle eisen die in de Wet veiligheidsregio's en het bijbehorende besluit zijn genomen. Geadviseerd wordt om allereerst in te zetten op het informatiemanagement, het opleiden, trainen en oefenen en op het afsluiten van convenanten en/of maken van afspraken met de vitale sectoren.

Aansluitend op bovengenoemde prioriteiten moeten de overige conclusies ter harte worden genomen, aangezien de inspectie alle onderwerpen zal betrekken bij de volgende Staat van de Rampenbestrijding die begin 2013 zal uitkomen.

Aan het Veiligheidsberaad en de Minister van Veiligheid en Justitie

Maak een keuze of de positie en samenstelling van het Team Bevolkingszorg moet worden ingericht conform het Besluit veiligheidsregio's of conform het referentiekader regionaal crisisplan en communiceer de gemaakte keuze met de veiligheidsregio's.

1

Inleiding

Sinds 2002 verricht de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (Inspectie OOV) systematisch en gestandaardiseerd onderzoek naar de mate waarin de veiligheidsregio's de voorwaarden hebben geschapen om mogelijke rampen en grootschalige incidenten te kunnen bestrijden. In dat kader meet zij ook de operationele rampenbestrijdingsprestaties.

1.1 Aanleiding

In de rapportage 'Algemene Doorlichting Rampenbestrijding; de stand van zaken 2003-2005' van april 2006 geeft de Inspectie OOV voor de eerste keer een beeld van de voorbereiding op rampen en grootschalige incidenten. De rapportage beschrijft negen veiligheidsregio's die in de aan de rapportage voorafgaande periode door de Inspectie waren onderzocht (doorgelicht).

In de vervolgrapportage 'Algemene Doorlichting Rampenbestrijding; de stand van zaken 2003-2007' van december 2007 verschaft de Inspectie een landelijk overzicht van de stand van zaken over deze periode. In de bijlagen van die rapportage heeft zij op basis van een doorontwikkeld toetsingsmodel met vijftien indicatoren, voor iedere veiligheidsregio een beeld van de aangetroffen situatie opgesteld. De indicatoren hebben betrekking op drie kritische processen: informatiemanagement, opschaling en leiding en coördinatie.

De toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft de rapportage op 10 maart 2008 aan de voorzitter van de Tweede Kamer⁴ aangeboden. In haar aanbiedingsbrief geeft de minister aan, op basis van de rapportage van de Inspectie en op basis van informatie van de commissarissen van de Koningin, dat zij vaststelt dat de veiligheidsregio's hard aan het werk zijn om de kwaliteit van de organisatie van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing te verbeteren. Zij voegt daaraan het volgende toe:

'Om de stijgende lijn in de kwaliteit door te trekken en de kwaliteitsverbetering te versnellen heb ik het op orde brengen van de rampenbestrijding tot een van mijn speerpunten voor de komende twee jaar gemaakt. De belangrijkste maatregel die ik hiertoe neem is het Wetsvoorstel veiligheidsregio's (Wvr) dat thans ter behandeling in

uw Kamer ligt en de kwaliteitseisen die ik op grond daarvan aan de veiligheidsregio's stel (Besluit veiligheidsregio's). Ik vraag van elke veiligheidsregio 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 veiligheidsregio's afspraken maak om toe te werken naar het kwaliteitsniveau dat de Wvr en de nadere regelgeving na inwerkingtreding voorschrijft. (...)

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

⁴ Kamerstukken II, 2007-2008, 29668, nr. 19.

Begin 2010 presenteert de Inspectie OOV de resultaten van haar onderzoek in het rapport de ‘Staat van de rampenbestrijding’.

Naar aanleiding van de rapportage besluit de Inspectie OOV om periodiek een rapportage in de vorm van een ‘Staat van de Rampenbestrijding’ uit te brengen. Door middel van de voorliggende rapportage wordt de verantwoordelijke minister van Veiligheid en Justitie, tussentijds geïnformeerd over de ontwikkelingen in de veiligheidsregio’s ten aanzien van de (voorbereiding op de) rampenbestrijding.

1.2 Het project ‘Rampenbestrijding op Orde’

In 2008 begint de Inspectie met haar onderzoek ‘Rampenbestrijding op Orde’. Startpunt hiervoor is de inhoud van de eerder genoemde aanbiedingsbrief van de minister van BZK aan de voorzitter van de Tweede Kamer van 10 maart 2008.

In het kader van dat project voert de Inspectie OOV tot en met 2009 drie afzonderlijke deelprojecten uit: het onderzoek ‘Risicoprofiel en regionale samenwerking’, het onderzoek ‘Multidisciplinair opleiden en oefenen’ en het onderzoek ‘Rampenbestrijding-doorlichtingsarrangement’ (RADAR). De eerste twee onderzoeken betreffen een nulmeting. Het RADARonderzoek is het vervolg op de Algemene Doorlichting Rampenbestrijding (ADR) waarmee de Inspectie in 2002 is begonnen. Anders dan bij de ADR worden tijdens RADAR de toetsing de veiligheidsregio’s getoetst aan de wettelijke eisen zoals zij waren geformuleerd in het, toen nog concept, Besluit veiligheidsregio’s.

De drie deelprojecten vormen een samenhangend geheel. Het risicoprofiel van een veiligheidsregio vormt de basis voor de planvorming door de betreffende veiligheidsregio, voor (afspraken over) samenwerking niet alleen boven- en interregionaal met buurregio’s, maar ook internationaal en voor het multidisciplinair opleiden en oefenen. Het multidisciplinair opleiden, trainen en –oefenen (MOTO) vormt een essentieel fundament voor een adequate voorbereiding op en een adequaat functioneren van functionarissen en teams tijdens rampen, grootschalige incidenten en crises.

Zowel binnen ADR als binnen RADAR is de gemeentelijke rampenbestrijdingsorganisatie getoetst. De gemeentelijke kolom omvat het beleidsteam, het Team Bevolkingszorg dat de coördinatie van de gemeentelijke processen verzorgt en de gemeentelijke actiecentra. In de Wet en het Besluit veiligheidsregio’s zijn geen prestatienormen opgenomen voor de gemeentelijke actiecentra. Naar aanleiding van signalen vanuit de gemeentelijke kolom en het belang dat de Inspectie OOV hecht aan de gemeente als volwaardige vierde kolom naast de hulpverleningsdiensten, heeft de Inspectie een aanvullend toetsingskader voor de gemeentelijke processen opgesteld aan de hand waarvan de gemeentelijke crisisorganisatie kan worden getoetst.

De bevindingen uit de drie deelprojecten zijn neergelegd in de ‘Staat van de rampenbestrijding 2010’. De rapportage heeft door het vooruitlopen op de inwerkingtreding van de Wvr en het Bvr het karakter van een nulmeting. Ze laat zien dat op een aantal in de regelgeving opgenomen onderwerpen, zoals de inrichting van de organisatie van de rampbestrijding, de te behalen prestaties op het terrein van alarmering, opschaling en vooral informatiemanagement, op dat moment nog veel werk moet worden verricht.

Met deze tussenrapportage wordt enerzijds de minister geïnformeerd over de ontwikkelingen sinds de rapportage van de Inspectie begin 2010, anderzijds worden de veiligheidsregio’s in de gelegenheid gesteld waar nodig nog in 2012 extra inspanningen te verrichten om de voorbereiding op rampen en grootschalige incidenten op orde te krijgen.

De tussenrapportage geeft vooral het landelijke beeld – op geaggregeerd niveau – weer. Daar waar dit functioneel is zullen ook uitspraken worden gedaan over individuele veiligheidsregio’s.

Over de periode 2010 tot en met 2012 zal de Inspectie een eindrapportage opstellen over de voorbereiding van de veiligheidsregio’s op rampen en grootschalige incidenten. In deze rapportage zal worden beschreven in hoeverre en op welke wijze de individuele veiligheidsregio’s de afspraken en de implementatie van de regelgeving hebben gerealiseerd. De rapportage zal begin 2013 als ‘Staat van de rampenbestrijding’ worden gepubliceerd.

1.3 Wetgeving en convenanten

De wetgeving voor de rampenbestrijding heeft ingrijpende wijzigingen ondergaan. Voor de bestrijding van rampen was tot 1 oktober 2010 sprake van andere wetgeving. In het bijzonder de Wet rampen en zware ongevallen (Wrzo), de Brandweerwet 1985 en de Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen.

Op 1 oktober 2010 treedt de Wet veiligheidsregio’s en het daarop gebaseerde Besluit veiligheidsregio’s, ook wel aangeduid als de Kwaliteits-AMvB, in werking. De Wvr vervangt vanaf dat moment de bovengenoemde wetten. In de wet vindt ook verankering plaats van het beleid over de informatie- en communicatievoorziening bij de rampenbestrijding en crisisbeheersing.

In de aanloop naar het van kracht worden van de Wvr spreekt de toenmalige minister van BZK de wens uit met iedere veiligheidsregio een convenant af te sluiten, waarin zij met de

veiligheidsregio's afspraken maakt over de regionalisering van de brandweer en over het toewerken naar het kwaliteitsniveau dat de nieuwe wet- en regelgeving, na inwerking-treding, voorschrijft.

Eind december 2008 heeft de minister met 19 van de 25 veiligheidsregio's een convenant afgesloten. In deze convenanten is opgenomen dat de betreffende veiligheidsregio per 1 januari 2010 zal voldoen aan alle basisvereisten.

Met het inwerking treden van de Wvr hebben de veiligheidsregio's de taak om de regionale planvorming in overeenstemming met de wet vorm te geven. Dit betekent dat de veiligheidsregio's uiterlijk 1 april 2011 moeten beschikken over een door het bestuur van de veiligheidsregio's vastgesteld risicoprofiel, op uiterlijk 1 juli 2011 over vastgesteld beleidsplan met daarbinnen een oefenbeleidsplan en daarnaast op 1 oktober 2011 over een vastgesteld crisisplan. In de Wvr is beschreven aan welke specifieke eisen de afzonderlijke plannen moeten voldoen.

1.4 Leeswijzer

De voorliggende rapportage heeft uitdrukkelijk het karakter van een tussenrapportage. Het geeft een tussentijds beeld van de stand van zaken, gebaseerd op bevindingen van nog lopend onderzoek.

Hoofdstuk 2 van deze tussenrapportage bestaat uit een beschrijving van de wijze van toetsing zoals deze door de Inspectie is toegepast. Hierbij worden het methodologisch kader en de bijbehorende instrumenten beschreven.

Het derde hoofdstuk behandelt de onderzoeksresultaten. Hierbij komen achtereenvolgens aan bod: de planvorming, de regionale samenwerking, het multidisciplinair opleiden en oefenen, de operationele prestaties en de onderzoeken die zijn gedaan naar incidenten en op basis van thema. In de paragraaf operationele prestaties wordt beschreven welke resultaten zijn aangetroffen bij de veiligheidsregio's die in 2010 en 2011 respectievelijk een oefening dan wel een GRIP3 of GRIP4-incident hebben geëvalueerd en daarbij de evaluatie hebben uitgevoerd op een door de Inspectie gevalideerde wijze. In het vierde hoofdstuk wordt melding gemaakt van ontwikkelingen en uitkomsten van onderzoeken die relevant zijn voor de ontwikkeling van (de voorbereiding op) de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Dit zijn onderzoeken die zowel buiten als binnen de stekking vallen van het onderzoek naar de naleving van wettelijke normen.

2

Methode van onderzoek

2.1 Planvorming en regiogrensoverschrijdende samenwerking

2.1.1 Inleiding

Voor een effectieve voorbereiding is het van belang dat veiligheidsregio's een beeld hebben van de aard, de omvang en de mogelijke effecten van risico's in hun veiligheidsregio. Dat beeld vormt de basis voor de regionale planvorming. Het vormt het uitgangspunt voor het bepalen van de benodigde capaciteit om een ramp of crisis te kunnen beheersen en voor initiatieven tot eventuele interregionale of bovenregionale samenwerking.

Onder interregionale samenwerking verstaat de Inspectie OOV de samenwerking tussen veiligheidsregio's zonder dat sprake is van één gemeenschappelijk coördinerend niveau. Wanneer dit niveau wel aanwezig is wordt gesproken van bovenregionale samenwerking. Tenslotte dient, indien van toepassing, het risicoprofiel en de daarvan afgeleide planvorming te voorzien in de aanpak van internationale risico's.

Zoals in hoofdstuk 1 al naar voren komt draagt de in oktober 2010 in werking getreden Wvr de veiligheidsregio's op om te voorzien in een beleidsplan (artikel 14 Wvr), een risicoprofiel (artikel 15 Wvr) en een crisisplan (artikel 16 Wvr).

Bij het van kracht worden van de Wvr zijn termijnen opgenomen waarbinnen de diverse plannen bestuurlijk moeten zijn vastgesteld. De wijze waarop de Inspectie deze plannen ten behoeve van deze tussenrapportage heeft onderzocht wordt beschreven in paragraaf 2.1.2.

In 2011 heeft de Inspectie, voortkomend uit het incidentonderzoek naar de brand bij Chemie-Pack in Moerdijk, onderzoek gedaan naar bedrijven die op basis van artikel 31 Wvr beoordeeld moeten worden voor wat betreft de noodzaak van een bedrijfsbrandweer. Dit zijn bedrijven die door de aard van hun inrichting vanuit veiligheidsoogpunt een extra inspanning dienen te leveren ten aanzien van de voorbereiding op incidentbestrijding. Bij deze categorie inrichtingen dient daarom de voorbereiding op orde te zijn en dient dus in risicoprofiel en beleidsplan te worden opgenomen.

De uitkomsten van dit onderzoek zijn als een gerichte steekproef naar de planvorming opgenomen in deze rapportage. Een meer inhoudelijke beschrijving van het incidentonderzoek naar de brand bij Chemie-Pack en het thematische onderzoek naar bedrijven die op basis van artikel 31 Wvr gehouden zijn om een bedrijfsbrandweer te hebben is te lezen in paragrafen 3.4 en 3.5.

2.1.2 Toetsingskader

Voor het deelonderzoek naar de planvorming past de Inspectie OOV een marginale toetsing toe. Hiervoor wordt een auditmethodiek gebruikt waarmee achtereenvolgens onderzoek wordt gedaan naar de opzet, het bestaan en de werking van de planvorming. In deze fase, de tussenrapportage, blijven de uitspraken van de Inspectie beperkt tot de opzet en het bestaan van de door de Wvr voorgeschreven plannen. Dit betekent dat hiervoor de bepalingen uit de Wvr (artikel 14 t/m 16 Wvr) waarin de elementen waaruit de verschillende plannen dienen te bestaan zullen worden getoetst. Uitspraken over de effectiviteit van de planvorming en in hoeverre deze zijn doorvertaald en geïmplementeerd worden in deze rapportage nog niet gedaan. Dit element van 'werking' zal in de 'Staat van de rampenbestrijding 2013' aan de orde komen. Om, indicatief hierover een uitspraak te kunnen doen heeft de inspectie een beperkt aantal plannen binnen de werking van artikel 31 Wvr beoordeeld aan de hand van het hierboven, in paragraaf 2.1.1. beschreven steekproefonderzoek.

In de eerste plaats is met deze werkwijze onderzocht of alle voorgeschreven plannen inmiddels bestuurlijk zijn vastgesteld. In de onderzoeksresultaten van deze rapportage worden plannen beoordeeld als een concept zolang het bestuurlijk vaststellingstraject

nog niet is voltooid. Met betrekking tot het risicoprofiel wordt beoordeeld of de gehanteerde systematiek een plausible uitkomst heeft gegeven die leidt tot de in het risicoprofiel beschreven scenario's.

Daarnaast wordt vastgesteld of de gesignaleerde risico's ook hebben geleid tot implementatie. Hierbij is, via steekproeven, onderzocht of zij hebben geleid tot het uitwerken van scenario's in termen van te nemen maatregelen wanneer dergelijke scenario's zich voordoen.

2.2 Multidisciplinair opleiden en oefenen

2.2.1 Inleiding

Voor een adequate bestrijding van rampen, grootschalige incidenten en crises zijn mensen nodig die hun vak verstaan. Zij dienen in de eerste plaats de juiste (basis) opleidingen te hebben gevolgd. Daarnaast is het van belang dat zij periodiek worden bijgeschoold en voldoende ervaring opbouwen. Omdat rampen zelden voorkomen en praktijkervaring in rampsituaties dus beperkt is, zijn oefeningen noodzakelijk om betrokkenen zo goed mogelijk voor te bereiden op onverwachte situaties.

Bij de bestrijding van rampen moeten verschillende hulpverleningsdiensten, in het bijzonder brandweer, politie en GHOR intensief met elkaar samenwerken. Juist in rampsituaties is goede samenwerking, waarbij een ieder weet wat van hem wordt verwacht, cruciaal. Dit betekent dat de verschillende diensten ook in de voorbereiding met elkaar moeten samenwerken en dat zij ook gezamenlijk – multidisciplinair – moeten worden geschoold en geoefend.

Een goed functionerend systeem van multidisciplinair opleiden en oefenen binnen de veiligheidsregio's is een essentieel onderdeel van de kwaliteitsborging van het functioneren van sleutelfunctionarissen in de praktijk.

Daarnaast is van belang dat er bij de veiligheidsregio continu inzicht is in de geoefendheid en opgebouwde ervaring van de sleutelfunctionarissen. Dit kan worden bewerkstelligd door het hanteren van een functionaris volgsysteem. Het gebruik van een functionaris volgsysteem vloeit voort uit de verplichting aan het bestuur van de veiligheidsregio om te voorzien in een kwaliteitssysteem (art. 23 Wvr).

In 2010 heeft de Inspectie in de 'Staat van de rampenbestrijding' met het onderzoek MOO verslag gedaan naar de mate waarin de veiligheidsregio's hierin hadden voorzien.

2.2.2 Toetsingskader

Voor het toetsingskader hanteert de Inspectie OOV artikel 14 van de Wvr waarin staat dat in het regionale beleidsplan een oefenbeleidsplan dient te zijn opgenomen. De veiligheidsregio's zijn gevraagd naar het hebben van dit (multidisciplinair) oefenbeleidsplan en of dit bestuurlijk is vastgesteld. Daarnaast is gevraagd of de veiligheidsregio's beschikken over een (multidisciplinair) oefenjaarplan en of er jaarlijks een systeem-oefening wordt gehouden. Een en ander in relatie met artikel 2.5.1. van het Bvr waarin een jaarlijkse systeem-oefening voor de totale rampbestrijdingsorganisatie is voorgeschreven. Naast de vraag naar het houden van een systeem-oefening is vastgesteld of binnen de veiligheidsregio's sprake is van andere gezamenlijke oefeningen tussen onderdelen van de hoofdstructuur.

Tenslotte is onderzocht of de veiligheidsregio's gebruik maken van een functionaris volgsysteem als onderdeel van hun kwaliteitssysteem. Wanneer sprake is van een dergelijk systeem is onderzocht voor welke functionarissen dit wordt gebruikt.

2.3 Operationele prestaties

2.3.1 Inleiding

Voor de bestrijding van een ramp of grootschalig incident is een snelle en gecoördineerde inzet van organisaties van verschillende disciplines vereist. Dit maakt rampenbestrijding tot een complexe aangelegenheid.

Om te waarborgen dat de bestrijding van een ramp adequaat kan gebeuren, moet aan een aantal voorwaarden zijn voldaan. Deze voorwaarden zijn te beschouwen als basisvereisten voor een goed functionerend systeem van rampenbestrijding. Het gaat om voorwaarden ten aanzien van onder andere de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie en de processen van alarmering, opschaling, leiding en coördinatie, en informatie-management. Wettelijke verankering van deze voorwaarden heeft inmiddels plaatsgevonden in de Wvr en het Bvr.

2.3.2 Toetsingskader

Voor het meten van de operationele prestaties ten behoeve van de 'Staat van de rampenbestrijding 2010', heeft de Inspectie OOV in 2008 een toetsingskader opgesteld. Dit toetsingskader is na de inwerkingtreding van de Wvr en het Bvr geactualiseerd en is een geoperationaliseerde weergave van de wettelijke bepalingen. Daarnaast bevat het toetsingskader aanvullende toetspunten die zijn gebaseerd op eerder onderzoek door de Inspectie OOV. Deze toetspunten, die voornamelijk de rol van gemeenten bij de rampenbestrijding betreffen, zijn toegevoegd omdat de Inspectie OOV gemeenten in het

kader van rampenbestrijding beschouwt als een volwaardige partij naast de brandweer, de politie en de GHOR.

Het toetsingskader is te raadplegen via de website van de Inspectie OOV (www.ioov.nl) en is inmiddels toegestuurd aan iedere veiligheidsregio.

Anders dan bij de totstandkoming van de eerste 'Staat van de rampenbestrijding' vindt de feitelijke toetsing van het voldoen aan de wettelijke bepalingen niet eenzijdig plaats door de Inspectie.

Begin 2010 heeft de Inspectie een zelfevaluatie-instrument ontwikkeld. Met behulp van dit instrument dat naast een uitgewerkt toetsingskader voorziet in inhoudelijke ondersteuning door de Inspectie kunnen veiligheidsregio's zelf toetsen aan de hand van systeem oefeningen of feitelijke GRIP₃ of GRIP₄-incidenten of zij voldoen. Deze zelfevaluaties worden nadat zij door de veiligheidsregio zijn opgesteld door de Inspectie gevalideerd en na een positieve validatie verwerkt in de regio-beelden die de Inspectie bijhoudt ten behoeve van de volgende 'Staat van de rampenbestrijding'.

Op 24 januari 2011 heeft het Veiligheidsberaad zijn steun uitgesproken aan het zelfevaluatie-instrument en worden de voorzitters van de veiligheidsregio's per brief verder over de werkwijze geïnformeerd (Bijlage VI).

2.4 Gemeentelijke prestaties

2.4.1 Inleiding

Voor de evaluatie van de praktijktoetsen en simulaties in het kader van de projecten ADR en RADAR is gebruik gemaakt van een toetsingskader.

In de Wvr en het Bvr staan een beperkt aantal bepalingen dat betrekking heeft op de gemeentelijke rampenbestrijdingsorganisatie. Dientengevolge is dit ook het geval voor het door de Inspectie OOV ontwikkelde toetsingskader.

De Inspectie OOV heeft in haar rapportage 'Staat van de rampenbestrijding 2010' met betrekking tot deze gemeentelijke toetspunten onder andere geconstateerd dat de borging van cruciale gemeentelijke functies (de leidinggevendens), de opkomst van gemeentelijke functionarissen en de (minimum)bezetting van de gemeentelijke actiecentra nog aandacht behoeven.

Daarnaast heeft analyse van de bevindingen van de praktijktoetsen en simulaties nog een aantal gemeentelijke aandachtspunten aan het licht gebracht. Deze aandachtspunten bestaan uit de regionale uniformiteit van planvorming, opleiden en oefenen, de taakuitvoering, de aansturingstructuur en de informatievoorziening.

Nadat de rapportage ‘Staat van de rampenbestrijding 2010’ is uitgekomen, hebben zich diverse GRIP3- en GRIP4-incidenten voorgedaan en hebben meerdere systeemoefeningen plaatsgevonden. De uitkomsten van de onderzoeken en evaluaties en het belang dat de Inspectie OOV hecht aan de doorontwikkeling van de gemeentelijke crisisbeheersing hebben ertoe geleid dat de geconstateerde aandachtspunten zijn verwerkt in een vernieuwd toetsingskader⁵. In de meest recente versie van het toetsingskader zijn tevens aanvullende eisen voor de gemeentelijke crisisorganisatie opgenomen die rechtstreeks zijn gerelateerd aan bepalingen in het Bvr. Bepaalde wettelijke bepalingen hebben namelijk directe gevolgen voor de inrichting van de gemeentelijke processen. De toetspunten zijn zo geformuleerd dat zij op gelijke wijze de prestaties beschrijven die ook voor de andere deelnemers in de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie gelden.

2.4.2 Toetsingskader

In het huidige toetsingskader wordt de gemeentelijke crisisorganisatie getoetst op planvorming, tijdsnormen, taakuitvoering en informatievoorziening.

A. Gemeentelijke planvorming

Voor het kunnen functioneren van de gemeentelijke crisisorganisatie dienen vooraf een aantal randvoorwaarden in de gemeentelijke (deel)plannen te zijn opgenomen. Als eerste dient de opkomst van gemeentelijke sleutelfunctionarissen⁶ te zijn geborgd. De Inspectie OOV is van mening dat een functie is geborgd wanneer er sprake is van minstens drie functionarissen voor interne gemeentelijke vervanging en/of harde piketregelingen en/of regionale poolvorming.

Ten tweede kan een gemeentelijk proces pas worden uitgevoerd wanneer het actiecentrum weet welke taken zij moeten uitvoeren en er ook voldoende functionarissen aanwezig zijn om deze taken te kunnen uitvoeren. Daarom zullen naast de taken ook de minimale samenstelling van het actiecentrum in de planvorming moeten zijn beschreven. De Inspectie OOV heeft voor dit toetspunt de planvorming van de gemeentelijke actiecentra CRIB, Voorlichting en Opvang en Verzorging geselecteerd⁷, maar uiteraard is het invullen van taken en bezetting voor alle gemeentelijke actiecentra van belang.

⁵ Toetsingskader versie juli 2011.

⁶ De Inspectie OOV ziet de burgemeester, gemeentesecretaris, procesverantwoordelijken gemeentelijke processen en de hoofden actiecentra als sleutelfunctionarissen voor de gemeentelijke rampenbestrijdingsorganisatie.

⁷ Uit praktijktoetsen in het kader van het IOOV-RADARtraject is gebleken dat het niet tijdig of niet volledig starten van deze processen voor vertraging in de afhandeling van het incident kan zorgen. Deze processen geven weer hoe de gemeente met haar bevolking omgaat.

Ten slotte wordt in het Bvr voor de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie verondersteld dat deze in staat is onafgebroken te kunnen functioneren gedurende een ramp of crisis. De gemeentelijke actiecentra maken geen onderdeel uit van de hoofdstructuur, maar zijn als onderdeel van de gemeentelijke rampenbestrijdingsorganisatie voor een integrale aanpak van een ramp of crisis onontbeerlijk. Het ligt daarom in de rede om ook voor deze actiecentra na te gaan of er een continuïteitsplan is opgesteld en of zij ten tijde van een ramp of crisis in staat zijn onafgebroken te functioneren.

B. Gemeentelijke tijdsnormen

In het toetsingskader worden tijdsnormen gesteld voor alarmering en opkomst. De tijdsnormen zijn afgeleid van bepalingen in het Bvr. Het Bvr bevat een tijdsnorm van twee minuten voor de tijd waarbinnen moet worden gestart met de alarmering van de sleutelfunctionarissen van de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie. 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.

Daarnaast zijn in het Bvr opkomsteisen vastgelegd voor het beleidsteam en het Team Bevolkingszorg. Aangezien de actiecentra met de uitvoering van de gemeentelijke processen zijn belast, is het van belang dat deze actiecentra aansluiten bij de normen die voor de functionarissen van het Team Bevolkingszorg zijn vastgesteld. Uitzondering hierop vormen één leidinggevende en twee medewerkers van het actiecentrum Voorlichting. Zij hebben een kortere opkomsttijd, zodat zij de coördinator van de voorlichting in het Team Bevolkingszorg in de uitvoering kunnen ondersteunen.

C. Gemeentelijke taakuitvoering

Het Team Bevolkingszorg is verantwoordelijk voor de uitvoering van gemeentelijke taken en draagt zorg voor de coördinatie van de gemeentelijke processen. Om deze taken goed te kunnen uitvoeren is het van belang dat zij weten tot welke resultaten de door hen gegeven opdrachten en adviezen binnen de actiecentra hebben geleid. Daarom dienen de actiecentra de resultaten van deze opdrachten en adviezen aan het Team Bevolkingszorg terug te koppelen.

Daarnaast blijkt uit onderzoek van de Inspectie OOV dat een aantal specifieke factoren de efficiëntie en effectiviteit van de taakuitvoering van het Team Bevolkingszorg en de gemeentelijke actiecentra beïnvloeden. Dit zijn onder andere de bekendheid met taken, het besef onderdeel uit te maken van een keten en het zelf op zoek gaan naar informatie en opdrachten.

D. Gemeentelijk informatiemanagement

Uit evaluaties van oefeningen en incidenten is gebleken dat, door geen toegang te hebben tot het totaalbeeld en het niet opstellen en delen van het eigen beeld, bij de actiecentra een gebrek kan ontstaan aan informatie en dit kan leiden tot ongewenste vertraging in de

afhandeling van het incident. De gemeentelijke actiecentra dienen derhalve aangesloten te zijn op de informatiestromen binnen de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie. Wanneer hierin niet kan worden voorzien dient het Team Bevolkingszorg het eigen beeld aan de actiecentra beschikbaar te stellen. Voorkomen moet worden dat er ten aanzien van de informatie-uitwisseling knelpunten kunnen ontstaan tussen de operationele hoofdstructuur en de gemeentelijke actiecentra.

3

Onderzoeksresultaten

3.1 Planvorming en regiogrensoverschrijdende samenwerking

A. Risicoprofiel

Terugblik

De eindmeting ten behoeve van de 'Staat van de rampenbestrijding 2010' toont aan dat veel regio's de ontwikkeling van het risicoprofiel hebben uitgesteld in afwachting van de Handreiking Regionaal Risicoprofiel. Doordat deze handreiking in oktober 2009 is opgeleverd, beschikken weinig regio's per 1 januari 2010 over een actueel risicoprofiel.

Op basis van het onderzoek in 2009 wordt vastgesteld dat op 1 januari 2010 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 later of geven geen planning aan. Van de overige zeven regio's hebben er vijf een conceptrisicoprofiel opgesteld dat is gebaseerd op de Handreiking Regionaal 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 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.

Wettelijke vereisten

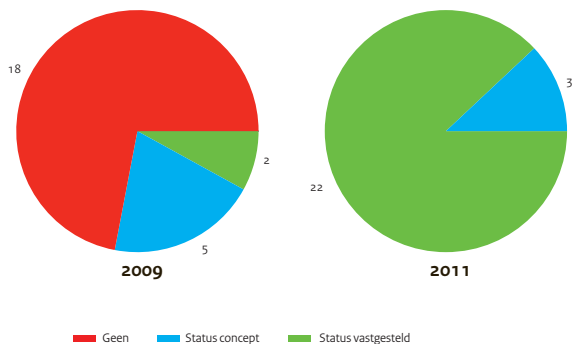
Veiligheidsregio's moeten op basis van een risico-inventarisatie en een risicoanalyse een regionaal risicoprofiel opstellen. Artikel 15 van de Wvr geeft aan dat het risicoprofiel moet bestaan uit:

- a. een overzicht van de risicovolle situaties binnen de veiligheidsregio die tot een brand, ramp of crisis kunnen leiden;
- b. een overzicht van de soorten branden, rampen en crises die zich in de veiligheidsregio kunnen voordoen, en
- c. een analyse waarin de weging en inschatting van de gevolgen van de soorten branden, rampen en crises zijn opgenomen.

Het risicoprofiel dient binnen zes maanden na het van kracht worden van de Wvr door het bestuur van de veiligheidsregio te worden vastgesteld. Dit betekent dat uiterlijk 1 april 2011 het risicoprofiel dient te zijn vastgesteld.

Stand van Zaken

Voor deze tussenrapportage over de 'Staat van de rampenbestrijding' onderzoekt de Inspectie het feitelijk bestaan van een actueel risicoprofiel en is de inhoud onderzocht op de aanwezigheid van de onderdelen zoals benoemd onder a tot en met c van het wetsartikel. Daarnaast is onderzocht of grensoverschrijdende risico's en het betrekken van de diverse partners bij de totstandkoming van deze profielen in de risicoprofielen is opgenomen. In de 'Staat van de rampenbestrijding 2013' zullen de risicoprofielen meer inhoudelijk worden bekeken op de onderwerpen zoals aangegeven in artikel 15 van de Wvr. Om indicatief een beeld te krijgen van de kwaliteit van de risicoprofielen zijn de onderzoeksresultaten van het thematisch onderzoek naar de stand van zaken van uitvoering van artikel 31 van de Wvr gebruikt. Zie hiervoor punt d van deze paragraaf.



Figuur 1: Aantal regio's met een vastgesteld actueel risicoprofiel

De Inspectie heeft in de afgelopen periode (peildatum 23 december 2011) geconstateerd dat alle veiligheidsregio's een risicoprofiel hebben conform artikel 15 van de Wvr, waarvan 40% binnen de gestelde termijn is vastgesteld.

In drie veiligheidsregio's heeft het risicoprofiel nog de status concept en is het nog niet door het bestuur vastgesteld. Deze concepten zullen medio 2012 door het bestuur worden vastgesteld.

Één veiligheidsregio heeft een risicoprofiel vastgesteld op basis van informatie van vier jaar geleden en een nieuw risicoprofiel wordt pas in 2012 vastgesteld. Op drie na zijn alle risicoprofielen met behulp van de 'Handreiking Regionaal Risicoprofiel' tot stand gekomen.

Van de veiligheidsregio's wordt verwacht dat zij zich voorbereiden op landelijke ramp-scenario's, zoals hoog water, pandemieën en uitval van vitale infrastructuur. Bij het opstellen van plannen dienen de veiligheidsregio'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 drinkwaterbedrijven, energieleveranciers en telecommunicatiebedrijven. In het onderdeel regionaal beleidsplan is onderzocht of er beleidsmatig aandacht is voor deze partners.

Als de risicoprofielen worden bekeken op de onderwerpen regiogrensoverschrijdende risico's en overleg met partners in rampenbestrijding en crisisbeheersing, kunnen de onderstaande constatering worden gedaan worden.

- Van de twaalf veiligheidsregio's die aan het buitenland grenzen hebben acht van hen (66,6%) grensoverschrijdende risico's opgenomen in het risicoprofiel.
- Bij negentien veiligheidsregio's (76%) wordt in het risicoprofiel een beschrijving opgenomen van regiogrensoverschrijdende risico's.

- Achttien veiligheidsregio's (72%) hebben in hun risicoprofiel aangegeven overleg te plegen met diverse partners in de rampenbestrijding en crisisbeheersing.

Bij deze gegevens moet wel de kanttekening worden gemaakt dat in dit stadium van het onderzoek uitsluitend is onderzocht of het onderwerp in het risicoprofiel genoemd is. Een inhoudelijke beoordeling zal ten behoeve van de rapportage eind 2012 in een later stadium plaats vinden.

In Bijlage II is opgenomen welke veiligheidsregio's de Inspectie een bestuurlijk vastgesteld risicoprofiel hebben toegestuurd, nadat zij daar op 26 oktober 2011 per brief om zijn gevraagd.

Analyse

Als de resultaten van het onderzoek uit 2009 gezet worden naast de gegevens die recent zijn ontvangen, blijkt dat de veiligheidsregio's op het gebied van de risicoprofielen een flinke vooruitgang geboekt hebben. Van de veiligheidsregio's beschikt 88% over een door het bestuur vastgesteld regionaal risicoprofiel, ook zijn in het merendeel van de risicoprofielen regiogrensoverstijgende risico's in beeld gebracht en externe partners bij de totstandkoming van de risicoprofielen betrokken.

B. Regionaal beleidsplan

Terugblik

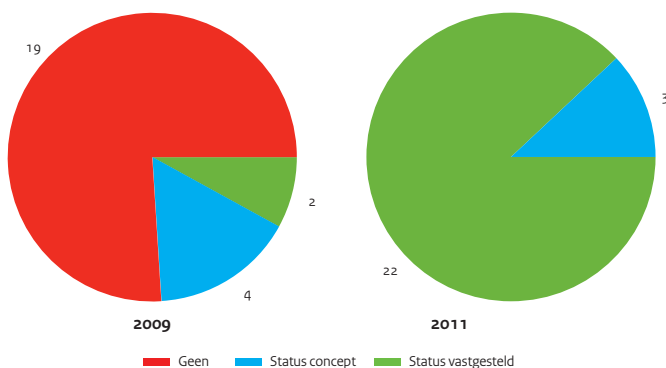
In de tweede helft van 2008 heeft de Inspectie OOV een eerste onderzoek gedaan naar de mate waarin de veiligheidsregio's, vooruitlopend op de wettelijke verplichting uit de Wvr in een beleidsplan hadden voorzien.

Bij de eindmeting in 2009 stelt de Inspectie OOV vast dat twee van de 25 regio's al een beleidsplan conform de Wvr hebben vastgesteld. Vier regio's hebben een concept-beleidsplan. Van de overige negentien regio's beschikken vijf regio's over een plan van aanpak waaruit blijkt dat zij in 2010 een nieuw beleidsplan zullen vaststellen en veertien andere regio's geven 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.

Wettelijke vereisten

Het bestuur van de veiligheidsregio stelt ten minste eenmaal in de vier jaar een beleidsplan vast, waarin het beleid is vastgelegd ten aanzien van de taken van de veiligheidsregio. Artikel 14 van de Wvr geeft aan welke uitwerking het beleidsplan in ieder geval moet bevatten.

Het regionaal beleidsplan (verder beleidsplan) dient binnen negen maanden na het van kracht worden van de Wvr door het bestuur van de veiligheidsregio te worden vastgesteld. Dit betekent dat uiterlijk 1 juli 2011 het beleidsplan dient te zijn vastgesteld.



Figuur 2: Aantal regio's met een vastgesteld actueel beleidsplan

Stand van zaken

De Inspectie heeft geconstateerd dat op de peildatum (23 december 2011) 22 van de 25 veiligheidsregio's een beleidsplan hebben dat door het bestuur is vastgesteld, waarvan 32% binnen de in de Wvr gestelde termijn.

In drie veiligheidsregio's is wel een conceptbeleidsplan door het bestuur vastgesteld, maar is het proces van afstemming met gemeenteraden, buurregio's, waterschappen en regiopolitie nog niet afgerond. In deze veiligheidsregio's zal vaststelling van het definitieve plan medio 2012 plaats vinden na afronding van het proces van afstemming. Dat veel plannen na de in de Wvr gestelde termijn worden vastgesteld heeft naar de mening van de Inspectie OOV enerzijds te maken met het te laat starten van het proces van planvorming en anderzijds met het ingewikkelde proces van bestuurlijke vaststelling, vooral in veiligheidsregio's met veel gemeenten.

De Inspectie OOV heeft onderzocht of de veiligheidsregio's beleid hebben ten aanzien van convenanten of andere afspraken met de partners in de vitale sector. Het gaat hierbij om de sectoren energievoorziening, drinkwater, telecommunicatie en ICT.

Onder verantwoordelijkheid van het veiligheidsberaad zijn voor de sectoren energievoorziening en drinkwater in 2010 modelconvenanten ontwikkeld. Uit het onderzoek blijkt dat geen van de veiligheidsregio's voor alle vier genoemde sectoren een convenant heeft afgesloten of afspraken heeft gemaakt. Acht regio's hebben voor de sector drinkwater een convenant afgesloten en vier voor de sector energie. Hoewel deze convenanten wel zijn aangetroffen blijkt dat de feitelijke implementatie, waarbij veiligheidsregio en convenantpartner ook daadwerkelijk langs wederzijds bekende en beoefende structuren kunnen samenwerken bij rampen en crises, veelal (nog) niet is

voltooid.

De veiligheidsregio's benoemen in de beleidsplannen wel dat men voor de genoemde vitale sectoren binnen de looptijd van het beleidsplan een convenant zal afsluiten of een afspraak zal maken. Van drie veiligheidsregio's is geen beleidsplan ontvangen zodat over het bestaan en inhoud van convenanten en afspraken geen uitspraak kan worden gedaan.

Om een eerste beeld te krijgen van de kwaliteit van de toegestuurde beleidsplannen zijn de onderzoeksresultaten van het thematisch onderzoek naar de stand van zaken van uitvoering van artikel 31 van de Wvr gebruikt. Zie hiervoor punt d van deze paragraaf.

In Bijlage II is opgenomen welke veiligheidsregio's de Inspectie OOV een bestuurlijk vastgesteld beleidsplan hebben toegestuurd, nadat zij daar op 26 oktober 2011 per brief om zijn gevraagd.

C. Regionaal crisisplan

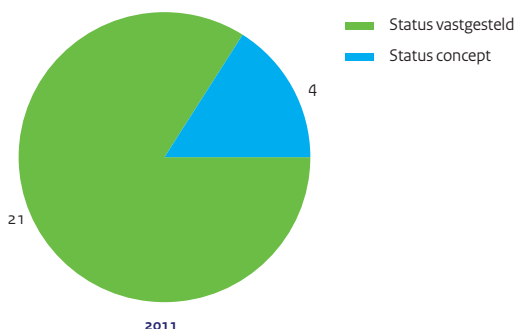
Terugblik

In de 'Staat van de rampenbestrijding (eind 2009)' is het regionaal crisisplan niet opgenomen, omdat slechts één veiligheidsregio daar over beschikte en dit document ten tijde van dat onderzoek niet vereist was.

Wettelijke vereisten

In artikel 16 van de Wvr is vastgelegd dat het bestuur van de veiligheidsregio ten minste eenmaal in de vier jaar een crisisplan vaststelt, waarin in ieder geval de organisatie, de verantwoordelijkheden, de taken en de bevoegdheden met betrekking tot de maatregelen en voorzieningen die de gemeenten treffen inzake de rampenbestrijding en de crisisbeheersing, alsmede van de afspraken die zijn gemaakt met andere bij mogelijke rampen en crises betrokken partijen.

Het regionaal crisisplan (verder crisisplan) dient binnen twaalf maanden na het van kracht worden van de Wvr door het bestuur van de veiligheidsregio te worden vastgesteld. Dit betekent dat uiterlijk 1 oktober 2011 het regionaal crisisplan dient te zijn vastgesteld.



Figuur 3: Aantal regio's met een vastgesteld actueel regionaal crisisplan

Stand van zaken

De Inspectie heeft geconstateerd dat op de peildatum (23 december 2011) 21 van de 25 veiligheidsregio's een crisisplan hebben dat door het bestuur is vastgesteld, waarvan 41% binnen de gestelde termijn.

In vier veiligheidsregio's is wel een conceptcrisisplan door het bestuur vastgesteld, maar is het proces van afstemming met gemeenteraden, buurregio's, waterschappen en regio-politie nog niet afgerond. In deze veiligheidsregio's zal vaststelling van het definitieve plan medio 2012 plaats vinden na afronding van het proces van afstemming.

Dat veel plannen na de in de Wvr gestelde termijn worden vastgesteld heeft naar de mening van de Inspectie OOV enerzijds te maken met het te laat starten van het proces van planvorming en anderzijds met het ingewikkelde proces van bestuurlijke vaststelling, vooral in veiligheidsregio's met veel gemeenten.

In Bijlage II is opgenomen welke veiligheidsregio's de Inspectie OOV een bestuurlijk vastgesteld crisisplan hebben toegestuurd, nadat zij daar op 26 oktober 2011 per brief om zijn gevraagd.

Analyse

De veiligheidsregio's boeken op het gebied van de regionale planvorming, afgezet tegen resultaten uit de 'Staat van de rampenbestrijding 2010' een flinke vooruitgang. 88% Van de veiligheidsregio's beschikt over een door het bestuur vastgesteld regionaal beleidsplan. Eveneens 88% van de veiligheidsregio's beschikt over een vastgesteld crisisplan.

D. Planvorming bij veiligheidsregio's met binnen de grenzen instellingen als bedoeld in artikel 31 Wvr.

Om een eerste beeld te krijgen over de kwaliteit van de toegestuurde plannen is gebruik gemaakt van onderzoeksresultaten uit het thematisch onderzoek naar de stand van zaken uitvoering artikel 31 Wvr.

Kort samengevat stelt de Inspectie OOV vast dat de 'artikel 31 bedrijven' zijn meegenomen bij de risico-inventarisatie en risicoanalyse. In alle risicoprofielen resulteert de afweging van de risico's dat 'artikel 31 bedrijven' een plaats krijgen in de categorie met een relatief beperkte impact, ongeacht de waarschijnlijkheid.

Opvallend is wel dat de bedrijven die nog niet beoordeeld zijn niet in de risicoprofielen zijn terug te vinden, terwijl verwacht mag worden dat vanwege de onbekendheid met de aanwezige risico's binnen het bedrijf juist die bedrijven als hoger risico beoordeeld zouden moeten worden.

In negen gevallen is het risicoprofiel ook gekoppeld aan een meer gedetailleerde lijst met objecten en locaties in de veiligheidsregio en is deze lijst opgenomen in het beleidsplan of andere aanverwante documenten. Deze veiligheidsregio's geven op deze manier een meer gedetailleerde invulling aan lid 2 van artikel 15 van de Wvr⁸.

De inhoud van de beschikbare beleidsplannen is in het onderzoek naar de stand van zaken bij de 'artikel 31 bedrijven' beoordeeld op de aandacht die in het beleid aan deze categorie risicobedrijven wordt besteed. Zoals al eerder is aangegeven, bepaalt het risicoprofiel in belangrijke mate waar de prioriteiten voor de risico- en crisisbeheersing liggen. Hierboven is aangegeven dat de 'artikel 31 bedrijven' in het risicodiagram overwegend zijn gepositioneerd in de risicocategorie met prioriteit IV en daarmee weinig bestuurlijke en operationele aandacht krijgen. Dit beeld wordt in de beleidsplannen bevestigd. Voor zover er in de plannen beleidsdoelstellingen worden geformuleerd, hebben deze betrekking op de aspecten die te maken hebben met de scenario's die in de hoogste prioriteitengroep zijn ondergebracht. In de beschikbare beleidsplannen is geen expliciete aandacht voor aanvullend en specifiek beleid gericht op de aanwijzing van 'artikel 31 bedrijven'.

In paragraaf 3.5 wordt uitgebreider op dit thematisch onderzoek ingegaan.

E. Regionale samenwerking

In de 'Staat van de rampenbestrijding 2010' constateert de Inspectie OOV dat bij de veiligheidsregio's het besef van de noodzaak tot regiogrensoverschrijdende samenwerking aanwezig is, maar dat dit nog lang niet altijd heeft geleid tot concrete afspraken. Alle

⁸ Lid 2 a en lid 2b van artikel 15 van de Wvr noemen een overzicht van respectievelijke risicovolle situaties en soorten branden, rampen en crises.

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.

Als nu gekeken wordt naar de beschikbare capaciteitsanalyses in de risicoprofielen kan geconstateerd worden dat vrijwel alle veiligheidsregio's rampscenario's onderkennen die de capaciteiten van de betreffende veiligheidsregio te boven gaan.

In drie risicoprofielen zijn afspraken over regionale samenwerking opgenomen. Daarnaast kent een aantal veiligheidsregio's op onderwerpen interregionale afspraken. Dit betreft dan afspraken over gezamenlijke meldkamers, specialistische teams en dergelijke.

Diverse veiligheidsregio's geven in hun beleidsplan aan dat afspraken over interregionale samenwerking moeten worden gemaakt en/of geborgd.

Als wordt gekeken naar landsgrensoverschrijdende samenwerking, is hierover in geen enkel risicoprofiel iets opgenomen. Dit neemt overigens niet weg dat de Inspectie OOV in diverse bronnen signaleert dat landsgrensoverschrijdende samenwerking op het niveau van basiseenheden wel plaats vindt.

Analyse

Zonder de plannen in de diepte te hebben bestudeerd constateert de Inspectie OOV dat inter- en bovenregionale afstemming tussen veiligheidsregio's en het betrekken van andere bestuurslagen, publiek organisaties en private partijen, bij de voorbereiding op en de bestrijding van incidenten nog onvoldoende plaats vindt. De Inspectie OOV ziet op dit punt nauwelijks groei.

Omdat het bestaan van convenanten met externe partners nauwelijks wordt genoemd in de plannen leidt de Inspectie OOV daaruit af dat het afsluiten van convenanten met vitale sectoren nog slechts sporadisch plaats vindt. Ook op dit punt is er weinig verandering ten opzichte van 'Staat van de rampenbestrijding 2010'

3.2 Multidisciplinair opleiden en oefenen

Eén van de verplichte onderdelen van het regionaal beleidsplan is het oefenbeleidsplan. De nadere uitwerking van dit oefenbeleid voor de rampenbestrijding en crisisbeheersing krijgt in de meeste veiligheidsregio's een plaats in het plan voor het Multidisciplinaire Opleiden, Trainen en Oefenen (MOTO). Iedere organisatie is zelf wettelijk verantwoordelijk voor het monodisciplinaire opleiden en oefenen. Het gezamenlijk functioneren in de hoofdstructuur voor de organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing vindt plaats onder regie en verantwoordelijkheid van het bestuur van de veiligheidsregio.

A. Multidisciplinair opleidings- en oefen(beleids)plan

Terugblik

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.

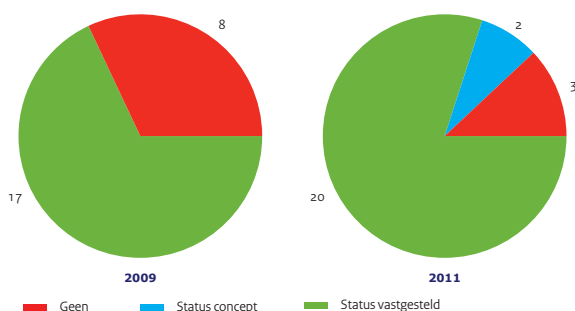
De eindmeting in 2009 ten behoeve van de 'Staat van de rampenbestrijding 2010' toont dat alle regio's de beschikking hebben over een oefenbeleidsplan, waarvan acht plannen ouder zijn dan vier jaar en daarmee niet meer als actueel beschouwd kunnen worden. In alle gevallen is het plan tot stand gekomen met medewerking van de hulpverleningsdiensten in de veiligheidsketen (brandweer, GHOR en politie).

Uit deze eindmeting blijkt tevens dat inmiddels tweederde van de regio's andere partners, zoals de waterschappen, het ministerie van Defensie en de provincie heeft betrokken bij het MOTO-plan. Tijdens de nulmeting hadden pas enkele regio's dat gedaan.

In 17 van de 25 veiligheidsregio's is het beleidsplan minder dan vier jaar geleden bestuurlijk vastgesteld. De overige acht regio's geven ten tijde van het onderzoek aan in de loop van 2010 een nieuw beleidsplan te zullen vaststellen.

Wettelijke vereisten

Het beleidsplan dient, zoals eerder beschreven is, binnen negen maanden na het van kracht worden van de Wvr door het bestuur van de veiligheidsregio te worden vastgesteld. Dit betekent dat uiterlijk 1 juli 2011 het beleidsplan dient te zijn vastgesteld. Omdat het (multidisciplinair) oefenbeleidsplan onderdeel uitmaakt van het beleidsplan, dient dit oefenbeleidsplan ook uiterlijk 1 juli 2011 te zijn vastgesteld.



Figuur 4: Aantal regio's met een vastgesteld actueel MOTO plan

Stand van zaken

De Inspectie heeft geconstateerd dat op de peildatum van het lopende onderzoek (23 december 2011) 20 van de 25 veiligheidsregio's hebben aangegeven over een actueel meerjaren oefenbeleidsplan te beschikken. Twee veiligheidsregio's beschikken over een verlopen oefenbeleidsplan en één veiligheidsregio kon geen oefenbeleidsplan overleggen.

Door twee veiligheidsregio's is aangegeven dat het oefenbeleidsplan niet door het bestuur is vastgesteld.

Alle actuele plannen zijn binnen de gestelde termijn vastgesteld, waarbij de kanttkening moet worden gemaakt dat twaalf oefenbeleidsplannen al waren vastgesteld voor het inwerking treden van de Wvr op 1 oktober 2010. Alle veiligheidsregio's hebben aangegeven in 2012 over actuele meerjaren oefenbeleidsplannen te zullen beschikken.

Een oefenbeleidsplan geeft, zoals de naam ook al aangeeft, het beleid op het gebied van oefenen weer. Voor de uitvoering van dit beleid wordt een oefenjaarplan gemaakt. De Inspectie heeft de veiligheidsregio's daarom gevraagd of zij beschikken over een oefenjaarplan, omdat daarmee zichtbaar wordt dat aan het beleid uitvoering wordt gegeven. 23 van de 25 veiligheidsregio's hebben aangegeven over een oefenjaarplan te beschikken.

De aspecten bovenregionaal oefenen en landsgrens overstijgend oefenen komt slechts sporadisch voor in de oefenbeleidsplannen en de oefenjaarplannen. Hoewel in de risicoprofielen bij een aantal regio's wel aandacht is voor regiogrensoverstijgende risico's, komt dit in de oefenplannen niet evenredig terug. Slechts een beperkt aantal veiligheidsregio's (Limburg-Noord en Midden- en West-Brabant) neemt initiatieven om te komen tot landsgrensoverschrijdende oefeningen.

Analyse

De Inspectie OOV ziet op het gebied van de meerjaren oefenbeleidsplannen een lichte vooruitgang bij de veiligheidsregio's. 80% van de veiligheidsregio's zegt te beschikken over een door het bestuur vastgesteld oefenbeleidsplan.

Op het gebied van landsgrensoverschrijdende voorbereiding op rampen en crisis is er bij de regio's onvoldoende aandacht voor dit onderwerp. Slechts een beperkt aantal veiligheidsregio's (Limburg-Noord en Midden- en West-Brabant) neemt initiatieven om te komen tot landsgrensoverschrijdende oefeningen.

In Bijlage II is opgenomen welke veiligheidsregio's de Inspectie OOV een bestuurlijk vastgesteld oefenbeleidsplan en oefenjaarplan hebben toegestuurd, nadat zij daar op 26 oktober 2011 per brief om zijn gevraagd.

B. Functionaris volgsysteem

Terugblik

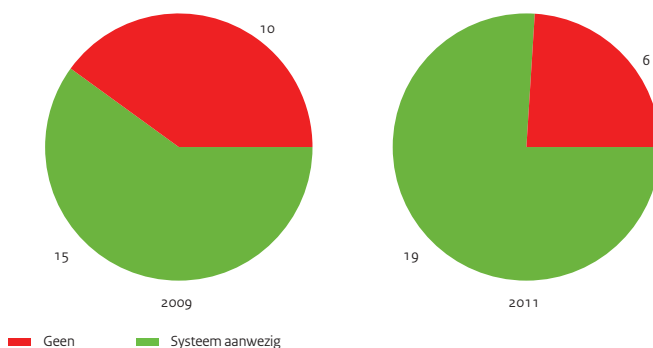
Uit het onderzoek van de Inspectie dat is afgesloten met 'de Staat' blijkt dat een deel van de veiligheidsregio's niet in staat is een volledig overzicht te geven van de mate waarin bedoelde sleutelfunctionarissen een basisopleiding hebben genoten en van de mate waarin zij zijn bijgeschoold en geoefend.

De Inspectie heeft toen niet uitgesloten dat het niet of het slechts gedeeltelijk (kunnen) verstrekken van de opgevraagde informatie wordt veroorzaakt door een onvolledige, onoverzichtelijke en/of ontoegankelijke registratie.

'De Staat' toont tevens dat vijftien veiligheidsregio's een eind op weg zijn met betrekking tot de invoering van een functionaris volgsysteem. Tien regio's hebben een functionaris volgsysteem in gebruik genomen en vijf veiligheidsregio's hebben een dergelijk systeem ten tijde van het onderzoek deels geïmplementeerd.

Wettelijke vereisten

In artikel 23 van de Wvr staat vermeld dat het bestuur van de veiligheidsregio een kwaliteitszorgsysteem hanteert. Het toepassen van een functionaris volgsysteem maakt deel uit van dit kwaliteitszorgsysteem. Voor het in werking treden van de Wvr is al bij meer dan de helft van de veiligheidsregio's een functionaris volgsysteem in ontwikkeling of in gebruik.



Figuur 5: Aantal regio's met een functionaris volgsysteem

Stand van zaken

De Inspectie heeft geconstateerd dat op de peildatum (23 december 2011) 19 van de 25 veiligheidsregio's een functionaris volgsysteem hanteert, waarbij de kanttekening moet worden gemaakt dat in een paar veiligheidsregio's de implementatie nog niet helemaal is afgerond.

Daarnaast heeft de Inspectie geconstateerd dat de regio's die wel een functionaris volgsysteem hanteren dit voornamelijk doen op het gebied van opleiden en oefenen. Ervaringen opgedaan in de praktijk worden slechts in enkele gevallen opgenomen in het functionaris volgsysteem.

De veiligheidsregio's dienen de uitkomsten van evaluaties volledig te verwerken en oefenervaringen (minimaal kwantitatief) op te tekenen in daarvoor geschikte registratiesystemen, zoals een kwaliteitszorgsysteem en een functionaris volgsysteem. De veiligheidsregio's die nog geen volgsysteem gebruiken dienen een dergelijk systeem in gebruik te nemen.

Samenvattend constateert de Inspectie dat ten aanzien van het registreren van de ervaringen van functionarissen op het gebied van opleiden en oefenen een zeer beperkte verbetering is waar te nemen ten opzichte van de vorige rapportageperiode.

C. Grootschalige (realistische) multidisciplinaire oefeningen en daadwerkelijke grootschalige multidisciplinaire inzetten

Terugblik

Voor de nulmeting 2008 is de Inspectie OOV 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.

Uit het onderzoek blijkt 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.

Ten behoeve van de 'Staat van de rampenbestrijding (eind 2009)' heeft de Inspectie de regio's opnieuw bevestigd, voor de kalenderjaren 2008 en 2009.

Uit dit onderzoek bleek dat in deze kalenderjaren zeventien regio's meerdere grootschalige (realistische) multidisciplinaire oefeningen hebben gehouden en/of soortgelijke daadwerkelijke inzetten hebben gehad. Vier regio's hebben één oefening of inzet gehad en in vier regio's heeft geen oefening of grootschalige multidisciplinaire inzet plaatsgevonden.

Wettelijke vereisten

In het Bvr is in artikel 2.5.1 opgenomen dat het bestuur van de veiligheidsregio er voor zorgt dat de onderdelen van de hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing jaarlijks gezamenlijk een oefening houden met een fictieve ramp of crisis.

Met het in werking treden van de Wvr en het Bvr is de Inspectie in de registratie een onderscheid gaan maken tussen grootschalig (realistische) multidisciplinair oefeningen conform artikel 2.5.1 van de Bvr en grootschalige multidisciplinaire incidenten.

Stand van zaken

Bij het organiseren van de oefening biedt de Inspectie de veiligheidsregio's de mogelijkheid tot ondersteuning mits de oefening dient tot zelfevaluatie waarbij het door de Inspectie ontwikkelde format voor zelfevaluatie⁹ wordt toegepast. Hierdoor kan de informatie uit de evaluatie worden gevalideerd en vervolgens worden gebruikt voor het regiobeeld in de 'Staat van de rampenbestrijding 2013'.

In 2010 hebben vier veiligheidsregio's een grote multidisciplinaire oefening gehouden zoals bedoeld in artikel 2.5.1 van het Bvr. In 2011 is door zeven veiligheidsregio's een dergelijke oefening gehouden. Van deze in totaal elf veiligheidsregio's hebben zeven aangegeven daarvan een evaluatieverslag op te stellen, waarbij zij gebruik maken van het format voor het zelfevaluatie-instrument van de Inspectie. Van deze zeven evaluatieverslagen waren er drie gereed ten tijde van het schrijven van deze rapportage. Op de peildatum (23 december 2011) hebben twaalf veiligheidsregio's aangegeven in 2012 een oefening conform artikel 2.5.1 van het Bvr te zullen organiseren. Vijf veiligheidsregio's hebben nog geen systeemoefening georganiseerd en ook niet aangegeven of zij dit in 2012 voornemens zijn.

Bij de grote multidisciplinaire oefeningen die zowel in 2010 als in 2011 zijn gehouden heeft de Inspectie ondersteuning verleend door middel van advisering en het beschikbaar stellen van het zelfevaluatie-instrument, checklisten en andere voor de oefeningen nuttige documenten.

In bijlage III is opgenomen welke veiligheidsregio's een oefening ex. art. 2.5.1. hebben gehouden en dit aan de Inspectie OOV hebben gemeld of de intentie hebben uitgesproken dit te gaan doen.

In 2010 hebben, voor zover bij de Inspectie OOV bekend, in totaal 18 GRIP3-incidenten en drie GRIP4-incidenten plaats gevonden.

In 2011 waren dit, voor zover bekend, negentien GRIP3-incidenten en zes GRIP4-incidenten. Bij de opsomming van deze incidenten moet de kanttekening gemaakt worden dat zowel bij de GRIP3-incidenten als bij de GRIP4-incidenten één incident leidde tot het afkondigen van respectievelijk GRIP3 of GRIP4 in twee veiligheidsregio's.

⁹ Zie bijlage VII het zelfevaluatie-instrument

In bijlage IV is opgenomen welke veiligheidsregio's in 2010 een GRIP3-of GRIP4-incident hebben bestreden, de aard van het incident en welke van hen daarbij een evaluatie naar hun eigen wettelijk voorgeschreven presteren hebben toegepast. In bijlage V is dit voor het 2011 opgenomen.

Van de daadwerkelijke GRIP-incidenten in 2010 en 2011 hebben zes veiligheidsregio's toegezegd schriftelijke evaluaties, aan de hand van het zelfevaluatie-instrument, te maken, waarvan er twee gereed waren ten tijde van het schrijven van deze rapportage. Drie GRIP-incidenten (de brand op de Strabrechtse heide, de brand bij Chemie-Pack in Moerdijk en het schietincident in Alphen aan den Rijn) zijn onderzocht door de Inspectie OOV.

Ten aanzien van het evalueren van zowel de oefeningen als de incidenten is het de Inspectie OOV opgevallen dat slechts in een enkel geval een veiligheidsregio in staat is om binnen de door haar aangegeven termijn een evaluatieverslag te produceren. De overige veiligheidsregio's geven aan de benodigde capaciteit voor het evalueren onderschat te hebben.

Ten slotte heeft de Inspectie onderzocht of de relevante informatie zorgvuldig wordt geregistreerd. Hieruit blijkt dat de resultaten van de schriftelijke evaluaties van de grootschalige systeem oefeningen die zijn gehouden en de soortgelijke daadwerkelijke inzetten die de veiligheidsregio's hebben gepleegd, nagenoeg niet zijn verwerkt in een registratiesysteem.

De (oefen)ervaringen van de sleutelfunctionarissen werden door nagenoeg geen van de veiligheidsregio's die een evaluatie gedaan hebben (kwantitatief en/of kwalitatief) genoteerd in, bijvoorbeeld, een functionaris volgsysteem.

Analyse

Het organiseren van systeem oefeningen door veiligheidsregio's conform de wettelijke verplichting vindt in 2010 en 2011 in minder dan de helft van de veiligheidsregio's plaats. Daar waar deze oefeningen wel worden georganiseerd, gebeurt dit veelal niet jaarlijks en kwalitatief op een sterk wisselend niveau.

De registratie van ervaringen bij incidenten en oefeningen in een functionaris volgsysteem is nog niet in de breedte geïmplementeerd.

3.3 Operationele prestaties

Terugblik

In eerdere rapportages signaleert de Inspectie een aantal knelpunten in de uitvoering van de rampenbestrijding. Zo blijkt het multidisciplinair denken en optreden in veel veiligheidsregio's een struikelblok. De Inspectie OOV spreekt dan ook over de noodzaak om te komen tot een cultuuromslag. Daarnaast is geconcludeerd dat een belangrijk onderdeel in de eerste fase van de rampenbestrijding, de regionale meldkamer, tegen de verwachtingen in achterblijft in het multidisciplinair acteren tijdens calamiteiten.

Een knelpunt dat in de rapportages als onverminderd ernstig is gekwalificeerd, is de kwaliteit van het informatiemanagement tijdens crises en rampen. De landelijke oefeningen Bonfire (april 2005) en Voyager (oktober 2007) hebben dit beeld bevestigd. In haar Inspectiebericht van mei 2008 heeft de Inspectie OOV de verbetering van het operationeel informatiemanagement de grootste uitdaging genoemd bij het op orde brengen van de rampenbestrijding. Ook in de 'Staat van de rampenbestrijding 2010' wordt vastgesteld dat hoewel er voortgang merkbaar is, dit zich in een lager tempo voltrekt dan men had mogen verwachten.

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

Stand van zaken

De bevindingen zijn gebaseerd op gegevens die zijn verkregen uit evaluatieonderzoeken van GRIP3- of GRIP4-incidenten, evaluatieonderzoeken van systeem oefeningen en uit de terugmeldingen van de veiligheidsregio's in het kader van het monitoren van de voortgang bij het oplossen van de aandachtspunten uit de 'Staat van de rampenbestrijding 2010'.

Het proces 'leiding en coördinatie' maakt geen eigenstandig deel uit van het Besluit veiligheidsregio's. Om die reden wordt dit proces niet afzonderlijk besproken in deze tussenrapportage. De nadruk zal liggen op de processen 'informatiemanagement' en 'opschaling', waarbij in dit laatste onderwerp tevens wordt gekeken naar de organisatie (samenstelling) van de rampbestrijdingsorganisatie. Ten slotte wordt aandacht besteed aan de gemeentelijke processen.

A. Informatiemanagement

Algemeen

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

De laatste ontwikkeling in het denken over informatiemanagement is het netcentrisch werken. Netcentrisch werken dient in de eerste plaats technisch mogelijk te worden gemaakt door een systeem waarop alle onderdelen van de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie zijn aangesloten.

Ieder onderdeel van de rampenbestrijdingsorganisatie verwerkt informatie in één systeem, zodat iedereen een realtime beeld van de situatie heeft. Ieder onderdeel houdt een eigen beeld bij, terwijl centraal in de veiligheidsregio een totaalbeeld wordt bijgehouden. Momenteel zijn alle veiligheidsregio's bezig met implementatie van netcentrisch werken of hebben dit inmiddels geïmplementeerd. Voor deze wijze van werken wordt veelal het Landelijk CrisisManagementSysteem (LCMS) gebruikt.

Een andere randvoorwaarde betreft de personele capaciteit om netcentrisch informatiemanagement mogelijk te maken. Per onderdeel dient een functionaris – een informatiemanager – te zijn vrijgesteld voor het informatiemanagement zodat hij zich daar volledig op kan richten. Deze informatiemanager verwerkt informatie direct in het eigen beeld van het onderdeel.

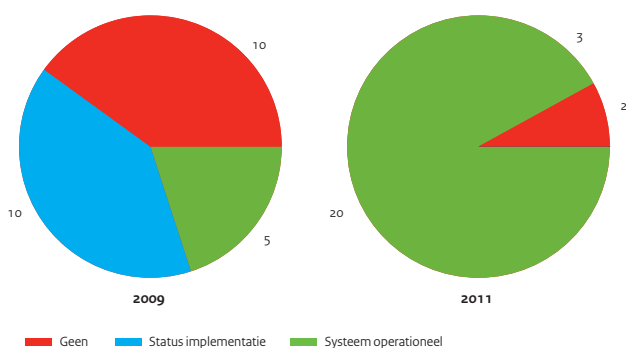
Met deze organisatorische randvoorwaarden dienen prestaties te worden geleverd. De prestatie is gericht op het zo snel mogelijk verzamelen, verifiëren, verwerken en uitwisselen van informatie.

In het Bvr wordt aangegeven uit welke aspecten het eigen beeld van een onderdeel en het totaalbeeld moeten bestaan om een zo volledig mogelijk beeld te krijgen van het incident. Naast gegevens over het incident dienen deze beelden ook gegevens te bevatten over de hulpverlening, de prognose en de aanpak, de getroffen maatregelen en de resultaten daarvan.

Terugblik

In de 'Staat van de rampenbestrijding 2010' constateert de Inspectie OOV over het informatiemanagement dat het overgrote deel van de veiligheidsregio's het proces informatiemanagement niet op orde heeft. Veelal ontbreken informatiemanagers en wordt er niet netcentrisch gewerkt.

Daarnaast levert het gros van de veiligheidsregio's niet de prestaties die het Bvr stelt aan het proces informatiemanagement. Informatiemanagement vindt veelal nog monodisciplinair en langs hiërarchische lijnen plaats. Multidisciplinair samengestelde beelden zijn zelden waargenomen. De Inspectie stelt in de 'Staat' dat het ontbreken van een goede informatiestructuur hiervan een oorzaak is. Regio's die tijdens de praktijktoets de beschikking hadden over informatiemanagers en een netcentrische werkwijze, vaak al ondersteund door een netcentrisch informatiesysteem, bleken wel in staat om de vereiste prestaties te leveren.



Figuur 6: Aantal regio's met een netcentrisch systeem

Stand van zaken

Op het moment van schrijven van deze tussenrapportage hebben nagenoeg alle veiligheidsregio's de beschikking over netcentrisch informatiesystemen, in de meeste gevallen het LCMS. In twee veiligheidsregio is nog geen netcentrisch systeem geïmplementeerd in afwachting van een nieuwe versie van LCMS.

Nog niet alle veiligheidsregio's hebben de implementatie van de netcentrische werkwijze volledig afgerond. Het systeem is weliswaar operationeel, maar nog niet alle onderdelen van de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie zijn op het netcentrisch systeem aangesloten. Ook zijn nog niet overal informatiemanagers opgeleid en aange-steld. Deze regio's zijn hierdoor niet in staat aan ieder onderdeel, langs geautomatiseerde weg, een totaalbeeld beschikbaar te stellen¹⁰.

Zoals al eerder naar voren kwam hebben in 2011 zich een aantal GRIP3- en GRIP4-incidenten voorgedaan (zie Bijlage V). Tijdens de bestrijding van deze incidenten blijkt wederom het belang van een goed ingerichte en goed functionerende informatie-structuur. Twee incidenten die zich dit jaar hebben voorgedaan bevestigen het beeld voor de stand van de ontwikkeling van het informatiemanagement en de toegevoegde waarde die het netcentrisch werken daarbij kan hebben.

¹⁰ Artikel 2.4.1 3e lid

De grote brand bij Chemie Pack in Moerdijk vindt plaats in een periode (begin 2011) dat de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant nog in het begintraject van de implementatie van het netcentrisch werken staat. Men kan tijdens het incident wel beschikken over de oefenomgeving van LCMS, maar nog niet over de operationele omgeving en er zijn ook nog geen informatiemangers opgeleid. Dit resulteert in een moeizame uitwisseling van informatie tussen de operationele teams onderling en tussen brongebied (incidentregio) en effectgebied (buurregio's). Daarnaast is de regio niet in staat een compleet totaalbeeld van het incident te presenteren. In Zuid-Holland Zuid (één van de effectregio's bij dit incident) is het netcentrisch werken wel geïmplementeerd en is men in staat om een totaalbeeld van het incident samen te stellen en informatie te delen binnen en buiten hun rampbestrijdingsorganisatie.

Het schietincident in 'De Ridderhof' in Alphen aan den Rijn is door de Inspectie OOV op verzoek van de lokale gezagsdriehoek geëvalueerd. Vanuit het onderwerp informatiemanagement is het onderzoek van belang omdat het zichtbaar maakt hoe vanuit de eigen positie van verschillende organisaties wordt omgegaan met het delen van informatie. Bij dit onderzoek is sprake van een incident waarbij van begin af aan nadrukkelijk sprake is van een opsporingsbelang. Dit betekent een prominente positie van het Openbaar Ministerie. In paragraaf 4.2 wordt hier nader op ingegaan.

Door dit opsporingsbelang kan niet alle informatie worden gedeeld met de overige op LCMS aangesloten onderdelen van de hoofdstructuur.

Een soortgelijke situatie deed zich voor bij de slachtofferregistratie waarbij de gegevens van slachtoffers uit privacyoverwegingen niet in het LCMS werden opgenomen. De gehanteerde werkwijze waarbij informatie weloverwogen buiten het netcentrische systeem wordt gehouden conflicteert met de eisen die in hoofdstuk twee van het Bvr aan het informatiemanagement worden gesteld. In deze bepalingen is geen uitzondering opgenomen op basis waarvan onderdelen van de hoofdstructuur informatie buiten het totaalbeeld kunnen houden. Dit heeft er toe geleid dat de Inspectie OOV in haar rapportage de aanbeveling heeft opgenomen om op regionaal niveau afspraken te maken over het delen van informatie, daarbij aan te geven welke soort informatie niet (volledig) kan worden gedeeld en daarbij te voorzien in een werkwijze om bij het niet opnemen van informatie in LCMS toch zorgvuldige besluitvorming te laten plaatsvinden.

De Inspectie OOV constateert dat de implementatie van het netcentrisch werken nog niet overall is afgerond. Het informatiemanagement vertoont nog steeds haperingen. Mede daardoor vindt de informatie-uitwisseling tussen de onderdelen van de rampenbestrijdingsorganisaties en daarbuiten nog steeds niet optimaal plaats. Dit wordt bevestigd in de onderzoeken van daadwerkelijke incidenten zoals de brand in Moerdijk.

B. Opschaling

Algemeen

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

Terugblik

De Inspectie OOV constateert in de 'Staat van de rampenbestrijding 2010' dat een groot aantal veiligheidsregio's niet voldoet aan de voorgeschreven opkomsttijden. Zowel de plannen als de praktijk laten op dit punt hiaten zien. Veruit de meeste veiligheidsregio'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 veiligheidsregio's, vooral die met een uitgestrekt landelijk grondgebied, zal het oplossen van dit probleem bijzondere inspanningen vergen. Daar waar veiligheidsregio's kiezen voor schaalvergroting, is het van belang dat zij aandacht hebben voor dit aspect.

Wettelijke vereisten

Allereerst worden in het Bvr eisen gesteld aan de organisatie van de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie. Deze betreffen de noodzakelijke onderdelen van de rampenbestrijdingsorganisatie en de samenstelling van ieder onderdeel. Verder dienen veiligheidsregio's in een bestuurlijk geaccordeerd document te omschrijven welke criteria er gelden voor de situaties waarin de meldkamer overgaat tot grootschalige alarmering. Daarnaast bevat artikel 2.3.1 van het Bvr normen voor de tijd waarbinnen de verschillende onderdelen van de rampenbestrijdingsorganisatie met hun werkzaamheden dienen te beginnen.

Stand van zaken

Uit de vijf evaluaties van de GRIP3- en GRIP4-incidenten en uit de drie evaluaties van systeem oefeningen blijkt dat opkomsttijden van gealarmeerde sleutelfunctionarissen nog steeds een aandachtspunt zijn. Ook blijkt dat teams niet altijd in de afgesproken samenstelling opkomen. De Inspectie signaleert wel verbeteringen met betrekking tot de afgesproken teamsamenstellingen en opkomsttijden.

Voor het overschrijden van de normen van art 2.3.1 van het Bvr zijn diverse oorzaken aan te geven. Het niet bewaken van de opkomst van gealarmeerde sleutelfunctionarissen is een van de oorzaken voor het overschrijden van de opkomsttijden. Een gevolg hiervan is dat sommige teams incompleet starten met hun werkzaamheden. Een tweede belangrijke oorzaak voor het overschrijden van de opkomsttijden is het niet onverwijld alarmeren van sleutelfunctionarissen na afkondigen van een volgende opschaling. Hierin is een

belangrijke rol weggelegd voor degene die een volgende opschaling afkondigt, deze functionaris moet immers bewaken dat de opschaling ook wordt uitgevoerd, maar ook voor degene die opdracht geeft tot het alarmeren van de sleutelfunctionarissen.

De alarmering is niet alleen een taak van de meldkamer. Het alarmeren van sleutelfunctionarissen van de gemeentelijke onderdelen van de hoofdstructuur van de rampbestrijdingsorganisatie kan ook belegd zijn bij een gemeentelijke functionaris. Bij beiden komt het voor dat de alarmeringstijd van twee minuten na afkondiging van een volgend opschalingsniveau, soms ruimschoots, wordt overschreden. Dit heeft onmiskenbaar gevolgen voor de opkomsttijd die gekoppeld is aan het moment van het afkondigen van het volgende opschalingsniveau.

Een andere oorzaak van het te laat compleet opkomen van een team is dat sleutelfunctionarissen voor meer dan één functie aan een piketregeling deelnemen. Wanneer deze al voor een functie is gealarmeerd en hij wordt voor de tweede functie gealarmeerd dan wordt een beroep gedaan op collega's die uit de zogenaamde vrije instroom moeten opkomen. Deze hebben geen piket en kunnen besluiten om niet op te komen. Uit enkele incidentevaluaties blijkt dat het gevolg kan zijn dat het hierdoor langer duurt om een sleutelfunctie in te vullen.

Samenvattend constateert de Inspectie OOV dat de samenstelling van de teams binnen de regionale rampenbestrijdingsorganisatie incidenteel nog steeds afwijkt van de in de wet beschreven organisatie. Daarnaast zijn tijdige alarmering en opkomst, gelijk aan de bevindingen uit de 'Staat van de rampenbestrijding 2010', aandachtspunten.

3.4 Gemeentelijke prestaties

Terugblik

In de periode 2005-2009 zijn alle veiligheidsregio's door middel van praktijktoetsen en simulaties onderzocht. Hierbij is voor de gemeentelijke actiecentra nagegaan hoe zij hebben gepresteerd op de gemeentelijke toetspunten borging van cruciale gemeentelijke functies (de leidinggevenden), de opkomst van gemeentelijke functionarissen en de (minimum)bezetting van de gemeentelijke actiecentra. De Inspectie OOV heeft in haar rapportage 'Staat van de rampenbestrijding 2010' geconstateerd dat deze toetspunten landelijk nog aandacht behoeven.

Daarnaast heeft analyse van de bevindingen van de praktijktoetsen en simulaties nog een aantal andere gemeentelijke aandachtspunten aan het licht gebracht. Deze aandachtspunten bestaan uit de regionale uniformiteit van planvorming, opleiden en oefenen, de taakuitvoering, de aansturingstructuur en de informatievoorziening.

Stand van zaken

Nadat de rapportage ‘Staat van de rampenbestrijding 2010’ is uitgekomen, hebben zich diverse GRIP-incidenten voorgedaan en hebben meerdere systeemoefeningen plaatsgevonden. De evaluaties hiervan hebben ondermeer gediend als input om de kwaliteit van de gemeentelijke processen te onderzoeken.

Naast de eerder genoemde drie eigen incidentonderzoeken heeft de Inspectie OOV zelfevaluatierapporten ontvangen van GRIP-incidenten waaronder het instorten van een deel van het nieuwe dak in het stadion De Grolsch Veste te Enschede, het afkondigen van een Crash-Call op Eindhoven Airport en een brand in vleesverwerkingsbedrijf Henri van de Bilt te Weurt.

Tenslotte zijn naast de incidentrapportages zelfevaluatierapporten ontvangen van de praktijktoets van de veiligheidsregio IJsselland en de oefening Stroomnood van veiligheidsregio Flevoland en de oefening in Noord-Holland Noord.

De mate van aandacht die in de evaluatierapporten aan de prestaties van de gemeentelijke processen is besteed verschilt sterk per rapportage. Op basis van de beschikbare informatie is het echter wel mogelijk een aantal zaken of ontwikkelingen te schetsen.

Referentiekader Regionaal Crisisplan

Bij het bestuderen van de nieuw opgestelde regionale crisisplannen heeft de Inspectie geconstateerd dat in meerdere veiligheidsregio's de regionale rampenbestrijdingsorganisatie is vormgegeven conform de uitgangspunten van het Referentiekader Regionaal Crisisplan (RRCP)¹¹.

In dit plan wordt uitgegaan van een organisatiestructuur met een meldkamer, een CoPI, een ROT, een BT en een RBT. Er is op basis van het RRCP geen Team Bevolkingszorg opgenomen. De aansturing en de coördinatie van de gemeentelijke processen vindt plaats in het ROT bij de stafsectie Bevolkingszorg en niet in de gemeente bij het Team Bevolkingszorg. De Algemeen Commandant Bevolkingszorg geeft leiding aan het inrichten van uitvoerend en ondersteunend werk binnen de afzonderlijke actiecentra. De stafsectie bestaat uit de AC Bevolkingszorg en hoofden van de taakorganisaties Communicatie, Publieke Zorg, Informatie, Ondersteuning en eventueel Omgevingszorg en Evacuatie. Hieronder vallen de gemeentelijke processen zoals deze ook als taak voor het Team Bevolkingszorg in het Besluit veiligheidsregio's zijn benoemd, met uitzondering van het gemeentelijk proces Nazorg.

¹¹ Het referentiekader Regionaal Crisisplan is een landelijke uitgave van het projectteam Regionaal Crisisplan, zie ook www.regionaalcrisisplan.nl

Positionering actiecentrum Voorlichting

De Inspectie OOV constateert verschillen in positionering van het actiecentrum Voorlichting in de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie.

Binnen het Team Bevolkingszorg worden de gemeentelijke taken in hun onderlinge samenhang gecoördineerd en uitgevoerd. Gemeentelijke taken staan immers niet los van elkaar maar liggen vaak in elkaars verlengde. Het proces voorlichting speelt daarin een centrale rol. Informatie vanuit de verschillende andere processen dient als input voor het proces voorlichting. Conform het Bvr maakt een coördinator voorlichting onderdeel uit van het Team Bevolkingszorg. Deze coördinator is verantwoordelijk voor de uitvoering van het proces voorlichting, maar kan er zorg voor dragen dat binnen het Team Bevolkingszorg de gewenste afstemming plaatsvindt met de andere taken/processen.

De Inspectie OOV heeft echter in verschillende veiligheidsregio's geconstateerd dat het actiecentrum Voorlichting rechtstreeks wordt aangestuurd door het beleidsteam en 'naast' het Team Bevolkingszorg is geplaatst. Het risico bestaat dat het actiecentrum Voorlichting te los komt te staan van de andere gemeentelijke processen. Deze wijze van positionering heeft bijvoorbeeld bij het schietincident Alphen aan den Rijn geleid tot onvoldoende afstemming van acties tussen het actiecentrum Voorlichting en de andere gemeentelijke actiecentra.

Dit model wijkt dit in ieder geval op vorm af van de huidige wetgeving.

Soms is sprake van een overgangssituatie van 'oude' naar 'nieuwe' structuren. Dit is echter niet overal de situatie. Zo is in de veiligheidsregio Drenthe deze afwijkende positionering in de nieuwe planvorming opgenomen.

Het naast elkaar bestaan van twee modellen heeft eveneens gevolgen voor de landelijke uniformiteit van de rampenbestrijdingsorganisatie.

Aansturing gemeentelijke processen

In relatie tot de overgang van 'oud' naar 'nieuw' constateert de Inspectie eveneens dat de implementatie van nieuwe werkwijzen in de planvorming nog niet tot daadwerkelijke uitvoering van deze werkwijze hoeft te leiden. In de 'nieuwe' structuur conform het Bvr wordt het Team Bevolkingszorg aangestuurd door het ROT. Hiervoor werd in de veiligheidsregio's over het algemeen een aansturinglijn van het beleidsteam naar een gemeentelijk management- of coördinatieteam gehanteerd.

Tijdens systeem oefeningen en bij evaluaties signaleert de Inspectie OOV dat informele lijnen binnen de gemeentelijke organisatie blijven bestaan en ook van invloed zijn op de aansturing. Dit fenomeen is op zich verklaarbaar, binnen de gemeente is immers sprake van een eigen hiërarchische structuur en zijn de lijnen kort. Het vraagt discipline van alle functionarissen en teams om de nieuwe aansturinglijnen te laten prioriteren boven de oude.

Gemeentelijk informatiemanagement

Informatiemanagement blijft, net als bij de andere onderdelen van de rampenbestrijdingsorganisatie, de achilleshiel van de gemeentelijke rampenbestrijdingsorganisatie. Tijdens incidenten en systeem oefeningen blijkt dat de afhandeling van het incident vertraging oploopt door gebrek aan informatie. Indien de actiecentra niet worden aangesloten op het netcentrische systeem, gaat de Inspectie OOV ervan uit dat het Team Bevolkingszorg voor een adequate informatiepositie van de actiecentra zorg draagt.

Analyse

Het RRCP komt niet overeen met de wijze waarop de wetgever aan de rampenbestrijdingsorganisatie vorm heeft gegeven. In het Bvr maakt een Team Bevolkingszorg onderdeel uit van de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie. Het Team Bevolkingszorg draagt zorg voor de coördinatie en uitvoering van de gemeentelijke processen en staat, volgens de memorie van toelichting, in de crisisorganisatie op het hetzelfde niveau als het CoPI en wordt aangestuurd door het ROT. Volgens het Bvr is daarom sprake van een separaat team.

De inspectie OOV constateert dat het RRCP met betrekking tot de positie en samenstelling van het Team Bevolkingszorg afwijkt van het besluit veiligheidsregio's.

Uit evaluaties van incidenten en systeem oefeningen zal moeten blijken of het beoogde effect van een goede aansturing en coördinatie van de gemeentelijke processen in beide modellen bereikt wordt.

3.5 Onderzoekresultaten incidenten

Interregionaal optreden vraagt om voorbereiding. Hierboven, in paragraaf 3.1. is al de relatie beschreven tussen het beleidsplan en het komen tot het maken van afspraken tussen veiligheidsregio's.

Het beleidsplan dient een beschrijving te bevatten van de operationele prestaties van de diensten en organisaties van de veiligheidsregio, de politie en van de gemeentelijke diensten in het kader van de rampenbestrijding en crisisbeheersing.

Daarnaast dient het beleidsplan een informatieparagraaf te bevatten waarin een beschrijving wordt gegeven van de informatievoorziening binnen en tussen deze diensten en organisaties (art. 14 lid 2 Wvr). De verplichting tot interregionale afstemming van de beleidsplannen is beschreven in het derde lid van hetzelfde artikel.

Uit de bevindingen die de inspectie OOV heeft gedaan bij het incidentonderzoek naar de brand bij Chemie-Pack blijkt hiertoe de noodzaak. De effecten van de brand bij het bedrijf Chemie-Pack in Moerdijk bleven niet beperkt tot het grondgebied van één veiligheidsregio. De rookwolk bleek naast de direct betrokken veiligheidsregio's Midden-

en West-Brabant en Zuid-Holland Zuid bij acht andere veiligheidsregio's aanleiding te geven tot het ontplooiën van activiteiten.

Dergelijke uitzonderlijke omstandigheden geven de mogelijkheid om te bezien op welke wijze de rampenbestrijding en crisisbeheersing interregionaal en nationaal wordt vormgegeven en op welke onderwerpen verdere ontwikkeling en verbetering mogelijk is. De Inspectie OOV trekt met betrekking tot dit incident de volgende conclusies in haar rapportage¹²:

‘Dat de veiligheidsregio’s in het effectgebied –voor zover het de reikwijdte van haar onderzoek betreft- naar aanleiding van het incident proactief en alert gehandeld hebben. Een knelpunt is de informatie-uitwisseling tussen de veiligheidsregio’s.

De veiligheidsregio’s Midden- en West-Brabant en Zuid-Holland Zuid hebben veelvuldig en naar tevredenheid onderling contact gehad. De overige veiligheidsregio’s probeerden, omdat de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant beperkt in staat was om informatie te delen, vooral via informele kanalen contact te leggen. Dit is kwetsbaar en heeft het risico in zich dat het leidinggevend systeem in de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant onnodig wordt belast.

De Inspectie OOV komt tot het oordeel dat op het nationaal niveau verschillende activiteiten zijn ontplooid, maar dat het ten aanzien van het vergaren van informatie ontbreekt aan regie. Hierdoor werd het leidinggevend systeem in de veiligheidsregio’s onnodig belast. De Inspectie OOV komt tot het oordeel dat het incident in Moerdijk –dat zowel regionale, bovenregionale als nationale aspecten kent- aanleiding vormt om nader te onderzoeken op welke wijze voldoende invulling wordt gegeven aan het koppelvlak tussen het regionale en het nationale niveau. Dit betreft in het bijzonder de organisatie van de crisiscommunicatie en het optreden van de landelijk opererende diensten.’

Deze conclusies leiden ertoe dat de Inspectie OOV op dit thema aanbevelingen doet aan de besturen van de veiligheidsregio's in Nederland:

‘Maak eenduidige afspraken over de wijze waarop in de praktijk invulling wordt gegeven aan de onderlinge informatie-uitwisseling bij incidenten die de regiogrenzen overstijgen.

Maak eenduidige afspraken over de wijze waarop bij bovenregionale incidenten wordt samengewerkt en hoe de besluitvorming in dergelijke gevallen verloopt. Betrek hier ook de opschaling bij.’

¹² Brand Chemie-Pack Moerdijk; een onderzoek naar de bestrijding van (de effecten van) het grootschalig incident. Inspectie Openbare Orde en Veiligheid augustus 2011.

Deze aanbevelingen worden in de rapportage door de Inspectie OOV breed geadresseerd aan alle besturen van de veiligheidsregio's. Hoewel dit onderzoek specifiek betrekking heeft op dit incident en op de genoemde veiligheidsregio's, bestaat er voor de Inspectie OOV geen aanleiding, mede op basis van het onderzoek naar de aanwezige planvorming zoals beschreven in paragraaf 3.1, om aan te nemen dat tussen andere veiligheidsregio's uitgewerkte procedures op dit gebied bestaan.

De aanbevelingen zijn, door de relatie met artikel 14 lid 3 Wvr niet vrijblijvend. Vanuit de noodzaak uit dit praktijkvoorbeeld wordt aangegeven waaruit de interregionale afstemming over de informatieparagraaf uit het beleidsplan in ieder geval dient te bestaan. Een aantal incidenten dat de Inspectie OOV in 2011 heeft onderzocht laat zien dat (boven- of inter-regionale) samenwerking, wederzijdse informatievoorziening en crisiscommunicatie de aandachtspunten zijn waar vanuit de gedane praktijk-waarnemingen lering valt te trekken.

De samenwerking gaat verder dan alleen tussen de traditionele partners, politie, brandweer, GHOR en gemeenten. Het onderzoek naar het schietincident in 'De Ridderhof'¹³, dat de Inspectie op verzoek van de lokale gezagsdriehoek heeft uitgevoerd, maakt dit zichtbaar.

In het incident in Alphen aan den Rijn blijkt dit belang in een situatie waarbij een nadrukkelijk opsporingsbelang aan de orde is. In een dergelijke situatie speelt het Openbaar Ministerie binnen de crisisbeheersingsorganisatie een prominente rol. Het opsporingsbelang enerzijds en het belang om de maatschappelijke onrust terug te dringen anderzijds vereist van de crisisbeheersingsorganisatie tijdens een dergelijk incident afstemming om tot een goede afweging van prioriteiten te komen. Tijdens de bestrijding van het incident in Alphen aan den Rijn leidt die afstemming en afweging op enkele momenten tot spanning. In Alphen aan den Rijn weet men op een professionele wijze om te gaan met deze spanningen. Tijdens het onderzoek geven betrokkenen echter aan dat dit vooral het resultaat is van diepgaande overwegingen en discussies die binnen goede persoonlijke verhoudingen leiden tot een gemeenschappelijk standpunt. Men geeft aan dat dit niet het resultaat is van een tevoren beoefende werkwijze binnen de crisisorganisatie.

Dit brengt de Inspectie OOV in de rapportage tot de volgende aanbeveling, die gericht is aan de besturen van de veiligheidsregio's en het Veiligheidsberaad:

'Betrek het Openbaar Ministerie nadrukkelijk bij de crisisbeheersingsorganisatie. Voorzie daarbij in een oefencyclus waarbij in de regionale crisisstructuur de samenwerking met het Openbaar Ministerie beoefend wordt in scenario's met ook een nadrukkelijk opsporingsbelang.'

¹³ Schietincident in 'de Ridderhof' Alphen aan den Rijn. Inspectie Openbare Orde en Veiligheid november 2011.

Een andere organisatie waar beroep op wordt gedaan bij bepaalde typen van incidenten is defensie. Dit blijkt onder andere bij de natuurbrand op de Strabrechtse Heide in 2010.

De samenwerking tussen de veiligheidsregio's en Defensie is al vaker door de Inspectie OOV onderzocht.

In 2006 hebben de Inspectie OOV en de Audit Dienst Defensie gezamenlijk een nulmeting uitgevoerd naar de civiel-militaire samenwerking. Dit nadat in 2005 de interdepartementale civiel-militaire bestuursafspraken (CMBA) tot stand waren gekomen. De nulmeting uit 2006 resulteert in een landelijk overzicht van de stand van zaken. Het belang dat aan een gestructureerde samenwerking wordt gehecht leidt tot de afspraak om in 2009 hierover een tussenrapportage uit te brengen¹⁴. In deze rapportage wordt gesignaleerd dat:

'Sinds 2006 op diverse terreinen in de samenwerking tussen de civiele hulpverleningsorganisaties en defensie veel voortgang is gerealiseerd.'

Een belangrijk voorbeeld van deze voortgang is de aanstelling van bij iedere veiligheidsregio van een Officier Veiligheidsregio (OVR) als militair liaison. In veel veiligheidsregio's heeft de OVR op dat moment al een structurele plaats in het Regionaal Operationeel Team (ROT).

Het belang van deze voortgang blijkt wanneer op 2 juli 2010 binnen de veiligheidsregio Brabant-Zuidoost een brand uitbreekt op de Strabrechtse Heide.

In februari 2011 brengt de Inspectie hierover een onderzoeksrapportage uit¹⁵.

Bij de bestrijding van de brand wordt gebruik gemaakt van militaire eenheden. Er is sprake van de inzet van zowel een blushelikopter, manschappen als van een pantservoertuig voor het aanleggen van brandgangen en het verwijderen van brandende begroeiing. Ter coördinatie zijn hiervoor militairen aanwezig in het ROT en op locatie.

Uit de wijze van optreden bij dit incident blijkt dat de civiel-militaire samenwerking inmiddels is doorontwikkeld naar een stadium waarin de bekendheid met de wijze waarop deze kan worden ingeroepen en de uitvoering van militaire bijstand een vast onderdeel uitmaken van het instrumentarium van de veiligheidsregio's

¹⁴ Civiel-militaire samenwerking 'tussenmeting 2009' Audit Dienst Defensie & Inspectie Openbare Orde en Veiligheid november 2009.

¹⁵ Brand Strabrechtse Heide 'Deel 1: de hoofdstructuur van de rampenbestrijding' Inspectie openbare Orde en Veiligheid februari 2011.

3.6 Resultaten thematische onderzoeken

Een aantal van de door de Inspectie OOV sinds 2010 uitgevoerde onderzoeken betreffen een verdieping van eerdere incidentonderzoeken. Twee van deze onderzoeken zijn opgenomen in deze tussenrapportage omdat zij bovenstaande onderzoeksresultaten nader illustreren.

In de eerste plaats wordt het onderzoek besproken naar de wijze waarop de bestrijding van natuurbranden¹⁶ in Nederland is voorbereid. Het onderzoek maakt aan de hand van dit thema de noodzaak voor interregionale en bovenregionale samenwerkingsafspraken en het daarbij betrekken van (private) partners bij de rampenbestrijding inzichtelijk.

Het tweede onderzoek naar de aanwijzing van bedrijfsbrandweer risicobedrijven¹⁷ geeft een indicatie voor de wijze waarop op dit thema de totstandkoming van de regionale risicoprofielen plaatsvindt.

Onderzoek Natuurbranden

Naar aanleiding van de grote natuurbrand op de Strabrechtse Heide verzoekt de toenmalige Staatssecretaris van BZK in juli 2010 de Inspectie IOOV een onderzoek te doen naar de landelijke voorbereiding op natuurbranden.

Uit de risicoprofielen en beleidsplannen van de tien onderzochte veiligheidsregio's blijkt dat een natuurbrand door vooral die regio's met veel natuurgebieden, als een risico wordt gesignaleerd maar dat zij het gevaar van het optreden van natuurbranden niet eenduidig inschatten. Men stelt daarnaast veelal vast dat de benodigde capaciteit groter is dan de veiligheidsregio eigenstandig kan bieden. De regio's geven daarbij aan dat zij dit probleem door middel van interregionale samenwerking willen aanpakken.

Uit de huidige planvorming van deze regio's blijkt weliswaar dat de veiligheidsregio's natuurbranden als risico signaleren, maar dat dit nog onvoldoende leidt tot het maken van afspraken met andere regio's.

In het rapport Natuurbranden worden diverse partners benoemd, variërend van natuurbeheerders, het Rijk, andere overheden tot de private sector, die voor de bestrijding van natuurbranden van belang zijn. Alle betrokken regio's onderschrijven in de planvorming dat deze partners belangrijk zijn en dat een bepaalde vorm van afspraken

¹⁶ Natuurbranden 'Onderzoek naar de voorbereidingen in de veiligheidsregio's' Inspectie Openbare Orde en Veiligheid mei 2011.

¹⁷ Aanwijzing bedrijfsbrandweer risicobedrijven 'een onderzoek in de veiligheidsregio's naar de toepassing van art.31 WvR' Inspectie Openbare Orde en Veiligheid december 2011,

maken noodzakelijk is. In de Beleidsplannen wordt veelal een overzicht opgenomen van ‘afspraken met partners’. De implementatie van de gemaakte afspraken loopt uiteen van ‘het voornemen om afspraken te maken’ tot ‘een ondertekend convenant’.

Onderzoek aanwijzing bedrijfsbrandweer risicobedrijven

In het spoeddebat in de Tweede Kamer op 13 januari jl. naar aanleiding van de brand bij Chemie-Pack in Moerdijk op 5 januari 2011 wordt een motie aangenomen over de actuele veiligheidssituatie op locaties met bedrijven in dezelfde gevarencategorie als Chemie-Pack. In de motie wordt de regering verzocht om via een quickscan snel in kaart te brengen op welke plekken het risico van een soortgelijke brand aanwezig is en of de crisisplannen en de handhaving daar op orde zijn. De motie verzoekt de regering tevens om in de quickscan te kijken of de communicatieplannen richting burgers adequaat zijn.

De Inspectie OOV heeft deze onderzoeksopdracht verbreed naar ‘een nulmeting’ met de stand van zaken bij risicobedrijven in alle veiligheidsregio’s. Na afronding van dit thematische onderzoek zal het onderwerp worden opgenomen in het systematische toezicht door de Inspectie OOV op het wettelijke verplichte risicoprofiel.

Het onderzoek richt zich op de toepassing en naleving van artikel 31 van de Wvr. Dit artikel handelt over de vraag of een bedrijf over een aangewezen bedrijfsbrandweerorganisatie moet beschikken. De in de motie bedoelde bedrijven vallen onder de werking van dit artikel. Het primaire doel van deze regelgeving is om te waarborgen dat BRZO-bedrijven geen bijzonder gevaar voor de openbare veiligheid opleveren. Een bedrijfsbrandweer is één van de middelen om deze doelstellingen te bereiken.

Uit het onderzoek naar de stand van zaken uitvoering van artikel 31 Wvr door de veiligheidsregio’s komt naar voren dat nog niet alle risicovolle bedrijven zijn beoordeeld. Onderverdeeld naar de verschillende categorieën bedrijven is te zien dat 62% van de VR-plichtige bedrijven¹⁸ (156 van de 251) is beoordeeld en dat 14% en 19% van respectievelijk de Pbzo-bedrijven¹⁹ (24 van de 171) en de Arie²⁰ en vervoersgebonden inrichtingen (22 van de 117) bestuurlijk zijn afgehandeld. Het bedrijf heeft in deze gevallen een schriftelijk bericht van het bevoegde gezag ontvangen dat men wel of niet als bedrijfsbrandweerplichtig is aangewezen.

Voor VR-plichtige bedrijven moet door de overheid een rampbestrijdingsplan zijn opgesteld. Voor 200 van de 251 bedrijven is dit plan door het bevoegde gezag vastgesteld (realisatie 79,7%).

¹⁸ Bedrijven die activiteiten ontplooiën op het vlak van de behandeling, de productie, het gebruik of de opslag van gevaarlijke stoffen en daarmee vallen onder het Brzo-1999. Bedrijven met de grootste risico’s moeten een veiligheidsrapport (VR) opstellen en regelmatig actualiseren.

¹⁹ Bedrijven die activiteiten ontplooiën op het vlak van de behandeling, de productie, het gebruik of de opslag van gevaarlijke stoffen en daarmee vallen onder het Brzo-1999. Deze bedrijven moeten een preventiebeleid voor zware ongevallen en een veiligheidsbeheersysteem hebben ingevoerd.

²⁰ bedrijven waar gewerkt wordt met gevaarlijke stoffen, maar die niet vallen onder het Brzo-1999.

Zoals al eerder is beschreven in paragraaf 3.1.a geven de beschikbaar gestelde risicoprofielen het beeld dat het met de risicobeheersing bij 'artikel 31 bedrijven' op orde is. Uit het onderzoek blijkt echter dat een groot aantal bedrijven in het kader van de toepassing van artikel 31 Wvr nog door het bevoegd gezag moet worden beoordeeld op het aspect van het mogelijke 'bijzondere gevaar voor de openbare veiligheid'. Een nadere analyse van de profielen laat zien dat dit gegeven in het algemeen niet in de risicobeoordeling is betrokken.

'Artikel 31 bedrijven' vallen onder het thema Technologische omgeving en de ramptypen 'ongevallen met brandbare / explosieve stof in de buitenlucht' en 'ongevallen met giftige stoffen in de openlucht'. In de ontvangen risicoprofielen zijn deze scenario's geplaatst in de categorie met de laagste risicoprioriteit.

De meeste veiligheidsregio's vermelden bij de toelichting in de rapportages het uitgangspunt dat de kans op een incident kan worden verkleind door de voorgeschreven proactieve en preventieve maatregelen te treffen en tevens goed te zijn voorbereid op een operationeel optreden. Anders gezegd en meer toegespitst op 'artikel 31 bedrijven' betekent dit dat de waarschijnlijkheid van een incident bij deze bedrijven (zeer) onwaarschijnlijk wordt geacht wanneer het bedrijf daadwerkelijk aan alle vergunningvoorwaarden voldoet. Door de Inspectie OOV kan echter op dit moment niet worden vastgesteld of de beoordeling van de impact en de waarschijnlijkheid in overeenstemming zijn met de werkelijk aanwezige situatie bij de betrokken 'artikel 31 bedrijven'.

De rapportages over het risicoprofiel vermelden niet welke plaats de 'artikel 31 bedrijven' krijgen wanneer niet aan de vergunningvoorwaarden is voldaan. Dit is ook niet duidelijk wanneer een beoordeling in het kader van artikel 31 Wvr nog niet heeft plaatsgevonden. Het risicoprofiel krijgt hierdoor een theoretisch karakter dat niet beantwoordt aan de doelstelling dat het profiel in beeld moet brengen welke aanvullende bestuurlijke of operationele maatregelen noodzakelijk zijn om de aanwezige risico's te beheersen.

Door het ontbreken van deze gegevens kan op dit moment door de besturen van de veiligheidsregio's geen volledig gevalideerd beeld worden gepresenteerd van de veiligheidssituatie bij alle 'artikel 31 bedrijven'. Wel kan worden geconcludeerd dat de situatie bij de 122 als bedrijfsbrandweerplichtig aangewezen bedrijven aan de regelgeving voldoet.

Als voorbereiding op het operationele optreden en als test van de opgestelde rampbestrijdingsplannen moet er opgeleid en geoefend worden.

Per VR-bedrijf waarvoor een rampbestrijdingsplan is opgesteld, is in het onderzoek de vraag voorgelegd of en wanneer een bestuurlijke beoefening van het plan heeft plaatsgevonden. Hierbij moet worden gemeld dat dit tot 1 oktober 2010 een gemeentelijke verantwoordelijkheid was. Bij de meeste veiligheidsregio's is geantwoord dat deze oefeningen niet zijn gehouden en dat oefeningen in de planning voor de komende jaren

zijn opgenomen. Door de veiligheidsregio's is aangegeven wanneer en wat er wel beoefend is. Dit betreft 31 oefeningen. Er zal beleid geformuleerd moeten worden hoe wordt omgegaan met de wettelijke verplichting om rampbestrijdingsplannen periodiek bestuurlijk en operationeel te beoefenen.

4

Ontwikkelingen en signaleringen

Ten aanzien van de planvorming signaleert de Inspectie OOV een vooruitgang in het aantal vastgestelde door de Wvr voorgeschreven plannen.

Een opvallende ontwikkeling is de totstandkoming van het Referentiekader Regionaal Crisisplan met betrekking tot de standaardisatie van de gemeentelijke processen. Vanuit de gemeentelijke kolom komen steeds meer initiatieven om tot standaardisatie en professionalisering van de gemeentelijke processen te komen. De projecten GROOT en GROOTER, evenals het project 'gemeentelijke processen op orde' van het Veiligheidsberaad zijn hier voorbeelden van.

De Inspectie OOV signaleert echter een inhoudelijke discrepantie tussen het referentiekader en het Bvr over de positionering van het Team Bevolkingszorg.

De professionalisering van de rampenbestrijding en crisisbeheersing vraagt van de betrokkenen organisaties een actieve houding om te leren van situaties waarin daadwerkelijk sprake is geweest van een grootschalig incident. Aan het evalueren van (GRIP-)incidenten wordt, anders dan voorheen in de Wet rampen en zware ongevallen (WRZO), vanuit de Wet veiligheidsregio's geen eisen gesteld.

Uit onderzoek van de Inspectie OOV blijkt echter dat het merendeel van de veiligheidsregio's wel degelijk de bestrijding van deze incidenten evalueert. Het evalueren van incidenten biedt tevens de mogelijkheid om vast te stellen of wordt voldaan aan de wettelijke normen uit de Wvr en het Bvr.

Daarnaast komen bij grootschalige incidenten veelal aspecten van de rampenbestrijding aan bod die vanwege de complexiteit of het bijzondere type incident evaluatie- of onderzoekswaardig zijn.

De Inspectie OOV heeft bij deze tussenrapportage de uitkomsten van evaluaties en onderzoeken betrokken die zijn te extrapoleren naar het systeemniveau van de rampenbestrijding.

Zo heeft het onderzoek naar de brand op de Strabrechtse heide in 2010 geleid tot het thematisch onderzoek naar de wijze waarop de natuurbrandbestrijding in Nederland is ingericht. Een tweede voorbeeld is het incidentonderzoek naar de brand bij Chemiepack in Moerdijk in 2011 en het thematisch vervolgonderzoek naar de inrichtingen, die in het kader van artikel 31 van de Wet veiligheidsregio's kunnen worden aangewezen als bedrijfsbrandweerplichtig.

Op basis van deze werkwijze signaleert de Inspectie OOV dat op een aantal onderwerpen de ontwikkelingen achter blijven die op basis van vooral incidenten direct in gang zouden moeten worden gezet.

Incidenten geven inzicht in de daadwerkelijke regionale prestaties. Sommige incidenten maken het mogelijk om ook het bovenliggende, interregionale en nationale niveau daar bij te betrekken. Eén van deze onderwerpen is het optreden bij incidenten waarvan de effecten de regionale grenzen overschrijden. Indicatief hiervoor is de wijze van rampenbestrijding en crisisbeheersing tijdens de brand bij Chemiepack in Moerdijk in 2011.

In een eerder thematisch onderzoek, naar de voorbereiding op de bestrijding van natuurbranden²¹, signaleert de Inspectie OOV het ontbreken van interregionale afspraken in de voorbereiding op de aanpak van dergelijke branden.

Beide onderzoeken, zijn complementair. Signaleert het onderzoek naar de bestrijding van natuurbranden op welke punten op dit onderwerp de interregionale afstemming en samenwerking nog kan worden verbeterd, het onderzoek naar de brand bij Chemie-Pack maakt inzichtelijk welke knelpunten zich daadwerkelijk kunnen voordoen wanneer dit niet in de preparatie is geregeld.

²¹ Natuurbranden; onderzoek naar de voorbereidingen in de veiligheidsregio's. Inspectie Openbare Orde en Veiligheid maart 2011.

De Inspectie signaleert dat alle veiligheidsregio's risico's lopen die operationele prestaties vergen die zij zelf niet kunnen leveren. De Inspectie OOV treft echter een zeer wisselend beeld aan waar het gaat om afspraken over regiogrensoverschrijdende samenwerking, zowel wat betreft het maken van afspraken, de partners waarmee afspraken zijn gemaakt als de inhoud van die afspraken. De Inspectie stelt vast dat op dit onderwerp nog nauwelijks verbetering waarneembaar is ten opzichte van de 'Staat van de rampenbestrijding 2010'.

Een positieve ontwikkeling ziet de Inspectie OOV in de wijze waarop de civiel-militaire samenwerking zich de afgelopen jaren ontwikkelt. De militaire deelname aan civiele teams binnen de rampenbestrijdingsorganisatie is inmiddels gemeengoed. Daarentegen maakt het schietincident in Alphen aan den Rijn duidelijk dat afspraken en samenwerking met het Openbaar Ministerie als het gaat om incidenten waarbij sprake is van een opsporingsbelang naast een openbare ordebelang verder dienen te worden ontwikkeld.

Ten slotte ziet de Inspectie OOV dat de veiligheidsregio's moeite hebben om jaarlijks grote oefeningen te organiseren, waarin de onderdelen van de hoofdstructuur gezamenlijk kunnen oefenen. Zowel voorbereiding als evaluatie van een dergelijke oefening kosten veel tijd, waardoor er voor het leren en implementeren van de opgedane ervaringen onvoldoende tijd over blijft. De beoogde doelen van deze oefeningen, het verbeteren van de samenwerking en het verbeteren van de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie komt hierdoor naar mening van de Inspectie OOV onvoldoende uit de verf.

Bijlagen

I. Gebruikte afkortingen

ADR	Algemene Doorlichting Rampenbestrijding
AMvB	Algemene maatregel van bestuur
BRZO	Besluit Risico's zware ongevallen
Bvr	Besluit veiligheidsregio's
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CoPI	Commando Plaats Incident
CRIB	Centraal Registratie- en Informatiebureau
GHOR	Geneeskundige HulpverleningsOrganisatie in de Regio
GRIP	Gecoördineerde Regionale Incidentenbestrijdings Procedure
LCMS	Landelijk CrisisManagementSysteem
MOTO	Multidisciplinair Opleiden trainen en Oefenen
NVBR	Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding
OOV	Openbare Orde en Veiligheid
PBZO	PreventieBeleid voor Zware Ongevallen
POC	Portefeuillehouders Overleg Crisisbeheersing
RADAR	RampenbestrijdingDoorlichtingsARangement
RBT	Regionaal beleidsteam
ROT	Regionaal operationeel team
RRCP	Referentiekader Regionaal Crisisplan
Sitrap	Situatierapport
TMO	Taskforce Management Overstromingen
VenJ	Veiligheid en Justitie
VR	VeiligheidsRapport
Wrzo	Wet rampen en zware ongevallen
Wvr	Wet veiligheidsregio's

II. Overzicht planvorming veiligheidsregio's

Regio	Risicoprofiel	Beleidsplan	Crisisplan	Multidisciplinair Oefenbeleidsplan	Oefenjaarplan 2011
Groningen		√	√	√	√
Fryslân	√	√		√	
Drenthe	√	√	√	√	
IJsselland	√	√	√	√	
Twente			√		
NO Gelderland	√	√	√	√	√
Gelderland Midden	√	√	√	√	√
Gelderland Zuid	√	√	√	√	√
Utrecht	√	√	√		√
Noord-Holland Noord			√		
Zaanstreek Waterland	√	√	√	√	√
Kennemerland	√	√		√	
Amsterdam Amstelland	√	√		√	
Gooi en Vechtstreek	√	√	√	√	
Haaglanden	√	√	√	√	
Hollands Midden	√	√	√	√	√
Rotterdam Rijnmond		√	√	√	
Zuid-Holland Zuid	√	√	P		
Zeeland	√	√	√	√	
MW Brabant	√	√	√	√	
Brabant Noord	√	√		√	
Brabant ZO	√	√	√	√	√
Limburg Noord	√	√	√	√	
Limburg Zuid			√	√	
Flevoland	√	√	√		

Peildatum 23-12-2011

III. Overzicht systeem oefeningen veiligheidsregio's

Regio	systeem-oefening 2010	systeem-oefening 2011	systeem-oefening 2012	Evaluatie door regio
Groningen		√	√	
Fryslân				
Drenthe		√		P(2011)
IJsselland	√		√	P(2010)
Twente			√	
NO Gelderland			√	
Gelderland Midden		√		P(2011)
Gelderland Zuid				
Utrecht			√	
Noord-Holland Noord	√		√	P(2010)
Zaanstreek Waterland			√	
Kennemerland			√	
Amsterdam Amstelland			√	
Gooi en Vechtstreek				
Haaglanden				
Hollands Midden				
Rotterdam Rijnmond	√			
Zuid-Holland Zuid			√	
Zeeland		P (NSON)	√	
MW Brabant				
Brabant Noord				
Brabant ZO		√	√	P(2011)
Limburg Noord		√		P(2011)
Limburg Zuid				
Flevoland	√	√	√	P(2011)

Peildatum 23-12-2011

IV. Overzicht GRIP3- en GRIP4-incidenten 2010

datum	GRIP	regio	gemeente	incident	evaluatie
29-jan	3	Twente	Haaksbergen	stroomstoring	IOOV
14-apr	3	Noord-Holland Noord	Bergen	duinbrand	
15-apr	3	Noord-Holland Noord	Bergen	duinbrand	
16-apr	3	Haaglanden	Delft, Den Haag, Pijnacker-Nootdorp, Schipluiden	stroomstoring na brand in hoogspanningsstation	
21-apr	3	Fryslân	Haulerwijk	bedrijfsbrand	
4-jun	3	Brabant Zuidoost	Eindhoven	melding vliegtuig in nood (crash call 3)	
1-jul	3	Zaanstreek Waterland	Volendam	bedrijfsbrand	
1-jul	3	Noord- en Oost Gelderland	Doetinchem	stroomstoring na brand in onderstation	
13-jul	3	IJsselland	Kampen	brand zalencentrum	
14-jul	3	Noord- en Oost Gelderland	Vethuizen	noodweer	
21-jul	3	Brabant Zuidoost	Valkenswaard	bedrijfsbrand	
25-jul	3	Amsterdam-Amstelland	Amsterdam	brand na explosie flatgebouw	
26-okt	3	Kennemerland	Haarlem	brand parkeergarage	
8-nov	3	Flevoland	Dronten	bedrijfsbrand	regio
10-dec	3	Noord-Holland Noord	Alkmaar	bedrijfsbrand	
14-dec	3	Midden- en West-Brabant	Tilburg	brand industrieterrein	
27-dec	3	Kennemerland	Beverwijk	bedrijfsbrand	
9-jan	4	Hollands Midden	Bollenstreek	stroomstoring	
2-jul	4	Brabant Zuidoost	Heeze	natuurbrand	IOOV
28-okt	4	Gelderland Zuid	Weurt	bedrijfsbrand	regio

V. Overzicht GRIP3- en GRIP4-incidenten 2011

datum	GRIP	regio	gemeente	incident	evaluatie
11-jan	3	Gelderland Zuid	Zevenaar	trein ontspoord	
15-jan	3	Zuid-Holland Zuid	Zwijndrecht	spoorwagon in brand	
9-apr	3	Hollands Midden	Alphen a/d Rijn	schietincident	IOOV
16-apr	3	Noord-Holland Noord	Schoorl	duinbrand	
20-apr	3	Hollands Midden	Nieuwkoop	gaslek	
11-mei	3	Drenthe	Coevorden	trein in brand	
23-mei	3	Fryslân	Leeuwarden	instorten galerij	
25-mei	3	Midden West Brabant	Putte	natuurbrand	
22-jun	3	Brabant Zuid Oost	Eindhoven	melding vliegtuig in nood	
27-jun	3	Utrecht	Nieuwegein	brand verzorgingstehuis	regio
7-jul	3	Twente	Enschede	instorten dak	regio
1-aug	3	Kennemerland	Castricum	explosie op schip	
5-sep	3	Fryslân	Harlingen	brand snoepfabriek	regio
14-sep	3	Brabant Zuid Oost	Eindhoven	melding vliegtuig in nood	
7-nov	3	Groningen	Farmsum	natriumbrand	regio
13-nov	3	Gooi & Vechtstreek	Laren	bedrijfsbrand	regio
1-dec	3	Limburg Zuid	Heerlen	dreiging instorten winkels	
10-dec	3	Utrecht/Gelderland Z	Elst/Ingen	demonteren vliegtuigbom	
27-dec	3	Brabant Zuid Oost	Helmond	brand theater	
5-jan	4	Midden West Brabant /	Moerdijk	brand chemisch bedrijf	IOOV
7-jan	4	Limburg Zuid	regio	hoogwater	
1-mei	4	Noord-Holland Noord	Bergen	duinbrand	
29-jun	4	Gelderland Zuid	Waardenburg	overval geldtransport	
27-jul	4	Rotterdam-Rijnmond	regio	uitval C2000	
21-okt	4	Gelderland Zuid	Tiel	stroomuitval	

VI. Introductiebrief zelfevaluatie-instrument

Geachte voorzitter,

Met deze brief informeert de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (Inspectie OOV) u over de opzet en invulling van het vervolg van het toezichttraject 'Rampenbestrijding op Orde'.

Stand van zaken

Begin 2010 heeft de Inspectie OOV de 'Staat van de rampenbestrijding. Rampenbestrijding op Orde 2010' uitgebracht: de 'Staat'. De 'Staat' beschrijft op drie onderdelen de stand van zaken in 2009 van (de voorbereiding op) de rampenbestrijding in de veiligheidsregio's. Ten eerste de mate waarin regionale risicoprofielen zijn vormgegeven. Ten tweede de wijze waarop de rampenbestrijdingsorganisatie wordt opgeleid en geoefend en ten slotte de aangetroffen operationele prestaties uit de gehouden praktijktoetsen. De Inspectie OOV stelt in deze rapportage vast dat, hoewel de veiligheidsregio's stappen hebben gezet, de rampenbestrijding in Nederland nog niet overal en niet op alle aspecten op orde is. In juni 2010 heeft de Inspectie OOV de resultaten toegelicht in de zogenaamde 'stadionsessies' met vertegenwoordigers uit het veld. Daar is ook het vervolg van het toezicht op dit onderwerp aangekondigd.

Het vervolg

De Inspectie OOV blijft de veiligheidsregio's de komende jaren volgen met het vervolgtraject 'Rampenbestrijding op Orde'. Tijdens de stadionsessies heeft de Inspectie OOV aangegeven, dat dit toezichttraject, en daarmee ook het uitbrengen van de 'Staat', een structureel karakter krijgt. De Inspectie OOV zal ten behoeve van de Staat op een aantal manieren informatie gaan verzamelen over de kwaliteit van de rampenbestrijding en crisisbeheersing in Nederland.

In de eerste plaats zal dit plaatsvinden door middel van het, opnieuw, systematisch toetsen van de veiligheidsregio's. Dit gebeurt door middel van een zelfevaluatiemethode die hierna zal worden beschreven.

In de tweede plaats zullen thematische onderzoeken worden uitgevoerd, waarbij bepaalde onderwerpen meer diepgaand worden onderzocht. Zo is de Inspectie OOV momenteel bezig met een onderzoek naar de wijze waarop natuurbranden worden bestreden en zullen ook andere onderwerpen gerelateerd aan rampenbestrijding en crisisbeheersing in de komende periode worden onderzocht.

Tenslotte zullen ook evaluaties van relevante incidenten, waarbij sprake is geweest van een gecoördineerde, multidisciplinaire bestrijding op regionaal niveau, worden betrokken bij het verkrijgen van een beeld van de kwaliteit van de rampenbestrijding en crisisbeheersing.

De Inspectie OOV zal gedurende dit traject gebruik maken van een externe commissie ten behoeve van begeleiding van het voornoemde proces en de samenwerking van alle betrokken partijen in de uitvoering.

De uitkomsten van deze onderzoeken zullen gezamenlijk de basis vormen voor de nieuwe 'Staat van de rampenbestrijding' die begin 2013 zal worden opgeleverd.

Nieuw model en nieuwe werkwijze

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

De Inspectie OOV wil de toezichtslast waar mogelijk beperken en haar toezicht zo efficiënt mogelijk inrichten voor zowel veiligheidsregio's als de Inspectie OOV. Daarom wil de Inspectie OOV de regio's, onder hun eigen verantwoordelijkheid, ondersteunen bij het zelf toetsen van de kwaliteit van de voorbereiding op rampen en crises. De eigen verantwoordelijkheid van de regio gecombineerd met afnemende toezichtslast staan hierin centraal. Naast de zelftoetsing zal de Inspectie OOV ook gebruik maken van evaluaties van GRIP3 en 4 incidenten en van eigen onderzoek naar incidenten of van andere onderzoeksinstanties om de voortgang van de kwaliteitsverbetering van de rampenbestrijding inzichtelijk te maken.

In het nieuwe toezichtmodel integreert de Inspectie OOV de verplichting tot zelftoetsing in haar toezichtactiviteiten. Met een gecombineerde vorm van ondersteuning en toezicht door de Inspectie OOV op de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van de toetsoefening kan een separate praktijktoets, zoals tot nu toe gebruikelijk, geheel of gedeeltelijk worden vervangen. Om dat te kunnen bewerkstelligen moeten:

- de voorbereiding en uitvoering van de toetsoefening beantwoorden aan het gestelde in artikel 2.5.1 en de toelichting hierop;
- de toetsdoelen overeenkomen met de geconstateerde verbeterpunten uit de eerste 'Staat';
- de eisen uit het Besluit veiligheidsregio aan het functioneren van de hoofdstructuur zijn opgenomen;

- de evaluatie van de toetsoefening zo zijn ingericht dat de gegevens voor de Inspectie OOV te valideren zijn.

•
Als onderdeel van dit nieuwe model ontwikkelt de Inspectie OOV een evaluatie-instrument waarmee de regio's zelfstandig grootschalige oefeningen en incidentafhandeling kunnen beoordelen. In de bijlage van deze brief treft u een schematische weergave aan van de nieuwe werkwijze.

Eerste ervaringen en mening Veiligheidsberaad

De veiligheidsregio's Noord-Holland Noord en IJsselland werken mee aan een pilot. De Inspectie OOV ondersteunt deze regio's bij hun geplande oefeningen. De gehanteerde werkwijze in deze regio's zal worden geëvalueerd. De uitkomsten hiervan neemt de Inspectie OOV mee in haar ontwikkeltraject om te komen tot een volgende 'Staat van de Rampenbestrijding'.

Op 24 januari 2011 is de nieuwe werkwijze besproken met het dagelijks bestuur van het Veiligheidsberaad. Tijdens dit overleg sprak het bestuur hierover een positief oordeel uit. Daarnaast werd door de Inspectie OOV het standpunt bekrachtigd dat vooral de te leveren prestaties in de rampenbestrijding en crisisbeheersing het uitgangspunt zijn voor de zelfevaluatie. Weliswaar dient daarnaast de in wet- en regelgeving vastgelegde vorm te worden gevolgd, maar uiteindelijk gaat het om het behaalde resultaat.

Contactgegevens liaison

Gedurende de projecten Algemene Doorlichting Rampenbestrijding (ADR) en Rampenbestrijding DoorlichtingsArrangement (RADAR) heeft de Inspectie OOV gewerkt met een één-loket-functie. Dit betekende dat een inspecteur van de Inspectie OOV direct contact onderhield met een liaison in de regio. De wens van de Inspectie OOV is om deze werkwijze voort te zetten.

Op dit moment is de heer de liaison namens uw regio. Ik verzoek u vriendelijk deze gegevens te controleren op actualiteit. Eventuele wijzigingen kunnen worden doorgegeven via onderstaande contactgegevens.

Tot slot

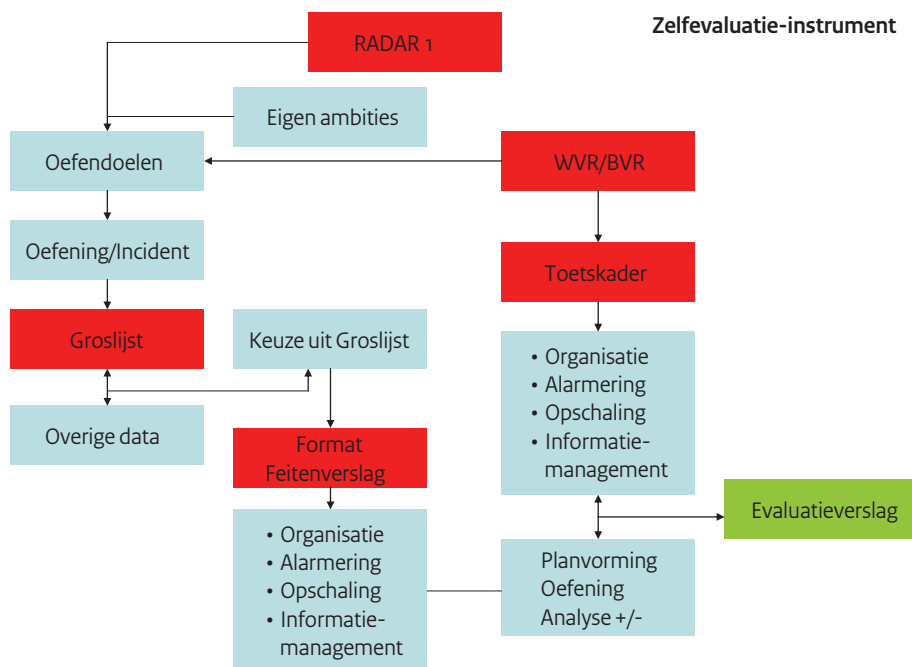
Voor een nadere toelichting en vragen over het nieuwe model en de vernieuwde werkwijze kunt u contact opnemen met de Inspectie OOV.

Hoogachtend,
HET HOOFD VAN DE INSPECTIE OPENBARE ORDE EN VEILIGHEID

J.G. Bos

Bijlage bij brief

Schematische weergave



Toelichting op het schema

In het nieuwe model heeft de Inspectie de eis om te oefenen (Besluit veiligheidsregio's artikel 2.5.1), geïntegreerd in haar toezichtactiviteiten. De oefening kan zo worden ingericht dat deze een praktijktoetsing door de Inspectie OOV vervangt. Om dat te kunnen bewerkstelligen, moeten:

- de oefendoelen overeenkomen met de geconstateerde verbeterpunten uit de eerste 'Staat';
- de elementen die betrekking hebben op de operationele eisen uit het Besluit (de basisvereisten) zijn opgenomen;
- de evaluaties van oefeningen zo zijn opgesteld dat de gegevens voor de Inspectie te valideren zijn.

De vernieuwde werkwijze gaat uit van zelfevaluatie. Op basis van het wettelijke kader, de

verbeterpunten uit de ‘Staat’ en haar eigen ambities stelt de regio haar oefendoelen vast.

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

Om de regio’s te ondersteunen, stelt de Inspectie OOV oefenscenario’s beschikbaar via de ‘Oefenbank multidisciplinair’ van het NIFV (www.infopuntveiligheid.nl). Ook geeft zij de regio’s toegang tot haar pool van observatoren die ook aan de RADAR-praktijktoetsen hebben deelgenomen. Daarnaast zal de Inspectie OOV zelf aanwezig zijn bij de oefeningen. Dit heeft primair tot doel om de gegevens uit het evaluatieverslag van de regio te kunnen valideren, maar biedt ook de mogelijkheid tot (beperkte) ondersteuning van de oefenstaf.

De Inspectie faciliteert de regio met een vragenlijst (groslijst) waarmee de gegevens uit de oefening kunnen worden geordend tot een feitenverslag. Het aangeleverde format van het feitenverslag zorgt ervoor dat het toetsingskader kan worden toegepast. Dit biedt de mogelijkheid om een evaluatieverslag te maken dat een gevalideerd en volledig beeld geeft van de actuele situatie in de regio. Deze gegevens gebruikt de Inspectie OOV voor de ‘Staat van de Rampenbestrijding 2013’.

Het staat een regio vrij om gebruik te maken van het aanbod van de Inspectie OOV. Voor de Inspectie OOV bestaat eventueel alsnog de mogelijkheid om een separate test uit te voeren, vergelijkbaar met de eerder uitgevoerde RADAR-toetsen, voorafgaand aan de ‘Staat van de Rampenbestrijding 2013’.

Voor een nadere toelichting en vragen over het nieuwe model en de vernieuwde werkwijze kunt u contact opnemen met de Inspectie OOV.

VII. Het zelfevaluatie-instrument

Zelfevaluatie-instrument

Handreiking evaluatie systeemoefeningen en
GRIP_{3/4}-incidenten

Inhoudsopgave zelfevaluatie-instrument

	Voorwoord	5
1	Algemeen	6
1.1	Inleiding	6
1.2	Beschrijving van de bijlagen op de website	7
1.3	Leeswijzer	9
1.4	Schematische weergave zelfevaluatie-instrument	10
1.5	Beschrijving Toetsingskader Rampenbestrijding op Orde, juli 2011	11
2	Systeemoefening	12
2.1	Inleiding	12
2.2	Rollen van de veiligheidsregio en de Inspectie Veiligheid en Justitie	13
2.2.1	Vorbereiding van de systeemoefening	13
2.2.2	Uitvoering van de systeemoefening	14
2.2.3	Evaluatie van de systeemoefening	15
3	GRIP_{3/4}-incident	18
3.1	Inleiding	18
3.2	Rollen van de veiligheidsregio en de Inspectie Veiligheid en Justitie	18
3.2.1	Evaluatie van het incident	19
3.2.2	Kwalitatieve steekproeven door de Inspectie Veiligheid en Justitie	22

Voorwoord

Voor u ligt het zelfevaluatie-instrument dat de Inspectie Veiligheid en Justitie²² (IVenJ, hierna ‘Inspectie’) heeft ontwikkeld. Met behulp van dit instrument kunnen de veiligheidsregio’s zelfstandig hun jaarlijkse systeemoefening en GRIP_{3/4}-incidenten evalueren. De Inspectie wil met dit zelfevaluatie-instrument de kennis en ervaringen delen die zij de afgelopen jaren heeft opgedaan bij haar (RADAR) onderzoeken.

Dit zelfevaluatie-instrument maakt onderdeel uit van het vervolgtraject dat de Inspectie heeft ingezet na het verschijnen van ‘Staat van de rampenbestrijding – Rampenbestrijding op Orde eind 2009’. In een Inspectie-brief van 10 november 2010 is u veiligheidsregio hierover geïnformeerd. De kern van dit vervolgtraject is dat de Inspectie structureel informatie verzamelt over de kwaliteit van de rampenbestrijding en crisisbeheersing in Nederland. In opdracht van de minister van Veiligheid en Justitie zal de Inspectie wederom over deze kwaliteit rapporteren in een volgende ‘Staat’, alsmede in een tussenrapportage van deze ‘Staat’, over de periode tot eind 2012.

Eén van de manieren om informatie te verzamelen ten behoeve van de volgende ‘Staat’ is het analyseren van de zelfevaluatierapporten van de veiligheidsregio’s (mits deze rapporten voldoen aan de eisen die in dit instrument worden genoemd).

Op verzoek van een veiligheidsregio ondersteunt de Inspectie bij het voorbereiden, uitvoeren en evalueren van een systeemoefening en bij de evaluatie van GRIP_{3/4}-incidenten. Het aanbieden van dit zelfevaluatie-instrument is daarbij de eerste stap. In dit instrument leest u hoe de Inspectie verdere invulling geeft aan deze ondersteuning.

De Inspectie hoopt u als veiligheidsregio met dit zelfevaluatie-instrument een praktisch handvat te bieden voor het uitvoeren van evaluaties.

Het hoofd van de Inspectie Veiligheid en Justitie,

J.G. Bos

²² Vanaf 1 januari 2012 zijn de toezichtstaken van het Ministerie van Veiligheid en Justitie ondergebracht in de Inspectie veiligheid en Justitie

1. Algemeen

1.1 Inleiding

Het inzichtelijk maken van de kwaliteit van de rampenbestrijding is primair een regionale verantwoordelijkheid. Deze verantwoordelijkheid is expliciet wettelijk verankerd in artikel 2.5.1 van het Besluit veiligheidsregio's:

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

In de Nota van Toelichting bij dit Besluit wordt beschreven waaraan deze oefening, door de Inspectie ‘systeem oefening’ genoemd, moet voldoen:

‘Tijdens de jaarlijkse oefening wordt door de regio onder realistische omstandigheden beproefd of de hoofdstructuur in zijn geheel goed functioneert. De hoofdstructuur kan alleen in zijn geheel goed functioneren als de afzonderlijke onderdelen goed functioneren en samenwerken. De eisen aan het oefenen van de functionarissen zijn uitgewerkt in of krachtens het Besluit personeel veiligheidsregio's. De crisispartners kunnen eveneens bij de oefeningen worden betrokken’.

Het is de verantwoordelijkheid van de Inspectie om toezicht te houden op de naleving van dit artikel. Zij rapporteert in de volgende ‘Staat van de Rampenbestrijding’ in hoeverre de veiligheidsregio's voldoen aan de hierboven beschreven wettelijke verplichting.

Daarnaast is het de verantwoordelijkheid van de Inspectie om in de volgende ‘Staat’ een actueel beeld te schetsen van de kwaliteit van de rampenbestrijding door de veiligheidsregio's. Dit beeld wordt onder andere gebaseerd op evaluatierapporten van systeem oefeningen en GRIP3/4-incidenten. Deze rapporten worden opgesteld door de veiligheidsregio (mits de Inspectie besluit zelf geen evaluatieonderzoek te starten). Met een gecombineerde vorm van ondersteuning en toezicht door de Inspectie kan de voorheen gebruikelijke separate praktijktoets geheel of gedeeltelijk vervangen worden.

De Inspectie gebruikt zelfevaluatierapporten ter input voor de volgende ‘Staat’ wanneer inzichtelijk is:

- in hoeverre de veiligheidsregio voldoet aan de eisen uit het Besluit veiligheidsregio's; en
- in hoeverre de veiligheidsregio vooruitgang heeft geboekt op de verbeterpunten uit de vorige ‘Staat’; en
- wanneer het bestuur van de desbetreffende veiligheidsregio het zelfevaluatierapport heeft vastgesteld.

De documenten waarnaar in een zelfevaluatierapport verwezen wordt, dienen ter validatie beschikbaar te zijn voor de Inspectie.

Om veiligheidsregio's te ondersteunen bij het opstellen van een zelfevaluatie-rapport dat aan bovenstaande eisen voldoet, biedt de Inspectie als handreiking dit zelfevaluatie-instrument aan. Het zelfevaluatie-instrument bestaat uit twee onderdelen:

- Het eerste deel is een algemene beschrijving van het zelfevaluatie-instrument dat u nu in handen heeft.
- Het tweede deel bevat alle bijlagen die veiligheidsregio's kunnen gebruiken bij de evaluatie van een systeem oefening of een GRIP_{3/4}-incident²³. Dit tweede deel is te downloaden van de website van de Inspectie (www.ivenj.nl). Het bevat onder andere waarnemersvragen, observatielijsten, een 'groslijst' met evaluatievragen, een logboek voor de systeem oefening en een format voor de rapportage.
- De formats zijn ontwikkeld en uitgebreid getest door de Inspectie en hebben hun nut bewezen. Het gebruik van deze documenten is echter niet verplicht. Zolang het evaluatie-rapport voldoet aan de eisen die de Inspectie eraan stelt, is de veiligheidsregio vrij om (delen van) haar eigen formats te gebruiken.

Tot slot: een veiligheidsregio kan er voor kiezen om de uitvoering van de evaluatie in dit kader (gedeeltelijk) uit te besteden aan een externe evaluator. De verantwoordelijkheid voor het zelfevaluatie-rapport blijft echter altijd liggen bij de veiligheidsregio.

1.2 Beschrijving van de bijlagen op de website

Bijlage A: "Toetsingskader Rampenbestrijding op Orde – juli 2011"

Een wezenlijk onderdeel van de onderzoeksmethodiek achter de 'Staat van de Rampenbestrijding' wordt gevormd door het 'Toetsingskader Rampenbestrijding Op Orde'. Dit document is gebaseerd op de vereisten uit het Besluit veiligheidsregio's. Het kan worden gebruikt om de wettelijke eisen en prestaties tijdens incidenten en oefeningen inzichtelijk te maken en te beoordelen.

Bijlage B: "Format Rapportage"

Dit document is een invuldocument. De veiligheidsregio kan het invullen met haar gegevens uit de evaluatie. Het document is gebaseerd op het format van de evaluatieverslagen van de Inspectie. Het gebruik van dit document is, zoals ook geldt voor de andere documenten, geen verplichting: de veiligheidsregio mag ook haar eigen format hanteren.

²³ Daarnaast zijn er bijlagen opgenomen die gebruikt kunnen worden als hulpmiddel bij de voorbereiding en de uitvoering van een systeem oefening.

Bijlage C: “Benodigde documenten na afloop van een toets of incident”

Deze bijlage bevat een lijst met documenten die gebruikt kunnen worden bij de evaluatie van een oefening of incident. De Inspectie adviseert om de documenten van deze lijst te verzamelen, omdat ze noodzakelijk zijn om vast te stellen of en in hoeverre de normen uit het Besluit veiligheidsregio's worden behaald. De documenten op deze lijst worden tevens opgevraagd door de Inspectie, om:

- in het geval van een incident een eerste beeld te vormen en vast te stellen of de Inspectie zelf een incident- of evaluatieonderzoek zal starten; en om
- in een later stadium het zelfevaluatie-rapport van een oefening of incident te kunnen valideren.

Bijlage D: “Waarnemerinstructies”

Dit document bevat een beschrijving van de werkwijze van waarnemers tijdens (systeem) oefeningen. Er wordt een praktische instructie gegeven aan waarnemers en er wordt ingegaan op de relevantie van het waarnemen bij het betreffende operationele onderdeel. Wanneer de instructies worden opgevolgd, is er na afloop van de oefening een duidelijk beeld van het proces dat zich heeft afgespeeld.

Bijlage E: “Observatievragen”

Om gericht te kunnen waarnemen, zijn er vragen opgesteld die waarnemers een handvat bieden bij hun taakuitvoering. Het doel hiervan is om de waarnemer op een effectieve manier te laten werken en de juiste informatie voor de evaluatie te laten noteren. De observatievragen zijn gericht op de onderdelen van de hoofdstructuur van de rampenbestrijding (Meldkamer, CoPI, ROT, Team Bevolkingszorg, GBT en/of RBT).

Bijlage F: “Groslijst”

De groslijst met vragen voor de zelfevaluatie is een hulpmiddel om ervoor te zorgen dat alle aspecten in een zelfevaluatie-rapport aan de orde komen die de Inspectie opgenomen wil zien. De groslijst geeft in de ogen van de Inspectie een eerste indruk van de vragen die gesteld kunnen worden binnen het evaluatieproces.

Bijlage G: “Logboek Praktijkttoets”

In dit overzicht schrijft een waarnemer op wat hij/zij waarneemt: hij/zij zal aangeven wie in welke functie op welk tijdstip welke handeling verricht.

Bijlage H: “Checklist Activiteiten”

Het opzetten van een systeem-oefening vergt veel tijd en voorbereiding. Dit overzicht laat per fase zien wat er moet gebeuren en welke tijd daarmee gemoeid is voor een medewerker. Door het hanteren van dit document kan de veiligheidsregio inschatten hoeveel uren en capaciteit ze kwijt is aan het voorbereiden, uitvoeren en evalueren van een systeem-oefening.

Bijlage I: “Protocol Kwalitatieve Steekproeven”

Dit protocol geeft inzicht in de werkwijze van de Inspectie bij het trekken van kwalitatieve steekproeven.

Bijlage J: “Methodologisch Kader Kwalitatieve Steekproeven”

Dit document beschrijft welke methodiek de Inspectie hanteert bij het trekken van kwalitatieve steekproeven.

1.3 Leeswijzer

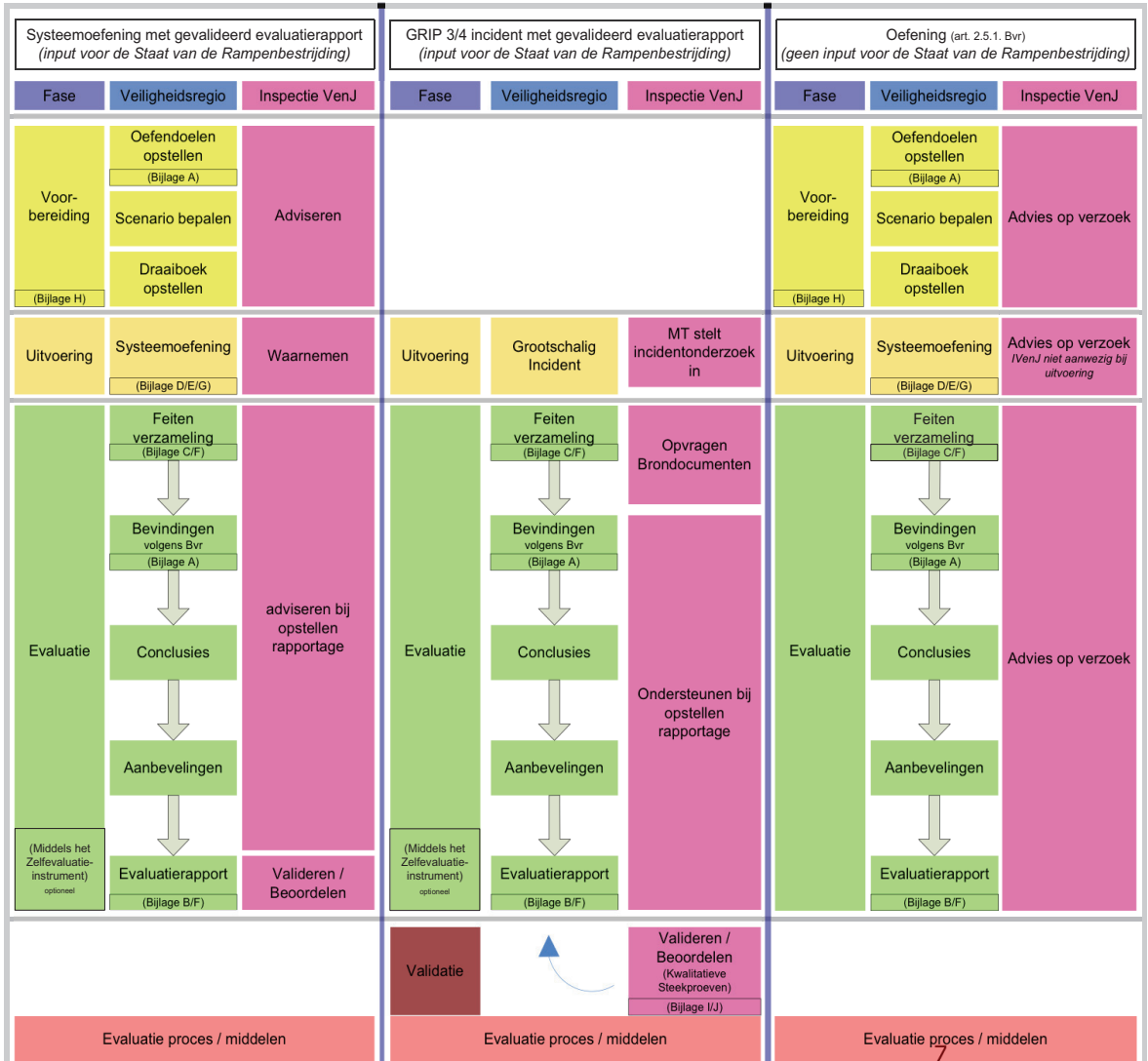
Voor u ligt het eerste deel van het zelfevaluatie-instrument: de algemene beschrijving. Zoals in de inleiding staat beschreven, is het tweede deel van het zelfevaluatie-instrument (de bijlagen) te vinden op de website van de Inspectie (www.ivenj.nl).

Dit eerste deel van het instrument bestaat uit een voorwoord en drie hoofdstukken. Het eerste hoofdstuk bestaat, zoals u reeds heeft kunnen lezen, uit een inleiding en een beschrijving van de bijlagen die op de website van de Inspectie te vinden zijn. Na deze leeswijzer vindt u een schematische weergave van het zelfevaluatie-instrument. Het eerste hoofdstuk wordt afgesloten met een beschrijving van het ‘Toetsingskader Rampenbestrijding op Orde, juli 2011’.

In het tweede hoofdstuk wordt het voorbereidings-, uitvoerings- en evaluatieproces beschreven van de systeem oefening die elke veiligheidsregio jaarlijks dient te organiseren. Er wordt bij elke fase toegelicht wat de rol van de veiligheidsregio en de Inspectie is.

In het derde hoofdstuk wordt het evaluatieproces van een GRIP_{3/4}-incident beschreven door de rollen van de veiligheidsregio en de Inspectie te schetsen.

1.4 Schematische weergave van het zelfevaluatie-instrument (ZEI)



1.5 Beschrijving Toetsingskader Rampenbestrijding op Orde, juli 2011

De ontwikkeling van het Toetsingskader

In de eerste helft van 2010 heeft de Inspectie ‘De Staat van de Rampenbestrijding – Onderzoek Rampenbestrijding op Orde eind 2009’ opgeleverd. Daarin wordt onder meer per regio beschreven wat de operationele prestaties zijn op het terrein van de rampenbestrijding, gezien vanuit de vereisten uit de Wet en het Besluit veiligheidsregio’s.

Een wezenlijk onderdeel van deze methodiek is het toetsingskader. De laatste versie van het toetsingskader is in juli 2011 vastgesteld. Dit document heeft tijdens de RADAR-onderzoeken haar nut bewezen en is binnen de Inspectie vastgesteld als beproefde uniforme werkwijze tijdens evaluaties van systeem oefeningen en/of GRIP_{3/4}-incidenten.

Een korte beschrijving van het Toetsingskader

Het Toetsingskader Rampenbestrijding op Orde biedt de veiligheidsregio’s ondersteuning bij het zelfstandig uitvoeren van evaluaties van oefeningen en incidenten. Het kan worden gebruikt om de wettelijke eisen en prestaties tijdens incidenten en oefeningen inzichtelijk te maken en te beoordelen.

Elk onderwerp in het toetsingskader is als volgt opgebouwd: eerst wordt de basiseis uit de wet, het besluit of de aanvulling weergegeven in een kader. Daaronder is de normering weergegeven of de wijze waarop de Inspectie de eis tijdens de evaluatie beoordeeld wil zien. Eventueel geeft de Inspectie een nadere toelichting op de desbetreffende eis.

Het toetsingskader is opgenomen in de bijlage van dit instrument, dat beschikbaar is op de website van de Inspectie (www.ivenj.nl).

2. Systeemoefening

2.1 Inleiding

In het Besluit veiligheidsregio's staat in artikel 2.5.1 het volgende over de systeemoefening:

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

Het voorbereiden van een dergelijke systeemoefening kost veel tijd en capaciteit. Om u als veiligheidsregio te ondersteunen bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van deze oefening, stelt de Inspectie bijlagen ter beschikking die zij zelf heeft gebruikt bij haar RADAR-praktijktesten. In het schematisch overzicht van de systeemoefening staat per fase welke bijlagen u kunt gebruiken.

Zoals in de inleiding al werd genoemd, stelt de Inspectie eisen aan een zelfevaluatie-rapport dat gebruikt kan worden als input voor de volgende ‘Staat’. In een zelfevaluatie-rapport moet inzichtelijk worden gemaakt:

- in hoeverre de veiligheidsregio voldoet aan de eisen uit het Besluit veiligheidsregio's; en
- in hoeverre de veiligheidsregio vooruitgang heeft geboekt op de verbeterpunten uit de vorige ‘Staat’.

Daarnaast moet het zelfevaluatie-rapport door het bestuur van een veiligheidsregio zijn vastgesteld.

In dit hoofdstuk staat een beschrijving van de rollen van de Inspectie en de veiligheidsregio in de voorbereidings-, uitvoerings- en evaluatiefase van een systeemoefening.

2.2 Rollen van de veiligheidsregio en de Inspectie Veiligheid en Justitie

Het is de verantwoordelijkheid van de veiligheidsregio om jaarlijks een systeem oefening voor te bereiden, uit te voeren en te evalueren. De Inspectie ziet erop toe in hoeverre veiligheidsregio's aan deze wettelijke eis voldoen. Daarnaast ondersteunt de Inspectie de veiligheidsregio's met behulp van dit zelfevaluatie-instrument bij de evaluatie.

In de onderstaande paragraaf worden de rollen van de veiligheidsregio's en de Inspectie per fase verder beschreven.

2.2.1 Voorbereiding van de systeem oefening

Veiligheidsregio's kunnen de 'Checklist Activiteiten' van de Inspectie gebruiken bij de voorbereiding van de systeem oefening. In deze checklist staat beschreven wat er moet gebeuren om een systeem oefening te organiseren en staat per werkzaamheid beschreven hoeveel tijd ermee gemoeid is.

Fase	Veiligheidsregio	Inspectie VenJ
Voorbereiding (Bijlage H)	Oefendoelen opstellen (Bijlage A)	Adviseren
	Scenario bepalen	
	Draaiboek opstellen	

Eén van de eerste belangrijke werkzaamheden die verricht moet worden in de voorbereidingsfase, is het opstellen van oefendoelen voor de systeem oefening. De oefendoelen voldoen als input voor de nieuwe 'Staat' wanneer deze:

- beantwoorden aan het gestelde in artikel 2.5.1 van het Besluit veiligheidsregio's en de toelichting hierop;
- aansluiten op de geconstateerde verbeterpunten uit de vorige 'Staat'; en
- aansluiten op de eisen uit het Toetsingskader van de Inspectie.

De veiligheidsregio kan tevens aanvullende oefendoelen opstellen die voortkomen uit eigen ambities.

Na vaststelling van de oefendoelen is het raadzaam de Inspectie van deze oefendoelen op de hoogte te brengen, omdat de Inspectie dan een advies zal geven over de kwaliteit en de haalbaarheid van de oefendoelen. Daarmee wordt het aannemelijker dat de gegevens uit het zelfevaluatierapport gebruikt kunnen worden als input voor de volgende 'Staat'.

Een volgende stap voor de veiligheidsregio is het ontwikkelen van een scenario. De Inspectie kan slechts een evaluatierapport voor de volgende 'Staat' gebruiken, wanneer uit het zelfevaluatierapport blijkt dat het scenario GRIP_{3/4}-waardig en realistisch was. Daarnaast moet de veiligheidsregio het scenario voor de systeem oefening afstemmen op het risicoprofiel van de veiligheidsregio en moeten de oefendoelen aansluiten op het scenario. Aangezien het scenario bepalend is voor het verloop van de systeem oefening en dus voor het zelfevaluatierapport, is het raadzaam om met de Inspectie vooraf af te stemmen over het concept-scenario.

Een laatste belangrijke stap binnen de voorbereiding van een systeem oefening, is het opstellen van een draaiboek. Het draaiboek bestaat uit:

- het gekozen scenario;
- de te behalen oefendoelen;
- een beschrijving van de organisatie van de oefening;
- een planning; en
- een lijst met personen/functionarissen die bij de oefening betrokken is en de taken/ verantwoordelijkheden van deze functionarissen.

Net zoals geldt voor de oefendoelen en het scenario, kan de Inspectie de veiligheidsregio vanuit haar ervaringen met de RADAR-praktijktesten adviseren over het draaiboek.

2.2.2 Uitvoering van de systeem oefening

In de uitvoeringsfase zal de systeem oefening plaatsvinden. Het is de verantwoordelijkheid van de veiligheidsregio om de uitvoering van de systeem oefening goed te laten verlopen. De Inspectie ondersteunt de veiligheidsregio door verschillende bijlagen ter beschikking te stellen.

Fase	Veiligheidsregio	Inspectie VenJ
Uitvoering	Systeem oefening (Bijlage D/E/G)	Waarnemen

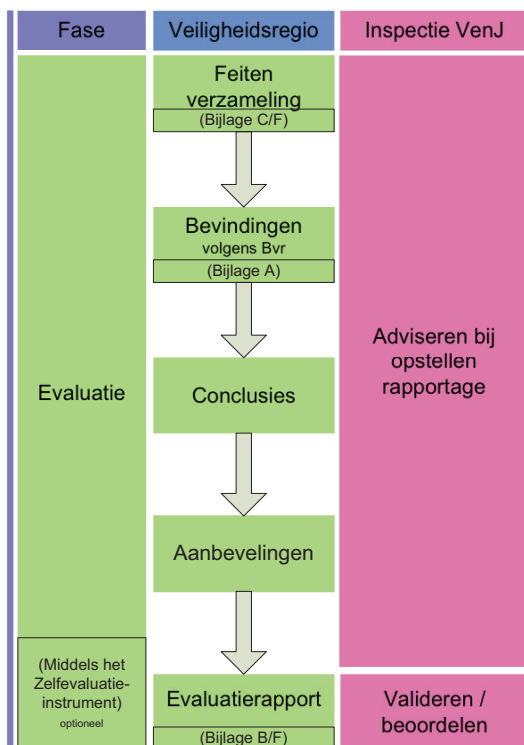
De Inspectie heeft bij de uitvoering van de systeem oefening de rol van waarnemer. Door waar te nemen bij de systeem oefening is de Inspectie in staat om in een later stadium het zelfevaluatierapport te kunnen valideren.

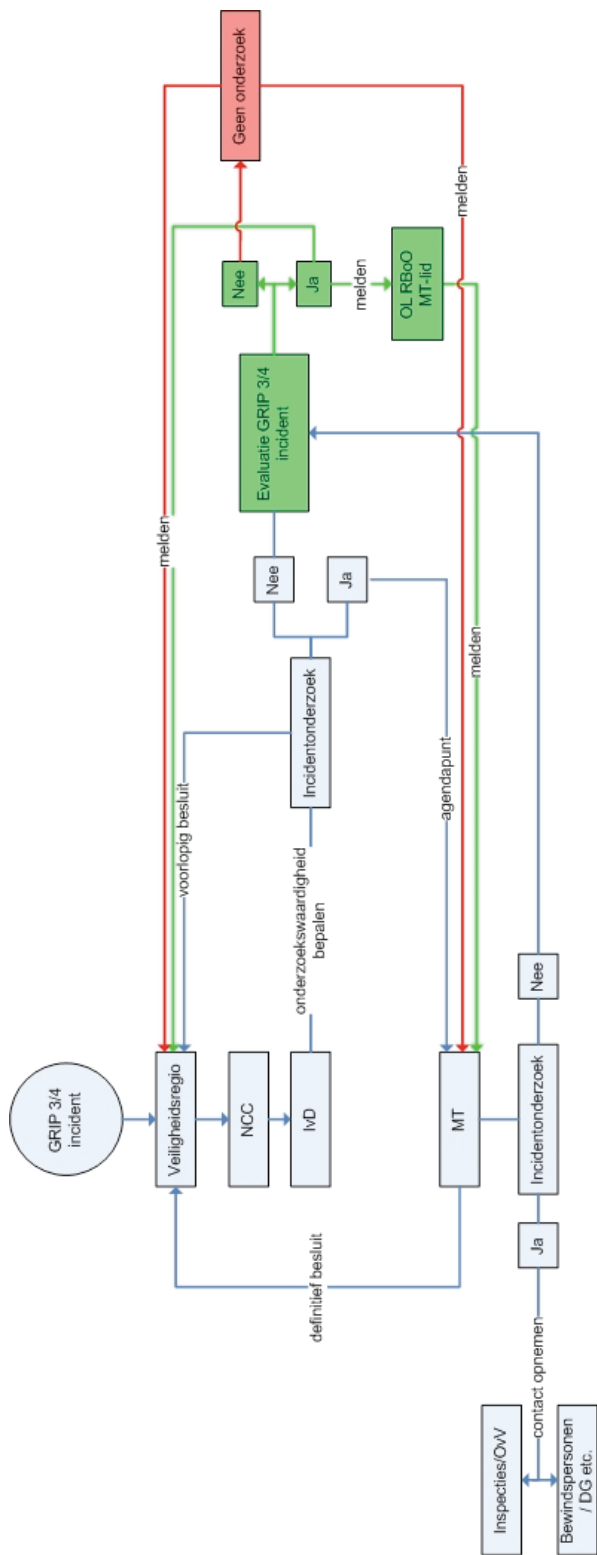
Tijdens de systeemoefening is de oefenleiding in handen van de veiligheidsregio. Een waarnemer van de Inspectie loopt met de oefenleiding mee en zal slechts een adviserende rol innemen wanneer de voortgang van de systeemoefening gevaar loopt. Wanneer er tijdens de oefening bijvoorbeeld een GRIP incident plaatsvindt, kan de waarnemer van de Inspectie een advies uitbrengen over het al dan niet voortzetten van de systeemoefening.

Naast een waarnemer bij de oefenleiding, zal de Inspectie bij elk onderdeel van de hoofdstructuur van de rampenbestrijding een of meerdere waarnemers inzetten. Deze waarnemers schrijven, met de eisen uit het Toetsingskader als uitgangspunt, op wat er gebeurt. Tijdens de systeemoefening zullen deze waarnemers slechts observeren. Er worden geen uitspraken gedaan over het optreden van de regio tijdens de oefening.

2.2.3 Evaluatie van de systeemoefening

De veiligheidsregio dient zelf een evaluatie uit te voeren van de systeemoefening. Om de veiligheidsregio te ondersteunen bij het uitvoeren van deze evaluatie, stelt de Inspectie onder andere een format van een zelfevaluatie-rapport ter beschikking. Daarnaast kan de Inspectie desgewenst adviseren bij het evaluatieproces en het opstellen van de rapportage.





De eerste stap in het evaluatie-proces is het verzamelen van feiten over de systeem oefening. De Inspectie stelt hiervoor de documenten ter beschikking die bij de evaluatie van de RADAR-praktijktesten hun nut hebben bewezen. U vindt deze documenten op de website van de Inspectie:

De lijst 'Benodigde documenten na afloop van een toets of incident' is een belangrijk document voor de feitenverzameling. De Inspectie adviseert de veiligheidsregio om de documenten van deze lijst te verzamelen, omdat ze noodzakelijk zijn om vast te stellen in hoeverre de normen uit het Besluit veiligheidsregio's worden gehaald. De documenten op deze lijst worden in het geval van een systeem oefening tevens opgevraagd door de Inspectie, om in een later stadium het zelfevaluatierapport van een veiligheidsregio te kunnen valideren.

Vervolgens kan de veiligheidsregio gebruik maken van de antwoorden op de observatievragen en de 'groslijst'. De groslijst bevat per functionaris/onderdeel van de hoofdstructuur een groot aantal evaluatievragen die gesteld zouden kunnen worden. De veiligheidsregio kan een selectie maken uit deze vragen; ze hoeven niet allemaal beantwoord te worden. Wanneer (een selectie van) de vragen uit de groslijst beantwoord zijn, heeft een veiligheidsregio voldoende informatie om te kunnen beoordelen in hoeverre ze voldoet aan de eisen uit het Besluit veiligheidsregio's. Anders geformuleerd: de groslijst is een hulpmiddel om ervoor te zorgen dat alle aspecten aan de orde komen die de Inspectie graag in een zelfevaluatierapport behandeld wil zien.

Aan de hand van de hierboven genoemde brondocumenten uit de lijst 'Benodigde documenten na afloop van een toets of incident' (zoals meldkameruitdraaien, totaalbeelden en alarmeringsverslagen) en de invuldocumenten (waarnemersvragen en groslijst) kan de veiligheidsregio in een feitelijk verslag haar bevindingen rapporteren. Op basis van het feitelijk verslag moet in het zelfevaluatierapport, wil het als input gebruikt kunnen worden voor de volgende 'Staat', worden opgenomen:

- in hoeverre de veiligheidsregio voldoet aan de eisen uit het Besluit Veiligheidsregio's; en
- in hoeverre de veiligheidsregio vooruitgang heeft geboekt op de verbeterpunten uit de vorige 'Staat'.

Het zelfevaluatierapport dient te worden afgesloten met de conclusies van de veiligheidsregio en de aanbevelingen voor de eigen organisatie. De laatste stap bij de evaluatie van een systeem oefening is het vaststellen van het zelfevaluatierapport door het bestuur van de veiligheidsregio en de aanbidding van het rapport aan de Inspectie.

3. GRIP_{3/4}-incident

3.1 Inleiding

In de Wet veiligheidsregio's en het Besluit veiligheidsregio's staat geen wettelijke verplichting voor het evalueren van GRIP_{3/4}-incidenten. Dat neemt niet weg dat het evalueren van deze GRIP incidenten veel nuttige inzichten kan bieden aan een veiligheidsregio.

Een veiligheidsregio kan zelf een GRIP_{3/4}-incident evalueren, maar kan hierbij ook werkzaamheden uitbesteden aan een externe evaluator. Zoals eerder beschreven maakt dat geen verschil voor de verantwoordelijkheid (die blijft bij de veiligheidsregio) en voor de eisen die de Inspectie stelt: een zelfevaluatie-rapport van een GRIP_{3/4}-incident dat gebruikt kan worden voor de volgende 'Staat van de Rampenbestrijding' moet zijn vastgesteld door het bestuur van de veiligheidsregio, beschrijven in hoeverre een veiligheidsregio bij het incident voldeed aan de eisen uit het Besluit veiligheidsregio's en moet beschrijven in hoeverre een veiligheidsregio vooruitgang heeft geboekt op de verbeterpunten uit de vorige 'Staat'.

In dit hoofdstuk staat een beschrijving van de rollen van de veiligheidsregio en de Inspectie bij het evalueren van een GRIP_{3/4}-incident. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een toelichting op de kwalitatieve steekproeven die de Inspectie trekt om de validiteit van een zelfevaluatie-rapport van een GRIP_{3/4}-incident te beoordelen.

3.2 Rol van de veiligheidsregio en de Inspectie Veiligheid en Justitie

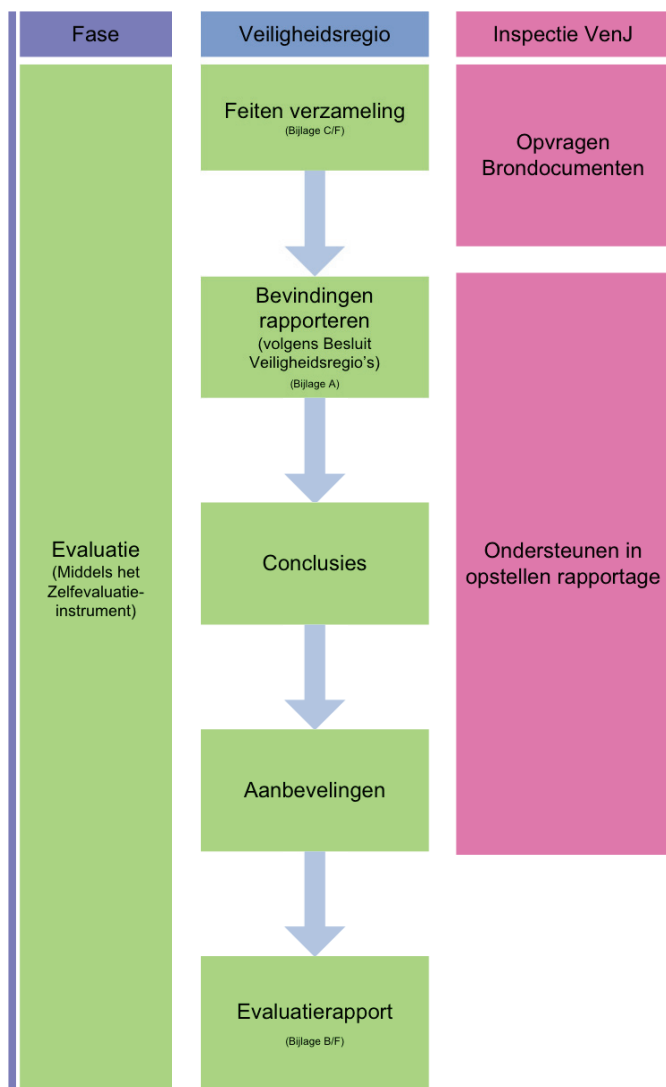
Wanneer een veiligheidsregio besluit een GRIP_{3/4}-incident te evalueren, ligt de verantwoordelijkheid voor die evaluatie en het zelfevaluatie-rapport bij de veiligheidsregio. De Inspectie ondersteunt de veiligheidsregio bij dit evaluatieproces door bijlagen ter beschikking te stellen en op verzoek adviezen te verstrekken. Daarnaast zal de Inspectie bij een zelfevaluatie-rapport van een GRIP_{3/4}-incident kwalitatieve steekproeven trekken om de validiteit ervan vast te stellen.

In de onderstaande paragraaf wordt per stap nader toegelicht wat de verschillende rollen van de veiligheidsregio en de Inspectie zijn.

3.2.1 Evaluatie van het incident

Incidentbestrijdingsfase

Bij een incident zullen er in principe geen waarnemers van de Inspectie naar het bron- of effectgebied gaan. Wanneer de Inspectie overweegt zelfstandig onderzoek uit te voeren naar een GRIP_{3/4}-incident of hiervoor wordt gevraagd door de veiligheidsregio, kan het zijn dat medewerkers van de Inspectie voor hun beeldvorming het brongebied willen bezoeken. Dit zal echter altijd in overleg met de veiligheidsregio gebeuren.



De Inspectie besluit of er al dan niet een onderzoek wordt ingesteld naar het GRIP_{3/4}-incident

Wanneer een veiligheidsregio het Nationaal Crisis Centrum (NCC) op de hoogte heeft gesteld van een GRIP_{3/4}-incident, zal het NCC op zijn beurt de Inspectie over het GRIP incident informeren. Het NCC benadert hiervoor de 'Inspecteur van Dienst' (IvD) van de Inspectie.

De IvD zal zich vervolgens met behulp van de 'checklist intake incidenten' een beeld vormen van het incident en beoordelen of een GRIP incident onderzoekswaardig is.

- Wanneer de IvD op basis van de checklist tot de conclusie komt dat er een incidentonderzoek op zijn plaats is, legt de IvD dit als agendapunt voor aan het managementteam (MT) van de Inspectie. Wanneer het MT beslist een incidentonderzoek in te stellen, neemt zij onder andere contact op met overige Inspecties, de Onderzoeksraad voor de Veiligheid, bewindspersonen en de Directeur-Generaal van het ministerie.
- Als de IvD besluit het MT te adviseren om geen incidentonderzoek te doen, beoordeelt hij/zij of een eventueel zelfevaluatierapport van de veiligheidsregio ter input kan dienen voor de volgende 'Staat'. Indien dit het geval is, zal de Inspectie de veiligheidsregio hiertoe adviseren. Dit besluit wordt door de IvD gemeld bij de OL RBoO en het betreffende MT-lid van de Inspectie.
- Wanneer de IvD het GRIP incident als niet-onderzoekswaardig beoordeelt, vindt er geen onderzoek door de Inspectie plaats. Dit zal gemeld worden aan het MT en de veiligheidsregio. Mocht de veiligheidsregio een zelfevaluatie gaan uitvoeren, dan zal de Inspectie het zelfevaluatierapport niet als input voor de volgende 'Staat' gebruiken.

Wanneer de Inspectie oordeelt dat een zelfevaluatierapport van de veiligheidsregio gebruikt kan worden voor de volgende 'Staat', dan het schema op de volgend bladzijde van toepassing.

Feitenverzameling door de veiligheidsregio

De eerste stap in het evaluatieproces van een GRIP_{3/4}-incident is voor de veiligheidsregio hetzelfde als de eerste stap in het evaluatieproces van een systeemtoetsing: de feitenverzameling. De Inspectie stelt voor deze stap dezelfde documenten beschikbaar als de documenten voor de systeemtoetsing.

- U vindt deze documenten op de website van de Inspectie: De lijst 'Benodigde documenten na afloop van een toets of incident' is een belangrijk document voor de feitenverzameling. De Inspectie adviseert de veiligheidsregio om de documenten van deze lijst te verzamelen, omdat ze noodzakelijk zijn om vast te stellen in hoeverre de normen uit het Besluit Veiligheidsregio's worden behaald. De documenten op deze lijst worden, zoals eerder beschreven, tevens opgevraagd door de Inspectie.

- Vervolgens kan de veiligheidsregio gebruik maken van de antwoorden op de observatievragen en de 'groslijst'. De groslijst bevat per functionaris/onderdeel van de hoofdstructuur een groot aantal evaluatievragen die gesteld zouden kunnen worden. De Veiligheidsregio kan een selectie maken uit deze vragen; ze hoeven niet allemaal gesteld te worden. Wanneer (een selectie van) de vragen uit de groslijst beantwoord zijn, heeft een veiligheidsregio voldoende informatie om te kunnen beoordelen in hoeverre de regio voldoet aan de eisen uit het Besluit veiligheidsregio's. Anders geformuleerd: de groslijst is een hulpmiddel om ervoor te zorgen dat aan aspecten aan de orde komen die de Inspectie graag in een zelfevaluatie rapport behandeld wil zien.

Opstellen van een zelfevaluatie rapport door de veiligheidsregio

Aan de hand van de brondocumenten uit de hierboven genoemde lijst 'Benodigde documenten na afloop van een toets of incident' (zoals meldkameruitdraaien, totaalbeelden en alarmeringsverslagen) en de invuldocumenten (waarnemersvragen en groslijst) kan de veiligheidsregio in een feitelijk verslag haar bevindingen rapporteren. Op basis van het feitelijk verslag moet in het zelfevaluatie rapport, wil het als input gebruikt kunnen worden voor de volgende 'Staat', worden opgenomen:

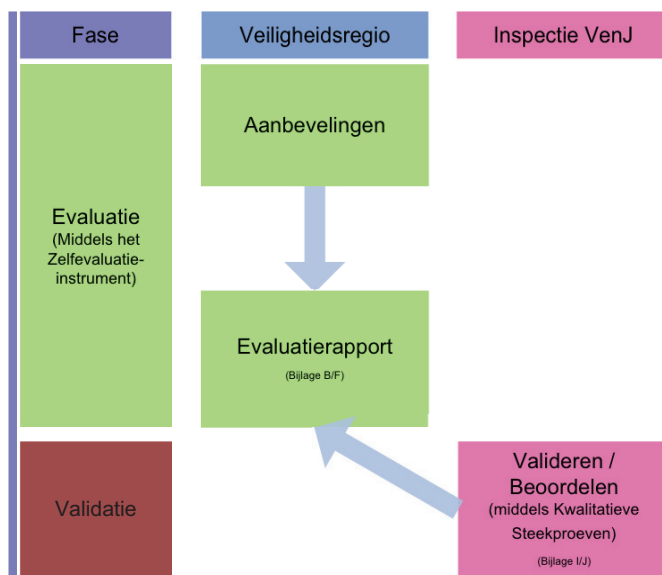
in hoeverre de veiligheidsregio voldoet aan de eisen uit het Besluit veiligheidsregio's; en in hoeverre de veiligheidsregio vooruitgang heeft geboekt op de verbeterpunten uit de vorige 'Staat'; en

het zelfevaluatie rapport moet zijn vastgesteld door het bestuur van de veiligheidsregio
Het zelfevaluatie rapport dient te worden afgesloten met de conclusies van de veiligheidsregio en de aanbevelingen voor de eigen organisatie.

Indien de veiligheidsregio besluit het zelfevaluatie rapport in te richten conform de eisen van de Inspectie, dan wil de Inspectie graag op de hoogte worden gehouden van het evaluatieproces. Wanneer de veiligheidsregio besluit om (een deel van) de uitvoering van een evaluatie uit te besteden aan een externe evaluator, dan is het raadzaam de Inspectie te betrekken bij het formuleren van de onderzoeksvraag. Zodoende kan worden geborgd dat de externe evaluator gedurende het offertetraject bekend is met de eisen die de Inspectie aan het evaluatie rapport stelt. Overigens blijft de veiligheidsregio gedurende het gehele evaluatieproces verantwoordelijk voor de keuzes die in het proces gemaakt moeten worden: de Inspectie zal bijvoorbeeld geen adviezen verstrekken en/of enige verantwoordelijkheid nemen voor de keuze voor een externe evaluator.

Kwalitatieve steekproeven door de Inspectie

Wanneer een veiligheidsregio een (deel van het) evaluatierapport gereed heeft, zal de Inspectie de validiteit daarvan beoordelen. De Inspectie doet dit door enkele kwalitatieve steekproeven te trekken. Hierover leest u meer in de volgende paragraaf.



Vaststelling evaluatierapport en aanbieding aan de Inspectie

Wanneer de Inspectie het evaluatierapport als valide heeft beoordeeld, dient het evaluatierapport door het bestuur van desbetreffende veiligheidsregio formeel te worden vastgesteld. Daarna kan het evaluatierapport aan de Inspectie worden opgestuurd ten behoeve van de volgende 'Staat'.

3.2.2 Kwalitatieve steekproeven door de Inspectie Veiligheid en Justitie

In deze paragraaf wordt nader toegelicht waarom de Inspectie kwalitatieve steekproeven trekt bij zelfevaluatie-rapporten van GRIP3/4-incidenten.

Het doel van de Inspectie bij het trekken van kwalitatieve steekproeven is om de validiteit²⁴ vast te stellen van een zelfevaluatie-rapport door een reconstructie te maken van de wijze waarop een evaluator tot zijn bevindingen is gekomen. Het vaststellen van deze validiteit is van belang, omdat de Inspectie slechts zelfevaluatie-rapporten als input voor de volgende 'Staat' kan gebruiken wanneer deze valide beoordeeld zijn.

²⁴ Er is sprake van validiteit als de informatie in het zelfevaluatie-rapport overeenkomt met hetgeen in het GRIP3/4-incident daadwerkelijk heeft plaatsgevonden en als de conclusies die getrokken aansluiten bij de onderliggende verzamelde gegevens.

De Inspectie trekt alleen kwalitatieve steekproeven bij een GRIP_{3/4}-incident en niet bij een systeemoefening. De reden hiervoor is dat de Inspectie bij een systeemoefening de informatie uit een zelfevaluatierapport kan valideren door middel van haar eigen waarnemingen. Aangezien de Inspectie niet waarneemt bij een GRIP_{3/4}-incident, moet ze op een andere wijze tot validatie komen. De Inspectie gebruikt in dit geval kwalitatieve steekproeven om de validiteit van het onderzoeksproces en het oordeel (dat wil zeggen: de conclusies) vast te stellen.

De werkwijze van de Inspectie bij het trekken van kwalitatieve steekproeven is gedetailleerd beschreven in het 'Protocol voor het gebruik van kwalitatieve steekproeven door de Inspectie Veiligheid en Justitie'. Dit protocol is als bijlage opgenomen en vindt u op de website van de Inspectie.

Dit is een uitgave van:
Ministerie van Veiligheid en Justitie
Inspectie Openbare Orde en Veiligheid
Postbus 20301 | 2500 EH | Den Haag
www.ioov.nl

Fotografie P.J. Hofman

April 2012 | Publicatienr.: J-13186

