



Inspectie Openbare Orde en Veiligheid
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

De Staat van de Rampenbestrijding

Onderzoek Rampenbestrijding op Orde eind 2009



De Staat van de Rampenbestrijding

Onderzoek Rampenbestrijding op Orde
eind 2009

Maart 2010

Inhoud

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

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

Missie Inspectie Openbare Orde en Veiligheid

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

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

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

Het oordeel van de Inspectie OOV komt onafhankelijk tot stand.

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

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

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

Voorwoord

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

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

Het eindrapport bestaat uit vier delen. In de Samenvatting en slotbeschouwing beschrijft de Inspectie de belangrijkste resultaten van haar onderzoek. Daarbij geeft zij antwoord op de vraag of de veiligheidsregio's hun voorbereiding op rampen op orde hebben. In deel A van dit rapport beschrijft de Inspectie de context van haar onderzoek. De eigenlijke onderzoeksbevindingen staan in de delen B en C. Deel B bevat de uitkomsten op landelijk niveau en deel C de regiobeelden waarin de Inspectie haar bevindingen per veiligheidsregio afzonderlijk weergeeft. Deze regiobeelden staan op de bijgevoegde CD-Rom.

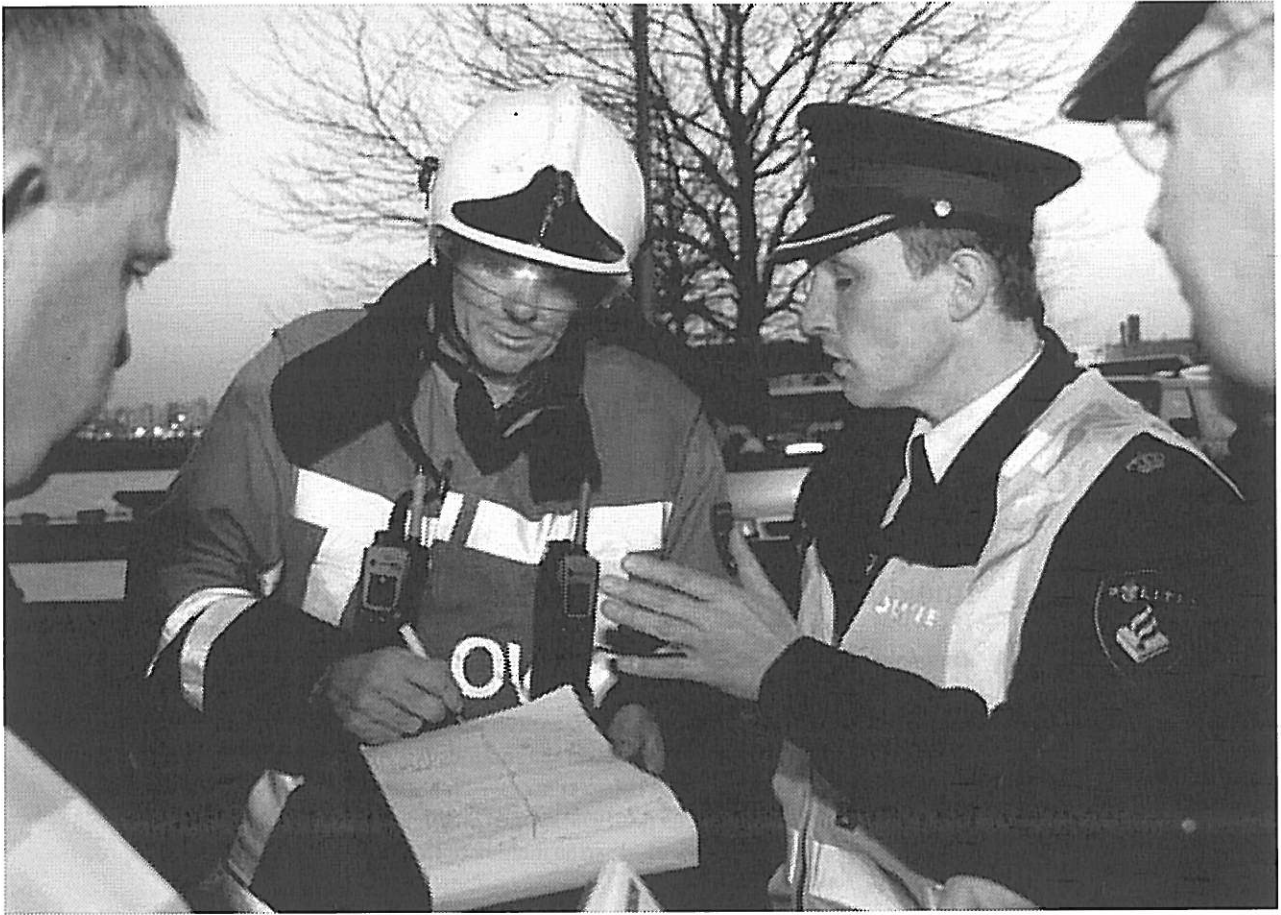
De Inspectie OOV heeft de resultaten van haar onderzoek gedeeld met het Veiligheidsberaad en met de koepelorganisaties. De reacties zijn verwerkt in deze eindrapportage.

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

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

Het hoofd van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid

J.G. Bos



Samenvatting en slotbeschouwing

Inleiding

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

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

Voor het kabinet Balkenende IV² vormde veiligheid een van de belangrijkste thema's en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties benoemde versterking van de veiligheidsregio's tot een van haar speerpunten. Om deze versterking te realiseren heeft de minister onder andere het initiatief genomen tot nieuwe wetgeving die moet waarborgen dat de regio's voldoen aan de basisvoorwaarden om een grootschalig incident of een ramp aan te kunnen. De normen die in de nieuwe regelgeving zijn opgenomen, vinden hun oorsprong grotendeels in de Basisvereisten Crisismanagement, zoals het Landelijk Beraad Crisisbeheersing³ die in november 2006 op verzoek van de minister van BZK heeft opgesteld.

1 GHOR: Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen.

2 Dit kabinet is in februari 2010 demissionair geworden.

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

Om de rampenbestrijding op een hoger niveau te krijgen, is de minister een bestuursakkoord overeengekomen met de VNG⁴. Ook heeft zij convenanten afgesloten met het merendeel van de 25 veiligheidsregio's. Deze convenanten bevatten afspraken over regionalisering van de brandweer en over het in ieder geval per 1 januari 2010 al voldoen aan een aantal eisen van de nieuwe wetgeving, los van het moment van inwerkingtreding daarvan. Begin februari 2010 is de wet door de Eerste Kamer aangenomen. Deze zal naar verwachting in de loop van 2010 in werking treden.

Onderzoek

Opzet

In 2002 is de Inspectie OOV begonnen met systematisch onderzoek naar de rampenbestrijding. In 2008 heeft de (toenmalige) minister van BZK de Inspectie gevraagd te onderzoeken hoe de 25 regio's er eind 2009 voorstaan op het punt van hun voorbereiding op rampen. De nieuwe Wet veiligheidsregio's en het daarop gebaseerde Besluit veiligheidsregio's dienden daarbij als kader.

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

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

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

4 VNG: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

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

6 NVBR: Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding.

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

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

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

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

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

Wetgeving

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

Enkele regio's hebben vragen gesteld bij de toetsing door de Inspectie OOV op basis van toekomstige regelgeving. Deze vraag is op zichzelf begrijpelijk. De Inspectie OOV heeft immers gekeken naar de mate waarin de regio's hun zaken in de kern op orde hebben, en daarbij de normen van de nieuwe regelgeving als maatstaf gehanteerd. Deze normen zijn echter al geruime tijd bekend en worden over het algemeen door het veld gedragen. De regio's zien de meerwaarde van vastgestelde kaders. Met de nieuwe regelgeving wordt hierin voorzien. De afgelopen jaren hebben de regio's de gelegenheid gehad toe te werken naar het basisniveau dat de nieuwe regelgeving verlangt. De Inspectie is nagegaan in hoeverre de regio's al voldoen aan bepaalde kwaliteits- en prestatie-eisen, zoals neergelegd in de nieuwe

regelgeving. De praktijktoetsen van de Inspectie OOV waren daarbij een hulpmiddel: aan de hand van de aandachtspunten die daaruit naar voren kwamen, konden de regio's gericht inspanningen doen om het vereiste niveau te behalen. De Inspectie realiseert zich dat deze regelgeving – tijdens de toetsperiode – nog geen kracht van wet had.

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

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

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

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

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

Staat van de rampenbestrijding

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

Nederland is opgedeeld in 25 veiligheidsregio's die onderling op allerlei punten van elkaar verschillen. Het gaat om zeer uiteenlopende aspecten, zoals grondoppervlakte, bevolkingsdichtheid, type veiligheidsrisico's en aantal gemeenten. De Inspectie OOV heeft vastgesteld dat er wat betreft de mate waarin de afzonderlijke regio's hun zaken 'op orde' hebben eveneens grote verschillen bestaan.

Deze onderlinge verschillen zijn niet steeds te herleiden tot verschillen in grootte, inwoneraantal of potentiële risico's. De Inspectie constateert dat ook ambities en prioriteiten van de besturen van de veiligheidsregio's een belangrijke factor vormen.

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

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

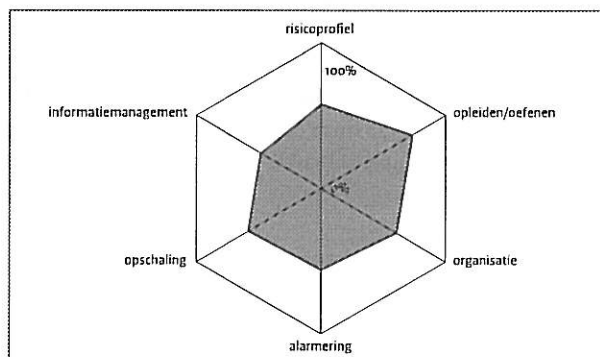
Al met al heeft het onderzoek van de Inspectie het beeld opgeleverd dat een beperkt aantal regio's zijn zaken goeddeels op orde heeft. De veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, die al jarenlang een voortrekkersrol vervult op onder meer de ontwikkeling van kwaliteitsnormen, heeft over de volle breedte redelijk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

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

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

In onderstaand diagram heeft de Inspectie de prestaties van de regio's weergegeven op de onderwerpen risicoprofiel, opleiden/oefenen, en wat betreft de operationele prestaties op de onderwerpen organisatie, alarmering, opschaling en informatiemanagement⁸. De inspanningen en de tijd die nodig zijn om geheel aan de normen te voldoen (100%), verschillen per onderwerp.

Dit diagram toont het landelijke beeld en daarmee de gemiddelden van de 25 veiligheidsregio's. Dit landelijk beeld is gebaseerd op de prestaties van de regio's op deze zes onderwerpen.



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

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

De Inspectie OOV heeft grote verschillen vastgesteld tussen de regio's onderling. De prestaties van de 25 regio's zijn verwerkt in afzonderlijke regiogrammen⁹. Die diagrammen zijn gebaseerd op de regiobeelden die de Inspectie heeft opgesteld¹⁰.

Belangrijkste onderzoeksresultaten

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

1 Risicoprofiel en bovenregionale samenwerking

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

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

- Het merendeel van de regio's heeft gewacht op de oplevering van de landelijke Handreiking Regionaal Risicoprofiel en op de inwerkingtreding van de wet. De handreiking, die in samenwerking tussen het ministerie van BZK en de NVBR tot stand is gekomen, is pas in oktober 2009 beschikbaar gesteld. En volgens de overgangsbepalingen van de wet hebben de regio's vanaf de datum van inwerkingtreding daarvan nog zes maanden de tijd om het risicoprofiel vast te stellen en nog negen maanden voor het beleidsplan.

9 Achterin deze Samenvatting en slobbeschouwing is een overzicht opgenomen van de 25 regiogrammen.

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

11 Doer middel van haar onderzoek RADAR (Rampenbestrijding DoorlichtingsArrangement) heeft de Inspectie OOV de operationele prestaties van de veiligheidsregio's onderzocht.

Een adequate voorbereiding op de rampenbestrijding zou volgens de Inspectie niet moeten afhangen van wet- en regelgeving. In dat kader vindt de Inspectie OOV het bedenkelijk dat veel regio's niet beschikken over een actueel risicoprofiel.

- Nog lang niet alle relevante partners worden bij de totstandkoming van het beleidsplan en van het risicoprofiel betrokken. Omdat met het investeren in contacten veel tijd is gemoeid, vindt de Inspectie OOV het van belang dat regio's vroegtijdig contact leggen met die partners om het proces tijdig te kunnen afronden.
- Het besef van de noodzaak tot bovenregionale samenwerking leeft bij de regio's, maar dit heeft nog lang niet altijd geleid tot concrete acties. Alle veiligheidsregio's lopen risico's die zij met het eigen potentieel over het algemeen niet aankunnen. Dit leidt echter niet tot het op grote schaal betrekken van allerlei partners of tot het maken van bijstandsafspraken.

2 Multidisciplinair opleiden en oefenen

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

- Het thema *multidisciplinair* opleiden en oefenen is in de veiligheidsregio's steeds prominenter op de agenda komen te staan. Omdat de opbrengst van multidisciplinair opleiden en oefenen groter is dan de som van monodisciplinair opleiden en oefenen door de afzonderlijke diensten, is dit een positieve ontwikkeling.
- Het evalueren van oefeningen en inzetten, een onderwerp waarvoor de Inspectie bij herhaling aandacht heeft gevraagd, wordt steeds vanzelfsprekender. Dit draagt bij aan het lerend vermogen binnen de veiligheidsregio's. Een positieve ontwikkeling is ook dat steeds meer regio's gebruik maken van een kwaliteitssysteem waarin de uitkomsten van de evaluaties worden verwerkt.
- Het is van belang dat de specifieke opleidings- en oefeninformatie van individuele medewerkers systematisch wordt bijgehouden. Wat betreft de sleutelfunctionarissen van de meldkamer ontbreekt het echter bij meer dan de helft van de regio's aan inzicht in (de mate van) hun geschooldheid en geoefendheid. Het is daarom goed dat steeds meer regio's gebruik gaan maken van een functionarissenvolgsysteem.
- Een punt van zorg is dat enkele regio's geen meerwaarde zien in het ketenbreed oefenen, omdat het minder goed presteren van één deel van de keten direct invloed heeft op het behalen van de oefendoelen van andere delen van de keten. Dit is nu juist cruciale

informatie omdat de sterkte van de gehele keten wordt bepaald door het zwakste onderdeel daarvan. Door niet ketenbreed te oefenen, kan dit soort belangrijke informatie worden gemist.

- Uit diverse praktijktoetsen is gebleken dat de overgang van een GBT naar een RBT – opschaling van GRIP 3 naar GRIP 4 – niet altijd even soepel verloopt. Daarom is het belangrijk om regelmatig grootschalige multidisciplinaire oefeningen te houden met een scenario waarbij wordt opgeschaald naar GRIP 4-niveau om zo alle onderdelen van de hoofdstructuur in de oefening te betrekken. Dit belang is nog niet overal voldoende doorgedrongen.

3 Operationele prestaties: de vier kritische processen

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

3.1 Organisatie

- De regio's voldoen in hoofdlijnen aan de eisen die aan de organisatie van de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie worden gesteld. Zo hebben vrijwel alle regio's voorzien in een gecolokeerde meldkamer¹², een CoPI¹³, een ROT, een GBT en een RBT. Er zijn echter enkele uitzonderingen. Zo heeft geen enkele regio voorzien in een coördinerend CoPI. Het gemeentelijk coördinatieteam heeft, onder de naam 'team bevolkingszorg', in het besluit een andere plaats gekregen in de hoofdstructuur met een andere wijze van aansturing. In de praktijk is dit in veel regio's nog niet op de nieuwe wijze georganiseerd.
- De onderdelen van de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie zijn doorgaans niet in overeenstemming met het Besluit veiligheidsregio's samengesteld. Bij de meerderheid van de regio's ontbreekt de vereiste informatiemanager in het CoPI, het ROT en het team bevolkingszorg. Gezien de zwaarte van de functie van informatiemanager kan deze rol niet worden overgenomen door een plotter, notulist of een functionaris met een dubbelfunctie.

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

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

- Steeds meer regio's kennen een zogenoemde calamiteitencoördinator, maar deze is veelal niet direct en 24 uur per dag aanwezig of heeft niet de bevoegdheid om de verschillende disciplines aan te sturen. De meldkamer blijkt veelal een zwakke schakel in de rampenbestrijdingsorganisatie. Omdat een sleutelrol is weggelegd voor de eenhoofdige leiding op de meldkamer¹⁴ is het van belang dat de regio's daarin voorzien. Bij een meerderheid van de regionale meldkamers is een voorziening voor onmiddellijke eenhoofdige leiding bij een ramp nog niet geïmplementeerd.

3.2 Alarmering

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

3.3 Opschaling

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

3.4 Informatiemanagement

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

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

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

Gemeentelijke deelprocessen

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

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

Aandachtspunten

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

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

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

1. Informatiemanagement

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

2. Gemeentelijke processen

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

3. Bestuurlijke aandacht

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

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

Hoe nu verder?

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

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

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

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

Ter afsluiting

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

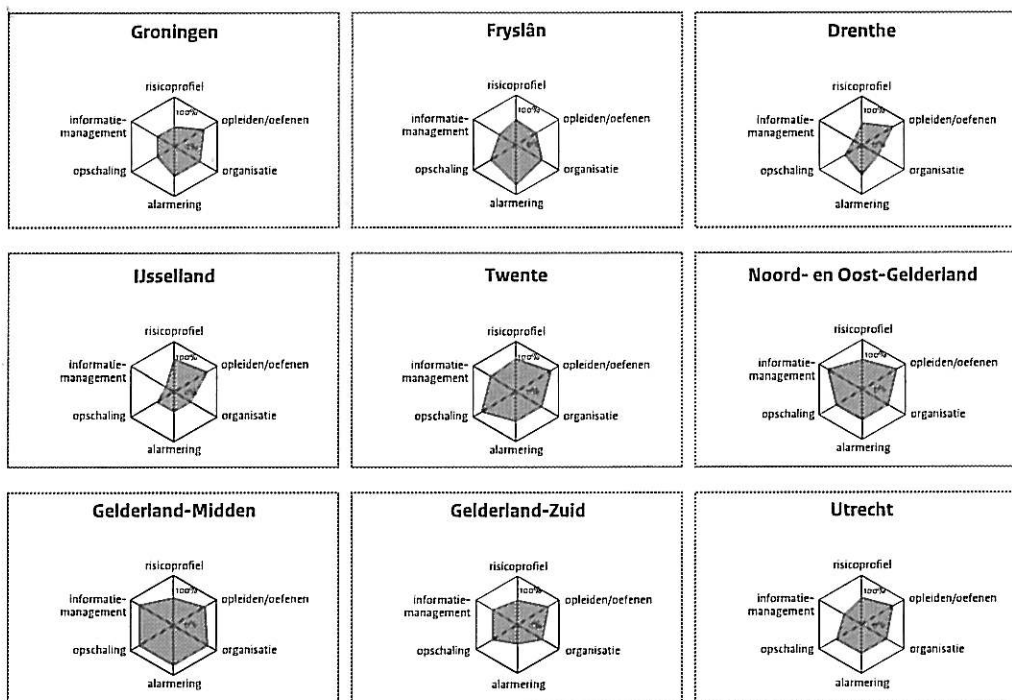
De Inspectie OOV heeft met haar onderzoeksprogramma Rampenbestrijding op Orde vastgesteld dat de regio's zich hebben ingespannen om hun organisatie naar een hoger niveau te tillen. Het gaat er nu om dat de regio's de overblijvende punten daadkrachtig oppakken én dat zij vervolgens de kwaliteit van hun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

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

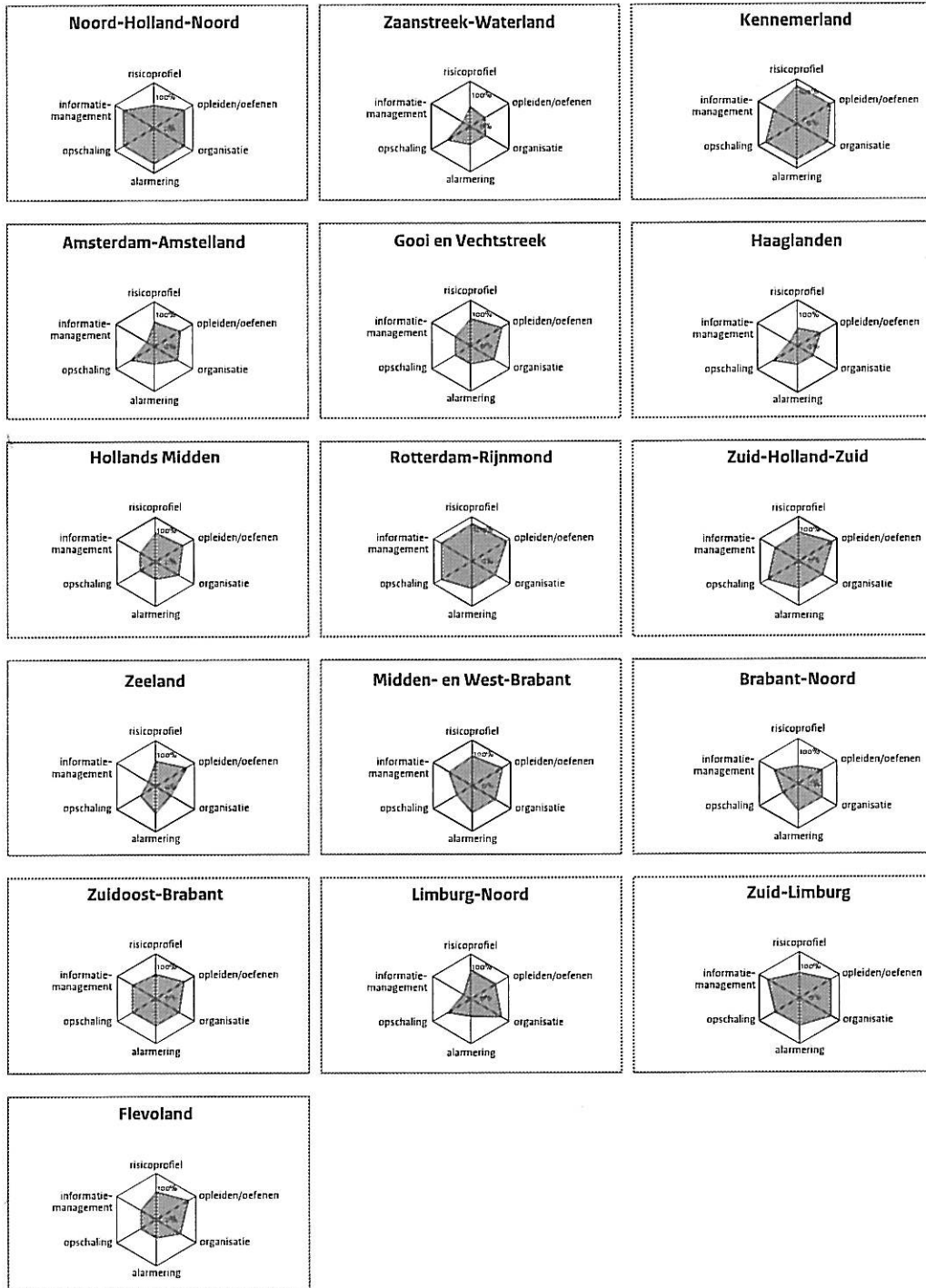
de risico's constant veranderen. De regio's zullen zich steeds moeten afvragen wat er nodig is om de rampenbestrijding op orde te houden en zij zullen tijdig moeten inspelen op veranderingen. De aandacht kan niet verslappen want wanneer zich een grootschalig incident of ramp voordoet, is een goed functionerende rampenbestrijdingsorganisatie, letterlijk, van levensbelang.

Overzicht regiodiagrammen

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



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





Inspectie Openbare Orde en Veiligheid
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Onderzoek Rampenbestrijding op Orde eind 2009

De veiligheidsregio's
afzonderlijk bekeken



