

Algemene Doorlichting Rampenbestrijding

DE STAND VAN ZAKEN 2003-2007



Inspectie
OPENBARE ORDE
EN VEILIGHEID

Algemene Doorlichting Rampenbestrijding

DE STAND VAN ZAKEN 2003-2007

Inspectie Openbare Orde en Veiligheid

Den Haag

december 2007

INSPECTIE OPENBARE ORDE EN VEILIGHEID

Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (Inspectie OOV)

Bezoekadres: Juliana van Stolberglaan 148, 2595 CL Den Haag

Postadres: Postbus 20011, 2500 EA Den Haag

Telefoon: (070) 426 61 62

Telefax: (070) 426 69 90

Website: www.ioov.nl

COLOFON

Uitgave: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Inspectie Openbare Orde en Veiligheid

Lay out: Grafisch Buro van Erkelens

Fotografie cover: P.J. Hofman, Fons Sluiter fotografie

Drukwerk: drukkerij Hega, Den Haag

ISBN 978-90-5414-139-6

december 2007

Inhoudsopgave

INLEIDING	5
1 TERUGBLIK	7
2 STAND VAN ZAKEN	9
2.1 De kwaliteit van de voorbereiding op de rampenbestrijding in de regio's	9
2.1.1 De inventarisatie van de hoofdstructuur: bevindingen uit ADR Deel 1	9
2.1.2 Werking van de kritische processen: bevindingen uit ADR Deel 2	12
2.2 De kwaliteit van de voorbereiding op de rampenbestrijding in de gemeenten: bevindingen uit ADR Deel 2 en ADR Deel 3	13
2.3 De ADR: het overzicht per regio	13
3 BESCHOUWING	15
BIJLAGE	
I Afkortingen	17
II Het overzicht per regio: het rADaR-diagram	18
III De indicatoren	21
IV De rADaR-diagrammen	22

Onze missie

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.

Inleiding



De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (Inspectie OOV) houdt onder meer toezicht op de organisaties die verantwoordelijk zijn voor de (voorbereiding op de) rampenbestrijding en crisisbeheersing. Sinds 2003 voert zij dit toezicht systematisch en gestandaardiseerd uit door middel van een instrument: de Algemene Doorlichting Rampenbestrijding (ADR).

Met dit instrument toetst de Inspectie OOV in welke mate in veiligheidsregio's voorwaarden zijn geschapen om mogelijke rampen of grootschalige incidenten te kunnen bestrijden. De ADR is toegespitst op het achterhalen van de operationele prestaties van de voorbereiding.

Omdat het toezicht op de (voorbereiding van de) rampenbestrijding een continu proces is, is er nimmer een finaal overzicht te geven. Daarom geeft de Inspectie OOV aan de regiobesturen, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Tweede Kamer periodiek een overzicht van de stand van zaken van de voorbereiding op de rampenbestrijding.

Met de rapportage 'Algemene Doorlichting Rampenbestrijding De Stand van Zaken 2003 – 2005' heeft de Inspectie OOV voor de eerste maal een dergelijk overzicht opgesteld. Voor u ligt het tweede overzicht, dat de periode 2003 tot en met 2007 beslaat. De stand van zaken zoals deze hier wordt beschreven is een weergave van de huidige door de Inspectie OOV geverifieerde situatie. Dit is gebaseerd op gegevens uit de ADR-rapportages en uit door regio's afgeronde verbeterplannen. De regio's zijn zelf verantwoordelijk voor het aanleveren van de informatie die de basis vormt voor deze rapportages en verbeterplannen. Wanneer dit niet adequaat gebeurt, kan dit tot gevolg hebben dat het actuele en het voor dit overzicht geschetste beeld niet langer geheel overeenkomen.

In deze Stand van Zaken wordt niet de stand van zaken per regio gerapporteerd, maar worden de resultaten op een geaggregeerd niveau weergegeven. Wel wordt per regio door middel van een diagram een regionaal beeld geschetst. Deze diagrammen vindt u terug in bijlage IV.

In de te volgen rapportages over (de voorbereiding op) de rampenbestrijding en crisisbeheersing zal aandacht zijn voor nog meer aspecten van de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Dit onder andere omdat de Wet veiligheidsregio's en de daaronder hangende AMvB met kwaliteitseisen, waaronder eisen die gesteld worden aan samenwerking met andere regio's, dan naar verwachting in werking zijn getreden.

DE ALGEMENE DOORLICHTING RAMPENBESTRIJDING

De ADR bestaat uit drie delen, die in elke regio in Nederland worden uitgevoerd. ADR Deel 1 betreft een inventarisatie van de operationele hoofdstructuur van de rampenbestrijding. Deze inventarisatie richt zich op de vraag of de drie kritische processen 'informatievoorziening', 'opschaling' en 'leiding en coördinatie' voldoende zijn voorbereid.

Indien de voorbereiding van deze kritische processen als voldoende wordt beoordeeld (wanneer de te verwachten operationele effecten van de voorbereiding voldoende groot zijn), kan worden overgegaan naar ADR Deel 2: de simulatie. De simulatie is een realistische praktijktest van dezelfde kritische processen. Hierbij ligt de nadruk niet op de *voorbereiding* van de rampenbestrijding, zoals bij ADR Deel 1, maar op de *daadwerkelijke werking* ervan. Overigens wordt ook de werking van drie gemeentelijke processen getoetst: 'opvang en verzorging', 'CRIB' en 'voorlichting'.

In ADR Deel 3 toetst de Inspectie OOV de kwaliteit van de gemeentelijke voorbereiding van de rampenbestrijding aan de hand van dezelfde drie gemeentelijke processen. Dit derde deel van de ADR volgt niet chronologisch op ADR Deel 2, maar is ondergebracht in een apart traject dat parallel aan de overige delen kan verlopen.

Deze Stand van Zaken is grotendeels gebaseerd op de bevindingen uit ADR Deel 1. Dit heeft te maken met de gefaseerde opzet van de ADR: het aantal regio's waarin met ADR Deel 1 is gestart is aanzienlijk groter dan het aantal regio's dat ADR Deel 2 en ADR Deel 3 heeft doorlopen.

Terugblik



1

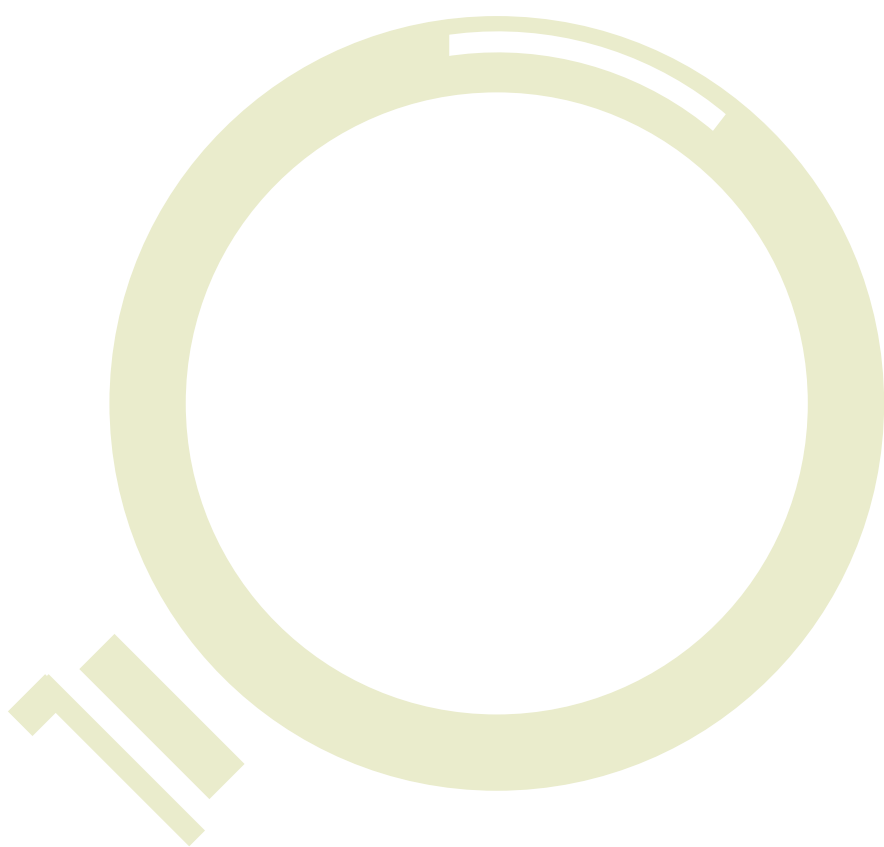
De Inspectie OOV heeft met de rapportage 'Algemene Doorlichting Rampenbestrijding De Stand van Zaken 2003 – 2005' in 2006 een eerste maal een overzicht van de stand van zaken van de voorbereiding op de rampenbestrijding uitgebracht. Deze rapportage behandelde de negen regio's die in desbetreffende periode waren doorgelicht. Aan de hand van de bevindingen van de complete ADR in de eerste twee pilotregio's en de bevindingen uit de rapportages ADR Deel 1 die in de overige zeven regio's waren afgerond, is een beeld geschetst van positieve punten, knelpunten en het verbeterpotentieel in de veiligheidsregio's voor wat betreft de kritische processen.

De rapportage toonde aan dat de ADR effect sorteert. De regio's worden daadwerkelijk gestimuleerd om aanbevolen verbeteringen door te voeren. Tegelijkertijd werd echter geconstateerd dat concrete resultaten bij het implementeren van verbeteringen op de werkvloer soms moeizaam worden bereikt. Ook werden de door de Inspectie OOV met de regio afgesproken termijnen vaak niet gehaald.

De Inspectie OOV constateerde dat op diverse terreinen een positieve trend was ingezet. Er werd een positieve ontwikkeling in de praktijk van de voorbereiding op de rampenbestrijding geconstateerd. Ook was er sprake van een positieve ontwikkeling in de doorlichtingresultaten en in de door de regio's gepresenteerde verbeterplannen. De verschillen tussen regio's in werkwijzen en in het niveau of de kwaliteit van de voorbereiding op de rampenbestrijding lieten zien dat rampenbestrijdingsorganisaties nog wel 'op zichzelf' waren, maar hierin leek langzaam verandering te komen. Ten slotte viel op dat rampenbestrijdingsorganisaties van louter intern gerichte organisaties naar ook extern georiënteerde, omgevingsbewuste organisaties veranderden.

De Inspectie OOV constateerde in de rapportage ook een aantal knelpunten. Er waren te weinig initiatieven genomen om de te grote belasting van meldkamerfunctionarissen bij een grootschalig incident te voorkomen. Ook ontbrak het nog aan 'multidisciplinair denken', terwijl multidisciplinair handelen niet zozeer een multidisciplinair kader op papier vereist, maar een multidisciplinair kader 'tussen de oren'. Dit, zo meende de Inspectie OOV, vroeg om een cultuuromslag.

In de rapportage die nu voor u ligt is bekeken of de ontwikkelingen, zoals die hierboven beschreven staan, zich hebben doorgezet en of de knelpunten zijn aangepakt. Belangrijk hierbij is dat de rapportage over de periode 2003 – 2005 door het aantal doorgelichte regio's niet zozeer het landelijke beeld kon schetsen, maar dat het hier een indicatie voor vormde.



Stand van zaken

2

Mede naar aanleiding van de vorige voortgangsrapportage is een versnelling in de ADR aangebracht. De Inspectie OOV is hierdoor inmiddels in 21² regio's gestart met de ADR. Twee regio's hebben, zoals eerder vermeld, als pilotregio de drie delen, die toen nog geïntegreerd werden uitgevoerd, in zijn geheel doorlopen. Zes regio's hebben de simulatie van ADR Deel 2 ondergaan. De Inspectie OOV is in drie regio's gestart met ADR Deel 3.

Voor deze Stand van Zaken zijn de resultaten van de verschillende delen ADR naast elkaar gelegd, alsmede de afgeronde verbetertrajecten die de regio's hebben doorlopen. In het overzicht wordt een onderscheid gemaakt tussen de regio's en de gemeenten.

2.1 DE KWALITEIT VAN DE VOORBEREIDING OP DE RAMPENBESTRIJDING IN DE REGIO'S

2.1.1 DE INVENTARISATIE VAN DE HOOFDSTRUCTUUR: BEVINDINGEN UIT ADR DEEL 1

De Inspectie OOV benoemt in ADR Deel 1 (en ADR Deel 2) de drie kritische processen 'informatiemanagement', 'opschaling' en 'leiding en coördinatie'. De kritische processen zijn voor de toetsbaarheid uitgewerkt in een set van indicatoren, aan de hand waarvan de Inspectie OOV haar bevindingen schetst. Bij de indicatoren kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het multidisciplinaire gebruik van GRIP en een afdoende minimum bezetting van de meldkamer. De indicatoren zijn in het grootste deel van de regio's onderwerp van toetsing geweest. Door voortschrijdend inzicht en daarmee samenhangende aanpassingen van het instrument gaat dit voor een klein aantal regio's niet geheel op. Deze regio's zullen daarom binnenkort alsnog op deze punten worden doorgelicht.

De indicatoren, die in bijlage III nader zijn uitgeschreven, maken meetbaar in welke mate een regio voldoet aan een onderling samenhangende set van randvoorwaarden. Deze set van randvoorwaarden dient naar de mening van de Inspectie OOV aanwezig te zijn, wil de rampbestrijdingsorganisatie in een regio goed *kunnen* functioneren. De randvoorwaarden hebben betrekking op de aanwezigheid van zowel mensen als middelen als procedures. De basisvereisten crisismanagement zoals die zeer waarschijnlijk zullen worden opgenomen in de Kwaliteits-AMvB bij de Wet veiligheidsregio's sluiten op deze indicatoren aan.

2 In drie regio's moet nog worden gestart met de ADR, één regio bevindt zich nog in de fase voor en wederhoor. Hiervan zijn daardoor nog geen gegevens gevalideerd. De regio Kennemerland volgt in verband met het project Territoriale Congruentie een apart traject en is niet doorgelicht in de ADR. Wel is hierover in juli een voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer verzonden (Kamerstukken II, 2006-2007, 29 517, nr. 26). Binnenkort volgt een voortgangsrapportage over de periode tot november dit jaar.

Op een geaggregeerd niveau bieden de indicatoren de mogelijkheid om een uitspraak te doen over de kwaliteit van de voorbereiding op de rampenbestrijding in Nederland. Dit landelijke beeld wordt hieronder beschreven op basis van de bevindingen uit twintig regio's.

Landelijk valt op dat nog geen van de regio's voldoet aan alle gestelde randvoorwaarden zoals opgenomen in de indicatoren. De mate waarin de regio's aan de voorwaarden voldoen verschilt. Er zijn er die aan de bovenkant zitten en er zijn uitschieters naar beneden. Opvallend is dat kenmerken van regio's zoals omvang, mate van verstedelijking en ligging niet bepalend lijken te zijn voor de mate waarin een regio voldoet aan de voorwaarden. De Inspectie OOV meent dat het hierbij veeleer gaat om de 'sense of urgency' die door de regio ervaren wordt.

Daarnaast is het opvallend dat de regio's, die in ADR Deel 1 door een groot aantal regio's vooraf gegaan zijn, niet aan een groter aantal indicatoren voldoen dan regio's die vroeg aan bod zijn gekomen. Hoewel regio's zich bewust zijn van hun tekortkomingen en streven naar verbetering, lijken zij nog onvoldoende van elkaar te leren. Dit uit zich in een gebrek aan uniformiteit in kwaliteit en in oplossingsrichtingen. Deze conclusie laat zien dat de positieve ontwikkeling in de doorlichtingresultaten, zoals deze in de voortgangsrapportage over 2003 – 2005 geschetst is, zich niet heeft doorgezet in het verwachte tempo. Het wiel wordt nog regelmatig opnieuw uitgevonden.

Als nader wordt ingegaan op de drie kritische processen, waarbij er extra aandacht is voor de meldkamer die de Inspectie OOV als de startmotor van de rampenbestrijding beschouwt, blijkt dat de meeste regio's nog in onvoldoende mate invulling hebben gegeven aan de randvoorwaarden. Er is veel ruimte voor verbetering. Dit blijkt ook uit de, in sommige gevallen langdurige, verbetertrajecten die in een groot aantal regio's lopen.

INFORMATIEMANAGEMENT

Voor het kritisch proces 'informatiemanagement' zijn vier indicatoren³ benoemd. Twee van de twintig regio's hebben deze allen geïmplementeerd. Een indicator die op grote schaal niet is ingevuld, betreft de 24-uurs aanwezigheid van een multidisciplinair coördinator op de meldkamer. Ook beschikt de helft van de regio's niet over een multidisciplinair coördinatiepunt (een ruimte waarin een incident gescheiden van het reguliere werk kan worden afgehandeld).

3 Te weten: het gebruik van GMS, de 24-uur aanwezigheid van een multidisciplinair coördinator, de aanwezigheid van een multidisciplinair coördinatiepunt op de meldkamer en de informatierol van de meldkamer voor wat betreft de veiligheid van de hulpverleners.

OPSCHALING

Het proces 'opschaling' is aan de hand van negen indicatoren⁴ bekeken. De regio's voldoen hier in wisselende mate aan. Er is wel een opvallende overeenkomst: geen van de regio's is nog in staat zelfstandig de eigen rampenbestrijdingsorganisatie gegarandeerd en bedrijfszeker in te vullen. Dit wordt met name veroorzaakt door een tekort aan functionarissen die door middel van een hard piket een opkomstverplichting hebben en daardoor een bezetting van de sleutelfuncties garanderen. Wanneer er wel sprake is van gepiketteerde functionarissen, komt het voor dat er geen opkomsttijd of -verplichting is vastgesteld. Weinig regio's beschikken daarnaast over vastgestelde afspraken met andere regio's om wel te kunnen voorzien in voldoende functionarissen.

Een andere constatering betreft het multidisciplinaire denken. Elke regio heeft (zij het in vele verschillende vormen) bestuurlijk een GRIP-regeling vastgesteld. De Inspectie OOV constateert dat deze in onvoldoende mate overeenkomen met het referentiekader GRIP. Een jaar nadat de minister expliciet aandacht heeft gevraagd voor de invoering daarvan, is het referentiekader nog niet volledig geïmplementeerd⁵. Ook blijkt dat de multidisciplinaire benadering nog niet overal tussen de oren zit. Deze conclusie wordt gestaafd door een tweetal constateringen. Ten eerste zijn in slechts één regio de opkomsttijden van de staven (CoPI, ROT, GBT en RBT) en die van de functionarissen die deze staven moeten vullen multidisciplinair op elkaar afgestemd. Ook blijkt het niet overal gebruikelijk om, wanneer één van de andere operationele diensten dit voorstelt, mee op te schalen naar een hoger GRIP-niveau.

LEIDING EN COÖRDINATIE

Het proces 'leiding en coördinatie' wordt in ADR Deel 1 beperkt getoetst. Het is bij uitstek een proces dat getoetst kan worden in zijn werking, en dus in ADR Deel 2. Toch zijn er twee toetspunten benoemd: de functie van coördinerend burgemeester dan wel bestuurder dient benoemd te zijn, en de staven CoPI, ROT, GBT en RBT dienen ingevuld te worden volgens het referentiekader GRIP (geldend voor regio's die getoetst zijn in 2006 en later) en eenduidig beschreven te zijn (geldend voor alle regio's).

De meeste regio's hebben de functie coördinerend burgemeester dan wel bestuurder ingevuld. In drie regio's is dit niet het geval. In een meerderheid van de regio's zijn de staven CoPI, ROT, GBT en RBT niet volledig ingevuld volgens het referentiekader GRIP. Het niet aanstellen van alle hierin beschreven sleutelfunctionarissen heeft als risico dat de rampenbestrijdingsorganisatie minder goed zal functioneren. Daarnaast leidt veelvuldig afwijken van dit referentiekader in het geval van interregionaal optreden tot afstemmingsproblemen. Overigens wijken niet alleen de beschrijvingen van de staven tussen de regio's af, dit doet zich ook binnen regio's voor.

4 Te weten: voldoende functionarissen om te kunnen voorzien in sleutelfuncties, het gebruik van voorbereide en geautomatiseerde alarmering, afgestemde opkomsttijden, afdoende minimum-bezetting meldkamers, bestuurlijk vastgestelde GRIP-regeling, multidisciplinair gebruik GRIP, voorbereide meldkamerbijstand, de mogelijkheid tot het scheiden van aanname en uitgifte en bestuurlijke mandatering groot opschalen.

5 Referentiekader GRIP, circulaire van de minister van BZK van 11 september 2006.

DE ROL VAN DE MELDKAMER

De Inspectie OOV beschouwt de meldkamer als de startmotor van de rampenbestrijding. Dit is duidelijk aangetoond door onder andere het onderzoek naar de rampen in Enschede en Volendam. De resultaten uit ADR Deel 1 laten zien dat er zich op de meldkamers een combinatie van tekortkomingen voordoet. Dit heeft tot gevolg dat de Inspectie OOV het waarschijnlijk acht dat er nog steeds meldkamers zullen zijn, die niet in staat zijn om in de aanvangsfase van een ramp of groot incident, waarin sprake is van een sterke toename van het aantal meldingen en alarmeringen, de taken uit te kunnen blijven voeren. Hierdoor kunnen zij hun rol als startmotor niet naar behoren invullen.

De Inspectie OOV besteedt in haar beoordeling van de door de regio's ingezette verbetertrajecten extra aandacht aan deze tekortkomingen. Zij hebben betrekking op de bezetting van de meldkamer en de wijze waarop de werkzaamheden (gerelateerd aan de drie kritische processen) zijn ingericht. De minimumbezetting van de meldkamer is naar de mening van de Inspectie OOV in de helft van de regio's onvoldoende. Daarnaast is een beperkt aantal regio's in staat om in een opschalingsituatie aanname en uitgifte te scheiden. Ook maakt een meerderheid van de regio's onvoldoende gebruik van meldkamerbijstand door andere regio's. Ten slotte is bij tien van de twintig onderzochte meldkamers geen sprake van een voorbereide en geautomatiseerde alarmering.

2.1.2 WERKING VAN DE KRITISCHE PROCESSEN: BEVINDINGEN UIT ADR DEEL 2

Inmiddels is in zes regio's de simulatie die onderdeel uitmaakt van ADR Deel 2 uitgevoerd. Deze regio's hebben dit deel van de doorlichting met enthousiasme ondergaan en toonden hierbij een duidelijke wil om te verbeteren. Ook kan geconstateerd worden dat er een verbetering plaatsvindt in de uitwisseling tussen de verschillende regio's van ervaringen en 'good practices'.

De resultaten van ADR Deel 2 in de drie regio's waarvan de gegevens gevalideerd zijn (Twente, Groningen en Fryslân), laten zien dat in deze regio's de werking van de drie kritische processen, over de gehele linie genomen, voldoende is. Er is echter nog wel de nodige ruimte voor verbetering. De werking van de kritische processen blijkt, ondanks de in ADR Deel 1 geconstateerde aanwezigheid van randvoorwaarden, niet altijd overeen te komen met het beeld dat naar aanleiding van de inventarisatie verwacht mag worden. De (operationele) implementatie van plannen en procedures behoeft, evenals het opleiden en oefenen, de continue aandacht van een regio. Wel is een zeker basisniveau zichtbaar, dat hoger is dan het niveau dat is aangetroffen bij de start van ADR Deel 1 in de betreffende regio's.

Ook hier worden de bevindingen aan de hand van de drie kritische processen uitgewerkt. In twee van de drie regio's wordt de werking van het proces 'informatiemanagement' als

onvoldoende beoordeeld. Alhoewel de structuur aanwezig en beschikbaar is, blijkt de uitvoering nog weinig effectief.

De Inspectie OOV beoordeelt in alle drie de regio's de werking van het proces 'opschaling' in het algemeen als voldoende. De regio's zijn in staat om de rampbestrijdingsorganisatie binnen de eigen normtijd op te schalen.

Het proces 'leiding en coördinatie' is in de regio's als voldoende beoordeeld. Kanttekening hierbij is dat er onderdelen binnen dit proces zijn die verdere implementatie behoeven.

Overigens zullen op korte termijn de rapportages van de overige drie regio's worden opgeleverd.

2.2 **DE KWALITEIT VAN DE VOORBEREIDING OP DE RAMPENBESTRIJDING IN DE GEMEENTEN: BEVINDINGEN UIT ADR DEEL 2 EN ADR DEEL 3**

De Inspectie OOV richt zich niet alleen op de regio's en de hulpverleningsdiensten. Er is in toenemende mate aandacht voor de rol van de gemeenten bij de rampenbestrijding en crisisbeheersing. In de ADR richt de Inspectie OOV zich op de gemeentelijke processen 'opvang en verzorging', 'CRIB' en 'voorlichting'. Deze processen worden gezien als drie van de meest cruciale processen in de gemeentelijke rampenbestrijding en crisisbeheersing.

In ADR Deel 2 is in de onderzochte drie regio's gekeken naar de werking van de drie gemeentelijke processen. Hierbij blijkt de structuur voor de gemeentelijke processen aanwezig en beschikbaar te zijn. In de implementatie van de plannen is echter nog een duidelijke verbeter slag te maken.

Inmiddels is de Inspectie OOV in drie (andere) regio's gestart met ADR Deel 3. De speerpunten hierbij zijn alarmering en de inbedding van de crisisbeheersing in de gemeentelijke organisatie. De eerste bevindingen die voortkomen uit ADR Deel 3 lijken aan te sluiten bij de bevindingen uit ADR Deel 2 over de werking van de gemeentelijke processen. Hoewel in de gemeenten de basis van zowel de inbedding als de alarmering aanwezig is, kan in de praktijk een en ander beter geborgd worden. De Inspectie OOV beoogt door aanbevelingen te formuleren over de voorbereiding hiertoe een bijdrage te leveren.

Overigens valt het op dat er regio's zijn die de gemeentelijke rampenbestrijding en crisisbeheersing meer en meer in een regionale structuur onderbrengen.

2.3 DE ADR: HET OVERZICHT PER REGIO

Aan de hand van de indicatoren kunnen de resultaten uit de ADR voor wat betreft de aanwezigheid van randvoorwaarden bij de voorbereiding op de rampenbestrijding per regio worden weergegeven. De Inspectie OOV heeft hiervoor 25 diagrammen samengesteld. Dit diagram benadrukt de samenhang tussen de indicatoren en biedt de mogelijkheid de resultaten uit de regio's in één oogopslag op een vergelijkbare wijze inzichtelijk te maken.

Wel is het zo dat het diagram een vereenvoudigde weergave van de werkelijkheid weergeeft. Zo zijn ingezette of voorgenomen ontwikkelingen, zolang zij in de periode van onderzoek niet zijn afgerond, niet opgenomen. Ook is de keuze gemaakt voor een diagram waarbij de scores dichotoom zijn: er is wel of niet aan de indicator voldaan.

Het diagram is niet gevuld voor de vier regio's waar de ADR nog niet of pas is gestart. Voor de regio Kennemerland is dit wel gebeurd. Alhoewel deze niet is meegenomen in de beschrijving van het landelijke beeld op basis van de ADR, is het wel mogelijk om aan de hand van de bevindingen uit de voortgangrapportages met betrekking tot het project Territoriale Congruentie Schiphol het diagram in te vullen.

Voor de overzichten per regio en de hierbij behorende leeswijzer wordt verwezen naar de bijlagen II t/m IV.

Beschouwing



3

DE REGIO'S

De inventarisatie die in de Algemene Doorlichting Rampenbestrijding Deel 1 plaatsvindt laat zien of in een regio een set van randvoorwaarden, noodzakelijk om de rampenbestrijdingsorganisatie in een regio goed te *kunnen* laten functioneren, aanwezig is. De regio's blijken, en dit geldt voor alle drie de kritische processen, nog in onvoldoende mate te voldoen aan **alle** gestelde randvoorwaarden.

Hierbij gaat het met name om het kunnen voorzien in de 24-uurs aanwezigheid van een multidisciplinair coördinator op de meldkamer, het beschikken over een multidisciplinair coördinatiepunt, het gegarandeerd en bedrijfszeker kunnen invullen van de rampenbestrijdingsorganisatie, het multidisciplinair gebruik van GRIP en het aanstellen van de benodigde sleutelfunctionarissen. Ter verbetering van deze situatie lopen er in veel regio's verbetertrajecten, die in sommige gevallen een lange doorlooptijd kennen.

De regio's verschillen sterk in de mate waarin ze voldoen aan de randvoorwaarden. Er zijn regio's die aan de bovenkant zitten en er zijn uitschieters naar beneden; zie daarvoor ook bijlage IV. Dit verschil blijkt niet afhankelijk te zijn van factoren als omvang, mate van verstedelijking en de ligging van een regio. De Inspectie OOV meent dat een aantal regio's nog onvoldoende de 'sense of urgency' ervaart.

De ervaringen met onder meer het project Territoriale Congruentie in de regio Kennemerland, laten zien dat met de juiste (bestuurlijke) aandacht regio's in staat zijn om in een korte tijd grote stappen voorwaarts te maken.

Als regio's na ADR Deel 1 een verbetertraject hebben afgerond (en dus doorkunnen naar ADR Deel 2), levert de simulatie in de drie afgeronde regio's over het algemeen een afdoende resultaat op. Wel is er nog de nodige ruimte voor verbetering. De werking van de kritische processen komt, ondanks de in ADR Deel 1 geconstateerde aanwezigheid van randvoorwaarden, niet altijd overeen met het beeld dat naar aanleiding van de inventarisatie verwacht mag worden. De (operationele) implementatie van plannen en procedures behoeft in dit perspectief gezien, evenals het opleiden en oefenen, de continue aandacht van een regio.

DE GEMEENTEN

Uit ADR Deel 2 komt het beeld naar voren dat in de onderzochte gemeenten de structuur voor de gemeentelijke processen aanwezig en beschikbaar zijn. Uit de werking blijkt dat in de implementatie van de plannen nog een duidelijke verbeterslag te maken is.

De eerste bevindingen die voortkomen uit ADR Deel 3 lijken aan te sluiten bij deze bevinding. Hoewel in de gemeenten de basis van zowel de inbedding als de alarmering aanwezig is, kan in de praktijk een en ander beter geborgd worden. De Inspectie OOV beoogt door aanbevelingen te formuleren over de voorbereiding hiertoe een bijdrage te leveren.

TERUGBLIK

Als de resultaten van de huidige Stand van Zaken worden afgezet tegen de resultaten uit de Stand van Zaken over de periode 2003 – 2005 valt op dat een aantal aspecten overeenkomt. De toen geconstateerde knelpunten blijken ook nu nog onderdeel uit te maken van de aangetroffen tekortkomingen in de in de periode 2005 – 2007 doorgelichte regio's. Ook de geschetste positieve ontwikkelingen worden herkend. Deze ontwikkelingen hebben zich echter nog niet exponentieel voortgezet.

SLOTCONCLUSIE

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

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

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

Bijlage: Afkortingen



ADR	Algemene Doorlichting Rampenbestrijding
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
CoPI	Commando Plaats Incident
CRIB	Centraal Registratie en Inlichtingen Bureau
GBT	Gemeentelijk Beleids Team
GMS	Geïntegreerd Meldkamer Systeem
GRIP	Gecoördineerde Regionale Incidentenbestrijding Procedure
Inspectie OOV	Inspectie Openbare Orde en Veiligheid
RBT	Regionaal Beleids Team
ROT	Regionaal Operationeel Team

Bijlage: Het overzicht per regio: het rADaR-diagram

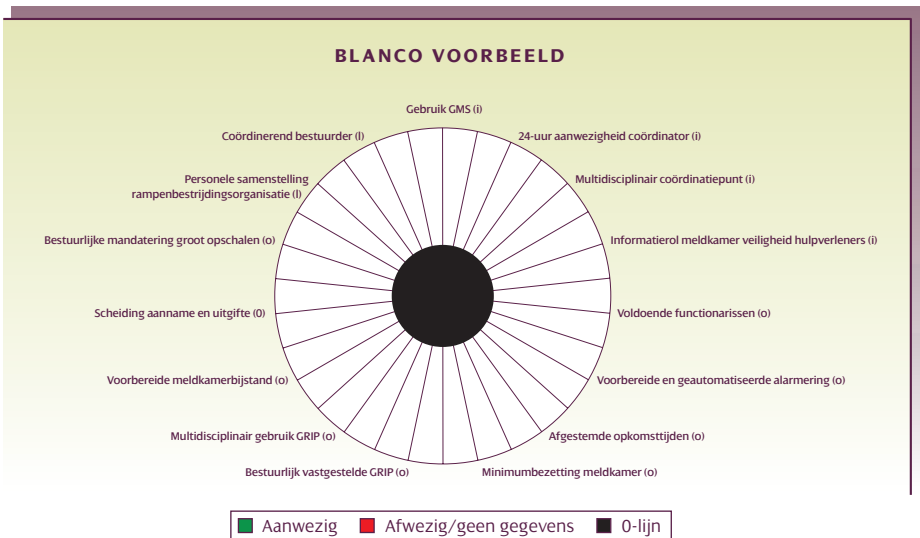


Het rADaR-diagram is een weergave van de gegevens die de Inspectie OOV heeft gegenereerd aan de hand van de verschillende rapportages naar aanleiding van ADR Deel 1 en de afgeronde verbeterplannen (een afgerond verbeterplan is noodzakelijk voor een doorgang naar ADR Deel 2). Waar mogelijk is ook geput uit de afgeronde rapportages ADR Deel 2. Uit deze rapportages is een aantal indicatoren gedestilleerd. De indicatoren, die aan het einde van deze leeswijzer nader worden toegelicht, zijn te verdelen over de kritische processen ‘informatiemanagement’, ‘opschaling’ en ‘leiding en coördinatie’. De indicatoren worden in bijlage III nader uitgeschreven.

De indicatoren maken meetbaar in welke mate een regio voldoet aan een onderling samenhangende set van randvoorwaarden. Deze set van randvoorwaarden dient naar de mening van de Inspectie OOV tenminste aanwezig te zijn, wil de rampbestrijdingsorganisatie in een regio goed *kunnen* functioneren. De randvoorwaarden hebben betrekking op de aanwezigheid van zowel mensen als middelen als procedures. De basisvereisten crisismanagement, zoals die zeer waarschijnlijk zullen worden opgenomen in de Kwaliteits-AMvB bij de Wet veiligheidsregio's, sluiten op deze indicatoren aan.

HET DIAGRAM

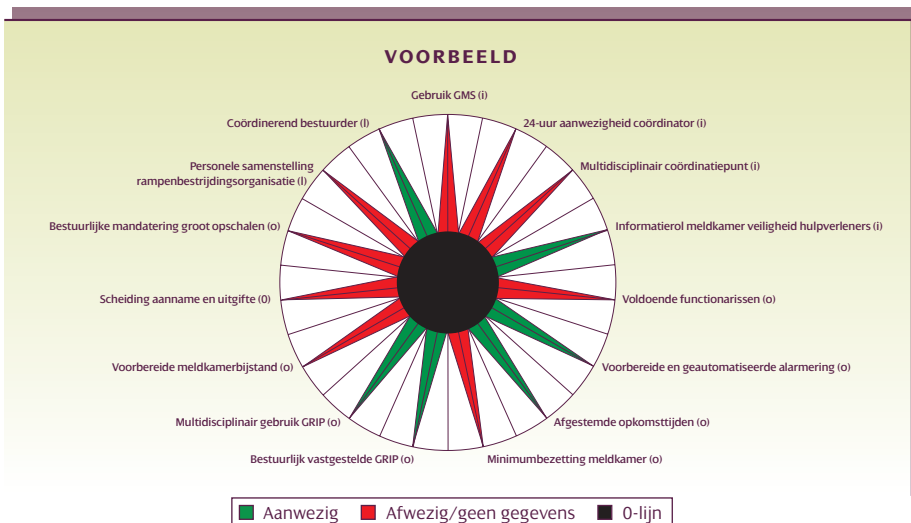
Een leeg diagram ziet er als volgt uit:



De score van de regio wordt geprojecteerd op deze lege cirkel. Zo wordt op een integrale wijze inzichtelijk gemaakt hoe een regio er qua randvoorwaarden voorstaat. Uitgangspunt is dat de assen ‘groen’ worden ingekapseld.

DE SCORE VAN EEN REGIO

Voorbeeld van een score:



De verschillende beschreven assen in het diagram staan voor het aantal indicatoren. Als aan een indicator is voldaan, resulteert dit in een groene ‘inkapseling’ van de as. Als niet is voldaan aan de indicator, of als er bij de Inspectie OOV geen gevalideerde gegevens bekend zijn, is de as rood ‘ingekapseld’.

Op zes indicatoren scoort de regio een 1 (‘aanwezig’ en dus groen): informatierol meldkamer veiligheid hulpverleners, voorbereide en geautomatiseerde alarmering, afgestemde opkomsttijden, bestuurlijk vastgestelde GRIP, multidisciplinair gebruik GRIP en coördinerend bestuurder.

Op negen indicatoren scoort de regio een 0 (‘afwezig/geen gegevens’ en dus rood): gebruik GMS, 24-uur aanwezigheid coördinator, multidisciplinair coördinatiepunt, voldoende functionarissen, minimumbezetting meldkamers, voorbereide meldkamerbijstand, scheiding aanname en uitgifte, bestuurlijke mandatering groot opschalen en personele samenstelling rampenbestrijdingsorganisatie.

Van de vier indicatoren die gaan over ‘informatiemanagement’, is in deze regio aan slechts één voldaan. Het kritisch proces ‘opschaling’ is opgedeeld in negen indicatoren: aan vier randvoorwaarden is bij de Inspectie OOV bekend dat hieraan is voldaan. Eén van de twee indicatoren die iets zeggen over ‘leiding en coördinatie’ is ingevuld.

De diagrammen schetsen het beeld van de bij de Inspectie OOV bekende, geverifieerde, situatie. Dit is gebaseerd op gegevens uit de rapportages en uit door regio's afgeronde verbeterplannen. De regio's zijn zelf verantwoordelijk voor het aanleveren van de informatie die de basis vormen voor deze rapportages en verbeterplannen. Wanneer dit niet adequaat gebeurt, kan dit tot gevolg hebben dat het actuele en het voor dit overzicht geschetste beeld niet langer geheel overeenkomen.

Bijlage: De indicatoren



INFORMATIEMANAGEMENT (I):

- Maken de verschillende disciplines gebruik van GMS of een vergelijkbaar systeem (of vergelijkbare applicatie) waarin zij informatie kunnen delen?
- Is er op de meldkamer (de mogelijkheid dat er) 24 uur per dag, zeven dagen per week een multidisciplinair coördinator aanwezig (is)?
- Beschikt de regio over een multidisciplinair coördinatiepunt? Het gaat hierbij om een fysieke plek waar de drie disciplines in één ruimte het incident, gescheiden van het reguliere werkproces, kunnen afhandelen.
- Oefenen de meldkamers een informatierol in de rampenbestrijdingsorganisatie uit voor wat betreft de veiligheid van hulpverleners?

OPSCHALING (O):

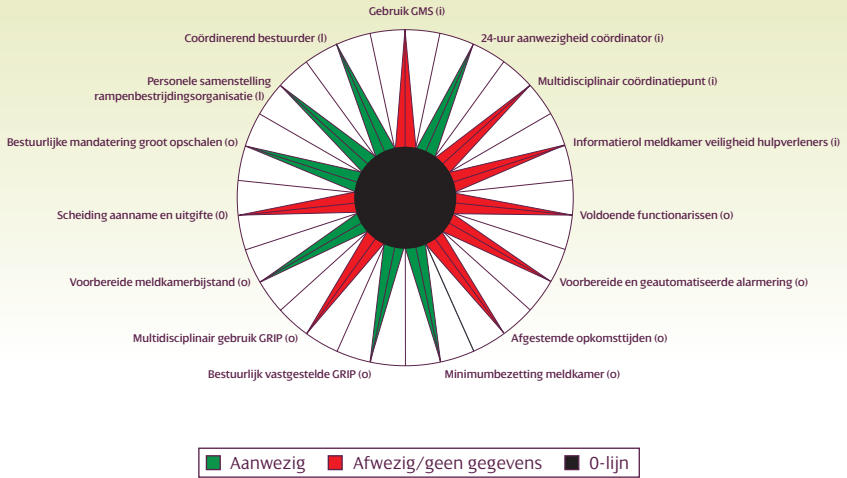
- Beschikt de regio over voldoende (gegarandeerde) functionarissen om te voorzien in de benoemde sleutelfuncties?
- Wordt er op de meldkamer(s) gebruik gemaakt van een voorbereide en geautomatiseerde alarmering?
- Zijn de opkomsttijden van de staven en functionarissen die deel uitmaken van deze staven afgestemd?
- Is de minimumbezetting (minimaal twee centralisten per discipline) van de meldkamer afdoende?
- Is er een bestuurlijk vastgestelde GRIP-regeling?
- Wordt er door de hulpverleningsdiensten multidisciplinair gebruik gemaakt van GRIP?
- Zijn er vastgestelde bepalingen ten aanzien van de meldkamerbijstand en steunverlening?
- Is de regio in staat om in een opschalings situatie aanname en uitgifte te scheiden?
- Is er bestuurlijke mandatering voor alle meldkamers om direct op te schalen tot en met GRIP3?

LEIDING EN COÖRDINATIE (L):

- Opgesplitst in de situatie voor en na 2006: Voor 2006: is de personele invulling van het CoPI, ROT, GBT en RBT eenduidig beschreven? Na 2006: is de personele invulling van het CoPI, ROT, GBT en RBT conform het GRIP-referentiekader en is het eenduidig beschreven?
- Is er een bestuurlijk vastgestelde regeling voor het coördinerend burgemeesterschap?

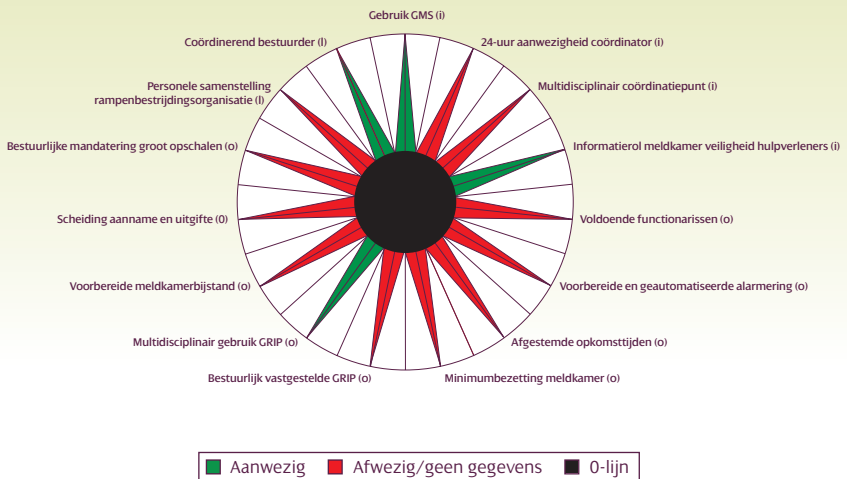
BRABANT ZUID-OOST

Gebaseerd op gegevens uit ADR Deel 1 (uitgevoerd 2004 - 2005) en het afgeronde verbetertraject.



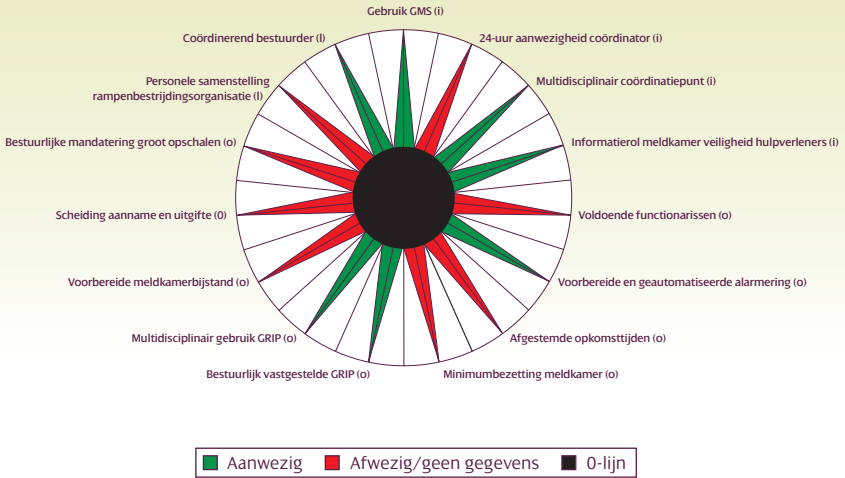
DRENTHE

Gebaseerd op gegevens uit ADR Deel 1 (uitgevoerd 2007).



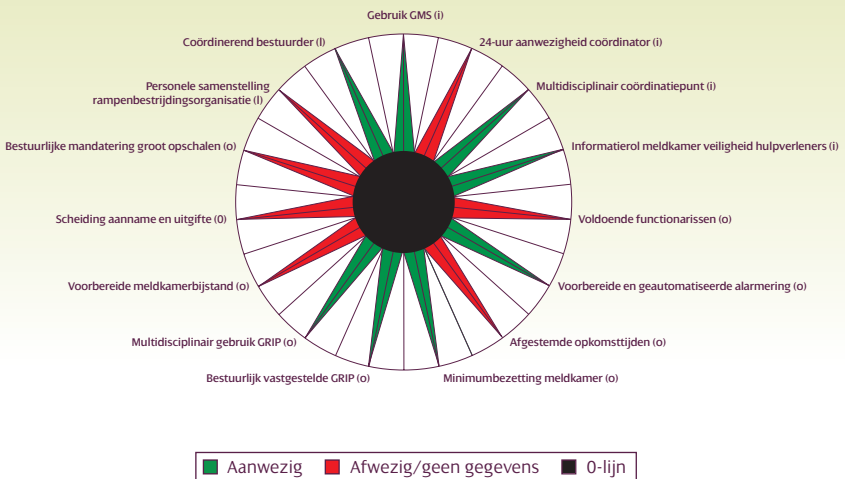
GELDERLAND-MIDDEN

Gebaseerd op gegevens uit ADR Deel 1 (uitgevoerd 2005) en het afgeronde verbetertraject.



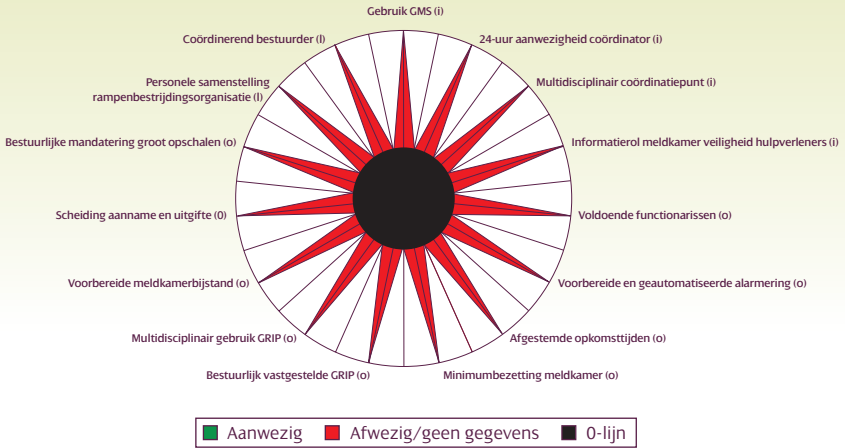
GELDERLAND-ZUID

Gebaseerd op gegevens uit ADR Deel 1 (uitgevoerd 2007).



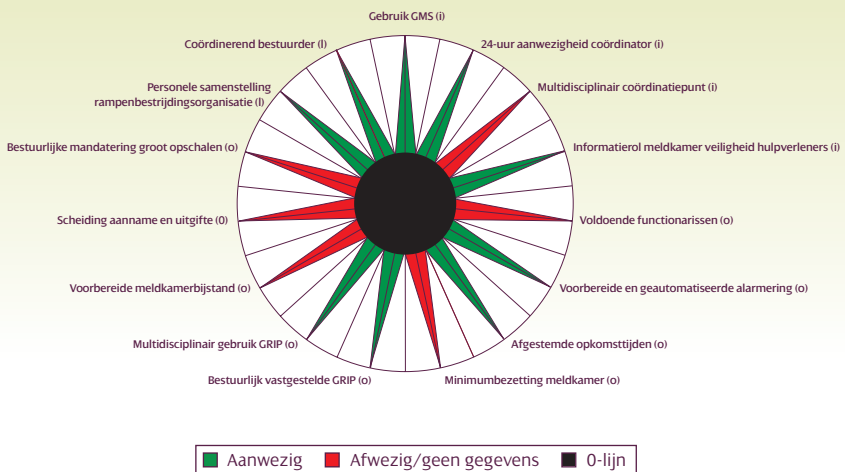
GOOI EN VECHTSTREEK (PILOT)

Gebaseerd op gegevens uit de pilot-ADR (uitgevoerd 2003). Deze regio zal binnenkort op bepaalde punten opnieuw worden doorgelicht, omdat het instrument sinds 2003 is aangepast. De Inspectie OOV beschikt hierdoor over onvoldoende gegevens.



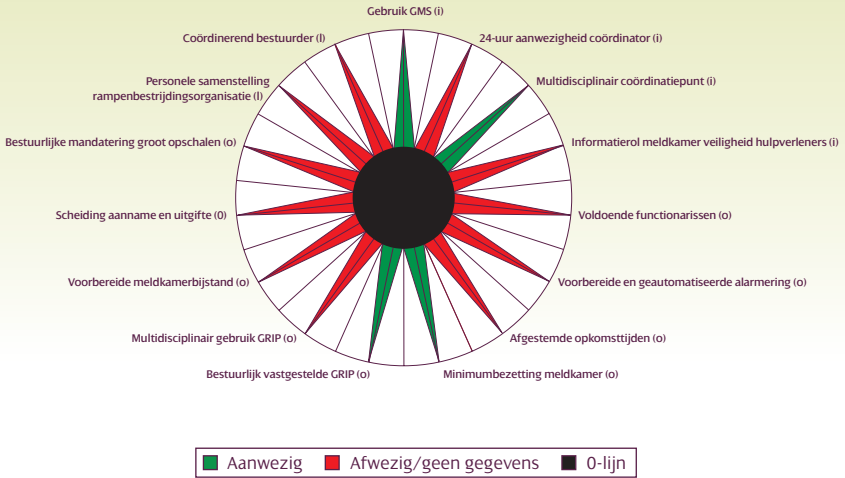
GRONINGEN

Gebaseerd op gegevens uit ADR Deel 1 (uitgevoerd 2004), het afgeronde verbetertraject en ADR Deel 2 (uitgevoerd 2006).



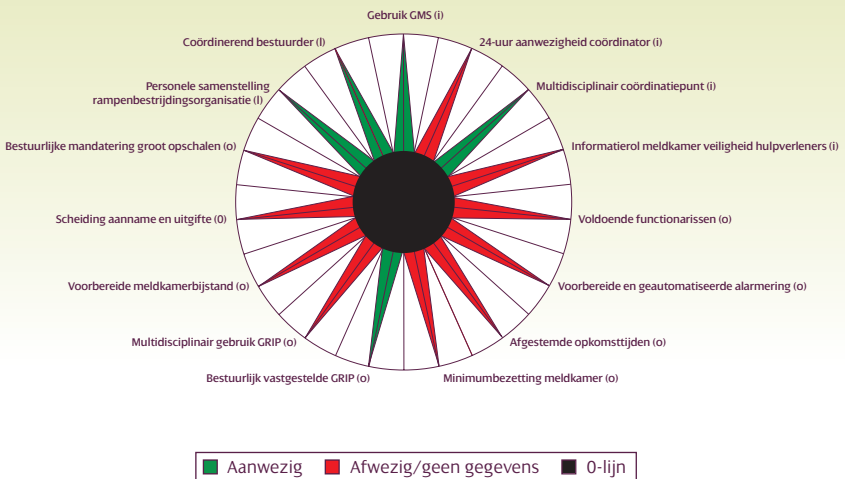
HAAGLANDEN

Gebaseerd op gegevens uit ADR Deel 1 (uitgevoerd 2006).



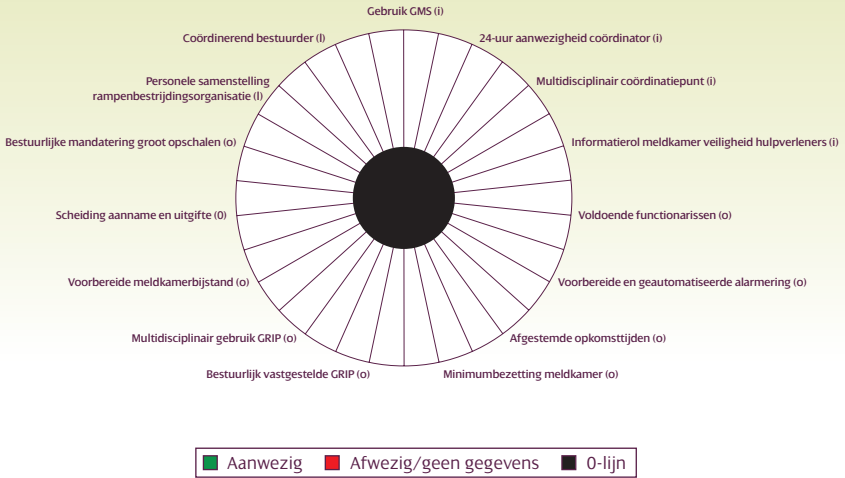
HOLLANDS-MIDDEN

Gebaseerd op gegevens uit ADR Deel 1 (uitgevoerd 2005 - 2006).



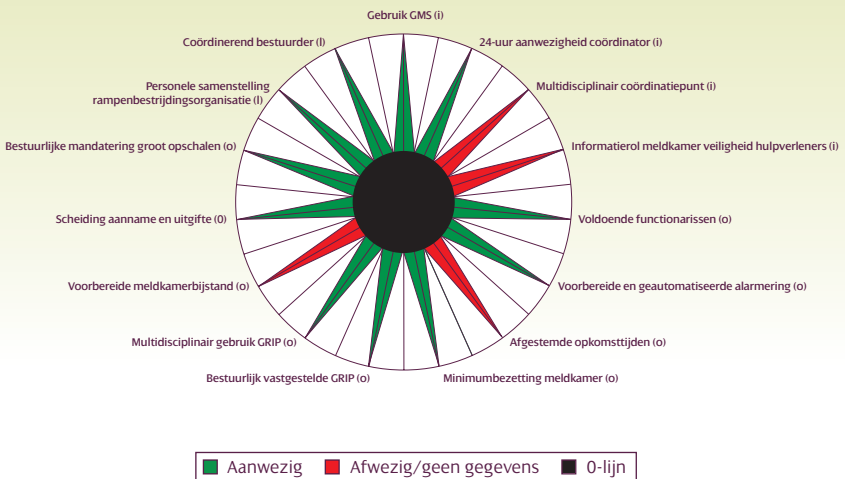
IJSSEL-VECHT

Nog geen ADR gestart.



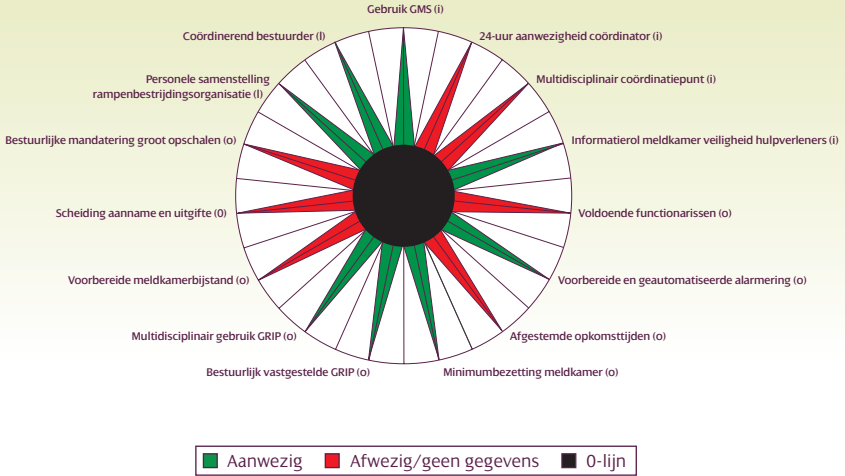
KENNERLAND

Gebaseerd op de voortgangsrapportages juli 2007 en november 2007.



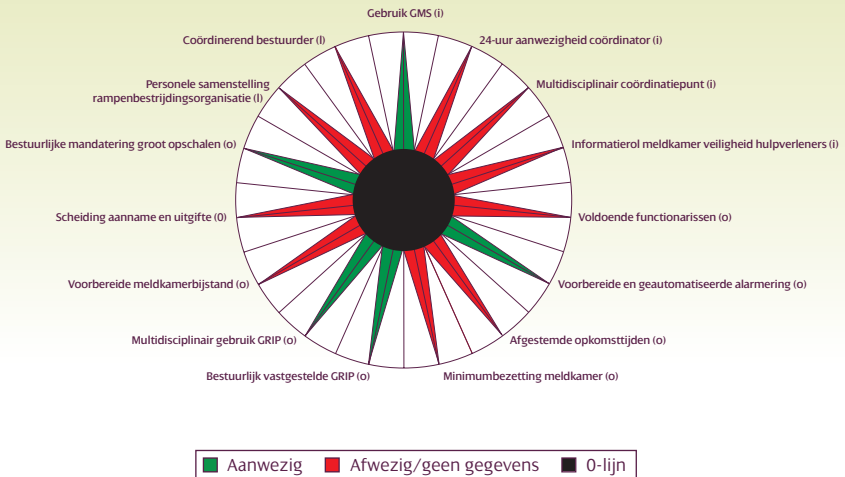
NOORD- EN MIDDEN-LIMBURG

Gebaseerd op gegevens uit ADR Deel 1 (uitgevoerd 2006).



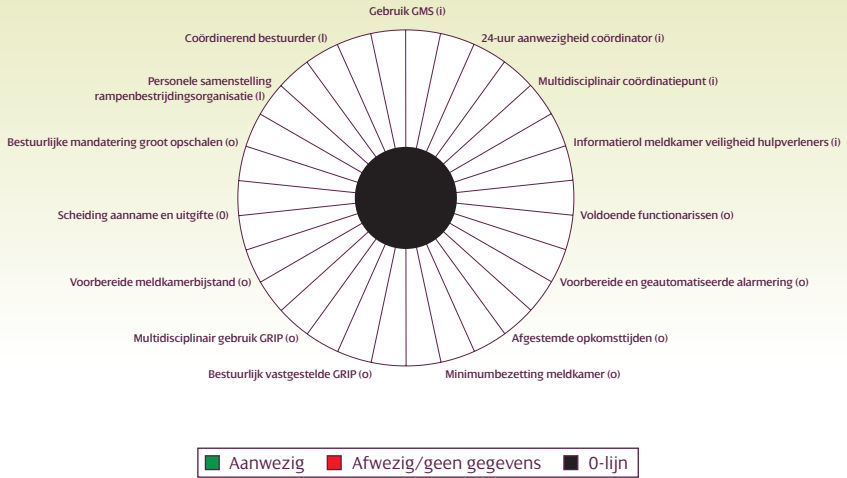
NOORD-HOLLAND NOORD

Gebaseerd op gegevens uit ADR Deel 1 (uitgevoerd 2006).



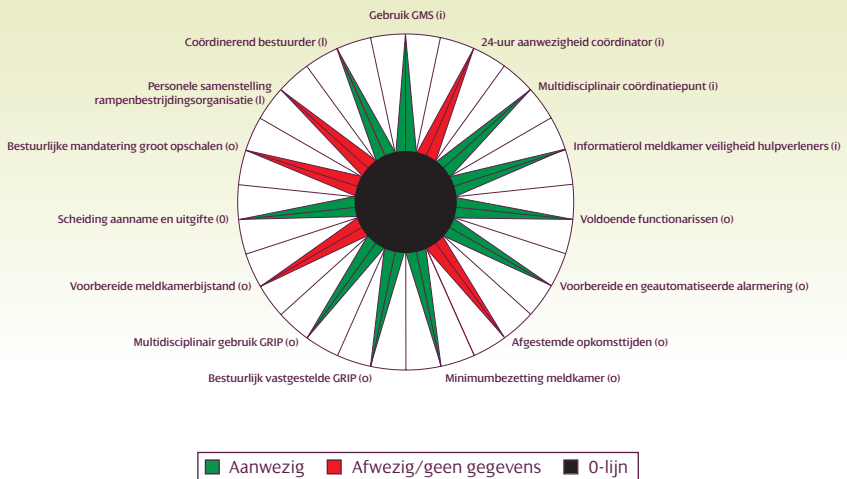
NOORD- EN OOST-GELDERLAND

ADR Deel 1 is recent gestart in deze regio.



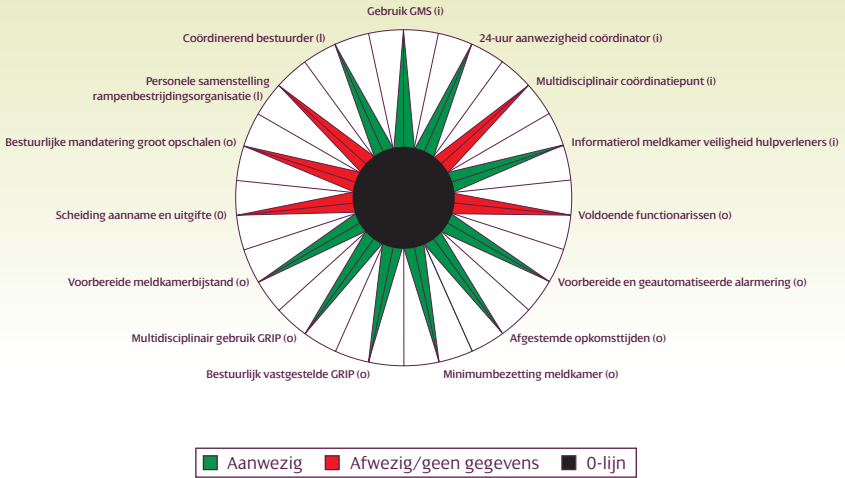
ROTTERDAM-RIJNMOND

Gebaseerd op gegevens uit ADR Deel 1 (uitgevoerd 2007).



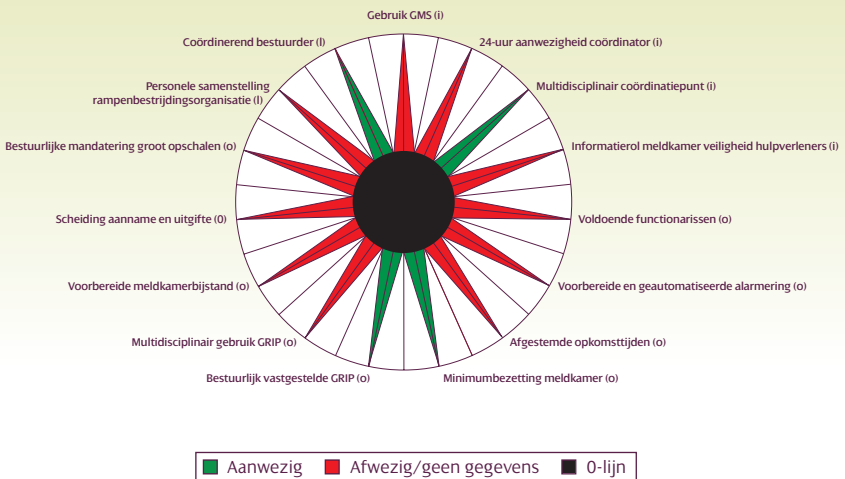
TWENTE

Gebaseerd op gegevens uit ADR Deel 1 (uitgevoerd 2004),
het afgeronde verbetertraject en ADR Deel 2 (uitgevoerd 2005).



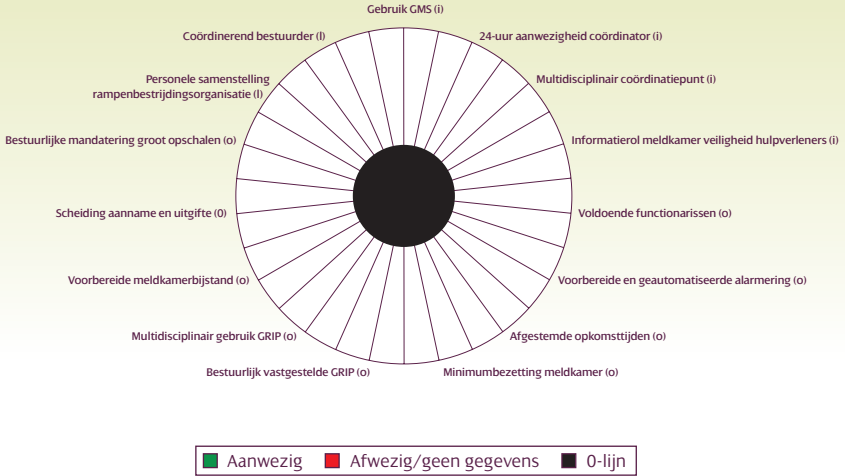
UTRECHT

Gebaseerd op gegevens uit ADR Deel 1 (uitgevoerd 2004) en het afgeronde verbetertraject.



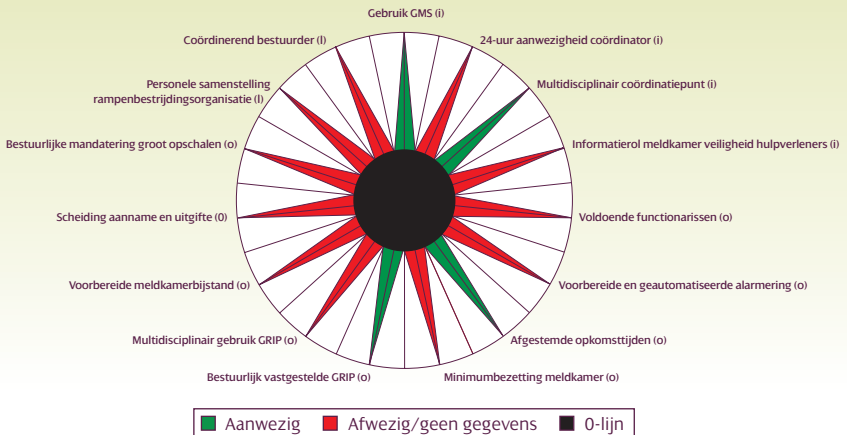
ZAA NSTREK-WATERLAND

Nog geen ADR gestart.



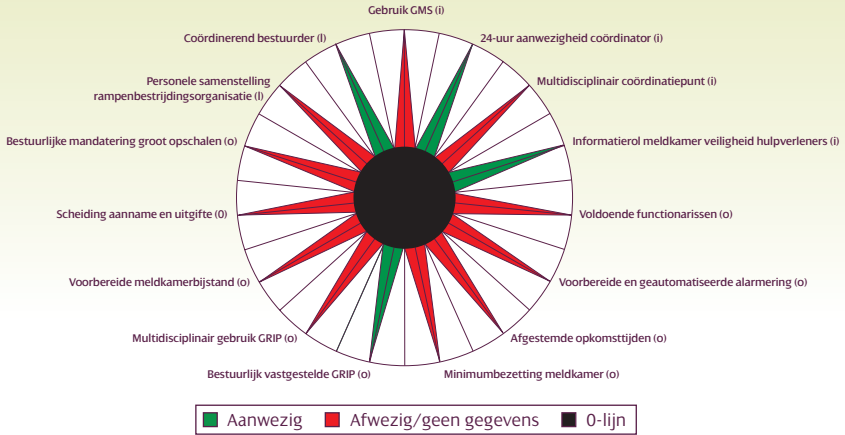
ZEELAND

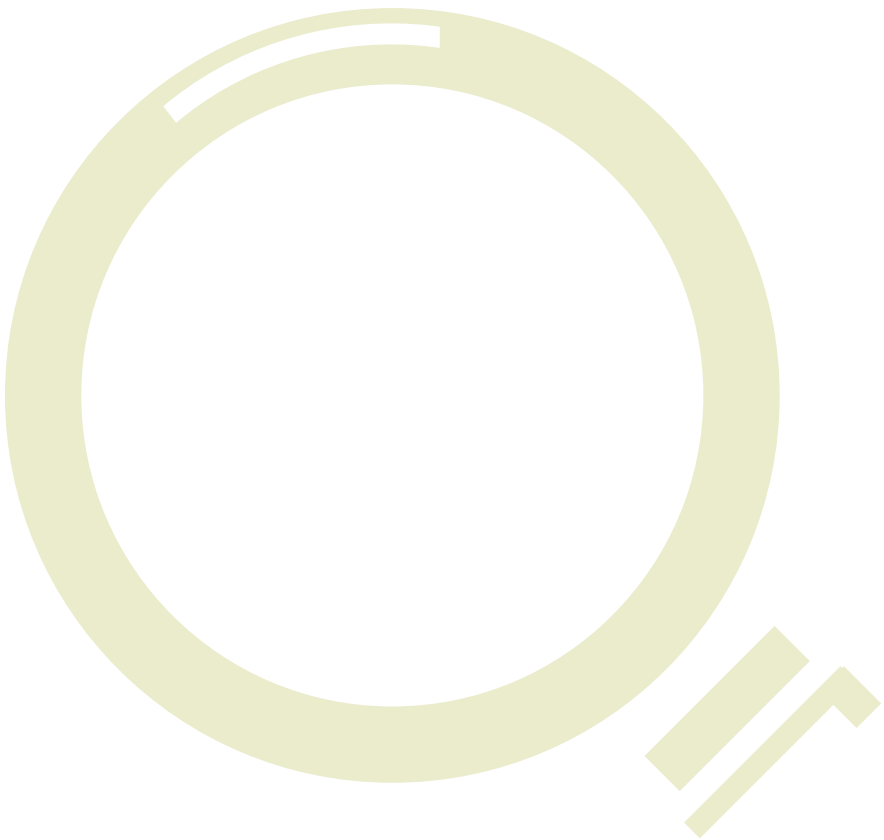
Gebaseerd op gegevens uit ADR Deel 1 (uitgevoerd 2006).



ZUID-HOLLAND ZUID (PILOT).

Gebaseerd op gegevens uit de pilot-ADR (uitgevoerd 2002-2003). Deze regio zal binnenkort op bepaalde punten opnieuw worden doorgelicht, omdat het instrument sinds 2003 is aangepast. De Inspectie OOV beschikt hierdoor over onvoldoende gegevens.







Inspectie

OPENBARE ORDE
EN VEILIGHEID

