



agendapunt

betreft Algemeen bestuur

datum 16 september 2009

agendapunt 5

onderwerp Rapport RADAR

informant H. Ensing

portefeuillehouder A.P. Heidema

Te besluiten om

1. De conclusies over te nemen.
2. De rapportage over de aanbevelingen en de aanpassing van de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie in de vergadering van 16 december 2009 tegemoet te zien.

Argumenten

1 Inleiding

Op 12 maart 2009 heeft de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (Inspectie OOV) in de Veiligheidsregio IJsselland een RADAR-praktijktoets uitgevoerd. De belangrijkste bevindingen treft u hieronder aan (ad 2). De Inspectie OOV biedt een handreiking om de knelpunten in de gemeentelijke en regionale rampenbestrijdingsorganisatie te identificeren en eventuele verbeteringen aan te brengen. De Inspectie OOV gebruikt hiervoor als basis de toetspunten uit het concept-Besluit Veiligheidsregio's, aangevuld met toetspunten voortkomend uit inzichten uit eerder uitgevoerde doorlichtingen op de rampenbestrijding. Het onderzoek draagt het karakter van een nulmeting. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling om op grond van de vereisten die afkomstig zijn uit wetgeving die nog in werking moet treden, de regio te beoordelen. De conclusies, die op basis van de huidige situatie worden getrokken, dienen dan ook te worden gelezen als een hulpmiddel voor de regio om inzicht te krijgen in de inspanningen, die de regio in de aanloop naar het bereiken van het vereiste niveau uit de nieuwe wetgeving nog dient te verrichten. Daarnaast vergaart de Inspectie OOV door middel van de praktijktoetsen informatie met als doel een rapportage voor de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op te stellen. Deze rapportage geeft een beeld van de mate waarin de rampenbestrijding in 2010 op orde zal zijn.

Daarnaast is een eigen evaluatie van de RADAR-toets uitgevoerd (ad 3).

Op basis van de bevindingen van de IOOV en de eigen evaluaties van de verschillende kolommen zijn tips en tops geformuleerd (ad 4). Verder is de reactie van de IOOV opgenomen op ons commentaar op de conceptrapportage van de IOOV (ad 5). Ten slotte zijn op basis van de bevindingen van de Inspectie OOV en de eigen evaluatie conclusies geformuleerd (ad 6).

2 Bevindingen IOOV in RADAR rapport

Melding, opschaling, alarmering en opkomst

Melding

Het proces melding heeft direct te maken met de werkwijze die binnen de meldkamer wordt gehanteerd voor het verwerken en het wederzijds gemeenschappelijk beschikbaar stellen van informatie. In de veiligheidsregio IJsselland zijn in de basis de omstandigheden aanwezig die een goede werking van het proces melding mogelijk kunnen maken. Colocatie van de meldkamers, beschikbaarheid van een gemeenschappelijk meldkamersysteem en de aanwezigheid van een calamiteitencoördinator (CaCo) zijn hieraan debet. Daarnaast zijn, in de aansluiting naar andere onderdelen van de rampenbestrijdingsorganisatie, ook andere voorzieningen getroffen. In de uitvoering valt echter nog winst te behalen. Multidisciplinaire samenwerking door het delen van informatie uit meldingen kan nog worden verbeterd. Het kunnen opereren onder rampenomstandigheden vraagt om geoefendheid. Essentieel hierbij is het hebben van routine in applicaties op de meldkamer. Het niet dagelijks werken met een meldingensysteem, zoals in het geval van de Meldkamer Ambulancezorg met het GMS, heeft onder rampenomstandigheden een belemmerend effect op het functioneren.

Opschaling en alarmering

In de veiligheidsregio IJsselland wordt voor de opschaling gebruik gemaakt van de multidisciplinaire GRIP-systematiek. Kenmerk van dit systeem is dat gelijktijdig en gelijkmatig door alle hulpverleningsdisciplines wordt opgeschaald. Hierbij is van belang dat het moment waarop sprake is van een bepaalde GRIP-fase direct bij alle met alarmering belaste centralisten op de meldkamer bekend is. Een niet gelijktijdig hanteren van eenzelfde GRIP-niveau heeft tot gevolg dat hierdoor vertragingen ontstaan. Omdat dit weer leidt tot verschillen in het moment van alarmeren heeft het invloed op de opkomsttijd van functionarissen. De operationele hoofdstructuur van de rampenbestrijding is multidisciplinair samengesteld. De in tijd wisselende opkomst van functionarissen maakt dat uiteindelijk de teams hierdoor later operationeel zijn.

Opkomst

De nieuwe regelgeving, i.c. de basisvereisten zoals opgenomen in het concept Besluit Veiligheidsregio's, schrijft de samenstelling en de opkomsttijden van de verschillende teams van de operationele hoofdstructuur voor. Momenteel laat de samenstelling van de teams in de veiligheidsregio IJsselland op punten een verschil zien met deze toekomstige normen. Ook ten aanzien van de opkomstnormen wordt op punten nog niet voldaan.

Leiding en coördinatie

GMZ

Met een eenhoofdige leiding in de vorm van een CaCo, gecombineerd met colocatie van de drie hulpverleningsdisciplines is de veiligheidsregio IJsselland goed op weg om te voldoen aan de nieuwe regelgeving. Op een tweetal punten valt hier echter nog verbetering in te bereiken. In de eerste plaats dient de operationele verhouding tussen de CaCo en het hoofd meldkamer helder te worden vormgegeven in termen van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden tijdens calamiteiten. Daarnaast beperkt de rol van de CaCo zich momenteel tot die van informatiemanager. Doorzettingsmacht, in de zin van het kunnen en mogen beslissen over de activiteiten van de centralisten van alle drie de disciplines en hierdoor ook kunnen geven van opdrachten kan de slagkracht van de meldkamer in de eerste fase van een calamiteit verbeteren.

CoPI: In de initiële fase wordt vanuit het CoPI ruim aandacht besteed aan het bereiken van een beeld over de ontstane situatie. Dit komt echter maar in zeer beperkte mate tot stand. Besluitvorming volgt op beeldvorming. De besluitvorming ten aanzien van het benoemen van de knelpunten, het bepalen van acties en het adresseren van deze acties blijft daarbij achter. De operationele hoofdstructuur wordt gekenmerkt door onderlinge afhankelijkheid van informatie, afgestemde besluitvorming en goede communicatie hierover. De structuur en de inhoud van de CoPI bijeenkomsten dient dit dan ook te

weerspiegelen. Besluiten, acties en adviezen dienen met andere onderdelen van de hoofdstructuur te worden gecommuniceerd. Dit onderdeel van het proces Leiding en Coördinatie verdient binnen de veiligheidsregio IJsselland nog de nodige aandacht.

ROT: Het functioneren van het ROT kenmerkt zich door een gestructureerd en gecoördineerd optreden. Naast beeldvorming is ook sprake van besluitvorming. Met het verschaffen van sitraps aan de GBT's wordt ook invulling gegeven aan de taak om andere onderdelen van de hoofdstructuur te informeren. De communicatie en het afstemmen van besluiten en acties met het CoPI kan worden verbeterd.

GBT: Beide GBT's die tijdens de praktijktoets zijn onderzocht blijken in staat om snel en effectief tot beeldvorming over het incident te komen. Daarnaast is sprake van een effectieve vergaderstructuur gericht op het langs vooraf benoemde prioriteiten snel tot actie over te gaan. De communicatie met het ROT is frequent en inhoudelijk.

GAC: De samenstelling van het GAC wijkt af van de samenstelling van het Team bevolkingszorg zoals dat in beschreven in het concept-Besluit Veiligheidsregio's. Het proces voorlichting is ondergebracht binnen het GBT en een functionaris belast met het informatiemanagement ontbreekt. Het contact met het ROT dat het GAC aanstuurt maar ook met het GBT blijkt veelvuldig en inhoudelijk te zijn. Ook verspreiding van de informatie naar de clusterhoofden vindt plaats.

Informatiemanagement

De veiligheidsregio IJsselland beschikt nog niet over de structuur die nodig is voor effectief informatiemanagement. Hoewel de regio de beschikking heeft over een informatiesysteem (Multiteam) is dit systeem nog niet multidisciplinair geïmplementeerd. Niet alle onderdelen van de rampenbestrijdingsorganisatie blijken gebruik te kunnen maken van het systeem. Het op een centrale plek in de rampenbestrijdingsorganisatie bijhouden van een totaalbeeld is niet geïmplementeerd. De bij de onderdelen in de rampenbestrijdingsstructuur bekende informatie wordt niet structureel vastgelegd. De op grond van de basisvereisten gewenste structuur van informatiemanagement, met informatiemanagers binnen de teams, is nog niet vormgegeven.

De gemeentelijke processen

CRIB: De onbereikbaarheid voor de medewerkers van de eigen opkomstlocatie maakt dat over het functioneren van het proces CRIB geen uitspraken kunnen worden gedaan.

Opvang en verzorging: Beeldvorming over het incident en aansturing vanuit het ROT, via het GAC en het clusterhoofd, komt adequaat tot stand en leidt tot het benoemen van prioriteiten en opdrachten. Ook de uitvoering van de taken vindt binnen de beschikbare tijd plaats. Het verdient echter aanbeveling om de alarmering van de procesmedewerkers te onderzoeken.

Voorlichting: Het proces voorlichting is een van het GAC gescheiden proces, dat plaatsvindt onder directe regie van het GBT. Met deze werkwijze wijkt de veiligheidsregio IJsselland af van de andere regio's.

3 Eigen Evaluatie RADAR oefening

Melding, opschaling, alarmering en opkomst

Melding

De alarmering van de diensten, die multidisciplinair is verlopen, verliep in het algemeen goed. De communicator heeft technisch goed gewerkt. De sectie Gemeente van het ROT is echter niet gealarmeerd.

De evaluatie van de meldkamer laat zien dat partijen deze goed vinden functioneren. Punt van aandacht is het GMS. Het koppelen van meldingen vraagt dat het proces stopgezet moet worden. Dit is een landelijk probleem zo laat de meldkamer weten. De meldkamer is zich echter zeer bewust van dit punt, hetgeen de focus op verbetering zet. Doorontwikkelen, oefenen en leren van de feedback is derhalve het motto voor de komende tijd.

Opschaling en alarmering

De verwarring t.a.v. de alarmering in de gemeenten Staphorst, Kampen en Olst-Wijhe lijkt vooral te zijn ontstaan door de wijze waarop de opdracht werd verstrekt vanuit de IOOV. Immers, het normale proces in de gemeenschappelijke meldkamer is dat een GRIP-waarschuwing wordt gedeeld. De alarmering van de gemeenten veroorzaakte verwarring. Zie verder onder "Tips voor de IOOV".

De opschaling van de meldkamer is snel en efficiënt verlopen. De opkomst was hoog. De Caco heeft een centrale positie en het doorontwikkelen van deze rol is zichtbaar. De verbeterpunten die de IOOV zal aangeven dienen te worden omarmd.

Opkomst

De opkomsttijden van de diensten zijn multidisciplinair afgestemd. De opschaling via de communicator van het COPI en later het ROT en GBT verliep goed. Alertheid om het systeem up to date te houden heeft kennelijk voldoende aandacht.

De opkomst en de toegankelijkheid van de gebouwen bij de gemeente Zwolle heeft gemaakt dat gemeente zelf al kritisch heeft gekeken naar de werkwijze en verbeteracties heeft uitgeschreven. Leden van het beleidsteam waren afhankelijk van anderen om binnen te kunnen komen. Uit de evaluatie blijkt een duidelijke houding om te verbeteren. Wellicht kan de Veiligheidsregio de uitvoering van de maatregelen bewaken.

Staphorst geeft zelf aan in de evaluatie dat de opkomst goed was. Ook Dalfsen geeft een goede opkomst aan. Het alarmeren is door Dalfsen zelf uitgevoerd. De alarmering van Kampen middels de communicator lukte niet en omdat men zelf in actie kwam, werd de opschaling gerealiseerd van het GBT en het GAC. Olst-Wijhe is tevreden over de opkomst. Hoofdzakelijk binnen het uur, zo blijkt uit de evaluatie.

Leiding en coördinatie

GMZ

Er is op de meldkamer altijd een functionaris daadwerkelijk in dienst die de rol van CaCo op zich kan nemen en zo ook aanwezig is tijdens de oefening. De centralist van de politie kondigde GRIP 1 af en nam de rol van CaCo op. Met een eigen coördinerende plek voor de CaCo centraal in de meldkamer vervulde hij de multidisciplinaire samenwerking en coördinatie. Gezien de vorige oefening (ADR 2008) is er een grote vooruitgang geboekt. Aan de normen die zijn gesteld blijkt te zijn voldaan. Zie onder "Tops".

Het duurde lang voordat het COPI volledig was. De OVD-P en Leider CoPI waren laat. De ontwikkeling binnen de politie om de OVD-P daadwerkelijk in dienst te hebben, zal een flinke stap vooruit betekenen voor deze kolom.

Informatiemanagement

Door de inzet van de Caco wordt informatie binnen het meldkamerdomein gedeeld. Hoewel er verbeterpunten zijn is er een flinke vooruitgang gemaakt. Beeldvorming speelde tijdens de oefening tussen Meldkamer – Copi – ROT en GBT. De rode draad is de informatie-uitwisseling. De contacten verliepen moeizaam. Punt van aandacht is hoe de partijen snel en efficiënt een eenduidig en juist beeld kunnen creëren van de situatie zodat iedereen eigen verantwoordelijkheid kan worden ingevuld. Het ligt voor de hand dat hierover verder nagedacht moet worden. Het reeds ingezette project “netcentrisch werken” zal bijdragen aan een flinke verbetering. Experimenteren in dit domein is gewenst. Zo is de uitbreiding van de multidisciplinaire zogenaamde “Twente-tool”, die de meldkamer ter beschikking heeft, naar het politieactiecentrum een goed voorbeeld.

De gemeentelijke processen

Uit de evaluatie voorlichting blijkt verwarring over het alarmeren van meerdere gemeenten op dezelfde avond. Advies is om de berichtgeving zo helder mogelijk te maken. De afspraken tussen CoPI-ROT en GBT zijn niet bij iedereen binnen voorlichting bekend en daaraan moet gewerkt worden. Er moet nog wel afgesproken worden wie in deze de handschoen oppakt. De randvoorwaarden werden als ‘slecht’ beoordeeld. Dit betrof vooral het kunnen inloggen in de computers. Advies is om deze bij het deelplan op te nemen en de gemeenten voor uitvoering hiervan verantwoordelijk te maken. Ook hier geldt: Wie doet wat.

4 Tips en tops

In de eigen evaluatie zijn de volgende tips en tops naar voren gekomen.

Tips voor de IOOV

- Alarmeer realistischer.
 - Alarmering van de gemeenten op de hele meldkamer communiceren. Dat voorkomt verwarring (waarom op dezelfde dag gepland?). Nu werd deze verwarring door IOOV zelf veroorzaakt.
 - Laat meldkamer ‘as usual’ werken met het LTP. Nu kwamen de telefoontjes binnen bij de meldkamer die normaal gesproken door het LTP worden opgevangen. De meldkamer werd hierdoor extra belast.
- Realiseer in het draaiboek een realistische opstelplaats
 - Opstelplek “Schie” werd niet begrepen.
- Zet waarnemers efficiënt in en voorkom “overkill” op de meldkamer.
 - Te groot aantal waarnemers werkt belemmerend.

Tips voor alarmering en opschaling

- Organiseer een periodieke update van het bestand van de communicator.
 - Is duidelijk wiens verantwoordelijkheid dit is ?
 - Bezie of de berichten voldoende helder zijn.
- Bereikbaarheid sleutelfunctionarissen verbeteren o.a. door finetuning van vergadertijdstippen.
- Opkomsttijden; OVD-P duurt te lang. Bezie de piketregeling politie.

- (De politie heeft per 1-10-09 de klok rond een OVD-P daadwerkelijk in dienst waarmee de 30 minuten norm gewaarborgd wordt.)
- Gemeentelijke rampenbestrijdingsorganisatie kent knelpunten qua opkomst
 - Bezie alarmeringssystematiek, m.n. voor wat betreft de tussenkomst van BOV-ers..
 - Bezie efficiënte toegang gebouwen en werking apparatuur.

Tips voor informatiemanagement

- Werk aan snelle en efficiënte eenduidige beeldvorming. Hierbij moet gedacht worden aan een ondersteuning met structuur.

Tops

- Opschaling van de meldkamer
- Verzorgen van de opschaling door de meldkamer van de kolommen / gemeenten.
- Collegiale en goede samenwerking tussen de kolommen op de meldkamer.
- Ondanks aandachtspunten t.a.v. de informatieoverdracht/ uitwisseling is de leiding / coördinatie op de meldkamer verbeterd d.m.v. de Caco (Calamiteitencoördinator).
- De normen (ADR 2008) zijn geïmplementeerd en verwerkt in de werkwijze. De ADR normen zijn: opschaling dient multidisciplinair en bedrijfszeker te verlopen; Grip is multidisciplinair; Centralisten zijn in staat om op te schalen zonder tussenkomst leidinggevende; Alarmering is geautomatiseerd; Coördinatiepunt ingericht.
- Opkomsttijden zijn beschreven en multidisciplinair afgestemd.

5 Reactie IOOV op de tips en tops van de eigen evaluatie

In uw reactie op de conceptrapportage gaat uw regio in op de alarmering en opkomsttijden. Uw regio hanteert een ander standpunt ten aanzien van de opkomsttijd. Niet het moment van opschaling, maar het moment van alarmering wordt door uw regio als start van de opkomsttijd gerekend. De Inspectie OOV sluit aan bij de uitgangspunten van het concept-Besluit Veiligheidsregio's, namelijk dat de opkomsttijd wordt gerekend vanaf het moment van opschaling. Door de beschikbare informatie over een incident te koppelen kan een goed beeld van het incident worden verkregen. Uw regio merkt op dat het koppelen van incidenten als een technische omissie wordt gezien. Het proces op de meldkamer dient hier namelijk voor stopgezet te worden. Dit is volgens uw regio een landelijk probleem. De Inspectie OOV heeft in meerdere regio's geconstateerd dat het koppelen van meldingen problemen geeft. Het koppelen van incidenten is aan strikte voorwaarden verbonden. Van belang is onder meer een goede coördinatie van de leidinggevende. In tegenstelling tot de gebruikelijke werkwijze zijn tijdens de praktijktoets de 112-meldingen direct bij de meldkamer binnengekomen, en niet via het landelijke telefoonnummer politie. Uw regio merkt op dat de centralisten hierdoor extra zijn belast. De Inspectie OOV is van mening dat de 112-meldingen door de meldkamer Zwolle afgehandeld dienen te worden. Voor het inbrengen van de informatie heeft de inspectie OOV er voor gekozen dit rechtstreeks via een vast nummer per discipline te doen. Door deze keuze wordt alleen de eerste aanname overgeslagen. De afhandeling van meldingen zal niet veranderen.

De aanwezigheid van de waarnemers van de Inspectie OOV hebben de centralisten als belemmerend ervaren. De Inspectie OOV is zich bewust van deze situatie en kiest daarom voor waarnemers met (ruime) meldkamervaring. Uw regio merkt op dat er veel misverstanden zijn ontstaan door de alarmering en opkomsttest van gemeenten. In het kader van de opkomstoefening heeft de Inspectie OOV de regio gevraagd alle medewerkers van de betrokken gemeenten, die een rol bij de rampenbestrijding vervullen, op te laten komen. Deze alarmering geschiedt door de beleidsmedewerkers openbare orde en veiligheid van de betrokken gemeenten. Deze

beleidsmedewerkers bepalen zelf de wijze waarop de medewerkers worden gealarmeerd. Tijdens de praktijktoets heeft de Inspectie OOV de beleidsmedewerker van Kampen verzocht bij de alarmering geen gebruik te maken van de GRIP-scenario's, die in de communicator zijn voorgeprogrammeerd. Bij GRIP3-alarmering wordt niet alleen de gemeentelijke organisatie, maar ook de operationele diensten gealarmeerd. Hierdoor kunnen de operationele diensten kennis nemen van de aanwezigheid van de Inspectie OOV, voordat de praktijktoets van start is gegaan.

6. Conclusies

Melding, opschaling, alarmering en opkomst

- Organiseer een periodieke update van het bestand van de communicator.
- Het multidisciplinair delen van informatie uit meldingen kan beter. Het koppelen van meldingen vraagt dat het proces stopgezet moet worden. Dit is een landelijk probleem.
- Het zorg dragen voor één gelijktijdig GRIP-niveau kan worden verbeterd.
- De normen ten aanzien van opkomsttijd en de samenstelling van teams in de veiligheidsregio IJsselland wijken op punten af van toekomstige normen.
- Bezie de alarmeringssystematiek, met name de tussenkomst van BOV-ers.

Leiding en coördinatie

- De operationele verhouding tijdens calamiteiten tussen de CaCo en het hoofd meldkamer moet helder worden vormgegeven. Daarbij wordt het aspect 'doorzettingsmacht' van de CaCo meegenomen.
- Het functioneren van het CoPI is punt van aandacht.

Informatiemanagement

- Werk aan snelle en efficiënte eenduidige beeldvorming.
- De op grond van de basisvereisten gewenste structuur van informatiemanagement, met informatiemanagers binnen de teams, is nog niet vormgegeven.
- De bereikbaarheid van sleutelfunctionarissen kan beter, onder andere door finetuning van vergadertijdstippen.

De gemeentelijke processen

- Onderzoek naar de alarmering van medewerkers opvang en verzorging verdient aanbeveling.
- De afspraken tussen CoPI, Rot en GBT zijn niet bij iedereen binnen voorlichting bekend.
- Enkele randvoorwaarden (met name het kunnen inloggen en de toegankelijkheid van gebouwen) verdienen aandacht.

IOOV

- Bij 'tips en tops' (ad 4) zijn enkele tips voor de Inspectie OOV geformuleerd. Deze zijn met de Inspectie OOV besproken (ad 5).