



Basisvereisten Crisismanagement

De decentrale normen benoemd

*Landelijk Beraad Crisisbeheersing
Den Haag, november 2006*

Aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
De heer J. Remkes
Postbus 20011
2500 EA 's-Gravenhage

Betreft: Advies 'basisvereisten crisismanagement'

Groningen, 23 november 2006

Geachte heer Remkes,

U heeft het Landelijk Beraad Crisisbeheersing (LBCB) gevraagd basisvereisten te ontwikkelen voor de zogenaamde kritische (voorwaardenscheppende) processen van de rampenbestrijding/crisisbeheersing.

Het Landelijk Beraad Crisisbeheersing heeft deze opdracht samen met betrokken partners uit het veld opgepakt en uitgewerkt in het bijgevoegde rapport '*Basisvereisten Crisismanagement: de normen benoemd*'.

In deze brief wordt kort ingegaan op:

- achtergrond en aanleiding;
- definitie en meerwaarde van de basisvereisten;
- basisvereisten in breder verband;
- standpuntbepaling en vervolg.

Achtergrond en aanleiding

Uit verschillende onderzoeken, evaluaties en doorlichtingen komt naar voren dat de kwaliteit van een aantal processen binnen de rampenbestrijding/crisisbeheersing op lokaal & regionaal niveau onvoldoende is. Na het verschijnen van het rapport *Melding en Opschaling* – dat in 2001 door de toenmalige Inspectie Brandweertzorg en Rampenbestrijding is opgesteld – zijn er uiteenlopende

rapporten uitgebracht die de gebrekkige effectiviteit van de volgende processen centraal stellen:¹

- melding & alarmering;
- op- & afschaling;
- leiding & coördinatie;
- informatiemanagement.

Kenmerkend voor deze processen is dat ze geen inhoudelijk karakter hebben – zoals de rampbestrijdingsprocessen – maar (absoluut) randvoorwaardelijk zijn voor het functioneren van het systeem. Dit is de reden dat het Landelijk Beraad Crisisbeheersing deze processen *voorwaardenscheppend* noemt. Zonder een kwalitatief goede invulling van deze processen kan er van effectieve rampenbestrijding/crisisbeheersing geen sprake zijn, omdat door deze processen de hoofdstructuur van de rampenbestrijding/crisisbeheersing wordt opgebouwd en in staat is om te functioneren. Deze processen hebben dan ook per definitie een *multidisciplinair* karakter. Hoewel er in de afgelopen jaren op regionaal niveau duidelijk is geïnvesteerd in het verbeteren van de kwaliteit van deze processen, moet mede op basis van de Algemene Doorlichting Rampenbestrijding (ADR) van de Inspectie OOV worden geconstateerd dat ze kwalitatief gezien desondanks *nog niet 'op orde zijn'*.

Eén van de mogelijkheden om de kwaliteit van processen te verbeteren, is het ontwikkelen van normen waaraan de prestaties van deze processen moeten voldoen. In 2004 heeft u in een Algemeen Overleg met de Tweede Kamer beloofd dat er zo snel mogelijk prestatienormen moesten worden ontwikkeld.² Tegen deze achtergrond is de adviesvraag aan het Landelijk Beraad Crisisbeheersing tot stand gekomen.

Basisvereisten: definitie en meerwaarde

In het rapport *Basisvereisten Crisismanagement; de normen benoemd* wordt uitgebreid ingegaan op de normen die gezamenlijk de basisvereisten vormen. In het voorliggende advies beperkt de uitwerking zich tot de definitie en meerwaarde van de basisvereisten.

¹ Zie Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding, *Melding en opschaling, informatie en communicatie bij acute rampen*, Den Haag, 2001; Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding, *Rapport Incident cafébrand nieuwjaarsnacht 2001*, Den Haag, 2001; *Kabinetsstandpunt vuurwerkcramp Enschede*, Kamerstuk 27 157, nr. 20, vergaderjaar 2000-2001; ACIR, *De vrijblijvendheid voorbij*, Den Haag, 2005; Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, *Algemene Doorlichting Rampenbestrijding; de stand van zaken 2003-2005*, Den Haag, 2006.

² Tweede Kamer, *Verslag van algemeen overleg m.b.t. beleidsnota rampenbestrijding 2000-2004*, Kamerstuk 26 956, nr. 19, vergaderjaar 2003-2004.

Om het nader uitwerken van de basisvereisten mogelijk te maken, is er in het begin van het traject een definitie van het begrip ‘basisvereisten’ opgesteld. Deze is als volgt geformuleerd:

Basisvereisten Crisismanagement betreffen een beperkte set – op termijn juridisch te verankeren – kwantitatieve en kwalitatieve normen voor de voorwaardenscheppende processen binnen de rampenbestrijding/crisisbeheersing, waaraan iedere veiligheidsregio onder operationele omstandigheden moet kunnen voldoen.

De basisvereisten bieden op drie manieren meerwaarde ten opzichte van de huidige operationele normen, die worden geformuleerd in het kader van de Leidraad Maatrap (LMR) en Leidraad Operationele Prestaties (LOP):

- 1 de basisvereisten richten zich op de voorwaardenscheppende processen binnen het systeem van rampenbestrijding/crisisbeheersing. Deze processen krijgen in de leidraden *nauwelijks aandacht*, terwijl ze een *kritische functie* vervullen in het totale functioneren van het systeem;
- 2 de basisvereisten definiëren een *minimumniveau*, terwijl toepassing van de leidraden in veel gevallen leidt tot het formuleren van regionale ambities die *niet realistisch* zijn. Dit blijkt ook uit de Algemene Doorlichting Rampenbestrijding (ADR) van de Inspectie OOV;
- 3 de basisvereisten moeten op termijn juridisch worden verankerd en krijgen daarmee *een formeel karakter*, terwijl de leidraden de status van informele richtlijnen hebben. In een eerder advies heeft het Landelijk Beraad Crisisbeheersing al gesteld dat in het veld van rampenbestrijding/crisisbeheersing *duidelijkheid nodig is*. De basisvereisten kunnen deze gewenste duidelijkheid op de genoemde deelterreinen bieden.

Basisvereisten in breder verband

Het Landelijk Beraad Crisisbeheersing is van mening dat de basisvereisten in *een bredere ontwikkeling* moeten worden gezien, die kan worden omschreven als *‘van papier naar praktijk’*. De basisvereisten zijn echter – zo is ook door de betrokken vertegenwoordigers van de disciplines onderstreept – een noodzakelijke, maar nog geen voldoende voorwaarde voor een effectief systeem van crisismanagement. De behoefte aan een nieuwe benadering van het systeem is in de afgelopen periode toegenomen. Tijdens het proces dat in het kader van de totstandkoming van de basisvereisten is doorlopen, zijn de contouren van deze ‘nieuwe’ benadering duidelijk geworden. De contouren worden bepaald door twee bewegingen die moeten worden doorgemaakt. Hieronder worden beide kort beschreven.³

³ Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar bijlage 4.

De eerste beweging is van *variëteit naar uniformiteit*. In de Algemene Doorlichting Rampenbestrijding (ADR) van de Inspectie OOV is geconstateerd dat de heersende cultuur binnen de bij rampenbestrijding/crisisbeheersing betrokken organisaties er niet één is van een volledig multidisciplinaire maar van een tot nog steeds primair monodisciplinaire aanpak.⁴ Op basis van de ervaringen die het Landelijk Beraad Crisisbeheersing heeft opgedaan in het ontwikkeltraject van de basisvereisten kan deze constatering worden onderschreven: in de monodisciplinaire aanpak wordt *onvoldoende rekening gehouden* met wat in multidisciplinair opzicht nodig is. Het LBCB is van mening dat er moet worden gestreefd naar meer interdisciplinaire en interregionale uniformiteit *in het grootschalig optreden*. Dit leidt tot een hoger kwaliteitsniveau, vereenvoudiging van samenwerking tussen diensten en toenemende mogelijkheden voor interregionale vergelijking, samenwerking en wellicht zelfs interregionale uitwisselbaarheid van concrete teams en/of specifieke functionarissen. Het voorgaande is in het bijzonder van belang, omdat de omvang van potentiële crisis toeneemt. Crises als pandemieën en overstromingen doen per definitie een groter beroep op de onderlinge samenwerking en zijn daarom gebaat bij werkwijzen die als het ware ‘stapelbaar’ zijn.

De tweede beweging is van *specifiek naar generiek*. Het Landelijk Beraad Crisisbeheersing heeft in het rapport ‘Planvorming: meerwaarde in plaats van meerwerk’ vastgesteld dat in het kader van planvorming in de rampenbestrijding/crisisbeheersing *‘de afwijking’ dominant is*. Planvorming is te specifiek en gedetailleerd geworden als gevolg waarvan de praktische bruikbaarheid meer dan evenredig afneemt. In het licht van de verbreding van rampenbestrijding naar crisisbeheersing is dit zorgelijk, omdat de verwachting is dat de *variëteit in de aard van mogelijke crises* de komende jaren *eerder toe- dan afneemt*. Doorgaan op de ingeslagen weg betekent dat de hoeveelheid plannen waarschijnlijk eveneens toeneemt en de kans kleiner wordt dat alles tussen de oren komt van de mensen die er daadwerkelijk op alle niveaus mee moeten werken. Daarnaast neemt de kans op inadequaat optreden toe, omdat we ons met planvorming teveel kunnen gaan richten op wat uit het totale pallet van mogelijke crises waarschijnlijk achten. De orkaan Katrina in de VS heeft laten zien wat de gevolgen van teveel focus op specifieke incidenten kan zijn. Van de incidentgerichte oriëntatie kan alleen los worden gekomen als bij planvorming niet het specifieke maar het generieke dominant is. Bij planvorming moet het uitgangspunt het vermogen tot adequaat optreden zijn.

⁴ Inspectie OOV, *Algemene Doorlichting Rampenbestrijding: de stand van zaken 2003-2005*, Den Haag, 2006.

Op basis van het proces dat met de basisvereisten is doorlopen, kan inmiddels worden vastgesteld dat de sturingsgedachte achter het knoppenmodel (en de onderliggende ordeningsmethodiek processen) van de politie *een bruikbaar handvat zou kunnen zijn* voor de gewenste uniformiteit. Hierin ziet het Landelijk Beraad Crisisbeheersing namelijk een mogelijkheid om de *generieke elementen* in de rampenbestrijding/crisisbeheersing nadrukkelijker op de voorgrond te zetten. De hierin vervatte sturingsfilosofie gaat uit van een modulaire en procesgerichte opbouw van de rampenbestrijding/crisisbeheersing, waarbij op basis van benodigde *multidisciplinaire en interregionale capaciteiten* flexibel kan worden ingespeeld op verschillende typen grootschalige incidenten. Vanzelfsprekend dient het denken in - en werken op basis van scenario's hierin een plek te krijgen.

Standpuntbepaling en vervolg

Het Landelijk Beraad Crisisbeheersing heeft in verschillende adviezen het belang van *'eenvoud, eenduidigheid en eenheid van opvatting'* in de rampenbestrijding/crisisbeheersing benadrukt. Het Landelijk Beraad heeft hier door middel van de basisvereisten een concrete bijdrage aan geleverd. De gedachte van een multidisciplinair knoppenmodel heeft op dit moment nog een abstract(er) karakter, maar verdient wel nadere uitwerking. Hieronder wordt ingegaan op wat volgens het Landelijk Beraad Crisisbeheersing nodig is om op beide trajecten verder te investeren.

Basisvereisten: testen, behandelen en verankeren

Zoals u in 2004 ook heeft aangegeven in het overleg met de Tweede Kamer, moeten de normen worden getoetst op haalbaarheid en effectiviteit.⁵ Conform de systematiek van de Algemene Doorlichting Rampenbestrijding dient een test onder realistische omstandigheden plaats te vinden op basis waarvan de nu opgenomen normen definitief kunnen worden vastgelegd. Daarnaast adviseert het Landelijk Beraad Crisisbeheersing om aanvullend op de opgenomen normen competenties op te nemen als onderdeel van de normen voor het proces leiding & coördinatie. Er is op dit moment een aantal trajecten gaande dat in dit kader kan worden benut (NVBR crisiscompetenties, vakbekwaamheid GHOR, e.a.). In overleg met de koepelorganisaties moet volgens het Landelijk Beraad Crisisbeheersing tot een relevante selectie van competenties kunnen worden gekomen.

⁵ Tweede Kamer, *Verslag van algemeen overleg m.b.t. beleidsnota rampenbestrijding 2000-2004*, Kamerstuk 26 956, nr. 19, vergaderjaar 2003-2004.

Met betrekking tot de basisvereisten geldt dat de geformuleerde normen voor een belangrijk deel op basis van overleg en consensus met partners en experts tot stand zijn gekomen. Het is niet de rol van het Landelijk Beraad Crisisbeheersing om de ontwikkelde basisvereisten formeel te behandelen in de diverse koppelorganisaties. De gekozen projectstructuur heeft ook die ruimte niet geboden. Het Landelijk Beraad Crisisbeheersing adviseert de minister in dit verband de ontwikkelde basisvereisten – nadat deze zijn getest – voor te leggen aan de relevante koepelorganisaties. Het belangrijkste is dat de koepelorganisaties de uitwerking van de basisvereisten op regionaal niveau stimuleren. De veiligheidsregio's moeten immers de geformuleerde basisvereisten omarmen. Het Landelijk Beraad Crisisbeheersing hoopt dan ook dat hier een stimulerende en geen dwingende werking vanuit gaat.

Tot slot moet op basis van de hiervoor genoemde vervolgstappen worden gekeken naar de implicaties van de basisvereisten voor de veiligheidsregio's. Daarna kan worden toegewerkt naar het *juridisch verankeren* van de basisvereisten. Het Landelijk Beraad Crisisbeheersing wil in dit kader nog opmerken dat zelfdiagnose en benchmarking hierbij centraal moeten komen te staan. Het juridische karakter is nodig voor *duidelijkheid in wederzijdse verwachtingen binnen veiligheidsregio's en tussen veiligheidsregio's, en niet primair voor het afrekenen tussen het centrale en decentrale niveau.*

Eenduidigheid in optreden en eenvoud in planvorming

Op de langere termijn ziet het Landelijk Beraad Crisisbeheersing een ontwikkeling naar meer eenduidigheid in het grootschalig optreden (een multidisciplinaire organisatiestructuur) en meer eenvoud en flexibiliteit in planvorming als goede mogelijkheid om het systeem van crisisbeheersing robuuster te maken. De basisvereisten zijn onderdeel van dit systeem, omdat ze niet zozeer voorschrijven hoe het grootschalig optreden gestalte moet krijgen, maar wel aangeven waaraan onderdelen van het optreden multidisciplinair moeten voldoen.

Het Landelijk Beraad Crisisbeheersing is van mening dat de gedachte van een multidisciplinaire organisatiestructuur of multidisciplinair knoppenmodel nadere uitwerking verdient. De vorming van de veiligheidsregio's lijkt hier een geschikt moment voor te zijn. Het Landelijk Beraad Crisisbeheersing heeft begrepen dat u al stappen heeft gezet om dit traject in gang te zetten, waarbij ook nadrukkelijk de koppeling met het regionaal crisisplan als generieke vorm van planning is gelegd. Het Landelijk Beraad Crisisbeheersing steunt in het bijzonder de stap om een multidisciplinair samengesteld projectteam in te richten dat de doorontwikkeling

op zich neemt, waarbij de aansturing door het veld en het Ministerie van BZK gezamenlijk zal worden vormgegeven.

Het Landelijk Beraad Crisisbeheersing hoopt dat u als Minister bereid bent om een daadkrachtige vervolgaanpak te stimuleren en te faciliteren. De door u reeds ondernomen activiteiten op dit gebied bieden hier alle garanties voor.

Ik wil graag – samen met de heer Brons (portefeuillehouder) – de totstandkoming en inhoud van de basisvereisten nader aan u toelichten, evenals het bredere toekomstperspectief waarin de basisvereisten naar mening van het Landelijk Beraad Crisisbeheersing moeten worden geplaatst.

Hoogachtend,

A handwritten signature in black ink, consisting of several stylized, overlapping loops and a long horizontal stroke at the end, characteristic of J.G.M. Alders.

J.G.M. Alders
Voorzitter Landelijk Beraad Crisisbeheersing

Inhoudsopgave

1	<i>Inleiding</i>	13
1.1	<i>De achtergebleven kwaliteit van de randvoorwaarden</i>	13
1.2	<i>Van plan naar resultaat</i>	16
1.3	<i>De behoefte aan - en status van de basisvereisten</i>	17
1.4	<i>Leeswijzer</i>	19
2	<i>Basisvereisten: definitie en plaats</i>	21
2.1	<i>Definitie en reikwijdte van basisvereisten</i>	21
2.2	<i>Kenmerken van de basisvereisten</i>	22
2.3	<i>Met basisvereisten samenhangende initiatieven</i>	24
3	<i>Basisvereisten: samenhang en opbouw</i>	27
3.1	<i>Samenhang basisvereisten</i>	27
3.2	<i>Onderdelen procesbeschrijvingen</i>	28
4	<i>Melding & alarmering</i>	31
5	<i>Op- & afschaling</i>	37
6	<i>Leiding & coördinatie</i>	43
7	<i>Informatiemanagement</i>	49
<i>Bijlagen</i>		
1	<i>Lijst van betrokken functionarissen</i>	57
2	<i>Lijst van geraadpleegde literatuur</i>	59
3	<i>Samenstelling hoofdstructuur en onderdelen</i>	61
4	<i>Multidisciplinair knoppenmodel</i>	63



I

Inleiding

In dit hoofdstuk wordt stilgestaan bij de voorgeschiedenis van - en de directe aanleiding voor het formuleren van *Basisvereisten Crisismanagement*.

1.1 De achtergebleven kwaliteit van de randvoorwaarden

In de jaren '90 is onder andere door middel van het Project Versterking Brandweer (PVB) en het Project Geneeskundige Hulp bij Ongevallen en Rampen (PGHOR) gewerkt aan het verbeteren van de kwaliteit van de monodisciplinaire hulpverleningsprocessen. In de achterliggende jaren is deze kwaliteitsverbetering doorgezet en verankerd in monodisciplinaire referentiekaders en kwaliteitszorgsystemen. Hierbij kan worden gedacht aan het Referentiekader Conflict- en Crisisbeheersing (CCB) van de politie en aan de productenboeken van de GHOR en brandweer.

De kwaliteit van de zogenaamde voorwaardenscheppende processen – die essentieel zijn voor de kwaliteit van de rampenbestrijding/crisisbeheersing – is hier enigszins bij achtergebleven. De kwaliteit en effectiviteit van het totale systeem van rampenbestrijding/crisisbeheersing zijn hierdoor *onvoldoende geborgd*. Vanaf het rapport *Melding en Opschaling* – dat in 2001 door de toenmalige Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding is opgesteld – is verschillende keren gewezen op de gebrekkige kwaliteit en te weinig 'multidisciplinariteit' van de volgende processen:⁶

- melding & alarmering;
- op- & afschaling;
- leiding & coördinatie;
- informatiemanagement.

Kenmerkend voor deze processen is niet alleen dat ze een noodzakelijke randvoorwaarde zijn voor het effectief functioneren van de rampenbestrijding/crisisbeheersing, maar ook dat ze een *multidisciplinair karakter* hebben. Het zijn

⁶ Zie Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding, *Melding en opschaling, informatie en communicatie bij acute rampen*, Den Haag, 2001; Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding, *Rapport Incident cafébrand nieuwjaarsnacht 2001*, Den Haag, 2001; *Kabinetsstandpunt vuurwerkcramp Enschede*, Kamerstuk 27 157, nr. 20, vergaderjaar 2000-2001; ACIR, *De vrijblijvendheid voorbij*, Den Haag, 2005.

dus de processen die de gezamenlijke bestrijding van grootschalige incidenten mogelijk maken.⁷

Door middel van de processen *melding & alarmering en op- & afschaling* wordt de multidisciplinaire hoofdstructuur van de rampenbestrijding/crisisbeheersing opgebouwd. Deze processen – en dan met name op- & afschaling – zijn daarom de *achilleshiel* van de rampenbestrijding/crisisbeheersing. Wordt de hoofdstructuur niet tijdig genoeg opgebouwd, dan wordt (vooral) bij acute grootschalige incidenten per definitie afbreuk gedaan aan de effectiviteit van de bestrijding.

Het proces *leiding & coördinatie* is essentieel voor het *functioneren* van de hoofdstructuur, omdat hiermee alle andere processen worden aangestuurd. De aanwezigheid van de benodigde mensen en middelen is immers niet voldoende; het gaat erom dat daarmee het incident daadwerkelijk wordt bestreden. Het proces *leiding & coördinatie* voorziet tevens in de samenhang en binding van de overige processen, en zodoende ook in het daadwerkelijk multidisciplinair optreden.

Het proces *informatiemanagement* voorziet tot slot in de meest elementaire behoefte van alle andere processen, namelijk de informatie over de aard en omvang van het incident, de effecten, de wijze van bestrijden en het aanwezige en nog komende bestrijdingspotentieel.

Uit het onlangs verschenen rapport *Algemene Doorlichting Rampenbestrijding; de stand van zaken 2003-2005* van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) blijkt dat de (veiligheids)regio's in de afgelopen jaren hebben gewerkt aan het verbeteren van de kwaliteit van de genoemde processen. Dit neemt volgens de IOOV niet weg dat de rampbestrijding- of crisisbeheersingsorganisatie in multidisciplinair opzicht nog niet 'op orde is'.⁸ Dit is zorgelijk, omdat uit doorlichtingen en studies naar grootschalige incidenten niet alleen naar voren komt dat de kwaliteit van de voorwaardenscheppende processen tekortschiet, maar ook dat deze processen een *kritische functie* hebben: van een adequate rampenbestrijding/crisisbeheersing kan alleen sprake zijn als de hoofdstructuur deugdelijk is opgebouwd en effectief functioneert. De conclusie kan gezien het voorgaande niet anders zijn dan dat het verbeteren van de kwaliteit van de voorwaardenscheppende processen niet alleen wenselijk, maar ook noodzakelijk is.

⁷ In dit document wordt gesproken van 'bestrijding van grootschalige incidenten'. Hieronder moet worden verstaan: de responsfase (bestrijden en beheersen) bij rampen en crises.

⁸ Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, *Algemene Doorlichting Rampenbestrijding; de stand van zaken 2003-2005*, Den Haag, 2006.

Het ontwikkelen en gebruiken van normen is een manier om kwaliteitsverbetering te realiseren. Op dit moment is er binnen de rampenbestrijding/crisisbeheersing sprake van een *informele normenbenadering*, die onder meer voortvloeit uit het (regionale) gebruik van de Leidraad Maatramp (LMR) en Leidraad Operationele Prestaties (LOP). De benadering heeft een informeel karakter, omdat de normen die worden vastgesteld een vrijblijvende richtlijn voor (het beleid van) de veiligheidsregio zijn.⁹ Op basis van de Leidraad Maatramp stellen (veiligheids)-regio's aan de hand van het eigen risicoprofiel een niveau van 'moeten' vast. Dit niveau van 'moeten' heeft betrekking op het te leveren zorgniveau en de daaraan gerelateerde hulpbehoefte.

Aan de hand van de hulpbehoefte definiëren (veiligheids)regio's met behulp van de Leidraad Operationele Prestaties de benodigde operationele capaciteit om aan het vastgestelde zorgniveau te voldoen. Deze capaciteit wordt afgezet tegen de beschikbare operationele capaciteit ('kunnen'). In het regionaal beheersplan formuleren (veiligheids)regio's de ambities voor de komende vier jaar ('willen'). Dit 'willen' is gericht op het zoveel als mogelijk dichten van het altijd aanwezige gat tussen het 'moeten' en 'kunnen'. In de ambities wordt vrijwel altijd rekening gehouden met het gegeven dat het gat niet altijd te dichten is. In veel gevallen kiezen (veiligheids)regio's ervoor een lager ambitieniveau te hanteren dan wat volgens de Leidraad Maatramp als zorgniveau moet worden geleverd. Een dergelijke keuze kan legitiem zijn, omdat het te ver kan gaan de hulpbehoefte af te stemmen op enkele 'uitschieters' in het risicoprofiel. In die zin is het ook maatschappelijk van belang om in sommige gevallen met een kosten/batenperspectief naar de rampenbestrijding/crisisbeheersing te 'kijken'. Middelen zijn immers altijd schaars.

In de afgelopen jaren heeft de Inspectie OOV – in het kader van de *Algemene Doorlichting Rampenbestrijding (ADR)* – vastgesteld dat de doorgelichte (veiligheids)regio's het in de leidraden vervatte zorgniveau I in veel gevallen niet konden realiseren. Dit terwijl de ambities van veel (veiligheids)regio's betrekking hebben op zorgniveau II of III. De conclusie is dan ook dat de ambities die in beleidsmatige zin worden geformuleerd niet realistisch zijn.¹⁰ Daarnaast kan worden geconstateerd dat in de leidraden nauwelijks aandacht wordt besteed aan de voorwaardenscheppende processen. Kortom: de leidraden hebben niet alleen

⁹ Zie ook het advies van het LBCB (2004) inzake informele regelgeving in de rampenbestrijding: *Rampen, regels en richtlijnen*.

¹⁰ Zie ook de 'State-of-the-art 2005' van het LBCB '*Planvorming: meerwaarde in plaats van meenwerk*'.

een relatief vrijblijvend karakter en gaan uit van een niet te realiseren zorgniveau, maar zijn ook niet dekkend voor het totale systeem als zodanig. Als gevolg hiervan is behoefte ontstaan aan realistische eisen voor de voorwaardenscheppende processen in de rampenbestrijding/crisisbeheersing. Deze behoefte is uitgedomd in de **Basisvereisten Crisismanagement**.

1.2 Van plan naar resultaat

In de *Beleidsnota Rampenbestrijding 2000-2004* is al aangegeven dat er in nauw overleg met de verantwoordelijke besturen en instellingen een samenhangend stelsel van kwaliteitsnormen voor de rampenbestrijding/crisisbeheersing moet worden ontwikkeld.¹¹ In de afgelopen jaren zijn onderdelen van dit stelsel gerealiseerd, vooral waar het de monodisciplinaire processen betreft. De behoefte aan normen voor de voorwaardenscheppende (multidisciplinaire) processen is hiernaast echter blijven bestaan. In het *Kabinetstandpunt Vuurwerkramp Enschede* heeft het kabinet de behoefte te komen tot (multidisciplinaire) normen voor de rampenbestrijding/crisisbeheersing nog eens benadrukt.¹²

In februari 2004 is in een Algemeen Overleg met betrekking tot de eerder genoemde Beleidsnota door de Minister van BZK toegezegd minimumnormen te ontwikkelen voor de voorwaardenscheppende processen die als *kritisch* in het systeem van rampenbestrijding/crisisbeheersing worden gezien. Volgens de minister is dit nodig om de vrijblijvendheid te beperken en de aandacht te verleggen van het produceren van plannen naar de daadwerkelijke resultaten:¹³

¹¹ Ministerie van BZK, *Rampenbestrijding; de veiligheidsketen gesmeed*, Den Haag, 1999.

¹² Tweede Kamer, *Kabinetstandpunt Vuurwerkramp Enschede*, Kamerstuk 27 157, nr. 1, vergaderjaar 2003-2004.

¹³ Zie ook de 'State-of-the-art 2005' van het LBCB 'Planvorming: meerwaarde in plaats van meerwerk'.

“De rampenbestrijding verbeteren betekent voor mij het op een acceptabel niveau brengen van de feitelijke bestrijding van rampen. Daartoe moet het niveau meetbaar zijn en resultaatgericht zijn beschreven. Pas dan kan de minister samen met de regionale en gemeentelijke overheden sturen op resultaat. Er zullen samen met de betrokken partners basisvereisten voor de rampenbestrijding worden geformuleerd, onder andere met betrekking tot de opschaling bij grootschalig optreden en acute rampen, het informatiemanagement, de communicatie en de leiding & coördinatie ten tijde van een ramp. Deze basisvereisten zullen worden getest op haalbaarheid en effectiviteit. Op termijn zullen zij juridisch worden verankerd. Vrijblijvendheid is niet gewenst. Het gaat erom in ieder geval de minimaal noodzakelijke prestaties te kunnen leveren als dat nodig is.”¹⁴

De behoefte aan basisvereisten vloeit logisch voort uit de ontwikkelingen die in de afgelopen jaren zijn ingezet. In het Beleidsplan Crisisbeheersing – waarin de betekenis van de verbreding van rampenbestrijding naar crisisbeheersing nader is doordacht – wordt expliciet verwezen naar de noodzaak van normering. De Wet Kwaliteitsbevordering Rampenbestrijding (Wkr) heeft er daarnaast voor gezorgd dat de planfiguur van het regionaal beheersplan en de toetsende rol van de Inspectie OOV (ADR) zijn vastgelegd. Voor het bepalen van het regionale beleid bieden minimumnormen houvast, omdat er een eenduidiger referentiekader voor het formuleren van ambities is.

Ook voor de toezichthoudende rol van de Inspectie OOV en andere inspecties zijn normen van grote toegevoegde waarde. Daarmee kan efficiënter, transparanter en eenduidiger worden getoetst en wordt de toezichtslast voor de regio's verminderd.

Tot slot geldt dat voor de (toekomstige) Wet op de Veiligheidsregio's basisvereisten essentieel zijn. Het bestaansrecht van de veiligheidsregio's is immers primair gelegen in de schaal die nodig is voor effectief optreden in de responsfase. Er dienen dan vervolgens wel normen voorhanden te zijn, die richting geven aan dit optreden. Basisvereisten voorzien hierin. In het te ontwikkelen regionaal crisisplan moeten de afspraken die worden gemaakt over de voorwaardenscheppende processen worden gebaseerd op de in dit document beschreven basisvereisten.

¹⁴ Tweede Kamer, *Verslag van algemeen overleg m.b.t. beleidsnota rampenbestrijding 2000-2004*, Kamerstuk 26 956, nr. 19, vergaderjaar 2003-2004, p. 5.

1.3 De behoefte aan - en status van de basisvereisten

De politiek-bestuurlijke ontwikkelingen op nationaal niveau en de huidige operationele praktijk in de veiligheidsregio's hebben geleid tot de behoefte aan het definiëren van een *randvoorwaardelijk minimumniveau* waaraan de veiligheidsregio's *onder operationele omstandigheden* moeten voldoen. Deze opvatting heeft zich vertaald in de werknaam *Basisvereisten Crisismanagement*. De term crisismanagement onderscheidt zich van risicomanagement. Risicomanagement gaat over wat wel de 'koude' kant van de rampenbestrijding of crisisbeheersing wordt genoemd (het reduceren van risico's). Crisismanagement richt zich daarentegen op de 'warme' kant (bestrijden/beheersen gevolgen). De term Basisvereisten Crisismanagement maakt dus duidelijk dat de minimumnormen betrekking hebben op het operationele optreden *ten tijde van en direct na* grootschalige incidenten (responsfase). Mede gezien het acute karakter van de responsfase zijn normen van groot belang: de structuur moet er snel staan en effectief functioneren.

De *Basisvereisten Crisismanagement* zijn – in samenwerking met partners – opgesteld door het Landelijk Beraad Crisisbeheersing (LBCB). Het LBCB is van mening dat Basisvereisten kunnen bijdragen aan het verbeteren van de effectiviteit van de bestrijding van grootschalige incidenten. Deze effectiviteit moet volgens het LBCB leidend zijn bij alle inspanningen die worden verricht en aanpassingen die in het systeem van rampenbestrijding/crisisbeheersing worden gedaan. In het onlangs verschenen rapport *Planvorming: meerwaarde in plaats van meerwerk* is dit nog eens benadrukt.

Basisvereisten hebben naast kwaliteitsverbetering op systeemniveau en effectiviteitsverbetering op operationeel niveau ook een belangrijke functie in het 'managen van verwachtingen'. In vergaderingen van het LBCB is bij herhaling vastgesteld dat het verwachtingspatroon ten aanzien van het grootschalig multidisciplinair optreden – zowel richting burgers als bestuur – onvoldoende wordt 'gemanaged'. In het verantwoordingsproces levert dit stelselmatig onbevredigende gevoelens op. Basisvereisten maken het mogelijk de wederzijdse verwachtingen te 'managen' en sturing te geven aan het verantwoordingsproces.

Doel basisvereisten

De *Basisvereisten Crisismanagement* hebben tot doel een minimumniveau te definiëren voor de randvoorwaardelijke processen, waaraan alle veiligheidsregio's in Nederland onder operationele omstandigheden moeten voldoen.

Met het voorliggende document *Basisvereisten Crisismanagement; de decentrale normen benoemd* heeft het LBCB beantwoord aan de bovenstaande doelstelling. Hiermee is – samen met de betrokken partners – een eerste belangrijke stap gezet in de richting van definitieve basisvereisten voor het *decentrale (regionale) niveau*. Om tot definitieve basisvereisten te komen, dienen de in dit document opgenomen normen *te worden getest* op haalbaarheid en effectiviteit. Wanneer de normen haalbaar en effectief zijn gebleken, kan worden gewerkt aan het juridisch verankeren van de basisvereisten, zodat de status die aan de basisvereisten moet worden toegekend eenduidig is. Tot die tijd kunnen de basisvereisten worden gezien als informele regelgeving.

Ten aanzien van de geformuleerde normen geldt dat de prestaties moeten kunnen worden geleverd bij een *praktijktekst onder realistische omstandigheden* op basis van enkele vastgestelde referentie-testscenario's van (maat)rampniveau I, aangevuld met een modale belasting van reguliere incidenten die is ontleend aan een groep van kleine en/of risico-arme regio's.

Tot slot kan worden opgemerkt dat het proces waarin de basisvereisten zijn ontwikkeld, heeft geleid tot nieuwe inzichten die de kwaliteit van het systeem van rampenbestrijding/crisisbeheersing nader kunnen verbeteren. Deze inzichten hebben niet geresulteerd in een afgerond product – zoals het voorliggende 'normenboek' – maar worden door het LBCB niettemin wel als relevant gezien voor een nadere kwaliteitsimpuls. In bijlage 4 is een eerste uitwerking van de inzichten te vinden, die de werknaam 'multidisciplinair knoppenmodel' heeft gekregen.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt nader ingegaan op de definitie en het karakter van de basisvereisten. In hoofdstuk 3 wordt de samenhang tussen de voorwaardenscheppende processen en de opbouw van de basisvereisten beschreven. In de hoofdstukken 4 tot en met 7 worden voor ieder voorwaardenscheppend proces de normen benoemd. Tot slot is een aantal bijlagen toegevoegd:

- 1 lijst met betrokken functionarissen;
- 2 lijst met geraadpleegde literatuur;
- 3 samenstelling hoofdstructuur en onderdelen;
- 4 multidisciplinair knoppenmodel (eerste uitwerking).

Basisvereisten: definitie en plaats

In dit hoofdstuk wordt nader uitgewerkt wat de definitie en reikwijdte van de basisvereisten is, welke centrale kenmerken van de basisvereisten relevant zijn en hoe het traject basisvereisten zich verhoudt tot andere initiatieven.

2.1 Definitie en reikwijdte van basisvereisten

Met het formuleren van basisvereisten wordt beoogd de minimale normen op een aantal voorwaardenscheppende processen te beschrijven. Aan deze normen moet een veiligheidsregio in een situatie van een grootschalig incident kunnen voldoen. Het achterliggende doel van de basisvereisten is al aan de orde gekomen in het vorige hoofdstuk: het gaat om het realiseren van een *kwaliteitsverbetering* in de voorwaardenscheppende processen, zodat de feitelijke bestrijding effectiever is. Het formuleren van normen is een middel om dit doel te bereiken.

Definitie basisvereisten

Basisvereisten betreffen een beperkte set – op termijn juridisch te verankeren- kwantitatieve en kwalitatieve normen voor de voorwaardenscheppende processen binnen de rampenbestrijding/ crisisbeheersing, waaraan iedere veiligheidsregio onder operationele omstandigheden moet kunnen voldoen.

De voorwaardenscheppende processen zijn de niet-inhoudelijke processen die bij elk (grootschalig) incident randvoorwaardelijk zijn voor een effectieve bestrijding. Zoals eerder is aangegeven, gaat het om de volgende processen:

- melding & alarmering;
- op- & afschaling;
- leiding & coördinatie;
- informatiemanagement.

Het is van belang om vooraf een tweetal opmerkingen te plaatsen over de reikwijdte van de basisvereisten.

In de eerste plaats is het van belang te benadrukken dat de basisvereisten een minimumniveau definiëren, dat als *startpunt* geldt voor *alle* veiligheidsregio's in Nederland. Het niveau is uniform, wat ook bijdraagt aan de interregionale samenwerking. Het basisniveau is afgestemd op maatrapniveau I, volgens de systematiek van de Leidraad Maatrap (LMR). Vanzelfsprekend is het risicoprofiel van veiligheidsregio's *verschillend* en het kan dus voor bepaalde veiligheidsregio's noodzakelijk zijn een hogere normering te hanteren. Het is aan de veiligheidsregio's zelf om het (normerings)niveau vast te stellen dat adequaat is voor het risicoprofiel van de eigen regio.

In de tweede plaats moet worden opgemerkt dat de basisvereisten een *generiek* karakter hebben. Dit betekent dat zij in essentie gelden voor alle typen grootschalige incidenten. De relevantie en toepassing van de basisvereisten is – vanzelfsprekend niet voor ieder type grootschalig incident hetzelfde. Een acuut grootschalig incident – zoals een ongeval met een giftige stof of een instorting van een groot gebouw – komt onverwacht, heeft veelal een overload aan meldingen tot gevolg en vraagt om onmiddellijke opschaling en inzet. Er zijn echter ook incidenttypen waar dit niet of minder voor geldt: voorzienbare of zich langzaam ontwikkelende incidenten. Voor deze typen incidenten – zoals extreme weersomstandigheden, uitval van nutsvoorzieningen en een ziektegolf – is kenmerkend dat ze in veel gevallen een minder acuut karakter hebben en zich overal kunnen voordoen. Hulpdiensten zijn ook minder vertrouwd met dit type incidenten. Daarnaast hebben zij te maken met enkele relatief onbekende partners. De basisvereisten die in dit document zijn beschreven, zijn vooral relevant voor een acuut grootschalig incident, omdat daar de snelheid van de respons van essentieel belang is en dus kwantitatieve normen het meest van betekenis zijn (zie proces melding & alarmering en op- & afschaling). Dit neemt niet weg dat de normen in veel gevallen *ook van toepassing zijn* op de incidenttypen behorende tot voorzienbare of zich langzaam ontwikkelende grootschalige incidenten.

2.2 Kenmerken van de basisvereisten

Het is van belang te benadrukken wat de centrale kenmerken zijn van de basisvereisten, zodat de basisvereisten ook kunnen worden gepositioneerd ten opzichte van andere ontwikkelingen (zie ook paragraaf 2.3.). In de onderstaande tabel staan de kenmerken weergegeven. Hierbij moeten de twee in de vorige paragraaf gemaakte opmerkingen in ogenschouw worden genomen.

Kenmerken van de basisvereisten

Kenmerk	Betekenis
Gericht op <i>de schaal van de veiligheidsregio</i>	De basisvereisten hebben betrekking op het regionale niveau: de prestaties moeten op dat niveau worden geleverd. De basisvereisten hebben dus een decentraal karakter en zijn opgesteld vanuit het perspectief van een (veiligheids)regio waar een grootschalig incident plaatsvindt.
Gericht op <i>grootschalige incidenten</i>	De basisvereisten zijn bedoeld voor zware ongevallen, rampen en crises. In dit document wordt gesproken van grootschalige incidenten.
Gericht op <i>crisismanagement</i>	De basisvereisten richten zich op de prestaties, die bij het bestrijden en/of beheersen van de gevolgen van een grootschalig incident moeten worden geleverd. In dit document wordt van <i>bestrijden</i> gesproken.
Gericht op <i>kritische processen</i>	De basisvereisten hebben betrekking op de processen die – op basis van ervaring – als <i>kritisch</i> worden aangemerkt. Dit zijn melding & alarmering, op- & afschaling, leiding & coördinatie en informatiemanagement. Deze processen zijn zogenaamde voorwaardenscheppende processen voor de feitelijke bestrijding. De Leidraad Operationele Prestaties (LOP) bevat voor deze processen vrijwel <i>geen uitgangspunten</i> .
Gericht op <i>kwantitatieve en kwalitatieve prestaties</i>	De basisvereisten bestaan uit kwantitatieve én kwalitatieve normen: het gaat bijvoorbeeld niet alleen om het kunnen verwerken van een aantal meldingen binnen een bepaalde tijd, maar ook om uit die meldingen de kerngegevens van het grootschalig incident te verkrijgen en die tijdig te registreren.
Gericht op het <i>minimale niveau van prestaties dat voor iedere regio geldt</i> .	De basisvereisten definiëren de minimumnormen die voor <i>iedere veiligheidsregio</i> in Nederland gelden. Deze minimale normen zijn daarom afgestemd op maatramniveau I van de Leidraad Maatram (LMR).
Gericht op <i>wettelijke verankering</i>	De basisvereisten moeten op termijn een wettelijke verankering krijgen. Tot dat moment zijn ze als informele regelgeving te beschouwen.

2.3 Met basisvereisten samenhangende initiatieven

Het traject basisvereisten is weliswaar een zelfstandig traject, maar kan tegelijkertijd niet los worden gezien van andere actuele initiatieven.

De belangrijkste hiervan zijn:

- *basisvereisten interdepartementale crisisbeheersing*: onder begeleiding van het Interdepartementaal Overleg Crisisbeheersing (IOCB) heeft het Ministerie van BZK onlangs in samenwerking met vrijwel alle departementen basisvereisten vastgesteld voor het nationale (interdepartementale) niveau. Bij deze basisvereisten wordt uitgegaan van de kritische succesfactoren besluitvorming, informatie-uitwisseling, competenties en werkwijze;
- *Algemene Doorlichting Rampenbestrijding (ADR)*: de ADR heeft tot doel de (veiligheids)regio's te toetsen op hun operationele prestaties op het gebied van de rampenbestrijding/crisisbeheersing. De Inspectie OOV is verantwoordelijk voor de uitvoering van de ADR. De ADR wordt op afzienbare termijn uitgebreid met het rijkstoezicht op de crisisbeheersing;
- *competentie-ontwikkeling*: het gaat hierbij om verschillende trajecten waarin wordt gewerkt aan het ontwikkelen van competenties voor onder andere sleutelfunctionarissen binnen de hoofdstructuur van de rampenbestrijding/crisisbeheersing (vakbekwaamheid GHOR, crisiscompetenties NVBR, e.a.);
- *project Geïntegreerd Meldkamersysteem (GMS)* waarin het informatiesysteem van de meldkamers wordt doorontwikkeld (ook bekend onder NMS);
- *project Versterking Meldkamers* waarin verschillende (veiligheids)regio's samen met het ministerie van BZK werken aan concrete verbeteringen op het niveau van werkprocessen van de meldkamer. Een van de regionale verbetertrajecten heeft betrekking op productenboeken voor de verschillende secties van de meldkamer;
- *referentiekader GRIP*: dit project heeft tot doel een toetsbaar referentiekader voor GRIP te formuleren. In juli 2006 is onder verantwoordelijkheid van de Veiligheidskoepel een referentiekader uitgebracht. De verdere uitwerking hiervan heeft in NVBR-verband plaatsgevonden;
- *project crisisinformatievoorziening*: met dit project wordt stapsgewijs de informatievoorziening voor de crisisbeheersing van het nationale niveau tot en met de veiligheidsregio's verbeterd, waaronder de NetCentric proeftuinen. Dit gebeurt onder andere in samenwerking met de Taskforce ACIR.

De Basisvereisten Crisismanagement voor het decentrale niveau kunnen niet los worden gezien van de hierboven genoemde initiatieven. Hieronder wordt uitgebreider ingegaan op de meest relevante initiatieven.

Voor een goed functionerend systeem van rampenbestrijding/crisisbeheersing is het essentieel dat de Basisvereisten Crisismanagement voor het decentrale niveau en de *Basisvereisten Interdepartementale Crisisbeheersing* goed op elkaar aansluiten, aangezien crisisbeheersing zich in veel gevallen niet beperkt tot het regionale niveau. Deze aansluiting is echter geen onderdeel geweest van het traject Basisvereisten Crisismanagement, zoals dit in de afgelopen periode is uitgevoerd onder regie van het LBCB. De Basisvereisten die in dit document zijn beschreven, dienen primair om voor de (veiligheids)regio's duidelijkheid te verschaffen over de prestaties die met de voorwaardenscheppende processen van de rampenbestrijding/crisisbeheersing moeten worden geleverd. In de komende periode moet ervoor worden gezorgd dat de basisvereisten op regionaal en nationaal logisch met elkaar samenhangen. Ook voor het toezicht van de Inspectie IOOV is dit essentieel.

Aangezien de prestaties die in operationele zin worden geleverd ook afhankelijk zijn van de competenties van (sleutel)functionarissen, zijn de verschillende trajecten waarin *competenties* worden ontwikkeld van groot belang om tot een compleet pakket van basisvereisten te komen. Competenties beschrijven immers de prestaties op gedragsniveau en zijn daarmee nodig om nader invulling te geven aan de basisvereisten, met name op het gebied van *leiding & coördinatie*. Het LBCB heeft deze stap in het licht van de diverse genoemde parallelle trajecten en ontwikkelingen niet zelf gezet. Wel vindt het LBCB het van belang te benadrukken dat de separaat ontwikkelde competenties worden toegevoegd aan de basisvereisten.

Voor de andere initiatieven geldt dat onderdelen enerzijds zijn opgenomen in de basisvereisten – denk aan de referenties rondom GRIP of de uitkomsten van ACIR – terwijl anderzijds geldt dat de basisvereisten richting kunnen geven aan het vervolg van de genoemde trajecten. Mede door middel van versterking van de meldkamers worden deze bijvoorbeeld geacht te kunnen voldoen aan de gestelde normen in dit document.

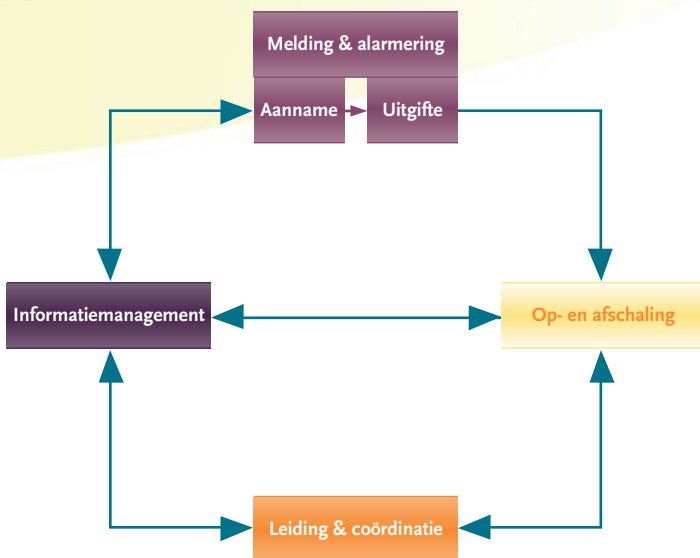
Basisvereisten: samenhang en opbouw

In dit hoofdstuk wordt de samenhang tussen de voorwaardenscheppende processen – en daarmee tussen de verschillende basisvereisten – beschreven. Daarnaast wordt ingegaan op de opbouw van de basisvereisten.

3.1 Samenhang basisvereisten

De basisvereisten zijn gekoppeld aan de voorwaardenscheppende processen melding & alarmering, op- & afschaling, leiding & coördinatie en informatie-management. Deze processen zijn randvoorwaardelijk voor alle onderdelen van de bestrijding en zijn daarom ook zo kritisch: zonder deze processen is er geen hoofdstructuur, laat staan dat deze kan functioneren. De voorwaardenscheppende processen hangen sterk met elkaar samen. Deze samenhang moet in de basisvereisten tot uiting komen. In de onderstaande figuur is de samenhang tussen de processen weergegeven.

Samenhang en aansluiting van de voorwaardenscheppende processen



In het proces *melding & alarmering* wordt onder alarmering de *initiële alarmering* verstaan, zoals deze in de alarmeringsprocedure of het inzetvoorstel bij de betreffende meldclassificatie is vastgelegd. Onder het proces *op- & afschaling* vallen dan alle vervolgalarmeringen van bijvoorbeeld grootschalige eenheden, het Regionaal Operationeel Team (ROT) en overige onderdelen van de hoofdstructuur. Het uitgangspunt is dat de behandeling van een grootschalig incident zo snel mogelijk vanuit de meldkamer wordt overgeheveld naar een multidisciplinaire coördinatieruimte. De vervolgmeldingen (aanname) van het incident worden dan behandeld als onderdeel van het proces *informatiemanagement*. De vervolgalarmering/uitgifte vindt plaats in het proces op- & afschaling. Het proces *leiding & coördinatie* is voor zijn samenstelling (wie is ter plaatse?) vooral afhankelijk van het proces *op- & afschaling* en het voor het daadwerkelijk functioneren vooral van het proces *informatiemanagement*.

De sterke verwevenheid tussen de kritische processen heeft als gevolg dat er in de opbouw van de basisvereisten soms een kunstmatige knip is gemaakt. Zo is het onderdeel aanname van het proces *melding & alarmering* in feite onderdeel van het proces *informatiemanagement*, aangezien het gaat om gegevens over het incident. Omdat de aanname van meldingen, de initiële, beoordeling, uitgifte en alarmering zo met elkaar samenhangen, worden deze in het kader van de basisvereisten toch als één proces behandeld. Dit heeft als gevolg dat het proces *informatiemanagement* (pas) begint met de gegevens die in het proces *melding & alarmering* al zijn vastgelegd. Op dit punt moeten de beide processen dus *naadloos* op elkaar aansluiten. De basisvereisten voorzien hierin.

3.2 Onderdelen procesbeschrijvingen

Op de navolgende pagina's wordt ieder kritisch proces uitgewerkt. Per proces worden de volgende onderdelen beschreven.

Omschrijvingen van basisvereisten

Procesdefinitie	De procesdefinitie geeft weer wat het doel van het proces is (wat willen we ermee bereiken) en schets op hoofdlijnen de activiteiten van het proces.
Procesprestatie	Een procesprestatie geeft een resultaat of product van het proces aan in de vorm van een te leveren operationele prestatie. Hierbij wordt ook het belang van die prestatie voor de totale bestrijding van het grootschalige incident aangegeven en eventuele bijzondere omstandigheden, waaronder het proces moet worden uitgevoerd.
Procesnorm	Een procesnorm geeft aan waaraan de procesprestatie moet voldoen en is vooral getalsmatig van karakter.
Mogelijke voorzieningen	De mogelijke voorzieningen zijn voorbeelden van de manier waarop de procesprestaties kunnen worden gerealiseerd (hoe). Veiligheidsregio's kunnen hier zelf keuzes in maken.

Opbouw van de basisvereisten



Melding & alarmering

Procesdefinitie

Het doel van het proces *melding & alarmering* is het verkrijgen, (zo mogelijk) verifiëren en combineren van de essentiële gegevens van een incident, het beoordelen van die gegevens, die vertalen naar de initiële hulp- en inzetbehoefte en het zo snel en effectief mogelijk beschikbaar maken van die hulp.

Het proces omvat alle activiteiten gericht op het bedrijfszeker, effectief en tijdig aannemen, verwerken en registreren van de gegevens over het incident (aanname) en het alarmeren en/of informeren van de juiste eenheden, functionarissen, instanties en andere hulpbronnen (uitgifte).

Procesprestaties

Bijzondere omstandigheden

Bij een acuut grootschalig incident kan het aantal meldingen (al direct) aanzienlijk hoger liggen dan bij reguliere, kleinschalige incidenten. Dit geeft 'druk' op het proces en heeft in veel gevallen schaarste van mensen en middelen als gevolg. Tijdens een grootschalig incident moet daarnaast rekening worden gehouden met *reguliere incidenten*. Dit legt niet alleen extra beslag op capaciteit, maar veroorzaakt – onder de omstandigheden van een grootschalig incident – ook meer *diversiteit en complexiteit* in het werkaanbod. Als gevolg van deze omstandigheden moet versnippering van de aandacht van het meldkamerpersoneel zoveel mogelijk worden beperkt.

Prestaties

- 1 de *essentiële* gegevens die de *melders* over het incident kunnen geven zijn *tijdig* in het GIS *vastgelegd*. Van melders die aanvullende gegevens kunnen leveren zijn de bereikbaarheidsgegevens *vastgelegd*;
- 2 de *noodzakelijke* gegevens over het incident uit statische en overige bronnen, waaronder het GIS, zijn *tijdig* beschikbaar als *input* voor het proces informatiemanagement;
- 3 op basis van de beschikbare gegevens in de meldingen is de juiste initiële

- hulp- en inzetbehoefte bepaald naar soort en aantal, alsmede de verdeling over de disciplines en andere diensten;
- 4 de initieel benodigde hulp is zo snel mogelijk gealarmeerd en komt, onder meer door het tijdig verstrekken van noodzakelijke gegevens en begeleiding tijdens opkomst en ter plaatse, zo effectief mogelijk beschikbaar daar waar die nodig is (zie verder het proces Informatiemanagement).

Procesnormen

- *verwerking van meldingen van het grootschalig incident*: alle kerngegevens en 80% van de overige essentiële gegevens uit maximaal 10 meldingen per 5 minuten tot een maximum van 100 meldingen per uur moeten binnen 4 minuten na binnenkomst van de melding in het GMS zijn geregistreerd;
- *verwerking van meldingen van gelijktijdige reguliere incidenten*: alle kerngegevens en 40% van de overige essentiële gegevens uit maximaal X reguliere meldingen per 5 minuten tot een maximum van Y meldingen per uur moeten binnen 4 minuten na binnenkomst van de melding in het GMS zijn geregistreerd;¹⁵
- *initieel alarmeren voor het grootschalig incident*: binnen 2 minuten – nadat is voldaan aan de criteria waarmee de meldkamer is gemandateerd om ‘groot te alarmeren’ (starttriggers) – moet de alarmering in gang zijn gezet van iedere functionaris, eenheid en dienst die onder ‘groot alarmeren’ valt met de daarbij behorende soorten en hoeveelheden materieel/uitrusting.

Mogelijke voorzieningen

- een minimum(basis)bezetting van de meldkamer van 2 centralisten per discipline en een multidisciplinaire coördinator meldkamer¹⁶, die tevens tijdelijk de functie

¹⁵ Het verwerken van de meldingen van het grootschalig incident moet – in ieder geval voor een deel – kunnen worden gecombineerd met het behandelen van (gelijktijdige), reguliere incidenten. De benodigde capaciteit voor de behandeling van een grootschalig incident is (in theorie) onafhankelijk van de regio waarin dat incident plaatsvindt. Het aanbod van reguliere incidenten en de benodigde capaciteit om die te behandelen kan echter tussen (veiligheids) regio's aanzienlijk verschillen. Er wordt nog gezocht naar een regio-afhankelijke invulling van de norm voor het verwerken van gelijktijdige reguliere incidenten. Daarmee kan dan ook de waarde van X en Y voor een bepaalde regio worden bepaald.

¹⁶ De multidisciplinaire coördinator meldkamer zou eigenlijk 24 uur per dag of op nabij de meldkamer aanwezig moeten zijn, zodat hij of zij de processen melding & alarmering en op- & afschaling (totdat het ROT operationeel is) kan aansturen.

van informatiemanager (meldkamer) uitoefent.¹⁷ Deze bezetting zou binnen 2 minuten nadat is voldaan aan de criteria voor een grootschalig incident (starttriggers) op de meldkamer daadwerkelijk moeten kunnen functioneren (zie de prestatienorm ten aanzien van ‘groot alarmeren’);¹⁸

- uitbreiding van capaciteit direct na de eerste meldingen met 1 extra centralist per discipline en een multidisciplinaire informatiemanager.¹⁹ In deze uitbreiding zou binnen 15 minuten na de eerste meldingen moeten kunnen worden voorzien;
- uitbreiding van capaciteit kort na de eerste meldingen met een 2^{de} extra centralist per discipline. In deze uitbreiding zou binnen 30 minuten na de eerste meldingen moeten kunnen worden voorzien;
- bestuurlijke mandatering van de meldkamer om zonodig direct op te schalen tot en met GRIP 3 en een basisaantal grootschalige eenheden te alarmeren aan de hand van criteria c.q. starttriggers, die zijn afgestemd op de gegevens zoals de gemiddelde melder (als leek) die zal doorgeven;
- borging van de bekendheid met dit mandaatbesluit bij alle personeel dat ‘groot’ moet kunnen alarmeren;
- scheiding – ook in personele zin – van het aanname- en uitgifteproces, wanneer mogelijk ook in de reguliere situatie;
- toepassing van functionaliteiten van de beschikbare meldkamersystemen en alarmerings- en oproepsystemen;
- inrichting van GMS op een dusdanige manier dat:
 - alle kerngegevens van de relevante incidenttypen direct kunnen worden vastgelegd in het GMS door middel van het aanvinken van karakteristieken of toevoegen van een getal of code (de overige essentiële gegevens kunnen in het kladbloc worden gezet). Iedere centralist moet de essentiële gegevens per ramptype (karakteristieken) in maximaal drie doorklikstappen op het computerscherm kunnen zetten;
 - aan de hand van (landelijk vastgestelde) meldingsclassificaties en multidisciplinaire inzetvoorstellen alle initiële hulp- en inzetbehoefte naar aard, aantal en discipline direct kan worden gealarmeerd en de juiste mono- en multidisciplinaire procedures en taken kunnen worden gevolgd. De meldingsclassificaties moeten zijn afgestemd op de gegevens zoals de gemiddelde melder (als leek) die zal aanleveren;

¹⁷ Dit in verband met de overload aan meldingen, initiële (multidisciplinaire) alarmeringen en de communicatie in reactie hierop.

¹⁸ Met deze nuancering is het mogelijk dat centralisten en/of de coördinator slapend in het gebouw verblijven.

¹⁹ De informatiemanager kan later doorschuiven naar het ROT.

- de bereikbaarheidsgegevens van melders – die hun gegevens adequaat doorgeven en die het incident en/of de effecten rechtstreeks kunnen blijven waarnemen – zijn vastgelegd, zodat die melders later (door de informatiecoördinator) kunnen worden benaderd voor een update.
- toepassing van uitvraagprocedures die zijn afgestemd op de praktijkomstandigheden bij acute, grootschalige incidenten en op de kerngegevens van de incidenttypen die voor de regio relevant zijn, en die voor het uitvragen rekening houden met de op dat moment al bekende gegevens (complementariteit);
- toepassing van een (voorbereide²⁰) 112-overloofunctie²¹, wat wil zeggen dat de 112 meldingen worden doorgeschakeld naar een andere meldkamer. De 112-overloop zou binnen 10 minuten na de eerste meldingen – naast alle andere meldkameractiviteiten – moeten kunnen plaatsvinden²²;
- toepassing van een (voorbereide) overloopvoorziening, wat wil zeggen dat meldingen – op basis van vooraf gedefinieerde criteria – worden doorgeleid naar externe meldkamerfaciliteiten;
- toepassing van (een voorbereide) taakoverdracht, wat wil zeggen dat specifieke onderdelen van alarmering (en opschaling) – inclusief de bijbehorende registratie en terugrapportage – aan externe meldkamerfaciliteiten worden uitbesteed. Het gebruik hiervan dient gebaseerd te zijn op vooraf gedefinieerde criteria (bijvoorbeeld ten aanzien van ambulancebijstand en vooralarmeren van ziekenhuizen);²³
- zoveel als mogelijk integreren van de werkwijze bij grootschalige incidenten in de routinematige werkwijze bij kleinschalige incidenten.

²⁰ Hiermee wordt in alle gevallen bedoeld op beoefende samenwerkingsafspraken met omliggende meldkamers c.q. externe meldkamerfaciliteiten.

²¹ Hierbij moet worden opgemerkt dat dit alleen mogelijk is wanneer de bijstandsregio over voldoende 112-lijnen beschikt, zodat zij niet zelf 'overloopt'. Op dit moment wordt door het Ministerie van BZK met vertegenwoordigers uit het veld nagedacht over hoe de organisatie van het 112-alarmnummer tijdens grootschalige incidenten het best kan worden vormgegeven.

²² Het binnen 10 minuten doorschakelen moet periodiek onder gesimuleerde omstandigheden zijn geoefend en getest.

²³ De behoefte aan deze voorziening dient uit testen naar voren te komen.



5

Op- & afschaling

Procesdefinitie

Het doel van het proces *op- & afschaling* is om steeds zoveel mogelijk de juiste hoeveelheid bestrijdingspotentieel (mensen en middelen) beschikbaar te hebben om een grootschalig incident optimaal te bestrijden. De totale organisatie die nodig is, moet door middel van opschaling worden opgebouwd. Zonder voldoende mensen en middelen verloopt de bestrijding en hulpverlening onnodig langzaam en/of kunnen de effecten te lang blijven escaleren. Met teveel potentieel worden *leiding & coördinatie, informatiemanagement* en andere logistieke processen daarentegen onnodig belast en wordt de paraatheid c.q. dekking in andere gemeenten en regio's ongewenst verlaagd. Behalve een toename van mensen en middelen is bij de opschaling ook sprake van een verandering van de structuur, de werkprocessen en procedures naar een op grootschalige incidenten afgestemde vorm. De opschaling is voltooid als de hoofdstructuur en alle inhoudelijke processen volledig functioneren. De afschaling is voltooid als de hoofdstructuur niet meer functioneert.

Het proces omvat alle activiteiten gericht op het bedrijfszeker, effectief en tijdig veranderen van het functioneren van de parate en gemeentelijke diensten vanuit de dagelijkse situatie (basiszorg) naar één (regionale) operationele en bestuurlijke bestrijdingsorganisatie. Onder dit proces valt ook het effectueren van de intergemeentelijke, interregionale en landelijke bijstand en overige ondersteuning.

Procesprestaties

Bijzondere omstandigheden

De druk die in geval van een grootschalig incident op het proces van *op- & afschaling* ontstaat, is afhankelijk van het type incident. Bij een voorzienbaar of zich langzaam ontwikkelend grootschalig incident is er voor de opschaling voldoende tijd, en komt veelal binnen die tijd de informatie beschikbaar over het (dreigende) incident, zodat de inzet op hoofdlijnen kan worden bepaald.

Bij acute grootschalige incidenten is dit niet het geval. Het ‘groot opschalen’ moet dan *onder grote tijdsdruk* en meestal gelijktijdig met de eerste bestrijdings- en hulpverleningsacties plaatsvinden. Vooral voor de meldkamer geeft dit *problemen*, aangezien zij ook activiteiten verricht voor het proces *melding & alarmering* en het daarmee verbonden proces van *informatiemanagement*. Tegelijkertijd met de activiteiten voor deze twee processen moet de meldkamer de *voortgang van de alarmering* bewaken en het *opschalen* in gang zetten van bijvoorbeeld de bestrijding op een rampterrein en in de omgeving, het regionaal coördinatiecentrum, gemeente(n), ziekenhuizen, opvanglocaties, etcetera. Voor het goed kunnen uitvoeren van dit complex van werkzaamheden samen met de reguliere activiteiten is vrijwel altijd bijstand noodzakelijk door middel van een 112-overlooptoefunctie of overdracht van bepaalde taken.

Prestaties

- 1 de opschaling van de *meldkamer* start zo snel mogelijk nadat is voldaan aan de criteria van een grootschalig incident (starttriggers) en vindt op een *bedrijfszekere en zoveel mogelijk multidisciplinaire manier* plaats;
- 2 de opschaling van de meldkamer in de vorm van een 112-overlooptoefunctie en/of een taakoverdracht wordt zo *tijdig* mogelijk ingezet zodra duidelijk is dat sprake is van een grootschalig incident en er een *toevloed van meldingen* valt te verwachten;
- 3 het alarmeren van de sleutelfunctionarissen²⁴ en (grootschalige) eenheden, die voor het vereiste niveau van opschaling noodzakelijk zijn, start zo *snel* mogelijk nadat is voldaan aan de criteria voor een grootschalig incident (starttriggers) en wordt, met inbegrip van de *spontaan aangeboden bijstand, voortdurend gemonitord naar aantal, verwachte aankomsttijd en -locatie*;
- 4 de alarmering en opkomst van de sleutelfunctionarissen is *voldoende bedrijfszeker* en vindt plaats binnen de daarvoor vastgestelde tijdsnormen;
- 5 de opschaling van bijstand ten behoeve van de hoofdstructuur en van de inhoudelijke processen vindt zo *snel* mogelijk plaats nadat duidelijk is dat de regionale schaal tekortschiet;

²⁴ Het gaat hierbij om de sleutelfunctionarissen die zijn vastgesteld in het Referentiekader GRIP:

- | | |
|----------------------------------|---|
| - Leider COPI | - Staffunctionaris Gemeente |
| - OvDB | - Voorlichtingsfunctionaris ROT |
| - OvDG | - Burgemeester |
| - OvDP | - (Hoofd)Officier van Justitie (wanneer relevant) |
| - Voorlichtingsfunctionaris COPI | - Lid BT Brandweer |
| - Operationeel leider | - Lid BT GHOR |
| - Staffunctionaris Brandweer | - Lid BT Politie |
| - Staffunctionaris GHOR | - Lid BT Gemeente |
| - Staffunctionaris Politie | - Voorlichtingsfunctionaris BT |

- 6 het niveau van opschaling is afgestemd op de specifieke kenmerken van het grootschalig incident, zodat de verandering van structuur, werkprocessen en procedures maximaal blijft aansluiten bij de aard en de omvang c.q. het niveau van het grootschalig incident;
- 7 via de monitoring van het verloop van de initiële alarmering, opschaling en spontaan aangeboden bijstand wordt bewaakt dat niet *teveel/onnodig potentieel* uitrukt c.q. opkomt en wordt het opkomen van *teveel/onnodig potentieel* direct geannuleerd;²⁵
- 8 het actuele niveau van opschaling en de *status van het gealarmeerde/opkomende potentieel* wordt voortdurend in het totaalbeeld geactualiseerd (zie proces Informatiemanagement);
- 9 de afschaling vindt *gefaseerd* (naar niveau) en *gecoördineerd* plaats, naar expliciete kennisgeving aan of besluitvorming van het direct bovenliggende niveau.

Procesnormen

- het proces op- & afschaling wordt binnen 5 minuten – nadat is voldaan aan de criteria voor een grootschalig incident (starttriggers) – multidisciplinair en eenhoofdig aangestuurd;
- de gealarmeerde sleutelfunctionarissen van de hoofdstructuur zijn binnen maximaal 5 minuten na alarmering bereikbaar, wat wil zeggen dat men op afstand in staat is om advies te geven en beslissingen te nemen;
- het COPI – met een samenstelling conform bijlage 3 – is binnen 30 minuten na alarmering ter plaatse van het incident en operationeel, wat wil zeggen dat men in staat is gecoördineerd leiding te geven;
- het (kern)ROT – met een samenstelling conform bijlage 3 – is binnen 45 minuten na alarmering operationeel en de informatiemanager na 30 minuten²⁶, wat wil zeggen dat het ROT op dat moment in een voorbereide crisisruimte in staat is om gecoördineerd leiding te geven en te faciliteren;
- het (kern)GBT – met een samenstelling conform bijlage 3 – is binnen 60 minuten na alarmering operationeel, wat wil zeggen dat men op dat moment in een voorbereide crisisruimte in staat is om gecoördineerd leiding te geven op basis van het inmiddels vanuit het ROT beschikbaar gestelde totaalbeeld;

²⁵ Het aflossen en de besluitvorming voor het verder opschalen en/of (gedeeltelijk) afschalen vallen onder het proces leiding & coördinatie.

²⁶ Deze informatiemanager moet zich fysiek verplaatsen van de meldkamer naar het ROT op het moment dat de informatiefunctie in de meldkamer wordt overgenomen door de (gewenste) multidisciplinaire coördinator meldkamer.

- het gemeentelijk verbindingscentrum is binnen 50 minuten na alarmering operationeel qua bemensing en verbindingen;
- de stafsecties en actiecentra in het ROT (zie bijlage 3) zijn binnen 60 minuten na alarmering bemand en zijn in staat om hun voorbereidende, uitvoerende en operationeel-ondersteunende taken uit te voeren. Voor de sectie informatie-management geldt hierbij een normtijd van 40 minuten;
- de gemeentelijke actiecentra zijn binnen 90 minuten na alarmering bemand en zijn in staat om hun voorbereidende, uitvoerende en operationeel-ondersteunende taken uit te voeren. Daarbij geldt dat deelproces voorlichting binnen 30 minuten in de kern moet kunnen functioneren en de deelprocessen slachtofferregistratie en opvang & verzorging binnen 60 minuten op de voorbereide locatie moeten kunnen (beginnen te) functioneren;
- het (kern)RBT – met een samenstelling conform bijlage 3 – is binnen 90 minuten na alarmering operationeel, wat wil zeggen dat het (kern)RBT op dat moment in een voorbereide crisisruimte in staat is om gecoördineerd leiding te geven;
- de totale (opgeschaalde) crisisorganisatie moet tenminste 72 uren vanaf de opschaling continu kunnen functioneren.

Mogelijke voorzieningen ²⁷

- een multidisciplinaire werkwijze voor grootschalige incidenten die is vastgesteld, waar alle betrokkenen onmiddellijk op kunnen overgaan en waarin allen praktijkgericht zijn geoefend. Die werkwijze kent tenminste de volgende regelingen, die als hardcopy onder handbereik zijn én in maximaal drie ‘doorklikstappen’ op het computerscherm kunnen worden gezet:
 - een beschrijving van de criteria (starttriggers) voor het overschakelen op deze werkwijze;
 - de te hanteren opschalingsniveaus conform de landelijk vastgestelde GRIP;
 - de procedure met betrekking tot de opschaling van de meldkamer zelf;
 - de procedures met betrekking tot de opschaling van de (hulp)diensten;
 - een overzicht van afspraken die terzake van de rampenbestrijding/ crisisbeheersing in multidisciplinair verband zijn gemaakt, zoals oproepprocedures, bijstandsplannen, gewondenspreidingsplannen en afstemmingsafspraken met gemeentelijke processen zoals het proces slachtofferregistratie;

²⁷ De mogelijke voorzieningen voor dit proces gelden in aanvulling op die van het proces melding & alarmering.

- een overzicht van afspraken (per niveau) ten behoeve van de interregionale bijstand (wat komt waar vandaan).
- een hard piket voor de functionarissen die een normopkomsttijd hebben en dat door minimaal drie personen wordt ingevuld;
- onderling afgestemde en gekoppelde bijstandsregelingen van de eigen en omliggende regio's, zodat duidelijk is wat veiligheidsregio's qua omvang en specifieke taakstelling van elkaar kunnen verwachten.



6

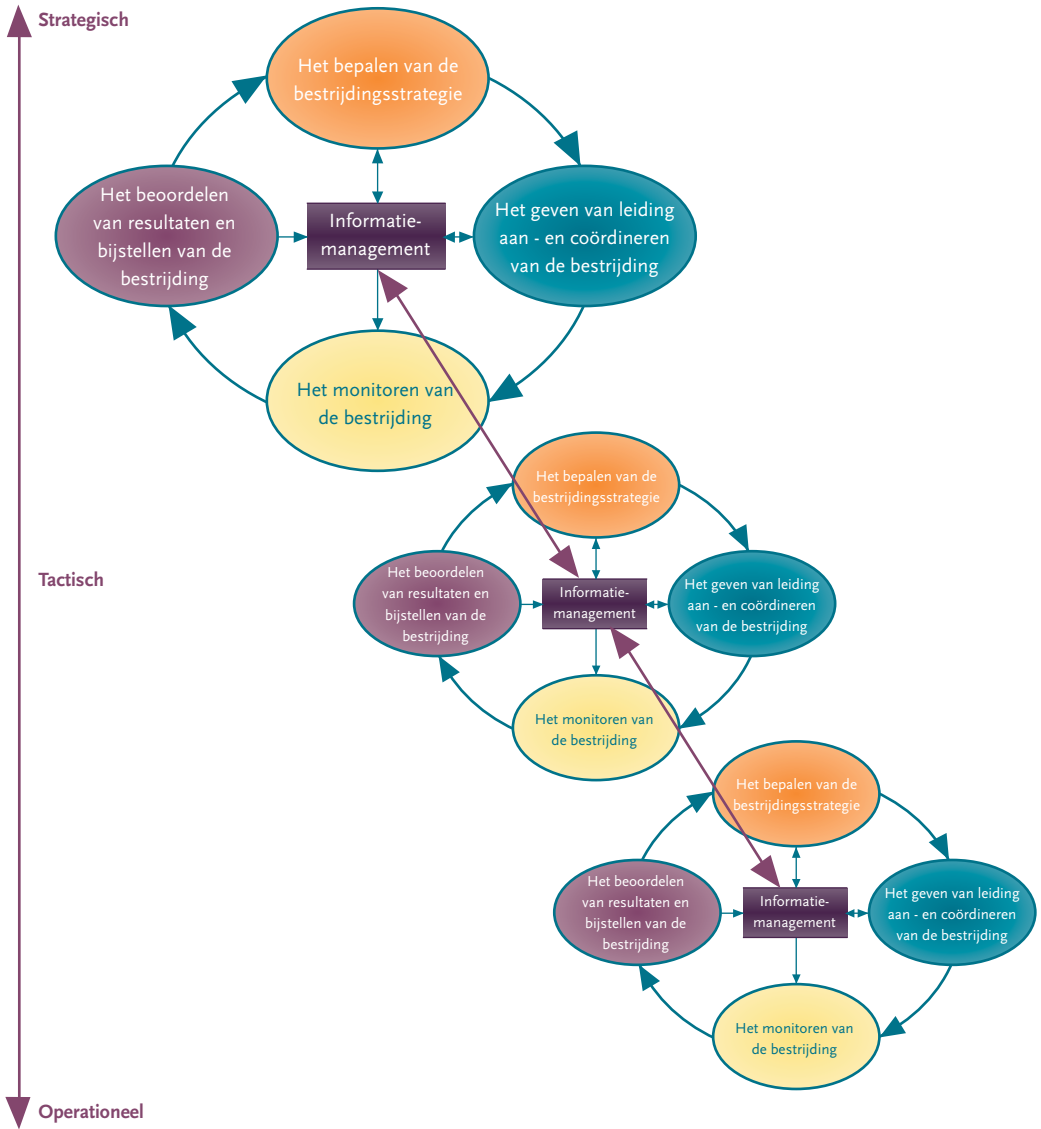
Leiding & coördinatie

Procesdefinitie

Het doel van het proces *leiding & coördinatie* is het zo optimaal mogelijk bestrijden van een grootschalig incident. Het proces *op- & afschaling* heeft de beschikbaarheid van het (benodigde) potentieel (mensen, middelen en structuren) als prestatie/ resultaat, maar omvat niet de feitelijke inzet van dit potentieel en het leveren van de 'bestrijdingsprestaties'. Het proces *leiding & coördinatie* moet hierin voorzien door een effectieve aansturing van alle betrokken diensten, sleutelfunctionarissen en eenheden te waarborgen. Effectief wil in deze context zeggen dat het totale potentieel – dat op een bepaald moment aanwezig is – zodanig en in onderlinge afstemming wordt ingezet dat de noodzakelijke bestrijdings- en ondersteunende activiteiten zo snel en effectief mogelijk en in de juiste prioriteitsvolgorde worden uitgevoerd. Dit met een zo beperkt mogelijk risico voor de bestrijders en derden.

Het proces behelst voor alle disciplines (horizontaal) en voor alle niveaus (verticaal) het in onderlinge samenhang vaststellen van de wijze van bestrijden van het incident (besluitvorming), het coördineren van en leiding geven aan de feitelijke bestrijding c.q. aan de inhoudelijke rampbestrijdingsprocessen, het monitoren van de resultaten en het op basis hiervan beoordelen en bijstellen van de bestrijding. Deze activiteiten vormen gezamenlijk de 'crisismanagementcyclus'. Deze cyclus gebruikt informatie van het proces informatiemanagement, maar voedt dit proces ook.

Crisismanagementcyclus in drievoud



Benadrukt moet worden dat het proces van leiding & coördinatie van betekenis is voor alle inhoudelijke en voorwaardenscheppende processen in de rampenbestrijding/crisisbeheersing en dat dit niet pas start nadat de opschaling is voltooid. Bij acute incidenten worden tijdens het melden & alarmeren en de opschaling vaak al cruciale besluiten genomen die doorwerken in de bestrijding tijdens de structurele fase als de rampbestrijdingsorganisatie volledig is ontplooid. Bij de beschrijvingen van de processen *melding & alarmering* en *op- & afschaling* is daarom al aandacht besteed aan *leiding & coördinatie*, die ten aanzien van die processen vooral wordt ingevuld door de multidisciplinaire coördinator meldkamer.

Procesprestaties

Bijzondere omstandigheden

Bij de bestrijding van grootschalige incidenten ontstaat een complexe situatie met een veelheid aan betrokken actoren van uiteenlopende disciplines, die ten aanzien van de te nemen besluiten afhankelijk van elkaar zijn. Het beroep dat in een situatie van een grootschalig incident op het vermogen tot aansturing wordt gedaan, is veel groter dan bij reguliere incidenten. Dit geldt:

- binnen de afzonderlijke disciplines (monodisciplinaire leiding & coördinatie), omdat er (veelal) meer operationele eenheden moeten worden ingezet en dus het aantal niveaus van leiding groter is dan in geval van een kleinschalig incident;
- tussen de afzonderlijke disciplines (horizontale coördinatie), omdat niet alleen de eigen discipline moet worden aangestuurd, maar deze aansturing ook in afstemming met de aansturing van andere disciplines moet plaatsvinden. Dit betekent dat de te nemen besluiten (bestrijdingsstrategie) inhoudelijk moeten zijn voorbereid met de andere disciplines, zodat deze onderling aansluiten;
- tussen de verschillende niveaus (verticale coördinatie), omdat de (multidisciplinaire) besluiten op operationeel (COPI), tactisch (ROT), strategisch (BT) en – in geval van een crisis – bovenregionaal niveau op elkaar moeten aansluiten.

De keten van besluitvorming wordt in geval van een grootschalig incident veel langer dan bij reguliere incidenten en kent meer onderlinge afhankelijkheden c.q. vertakkingen. De complexiteit, de belasting en de doorlooptijd van het proces nemen hierdoor exponentieel toe. In feite is er bij de bestrijding van een grootschalig incident sprake van een *(niet-routinematige) netwerkorganisatie waarin in een zeer korte tijd besluiten moeten worden voorbereid en moeten worden genomen*. Het verschil tussen reguliere incidenten en grootschalige incidenten is zo groot,

dat leidinggevend en sleutelfunctionarissen specifieke competenties nodig hebben om in een situatie van een grootschalig incident goed te kunnen functioneren. Men moet namelijk een bredere scope kunnen hanteren, met meer aspecten rekening kunnen houden en verder vooruit kunnen denken.

Prestaties

- 1 op basis van het beschikbare totaalbeeld van het incident, de (verwachte) effecten en het beschikbare en nog opkomende potentieel worden *tijdig* op alle niveaus *afgewogen en onderbouwde prioriteiten gesteld* en *voortdurend bijgesteld*;
- 2 wanneer nodig wordt door middel van (verdere) opschaling *voorzien in aanvullend potentieel* – zodat het totale bestrijdingspotentieel toeneemt – of door middel van afschaling het totaal beschikbaar potentieel verminderd, zodat dit (weer) beschikbaar komt voor mogelijke, andere incidenten;
- 3 op alle niveaus worden de bestrijdings- en inzetvoorstellen *tijdig uitgewerkt* en *onderling afgestemd*, zodat hierover *afgewogen besluitvorming* kan plaatsvinden;
- 4 tijdens de opschalings- en structurele fase functioneert de structuur van de aansturing *effectief, logisch en transparant*;
- 5 er is sprake van *samenhang in de uitvoering* van de rampbestrijdingsprocessen, terwijl tevens de *veiligheid* van bestrijders en derden in *acht wordt genomen*;
- 6 de resultaten van de bestrijding en inzet worden *voortdurend gemonitord* en zijn samen met andere relevante informatie de basis voor het *herbeoordelen* en zonnodig *bijstellen van besluiten* waar dat nodig is;
- 7 alle relevante gegevens, ontwikkelingen, uitkomsten van besluitvorming, monitoring, beoordeling en bijstelling worden *zo snel als mogelijk ingebracht* in het proces *informatiemanagement*.

Procesnormen

- de bestrijding vindt plaats conform de landelijk uniform vastgestelde hoofdstructuur voor de bestrijding van grootschalige incidenten (zie bijlage 3);²⁸
- de genomen besluiten ten aanzien van de prioriteitstelling zijn op ieder niveau:
 - *geëxpliciteerd* op basis van alternatieven en overwegingen;
 - vertaald in acties en daaraan gekoppelde actienemers;
 - afgestemd op de *fase van het incident*;
 - afgestemd op besluiten en/of acties van de andere niveaus.
- de voorstellen/adviezen die aan het bovenliggende niveau worden gegeven, zijn gebaseerd op operationele feiten en voorzien van opties voor besluitvorming en bijbehorende consequenties;
- op ieder niveau is een overzicht beschikbaar van de (zelf) genomen besluiten en de mate waarin deze zijn geïmplementeerd, dit met inbegrip van de hiermee rechtstreeks samenhangende acties op de andere niveaus;
- niet (volledig) uitgevoerde opdrachten worden op ieder niveau *gesignaleerd* en opnieuw *geformuleerd*, waarbij *rekening* wordt gehouden met een (mogelijk) gewijzigde prioritering, ook op andere (bovenliggende) niveaus.

Mogelijke voorzieningen

- definiëren van competenties voor alle sleutelfunctionarissen in de (regionale) rampenbestrijding/crisisbeheersing;²⁹
- op basis van deze competenties (realistisch) oefenen van alle sleutel- en overige (ondersteunende) functionarissen die bij dit proces kunnen worden betrokken.

²⁸ Uniformiteit in nationaal verband is van belang in het kader van het interregionaal uitwisselen van sleutelfunctionarissen, het centraal opleiden en oefenen van al degenen die met de bestrijding kunnen worden belast.

²⁹ Zie paragraaf 2.3.



7

Informatiemanagement

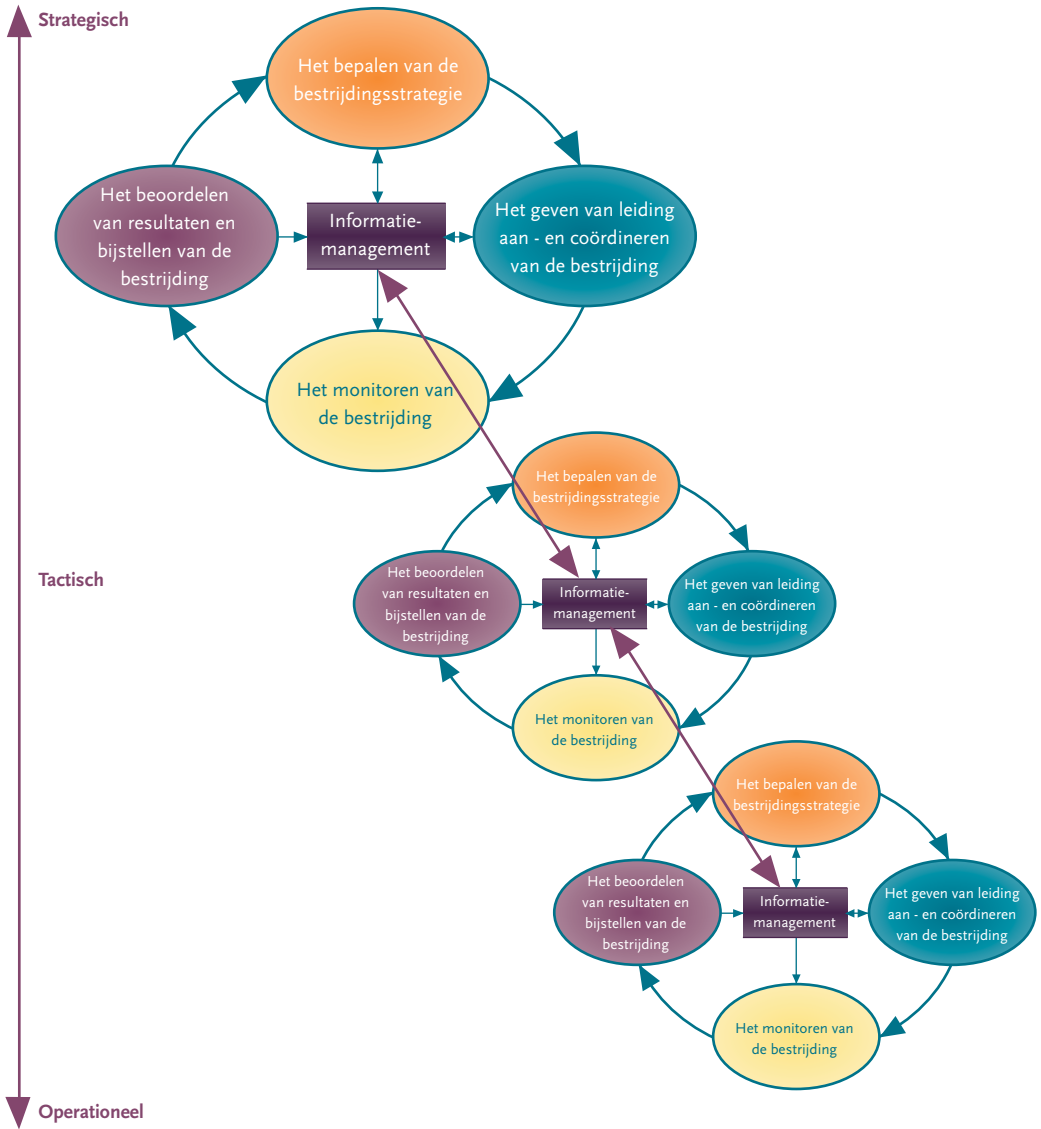
Procesdefinitie

Het doel van het proces *informatiemanagement* is het verkrijgen van alle voor de bestrijding van het grootschalig incident relevante informatie en die actief beschikbaar stellen. De juiste informatie moet in de juiste vorm en op het juiste moment beschikbaar zijn voor degenen die deze nodig hebben. De juiste informatie kan in dit verband worden gedefinieerd als de actuele, essentiële punten van het grootschalig incident, de verwachte effecten en de ingezette capaciteiten. Hieronder valt ook de expertise die nodig is voor een effectieve bestrijding. De juiste vorm is in ieder geval een multidisciplinair totaalbeeld met deze essentiële punten, dat goed toegankelijk, overzichtelijk en zoveel mogelijk gestandaardiseerd is.

Het proces *informatiemanagement* is de belangrijkste randvoorwaarde voor het proces *leiding & coördinatie*³⁰. Naarmate de benodigde informatie completer en sneller beschikbaar komt, nemen de mogelijkheden tot leiding & coördinatie meer dan evenredig toe. Informatiemanagement is – zoals bij de procesbeschrijving van leiding & coördinatie al is aangegeven – de ‘ader’ tussen de activiteiten van leiding & coördinatie, maar ook tussen leiding & coördinatie op de verschillende niveaus.

³⁰ Hier wordt leiding & coördinatie in alle fasen bedoeld: het gaat niet alleen om de fase waarin de hoofdstructuur al functioneert, maar ook om de fase waarin deze moet worden opgebouwd (melding & alarmering, op- & afschaling).

Crisismanagementcyclus in drievoud



Informatiemanagement is bij uitstek netwerkgeoriënteerd. De kern van dit netwerk vormt het actuele totaalbeeld van de effecten en de bestrijding van het incident en de mate waarin (op een bepaald moment) aan de randvoorwaarden hiervoor is voldaan. Voor een situatie van een grootschalig incident – waarin sprake is van diverse bestuurs- en coördinatielagen, betrokken organisaties en onderlinge afhankelijkheden – is het ‘beheer’ van dit netwerk onder operationele condities een kritische succesfactor.

Informatiemanagement is een zaak van iedereen die bij de bestrijding van een grootschalig incident betrokken is, tot de individuele burger toe. Bij alle diensten en op alle niveaus moeten de functionarissen doordrongen zijn van het belang en de prioriteit van het doorgeven van gegevens en het gebruiken van de beschikbare informatie. Uit het onderzoek naar crises, rampen en zware ongevallen blijkt dat op dit punt bij sommige diensten een cultuurverandering noodzakelijk is.

Procesprestaties

Bijzondere omstandigheden

Bij een grootschalig incident met opgeschaalde inzet moet *informatie-uitwisseling* plaatsvinden tussen een groot aantal actoren: binnen en tussen disciplines, tussen strategisch, tactisch en operationeel niveau en bij crises ook tussen het regionale en bovenregionale (landelijke) niveau. Er zijn in dergelijke situaties *vele afnemers* met ieder een *eigen informatiebehoefte*, terwijl afnemers zelf ook leveranciers zijn voor andere afnemers en dus aan hun informatiebehoeften een bijdrage moeten leveren. De verschillende actoren moet hun rol als leverancier waarmaken in een situatie waarin veelal sprake is van grote tijdsdruk, een overload aan gegevens en waarbij de mogelijkheden tot rechtstreekse visuele waarneming voor de tactische en strategische besluitvormers beperkt zijn.

Daarnaast is het informatiemanagement in multidisciplinair verband *afhankelijk* van de kwaliteit van de monodisciplinaire informatiefunctie: niet alle gegevens waaraan behoefte is, zijn *(tijdig) beschikbaar* en niet alle beschikbare gegevens zijn *praktisch bruikbaar*. Naast het beschikbaar hebben van informatie kan bij een grootschalig incident ook het delen van informatie *onder grote druk* staan. Daarbij speelt ook een rol dat in reguliere situaties de noodzaak tot het delen van informatie – zowel tussen disciplines als tussen operationeel en bestuurlijk niveau – niet direct aanwezig is.

Prestaties³¹

- 1 gegevens uit meldingen en andere (aangeboden) gegevens over de situatie worden *zo snel mogelijk geregistreerd*;
- 2 aanvullende gegevens die nodig zijn worden *zo snel mogelijk opgevraagd* uit databestanden, via verkenning door aanwezige eenheden, e.a.;
- 3 gegevens die op een gegeven moment beschikbaar komen worden *zo snel mogelijk gevalideerd*;
- 4 alle beschikbare gegevens, de genomen besluiten, de voortgang en de resultaten van elk stadium van de crisismanagementcyclus worden *zo snel mogelijk geconcentreerd op één centraal punt*;
- 5 de beschikbare gegevens worden *zo snel mogelijk geanalyseerd en verwerkt tot informatie*, en deze informatie wordt *zo snel mogelijk beoordeeld*;
- 6 de beschikbare informatie wordt *zo snel mogelijk verwerkt in een totaaloverzicht* van het incident, de effecten en het verloop van de bestrijding, *dat voortdurend wordt geactualiseerd* en voor alle belanghebbenden *continu toegankelijk is* of *tijdig* beschikbaar wordt gesteld;
- 7 de verantwoordelijke sleutelfunctionarissen en (andere) belanghebbende organisaties worden *tijdig geattendeerd op het totaalbeeld* en daarna steeds op de *mutaties* hierin die voor hen relevant zijn;
- 8 de informatie is *effectief beveiligd*.

De onder 1 t/m 7 genoemde prestaties en processtappen worden gedurende het verloop van een grootschalig incident verschillende keren herhaald. Op deze wijze krijgt de beschikbare informatie een steeds hoger aggregatieniveau. De eerste cyclus, die zich nog voornamelijk op de meldkamer afspeelt, verloopt als volgt:

- (*stappen 1-4*): alle binnenkomende gegevens over het incident worden verzameld in één multidisciplinair ‘scherm’ van het GMS. Het valideren van gegevens vindt eveneens in dit scherm plaats. Noodzakelijke gegevens uit databestanden en externe bronnen worden zoveel mogelijk aan de karakteristieken in het GMS gekoppeld;
- (*stappen 5 en 6*): het filteren, aggregeren en analyseren van de beschikbare gegevens, het maken van een eerste beoordeling en het verwerken van beide tot een *initieel beeld van het incident en de effecten* wordt uitgevoerd door de multidisciplinaire coördinator meldkamer en later overgenomen door de informatiemanager ROT;
- (*stap 7*): een samenvatting van het initiële beeld wordt als *compacte alarmeringsboodschap beschikbaar gesteld* aan de initieel te alarmeren functionarissen en eenheden en aan het personeel dat de vervolgmeldingen in ontvangst neemt.

³¹ De prestaties kunnen in volgorde tevens worden beschouwd als processtappen van het proces informatiemanagement. De prestaties zijn van toepassing op alle onderdelen en alle niveaus van de bestrijdingsorganisatie.

Bij het voor de tweede maal doorlopen van de processtappen kunnen de meldingen dankzij het eerste totaalbeeld sneller worden verwerkt, dit door gericht te vragen naar de nog ontbrekende kerngegevens (complementair uitvragen en inventariseren) en hoeven alleen die gegevens te worden vastgelegd.

In dat stadium zal ook de stroom verificatie- en aanvullende gegevens van de eerste eenheden en functionarissen op het rampterrein op gang komen. Het informatienetwerk wordt dan uitgebreid met een informatiemanager op COPI-niveau (zie ook *op- & afschaling*).

Bij de volgende cycli wordt het informatienetwerk steeds uitgebreider en wordt het totaalbeeld vollediger. Dan gaat ook het actueel houden van de informatie steeds meer capaciteit vragen.

Procesnormen

- vanaf het moment van operationeel worden van alle coördinatieteams en staven functioneert het proces informatiemanagement volgens de beschreven prestaties;
- vanaf het moment van operationeel worden geeft ieder onderdeel van de rampbestrijdingsorganisatie de *essentiële gegevens* vanuit de eigen sector en/of processen zo snel mogelijk door aan de andere diensten/onderdelen/eenheden, die deze gegevens nodig hebben;
- vanaf het moment van operationeel worden, bouwt ieder onderdeel van de rampbestrijdingsorganisatie voor de eigen sector en/of processen met voorrang het beeld op van het grootschalig incident en de bestrijding en stelt dit vanaf het begin beschikbaar voor de andere betrokkenen/partners;
- vanaf het moment van operationeel worden levert ieder onderdeel van de rampbestrijdingsorganisatie zijn geverifieerde gegevens en daarna mutaties hierin *zo snel mogelijk* aan ten behoeve van het actuele totaalbeeld van de (integrale) bestrijding;
- de informatie is *effectief beveiligd tegen inzage* door onbevoegden (vertrouwelijkheid) en tegen mutaties door onbevoegden (integriteit), en het informatienetwerk met de applicaties en de infrastructuur zijn *effectief beveiligd tegen uitval* (beschikbaarheid).

Ten aanzien van de specifieke tijdsnormen wordt een onderscheid gemaakt tussen verschillende *soorten tijdsbestek* en verschillende *typen gegevens*. De tijdsnormen voor het proces Informatiemanagement hebben in de eerste plaats betrekking op de (maximale) tijd die verloopt:

- 1 tussen het *moment waarop gegevens voor het eerst beschikbaar komen* tot het moment dat de diensten/onderdelen/eenheden, die deze gegevens nodig hebben, daarvan op de hoogte zijn;
- 2 tussen *het moment waarop gegevens voor het eerst beschikbaar komen* tot het moment waarop deze in het eigen beeld van het betreffende onderdeel/sector zijn verwerkt en ook beschikbaar zijn voor netwerkpartners;
- 3 tussen *het moment waarop gegevens voor het eerst beschikbaar komen* tot het moment waarop deze in het (centrale) totaalbeeld zijn verwerkt.

Ten aanzien van de typen gegevens wordt een onderscheid gemaakt tussen:

- a (prio 1) kerngegevens en bijzondere gebeurtenissen van het betreffende incident(type)³², die rechtstreeks consequenties hebben voor de effecten van het incident, de aanpak, de benodigde middelen en/of de veiligheid van de hulpverleners en derden;
- b (prio 2) gegevens en gebeurtenissen die (wel) passen binnen de verwachte ontwikkeling van de effecten en het resultaat van de bestrijding met consequenties voor de effecten van het incident, de aanpak, de benodigde middelen en/of de veiligheid van de hulpverleners en derden.

Op basis van het bovenstaande kunnen de volgende indicaties worden gegeven van kwantitatieve normen, die gelden voor alle coördinatieteams en staven, te beginnen bij het COPI, alle grootschalige eenheden (pelotons, geneeskundige combinaties, et cetera) en crisisteams van de overige betrokken organisaties. De tijden zijn van toepassing vanaf het moment van operationeel worden van de betreffende onderdelen.

Kwantitatieve normen informatiemanagement

	1 Tussen beschikbaar en belanghebbenden zijn op de hoogte	2 Tussen beschikbaar en verwerkt in eigen beeld	3 Tussen beschikbaar en verwerkt in totaalbeeld
A. Prio 1	Max. 5 minuten	Max. 5 minuten	Max. 10 minuten
B. Prio 2	Max. 15 minuten	Max. 15 minuten	Max. 20 minuten

³² De kerngegevens en -gebeurtenissen moeten per incidenttype bekend zijn. Het samenstellen van die set gegevens en gebeurtenissen per type zou landelijk moeten worden opgepakt.

Binnen deze tijden geldt als – aanvullende – norm dat zoveel mogelijk is bevorderd dat de gegevens zo snel mogelijk worden doorgegeven.

- prio 1 gegevens worden direct doorgegeven via de snelste route(s) van het informatienetwerk, zowel aan de belanghebbende onderdelen als richting totaalbeeld én worden direct in het eigen beeld verwerkt. De bedrijfszekerheid van het doorgeven moet zo hoog mogelijk zijn (zo weinig mogelijk schijven, meerdere routes, terugmelding aan de bron);
- prio 2 gegevens worden door middel van situatierapporten (sitrap) en zo nodig separaat doorgegeven via zowel de ‘reguliere route’ van de sitraps door de opeenvolgende niveaus van leiding & coördinatie als direct richting totaalbeeld. Op het moment van doorgeven zijn de gegevens van het sitrap al in het eigen beeld verwerkt. De opzet van de Sitraps komt (zoveel mogelijk) overeen met die van het totaalbeeld;
- Het totaalbeeld is ingedeeld naar, en bevat de actuele informatie over:³³
 - primaire effecten (slachtofferbeeld, gezondheidsrisico, schadebeeld, e.a.);
 - ontwikkelingen (mogelijke effecten over tijd X, capaciteitsbehoefte, e.a.);
 - geografie (sectoren, zwaartepunten, effectcontouren, aan- en afvoerroutes, e.a.);
 - objecten (gegevens uit vergunningen, aanvalsplannen, opslag GS e.a.);
 - bevolking (ten behoeve van inschatting ontheemden, evacuatie, e.a.);
 - bestrijdingsstrategie, inzetplannen en feitelijke inzet;
 - capaciteit (benodigde, beschikbare, ingezette en af te lossen/aan te vullen mensen en middelen);
 - voortgang en bereikte resultaten;
 - veiligheidsrisico’s voor alle hulpverleners en beschermende maatregelen;
 - welke essentiële gegevens nog ontbreken (zodat die informatievraag door de betrokken onderdelen zo goed en snel mogelijk kan worden beantwoord).

Mogelijke voorzieningen

- een integraal operationeel informatieplan op regionaal niveau waarin is vastgelegd wie welke gegevens en informatie, op welke manier, in welke vorm en wanneer moet kunnen ontvangen en van wie. Dit kan worden aangegeven voor grootschalige incidenten in het algemeen en voor de incidenttypen die voor de veiligheidsregio voorzienbaar zijn. Het plan moet worden gezien als blauwdruk van het proces informatiemanagement en het totale informatie- en

³³ Hierbij wordt beseft dat deze voorziening meer een na te streven beeld dan een huidige of snel te realiseren situatie is. Deze aspecten komen deels overeen met wat is gesteld door ACIR.

- communicatienetwerk. Het plan is operationeel uitgewerkt in procesvorm tot op het uitvoeringsniveau van de functionarissen die hiermee moeten werken en is qua structuur én wijze van communiceren afgestemd op de te verwachten praktijkcondities. Het plan bevat ook de afspraken over de (borging van de) functionaliteit van de uitwerking en actualiteit van de gegevensbestanden;³⁴
- het informatieplan voldoet aan de landelijke richtlijnen, zodat het proces, het netwerk en de systemen voor informatiemanagement in iedere regio zodanig uniform zijn dat de andere veiligheidsregio's er voldoende efficiënt mee kunnen werken en de informatie 'stapelbaar' is;
 - in het informatieplan is de beveiliging van de informatie en van het informatienetwerk geregeld tot en met de verantwoordelijkheden en bevoegdheden en de preparatieve en operationele maatregelen;
 - de leidinggevendenden stimuleren dat alle functionarissen, die bij de bestrijding van grootschalige incidenten zijn betrokken, weten dat het doorgeven van gegevens en het gebruiken van de beschikbare informatie absolute prioriteit heeft;
 - de kerngegevens van de acute incidenttypen, de indeling van het totaalbeeld, de stappen van het proces informatiemanagement en het (relevante deel van het) informatienetwerk zijn bij eenieder bekend en maken deel uit van alle oefeningen en tests. Deze vier kernaspecten zijn voor alle betrokkenen te allen tijde direct toegankelijk, op papier en digitaal;³⁵
 - alle coördinatieteams en staven (te beginnen bij het COPI) beschikken over een informatiepunt (al dan niet in de vorm van een informatiemanager);
 - het informatiepunt dient continu bereikbaar te zijn voor het uitwisselen en verifiëren van gegevens en moet beschikken over een functionaris die expliciet verantwoordelijk is voor het informatiemanagement binnen het betreffende onderdeel (zie bijlage 3). Deze informatiepunten vormen samen het informatienetwerk.

³⁴ Het is van groot belang het plan in de praktijk te testen en wanneer nodig op basis daarvan aan te passen.

³⁵ Voor de eenheden en sleutelfunctionarissen van de parate diensten geldt de digitale beschikbaarheid onder operationele omstandigheden alleen voor zover die een toegevoegde waarde heeft. In het informatieknooppunt op het rampterrein zijn de kernaspecten in ieder geval digitaal beschikbaar.

Bijlage 1

Lijst van betrokken functionarissen

Projectteam

- de heer R. Brons (portefeuillehouder LBCB)
- de heer M. Madern (uitvoerend projectleider)
- de heer L. Zaal (procesbegeleider)
- de heer W. Landman (projectsecretaris)

Brandweer (NVBR Netwerk Crisisbeheersing en rampenbestrijding)

- de heer P. Bos
- de heer P. Kok
- de heer H. Tromp
- de heer R. Walters
- de heer L. Kooijman
- de heer B. Miedema

GHOR (Stuurgroep P3 van de Raad voor de RGF'en)

- mevrouw S. Meulensteen
- mevrouw I. van Steensel
- de heer J. Christiaanse
- de heer W. van Roessel

Politie (Landelijk Projectteam Crisismanagement)

- de heer J. Erckens
- de heer H. van Hijum

Landelijk Operationeel Coördinatie Centrum

- de heer P. Glerum

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

- de heer M. Tielen

Inspectie Openbare Orde en Veiligheid

- de heer S. van der Doorn
- mevrouw A. van Daalen
- de heer P. van Dam
- de heer M. Schoonderwoerd

Ministerie van BZK

- mevrouw B. Marsman (secretaris LBCB)
- mevrouw I. Rijnhart
- de heer J. Lodder
- de heer P. Veldman

Bijlage 2

Lijst van geraadpleegde literatuur

Adviescommissie coördinatie ICT rampenbestrijding (ACIR), *De vrijblijvendheid voorbij; op naar een effectieve multidisciplinaire informatievoorziening bij grootschalig gezamenlijk optreden in onze gedecentraliseerde eenheidsstaat*, Den Haag, 2005

Basismodule Centralist, *Leerstof*, 3^e druk, 1^e oplage, 2004. Nibra

Begeleidingscommissie GMS, *Visiedocument voor de meldkamer*, Den Haag, 2006

Brief staatssecretaris van BZK, G.M. de Vries, *Aanbevelingen meldkamers naar aanleiding van inspectieonderzoek 'Melding en opschaling, informatie en communicatie bij acute rampen'*, Den Haag, 4 maart 2002

Commissie Alders, *Onderzoek cafébrand nieuwjaarsnacht 2001; samenvatting, conclusies en aanbevelingen*, Den Haag, 2001

Commissie Oosting, *De vuurwerkkramp; eindrapport*, Den Haag/Enschede, 2001

Geneeskundige Hulpverlening Rampen en zware Ongevallen (GHOR), *Productenboek GHOR*, Den Haag, 2004

Inspectie Brandweezorg en rampenbestrijding, *Melding en opschaling: informatie en communicatie bij acute rampen*, Den Haag, 2001

Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV), *Algemene Doorlichting Rampenbestrijding; de stand van zaken 2003-2005*, Den Haag, 2006

Instituut voor information engineering, *Kerninformatiebehoefte in opschalingssituaties bij rampenbestrijding*, NVBR/POIRE, 2003

Landelijk Beraad Crisisbeheersing, *State-of-the-art 2005; planvorming: meerwaarde in plaats van meerwerk*, Den Haag, 2006

Landelijk Beraad Rampenbestrijding, *Rampen, richtlijnen en regels*, Den Haag, 2004

Ministerie van BZK & Ministerie van VWS, *Referentiekader voor de Gemeenschappelijke Meldkamer*, Den Haag, 2005

Ministerie van BZK, *Rampenbestrijding; de veiligheidsketen gesmeed; beleidsnota rampenbestrijding 2000-2004*, Den Haag, 1999

Ministerie van BZK, *Leidraad Maatramp*, Den Haag, 2001

Ministerie van BZK, *Leidraad Operationele Prestaties*, Den Haag, 2001

Ministerie van BZK, *Handboek voorbereiding rampenbestrijding*, Den Haag, 2003

Ministerie van BZK, *Beleidsplan Crisisbeheersing 2004-2007*, Den Haag, 2004

Ministerie van BZK & NCTb, *CBRN Terrorismebestrijding/rampenbestrijding; voortgangsrapportage 2005*, Den Haag, 2006

Nederlandse Vereniging Brandweezorg en Rampenbestrijding, *Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijding Procedure (GRIP)*, Arnhem, 2005

Raad van Hoofdcommissarissen, *Referentiekader Conflict- en Crisisbeheersing*, Den Haag, 2004

Tweede Kamer, *Kabinetsstandpunt Vuurwerkrap Enschede*, Kamerstuk 27 157, nr. 1, vergaderjaar 2003-2004

Tweede Kamer, *Verslag van algemeen overleg m.b.t. beleidsnota rampenbestrijding 2000-2004*, Kamerstuk 26 956, nr. 19, vergaderjaar 2003-2004

Veiligheidskoepel, *Referentiekader GRIP*, Den Haag, 2006

Bijlage 3

Samenstelling hoofdstructuur en onderdelen

Hieronder volgen de onderdelen van de gemeentelijk/regionale hoofdstructuur en wordt per onderdeel aangegeven welke samenstelling als uitgangspunt moet worden genomen. De hoofdstructuur is conform de landelijke GRIP-regeling. De invulling van enkele onderdelen van de hoofdstructuur is echter meer nadrukkelijk gekoppeld aan de prestaties van het proces leiding & coördinatie.

Bij de invulling van de (onderdelen van de) hoofdstructuur is geen gebruik gemaakt van dubbelfuncties. Knelpunten in de bezetting zijn, ook initieel, mede opgelost door middel van bijstand uit buurregio's.

Commando Plaats Incident (COPI) en structurering rampterrein

- het COPI bestaat minimaal uit de (hoofd)officieren van dienst (OvD's) van brandweer, politie en GHOR, een 'ontkleurde' leider COPI en een voorlichtingsfunctionaris;
- het COPI wordt ondersteund door een informatiemanager en een technisch ondersteuner/plotter die zorgdragen voor:
 - een gelijkwaardige informatiepositie per deelorganisatie;
 - een adequate verzorging van de uitgaande informatiestromen.
- het rampterrein wordt zo snel mogelijk onderverdeeld in sectoren met een uniforme, multidisciplinaire bevelsstructuur. Het doel is om de span of control beheersbaar te houden, de effectiviteit van de (multidisciplinaire) afstemming te bevorderen en de bestrijding op het totale rampterrein voldoende overzichtelijk te houden voor een effectieve integrale aansturing.

Regionaal Operationeel Team (ROT)

- het ROT bestaat uit staffunctionarissen van brandweer, politie, GHOR, gemeente, en een voorlichtingsfunctionaris en staat onder leiding van een 'ontkleurde' Operationeel Leider die het ROT voorzigt;
- het ROT bevat de volgende stafsecties:
 - een stafsectie informatiemanagement (tevens informatiepunt);
 - een multidisciplinaire stafsectie operatiën, ten behoeve waarvan een sectie c.q. actiecentrum brandweer, politie, GHOR en gemeentelijke processen functioneren;
 - een stafsectie/actiecentrum (ondersteuning) gemeentelijke processen;
 - een stafsectie coördinatie (operationele) voorlichting;

- een stafsectie logistiek;
 - deskundigen van andere bij de rampenbestrijding/crisisbeheersing betrokken diensten.
- het ROT wordt ondersteund door een informatiemanager die zorgdraagt voor:
- een gelijkwaardige informatiepositie per deelorganisatie;
 - een adequate verzorging van de uitgaande informatiestromen.

Gemeentelijk Beleidsteam (GBT)

- het GBT bestaat – naast de (loco of waarnemend) burgemeester als opperbevelhebber – minimaal uit de bij dit niveau behorende vertegenwoordigers van brandweer, politie en GHOR, de gemeentesecretaris, de gemeentevoorlichter en de coördinator gemeentelijke processen.

Regionaal Beleidsteam (RBT)

- het RBT bestaat – naast de coördinerend burgemeester – minimaal uit de bij dit niveau behorende vertegenwoordigers van brandweer, politie en GHOR en uit de coördinerend gemeentesecretaris;
- er is een regionale regeling en een piketrooster voor het vervullen van de rol van coördinerend burgemeester (CB).

De (hoofd)officier van Justitie wordt bij elke alarmering van GBT en RBT geïnformeerd en in de gelegenheid gesteld desgewenst hierbij aan te sluiten.

Bijlage 4

Multidisciplinair knoppenmodel

Inleiding

Onder regie van het Landelijk Beraad Crisisbeheersing (LBCB) is in de afgelopen periode samen met de disciplines gewerkt aan de totstandkoming van basisvereisten voor de vier voorwaardenscheppende processen binnen het systeem van crisisbeheersing. In het voorliggende document zijn de basisvereisten uitgewerkt. In de brief aan de Minister van BZK – die aan het begin van deze rapportage is ingevoegd – wordt daarnaast gesproken van een belangrijke ‘bijvangst’ van het proces dat met elkaar is doorlopen: de contouren van een multidisciplinair knoppenmodel. In deze bijlage wordt de achtergronden bij en de gedachten achter dit knoppenmodel nader uitgewerkt. Het multidisciplinair knoppenmodel kan nog niet worden beschouwd als een afgerond product, maar kan op termijn wel tot een product worden doorontwikkeld. Dit product heeft volgens het LBCB veel meerwaarde.

Achtergronden en contouren

Het LBCB ziet drie dominante ontwikkelingen die tot gevolg hebben dat een nieuwe benadering op het gebied van crisisbeheersing – althans, voor zover het crisismanagement³⁶ betreft – wenselijk is.

Dynamiek in het risicobeeld

In het *Beleidsplan Crisisbeheersing 2004-2007* is gesteld dat de dreigingen waarmee ons land kan worden geconfronteerd steeds complexer en gevarieerder worden. Het LBCB vat deze stelling op als toenemende dynamiek in het risicobeeld, wat in de eerste plaats betekent dat het aantal risico's *in zijn aard toeneemt*: pandemieën en versterking van vitale sectoren zijn crises waarmee in ons land enkele jaren geleden minder rekening werd gehouden dan nu het geval is. Naast een toename van de aard van mogelijke crises *is ook de impact van mogelijke crises toegenomen*. Om het concreet te maken: hoewel de Algemene Inlichtingen- en Veiligheids-

³⁶ Crisismanagement wordt hier gezien als de fasen van preparatie, repressie en nazorg en daarmee als tegengesteld aan risicomanagement. Zie hiervoor ‘Meerwaarde in plaats van meerwerk’ van het LBCB (2006).

dienst (AIVD) het niet waarschijnlijk acht, sluit zij een terroristische aanslag met CBRN-agentia in ons land niet uit.³⁷ Een aanslag met CBRN-agentia doet bijvoorbeeld een groot beroep op de capaciteiten en expertise van hulpverleningsdiensten als gevolg waarvan samenwerking belangrijker is dan ooit tevoren.

Gebrek aan uniformiteit

Gedurende het ontwikkelingsproces van de basisvereisten heeft het LBCB samen met de betrokkenen geconstateerd dat de *multidisciplinaire samenwerking wordt belemmerd door de monodisciplinaire werkwijze*. De manier van multidisciplinair samenwerken is namelijk niet los te zien van de wijze waarop binnen de afzonderlijke disciplines wordt gewerkt. Op het moment dat de manier van werken en de sturingsfilosofie in geval van grootschalig optreden monodisciplinair teveel uiteenlopen, heeft dit negatieve gevolgen voor de mate waarin men multidisciplinair gemakkelijk aan elkaar kan 'haken'. Bijvoorbeeld: de politie neemt voor de leidinggevende structuur niet het GRIP-niveau als uitgangspunt, maar baseert zich op het aantal operationele eenheden dat actief is. De brandweer en GHOR nemen GRIP wel als primair uitgangspunt. Dit kan tijdens de bestrijding voor knelpunten zorgen, omdat wat vanuit het perspectief van GRIP nodig is niet per definitie overeenkomt met wat de politie op dat moment vanuit het perspectief van 'span of control' noodzakelijk acht. Dit is slechts een illustratie van de constatering dat er nog *te weinig sprake is van een multidisciplinaire organisatie*. De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid heeft in het kader van de Algemene Doorlichting Rampenbestrijding (ADR) min of meer dezelfde conclusie getrokken:

“Het handelen volgens de afgesproken multidisciplinaire procedures vereist niet zozeer een multidisciplinair kader op papier, maar een multidisciplinair kader ‘tussen de oren’. De heersende cultuur binnen de rampbestrijdingsorganisaties is er niet een van de multidisciplinaire aanpak, maar nog te veel van de monodisciplinaire aanpak. In veel gevallen is men wel bereid, het zit echter nog niet ‘tussen de oren’, laat staan ‘in het bloed’. Duidelijk mag zijn dat een cultuuromslag nodig is voor een optimaal voorbereide rampbestrijdingsorganisatie en met name voor een optimale uitvoering van multidisciplinaire rampbestrijdingsprocessen.”³⁸

³⁷ Zie CBRN Terrorismebestrijding/rampenbestrijding; voortgangsrapportage 2005, Den Haag, 2006.

³⁸ Inspectie OOV, Algemene Doorlichting Rampenbestrijding; de stand van zaken 2003-2005, Den Haag, 2006.

Het LBCB is van mening dat het multidisciplinaire optreden in geval van grootschalige incidenten – of het nu rampen of crises zijn – nog teveel is gebaseerd op een (soms gebrekkige) ‘optelsom’ van monodisciplinaire handelingen in plaats van op *geïntegreerd multidisciplinair handelen*. Dit laatste is volgens het LBCB alleen mogelijk als de werkwijzen van de disciplines meer op elkaar lijken dan nu het geval is, omdat alleen dan van geïntegreerd handelen sprake kan zijn.

De effectiviteit van het gezamenlijke optreden is op dit moment – zo blijkt ook uit vele evaluaties – in veel gevallen afhankelijk van *uitzonderlijk optreden van sleutelfunctionarissen* op verschillende posities. Hoewel dit altijd zo zal blijven, is het van groot belang dit individuele optreden *te ondersteunen* met voldoende garanties voor effectief gezamenlijk optreden.

In planvorming ligt de nadruk op de afwijking

Aan het begin van dit jaar heeft het LBCB zijn state-of-the-art van het jaar 2005 uitgebracht. Planvorming was het thema dat hierin centraal stond. De reden hiervoor was dat het LBCB signalen had opgevangen dat de multidisciplinaire samenwerking in het kader van planvorming weliswaar is verbeterd, maar er tegelijkertijd twijfel is ontstaan over de wijze waarop de functie van planvorming werd en wordt ingevuld. Eén van belangrijkste conclusies die het LBCB op basis van het onderzoek heeft getrokken, staat hieronder weergegeven:

“Als er één conclusie kan worden getrokken uit de werksessies die in het kader van deze state-of-the-art hebben plaatsgevonden, dan is het dat de operationele planvorming te detaillistisch is geworden. Differentiatie is prima – niet iedere ramp of crisis is immers hetzelfde – maar wanneer er in een regio 60 rampbestrijdingsplannen aanwezig zijn, dan kan, mag en móet de vraag worden gesteld of dit de goede weg is.”³⁹

Het LBCB is van mening dat de verscheidenheid aan plannen en het detail dat in de planvorming is geslopen het gevolg is van een te grote nadruk op de afwijking. Het optreden in crisissituaties wordt weliswaar gekenmerkt door de nodige diversiteit, maar dit betekent niet dat alles wat afwijkt in verschillende plannen en tot in detail moet worden beschreven. Het tot in detail beschrijven van omstandigheden (objecten, situaties, e.a.) heeft immers weinig zin wanneer uit de praktijk blijkt *dat hier op het moment suprême toch geen gebruik van wordt gemaakt*.

³⁹ LBCB, *Meerwaarde in plaats van meerwerk! State-of-the-art 2005: planvorming*, Den Haag, 2006, p. 28.

De drie ontwikkelingen samen: de noodzaak van een nieuwe benadering

In samenspraak met de verschillende betrokkenen is het LBCB tot conclusie gekomen dat voor een toekomstbestendig systeem van crisisbeheersing *een nieuwe benadering noodzakelijk lijkt*. Deze noodzaak is gebaseerd op de volgende constatering:

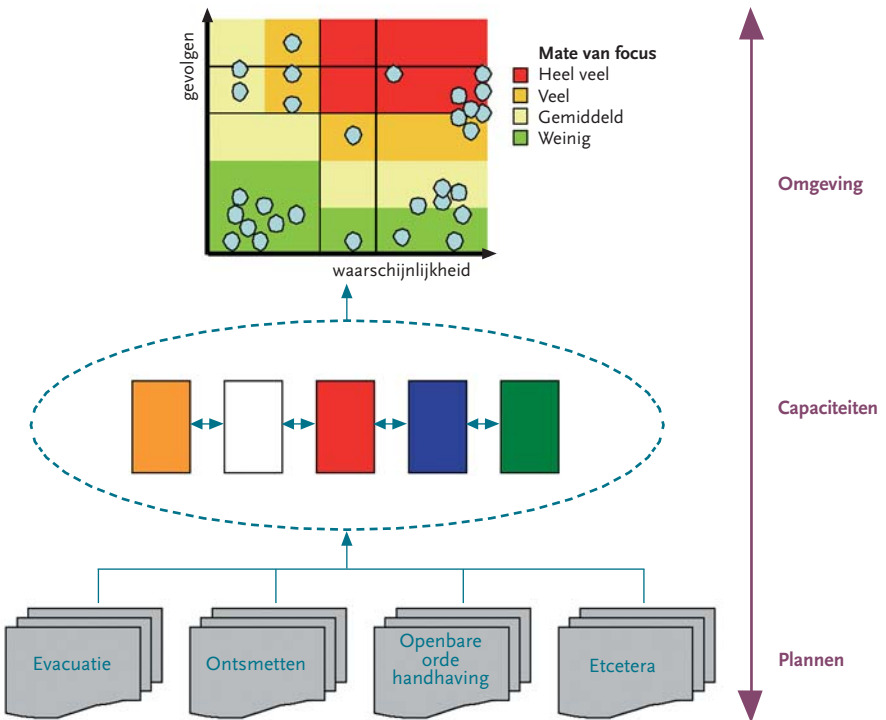
- 1 het risicobeeld is zowel qua aard als omvang aan verandering onderhevig: de omgeving waarin het systeem van crisisbeheersing moet functioneren kent meer onzekerheid dan enkele jaren geleden. De veronderstelling is dat crises in hun aard meer divers worden en in hun omvang of impact toenemen;
- 2 het gemakkelijk c.q. flexibel koppelen van de inzet – zowel tussen disciplines als tussen veiligheidsregio's – wordt als gevolg van het veranderende risicobeeld belangrijker. Op dit moment is een gebrek aan uniformiteit in principes van optreden echter een belemmering voor het aan elkaar koppelen van de monodisciplinaire inzet c.q. capaciteiten;
- 3 plannen in een onzekere omgeving moet niet te specifiek en te gedetailleerd zijn, omdat er anders teveel focus ontstaat op een specifiek scenario, terwijl de waarschijnlijkheid dat dit scenario zich voordoet afneemt. Op dit moment is de planvorming te specifiek als gevolg waarvan de generieke elementen in het operationele optreden naar de achtergrond verdwijnen. Deze generieke elementen zijn echter juist van belang ter voorbereiding op en ter bestrijding van uiteenlopende crises. Het moet tussen de oren komen van de mensen die het werk uiteindelijk moeten doen.

Op het moment dat er sprake is van een relatief statisch risicobeeld en dus van een relatief zekere omgeving, is de noodzaak tot meer uniformiteit en een meer generieke benadering van planvorming minder aanwezig. De hoofdreden hiervoor is dat door middel van planvorming kan worden nagegaan wat van wie nodig is en hoe het gezamenlijk optreden vorm moet krijgen. De werkwijze met de Leidraad Maatramp is een voorbeeld van een planningssysteem dat uitkomst biedt bij een relatief statisch en voorspelbaar risicobeeld.

Op het moment dat de onvoorzienbaarheid van crises afneemt voldoet een benadering als die van de Leidraad Maatramp niet meer. De hulpbehoefte is steeds minder goed vooraf in te schatten, wat betekent dat meer uniformiteit in het monodisciplinaire optreden nodig is om snel en flexibel tot de benodigde bestuurlijke en operationele capaciteiten te komen. Het maken van plannen op basis van specifieke rampen of crises biedt in een dergelijke context dus steeds minder houvast. De onvoorspelbaarheid ten aanzien van de aard en omvang van crises maakt het logischer dat planvorming steeds meer is gericht op principes van optreden binnen specifieke onderdelen. Om het concreet te maken: het moet

steeds minder gaan om de vraag of er wordt geëvacueerd naar aanleiding van een explosie of overstroming, maar vooral om de vraag op welke wijze welke hoeveelheid mensen onder welke omstandigheden kan worden geëvacueerd: van risicogericht naar functioneel. Planvorming wordt meer generiek en capaciteiten worden uniformer, zodat gemakkelijker kan worden ingespeeld op uiteenlopende crisissituaties.

Contouren van een nieuwe benadering



Nadere concretisering: multidisciplinair knoppenmodel

Het bovenstaande vormt de achtergrond waartegen de gedachtevorming zich binnen het LBCB én in samenspraak met verschillende betrokkenen heeft ontwikkeld. Het multidisciplinair knoppenmodel is voortgevloeid uit het proces rondom de basisvereisten. De basisvereisten hebben betrekking op het operationele optreden en hebben daarom geen relatie met het risicobeeld of de planvorming. Dit betekent dat alleen het middengedeelte van figuur 1 nader is uitgewerkt, gericht op het komen tot een *flexibele, uniforme manier van multidisciplinair optreden/samenwerken*.

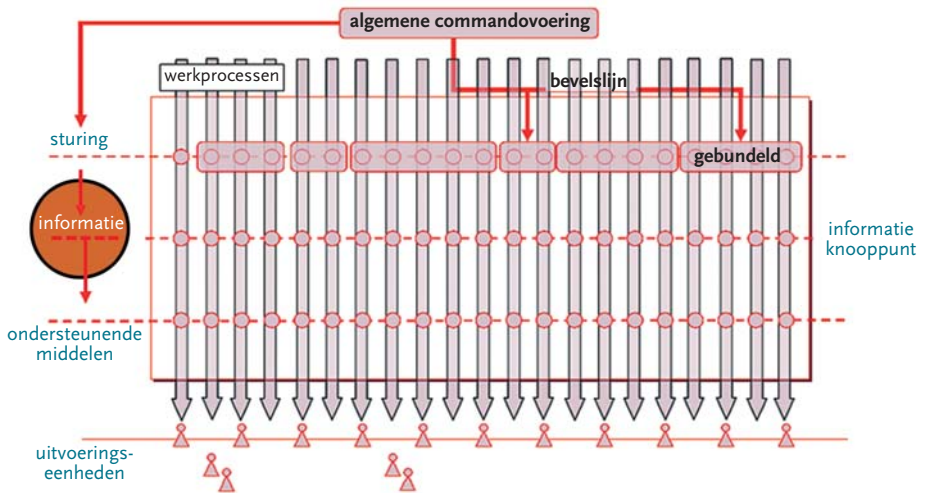
Inleiding

Gedurende het proces dat bij de ontwikkeling van de basisvereisten is doorlopen, hebben de betrokkenen geconstateerd dat een *gebrek aan uniformiteit* tussen de operationele diensten een knelpunt is in de effectiviteit van het multidisciplinaire optreden. De monodisciplinaire werkwijzen en principes worden ‘ingebracht’ in multidisciplinair verband. Op het moment dat het ontbreekt aan monodisciplinaire uniformiteit *kan dit niet anders dan doorwerken* in het multidisciplinaire optreden. De politie houdt er – zoals eerder is aangegeven – bijvoorbeeld een andere sturingsfilosofie op na dan de andere disciplines als gevolg waarvan GRIP voor hen ook van minder betekenis is.

Gezien het bovenstaande is het LBCB van mening dat de basisvereisten een noodzakelijke, maar *geen voldoende voorwaarde zijn* voor kwaliteitsverbetering in de crisisbeheersing: normen op prestatieniveau waarborgen weliswaar een bepaald niveau van optreden in termen van snelheid en inzet, maar bepalen uiteindelijk niet de soepelheid en vanzelfsprekendheid waarmee wordt samengewerkt. Beide zijn nodig voor effectief optreden. Nu de basisvereisten er zijn, is het zaak om op het niveau van de samenwerking te investeren. Gezien de onvoorspelbaarheid van de omgeving en de daaraan gekoppelde onvoorzienbaarheid van crises is deze samenwerking namelijk belangrijker dan ooit tevoren.

Mede als gevolg van het proces rondom de basisvereisten is bij alle betrokken disciplines meer inzicht ontstaan in de werkwijze van de Nederlandse politie (ten aanzien van grootschalig optreden). Deze werkwijze is vastgelegd in het *Referentiekader Conflict- en Crisisbeheersing (CCB)* en wordt ook wel ‘het knoppenmodel’ genoemd. De essentie van het knoppenmodel is dat het de operationele relatie legt tussen de aard van de crises en de beschikbare capaciteit. Het is mogelijk om met dit model de juiste taken/werkprocessen te activeren (door op de ‘knoppen te drukken’) en de aansturing daarop af te stemmen. Dit kan bijvoorbeeld leiden tot de situatie waarin de aansturing van een aantal benodigde processen wordt geclusterd. Kortom: op basis van wat nodig is, bouwt zich flexibel een beheersingsorganisatie op, die horizontaal wordt ondersteund door te zorgen voor beschikbaarheid van middelen en informatie. Crisismanagement is in dit kader functioneel en procesgericht van aard.

Knoppenmodel Nederlandse politie



Het knoppenmodel van de politie wordt door de verschillende kolommen in toenemende mate – dit is bijvoorbeeld ook gebleken tijdens het opstellen van het Programma van Eisen voor het Informatienetwerk vanuit NVBR verband – gezien als hulpmiddel om de crisisbeheersingsorganisatie vorm te geven. Een groot voordeel van het knoppenmodel is dat de organisatie wordt verdeeld in operationele en leidinggevende modules of knoppen, die op basis van inzicht in de specifieke crisisomstandigheden kunnen worden geactiveerd. De modules hebben een generiek karakter en de planvorming is dan ook niet primair gericht op specifieke crises, maar op het generieke functioneren van het systeem. Op basis van scenario's wordt het optreden wel gespecificeerd, maar deze specificaties zijn niet leidend. Het generieke is dus dominant ten opzichte van het specifieke.

Een multidisciplinair knoppenmodel als ontwikkelperspectief

Het knoppenmodel van de politie kan worden gezien als een robuust model of systeem van crisismanagement. Het model is gebaseerd op een uitgewerkte sturingsfilosofie en omvat in feite een procesmatige ordening van (deel)processen waardoor benodigde capaciteiten en functionaliteiten zichtbaar worden: de operationele eenheden kunnen naar behoefte worden 'geactiveerd' en op basis van het aantal eenheden bouwt zich een besturende (leidinggevenden) en ondersteunende structuur (informatie en logistiek) op.

Een multidisciplinaire variant van het knoppenmodel is volgens het LBCB een wenselijk ontwikkelperspectief. Dit wil overigens niet zeggen dat het hierbij om een exacte kopie van het model van de politie gaat. Het uitgangspunt is dat er in toenemende mate behoefte is aan een flexibel systeem dat uitgaat van generieke principes van planning en optreden op basis van processen. Het knoppenmodel geeft monodisciplinair invulling aan dit uitgangspunt, maar de beweging van mono- naar multidisciplinair is essentieel. Hiervoor is het van belang de gedachtegang achter het knoppenmodel van de politie over te nemen, maar de uitwerking aan te passen aan wat vanuit multidisciplinair perspectief als nodig en wenselijk wordt gezien.

Werking van een multidisciplinair knoppenmodel

De hoofdstructuur als handvat

Het projectteam ‘Basisvereisten Crisismanagement’ heeft gewerkt aan een eerste uitwerking van een multidisciplinair knoppenmodel. Hierbij zijn de onderdelen van de hoofdstructuur van de rampenbestrijding – die zijn vastgelegd in het Referentiekader GRIP – als uitgangspunt genomen. Deze onderdelen worden in het kader van het multidisciplinair knoppenmodel *functionele modules* genoemd. Het gaat om het COPI, ROT, GBT en RBT, maar ook om modules die zorgdragen voor informatie en logistiek. Deze modules zorgen voor de besturende en ondersteunende structuur. Naast deze modules moet worden voorzien in *operationele modules*, die zorgen voor de daadwerkelijke bestrijding (basis, specialistisch, e.a.).

De besturende en ondersteunende structuur bouwt zich op via de opschalingsprocedure GRIP. Wanneer het model van de politie strikt als uitgangspunt worden genomen, klopt dit niet: de besturende en ondersteunende structuur wordt dan immers opgezet op basis van het aantal operationele eenheden. Vanzelfsprekend kan er een relatie zijn tussen een GRIP-niveau en het aantal eenheden: bij veel crises betekent een hoog GRIP-niveau ook dat er ook veel operationele inzet nodig is, maar dit hoeft niet.

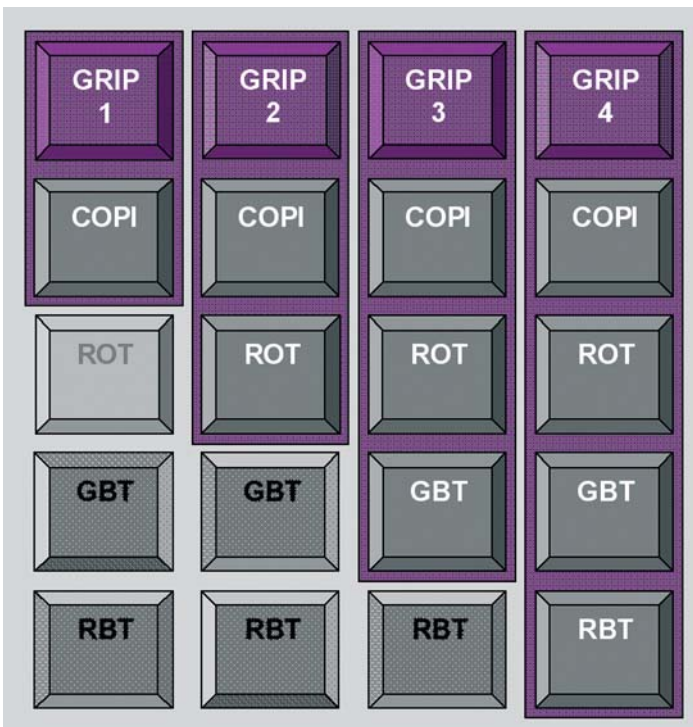
Voor het multidisciplinaire knoppenmodel is toch GRIP als uitgangspunt genomen, omdat dit – mede gezien het referentiekader dat onlangs is vastgesteld – het meest praktisch is. Voor de *operationele modules* geldt dat beschikbaarheid het belangrijkste principe is (een basiseenheid brandweer moet er bijvoorbeeld binnen 8 minuten zijn), terwijl voor de *functionele modules* zowel beschikbaarheid als competentie van belang zijn (een Algemeen Commandant moet er niet alleen

na 45 minuten zijn, maar ook beschikken over specifieke competenties en bevoegdheden).

Multidisciplinair knoppenmodel: enkele eerste gedachten

In de onderstaande figuur wordt het multidisciplinair knoppenmodel weergegeven. Dit model is hier slechts een figuur, maar kan in de praktijk als het ware als een systeem in de meldkamer worden ingericht, zodat modules ook daadwerkelijk kunnen worden geactiveerd. Hierbij moet het mogelijk zijn om op basis van het GRIP-niveau alle daaraan gekoppelde modules te activeren, terwijl het tevens mogelijk moet zijn afzonderlijke modules te activeren. GRIP wordt in het kader van een multidisciplinair knoppenmodel gezien als een middel om modules of knoppen te 'programmeren': op basis van een diagnose van de situatie wordt het aantal benodigde modules automatisch en gezamenlijk geactiveerd.

Multidisciplinair knoppenmodel ⁴⁰



⁴⁰ In dit figuur zijn alleen de functionele modules weergegeven.

Door een gevisualiseerd knoppenmodel als uitgangspunt te nemen, ontstaat er tussen de disciplines een gelijksoortige benadering die de afstemming eenvoudiger maakt, de onderlinge verwachtingen stuurt en daarmee de effectiviteit van de bestrijding laat toenemen. De huidige manier van werken is te complex geworden, doordat overal afwijkingen optreden. Bij een multidisciplinair knoppenmodel zijn ‘eenvoud, eenduidigheid en eenheid van opvatting’ de uitgangspunten voor crisisbeheersing.⁴¹

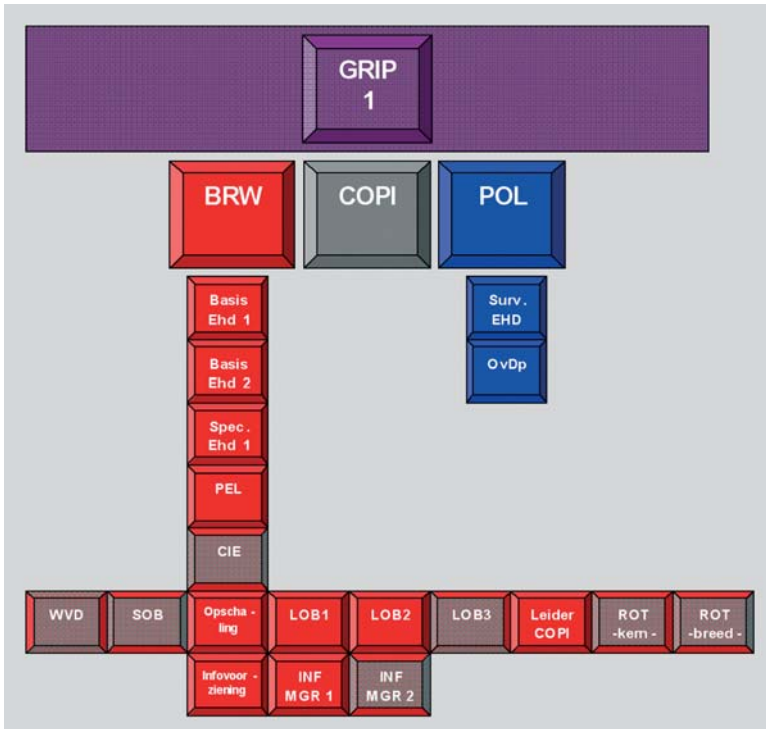
De betrokken disciplines zijn gedurende het traject in toenemende mate enthousiast geraakt van de gedachte van een multidisciplinair knoppenmodel. Dit model moet het mogelijk maken dat het inzicht in de mogelijkheden van elkaar en de overeenkomsten in principes van aansturing toenemen. Hiermee wordt de hoeveelheid variatie in werkwijzen in Nederland teruggedrongen. Dit kan ook bijdragen aan vereenvoudiging van de huidige complexe structuur van planvorming. In een ideale situatie zitten in een ROT in ieder geval drie Algemeen Commandanten, die allemaal de beschikking hebben over hun ‘modules’, zodat zij op basis van gelijkwaardigheid – onder leiding van een Operationeel Leider uit één van de disciplines – kunnen komen tot afgestemde inzet. Door de operationele modules kwantitatief en de functionele modules kwantitatief en kwalitatief te normeren, kunnen de wederzijdse verwachtingen nog concreter worden ‘gemanaged’. Op deze wijze ontstaat een multidisciplinaire organisatiestructuur die een bepaalde beschikbaarheid en kwaliteit kan waarborgen. De structuur wordt opgebouwd door het knoppenmodel, terwijl de beschikbaarheid en kwaliteit wordt gewaarborgd door de basisvereisten (functionele modules) en de normen die veelal al monodisciplinair aanwezig zijn.

Multidisciplinair knoppenmodel: enkele illustraties

Wanneer GRIP 1 wordt geactiveerd, worden bij de brandweer de onderstaande functionele en operationele modules geactiveerd. Iedere module moet in de toekomst worden genormeerd. Het is van belang nogmaals te benadrukken dat GRIP een onderdeel is van het multidisciplinair knoppenmodel, maar niet leidend is. Iedere module moet apart kunnen worden geactiveerd.

⁴¹ Zie het beleidsplan Crisisbeheersing 2004 en de *State-of-the-art 2005* van het Landelijk Beraad Crisisbeheersing.

Brandweermodule



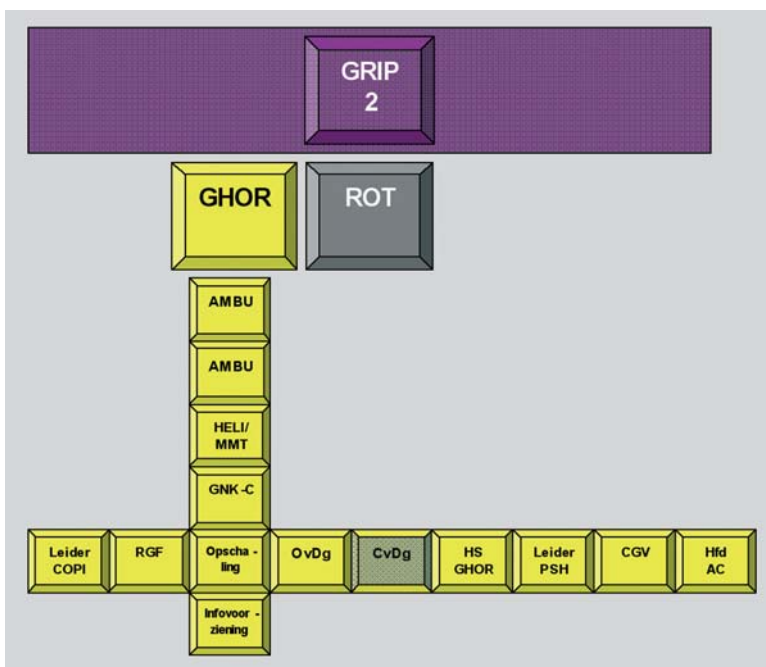
Uit de bovenstaande figuur is af te leiden dat GRIP de modules 'programmeert': op het moment dat GRIP 1 wordt ingedrukt, worden de donkerrode modules van de brandweer geactiveerd. In de rij 'opschaling' is hier opgenomen een aparte 'leider COPI'; deze staat hier bij de brandweer, maar vanuit *Basisvereisten Crisismanagement* wordt volstaan met het vereiste van beschikbaarheid van deze functionaris. Het daarbij behorend piket kan heel goed multidisciplinair worden uitgevoerd. In de rij 'informatievoorziening' is hier opgenomen dat op COPI niveau moet worden beschikt over een *aparte informatiemanager*.

Gebruikte afkortingen brandweermodule

Afkorting	Betekenis
<i>Basis Ehd</i>	Basiseenheid: tankautospuut
<i>Spec Ehd</i>	Specialistische eenheid: duikwagen, ongevalbestrijding gevaarlijke stoffen, technische hulpverlening, e.a.
<i>PEL</i>	Peleton
<i>CIE</i>	Compagnie
<i>WVD</i>	Waarschuwings- en Verkenningdeskundige
<i>SOB</i>	Stafofficier Brandweer
<i>LOB1</i>	Leidinggevend Officier Brandweer, niveau 1 (OvD)
<i>LOB2</i>	Leidinggevend Officier Brandweer, niveau 2 (HovD/CvD)
<i>LOB3</i>	Leidinggevend Officier Brandweer, niveau 3 (lid BT)
<i>INF MGR</i>	Informatiemanager

Wanneer wordt gekeken naar de modules van de GHOR, dan moet in de eerste plaats worden opgemerkt dat het hier gaat om een indicatief overzicht, dat nog nader moet worden uitgewerkt. Het LBCB presenteert in dit document – zoals gezegd – eerste gedachten en geen uitgewerkte ideeën. In het onderstaande voorbeeld wordt uitgegaan van een GRIP-2 situatie, waarbij wederom de donker gekleurde modules automatisch worden geactiveerd.

Modules GHOR



In dit voorbeeld staat de ‘Leider COPI’ ook bij de GHOR, omdat *Basisvereisten Crisismanagement* niet voorschrijven uit welke discipline deze aparte functionaris moet voortkomen. Ook hier zijn weliswaar alle ‘module-knoppen’ zichtbaar, maar op 45 minuten na alarmering kan bijvoorbeeld nog niet worden beschikt over een Regionaal Geneeskundig Functionaris, een Coördinator Gewondenvervoer, een Hoofd Sectie GHOR in het ROT, et cetera. Daarom zijn deze in lichtere arcering aangegeven. Vooral in de rij ‘opschaling’ wordt dus een aantal modules rond ‘operationele leiding’ op dat moment gemist.

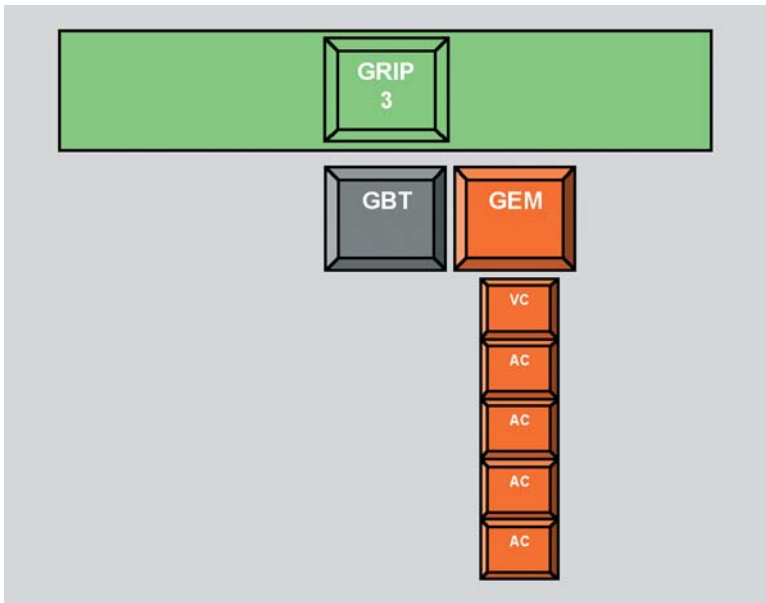
Voor de politie geldt dat de functionele en operationele modules zijn opgenomen in hun eigen knoppenmodel. Deze worden hier niet herhaald. Op dit moment kan nog niet worden gezegd of de knoppen van de politie qua karakter hetzelfde zijn als de modules die in deze rapportage zijn beschreven. In het kader van de nadere uitwerking van het multidisciplinair knoppenmodel moet hiernaar worden gekeken.

De gemeenten worden op het gebied van crisisbeheersing in toenemende mate aangeduid als ‘oranje kolom’. Voor een robuust systeem van crisisbeheersing moeten ook de gemeenten onderdeel zijn van een multidisciplinair knoppenmodel. Kenmerkend voor gemeenten is echter dat zij weliswaar verantwoordelijk zijn voor enkele processen binnen de rampenbestrijding, maar niet het karakter hebben van een operationele uitrukdienst. Dit betekent – zo is ook uit de basisvereisten naar voren gekomen – dat zij *altijd meer tijd dan de operationele diensten nodig hebben* om op te schalen en in een crisisstructuur te functioneren. Dit neemt niet weg dat er bijvoorbeeld op COPI- of ROT-niveau al relatief snel na het ontstaan van een crisis behoefte kan ontstaan aan een coördinator van de gemeentelijke processen. In de basisvereisten zijn de processen voorlichting (30 minuten), slachtofferregistratie en opvang & verzorging (45 minuten) benoemd als processen die in een relatief kort tijdsbestek moeten kunnen beginnen te functioneren. Wanneer vervolgens een GBT functioneert, moeten ook de andere processen kunnen worden opgestart.

In de gewenste situatie beschikken alle Nederlandse gemeenten over een aantal duidelijke functionele en operationele modules, die eenduidig zijn genormeerd. Uit contacten met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) blijkt echter dat het huidige beeld niet eenduidig is en normen ontbreken. In de basisvereisten zijn enkele (kritische) modules genormeerd, maar het normeren van het totaal valt buiten de focus van de basisvereisten. Uitgaande van de norm van 60 minuten waarbinnen een GBT moet kunnen functioneren (basisvereiste), kan worden gesteld dat ook een Verbindingscentrum binnen 50 minuten moet kunnen functioneren. Voor de onderliggende actiecentra kan vervolgens een norm van 90 minuten in acht worden genomen. Hierbij geldt dat een onderscheid tussen

acute en minder acute processen relevant is. Voor een acuut proces als voorlichting – dat binnen 30 minuten moet kunnen beginnen te functioneren – geldt bijvoorbeeld dat het actiecentra eerder dan binnen 90 minuten moet zijn opgebouwd.

De 'oranje kolom' in het multidisciplinair knoppenmodel



Voordelen van een multidisciplinair knoppenmodel

In de vorige paragrafen zijn de contouren van een multidisciplinair knoppenmodel uitgewerkt. Duidelijk mag zijn dat dit slechts een begin is en dat nadere verbreding (politie, defensie) en verdieping (complementeren modules) nodig is om te komen tot een robuust systeem van crisisbeheersing op regionaal niveau. Op dit moment kunnen al wel de voordelen van een (uitgewerkt) multidisciplinair knoppenmodel worden aangegeven. Deze worden hieronder beschreven.

Bijeenbrengen van ambities en taal

De bij crisisbeheersing betrokken disciplines zijn voortdurend bezig met het optimaliseren van de monodisciplinaire organisatie, zodat ook de kwaliteit van het multidisciplinaire optreden kan worden verbeterd. Het multidisciplinair knoppenmodel kan deze ambities bijeenbrengen en structureren, zodat er geen

sprake is van suboptimalisatie in multidisciplinair opzicht. Het multidisciplinair knoppenmodel kan daarnaast voorzien in een gemeenschappelijke taal rondom leidinggevende en operationele structuren en de normen die daarvoor gelden. De vertegenwoordigers van de verschillende disciplines zien hierin een duidelijke meerwaarde.

Adequaat reageren op aard van crises

Een multidisciplinair knoppenmodel moet uiteindelijk leiden tot een andere benadering van crisisbeheersing op regionaal niveau. In geval van een relatief statisch risico- of dreigingsbeeld kan een dreigingsgerichte benadering volstaan, omdat de toekomst relatief zeker is: het is mogelijk capaciteiten te plannen op basis van specifieke risico's en de samenwerking hierop af te stemmen. In geval van een dynamisch risico- of dreigingsbeeld neemt de onzekerheid toe. Het belang van generieke planvorming en werkwijzen neemt dan toe. Disciplines moeten gemakkelijk aan elkaar kunnen worden gekoppeld. Dit vraagt enerzijds om uniformiteit in (bepaalde) werkwijzen en anderzijds om dezelfde normen: je kunt immers wel hetzelfde werken, maar als je er niet samen bent (opkomsttijden), dan is de effectiviteit beperkt. Een multidisciplinair knoppenmodel kan in beide voorzien.

Adequaat reageren op de omvang van crises

De verbreding van rampenbestrijding naar crisisbeheersing refereert niet alleen aan de veranderende aard -, maar ook aan de veranderende omvang van crises. Het type crises waarmee we te maken kunnen krijgen in combinatie met de sterke afhankelijkheid tussen (vitale) sectoren heeft als gevolg dat de omvang c.q. impact van crises toeneemt. Dit vraagt om soepel interregionaal optreden. De uniformiteit die het multidisciplinair knoppenmodel realiseert, biedt de mogelijkheid om regionale capaciteiten gemakkelijker aan elkaar te koppelen. Vooral wanneer het knoppenmodel ook wordt vertaald in een systeem in de meldkamer waarin de daadwerkelijke capaciteit 'achter' de verschillende modules staat weergegeven, worden de mogelijkheden van interregionale samenwerking fundamenteel verbeterd.

Vereenvoudiging van planvorming

Het multidisciplinair knoppenmodel waarborgt een wijze van capaciteitsopbouw die in alle crisissituaties relevant is. Ten aanzien van de vraag welke capaciteiten op welke wijze moeten worden ingezet, doen zich vanzelfsprekend verschillen tussen typen crises voor. Dit neemt niet weg dat de wijze waarop het multidisciplinaire knoppenmodel functioneert in essentie hetzelfde blijft. Het verdient daarom aanbeveling toe te werken naar meer generieke vormen van planvorming, waarbij specifieke aandacht is voor de 'afwijkingen'. Concreet betekent dit dat er één

regionaal plan is – het regionaal crisisplan – waarin de multidisciplinaire (operationele) organisatie en haar werking worden beschreven. Hierin wordt ook aangegeven welke capaciteiten concreet onderdeel zijn van de verschillende modules. Iedere module kent een generieke wijze van inzet, die wordt aangepast op specifieke omstandigheden. Dit moet teveel focus op bepaalde incidenten voorkomen, wat van groot belang is in een onzekere omgeving. Op het moment dat – voor het regionale risicobeeld noodzakelijke – capaciteiten ontbreken of niet aan de normen kan worden voldaan, moeten hiervoor op beleidsniveau oplossingen worden gevonden. Het te ontwikkelen Beleidsplan Veiligheidsregio – dat het regionaal beheersplan moet gaan vervangen – is het middel om deze oplossingen te adresseren en middelen vrij te maken om in de oplossingen te voorzien.

Het LBCB is van mening dat het reduceren van onzekerheid niet teveel moet worden gezocht in planvorming, maar vooral een kwestie van informatievoorziening is. Op basis van informatie over crisissomstandigheden is het van belang de benodigde modules (zowel type als hoeveelheid) te activeren. Het heeft weinig zin om per type incident hier vooraf hele plannen aan te wijden, omdat de concrete omstandigheden altijd anders zijn dan vooraf kan worden ingeschat. Ook binnen ramp- of crisistypen kunnen zich qua benodigde inzet en werkwijze aanzienlijke verschillen voordoen. Het is daarom zaak om de generieke werkwijze goed tussen de oren te hebben en te begrijpen wat in welk geval afwijkende aandachtspunten zijn. Of deze aandachtspunten in een specifieke situatie relevant zijn, kan alleen worden bepaald op het moment zelf. Informatievoorziening is daarom een noodzakelijke randvoorwaarde voor een effectief systeem van crisisbeheersing.

Vervolg

Het LBCB heeft met het formuleren van basisvereisten en het ontwikkelen van de contouren van een nieuwe benadering voor crisisbeheersing een belangrijke stap gezet in het toekomstbestendig maken van het systeem op regionaal niveau. Het toekomstbestendig maken van het systeem moet echter niet worden gezien als een doel op korte termijn, maar als een lange termijn ambitie. Het LBCB neemt signalen waar, die erop wijzen dat deze ambitie in toenemende mate tussen de betrokkenen wordt gedeeld. Discussies over structuren moeten daarom de aandacht niet teveel van deze ambitie afleiden.

De meest essentiële vervolgstap die volgens het LBCB moet worden gezet, is het aanbrengen van meer uniformiteit in monodisciplinaire werkwijzen. De multidisciplinaire organisatie kan nog zo effectief lijken, maar is en blijft afhankelijk van 'de' monodisciplinaire organisatie. De multidisciplinaire organisatie is immers veel meer een tijdelijk netwerk dan een permanente organisatie. Het tijdelijk functioneren van dit netwerk moet echter zo belangrijk worden gevonden, dat het rechtvaardigt meer overeenstemming te eisen in de wijze van monodisciplinair werken. Door de operationele, leidinggevende en ondersteunende 'blokken' (modules) waaruit de organisatie is opgebouwd op dezelfde manier te benaderen, wordt de effectiviteit van het gezamenlijke optreden fundamenteel verbeterd. Het is dan ook zaak om dit gesprek met elkaar aan te gaan. Als het gesprek wordt aangegaan, wordt ook duidelijk waar zich knelpunten voordoen in de 'koppelingen'. Het zijn deze knelpunten die de effectiviteit van het multidisciplinair optreden beperken.

Wanneer inzicht bestaat in de modules van iedere organisatie, kan worden gewerkt aan het normeren van het totaal. Het overgrote deel van wat moet worden genormeerd, is al genormeerd. De basisvereisten – maar ook de monodisciplinaire normen die gelden voor het (reguliere) optreden – hebben hier een bijdrage aan geleverd.

Het LBCB heeft begrepen (zie ook de brief aan het begin van deze rapportage) dat in het kader van het Regionaal Crisisplan al een begin is gemaakt met het toewerken naar een nieuwe benadering van de multidisciplinaire organisatie. Het LBCB is enthousiast over dit initiatief en blijft met belangstelling en vertrouwen de ontwikkeling naar een robuust regionaal systeem van crisisbeheersing volgen.

Landelijk Beraad Crisisbeheersing

J.G.M. Alders (voorzitter)
dr. B.G. Marsman (secretaris)
mr. R.K. Brons
prof. dr. ir. G.E. Frerks
drs. W. Geerlings
drs. H.G. Geveke
F.P. Goudswaard
dr. G. ter Horst
mr. M.J.E.M. Jager
mr. R.J. van der Kluit
drs. S.I. Meulensteen - Van Esseveld
mr. W.P.M. Urlings

Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Tekst en eindredactie

M.H.E. Madern
drs. W. Landman

Vormgeving

Grafisch Buro van Erkelens, Den Haag

Druk

Repro Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

november 2006
58710/8178-GMD13