



Toelichting RADAR

Inleiding

De ambitie van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is dat eind 2009 de (organisatie van de) rampenbestrijding en crisisbeheersing op orde moet zijn in de veiligheidsregio's. In de toekomst zullen de regio's moeten voldoen aan de op basis van de Wet veiligheidsregio's geformuleerde eisen, ofwel de basisvereisten crisismanagement. Vooruitlopend op de inwerkingtreding van deze wetgeving toetst de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (Inspectie OOV) het huidige niveau en zal begin 2010 de minister van BZK hierover informeren.

Sinds 2003 werd de Algemene Doorlichting Rampenbestrijding (ADR) uitgevoerd in drie delen: de inventarisatie van de operationele hoofdstructuur, de praktijksimulatie en de doorlichting van een selectie van gemeenten.

Om aan bovengenoemde ambitie van de minister te kunnen voldoen, zijn de methode van onderzoek en het toetsinstrument vernieuwd en aangepast aan de kwaliteitseisen die in de Kwaliteits-AMvB bij de Wet veiligheidsregio's worden vastgelegd. Het nieuwe toetsinstrumentarium bestaat uit drie onderdelen: een inventariserende toets, een praktijktoets (i.p.v. simulatie) en een monitoringtraject. De praktijktoets is breder dan de 'oude' simulatie, omdat ook de gemeenten hierin zijn betrokken. Dit onderzoek gaat verder onder de projectnaam RADAR (**RA**mpenbestrijding **D**oorlichtings**AR**angement).

Leeswijzer

Deze toelichting is bedoeld om alle mogelijk betrokken functionarissen in de veiligheidsregio te informeren over het project RADAR. De volgende onderwerpen komen in deze toelichting aan de orde:

- Doel van de praktijktoets als toetsmiddel;
- Opzet van de praktijktoets;
- Gemeenten in de praktijktoets;
- Afzonderlijke alarmerings- en opkomsttest voor gemeenten.

Doel van de praktijktoets als toetsmiddel

De bestrijding van grootschalige incidenten moet vanuit het dagelijks functioneren van de parate hulpverleningsdiensten en bestuursorganen worden opgeschaald. Het proces van het verwerken van meldingen en het opbouwen van de organisatie voor de bestrijding van het totale incident is een cruciaal onderdeel van de rampenbestrijding. Hierbij zijn de processen leiding en coördinatie en het operationele informatiemanagement essentieel. De opschaling is pas voltooid als de hoofdstructuur van de bestrijding volledig functioneert en alle uitvoerende processen zijn gestart. Bij acute incidenten is het opschalingsproces het meest kritisch.

Om over (de voorbereiding van) de verschillende processen een valide en bruikbaar oordeel te kunnen geven, is het noodzakelijk om een deel hiervan in overeenstemming met de praktijk te toetsen. Dit gebeurt door middel van de praktijktoets. De basis voor de praktijktoets is een realistisch scenario van een acuut grootschalig incident dat wordt uitgewerkt voor een risico-object in de regio, dan wel voor een transport- of ander incident. De omvang van het incident komt overeen met een groot en complex incident en blijft onder het zogeheten laagst beschreven niveau 1 uit de 'Leidraad Operationele Prestaties'.

Het scenario voor de praktijktoets wordt op maat gemaakt voor de betreffende regio en zo realistisch mogelijk nagebootst. Via waarnemingen worden de regio en de betrokken gemeente(n) op hun kritische processen beoordeeld. De praktijktoets is voor de Inspectie OOV het instrument waarmee de samenhang tussen de vele (deel)processen en locaties in de zeer dynamische opschalingsfase wordt getoetst.

Wie worden getoetst?

Het project RADAR richt zich op de drie hulpverleningsdiensten (brandweer, politie en geneeskundige hulpverlening – GHOR) en de gemeentelijke diensten in de veiligheidsregio. Het gesimuleerde incident vindt plaats in één van de gemeenten in de veiligheidsregio. Derden kunnen onderdeel uitmaken van de praktijktoets, maar zij worden uitdrukkelijk niet getoetst door de Inspectie OOV.

Gemeenten in de veiligheidsregio kunnen op twee manieren betrokken worden tijdens de RADAR praktijktoets, te weten:

1. de gemeente die betrokken raakt bij de praktijktoets;
2. de gemeenten die betrokken worden bij afzonderlijke alarmerings- en opkomsttesten.

Een uitgebreide toelichting over het verschil is verderop in dit document te vinden.

Door middel van de praktijktoets wordt alleen de effectiviteit van de kritische processen getoetst en niet het daadwerkelijk bestrijden van de acute ramp.

Toetsingskader

De rapportage is gebaseerd op het toetsingskader van de Inspectie OOV. Hierin zijn zowel de eerder genoemde basisvereisten opgenomen als de toetspunten die zich richten op gemeentelijke processen. Daarnaast is het uitdrukkelijk de bedoeling dat het onderzoek, vooruitlopend op inwerkingtreding van de wet, de regio inzicht geeft in eventuele verbeterpunten. Het toetsingskader is digitaal beschikbaar bij de liaison of te raadplegen op de website van de Inspectie OOV (www.ioov.nl).

Opzet van de praktijktoets

Onverwachts tijdstip

Omdat getoetst wordt in hoeverre de regio en de gemeente(n) zijn voorbereid op een acuut grootschalig incident, is het noodzakelijk dat de praktijktoets plaatsvindt op een voor de regio onverwacht tijdstip. Vooraf wordt wel bekend gemaakt in welke periode (van ongeveer een maand) de praktijktoets uitgevoerd zal worden. De exacte datum en tijdstip van de praktijktoets worden niet gecommuniceerd naar de regio en gemeenten waardoor het verrassingseffect groter is. De praktijktoets vindt altijd buiten kantooruren plaats. Het gesimuleerde incident vindt plaats in één of meer van de gemeenten in de regio (zie de toelichting m.b.t. de gemeenten).

Aanvang en einde praktijktoets

De praktijktoets start wanneer de Inspectie OOV het eerste bericht via het Callcenter doorgeeft aan de regionale meldkamer. De regio wordt vervolgens geacht te reageren zoals zij dat in een echte rampsituatie zou doen. In verband met het verlenen van bijstand kunnen ook buurregio's bij de praktijktoets betrokken raken. Eenheden zullen niet daadwerkelijk worden ingezet, behalve een eenheid van elke discipline voor verkenning, primaire afstemming en coördinatie. Het gaat bij de praktijktoets immers alleen om de processen 'leiding en coördinatie', 'informatiemanagement' en 'opschaling'.

Na twee á drie uur geeft de praktijktoetsleider het eindsignaal. De praktijktoetsleider informeert de coördinatoren van de Inspectie OOV op de verschillende locaties, zodat zij ter plekke de praktijktoets kunnen afronden. De coördinatoren kunnen per locatie bepalen of nog wordt doorgegaan met de praktijktoets. Een reden hiervoor kan zijn dat zij een 'goed' lopend proces niet willen verstoren. Daarnaast kan vanuit de regio behoefte zijn om langer door te gaan (na het eindsignaal), bijvoorbeeld in de vorm van een eigen oefening. Dit wordt in de voorbereiding op de praktijktoets met de regio kortgesloten.

Direct na afloop van de praktijktoets zullen de coördinatoren van de Inspectie OOV kort evalueren met de aanwezige deelnemers van de regio. Het is aan de regio om te bepalen of er ook nog een inhoudelijke interne evaluatie gehouden wordt.

Term 'simulatie'

Bij de praktijktoets wordt zoveel mogelijk conform de praktijk gewerkt. Het verschil met echte meldingen is dat meldingen in het kader van de praktijktoets beginnen met de aanhef '*simulatie*'. Tijdens de praktijktoets zullen ook alle andere berichten beginnen met het woord '*simulatie*'. Wanneer bij een simulatiebericht aan 'de andere zijde' de verbinding wordt verbroken, is dat een teken dat er (voorlopig) geen verdere simulatieberichten moeten worden doorgegeven. Behalve deze algemene veiligheidsvoorziening worden op de regionale meldkamer en op andere plaatsen aanvullende veiligheidsvoorzieningen getroffen om de behandeling van echte incidenten veilig te stellen (voor meer informatie zie spelregels).

Waarnemen

De Inspectie OOV maakt gebruik van de methode 'Waarnemen' voor haar onderzoek. Aan de hand van logboeken en specifieke waarnemersvragen(lijsten) worden de resultaten van de waarnemers op de diverse locaties bijgehouden. De Inspectie OOV beschikt hiertoe over een pool van opgeleide en deskundige waarnemers.

Twee waarnemers van het praktijktoetsteam fungeren als 'journalisten' ten behoeve van de persconferentie(s) die binnen de praktijktoets door de veiligheidsregio worden verzorgd. Daarnaast bellen deze 'journalisten' actief met de veiligheidsregio tijdens de praktijktoets om informatie te verkrijgen over het gesimuleerde incident. Hierbij wordt tevens nagegaan hoe de veiligheidsregio op dit actief zoeken van informatie door de 'journalisten' reageert.

Veiligheidsmaatregelen

Wanneer zich tijdens de praktijktoets een echt incident voordoet dat geen onderdeel uitmaakt van de praktijktoets of in geval van nood, zal in overleg met de praktijktoetsleider de noodprocedure in werking worden gezet. In dit geval is er sprake van een 'No-play' situatie. Deze noodprocedure wordt in de voorbereidingsfase met de regio doorgenomen.

Om de praktijktoets verder goed te laten verlopen, worden op alle locaties veiligheidsmaatregelen getroffen. Zo dragen de waarnemers van de Inspectie OOV herkenbare kleding (gele veiligheidshesjes) en is op iedere locatie een coördinator van de Inspectie OOV aanwezig die rechtstreeks in verbinding staat met de praktijktoetsleider.

Opschaling en alarmering

Het doel van de Inspectie OOV is om binnen de praktijktoets te komen tot een opschaling naar minimaal GRIP 3. De regio bepaalt hoe de opschaling verloopt.

Openstelling gemeenten

Het kan voorkomen dat de praktijktoets en de gemeentelijke alarmerings- en opkomsttest worden gehouden terwijl bepaalde gemeentelijke diensten voor het publiek geopend zijn. De uitvoering van de praktijktoets en de alarmerings- en opkomsttesten hoeft vanuit het oogpunt van de Inspectie OOV niet van invloed te zijn op het leveren van deze diensten. Leidend hierbij is de werkwijze van de gemeente: (geen) openstelling volgens eigen procedures.

Informereren derden

In de voorbereiding wordt de regio gevraagd of in de plannen staat vermeld welke instanties en/of organisaties geïnformeerd moeten worden over de praktijktoets. Instanties en organisaties als Rijkswaterstaat, ziekenhuizen, vervoersmaatschappijen, energieleveranciers, calamiteitenzender(s), waterschappen, buurregio's en meldkamers, het Rode Kruis, ERC, NCC worden standaard door de Inspectie OOV geïnformeerd. Deze zogenaamde derden worden middels een informatieve brief op de hoogte gesteld. Zij zijn niet op de hoogte van datum en tijdstip, maar worden geïnformeerd omdat zij mogelijk betrokken kunnen worden bij de praktijktoets. Van de betrokken derden vraagt de Inspectie OOV of zij een korte terugkoppeling willen geven over een eventuele inzet.

Voorlichting

De regionale pers wordt op twee manieren geïnformeerd. De regionale krant, tv-zender en radiozender worden d.m.v. een brief geïnformeerd. Daarnaast verzorgt de Inspectie OOV twee persberichten. In het eerste persbericht staat vermeld wat de praktijktoets inhoudt en in welke periode de praktijktoets zal plaatsvinden. Het tweede persbericht wordt op de dag van de praktijktoets verstuurd met nadere informatie.

Op het moment van de praktijktoets wordt aan omwonenden en geïnteresseerden die het 'rampterrein' (Plaats Incident) opvallen een flyer verstrekt. Hierin staat dat er een praktijktoets bezig is, wordt uitgelegd wat het inhoudt en wat het doel ervan is. Daarnaast wordt benadrukt dat de Inspectie OOV haar best doet om zo min mogelijk overlast voor omwonenden te veroorzaken.

Op Plaats Incident zal de Inspectie OOV actief de (eventueel) opgekomen pers opvangen en voorlichten over het onderzoeksinstrument en de praktijktoets. Met de regio worden afspraken gemaakt over de samenwerking wat betreft de voorlichting aan de pers.

Gemeenten in de praktijktoets

Binnen de praktijktoets kan een gemeente op twee manieren betrokken raken bij de praktijktoets:

- als brongemeente
- als effectgemeente

Vooraf wordt niet bekend gemaakt welke gemeenten dit zullen zijn. Elke gemeente binnen de veiligheidsregio kan dus mogelijk betrokken raken bij de praktijktoets.

Brongemeente in de praktijktoets

Indien uw gemeente brongemeente blijkt te zijn binnen de praktijktoets zullen het Gemeentelijk Beleids Team (GBT), Team Bevolkingszorg (TB)¹ en de actiecentra CRIB, Opvang en Verzorging en Voorlichting daadwerkelijk een rol spelen in de praktijktoets. Overige teams hebben geen actieve rol binnen de praktijktoets. Het is de taak van de opgekomen functionarissen om te handelen als bij een echte ramp of crisis. Er hoeft overigens niet daadwerkelijk een opvangcentrum ingericht te worden.

Daarnaast wordt in de brongemeente een opkomstoefening gehouden. Hierbij is het de bedoeling dat alle medewerkers die nodig zijn voor het gemeentelijke rampenbestrijdingsapparaat, inclusief de bemensing van alle actiecentra van de gemeentelijke rampenbestrijdingsorganisatie, in de *brongemeente* gealarmeerd worden en opkomen. Het moment van alarmeren wordt bepaald door het moment van opschalen door de regio binnen de praktijktoets. Het is de bedoeling dat bij de alarmering de opkomst zodanig is dat *alle actiecentra gedurende acht uur* zouden kunnen functioneren.

Alle gealarmeerde functionarissen komen op en melden zich op de locatie die vooraf in de gemeente is afgesproken. De AOV/ARB van de gemeente is op de hoogte van de afgesproken locatie. Op deze locatie zullen waarnemers van de Inspectie OOV aanwezig zijn voor het registreren van de opkomst. Middels bordjes bij de ingang(en) worden de opgekomen functionarissen opgeroepen om zich te melden bij de waarnemers van de Inspectie OOV. De waarnemers registreren de opkomsttijd en delen kennistesten uit. De door de waarnemers genoteerde opkomsttijd is leidend: *niet geregistreerd is niet opgekomen*. De kennistest wordt door elke opgekomen functionaris ingevuld.

→ De Inspectie OOV hanteert als stelregel: kennistest niet ingeleverd = functionaris niet opgekomen.

Na registratie (en eventueel retour van de ingevulde kennistest) gaan de functionarissen die deel uitmaken van het GBT, Team Bevolkingszorg en de drie gemeentelijke processen CRIB, Opvang en Verzorging en Voorlichting naar hun werkplek tijdens een ramp of crisis.² Zij maken deel uit van de praktijktoets. De kennistest kunnen zij op een daartoe geschikt moment invullen en overhandigen aan de aanwezige waarnemers van de Inspectie OOV.

¹ De term Team Bevolkingszorg is afkomstig uit de basisvereisten crisismanagement. Binnen de gemeentelijke organisatie wordt hiervoor vaak een andere term gebruikt, zoals Gemeentelijk Actiecentrum (GAC) en Gemeentelijk Management Team (GMT), Gemeentelijk Coördinatie Team (GCT). Wat ermee wordt bedoeld, is het overleg tussen de procesverantwoordelijken van de verschillende actiecentra.

² Het hoofd Opvangcentrum van het proces Opvang en Verzorging vervult een aparte rol tijdens de praktijktoets. In plaats van naar de opvanglocatie te gaan, neemt deze functionaris plaats in het Actiecentrum Opvang en Verzorging.

Alle functionarissen van de *overige* gemeentelijke processen (bijvoorbeeld CRAS en Primaire Levensbehoeften) vullen de kennistest in en leveren deze in bij de waarnemers van de Inspectie OOV. Hierna is de alarmerings- en opkomsttest voor hen afgerond. Het is aan de gemeente om te bepalen of deze functionarissen hierna kunnen vertrekken of dat de test wordt voortgezet met een eigen oefening.

Samengevat

Voor de brongemeente in de praktijktoets geldt dat er bij de *praktijktoets* na de opkomst op de afgesproken locatie verschillen in activiteiten zijn, afhankelijk van het proces waarvoor u bent ingedeeld:

- Alle opgekomen functionarissen melden zich bij de medewerkers van de Inspectie OOV op de afgesproken locatie en vullen een kennistest in;
- GBT, Team Bevolkingszorg, de processen CRIB, Opvang en Verzorging en Voorlichting vervullen een actieve rol in de praktijktoets en worden opgestart;
- De functionarissen van de overige processen (zoals CRAS, Milieu, Evacuatie, Uitvaart en Primaire Levensbehoeften) nemen alleen deel aan de alarmerings- en opkomsttest. Na het registreren van de opkomst en het invullen en inleveren van de kennistest hebben zij geen rol in de praktijktoets.

Instructie alarmering

Indien u een sleutelfunctie in de (door)alarmering bekleedt, geef dan uw collega's/gemeentepersoneel bij de te plegen telefonische contacten de volgende mededeling:

“Simulatie: Dit is de alarmering voor, er is niets gebeurd, maar toch wil ik u verzoeken om naar de locatie te gaan zoals afgesproken in de vooraf verzonden kennisgeving van de praktijktoets. Wilt u bovendien, als dit in uw takenpakket ligt, de overige mensen (laten) alarmeren, zoals u bij een daadwerkelijke ramp ook zou doen.”

Effectgemeente in de praktijktoets

Indien u als effectgemeente wordt gealarmeerd, dan wordt alleen van de leden van het GBT verwacht dat zij opkomen om hun rol te vervullen binnen de praktijktoets.

Afzonderlijke alarmerings- en opkomsttest voor gemeenten

Gelijktijdig met de praktijktoets zullen er drie gemeenten uit de regio deelnemen aan een alarmerings- en opkomsttest. Tijdens de alarmerings- en opkomsttest kijkt de Inspectie OOV naar de werking van de gemeentelijke alarmering in de praktijk. Dit gebeurt door middel van een daadwerkelijke alarmering van alle gemeentelijke processen en teams. Voor deze gemeenten geldt een volledige opkomst voor de gehele gemeentelijke rampenbestrijdingsorganisatie, inclusief alle gemeentelijke actiecentra. Het is de bedoeling dat bij de alarmering de opkomst zodanig is dat *alle actiecentra gedurende acht uur* zouden kunnen functioneren.

Alle gealarmeerde functionarissen komen op en melden zich op de locatie die vooraf in de gemeente is afgesproken. De AOV/ARB van de gemeente is op de hoogte van de afgesproken locatie. Op deze locatie zullen waarnemers van de Inspectie OOV aanwezig zijn voor het registreren van de opkomst. Middels bordjes bij de ingang(en) worden de opgekomen functionarissen opgeroepen om zich te melden bij de waarnemers. De waarnemers registreren de opkomsttijd en delen kennistesten uit. De door de waarnemers genoteerde opkomsttijd is leidend: *niet geregistreerd is niet opgekomen*. De kennistest wordt door elke opgekomen functionaris ingevuld.

→ De Inspectie OOV hanteert als stelregel: kennistest niet ingeleverd = functionaris niet opgekomen.

Alle functionarissen van de gemeentelijke processen/teams vullen de kennistest in en leveren deze in bij de waarnemers van de Inspectie OOV. Hierna is de alarmerings- en opkomsttest voor hen afgerond. Het is aan de gemeente om te bepalen of deze functionarissen hierna kunnen vertrekken of dat de test wordt voortgezet met een eigen oefening.

In aanvulling op de alarmerings- en opkomsttest wordt een kort gezamenlijk interview afgenomen met de burgemeester, gemeentesecretaris, Ambtenaar OOV/Rampenbestrijding, hoofd Team Bevolkingszorg en eventueel de voorlichter. Dit interview zal zich richten op de rol van de gemeentelijke rampenbestrijding in de veiligheidsregio.

Instructie alarmering

Indien u een sleutelfunctie in de (door)alarmering heeft, geef dan uw collega's/gemeentepersoneel bij de te plegen telefonische contacten de volgende mededeling:

"Alarmering en opkomst: Dit is de alarmerings- en opkomsttest, er is niets gebeurd, maar toch wil ik u verzoeken om naar de locatie te gaan zoals afgesproken in de vooraf verzonden kennisgeving. Wilt u bovendien, als dit in uw takenpakket ligt, de overige mensen (laten) alarmeren, zoals u bij een daadwerkelijke ramp ook zou doen."

Mocht u vragen en/of opmerkingen hebben, dan kunt u terecht bij de AOV/ARB van uw gemeente.