

Basisvereisten Crisismanagement: De decentrale normen doorgelicht

Toetsing van de
Basisvereisten Crisismanagement
zoals opgesteld door het LBCB

Utrecht, 14 december 2007

GB95/rapp//023c Basisvereisten crisismanagement-eindrapportage

Inhoud

1 Inleiding 3

2 Melding & alarmering 6

2.1 Analyse van gestelde normen 6

2.2 Stand van zaken in de regio's 11

3 Op- & afschaling 13

3.1 Analyse van gestelde normen 13

3.2 Stand van zaken in de regio's 23

4 Leiding & coördinatie 25

4.1 Analyse van gestelde normen 25

4.2 Stand van zaken in de regio's 29

5 Informatiemanagement 31

5.1 Analyse van gestelde normen 31

5.2 Stand van zaken in de regio's 38

6 Conclusies veiligheidregio's en beschouwingen begeleidingscommissie 40

6.1 Inleiding 40

6.2 Dominant perspectief vanuit de veiligheidsregio's 40

6.3 Tabel met deelconclusies veiligheidsregio's en beschouwingen begeleidingscommissie 42

Bijlagen 52

Bijlage 1: Lijst van betrokken functionarissen 53

Bijlage 2: Geraadpleegde literatuur/documenten 55

1 Inleiding

Aanleiding

De versterking van de rampenbestrijding en crisisbeheersing in Nederland heeft al enige tijd veel aandacht. Met name de vuurwerkramp in Enschede en de cafébrand in Volendam hebben geleid tot diverse plannen en maatregelen om de kwaliteit van de rampenbestrijding en crisisbeheersing te verbeteren. De tendens die is ingezet is gericht op meer samenwerking tussen hulpverleningsdiensten, gemeenten en hun partners op regionaal niveau. Deze samenwerking wordt geborgd in de veiligheidsregio's, die binnen enige tijd in de wet verankerd zullen worden.

Daarbij heeft het kabinet aangegeven dat het noodzakelijk is dat de kwaliteit van de rampenbestrijding en crisisbeheersing in het hele land aan een bepaald genormeerd minimumniveau zou moeten voldoen. In het Beleidsplan Crisisbeheersing 2004-2007 wordt expliciet verwezen naar een noodzaak van normering. Voor het bepalen van regionaal beleid bieden minimumnormen houvast omdat deze een eenduidig referentiekader bieden voor het formuleren van ambities¹.

Basisvereisten Crisismanagement

Het Landelijk Beraad Crisisbeheersing (LBCB) heeft hiertoe in opdracht van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de Basisvereisten Crisismanagement ontwikkeld. De processen waarvoor basisvereisten zijn opgesteld zijn volgens het LBCB randvoorwaardelijk voor het functioneren van het gehele systeem van crisisbeheersing. Door deze processen wordt de hoofdstructuur van de rampenbestrijding opgebouwd. Het LBCB stelt dat zonder kwalitatief goede invulling van deze processen er van effectieve rampenbestrijding geen sprake zijn kan. Deze vier zogenaamde kritische (voorwaardenscheppende) processen van rampenbestrijding/crisisbeheersing zijn:

- Melding & alarmering
- Op- & afschaling
- Leiding & coördinatie
- Informatiemanagement.

Naar een AMvB

De minister van BZK is voornemens om op basis van de normen die in de Basisvereisten Crisismanagement zijn opgenomen een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) op te stellen die het minimumniveau van de crisisbeheersing in de veiligheidsregio's wettelijk moet verankeren. De AMvB zal benoemd worden in de Wet op de Veiligheidsregio's. Deze wet ligt momenteel voor in het parlement. Na inwerkingtreding van de AMvB zullen alle veiligheidsregio's wettelijk verplicht worden om aan de in de AMvB benoemde minimumvereisten te voldoen.

Toets

De Minister heeft aangegeven dat in de aanloop naar deze AMvB de normen eerst in het veld getoetst dienen te worden. Er is gekozen voor een kwalitatieve toetsingsmethode, waarbij een beoordeling van de normen door professionals in de veiligheidsregio's centraal staat. Het ministerie van BZK heeft Andersson Elffers Felix (AEF) en het COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement (COT) opdracht gegeven om deze toets uit te voeren.

¹ LBCB (2007), p. 17.

Opdracht

Het ministerie van BZK heeft AEF en het COT verzocht om in een vijftal veiligheidsregio's onderzoek te doen naar de effectiviteit en de haalbaarheid van de normen. In overleg is een selectie van de te benaderen veiligheidsregio's tot stand gekomen. Hierbij is rekening gehouden met de geografische spreiding, de stedelijkheid en het globale risicoprofiel van de regio's. Alle benaderde regio's hebben ingestemd met deelname aan de toets. Dit zijn de volgende regio's:

- Amsterdam-Amstelland
- Brabant-Noord
- Drenthe
- Rotterdam-Rijnmond
- Twente.

Aanvullend op de toets in de veiligheidsregio's dienden ook beschikbare incidentevaluaties, oefenverslagen en ADR-uitkomsten betrokken te worden in de toetsing. Dit materiaal was beperkt bruikbaar, zowel in kwantiteit als inhoudelijk ten aanzien van de vier kritische processen². Het bood met name inzicht in de processen in de veiligheidsregio's die nog onvoldoende op orde zijn.

Onderzoekslijnen

De toetsing van de normen heeft langs drie onderzoekslijnen plaatsgevonden. Dit zijn de volgende.

- Bureaustudie
Bestudering van plannen, oefen- en incidentevaluaties van de vijf veiligheidsregio's; bestudering van een selectie van overige incidentevaluaties, bestudering van oefenverslagen die beschikbaar waren vanuit de oefendatabank van BZK.
- Internetenquête
De normen zijn voorgelegd aan professionals in de vijf deelnemende regio's in de vorm van een enquête. Hierbij is per norm gevraagd naar:
 - . het nut van de norm voor de kwaliteit van het crisismanagement
 - . de haalbaarheid van de norm in de veiligheidsregio
 - . de voorzieningen die momenteel in de veiligheidsregio aanwezig zijn en of daarmee voldaan kan worden aan de norm.
- Expertmeetings en expertinterviews
AEF en het COT hebben in vier van de vijf regio's expertmeetings bijgewoond, waarin een analyse heeft plaatsgevonden van de normen. In één regio zijn hiervoor expertinterviews gehouden. De uitkomsten van de internetenquête en de expertmeetings in de regio's hebben aanleiding gegeven om een extra expertmeeting te beleggen met hoofden meldkamer uit de regio's³. Hierin is nog eens expliciet aandacht besteed aan de normen rond Melding & alarmering. Deze normen hebben met name impact op het functioneren van de meldkamers.

² Helaas kon alleen de ADR van Twente betrokken worden in de toets, omdat voor drie regio's het rapport naar aanleiding van de ADR nog niet definitief vastgesteld was en één regio (Amsterdam e.o.) nog geen ADR heeft gehad.

³ Hierbij waren aanwezig de hoofden meldkamer uit Amsterdam-Amstelland (alldrie de kolommen), Brabant-Noord, Rotterdam-Rijnmond, Twente alsmede een aantal meldkamerspecialisten uit deze regio's en een meldkamerspecialist uit Groningen (betrokken bij de vorming van de interregionale meldkamer voor Groningen, Friesland en Drenthe).

Begeleidingscommissie

Voor dit onderzoek is een begeleidingscommissie ingesteld, bestaande uit deskundigen uit de verschillende sectoren (voor samenstelling zie bijlage 1). De bevindingen uit het onderzoek zijn in deze begeleidingscommissie besproken.

Leeswijzer

De uitkomsten van de toetsing zijn in hoofdstuk 2 tot en met 5 per set normen (Melding & alarmering, Op- & afschaling, Leiding & coördinatie en Informatiemanagement) samengevat. De deelconclusies van de veiligheidsregio's staan samen met de beschouwingen van de begeleidingscommissie in hoofdstuk 6.

Ten behoeve van de leesbaarheid zijn de normen genummerd en enkele keren in subnormen uiteen geknipt. Dit maakt het mogelijk om specifiek in te gaan op delen van een door het LCB geformuleerde norm en om terug te verwijzen naar bepaalde normen. De formulering van de normen is daardoor minimaal aangepast om zo voor iedere norm een lopende zin te behouden. Dit is uiteraard zo gedaan dat er geen gevolgen zijn voor de inhoud van de normen.

2 Melding & alarmering

2.1 Analyse van gestelde normen

Het proces Melding & alarmering wordt door de betrokken professionals in de vijf veiligheidsregio's onderkend als één van de kritische processen voor het functioneren van het crisismanagement. De in de Basisvereisten Crisismanagement opgenomen normen voor dit proces zijn in alle betrokken regio's ter discussie gesteld. De door het LBCB beschreven procesdefinitie en prestaties worden over het algemeen onderkend als de kern van het proces. De kritiek richt zich met name op de vertaling van deze kern naar de juiste normen. De normen die het LBCB stelt zijn volgens veel betrokken professionals niet gericht op de werkelijke output die gerealiseerd zou moeten worden. Met name de diverse kwantitatieve normen zouden er volgens veel van hen toe leiden dat de prestaties te zeer gefocust raken op het moeten behalen van de normen, wat volgens hen niet gelijk staat aan het effectief optreden tijdens rampen en crises. De normen bieden volgens respondenten te weinig ruimte voor situationeel afhankelijk handelen. Ook zijn ze volgens respondenten onterecht gebaseerd op een beschreven situatie die niet overeenkomt met de werkelijke situatie tijdens een ramp of crisis.

Veel van de betrokken respondenten hebben aangegeven de normen voor Melding en Alarmering zoals die nu gesteld zijn niet de juiste normen te vinden om op te nemen in een AMvB. Met de betrokken professionals, waaronder de hoofden meldkamer uit de regio's, zijn suggesties besproken voor andere formulering van de normen. Deze suggesties worden per norm behandeld.

<i>Norm 1:</i>	<i>Verwerking van meldingen van het grootschalig incident: alle kernegevens 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.</i>
----------------	--

Effectiviteit van de norm

De norm wordt door vrijwel alle betrokken professionals afgewezen als zinvolle norm voor het bepalen van de minimale kwaliteit van het proces Melding & alarmering. De norm raakt volgens hen niet de kern van het proces en leidt tot onwenselijke structurele overcapaciteit.

Van diverse kanten is erop gewezen dat deze norm niet outputgericht is. De verwerking van aantallen meldingen is een *input* voor de output die uiteindelijk geleverd moet worden. Deze output bestaat uit *het snel karakteriseren van het incident, het daarop in gang zetten van de juiste alarmering en het meegeven van de benodigde informatie aan gealarmeerde eenheden en functionarissen*. Dit is volgens betrokkenen de doelstelling van het proces. Deze kerndoelstelling sluit overigens aan op de procesdefinitie en procesprestaties zoals beschreven in de Basisvereisten Crisismanagement⁴.

⁴ Zie LBCB9@006), p. 31-32.

De kwaliteit van de melding en alarmering wordt volgens betrokken professionals vooral bepaald door:

1. de eerste schifting van meldingen in wel/niet incidentgerelateerd⁵.
2. het verkrijgen van de kerngegevens en overige essentiële gegevens van het incident uit de meldingen, die nodig zijn voor het in gang zetten van de alarmering.

Betrokken respondenten hebben erop gewezen dat de snelheid van verwerking van meldingen, vooral de eerste meldingen, sterk afhangt van de melder zelf en van de informatie die uit de melding te halen valt. Ten behoeve van de bovengenoemde doelstelling is het soms zeer gewenst om enige tijd voor een melding te nemen, om daarmee alle kerngegevens en overige essentiële gegevens er goed uit te halen. Een norm die gericht is op de verwerkingssnelheid van alle meldingen is volgens hen daarom niet de juiste.

Een groot deel van de betrokken respondenten vindt de in de norm beschreven setting niet zinvol: maximaal 10 meldingen per 5 minuten en maximaal 100 meldingen per uur. Deze setting sluit volgens hen niet aan op de praktijk. De meldingen naar aanleiding van een (groot) incident komen vaak grotendeels in een beperkt aantal minuten binnen en zijn niet gelijkmatig verspreid over de tijd. Afhankelijk van het crisistype komen er ofwel tien dezelfde, of tien verschillende meldingen binnen. Bovendien kunnen de meldingen verdeeld over de domeinen of juist vooral in één domein binnenkomen. Verder wijzen zij erop dat voor een echte ramp geldt dat het aantal meldingen veel hoger ligt dan in de norm is aangegeven. Dit maakt dat de in de norm beschreven setting volgens betrokken professionals geen waarde heeft: al voldoet de regio eraan in een oefensetting, dan nog zegt het niets over het functioneren tijdens een werkelijke crisis. In één geval is gesuggereerd dat na een crisis wel achteraf beredeneerd moet kunnen worden of de meldkamer deze norm zou hebben behaald en dat de norm daarmee wel een richtinggevend na te streven minimumniveau zou kunnen vormen.

Haalbaarheid van de norm

De norm wordt door betrokken professionals niet redelijkerwijs haalbaar geacht. Zij achten de investering om de norm te halen te hoog, met name in structurele overcapaciteit bij de meldkamer. Respondenten hebben duidelijk gemaakt dat het niet te garanderen valt dat een meldkamer tijdens het eerste halfuur van een crisis alle meldingen uit kan vragen. Dit kan tijdens een grote ramp betekenen dat de meldkamer daardoor een deel van de (kern)gegevens uit meldingen mist. Het aannemen van alle meldingen in alle gevallen zou volgens leidinggevend van meldkamers alleen kunnen worden behaald bij een grote structurele overbezetting in de meldkamers⁶. Dit geldt ook al als het aantal meldingen niet meer zou zijn dan in deze norm is opgenomen, mede omdat er ook reguliere spoedmeldingen aan te nemen zijn⁷. Door één van de regio's is aangegeven dat men door te werken met uitvraagprotocollen

⁵ Ten aanzien van dit punt is erop gewezen dat doorgaans het grootste deel van de meldingen (alle mobiele telefoontjes) binnenkomt bij de meldkamer van het KLPD. Daar moet een belangrijke filtering plaatsvinden van relevante meldingen voor het incident. Meldkamerprofessionals uit de regio's hebben aangegeven dat de KLPD-meldkamer dit bij een grote calamiteit niet aan kan. Daarbij zouden bellers niet goed worden geregistreerd in deze meldkamer, wat voor eventueel terugbellen en voor opsporingsonderzoek van belang is.

⁶ Voorbeeld: één van de regio's gaf aan om op alle momenten van de dag deze norm te kunnen halen van ongeveer 125 naar ongeveer 150-200 centralisten te moeten groeien.

⁷ Door betrokken professionals is ingeschat dat voor het afhandelen van 100 meldingen per uur al bijna de gehele standaardcapaciteit van veel meldkamers nodig is. Daarmee is er geen capaciteit meer over voor reguliere spoedmeldingen.

wel een slag kan maken in het snel verwerken van meldingen, maar dat ook dat niet voldoende is om gegarandeerd aan deze norm te kunnen voldoen.

Het opkomen van extra centralisten kan volgens professionals buiten kantooruren niet gegarandeerd in minder dan 30 minuten plaatsvinden. In deze eerste 30 minuten is de meldkamer dus op de aanwezige centralisten aangewezen. Hier zou de norm volgens hen dus vanuit moeten gaan.

De in deze norm gehanteerde begrippen 'kerngegevens' en 'overige essentiële gegevens' hebben in alle betrokken regio's vragen opgeroepen. De door het LBCB gehanteerde definities geven volgens veel professionals geen heldere afbakening van de begrippen. In verband met de status van een AMvB en de gevolgen die het niet voldoen aan de normen mogelijk zal krijgen, verontrust dit respondenten in diverse regio's.

Het bevreemdt betrokken respondenten dat in de norm over het GMS gesproken wordt. Dit is een systeem dat momenteel gebruikt wordt maar over enige tijd mogelijk vervangen wordt door een nieuw systeem. De in de Basisvereisten Crisismanagement voorgestelde voorziening van twee centralisten per discipline is volgens betrokken professionals een compromisbezetting waarvoor geldt dat het volledig afhankelijk is van de omstandigheden of deze bezetting voldoende zou zijn om de gestelde norm te halen. De breed gedragen mening is dat de reguliere bezetting van de meldkamer niet moet worden gebaseerd op de verwachte drukte tijdens rampen en crises.

Conclusie norm 1

De norm wordt niet effectief en niet redelijkerwijs haalbaar geacht. De norm dient volgens betrokken professionals gericht te zijn op drie zaken, namelijk snelle vertaling van melding naar alarmering, het maken van een deugdelijke eerste sitrap en opschaling van de meldkamer. Dit maakt dat de norm de volgende componenten moet bevatten:

1. ten eerste dat de vertaling van meldingen naar de juiste alarmering binnen een X aantal minuten moet plaatsvinden (alarmering)⁸;
2. ten tweede dat de meldkamer binnen 10 minuten na binnenkomen van de melding een beschrijving van het incident moet kunnen hebben waarmee gealarmeerde eenheden bediend worden (sitrap);
3. op de derde plaats dat na een halfuur (dit is het moment waarop extra personeel op z'n vroegst kan worden ingezet) de meldkamer alle meldingen moet kunnen aannemen en daarvan de kerngegevens en overige essentiële gegevens moet kunnen registreren in het meldkamersysteem (opschaling).

Norm 2 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.

Effectiviteit van de norm

De bijdrage van de gestelde norm aan de kwaliteit van de crisisbeheersing wordt door vrijwel alle betrokken professionals niet onderkend. Zij vinden de norm ten onrechte gericht op verwerkingspercentages en verwerkingstijd van alle reguliere meldingen. Het gaat er volgens de meeste professionals om dat van de reguliere meldingen alle spoedmeldingen

⁸ Hierbij werd gedacht aan enkele minuten, maximaal 4 of 5 minuten.

- zogenoemde 'prio 1-meldingen' - nog wel afgehandeld worden conform de regionale normtijden. De norm zou daarom gericht moeten zijn op het maken van dit onderscheid voor reguliere meldingen.

Betrokken hoofden van meldkamers hebben aangegeven dat de meldkamer tijdens een crisis het aantal te verwerken reguliere meldingen maximaal moet reduceren. De meldkamer moet de reguliere spoedmeldingen eruit kunnen halen en verwerken. Diverse betrokkenen hebben aangegeven dat er geen essentiële informatie uit reguliere spoedmeldingen mag worden gemist. Ten eerste omdat bij reguliere spoedmeldingen ook levens op het spel kunnen staan. Ten tweede speelt mee dat ook reguliere spoedmeldingen kunnen verworpen tot een (nieuwe) crisis. Er mag volgens degenen die deze opvatting naar voren brachten daarom geen informatie worden gemist uit reguliere spoedmeldingen. De norm suggereert volgens hen dat dit wel mag.

Haalbaarheid van de norm

De betrokken professionals achten de haalbaarheid van de norm niet relevant, omdat deze niet ingaat op de kerndoelstelling ten aanzien van de verwerking van reguliere meldingen. Wel hebben zij aangegeven dat het schiften van reguliere spoedmeldingen van overige reguliere meldingen haalbaar is. Tijdens de bespreking van deze norm is naar voren gekomen dat de politie de meeste ervaring lijkt te hebben met het uitvoeren van een schifting tussen wel en niet prio 1-meldingen. Andere disciplines doen dit minder vaak. Indien zich een grootschalig incident voordoet zou volgens meldkamerleidinggevendenden voor alle meldingen op deze manier gewerkt moeten worden door alle disciplines. Voor reguliere meldingen zou dan gelden dat de centralisten die de intake doen alleen de reguliere prio 1-meldingen doorzetten om te verwerken. In een deel van de regio's wordt al gewerkt met een dergelijke schifting.

Verder is kenbaar gemaakt dat aan de verwerking van reguliere meldingen in het eerste halfuur van een grote crisis geen hoge eisen kunnen worden gesteld. Volgens professionals kan pas na het eerste halfuur, als ook de bijstand van extra centralisten op gang komt, het incident van de reguliere meldingen worden gescheiden.

Betrokken professionals hebben erop gewezen dat de norm ervan uitgaat dat aantallen reguliere meldingen die bij meldkamers binnenkomen met elkaar vergelijkbaar zijn. Dit is volgens hen niet het geval; het verschilt per regio, afhankelijk van de gekozen oplossing ten aanzien van 112-meldingen en overige meldingen (bij sommige meldkamers komen deze ook binnen, bij andere niet). Daarbij hangt het er sterk vanaf hoe zwaar het incident drukt op één van de disciplines in hoeverre het mogelijk is om de reguliere meldingen ook aan te kunnen.

Conclusie norm 2

De norm wordt niet effectief en daarmee niet zinvol geacht. De norm moet gericht zijn op het kunnen verwerken van de reguliere spoedmeldingen. De norm zou volgens betrokkenen kunnen luiden dat de meldkamer gelijktijdig alle reguliere spoedmeldingen binnen X minuten moet kunnen verwerken. Hierbij kan worden uitgegaan van de regionale normen voor de verwerking van reguliere meldingen.

Norm 3 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.

Effectiviteit van de norm

De effectiviteit van deze norm wordt ten aanzien van de alarmeringstijd onderschreven door professionals, maar wordt ten aanzien van de optie om de meldkamer groot te laten alarmeren⁹ door alle betrokkenen afgewezen.

'Groot alarmeren' houdt volgens de Basisvereisten Crisismanagement in dat er direct opgeschaald wordt tot GRIP 3. Direct opschalen naar GRIP 3 in de meldkamer is volgens betrokken professionals in het algemeen onwenselijk en onnodig. De redenatie die het LBCB volgt om de meldkamer tot en met GRIP 3 op te kunnen laten schalen wordt niet gedeeld door professionals in de betrokken regio's. Zij geven hier de volgende redenen voor, die zowel met effectiviteit als met haalbaarheid te maken hebben:

1. uit alleen een melding van een gemiddelde melder (als leek) kan niet goed genoeg gedestilleerd worden dat het om een GRIP 3-situatie gaat; hiervoor is professionele observatie ter plaatse noodzakelijk
2. de centralist is niet in staat om te overzien welke overwegingen en belangen er meewegen op bestuurlijk niveau om tot GRIP 3 over te willen gaan; bovendien komt GRIP 3 zelden voor en is er daardoor ook geen ervaring mee
3. de gestelde redenatie om door middel van opkomsttijden ieder team (COPI, ROT, BT) gevolgtijdelijk op te laten komen houdt in de praktijk geen stand; zeker niet bij directe opschaling tot GRIP 3
4. alarmering van een ROT voor een COPI actief is en alarmering van een BT voor een ROT actief is leidt tot veel informatievragen, die de meldkamer zelf niet aan kan en de teams onderling verstoren in hun opkomst.

Betrokkenen hebben erop gewezen dat opschaling naar GRIP 3 na ter plaatse gaan door de eerste Officier van Dienst slechts 10 minuten tijdsverlies oplevert. De opschaling gebeurt van wel op basis van een professionele inschatting van de situatie ter plaatse. Daarbij is opschaling tot GRIP 3 geen noodzakelijke voorwaarde om indien nodig al besluitvorming tot en met strategisch niveau op afstand plaats te kunnen laten vinden.

Betrokken professionals zien wel een uitzonderingssituatie op hun standpunt: de meldkamer zou moeten kunnen opschalen tot GRIP 3 indien helder is dat het gaat om een bedrijf of inrichting met een zeer groot risico, waarbij een groot incident ter plaatse vrijwel per definitie vraagt om bestuurlijke acties. Voorwaarde daarbij moet wel zijn dat degene die de melding doet ook een professional (van de betreffende organisatie) moet zijn die in staat is om de juiste informatie te verschaffen die nodig is om het opschalingsniveau te bepalen in de meldkamer. Diverse regio's kennen deze uitzonderingen al voor een beperkt aantal bedrijven en inrichtingen waarvoor ook rampbestrijdingsplannen zijn opgesteld.

Haalbaarheid van de norm

Het starten van de alarmering kan en moet volgens professionals uit de betrokken regio's zeer snel plaats kunnen vinden nadat voldaan wordt aan de 'starttriggers'. De tijdslimiet van 2 minuten is daarmee haalbaar en volgens sommigen ruim. De term 'initieel alarmeren' heeft in diverse regio's wel vragen opgeroepen. De definitie bepaalt hoeveel handelingen ermee gemoeid zijn en dus hoeveel tijd het kost. Een voorstel is om te spreken over 'starten alarmering'.

Zoals aangegeven onder Effectiviteit is de haalbaarheid van de norm voor centralisten problematisch. De norm zou technisch haalbaar kunnen zijn, mits de alarmering van alle functionarissen gelijktijdig zou kunnen plaatsvinden. Momenteel zijn de gebruikte systemen

⁹ Hierbij is 'groot alarmeren' gedefinieerd als directe opschaling tot en met GRIP 3.

niet in staat om dit gelijktijdig te doen en ontstaat volgens betrokken professionals bij directe opschaling naar GRIP 3 een vertraging in de alarmering die kan oplopen tot 30 minuten, doordat het systeem zoveel mensen tegelijk moet alarmeren.

Conclusie norm 3

Betrokkenen hebben aangegeven dat de norm beperkt effectief is en ten aanzien van de haalbaarheid diverse problemen oplevert. De norm is effectief waar het gaat om het binnen 2 minuten inzetten van de alarmering; niet effectief en moeilijk haalbaar is het nemen van een besluit tot opschaling naar GRIP 3 door de meldkamer. De norm zou volgens betrokkenen gehandhaafd kunnen worden, met de beperking dat 'groot alarmeren' door de meldkamer slechts in beperkte gevallen moet worden toegestaan. De norm zou kunnen luiden dat de meldkamer binnen 2 minuten de alarmering in gang moet kunnen zetten tot GRIP 2 en dat directie alarmering tot GRIP 3 alleen moet kunnen plaatsvinden voor vooraf in de regio vastgestelde situaties.

2.2 Stand van zaken in de regio's

De functie van multidisciplinaire coördinator meldkamer is nog niet volledig gerealiseerd in de betrokken regio's. In de meeste regio's is deze functionaris wel in enige vorm aanwezig, maar dan alleen tijdens kantooruren (met opkomsttijd van 30 minuten tot 1 uur buiten kantooruren) of zonder officieel mandaat om de coördinerende taak uit te voeren. Diverse regio's hebben aangegeven momenteel te werken aan het 24 uur in dienst hebben van een multidisciplinaire coördinator meldkamer. In enkele regio's is de inzet van backup-centralisten ook nog niet bij alle disciplines geregeld.

De meldkamers zijn in geen enkele regio gemandateerd om op te schalen tot en met GRIP 3 voor een melding van een onbekende gemiddelde melder (als leek). Wel is in twee van de vijf betrokken regio's de meldkamer gemandateerd om alleen voor specifieke bedrijven en instellingen met hoge risico's rechtstreeks tot GRIP 3 op te schalen. De gedachte daarachter is dat in deze bedrijven en instellingen ook professionals werken die als zij een melding doen weten waar ze het over hebben. Als in contact tussen deze professional en de centralist wordt geconstateerd dat het 'echt groot' is, mag de meldkamer tot en met GRIP 3 opschalen. In alle andere gevallen niet.

De beschikbare plannen van de betrokken veiligheidsregio's zijn met name beschrijvend ten aanzien van structuren en verantwoordelijkheden. Er zijn in de plannen bijna geen kwalitatieve of kwantitatieve normen opgenomen voor het functioneren van dit proces. Wel is in diverse plannen expliciet het uitgangspunt van 'zo snel mogelijk' alarmeren opgenomen. Dit is bepalend voor de wijze waarop het proces Alarmering is uitgewerkt¹⁰.

Uit de beschikbare incidentverslagen is geen beeld te verkrijgen van het functioneren van het proces Melding & alarmering. Dit geldt ook voor de beschikbare oefenverslagen. Bij oefeningen van COPI's, ROT's en BT's wordt vaak de initiële alarmering niet meegeoefend. Onverwachte opkomstoefeningen richten zich hier ook niet op; de focus ligt dan op de snelheid waarmee de gealarmeerde functionarissen opkomen en niet op het functioneren van de meldkamer.

De ADR-uitkomsten (ADR 1) van Twente geven wel een beeld. Hieruit blijkt dat de verwerking van een melding in het GMS gedeeltelijk binnen de normtijden plaatsvindt. Verbeterpunten

¹⁰ Hieronder valt ook de reactietijd van gealarmeerde sleutelfunctionarissen. Dit wordt beschreven in hoofdstuk 3 Op- en afschaling.

hebben met name te maken met multidisciplinaire samenwerking, informatie-uitwisseling en het regelen van de directe multidisciplinaire aansturing van het incident. Overige ADR-rapporten van de vijf betrokken veiligheidsregio's konden helaas nog niet beschikbaar gesteld worden voor dit onderzoek.

3 Op- & afschaling

3.1 Analyse van gestelde normen

Alle normen die onder Op- en afschaling vallen worden positief beoordeeld. Wel zijn er kanttekeningen geplaatst door de in het onderzoek betrokken professionals. Deze kanttekeningen hebben veelal betrekking op de haalbaarheid en duidelijkheid van de normen. Wat onduidelijk blijft is het 'moment van alarmering': wordt begonnen met tellen vanaf het plaatsvinden van het incident, vanaf de eerste melding, vanaf het besluit dat sleutelfunctionarissen gewaarschuwd moeten worden of vanaf het gewaarschuwd zijn van één of alle sleutelfunctionarissen.

Ook zijn de normen zo samengesteld dat aan een aantal onderdelen wel voldaan kan worden, maar aan een aantal andere niet. Een voorbeeld daarvan is dat de opkomsttijden wellicht wel gehaald kunnen worden, maar dat binnen de gestelde tijden geen beslissingen genomen kunnen worden.

Daarnaast kunnen de normen uit het onderdeel op- en afschalen alleen gehaald worden als andere normen ook gehaald worden, in het bijzonder de normen onder Informatiemanagement en Leiding & coördinatie. Bij het vellen van een uiteindelijk oordeel kan het beeld negatief versterkt worden als een van de schakels binnen die normen niet gehaald wordt.

De grootste twijfel over de normen in de deelnemende regio's bestond over de haalbaarheid van de normen voor de opkomsttijden van ROT's en BT's. In verhouding tot de huidige richtlijnen levert dit volgens betrokkenen onnodig grote financiële en organisatorische problemen op. Ook wordt opgemerkt dat het in de basisvereisten beschreven stelsel van getrapte opkomsttijden in theorie klopt, maar onterecht uitgaat van de aanname dat de opschaling zich in de praktijk volledig zal houden aan de beschreven gang van zaken. Dit is sterk situatieafhankelijk.

Norm 1: Het proces van op- en afschaling wordt binnen 5 minuten– nadat voldaan is aan de criteria voor een grootschalig incident (starttriggers¹¹) - multidisciplinair en eenhoofdig aangestuurd.

Effectiviteit van de norm

De algemene reactie op deze norm is positief. De norm wordt nuttig en door sommigen zelfs als noodzakelijk beschouwd. Het beeld is dat het in de huidige situatie niet altijd lukt om de norm te halen, maar de meeste betrokkenen menen dat dit op termijn wel voor alle regio's haalbaar moet zijn.

Betrokken professionals achten deze norm zinvol. Wel is er enige kritiek op de tijdslimiet van 5 minuten. Respondenten menen dat het proces bij een grootschalig incident direct multidisciplinair en eenhoofdig moet kunnen worden aangestuurd. Het heeft geen zin om hiervoor een functionaris op te moeten roepen, omdat zeker buiten kantooruren iedere mogelijke functionaris minimaal een halfuur opkomsttijd zal hebben. Degene die de aansturing gaat uitvoeren moet dus al op de meldkamer aanwezig zijn. Hij moet in staat zijn om direct de multidisciplinaire eenhoofdige aansturing uit te voeren, zo is de breed gedragen opvatting onder betrokkenen.

Verder is voor deze norm er nogmaals op gewezen dat directe opschaling in de meldkamer tot en met GRIP 3 over het algemeen onwenselijk wordt geacht (zie Melding & alarmering norm 3).

Haalbaarheid van de norm

De Basisvereisten Crisismanagement gaan voor deze norm uit van co-locatie van de meldkamers van brandweer, politie en ambulancediensten. Dit is in nog niet alle regio's geregeld (en er zijn ook niet altijd plannen voor), terwijl dit wel van belang wordt geacht om de norm te halen. De ervaring in diverse regio's is ook dat multidisciplinaire aansturing bemoeilijkt wordt als de meldkamers van diverse hulpverleningsdiensten niet op dezelfde locatie zitten. Het behalen van de norm vergt dus een stevige investering voor deze regio's.

In de regio's is ook veel aandacht voor het feit dat voor het halen van deze norm ook het informatiemanagement goed op orde moet zijn. Veel informatie moet direct beschikbaar zijn en soepel doorgegeven kunnen worden, terwijl in de praktijk blijkt dat juist het beheersen van de informatiestromen erg lastig is. Dit geldt met name voor informatiestromen tussen de verschillende hulpverleningsdiensten.

Conclusie norm 1

De norm is volgens betrokken professionals effectief en moet op den duur gehaald kunnen worden. Dit vergt nog wel forse investeringen en verbeteringen op het gebied van informatiemanagement. De norm kan volgens betrokkenen gehandhaafd worden, onder de voorwaarden voor 'groot alarmeren' als gesteld bij norm 3 van Melding & alarmering.

Norm 2: 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.

Effectiviteit van de norm

Deze norm wordt positief ontvangen en er wordt op sommige plekken aangegeven dat hieraan al wordt voldaan. In beginsel moet het mogelijk zijn om binnen maximaal 5 minuten op afstand beschikbaar te zijn en advies te geven of beslissingen te nemen. De mate waarin het mogelijk is om op afstand beslissingen te nemen zal afhangen van de kwaliteit van de geleverde informatie. Diverse respondenten menen dat daarom duidelijk moet worden omschreven welke 'beslissing' genomen moet kunnen worden. In bepaalde gevallen is het nog niet nemen van een besluit ook een besluit. Duidelijk zou moeten zijn dat niet alle beslissingen in 5 minuten genomen moeten kunnen worden.

Er is kritiek geuit op de lijst van benoemde sleutelfunctionarissen. De kernbezetting die in de regio's gealarmeerd moet worden is volgens respondenten kleiner dan de kernbezetting die in de Basisvereisten Crisismanagement is opgenomen. Momenteel gelden nog niet voor al deze posities harde piketten. Het instellen van meer harde piketten kost extra mankracht en dus geld, maar is voor de effectiviteit volgens diverse respondenten niet nodig. Voor sommige regio's ontstaat daarnaast voor de witte kolom een onoverbrugbaar personeelsprobleem. Er zijn soms simpelweg niet voldoende functionarissen in de regio in dienst om een volledig bezet hard piket in te kunnen vullen.

Haalbaarheid van de norm

Er zijn door betrokken professionals twijfels geuit over de haalbaarheid van de norm. Dit geldt ten eerste voor de vraag of de norm haalbaar kan worden voor alle benoemde sleutelfunctionarissen. Ten tweede is aangegeven dat de haalbaarheid afhangt van welke

beslissingen genomen moeten kunnen worden binnen 5 minuten. Sommige respondenten menen dat het hier uitsluitend zou moeten gaan om monodisciplinaire beslissingen; zij achten het nemen van multidisciplinaire beslissingen binnen 5 minuten onmogelijk. Andere respondenten menen dat het wel degelijk mogelijk is om bepaalde besluiten met een multidisciplinair karakter ook al binnen 5 minuten te nemen, met inachtneming van de beperkte informatie die de beslisser op dat moment onherroepelijk heeft.

Er zijn diverse belemmeringen voor het halen van de norm benoemd die meer 'technisch' van aard zijn. Een risico dat benoemd is door betrokkenen, is dat met een prioriteit op het bereiken van sleutelfunctionarissen, de mensen die de meldkamer proberen te benaderen in de wachtstand worden gezet. In sommige regio's wordt dit opgelost door een 'OvD-priolijn' waarbij de meldkamer kan zien of er sleutelfunctionarissen bellen. Voorrang voor sleutelfunctionarissen blijft echter als consequentie hebben dat de capaciteit voor meldkamer meldingen afneemt. Zeker bij GRIP 3 en GRIP 4 is momenteel de benodigde capaciteit om ook functionarissen van gemeenten te woord te staan aanzienlijk. Een andere technische belemmering voor het kunnen behalen van de norm is dat bij rampen mensen slecht mobiel bereikbaar zijn. De norm zou dan alleen werkbaar zijn als er gewerkt wordt met een systeem dat in de lucht blijft. Dit kan en gebeurt al wel, maar is nog zeker niet overal de praktijk.

Conclusie norm 2

De norm wordt effectief geacht en kan volgens respondenten in het algemeen gehaald worden. Wel moet duidelijk zijn dat binnen 5 minuten niet alle adviezen en beslissingen op afstand gegeven en genomen kunnen worden. Een deel van de betrokken respondenten pleit voor herformulering. Het binnen 5 minuten op de hoogte laten zijn van de kernfunctionarissen over de kerngegevens wordt als alternatief genoemd. Een andere optie die genoemd is, is de nadruk leggen op de mandatering van functionarissen om bepaalde besluiten te kunnen nemen.

Norm 3: Het COPI 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. De samenstelling van het COPI bestaat minimaal uit de (hoofd)officieren van dienst (OvD's) van brandweer, politie en GHOR, een 'ontkleurde' leider COPI en een voorlichtingsfunctionaris.

Effectiviteit van de norm

De reacties van betrokken professionals op de effectiviteit van de norm zijn positief. Het is zinvol om de tijd voor operationeel worden van het COPI landelijk op 30 minuten te stellen.

De rol en positie van een 'ontkleurde' leider COPI is diverse malen ter discussie gesteld. Op sommige plekken is de ontkleurde leider COPI al geregeld, respondenten uit andere regio's geven aan dit niet noodzakelijk te vinden voor goede rampenbestrijding. Door betrokkenen uit diverse regio's is aangegeven dat een leider COPI best afkomstig mag zijn uit één van de betrokken disciplines, maar zich wel boven de disciplines moet plaatsen en multidisciplinair moet optreden. Hij moet in staat zijn om eenhoofdig leiding te geven aan het COPI. Een tweede voorwaarde is dat de discipline van waaruit de leider COPI afkomstig is door een andere functionaris in het COPI moet worden vertegenwoordigd. In enkele regio's is aangegeven dat een ontkleurde leider COPI hier in ieder geval een aparte opleiding voor gevolgd moet hebben.

Betrokken professionals hebben verschillende opvattingen over de beste samenstelling van het COPI. Betrokkenen uit enkele regio's vinden het niet duidelijk waarom een voorlichtingsfunctionaris aan het COPI wordt gekoppeld, terwijl het in andere regio's al de praktijk is. In één van de regio's is aangegeven dat ook een liaisongemeente tot het COPI zou moeten behoren om de relatie met de gemeentelijke processen te bewaken.

Haalbaarheid van de norm

De opkomsttijd van 30 minuten voor het COPI wordt haalbaar geacht en is momenteel ook al de landelijke 'zachte' norm. Sommige regio's streven naar 15 minuten, andere geven aan dat voor hen 30 minuten gezien de uitgestrektheid van de regio het hoogst haalbare is. Er wordt aangegeven dat politie en brandweer meestal eerder ter plekke zijn dan GHOR (eerder dan 30 minuten dus), waardoor de GHOR regelmatig met een informatieachterstand in het COPI start.

Conclusie norm 3

De norm is volgens betrokkenen effectief en haalbaar. De norm kan gehandhaafd worden, onder voorwaarde dat de 'ontkleurde' leider COPI ook vanuit één van de kolommen afkomstig mag zijn.

Norm 4a: Het (kern)ROT is binnen 45 minuten na alarmering operationeel, wat wil zeggen dat het ROT op dat moment in staat is om gecoördineerd leiding te geven en te faciliteren. Binnen 45 minuten na alarmering beschikt het ROT daarbij over een voorbereide crisisruimte, waardoor ze in staat is om gecoördineerd leiding te geven en te faciliteren.

Effectiviteit van de norm

De norm wordt ten aanzien van het regelen van een landelijk uniforme opkomsttijd voor het ROT positief ontvangen. Wel is er ten aanzien van de effectiviteit van de opkomsttijd kritiek. Bij getrapte opkomsttijden moet het COPI aanwezig zijn en bezig zijn met het incident binnen 30 minuten. Een ROT dat met 45 minuten slechts een kwartier achter het COPI aankomt levert volgens een deel van de respondenten een te korte opkomst na elkaar op. Het COPI zal dan al gauw gehinderd worden in haar eerste werkzaamheden door informatievragen uit het ROT. Een ROT dat binnen 60 minuten opkomt wordt door deze respondenten daarom effectiever geacht. Geen van de respondenten uit de betrokken regio's merkt uit ervaring met incidenten en crises dat er een kortere opkomsttijd voor het ROT nodig is. Eventuele besluitvorming door leden van het ROT kan ook voor de opkomst in de crisisruimte indien nodig al plaatsvinden. Dit is nu ook al de praktijk.

De meningen over de ontkleurde leider ROT zijn verdeeld. Dit sluit aan op de overwegingen bij de ontkleurde leider COPI. Een ontkleurde leider moet volgens diverse respondenten in ieder geval een aparte opleiding hebben gehad voor deze functie. Het geheel ontkleurd maken van de leider ROT wordt door een groot deel van de betrokkenen niet zinvol geacht, wel moet er een andere functionaris zijn dan de leider ROT die voor de betreffende discipline de leiding heeft in het ROT (naar analogie van het COPI).

Haalbaarheid van de norm

Professionals in alle betrokken regio's hebben kritiek geleverd op de haalbaarheid van de norm. De opkomsttijd van 45 minuten is in de huidige situatie niet haalbaar in de meeste regio's. De norm van 45 minuten opkomsttijd voor het ROT zal voor veel regio's ingrijpende gevolgen hebben voor locatie waar leden van het ROT wonen en werken. Dit is nu grotendeels afgestemd op een opkomsttijd van 60 minuten. Betrokken respondenten menen daarom dat uit

oogpunt van haalbaarheid de norm beter gesteld kan worden op 60 minuten. Dit komt overeen met de opkomsttijd waar het IOOV op toetst en die daarmee momenteel landelijk geldt voor ROT's. Die norm is momenteel net haalbaar, onder andere omdat er niet voor alle functies een piketregeling is. Het wel hebben van deze piketregeling kost geld en man kracht. De investering die nodig zou zijn om alle sleutelfunctionarissen in het ROT binnen 45 minuten ter plaatse inzetbaar te hebben is onevenredig hoog voor veel regio's, aldus betrokken professionals.

Conclusie norm 4a

De norm is volgens betrokkenen effectief en haalbaar indien de opkomsttijd wordt verhoogd naar 60 minuten. Kortere opkomsttijd levert volgens respondenten geen winst op en kan leiden tot knelpunten in de afstemming met het COPI. Een opkomsttijd van 45 minuten voor het ROT is daarbij volgens velen niet redelijkerwijs (financieel) haalbaar.

Norm 4b: De informatiemanager is na 30 minuten operationeel (d.w.z. aanwezig in het crisiscentrum) en bereidt zich voor op het informeren van het ROT.

Effectiviteit van de norm

De meningen over de effectiviteit van de norm zijn verdeeld. Betrokken professionals zijn overtuigd van het belang van het goed opstarten van het informatiemanagement voor het ROT, maar er is geen eensluidende mening over de wijze van invulling hiervan. Voorop wordt gesteld dat de informatie in het eerste uur erg belangrijk is en dat dit nu vaak een knelpunt in de rampenbestrijding blijkt te zijn.

De rol van de informatiemanager ROT wordt in de regio's verschillend opgepakt. De norm roept voor een deel van de respondenten onduidelijkheid op over zijn precieze positie en zijn verhouding tot de meldkamer en het ROT. Deze functie moet volgens hen nog verder ingevuld worden. In de Basisvereisten Crisismanagement is aangegeven dat de informatiemanager zich fysiek moet verplaatsen van de meldkamer naar het ROT. Respondenten vinden deze invulling niet effectief. Een groot deel van de betrokken professionals achten het van belang dat de informatiemanager in de meldkamer blijft om zijn taak daar te vervullen; de meldkamercoördinator en de informatiemanager kunnen volgens hen niet dezelfde persoon zijn. De informatiemanager meldkamer en de informatiemanager ROT zouden vooral samen voor een goede multidisciplinair informatiebeeld moeten zorgen.

Haalbaarheid van de norm

Het fysiek verplaatsen van de informatiemanager van de meldkamer naar het ROT levert ook bezwaren op ten aanzien van de haalbaarheid. Zou de norm op deze manier gehandhaafd blijven, dan zijn voor deze functie piketregelingen en technische faciliteiten nodig. Indien gekozen wordt voor een interregionale meldkamer (zoals nu in de noordelijke provincies), dan is de norm niet haalbaar door de fysieke afstand tussen meldkamer en een ROT in één van de regio's.

De haalbaarheid van de taakuitvoering door de beoogde informatiemanager wordt in twijfel getrokken. Gezien de beschreven taakstelling vindt een deel van de betrokken professionals dat er teveel van deze functionaris verwacht zou worden. Informatie wordt binnen de kolommen verzameld en de reden dat er een ROT is, is juist omdat één persoon daar geen overzicht over kan krijgen, dus ook niet de informatiemanager. Deze kan dus beter in de meldkamer blijven en kan vanuit die locatie wel het ROT biefen. Het ROT zou naast de meldkamerinformatie ook informatie uit de actiecentra en het COPI nodig hebben. Het gealarmeerde hoofd stafsectie

Informatie kan de rol van informatiemanager ROT op zich nemen en informatie afstemmen met de meldkamer, het COPI en de actiecentra. Het informatiebeeld waarmee het ROT start is dan met name gebaseerd op de informatie van de informatiemanager in de meldkamer.

Conclusie norm 4b

Een meerderheid van de betrokken respondenten zou een alternatieve norm voor het informatiemanagement in het ROT willen voorstellen. De norm zou kunnen luiden dat het informatiebeeld ten behoeve van het ROT binnen 30 minuten beschikbaar moet zijn en vanaf dat moment actueel moet worden gehouden. Regio's zouden vrij moeten zijn in de wijze waarop zij dit doen.

Norm 5: Het (kern)BT is binnen 60 minuten na alarmering operationeel, wat wil zeggen dat ze in staat is om gecoördineerd leiding te geven op basis van het inmiddels vanuit het ROT beschikbaar gestelde totaalbeeld. Het BT beschikt daarbij over een voorbereide crisisruimte, waardoor ze in staat is om gecoördineerd leiding te geven en te faciliteren.

Effectiviteit van de norm

Betrokkenen achten het stellen van een norm voor de inzetbaarheid van het BT effectief. De opkomsttijd van 60 minuten wordt in de meeste regio's onderschreven. In iedere regio is aandacht gevraagd voor de afstemming tussen ROT en BT bij gelijktijdige opkomst. Veel betrokken professionals hebben erop gewezen dat gelijktijdige alarmering van ROT en BT afstemmingproblemen oplevert en op het gebied van informatievoorziening en communicatie kan leiden tot een onoverzichtelijke situatie. De algemeen gedeelde mening is daarom dat een BT in principe pas na beslissing door het ROT (besluit tot opschaling naar GRIP 3) moet worden opgeroepen. Dit maakt het voor het ROT mogelijk om het BT gericht van informatie te voorzien en besluiten voor het BT voor te bereiden. Acute besluiten die gevraagd moeten worden van leden van het BT, met name de burgemeester, kunnen ook al zonder dat het BT operationeel is voorgelegd worden. Respondenten uit enkele regio's hebben aangegeven dat het leiding geven aan de crisisbeheersing primair een taak voor het COPI en het ROT is en de opkomsttijd voor het BT daarom minder cruciaal is dan de opkomsttijd voor deze teams.

Haalbaarheid van de norm

Betrokkenen uit enkele regio's hebben aangegeven dat het BT in de meeste gevallen na 60 minuten operationeel is. Voor met name de kleinere gemeenten zou gelden dat het BT zelfs vaak sneller bij elkaar is. Respondenten uit enkele andere regio's vinden 60 minuten erg ambitieus. Dit geldt specifiek voor gemeentelijke functionarissen, omdat een piket daar ontbreekt. Een deel van de betrokken respondenten vindt 90 minuten opkomsttijd daarom realistischer.

In de meeste regio's komt een BT bij elkaar in de gemeente die op dat moment getroffen wordt (de brongemeente). De voldoende voorbereide crisisruimte waar de norm over spreekt is nog niet in elk van deze gemeenten aanwezig. Op het gebied van technische faciliteiten moet in veel regio's nog een flinke slag gemaakt worden, wil volledig aan deze norm voldaan worden.

In enkele gevallen is erop gewezen dat deze norm ervoor zou zorgen dat intensieve samenwerking tussen gemeenten nodig is, wat ten koste zal gaan van de gemeentelijke autonomie. De norm zou alleen gehaald kunnen worden als gemeenten hun functionarissen (denk met name aan de ambtenaar rampenbestrijding en de voorlichter BT) uitwisselbaar

maken voor inzet in elkaars BT's. De vraag is volgens sommige respondenten of gemeenten daar klaar voor zijn.

Conclusie norm 5

De norm wordt over het algemeen effectief geacht. Opkomst van het BT in 60 minuten is volgens de meeste van de betrokken professionals nodig. Opschaling naar GRIP 3 is volgens respondenten doorgaans een beslissing die het ROT moet nemen. Een al eerder opgeroepen ROT kan dan ook doorgaans de informatiepositie voor het BT voorbereiden. De norm is momenteel voor diverse regio's haalbaar en zou ook haalbaar kunnen worden in andere regio's, mits daarvoor de bereidwilligheid aanwezig is en de investering gedaan kan worden.

<i>Norm 6: Het gemeentelijk verbindingscentrum is binnen 50 minuten na alarmering operationeel qua bemensing en verbindingen.</i>

Effectiviteit van de norm

De Basisvereisten Crisismanagement hebben de normtijd voor het gemeentelijk verbindingscentrum op 50 minuten gesteld, zodat deze tijd tussen de opkomsttijd van het ROT en die van het BT zou gaan vallen. Betrokken respondenten vinden deze norm niet effectief. De redenatie die gevolgd wordt om het verbindingscentrum tussen ROT en BT binnen 50 minder actief te laten worden houdt bij de meeste crises geen stand, omdat er vrijwel nooit direct tot GRIP 3 wordt opgeschaald. Wel moet de gemeentelijke informatiepositie kort op die van de meldkamer en het ROT gevormd zijn.

De norm geeft volgens betrokkenen niet helder genoeg aan wat de output is die verwacht wordt van de gemeente. Het gaat er volgens hen om dat de gemeente binnen korte tijd geïnformeerd wordt over een crisis, dat deze informatie wordt doorgegeven aan de belanghebbende functionarissen en dat indien nodig de gemeentelijke crisisorganisatie in gang gezet kan worden. Een verbindingscentrum is slechts een 'tool' om dit te bewerkstelligen. Het is geen centrale schakel in de crisisbeheersingsstructuur, zoals een COPI, een ROT, een BT en een Gemeentelijk Coördinatiecentrum (GCC).

De norm roept vragen op over wat beoogd is met de taak en positie van het gemeentelijk verbindingscentrum. Respondenten vragen zich af of dit een centrum is dat intern gericht is of ook de contacten met externen moet onderhouden (met name het ROT). Sommige regio's hebben al een dergelijk centrum. Doel hiervan is om het berichtenverkeer via één stroom te laten verlopen, met name tussen gemeente en externe partijen. De term is geen landelijk ingeburgerd begrip.

Het nut van de tijdsnorm van 50 minuten voor het opstarten van een gemeentelijk verbindingscentrum wordt betwijfeld door betrokken professionals. Ervaring leert dat in het eerste uur slechts enkele gemeentelijke processen opgestart moeten zijn. Het gaat dan met name om Voorlichting, genoemd worden ook verder Opvang & Verzorging, CRIB en Milieuzorg. Het hoofd van het GCC of een verslaglegger kan volgens veel respondenten in de eerste uren ook prima de communicatie verzorgen tussen het GCC en het ROT¹².

¹² Deze opmerking gaat uit van de situatie waarin het Gemeentelijk Coördinatiecentrum de aansturing van de gemeentelijke actiecentra verzorgt.

Haalbaarheid van de norm

Respondenten hebben gewezen op de personele krapte in veel gemeenten voor taken in de crisisbeheersing. Zeker voor functionarissen die binnen een uur actief moeten worden geldt dat gemeenten hier relatief veel moeite voor moeten doen, omdat deze mensen in tegenstelling tot medewerkers van hulpverleningsdiensten geen reguliere functie hebben die gekenmerkt wordt door alarmering en uitruk. Een hard piket voor meerdere gemeentelijke functies is voor de meeste gemeenten onbetaalbaar. Men kiest dan hoogstens voor een hard piket voor de ambtenaar rampenbestrijding en de eerste voorlichter. Een hard piket voor een functionaris in een gemeentelijk verbindingscentrum heeft voor gemeenten geen prioriteit. Voor de gemeentelijke verbindingen geldt met name dat deze technisch in orde moeten zijn. Er moet dus in principe wel binnen een uur iemand van Facilitaire Zaken aanwezig zijn om hierin ondersteuning te bieden.

Conclusie norm 6

Betrokken professionals achten de norm niet effectief en voor de meeste gemeenten onhaalbaar. De norm zou volgens betrokkenen meer uit moeten gaan van de outputgedachte. De norm zou kunnen luiden dat gemeenten binnen een uur na alarmering op de (regionale) crisisorganisatie moeten zijn aangesloten en een centraal beeld hebben van het incident en de stand van zaken ten aanzien van de crisisbeheersing.

Norm 7: 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 informatiemanagement geldt hierbij een normtijd van 40 minuten.

Effectiviteit van de norm

De betrokken professionals achten deze norm ten aanzien van de opkomsttijd voor leden van stafsecties effectief. Het ROT kan daarmee 60 minuten na alarmering haar taken volledig uitvoeren. Een meerderheid van betrokken professionals wijst een opkomsttijd van 40 minuten voor de sectie Informatiemanagement af. De taken op het gebied van informatiemanagement moeten in het eerste uur vooral door een centrale informatiemanager worden uitgevoerd en nog niet door een volledige stafsectie. Dit kan wel het hoofd stafsectie Informatiemanagement zijn. Deze zou een kortere opkomsttijd dan de rest van de stafsectie kunnen hebben.

Er zijn twijfels over de formulering van de norm: deze is volgens diverse respondenten niet genoeg gericht op output. De werkelijke output zou volgens hen moeten zijn dat in het ROT alle taken na een uur volledig uitgevoerd moeten kunnen worden.

Haalbaarheid van de norm

Over het algemeen kan volgens betrokken respondenten een opkomst voor de stafsecties van 60 minuten wel worden behaald. Ten aanzien van het 'bemand' zijn van de stafsecties binnen 60 minuten zou de interpretatie van de norm volgens hen niet te rigide moeten zijn; na een uur moeten vooral de eerste werkzaamheden in gang worden gezet. Gegarandeerd volledige bemanning binnen 60 minuten vraagt om piketregelingen voor alle sectieleden en dat is niet te doen. Dit geldt nog sterker voor de opkomsttijd van de stafsectie Informatiemanagement van 40 minuten; dit wordt door bijna alle betrokkenen als onrealistisch bestempeld.

Conclusie norm 7

De norm wordt - met uitzondering van de norm voor de sectie Informatiemanagement - effectief geacht en zou kunnen voorschrijven dat de stafsecties van het ROT binnen 60 minuten bemand moeten zijn. Overwogen zou moeten worden om de norm meer outputgericht te maken. Dit zou volgens betrokken respondenten kunnen door te stellen dat het ROT na 60 minuten alle taken moet kunnen uitvoeren die haar zijn toegedicht. De norm ten aanzien van het informatiemanagement zou apart van deze norm genomen kunnen worden en met norm 4b geïntegreerd kunnen worden tot één norm over het informatiemanagement van het ROT.

Norm 8: *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 het 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.*

Effectiviteit van de norm

De norm is volgens betrokken professionals niet effectief, omdat de norm niet voldoende aansluit op de behoefte die uit de praktijk blijkt ten aanzien van de gemeentelijke processen. Professionals zijn ervan overtuigd dat enkele gemeentelijke processen binnen ongeveer 1 uur actief moeten zijn. Het gaat dan niet om een volledig actiecentrum maar om een kernfunctionaris van het proces. Dit geldt met name voor Voorlichting, maar kan ook gelden voor andere processen zoals Opvang & Verzorging, CRIB en Milieuzorg.¹³ Over welke gemeentelijke processen binnen 1 uur actief moeten zijn verschillen de meningen. Respondenten menen dat de instroom van overige medewerkers voor deze processen binnen 1 tot 2 uur zou moeten plaatsvinden. Voor de overige gemeentelijke processen geldt volgens betrokken respondenten dat deze bijna nooit persé binnen 1 à 2 uur opgestart moeten zijn. In tegenstelling tot de acute processen zijn deze meer gericht op de nafase van een ramp of crisis.

Haalbaarheid van de norm

In diverse regio's wordt in analogie van de norm een onderscheid in opkomsttijd gemaakt tussen bepaalde cruciale processen en overige gemeentelijke processen. Dit geldt met name voor het proces Voorlichting, waarvoor in veel regio's een opkomsttijd van 60 minuten gehanteerd wordt en waarvoor in een deel van de regio's ook piketten zijn ingesteld. Opgemerkt is dat een gegarandeerde opkomsttijd van 60 minuten niet zonder hard piket te regelen is. Veel gemeenten vinden een hard piket voor deze functie(s) te kostbaar. Daarbij hebben de meeste gemeenten te weinig geschikte medewerkers om een pool te draaien voor alle functies in een actiecentrum. Volgens betrokken respondenten is 30 minuten opkomsttijd voor Voorlichting zeker buiten kantooruren niet te garanderen, niet eens voor de eerste voorlichter. Centrumgemeenten in de regio's kunnen mogelijk een rol spelen voor alle gemeenten als het gaat om de activiteiten in de eerste uren.

Enkele respondenten hebben gesuggereerd dat de opkomsttijd voor de eerste voorlichter op 60 minuten gesteld zou kunnen worden en dat een opkomsttijd van 90 minuten zou kunnen gelden voor de sleutelfunctionarissen van de overige processen die snel opgestart moeten

¹³ De inzichten verschillen tussen betrokken professionals ten aanzien van welke processen binnen een uur opgestart moeten kunnen worden.

worden. Dit zou echter niet moeten betekenen dat het volledige actiecentrum van de betreffende processen operationeel is; dat wordt onhaalbaar geacht.

Conclusie norm 8

De norm zou volgens respondenten bijgesteld moeten worden om beter aan te sluiten op de behoefte die uit de praktijk blijkt. De norm zou volgens betrokken professionals moeten voorschrijven dat gemeentelijke actiecentra binnen 90 minuten opgestart moeten kunnen worden; dit houdt in dat de eerste werkzaamheden in gang gezet worden. Voor in ieder geval het proces Voorlichting zou moeten gelden dat de eerste werkzaamheden in 1 uur in gang gezet moeten kunnen worden. Het is echter onduidelijk hoe een hard piket hiervoor in iedere gemeente haalbaar is. Mogelijk kan regionale samenwerking hierin een oplossing bieden.

Norm 9: 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

Effectiviteit van de norm

Betrokken professionals trekken het nut voor een aparte opkomstnorm voor een RBT ten opzichte van een GBT in twijfel. Een GBT en een RBT heeft grotendeels dezelfde regionale (piket)functionarissen. Verschil in opkomstnorm tussen een GBT en een RBT zou vooral tot verwarring kunnen leiden onder de BT-leden.

Een aandachtspunt dat bij deze norm uit incidentevaluaties naar voren is gekomen, is dat de opschaling van GRIP 3 naar GRIP 4 niet moet leiden tot een periode van 'besluiteloosheid' van het GBT, tot het RBT actief is. De norm zou er mogelijk in aanvulling op kunnen wijzen dat het GBT zijn operationele functie vervult tot het RBT operationeel is.

Haalbaarheid van de norm

Diverse respondenten hebben aangegeven dat een RBT in principe een gelijke opkomsttijd met een GBT kan hebben, aangezien het voor de leden van het BT qua benodigde opkomsttijd niet uitmaakt of er een GBT of een RBT gevormd wordt. Zowel voor een GBT als voor een RBT geldt dat een opkomstnorm van 60 minuten vaak wel gehaald wordt maar krap is. Een BT is na 60 minuten vaak wel ter plaatse, maar nog niet in staat om gecoördineerd leiding te geven. Dit feit speelt zowel voor deze norm als voor norm 5 (opkomsttijd GBT) mee.

Als aangegeven bij norm 5 vindt een deel van de respondenten een harde opkomsttijd van 60 minuten voor een GBT te kort. Een maximale opkomsttijd voor een GBT of RBT zou volgens hen op 90 minuten gesteld kunnen worden, waarbij het streven kan zijn om binnen 60 minuten operationeel te zijn.

Conclusie norm 9

De norm kan volgens de meeste respondenten geïntegreerd worden in norm 5. Deze norm kan luiden dat een GBT of RBT dient te streven naar een opkomsttijd van 60 minuten en maximaal 90 minuten opkomsttijd mag hebben, indien de situatie hiertoe aanleiding geeft. Gesuggereerd is om de norm aan te vullen met de eis dat een GBT zijn operationele taak uitvoert tot het RBT operationeel is.

Norm 10: De totale (opgeschaalde) crisisorganisatie moet tenminste 72 uren vanaf de opschaling continu kunnen functioneren.

Effectiviteit van de norm

Betrokken professionals achten de norm niet effectief. Het voldoen aan deze norm geeft geen garantie dat de crisisorganisatie lang genoeg in stand wordt gehouden. Crises kunnen immers langer duren. Anderzijds geldt voor de meeste crises dat de totale crisisorganisatie korter dan 72 uur actief hoeft te zijn. Daarbij kan het tijdens een crisis goed mogelijk zijn dat een BT, een OT, een COPI of een GCC voor enige tijd afschaalt en de volgende dag weer actief wordt. Deze norm moet er niet voor zorgen dat dit uitgelegd wordt alsof de crisisorganisatie onvoldoende in staat is om in totaal opgeschaalde vorm te functioneren. Het is betrokkenen onduidelijk voor welke situaties deze norm een oplossing moet bieden. Enkele respondenten stellen ook de vraag waar dit 72 uur lang 'continu kunnen functioneren' aan zou moeten voldoen.

Haalbaarheid van de norm

Het algemene beeld is dat het 72 uur lang operationeel blijven mogelijk moet zijn met interregionale bijstand. In principe moeten alle functionarissen in een crisisorganisatie vervangbaar kunnen zijn. De praktijk is dat na 12 uur interregionale bijstand wordt aangevraagd. Enkele betrokken professionals hebben aangegeven dat de genormeerde tijd niet haalbaar is. Het zou inhouden dat de totale crisisorganisatie zeven maal afgelost wordt, wat tot erg veel overdrachtsmomenten en wisseling van functionarissen leidt. Met name kleine gemeenten zouden in de problemen komen omdat zij weinig of geen aflossing hebben.

Conclusie norm 10

De norm wordt niet effectief geacht. De crisisorganisatie moet volgens respondenten zolang als nodig is in stand worden gehouden, waarbij het mogelijk moet zijn om delen van de crisisorganisatie tijdelijk af te schalen. Een norm van 72 uur zou daarmee wel haalbaar, maar niet zinvol zijn. Gesuggereerd is om als norm te stellen dat de crisisorganisatie zolang als nodig is actief moet kunnen blijven. Andere respondenten stellen voor om de norm omlaag te brengen, bijvoorbeeld naar 48 uur, omdat dit beter aan zou sluiten op de praktijkervaring met de duur van crises.

3.2 Stand van zaken in de regio's

De onderzochte regio's werken allemaal met de GRIP-regeling, waarmee een zekere mate van standaardisatie bereikt is. Als verder gekeken wordt naar de beschikbaar gestelde planvorming, dan sluiten de tijdsnormen voor opkomst van de diverse teams die in de plannen zijn opgenomen grotendeels aan op die van het LBCB. De opkomsttijd van het ROT is hierop meestal een uitzondering: in de meeste regio's geldt voor het ROT een opkomsttijd van 60 minuten. Over de duur van de inzetbaarheid van de crisisorganisatie (LBCB noemt 72 uur) zijn geen cijfers te vinden in de plannen. Over de plannen kan opgemerkt worden dat ze veelal beschrijvend van aard zijn en harde criteria ontbreken. Criteria die wel opgesteld zijn, zijn eerder kwalitatief dan kwantitatief. Er worden geen normen benoemd ten aanzien van de doorgifte van informatie. Een enkel plan heeft benoemd hoeveel minuten responstijd gealarmeerde sleutelfunctionarissen hebben. Deze responstijd is ruimer dan de in norm 2 gestelde tijden.

Uit het voor ons beschikbare ADR-verslag blijkt dat het proces op- en afschaling meer aandacht nodig heeft. Het proces verloopt niet vlekkeloos, onder meer door gebrek aan leiding en coördinatie. In verschillende incidentevaluaties is specifiek gekeken naar de opkomsttijden van de in de normen benoemde organen. De normen voor het COPI zijn doorgaans al 30 minuten

en worden meestal wel gehaald, de normen voor het ROT (meestal 60 minuten) en het BT worden vaak ruim overschreden. Opkomsttijden van gemeentelijke actiecentra zijn momenteel zeer wisselend.

Een ander opvallend punt uit de incidentverslagen is dat het voorkomt dat er meerdere leidinggevendenden vanuit dezelfde kolom in het COPI zitting nemen¹⁴. Daarnaast komt het ook voor dat het COPI niet fysiek bijeenkomt en dat er vervolgens niet altijd multidisciplinair gewerkt wordt. Eén regio kent een liaison gemeentelijke processen in het COPI.

Momenteel bestaan er behoorlijke verschillen tussen regio's en tussen gemeenten binnen regio's in de wijze waarop de gemeentelijke organisatie bij een crisis wordt aangehaakt. Zo zijn er regio's waarin de functionarissen van een gemeente allen door de meldkamer worden gealarmeerd, terwijl de buurgemeente alleen de ambtenaar rampenbestrijding laat alarmeren. Hij heeft dan de verantwoordelijkheid om de betreffende gemeentelijke functionarissen te alarmeren. Ook is benoemd dat de kwaliteit van de gemeentelijke functionarissen voor hun taken in de crisisbeheersing vaak niet voldoende is. Het zijn juist de gemeentelijke functionarissen die na opkomst toch weer naar huis worden gestuurd omdat ze onvoldoende stressbestendig zijn voor een crisis. Ook komt onder gemeentelijke functionarissen relatief vaak voor dat iemand die deel uitmaakt van een bereikbaarheids- en beschikbaarheidsregeling niet op komt dagen.

¹⁴ Hiermee wordt niet bedoeld dat één van hen Leider COPI is en de ander OVD van de betreffende dienst is.

4 Leiding & coördinatie

4.1 Analyse van gestelde normen

De deelnemende regio's hebben de basisvereisten voor het proces Leiding & coördinatie inhoudelijk over het algemeen positief beoordeeld. De breed gedragen mening is dat het proces Leiding & coördinatie tijdens crises zou moeten voldoen aan de gestelde vereisten. In de deelnemende regio's is de breed gedragen mening dat de meeste van deze basisvereisten echter niet letterlijk in een AMvB moeten worden overgenomen.

De normen zijn volgens veel respondenten te gedetailleerd en prescriptief om op te nemen in een AMvB. Betrokken professionals hebben aangegeven dat omstandigheden ertoe kunnen leiden dat van een deel van deze normen moet worden afgeweken. Daarnaast is onduidelijk hoe aantoonbaar moet worden gemaakt dat gehandeld is conform deze normen. Dit zou kunnen leiden tot een te grote gerichtheid op het 'op papier in orde hebben van de prestaties', wat het effectief uitvoeren van de leiding en coördinatie van de crisisbeheersing kan belemmeren. Respondenten vinden de normen voor Leiding & coördinatie als gesteld in de Basisvereisten Crisismanagement daarom niet geheel geschikt voor een AMvB. Het niet volledig voldoen aan de norm zou daarmee namelijk zware consequenties kunnen hebben voor een veiligheidsregio, zo redeneren zij, terwijl het volgens de respondenten niet hoeft in te houden dat de leiding en coördinatie aan de crisisbeheersing van onvoldoende kwaliteit is. Anderzijds is ook opgemerkt dat het opnemen van deze normen in een AMvB een stok achter de deur kan zijn voor regio's om dit proces op orde te krijgen. Deze mening wordt echter niet breed gedragen in de regio's.

Het aantoonbaar kunnen behalen van deze normen zal volgens respondenten technisch en organisatorisch ingrijpend zijn. Tegelijkertijd wordt in de meeste regio's de behoefte uitgesproken aan een goed systeem dat het mogelijk maakt om de voor Leiding & coördinatie benodigde informatie op de verschillende niveaus beschikbaar te maken. Daarbij is opgemerkt dat met name in de kleinere gemeenten weinig voorzieningen op dit gebied aanwezig zijn.

<i>Norm 1: De bestrijding vindt plaats conform de landelijk uniform vastgestelde hoofdstructuur voor de bestrijding van grootschalige incidenten.</i>

Effectiviteit van de norm

De norm wordt in alle regio's effectief geacht. Het werken conform de landelijke hoofdstructuur wordt als zinvolle norm beschouwd om de doelstelling te behalen.

Er is enig verschil van mening over de invulling van de in de basisvereisten genoemde 'ontkleurde' leider COPI en de 'ontkleurde' leider ROT¹⁵. Deze punten zijn aan de orde geweest bij de normen voor Op- en afschaling. Er is opgemerkt dat specifiek moet worden aangegeven wat dit inhoudt.

Respondenten hebben aangegeven dat het voldoen aan deze norm niet genoeg is om de doelstelling te behalen. Daarvoor moet ook de kwaliteit en professionaliteit van de

¹⁵ LBCB (2006), p. 61 – 62.

functionarissen in de diverse teams in orde zijn¹⁶. Hierbij is specifiek gewezen op de medewerkers van gemeenten. De meerderheid van de betrokken professionals vindt dat landelijk uniforme kwaliteitseisen en functieprofielen voor functionarissen in de operationele hoofdstructuur nodig zijn. Ook is de samenwerking tussen gemeenten als belangrijk aandachtspunt benoemd. Door samenwerking kan kwaliteit beter gedeeld worden tussen gemeenten, bijvoorbeeld door middel van een pool van goed opgeleide crisisvoorlichters. Verder moet er een goed onderscheid worden gemaakt tussen strategisch, tactisch en operationeel niveau en mogen er geen dubbelrollen zijn, aldus de respondenten. Uit één regio werd geopperd om ook een 'liaisongemeente' in het COPI op te nemen. Uit ervaring in deze regio blijkt dat daardoor de gemeentelijke processen sneller opgestart kunnen worden.

Haalbaarheid van de norm

De norm wordt haalbaar geacht en wordt volgens respondenten in veel gevallen ook grotendeels al gehaald. Uit documentstudie blijkt dat er wel verschillen zijn tussen de regio's in benaming en invulling van functies en de organisatiestructuur in het ROT. Een multidisciplinaire stafsectie Operatiën, waarover de Basisvereisten Crisismanagement spreken, is momenteel in de regio's nog onderverdeeld in aparte stafsecties per dienst.¹⁷

Conclusie norm 1

De norm is effectief, haalbaar en kan als zodanig gehandhaafd worden. Wel is voor betrokken respondenten een randvoorwaarde dat ook de landelijke kwaliteitscriteria voor sleutelfunctionarissen in de operationele hoofdstructuur vastgesteld worden en landelijk genormeerd worden. Alleen daarmee kan er volgens betrokken professionals voldoende landelijke uniformiteit ontstaan in de kwaliteit van functionarissen in de crisisorganisatie.

Norm 2: De genomen besluiten ten aanzien van de prioriteitstelling zijn op ieder niveau:

- 1. geëxpliciteerd op basis van alternatieven en overwegingen*
- 2. vertaald in acties en daaraan gekoppelde actienemers*
- 3. afgestemd op de fase van het incident*
- 4. afgestemd op besluiten en/of acties van de andere niveaus.*

Effectiviteit van de norm

Deze norm wordt inhoudelijk positief beoordeeld: het voldoen aan de norm zal volgens respondenten bijdragen aan de doelstelling. Zij hebben aangegeven dat deze norm een uitgangspunt voor Leiding & coördinatie zou moeten zijn. Het in alle situaties aantoonbaar handelen conform deze norm is volgens de betrokken respondenten niet mogelijk.

Een groot deel van de respondenten vindt dat de norm zoals die nu gesteld is een risico met zich meedraagt. Het aantoonbaar handelen conform deze norm kan gemakkelijk leiden tot verstarring en vertraging in de besluitvorming. Het aantoonbaar maken van het voldoen aan deze norm is volgens respondenten niet de essentie van de crisisbeheersing. In alle regio's is opgemerkt dat de norm zou moeten zijn dat de leiding en coördinatie wordt uitgevoerd 'in de geest van' de norm en niet 'naar de letter van' de norm. Achteraf zou beredeneerd moeten worden of Leiding & coördinatie voldoende met deze norm als uitgangspunt is uitgevoerd.

¹⁶ Momenteel wordt gewerkt aan het opstellen van competentievereisten. Zie ook LBCB (2006), p. 24.

¹⁷ Zie LBCB (2003), p. 61.

In één van de regio's is geopperd dat gezien de prestaties die behaald moeten worden¹⁸ de norm gericht zou moeten zijn op het snel communiceren van besluiten tussen kolommen en tussen de verschillende niveaus. Ook is geopperd dat de norm vooral gericht zou moeten zijn op de competenties van de mensen die de besluiten moeten nemen en op het op elk niveau gezamenlijk nemen van besluiten. Enkele respondenten gaven aan dat deze norm wel als *referentie* voor het beoordelen van besluiten *achteraf* gehanteerd kan worden, waarbij ruimte moet blijven voor het meewegen van de omstandigheden waaronder opgetreden is.

Haalbaarheid van de norm

In acute crisissituaties is het volgens de respondenten niet mogelijk om altijd volledig de gestelde norm in acht te nemen. Een besluit moet soms worden genomen zonder dat er ruimte is om alternatieven en overwegingen te expliciteren. Alle niveaus kunnen voor acute besluiten komen te staan die niet volledig geëxpliciteerd kunnen worden op basis van alternatieven en overwegingen voor ze genomen en gecommuniceerd worden. Het voldoen aan de norm lijkt echter te vereisen dat dit wel op alle niveaus gebeurt voor alle besluiten die genomen worden. Als de norm strikt wordt geïnterpreteerd, is deze niet haalbaar.

Conclusie norm 2

De norm is volgens betrokken respondenten in beginsel effectief en haalbaar. De norm zou volgens respondenten echter niet meer dan een uitgangspunt voor Leiding & coördinatie moeten zijn. De norm zou niet moeten vereisen dat in alle gevallen volledig aantoonbaar conform de norm gehandeld is. Dit om te voorkomen dat de norm verstarrend werkt tijdens een ramp of crisis.

Norm 3: De voorstellen/adviezen die aan het bovenliggende niveau worden gegeven, zijn gebaseerd op operationele feiten en voorzien van opties voor besluitvorming en bijbehorende consequenties.

Effectiviteit van de norm

Betrokken professionals vinden dat deze norm als basisvereiste in het algemeen zou moeten gelden. Ook deze norm zou volgens hen een *uitgangspunt* moeten zijn voor het optreden van de gehele crisisorganisatie. Het is niet mogelijk om in alle gevallen te voldoen aan de norm. Deze norm moet daarom volgens de respondenten niet te rigide gehandhaafd worden.

Aan de norm zou volgens enkele respondenten kunnen worden toegevoegd dat de beschreven activiteit een taak is voor de leider COPI en de leider ROT. Verder wordt aangeraden dat de norm wordt beperkt tot *multidisciplinaire* adviezen. Uit één van de regio's is de suggestie gekomen om de norm te beperken tot het vereiste dat voorstellen en adviezen moeten worden voorgelegd aan bovenliggende niveaus. Volgens respondenten uit één van de regio's kan beter als vereiste worden vastgesteld dat de advisering op een zodanige manier wordt uitgevoerd dat deze altijd vastgelegd wordt.

Haalbaarheid van de norm

Uit de praktijk blijkt dat niet alle voorstellen en adviezen in een crisis altijd conform de norm kunnen worden doorgegeven. Tijdsdruk en urgentie maken het soms onmogelijk. Met name in het eerste uur kan moeilijk volledig aantoonbaar worden voldaan aan de norm. In een deel van de regio's is daarom aangegeven dat de norm niet geschikt is voor een AMvB, omdat men ervan uitgaat dat de norm daarmee strikt getoetst gaat worden.

¹⁸ Zie LBCB (2006) p. 46.

Uit enkele regio's komt kritiek op de term 'operationele feiten'. Dit is geen duidelijk afgebakend begrip voor betrokken professionals.

Conclusie norm 3

De norm kan volgens betrokkenen als uitgangspunt gehandhaafd worden, waarbij na een ramp of crisis kan worden beoordeeld of de crisisorganisatie zich voldoende ingezet heeft om aan dit uitgangspunt te voldoen.

Norm 4: 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.

Effectiviteit van de norm

Het uitgangspunt van deze norm wordt positief beoordeeld. De bijdrage van deze norm aan de doelstelling wordt betwist door een deel van de respondenten. Dit geldt voor de vraag of het *op ieder niveau* beschikbaar hebben van een volledig overzicht van genomen besluiten bijdraagt aan de leiding en coördinatie. Het behalen van de norm moet volgens respondenten wel mogelijk zijn, mits er goede procesondersteuners en een goed functionerend systeem beschikbaar zijn.

Het beschikbaar stellen van een volledig overzicht van genomen besluiten leidt volgens een groot deel van de respondenten met name op COPI-niveau tot een 'information overload'. Het ROT dient volgens hen te bepalen welke informatie het COPI nodig heeft. Krijgt het COPI wel alle informatie beschikbaar, dan wordt er erg veel gevraagd van de informatiemanager in het COPI. Mogelijk kunnen informatiesystemen hierbij wel verlichting bieden.

Haalbaarheid van de norm

De norm is volgens betrokkenen haalbaar als er goede systemen beschikbaar zijn die het mogelijk maken om informatie op een gebruiksvriendelijke manier snel te kunnen delen tussen alle teams en niveaus. Informatiemanagers en verslagleggers moeten in staat zijn om vervolgens het systeem bij te houden. Momenteel is een dergelijk systeem er niet of wordt ermee gepionierd in de regio's. In veel kleine gemeenten is er nog geen ICT-voorziening in de BT-ruimte die het mogelijk maakt om informatie te delen met het ROT, het COPI en andere betrokkenen.

De norm is volgens respondenten niet duidelijk over wat bedoeld wordt met 'op ieder niveau'. Onduidelijk is of hier ook gemeentelijke actiecentra mee bedoeld worden. In GAC's zijn er momenteel weinig voorzieningen om informatie snel met elkaar te delen. Om dit in iedere gemeente op een hoogwaardig niveau mogelijk te maken lijkt onhaalbaar. Dit sluit aan op de opmerkingen onder norm 5 van Op- en afschaling over de voorbereide crisisruimte.

Conclusie norm 4

De norm is effectief en kan gehandhaafd worden. Wel is er een grote inspanning nodig om de norm haalbaar te maken. Dit geldt met name voor de ICT-faciliteiten die het behalen van de norm mogelijk en praktisch werkbaar moet maken.

Norm 5: 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.

Effectiviteit van de norm

De bijdrage van deze norm aan de doelstelling wordt wisselend beoordeeld. De norm wordt door een deel van de respondenten als te prescriptief ervaren. Het stellen van norm 4 zou volgens hen voldoende grond moeten bieden om niet (volledig) uitgevoerde opdrachten te signaleren en opnieuw te formuleren. Het toevoegen van norm 5 is volgens deze respondenten te detaillistisch voor een AMvB. In andere regio's wordt vooral gewezen op het gevaar dat "iedereen zich overal mee gaat bemoeien" als een ROT en een BT zich te sterk gaan richten op het voldoen aan deze norm.

Een minderheid van de respondenten acht de norm wel zinvol. Daarbij is opgemerkt dat het erom gaat dat een goede voortgangsbewaking per team nodig is.

Enkele respondenten hebben gesuggereerd om, in plaats van de gestelde norm, als norm op te nemen dat acties moeten worden uitgezet, gecommuniceerd naar relevante niveaus en hun voortgang moet worden bewaakt.

Haalbaarheid van de norm

In het algemeen kan de norm volgens respondenten gehaald worden als de sitraps en briefings van voldoende kwaliteit zijn en dus ook de voortgang van de uitvoering van opdrachten bevatten. Respondenten hebben aangegeven dat er daarnaast ook een goede ICT-faciliteit nodig is om een constante voortgangsbewaking van opdrachten uit te kunnen voeren. Een dergelijk systeem is op dit moment nog niet landelijk beschikbaar. Voor BT's en OT's is het zonder goede voorzieningen moeilijk om niet (volledig) uitgevoerde opdrachten direct te signaleren en opnieuw te formuleren.

Conclusie norm 5

Betrokken professionals vinden de norm effectief. Een deel van de betrokkenen vindt de norm te prescriptief. De norm zou meer in algemene zin kunnen aangeven dat op ieder niveau een goede voortgangsbewaking van opdrachten moet plaatsvinden. De beschikbaarheid van een goede ICT-faciliteit is voor deze norm een vereiste.

4.2 Stand van zaken in de regio's

Uit incidentevaluaties blijkt dat er knelpunten worden geconstateerd in de betrokken regio's ten aanzien van Leiding & coördinatie. Zo blijkt uit een incidentevaluatie dat tijdens de crisisbeheersing een centraal overzicht van de situatie ontbrak en er geen centrale coördinatie plaatsvond op de acties die door diverse partijen werden uitgevoerd. Uit een andere incidentevaluatie blijkt dat de verslaglegging van besluiten in het BT en het bewaken van hun voortgang knelpunten zijn gebleken. Uit de evaluatie van een incident in een derde regio blijkt dat de landelijke hoofdstructuur nog niet voldoende bekend is bij alle betrokkenen en tot verwarring heeft geleid. Verder blijkt uit dit incident dat onvoldoende argumentatie bij besluiten werd opgetekend. Dit bleek ook bij de evaluatie van een ander incident.

Alle deelnemende regio's werken al met een structuur met een COPI, een ROT, een GBT en een RBT¹⁹. Wel bestaan er ten aanzien van de specifieke invulling van de teams verschillen. Dit

¹⁹ In één regio wijkt de benaming van diverse teams van de landelijke hoofdstructuur af. Deze teams hebben wel exact dezelfde taakstelling.

geldt met name voor de functie van informatiemanager in het COPI en het ROT; deze functie bestaat nog niet overal of wordt nog nader vormgegeven. Ook de 'werkelijk' ontkleurde leider - iemand die specifiek is opgeleid om leiding te geven aan alle disciplines in het COPI of ROT - is nog niet gerealiseerd.

Verder is duidelijk geworden dat de voorzieningen om aan deze normen te kunnen voldoen nog niet op orde zijn. Dit geldt voor formats voor besluitenlijsten, actielijsten en sitraps, voor een benaming van de fase waarin het incident zich bevindt en afspraken over de manier waarop voortgang van genomen besluiten wordt bewaakt. Ook geldt het voor gedefinieerde competenties voor alle sleutelfunctionarissen.

In de regionale plannen wordt het proces Leiding & coördinatie vrijwel niet behandeld. Het wordt niet als apart proces onderscheiden. In de rampenplannen staan de operationele hoofdstructuur en de opschaling conform GRIP beschreven. Eén regionaal rampenplan volgt nog de oude benamingen voor de coördinatieteams: CTPI en CoRT op het rampterrein. In een enkel rampenplan is een beslisboom opgenomen die de besluitvorming in de diverse coördinatiefasen inzichtelijk maakt. In de plannen zijn geen formats of uitgangspunten opgenomen voor het uitvoeren van het proces Leiding & coördinatie.

5 Informatiemanagement

5.1 Analyse van gestelde normen

Het algemene oordeel van de deelnemende regio's over de effectiviteit en haalbaarheid van de normen voor het proces Informatiemanagement is vrij positief. Respondenten uit alle regio's menen dat het voldoen aan de normen in de meeste gevallen bijdraagt aan de doelstelling van het proces. De normen zijn volgens de meeste respondenten erg gedetailleerd opgesteld en op onderdelen van normen bestaat scherpe kritiek. Diverse respondenten hebben aangegeven dat volstaan kan worden met het voorschrijven welke elementen belangrijk zijn voor het informatiemanagement: vergaren, veredelen, verifiëren, delen en oppakken van informatie. Daarbij zijn de normen volgens de respondenten niet duidelijk in de wijze waarop zij zich tot elkaar verhouden. Diverse normen lijken over hetzelfde onderdeel van het proces te gaan.

Een groot deel van de betrokken professionals vindt dat de normen voor Informatiemanagement teveel gericht zijn op het doorgeven van alle mogelijke informatie aan alle betrokken niveaus en partners. Zij menen dat dit zeer veel vraagt van de beoogde informatiecoördinatoren op de verschillende niveaus. Die raken gemakkelijk overbelast door het moeten verzamelen, filteren, ordenen en gericht doorgeven van informatie aan alle betrokken partners. Dit geldt met name voor de informatiecoördinator in het ROT, maar ook wordt verwacht dat het op COPI-niveau tot een overbelasting leidt.

In één van de regio's werd opgemerkt dat op dit moment veel projecten lopen om het informatiemanagement bij crises te verbeteren. Aandachtspunt is dat deze projecten geen afwijkende normen moeten opleveren voor het proces Informatiemanagement.

Norm 1 Vanaf het moment van operationeel worden van alle coördinatieteams en staven functioneert het proces informatiemanagement volgens de beschreven prestaties.

In de basisvereisten crisismanagement zijn hiertoe de volgende prestaties opgenomen:

- a. gegevens uit meldingen en andere (aangeboden) gegevens over de situatie worden zo snel mogelijk geregistreerd;*
- b. aanvullende gegevens die nodig zijn worden zo snel mogelijk opgevraagd uit databestanden, via verkenning door aanwezige eenheden e.a.;*
- c. gegevens die op een gegeven moment beschikbaar komen worden zo snel mogelijk gevalideerd;*
- d. 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;*
- e. de beschikbare gegevens worden zo snel mogelijk geanalyseerd en verwerkt tot informatie, en deze informatie wordt zo snel mogelijk beoordeeld;*
- f. 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;*
- g. de verantwoordelijk sleutelfunctionarissen en (andere) belanghebbende organisaties worden tijdig geattendeerd op het totaalbeeld en daarna steeds op de mutaties hierin die voor hen relevant zijn;*
- h. de informatie is effectief beveiligd.*

Effectiviteit van de norm

In de regio's is gematigd positief gereageerd op deze norm: het uitgangspunt dat het proces Informatiemanagement volgens vooraf omschreven prestaties moet functioneren worden onderschreven. De norm is echter niet echt op de te leveren output gericht. De uitwerking van de norm (a t/m h) in de Basisvereisten Crisismanagement wordt bekritiseerd. Onderdelen van deze uitwerking worden wisselend beoordeeld. Onduidelijk is hoe meetbaar de norm is en hoe aantoonbaar het is dat de norm wordt gehaald of geschonden. Ook is voor respondenten niet geheel helder hoe deze norm zich verhoudt tot de overige normen voor Informatiemanagement. Er lijkt sprake te zijn van overlap.

De uitgebreide uitwerking van de norm maakt dat er op onderdelen onduidelijkheid ontstaat en dat bepaalde onderdelen volgens respondenten te prescriptief zijn. De norm zou bondiger kunnen aangeven aan welke eisen het proces Informatiemanagement dient te voldoen. Het gaat daarbij met name om snelle doorgifte en registratie van gegevens, verificatie van informatie, integratie van informatie in een centraal totaalbeeld, actualisatie van het totaalbeeld en beveiliging van informatie. Achter de (kortere) norm past dan wel een duidelijke beschrijving van wat er met de in de norm gestelde eisen bedoeld wordt.

De uitwerking van de norm heeft in enkele regio's vragen opgeroepen over de definities van gehanteerde termen. Het gaat daarbij om de termen 'informatie', 'gegevens', 'totaaloverzicht' en 'de crisismanagementcyclus'. Betrokkenen menen dat dit voor de correcte uitvoering en toetsing van de normen duidelijker geëxpliciteerd moet worden.

Op onderdeel d van de uitwerking is door een vrij groot aantal respondenten kritiek geuit. Deze roept bij professionals uit twee regio's het beeld op dat alle beschikbare gegevens van alle betrokken diensten op één centraal punt moeten worden gebundeld. Zij achten dit ongewenst, het zal volgens hen leiden tot een information overload. Het gaat er volgens deze respondenten om dat de *relevante* informatie op de *relevante* niveaus terechtkomt. Een derde regio volgt ook deze lijn en heeft daarom recent beoordeeld welke informatie wel en welke informatie niet gedeeld hoeft te worden tussen de verschillende teams en niveaus. Een andere gehoorde kanttekening betreft de veredeling van gegevens en validatie van informatie voor deze op een centraal punt beschikbaar wordt gesteld. Enerzijds zijn er respondenten die aangeven dat informatie pas op een centraal punt kan worden gebundeld als de informatie gevalideerd is. Anderzijds zijn er ook respondenten die aangeven dat urgente informatie direct in een centraal beeld moet worden toegevoegd om geen tijd te verliezen. Hoe met deze validatie dient te worden omgegaan komt niet expliciet uit deze norm naar voren. Daarbij lijkt er een overlap te bestaan op dit punt met norm 4. Ook is onduidelijk of deze norm voorschrijft dat gegevens eerst gevalideerd moeten worden of dat ze eerst op één punt geconcentreerd moeten worden.

Respondenten uit enkele regio's gaven aan dat beter gesproken kan worden over het *multidisciplinair* totaalbeeld bij f en g. Dit om te benadrukken dat het één gezamenlijk totaalbeeld betreft.

Beveiliging, onderdeel h van de uitwerking, wordt als zeer belangrijk ervaren, maar het is volgens de respondenten niet duidelijk wat met de term 'effectief beveiligd' wordt bedoeld. Er is op dit punt een sterke overlap met norm 5, waarin de beveiliging wel duidelijker wordt uitgewerkt (zie hieronder).

Haalbaarheid van de norm

In enkele regio's is aangegeven dat het werken conform deze norm alleen gerealiseerd kan worden als er een kwalitatief hoogwaardig informatiesysteem beschikbaar is. Er wordt in alle regio's positief gereageerd op het multidisciplinair informatieplan als mogelijke voorziening. Dit wordt momenteel in de meeste regio's gemist. Eén regio ziet zo'n plan vooral als een 'papier exercitie' die men uitvoert om hierover later geen kritiek te krijgen.

Door een deel van de respondenten is voorgesteld om de tijdsfactor 'zo snel mogelijk' voor het doorgeven van informatie weg te laten, omdat het wel of niet voldoen aan deze tijdsfactor voor discussie vatbaar is. Daarbij worden in andere normen van Informatiemanagement wel concrete tijden gehanteerd, deels voor dezelfde prestaties.

Conclusie norm 1

De norm is effectief maar vertoont veel overlap met andere normen en is volgens respondenten te uitgebreid en tegelijk te onduidelijk. De norm kiest daarbij een andere formulering dan in overige normen wordt gehanteerd. Respondenten geven daarom aan dat de norm aangepast dient te worden. Mogelijk kunnen norm 1 en andere normen rond Informatiemanagement in elkaar geïntegreerd worden, in een meer bondige set normen.

<i>Norm 2: 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.</i>
--

Effectiviteit van de norm

Deze norm wordt positief beoordeeld in alle deelnemende regio's. De norm zal volgens deelnemende regio's bijdragen aan de doelstelling van het proces. De norm wordt als *uitgangspunt* breed onderschreven. Hiervan moet naar de mening van betrokken professionals onderbouwd kunnen worden afgeweken.

Op de formulering van de norm is enige kritiek geuit. Eén regio vindt de norm te zwart-wit geformuleerd: het zal over het algemeen de beste werkwijze zijn, maar zal niet in alle gevallen goed zijn om conform deze norm te handelen. Ook speelt bij deze norm onduidelijkheid over de precieze definitie en afbakening van het begrip 'essentiële gegevens'.

Haalbaarheid van de norm

De norm wordt haalbaar geacht voor de operationele diensten. Het houdt in de praktijk wel in dat veel operationele diensten meer aan informatiedoorgifte aan andere diensten gewend moeten raken. Door respondenten is gewezen op de problemen die gemeenten kunnen hebben bij het verzamelen van de essentiële gegevens uit de eigen databanken. Dit heeft gedeeltelijk te maken met technische voorzieningen: zo is gemeentelijke informatie doorgaans nog niet beschikbaar buiten het eigen gemeentehuis, met name als dit gemeentehuis niet meer kan functioneren. Voor een ander deel heeft het te maken met de competenties van gemeentelijk personeel. In alle regio's wordt onderschreven dat deze kolom nog onvoldoende voorbereid is op crises.

Conclusie norm 2

De norm is effectief en haalbaar. Het betekent dat er een professionalisering nodig is op het gebied van informatiemanagement. De norm zou volgens respondenten niet te rigide

geïnterpreteerd moeten worden in praktijksituaties van crises, maar wel altijd het uitgangspunt moeten zijn.

Norm 3: 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.

Effectiviteit van de norm

De norm wordt over het algemeen als zinvol beschouwd. De norm moet volgens betrokkenen echter niet te rechtlijnig behandeld worden. De situatie kan het mogelijk maken dat van de norm moet worden afgeweken.

Uit bespreking in de begeleidingscommissie is naar voren gekomen dat het er hier om gaat dat informatie passief beschikbaar wordt gesteld. Dit in tegenstelling tot de brengplicht van informatie waarop in norm 1d, 1f en norm 2 wordt gedeut. Deze interpretatie van de norm is echter niet dezelfde als die van veel betrokken professionals. De norm suggereerde voor veel van hen een actieve brengplicht.

Dit maakt ook dat respondenten in hun reacties op de norm ingaan op welke informatie een betrokken organisatie moet doorgeven aan andere betrokkenen/partners. Hier verschillen de inzichten over. Het is volgens respondenten niet zinvol dat alle partners alle beschikbare informatie doorgeven aan elkaar. De kunst is daarom om te bepalen welke informatie aan de partners moet worden doorgegeven. Ook is aangegeven dat informatie wel in beginsel beschikbaar moet zijn voor alle partners, indien nodig. Dit sluit aan op de werkelijke intentie van de norm.

Haalbaarheid van de norm

Betrokkenen achten de norm haalbaar. Zij geven aan dat de norm aansluit bij de huidige praktijksituatie. Het aandachtspunt zit vooral in het 'vanaf het begin' beschikbaar stellen van informatie aan andere betrokkenen/partners. Dit gebeurt tijdens incidenten momenteel nog onvoldoende. De norm is echter door de meeste professionals niet geïnterpreteerd als het passief beschikbaar maken van informatie voor anderen. Dit levert mogelijk nog andere aandachtspunten op.

Conclusie norm 3

De norm is volgens respondenten effectief en haalbaar. De norm is echter door de meesten niet geïnterpreteerd zoals bedoeld. De norm vergt nauwere multidisciplinaire afstemming vanaf het eerste moment van een crisis.

Norm 4: 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.

Effectiviteit van de norm

Op de effectiviteit van deze norm is in de regio's positief gereageerd. In een deel van de regio's is kritiek geuit op de meetbaarheid en het uitgangspunt van de norm. De verificatie en het beschikbaar stellen van geverifieerde informatie voor een totaalbeeld worden door betrokken professionals onderschreven als belangrijke acties die zo snel mogelijk moeten plaatsvinden. De norm suggereert volgens sommige professionals onterecht dat een totaalbeeld alleen wordt

gevormd met geverifieerde gegevens. In de praktijk is er volgens hen zo snel mogelijk behoefte aan een totaalbeeld, waarbij kan worden aangegeven in hoeverre informatie in dat totaalbeeld al geverifieerd is. De norm zou hierop aan moeten sluiten. Respondenten vragen zich af hoe deze norm zich verhoudt tot norm 1d en norm 1f. Deze normen lijken ongeveer dezelfde eis te stellen als norm 4.

Haalbaarheid van de norm

De norm wordt door betrokkenen haalbaar geacht. Het halen van de norm vergt scherpte bij alle disciplines in het verifiëren en delen van gegevens met andere disciplines.

Conclusie norm 4

De norm is volgens betrokkenen effectief en haalbaar. Een totaalbeeld kan echter ook met nog niet geverifieerde informatie worden opgebouwd. De suggestie is om hiervoor ruimte te houden in de norm. De norm overlapt sterk met norm 1d en 1f. Dit is verwarrend.

Norm 5: 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).

Effectiviteit van de norm

Deze norm wordt als zinvol ervaren. Beveiliging van informatie moet volgens velen beter worden geborgd. De norm lijkt volledige overlap te vertonen met uitwerking h van norm 1 van Informatiemanagement.

Betrokken professionals wijzen erop dat er al diverse normen bestaan ten aanzien van beveiliging in de verschillende kolommen en organisaties. De vraag is hoe deze norm zich daarmee verhoudt. Een deel van de respondenten betwijfelt de noodzaak om voor crisisbeheersing een aparte norm toe te voegen aan de bestaande normen die de diverse kolommen kennen op het gebied van beveiliging. Wel realiseert men zich dat tijdens crises extra aandacht nodig is voor beveiliging van informatie, omdat in verband met de crisisbeheersing veel informatie met veel verschillende partners wordt gedeeld. Aandachtspunten voor beveiliging zijn volgens een respondent met name de 'afwijkende crisisstypen', zoals een dierziekte of volksgezondheidsprobleem, omdat dan met andere partners en andere informatie(kanalen) gewerkt wordt.

Haalbaarheid van de norm

Er bestaat geen discussie onder betrokken respondenten over het feit dat deze norm gehaald moet kunnen worden. De belangrijkste aandachtspunten zijn volgens respondenten de beveiliging in het delen van politie-informatie, patiëntinformatie, GBA-gegevens en het ontsluiten van deze gegevens op locatie van een COPI, een ROT en een BT.

Conclusie norm 5

Volgens de betrokken respondenten is de norm effectief en moet de norm haalbaar zijn. Dit vergt nog wel een stevige inspanning. Als gesteld onder norm 1 van Informatiemanagement, overlapt de norm sterk met norm 1h. Deze norm is volgens respondenten sterker geformuleerd.

<i>Norm 6²⁰ Tijdsnormen: voor binnenkomende gegevens geldt dat:</i>	
<i>a. (prio 1) kerngegevens en bijzondere gebeurtenissen van het betreffende incident(type)</i>	
<i>i</i>	<i>binnen max 5 minuten zijn doorgegeven aan belanghebbenden</i>
<i>ii</i>	<i>binnen max 5 minuten zijn verwerkt in een eigen beeld van het betreffende onderdeel/sector, dat ook beschikbaar is voor netwerkpartners</i>
<i>iii</i>	<i>binnen max 10 minuten verwerkt zijn in een (centraal) totaalbeeld</i>
<i>b. (prio 2) gegevens en gebeurtenissen die relevant zijn voor het verwachte incidentverloop en consequenties kunnen hebben voor de aanpak, de veiligheid van hulpverleners etc</i>	
<i>i</i>	<i>binnen max 15 minuten zijn doorgegeven aan belanghebbenden</i>
<i>ii</i>	<i>binnen max 15 minuten zijn verwerkt in een eigen beeld van het betreffende onderdeel/sector, dat ook beschikbaar is voor netwerkpartners</i>
<i>iii</i>	<i>binnen max 20 minuten verwerkt zijn in een (centraal) totaalbeeld</i>

Effectiviteit van de norm

De effectiviteit van deze norm wordt door een groot deel van de betrokken professionals in twijfel getrokken. De kritiek richt zich op twee punten. Ten eerste is onduidelijk wat in deze norm met prio 1 en prio 2 gegevens bedoeld wordt; daarbij wordt betwijfeld of dit onderscheid in de praktijk zo snel gemaakt kan worden. Ten tweede zien de meeste betrokkenen geen bijdrage van de gestelde tijdsnormen aan de doelstelling. De norm schiet volgens veel respondenten op dit punt de doelstelling voorbij.

Door betrokkenen wordt onderschreven dat in verband met informatiemanagement een onderscheid tussen prio 1 (kerngegevens) en prio 2 informatie theoretisch zinvol is. De termen zijn echter niet eenduidig. Het LBCB stelt in de Basisvereisten Crisismanagement voor om landelijk vast te stellen wat prio 1 en wat prio 2 informatie is. Respondenten menen echter dat dit niet vast te leggen valt omdat het zo afhankelijk is van de specifieke situatie. Als complicerende factoren verschillen de definities van 'kerngegevens' niet alleen per discipline, maar ook per niveau (COPI, ROT en BT). Zo kan informatie operationeel niet prio 1 zijn, maar voor het BT wel. Het zal in de praktijk erg moeilijk zijn voor medewerkers om de informatie die binnenkomt binnen enkele minuten te kwalificeren als prio 1 of prio 2 informatie. Om dit (bijvoorbeeld in de meldkamer) voor alle disciplines te doen is volgens diverse respondenten vrijwel onmogelijk. Een mogelijk negatief effect van het niet scherp bepalen wat prio 1 informatie is kan zijn dat alle informatie dan maar zo snel mogelijk door wordt gegeven. Dit komt het overzicht niet ten goede en leidt tot een 'information overload' (zie ook Leiding & coördinatie norm 4).

Betrokken respondenten vragen zich af hoe deze tijdsnormen zich verhouden tot de benodigde validatie van informatie. Omstandigheden kunnen erom vragen dat gegevens eerst gevalideerd worden voor ze worden doorgegeven aan andere onderdelen van de crisisorganisatie. Hier lijkt deze norm geen ruimte voor te bieden. Daarbij is niet helder hoe deze norm zich verhoudt tot norm 1c en 1d, die voorschrijven dat gegevens zo snel mogelijk worden gevalideerd en zo snel mogelijk worden geconcentreerd op één punt.

Haalbaarheid van de norm

Over de haalbaarheid van de tijdsnormen verschillen de meningen. Een deel van de respondenten acht de norm veel te zwaar. Hun redenering is dat het gemakkelijk meer dan 5 minuten kan duren voor gegevens worden doorgegeven; de kern is volgens deze respondenten dat de eerste analyse en verificatie correct plaatsvindt. Andere betrokkenen

²⁰ Deze formulering van de tijdsnormen wijkt enigszins af van de gehanteerde formulering in Basisvereisten Crisismanagement (LBCB, 2006). Het betreft een vereenvoudigde weergave; inhoudelijk is de norm gelijk.

professionals vinden de tijdsnormen in deze norm wel haalbaar. Zij geven aan dat prio 1 informatie altijd zo snel mogelijk moet worden doorgegeven aan belanghebbenden; ook 4 minuten (binnen deze tijdsnorm) is dan mogelijk al te laat. De verwerking van prio 1 informatie in een eigen beeld en een totaalbeeld moet volgens deze respondenten ook zo gauw mogelijk plaatsvinden. Hoe snel dit precies is en hoeveel minuten ermee gepaard gaan hangt van de omstandigheden af. Functionarissen zouden in ieder geval moeten streven naar het zo gauw mogelijk doorgeven van prio 1 informatie. Deze verschillende opvattingen lijken grotendeels te maken te hebben met een verschil in opvatting over wat prio 1 gegevens zijn en hoe urgent het daarmee is om deze gegevens door te geven aan belanghebbenden. Voor betrokkenen is namelijk wel duidelijk dat urgente gegevens altijd direct moeten worden doorgegeven. Daarnaast bestaan er overige essentiële gegevens met minder urgentie.

Algemeen is de opvatting dat indien een labeling van informatie (als prio 1 of prio 2) heeft plaatsgevonden, informatie via informatiesystemen direct kan worden doorgegeven aan belanghebbenden. Voor prio 2 informatie geldt volgens enkele respondenten dat deze vooral via sitraps gecommuniceerd wordt. De frequentie van de sitraps bepaalt daarmee hoe vaak deze informatie wordt doorgegeven.

Uit één van de regio's is de suggestie gekomen om als norm te stellen dat (prio 1 en 2) informatie correct en adequaat moet worden doorgegeven. Uit een andere regio is de suggestie gekomen om deze tijden wel als richttijden maar niet als norm te hanteren.

Conclusie norm 6

Het uitgangspunt van de norm is volgens respondenten effectief, maar de formulering van de norm wordt afgewezen. Het onderscheid in de norm tussen prio 1 en prio 2 gegevens is volgens betrokken professionals in de praktijk niet werkbaar. Wel wordt de opvatting breed gedeeld dat er voor het informatiemanagement een onderscheid kan worden gemaakt tussen urgente gegevens en overige essentiële gegevens. Mogelijk zijn deze termen duidelijker, maar ook met deze termen zal situatieafhankelijk zijn wat urgent is. De gestelde tijdsnormen zijn haalbaar als deze gelden voor het doorgeven van ongeverifieerde, nog niet verder geanalyseerde informatie. Duidelijker moet worden hoe de norm zich verhoudt tot verificatie en analyse van gegevens (zie ook norm 1).

Norm 7: Aanvullende normen voor wijze van verwerking van gegevens

- i. Prio 1 gegevens worden doorgegeven via de snelste route van het informatienetwerk en worden direct in een eigen beeld verwerkt.*
- ii. Prio 2 gegevens worden door middel van sitraps en zo nodig separaat doorgegeven via de route van sitraps en direct richting totaalbeeld. Gegevens in een sitrap zijn al in een totaalbeeld verwerkt. De opzet van de sitrap komt zoveel mogelijk overeen met de opzet van het totaalbeeld.*
- iii. Het totaalbeeld is ingedeeld naar, en bevat de actuele informatie over:*

- i Primaire effecten*
- ii Ontwikkelingen*
- iii Geografie*
- iv Objecten*
- v Bevolking*
- vi Bestrijdingsplannen, inzetplannen en feitelijke inzet*
- vii Capaciteit*
- viii Voortgang en bereikte resultaten*
- ix Veiligheidsrisico's voor alle hulpverleners en beschermende maatregelen*
- x Welke essentiële gegevens nog ontbreken*

Effectiviteit van de norm

De strekking van de norm wordt effectief geacht. Respondenten zijn het over het algemeen eens met subnorm 7i en 7ii. Diverse respondenten hebben aangegeven deze subnormen te prescriptief te vinden. In één regio is opgemerkt dat de formulering van subnorm 7ii verwarrend is.

Subnorm 7iii stuit op weerstand onder respondenten in alle betrokken regio's. Deze harde norm over de indeling van het totaalbeeld gaat volgens professionals te ver in de wijze waarop wordt voorgeschreven. Professionals wensen afhankelijk van de situatie te beslissen over welke punten informatie wordt opgenomen in een totaalbeeld.

Haalbaarheid van de norm

Betrokkenen hebben aangegeven dat hun regio over het algemeen al werkt conform deze norm, maar dat de precieze invulling kan verschillen. De norm is volgens respondenten wel haalbaar, maar betwijfeld wordt of het voldoen aan deze norm in alle gevallen de juiste werkwijze oplevert. De norm legt volgens een deel van de respondenten de eisen te gedetailleerd vast.

Conclusie norm 7

De norm wordt effectief en haalbaar geacht. Kanttekening hierbij is dat de norm volgens respondenten te ver gaat in het voorschrijven van de werkwijze. Met name de indeling van het totaalbeeld wensen respondenten zelf te kunnen bepalen, afhankelijk van de situatie.

5.2 Stand van zaken in de regio's

In enkele regio's is expliciet benoemd dat informatiemanagement de zwakste schakel van de processen in de hoofdstructuur is. Ten eerste is de uitwisseling van informatie tussen de verschillende kolommen nog onvoldoende. Ten tweede wordt er te weinig informatie uitgewisseld tussen de verschillende niveaus (BT/ROT/COPI).

Verder is aangegeven dat nog diverse knelpunten spelen ten aanzien van informatie. Dit zijn onder meer:

- het gebruikte informatiesysteem is nog van onvoldoende kwaliteit
- de benodigde (ICT-)voorzieningen voor informatiemanagement ontbreken in de meeste gemeenten, waardoor informatiedoorgifte vertraagd wordt en sneller ruis op de lijn ontstaat
- gemeenten hebben nog geen backups beschikbaar van gegevensbestanden op een andere locatie²¹
- de beveiliging van informatie en informatielijnen, met name op (kleine) gemeentehuizen, op uitwijklocaties en bij het gebruik van politie-informatie, is nog niet op orde
- het borgen van het informatiemanagement (waaronder verslaglegging) in het BT is nog niet goed geregeld
- een informatiemanager in de meldkamer ontbreekt bij enkele regio's
- in de meldkamer gaan centralisten pas na opschaling multidisciplinair werken.

Enkele regio's werken al met multidisciplinaire informatiemanagers in de meldkamer, in het ROT en in het COPI. Er bestaan verschillen in de specifieke invulling van de functie en de opkomsttijd van de betreffende personen. Informatiemanagement in het BT wordt als knelpunt ervaren. Vooral in het BT verlopen overleggen minder gestructureerd en is ook verslaglegging daardoor een probleem.

21

Eén van de regio's is voornemens hier een project op te richten. Doel is om op een uitwijklocatie een backup van gemeentelijke databestanden te kunnen raadplegen die door de veiligheidsregio is opgeslagen.

In geen van de regio's is al een volledig uitgewerkt multidisciplinair informatieplan aanwezig. Het informatiepunt per coördinatieteam is bij twee van de vijf regio's aanwezig. Respondenten hebben aangegeven dat het werken met de door het LBCB voorgestelde voorzieningen voor Informatiemanagement onvoldoende is om het proces goed uit te voeren. Zij wijzen erop dat ook de wijze waarop informatie wordt verkregen, vastgelegd en verzonden van groot belang is. Ook speelt volgens betrokken respondenten mee dat de verschillende hulpverleningsdiensten tijdens een crisis meer multidisciplinair moeten leren denken. Dit houdt in dat men meer beseft welke informatie voor de andere diensten relevant is en dat men deze informatie dan ook zo snel mogelijk doorgeeft.

In alle regio's is aangegeven dat het verbeteren van het proces Informatiemanagement sterk afhankelijk is van twee schaarse factoren: financiën (met name om systemen aan te schaffen) en personele capaciteit (om informatiemanagement uit te werken, o.a. in een multidisciplinair informatieplan). Daarbij is aangegeven dat het feit dat iedere regio probeert met een eigen informatiesysteem te werken niet bijdraagt aan het versterken van het informatiemanagement. In diverse regio's is aangegeven dat hier meer landelijke coördinatie op gewenst wordt.

6 Conclusies veiligheidsregio's en beschouwingen begeleidingscommissie

6.1 Inleiding

Dit hoofdstuk vormt een weergave van de deelconclusies van de veiligheidsregio's en de beschouwingen van de begeleidingscommissie die hieruit zijn voortgekomen. De begeleidingscommissie heeft gedurende het onderzoekstraject met de onderzoekers van AEF en COT meegekeken en heeft op basis van de conceptrapportage beschouwingen geformuleerd over het handhaven dan wel aanpassen van de normen vanuit de Basisvereisten Crisismanagement voor in de AMvB bij de Wet op de Veiligheidsregio's. De status van de beschouwingen van de begeleidingscommissie is die van een professionele opvatting van deskundigen uit de diverse kolommen (brandweer, politie, geneeskundige hulpverlening en gemeenten) en de Inspectie OOV.²² Deze opvattingen staan los van de officiële consultatie van de vertegenwoordigende organen van de betreffende organisaties over de inhoud van de op te stellen AMvB. Deze consultatieronde zal op een later moment plaatsvinden.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. In paragraaf 6.2 wordt een dominant perspectief vanuit de betrokken veiligheidsregio's op de Basisvereisten Crisismanagement gegeven. In paragraaf 6.3 volgt een weergave van de deelconclusies per norm, zoals die in de voorgaande hoofdstukken geformuleerd zijn. Deze deelconclusies worden gevolgd door een beschouwing van de begeleidingscommissie. Deze beschouwingen zijn gericht op de vragen:

1. kan de oorspronkelijke norm gehandhaafd worden in de AMvB?
2. is een inhoudelijke wijziging gewenst?

Voor de presentatie is een tabelvorm gekozen. Daarmee wordt in één oogopslag inzichtelijk welke conclusies en beschouwingen per norm worden gegeven.

6.2 Dominant perspectief vanuit de veiligheidsregio's

In algemene zin worden de Basisvereisten Crisismanagement in de deelnemende regio's als zinvolle normen voor het crisismanagement ervaren. Wel is sterk benadrukt dat de normen voor een groot deel niet passen binnen de status die een AMvB heeft. Het beeld dat deze professionals hebben van normen in een AMvB is dat deze beknopt en goed objectief toetsbaar zijn. De gestelde normen zijn volgens de betrokken professionals erg gedetailleerd, erg uitgebreid en vaak voor meerdere uitleg vatbaar. Hierdoor ontstaan volgens de betrokken professionals diverse risico's:

- ten eerste het risico dat veiligheidsregio's te zeer gefocust raken op het behalen van de normen en niet op andere zaken die de kwaliteit van het crisismanagement bepalen
- ten tweede zouden de normen teveel voor interpretatie vatbaar zijn, waardoor de toets op de normen gemakkelijk tot verschillen van inzicht leidt tussen een veiligheidsregio en de IOOV
- ten derde zouden regio's met deze normen teveel afgerekend worden op normen die niet de (volledige) essentie van goed crisismanagement omvatten.

In de meeste deelnemende regio's is benadrukt dat de gebruikte terminologie ruimte voor interpretatie oplevert. In de basisvereisten crisismanagement worden begrippen²³ gehanteerd die niet scherp gedefinieerd worden en waarbij respondenten geen eenduidig beeld hebben over wat deze inhouden. Verschil in interpretatie over dergelijke begrippen kan dan leiden tot verschil in inzicht over behaalde prestaties.

De essentie van crises en crisismanagement is dat er sprake is van tijdsdruk, onzekerheid en een urgentie om beslissingen te nemen. Dit maakt volgens de betrokken professionals onvermijdelijk dat tijdens een crisis nooit volledig conform de gestelde normen gehandeld kan worden. Een centralist kan besluiten om meer tijd te nemen voor een melding om er meer informatie uit te halen, waardoor het aantal meldingen dat per uur verwerkt wordt lager wordt. Een BT kan in acute situaties soms een besluit moeten nemen, zonder dat er ruimte is om overwegingen mee te geven. Een ROT kan besluiten om een COPI bepaalde informatie niet door te geven om het optreden van het COPI niet te verstoren. In alle deelnemende regio's is er daarom expliciet op gewezen dat van deze normen *gemotiveerd* en *door omstandigheden gedreven* afgeweken moet kunnen worden (het ook elders gehanteerde principe van 'comply or explain'). Een toekomstige AMvB moet daarvoor ruimte laten, aldus onze respondenten uit de veiligheidsregio's. De normen krijgen daardoor meer de functie van uitgangspunten, waarvoor de bal bij de veiligheidsregio's zelf ligt om te verklaren waarom een bepaalde norm niet is behaald.

²³ Begrippen als kerngegevens, overige essentiële gegevens, initieel alarmeren, prio1 en prio2 informatie enzovoort

6.3 Tabel met deelconclusies veiligheidsregio's en beschouwingen begeleidingscommissie

Melding & alarmering

Norm 1	<i>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.</i>
Conclusie veiligheidsregio's	De norm wordt niet nuttig en niet redelijkerwijs haalbaar geacht. De norm dient volgens betrokken professionals gericht te zijn op drie zaken, namelijk snelle vertaling van melding naar alarmering, het maken van een deugdelijk eerste sitrap en opschaling van de meldkamer. Dit maakt dat de norm de volgende componenten moet bevatten: <ol style="list-style-type: none"> ten eerste dat de vertaling van meldingen naar de juiste alarmering binnen een X aantal minuten moet plaatsvinden (alarmering);²⁴ ten tweede dat de meldkamer binnen 10 minuten na binnenkomen van de melding een beschrijving van het incident moet kunnen hebben waarmee gealarmeerde eenheden bediend worden (sitrap); op de derde plaats dat na een halfuur (dit is het moment waarop extra personeel op z'n vroegst kan worden ingezet) de meldkamer alle meldingen moet kunnen aannemen en daarvan de kerngegevens en overige essentiële gegevens moet kunnen registreren in het meldkamersysteem (opschaling).
Beschouwing begeleidingscommissie	De begeleidingscommissie heeft begrip voor de kritieken uit de veiligheidsregio's en adviseert om de norm aan te passen. Deze aanpassing sluit aan bij het voorstel uit de veiligheidsregio's: <ul style="list-style-type: none"> normeer de tijd voor de vertaling van de eerste melding naar de initiële alarmering op 5 minuten normeer de tijd voor het gereed hebben van de eerste sitrap op 10 minuten na de initiële alarmering normeer de tijd voor het opschalen van de meldkamer op 30 minuten na de initiële alarmering.
Norm 2	<i>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.</i>
Conclusie veiligheidsregio's	De norm wordt niet effectief en daarmee niet zinvol geacht. De norm moet gericht zijn op het kunnen verwerken van de reguliere spoedmeldingen. De norm zou volgens betrokkenen kunnen luiden dat de meldkamer gelijktijdig alle reguliere spoedmeldingen binnen X minuten moet kunnen verwerken. Hierbij kan worden uitgegaan van de regionale normen voor de verwerking van reguliere meldingen.

²⁴ Hierbij werd gedacht aan enkele minuten, maximaal 4 of 5 minuten.

Beschouwing begeleidingscommissie	De begeleidingscommissie volgt de redentie van de betrokkenen uit de veiligheidsregio's en adviseert om de norm aan te passen. De norm zou gericht moeten zijn op de tijd voor de gelijktijdige verwerking van alle reguliere spoedmeldingen tijdens een ramp of crisis. Deze tijdnorm is regio-afhankelijk, conform de huidige tijdnormen die de regio's hiervoor hanteren.
Norm 3	<i>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.</i>
Conclusie veiligheidsregio's	Betrokkenen hebben aangegeven dat de norm beperkt effectief is en ten aanzien van haalbaarheid diverse problemen oplevert. De norm is effectief waar het gaat om het binnen 2 minuten inzetten van de alarmering; niet effectief en moeilijk haalbaar is het nemen van een besluit tot opschaling naar GRIP 3 door de meldkamer. De norm zou volgens betrokkenen gehandhaafd kunnen worden, met de beperking dat 'groot alarmeren' door de meldkamer slechts in beperkte gevallen moet worden toegestaan. De norm zou kunnen luiden dat de meldkamer binnen 2 minuten de alarmering in gang moet kunnen zetten tot GRIP 2 en dat directe alarmering tot GRIP 3 alleen moet kunnen plaatsvinden voor vooraf in de regio vastgestelde situaties.
Beschouwing begeleidingscommissie	De begeleidingscommissie gaat mee met de opvattingen uit de veiligheidsregio's: de norm is effectief en haalbaar, maar de norm zou niet moeten voorschrijven dat opschaling naar GRIP 3 binnen de meldkamer moet kunnen plaatsvinden. Het 'groot alarmeren' moet beperkt blijven tot binnen de regio's vastgestelde eisen.
<i>Op- en afschaling</i>	
Norm 1	<i>Het proces van op- en afschaling wordt binnen 5 minuten – nadat voldaan is aan de criteria voor een grootschalig incident (starttriggers²⁵) – multidisciplinair en eenhoofdig aangestuurd.</i>
Conclusie veiligheidsregio's	De norm is volgens betrokken professionals effectief en moet op den duur gehaald kunnen worden. Dit vergt nog wel forse investeringen en verbeteringen op het gebied van informatiemanagement. De norm kan volgens betrokkenen gehandhaafd worden, onder de voorwaarden voor 'groot alarmeren' als gesteld bij norm 3 van Melding & alarmering.
Beschouwing begeleidingscommissie	De begeleidingscommissie adviseert de norm te handhaven. Hoewel dit een forse investering kan vergen, wordt ook een beroep gedaan op de creativiteit van de veiligheidsregio's om de norm te behalen.
Norm 2	<i>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.</i>

²⁵ Met starttriggers worden bedoeld de criteria die in de regio zijn vastgesteld die bepalen of er sprake is van een grootschalig incident

Conclusie veiligheidsregio's	De norm wordt effectief geacht en kan volgens respondenten in het algemeen gehaald worden. Wel moet duidelijk zijn dat binnen 5 minuten niet alle adviezen en beslissingen op afstand gegeven en genomen kunnen worden. Een deel van de betrokken respondenten pleit voor herformulering. Het binnen 5 minuten op de hoogte laten zijn van de kernfunctionarissen over de kerngegevens wordt als alternatief genoemd. Een andere optie die genoemd is, is om de nadruk te leggen op de mandatering van functionarissen om bepaalde besluiten te kunnen nemen.
Beschouwing begeleidingscommissie	De problemen met de haalbaarheid kunnen volgens de begeleidingscommissie met technische ondersteuning opgelost worden. De norm kan volgens de begeleidingscommissie derhalve gehandhaafd worden. Wel is het verstandig om beter uit te leggen wat precies bedoeld wordt met 'op afstand advies te geven en beslissingen te nemen'.
Norm 3	<i>Het COPI 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. De samenstelling van het COPI bestaat minimaal uit de (hoofd)officieren van dienst (OvD's) van brandweer, politie en GHOR, een 'ontkleurde' leider COPI en een voorlichtingsfunctionaris.</i>
Conclusie veiligheidsregio's	De norm is volgens betrokkenen effectief en haalbaar. De norm kan gehandhaafd worden, onder voorwaarde dat de 'ontkleurde' leider COPI ook vanuit één van de kolommen afkomstig mag zijn.
Beschouwing begeleidingscommissie	De norm kan volgens de begeleidingscommissie gehandhaafd worden. Er dient wel een betere uitleg gegeven te worden van wat er bedoeld wordt met de 'ontkleurde' leider COPI (net als 'ontkleurde' leider ROT). Deze mag namelijk wel degelijk uit één van de kolommen afkomstig zijn. Het gaat erom dat hij zich tijdens een crisis als onafhankelijk leider van de verschillende kolommen kan opstellen.
Norm 4a	<i>Het (kern)ROT is binnen 45 minuten na alarmering operationeel, wat wil zeggen dat het ROT op dat moment in staat is om gecoördineerd leiding te geven en te faciliteren. Binnen 45 minuten na alarmering beschikt het ROT daarbij over een voorbereide crisisruimte, waardoor ze in staat is om gecoördineerd leiding te geven en te faciliteren.</i>
Conclusie veiligheidsregio's	De norm is volgens betrokkenen effectief en haalbaar indien de opkomsttijd wordt verhoogd naar 60 minuten. Kortere opkomsttijd levert volgens respondenten geen winst op en kan leiden tot knelpunten in de afstemming met het COPI. Een opkomsttijd van 45 minuten voor het ROT is daarbij volgens velen niet redelijkerwijs (financieel) haalbaar.
Beschouwing begeleidingscommissie	De begeleidingscommissie gaat niet mee in de kritiek vanuit de veiligheidsregio's op de effectiviteit van de opkomsttijd van 45 minuten. De commissie acht de norm op termijn ook haalbaar, als regio's hun crisisorganisaties erop hebben kunnen inrichten. Wel is de commissie zich ervan bewust dat de norm op dit moment in veel regio's niet gehaald zal kunnen worden. Daarbij toetst de IOOV met

	de ADR momenteel op een normopkomsttijd van 60 minuten.
Norm 4b	<i>De informatiemanager is na 30 minuten operationeel (d.w.z. aanwezig in het crisiscentrum) en bereidt zich voor op het informeren van het ROT.</i>
Conclusie veiligheidsregio's	Een meerderheid van de betrokken respondenten zou een alternatieve norm voor het informatiemanagement in het ROT willen voorstellen. De norm zou kunnen luiden dat het informatiebeeld ten behoeve van het ROT binnen 30 minuten beschikbaar moet zijn en vanaf dat moment actueel moet worden gehouden. Regio's zouden vrij moeten zijn in de wijze waarop zij dit doen.
Beschouwing begeleidingscommissie	De commissie stelt voor de norm aan te passen en een combinatie te zoeken met de normen in het proces Informatiemanagement. De norm zou gericht moeten zijn op het binnen 30 minuten na de initiële alarmering beschikbaar hebben van een informatiebeeld voor het ROT.
Norm 5	<i>Het (kern)BT is binnen 60 minuten na alarmering operationeel, wat wil zeggen dat ze in staat is om gecoördineerd leiding te geven op basis van het inmiddels vanuit het ROT beschikbaar gestelde totaalbeeld. Het BT beschikt daarbij over een voorbereide crisisruimte, waardoor ze in staat is om gecoördineerd leiding te geven en te faciliteren.</i>
Conclusie veiligheidsregio's	De norm wordt over het algemeen effectief geacht. Opkomst van het BT in 60 minuten is volgens de meeste van de betrokken professionals nodig. Opschaling naar GRIP 3 is volgens respondenten doorgaans een beslissing die het ROT moet nemen. Een al eerder opgeroepen ROT kan dan ook doorgaans de informatiepositie voor het BT voorbereiden. De norm is momenteel voor diverse regio's haalbaar en zou ook haalbaar kunnen worden in andere regio's, mits daarvoor de bereidwilligheid aanwezig is en de investering gedaan kan worden.
Beschouwing begeleidingscommissie	De begeleidingscommissie adviseert om de norm te handhaven. Er dient een duidelijke omschrijving te komen van de minimumeisen aan een 'voorbereide crisisruimte'.
Norm 6	<i>Het gemeentelijk verbindingscentrum is binnen 50 minuten na alarmering operationeel qua bemensing en verbindingen.</i>
Conclusie veiligheidsregio's	Betrokken professionals achten de norm niet effectief en voor de meeste gemeenten onhaalbaar. De norm zou volgens betrokkenen meer uit moeten gaan van de outputgedachte. De norm zou kunnen luiden dat gemeenten binnen een uur na alarmering op de (regionale) crisisorganisatie moeten zijn aangesloten en een centraal beeld hebben van het incident en de stand van zaken ten aanzien van de crisisbeheersing.
Beschouwing begeleidingscommissie	De begeleidingscommissie volgt de respondenten uit de veiligheidsregio's in de gedachte dat de norm onvoldoende op output is gericht. Voor het informatiebeeld van gemeenten zou naar analogie van het ROT (norm 4b) een norm moeten worden opgesteld die aangeeft binnen hoeveel minuten de gemeente een eerste informatiebeeld moet hebben.

Norm 7	<i>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 informatiemanagement geldt hierbij een normtijd van 40 minuten.</i>
Conclusie veiligheidsregio's	De norm wordt – met uitzondering van de norm voor de sectie Informatiemanagement – effectief geacht en zou kunnen voorschrijven dat de stafsecties van het ROT binnen 60 minuten bemand moeten zijn. Overwogen zou moeten worden om de norm meer outputgericht te maken. Dit zou volgens betrokken respondenten kunnen door te stellen dat het ROT na 60 minuten alle taken moet kunnen uitvoeren die haar zijn toegedicht. De norm ten aanzien van het informatiemanagement zou apart van deze norm genomen kunnen worden en met norm 4b geïntegreerd kunnen worden tot één norm over het informatiemanagement van het ROT.
Beschouwing begeleidingscommissie	De begeleidingscommissie adviseert om de norm te handhaven. De commissie acht het niet nodig om de norm aan te passen op basis van de kritiek en suggesties vanuit de veiligheidsregio's.
Norm 8	<i>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.</i>
Conclusie veiligheidsregio's	De norm zou volgens respondenten bijgesteld moeten worden om beter aan te sluiten op de behoefte die uit de praktijk blijkt. De norm zou volgens betrokken professionals moeten voorschrijven dat gemeentelijke actiecentra binnen 90 minuten opgestart moeten kunnen worden; dit houdt in dat de eerste werkzaamheden in gang gezet worden. Voor in ieder geval het proces Voorlichting zou moeten gelden dat de eerste werkzaamheden in 1 uur in gang gezet moeten kunnen worden. Het is echter onduidelijk hoe een hard piket hiervoor in iedere gemeente haalbaar is. Mogelijk kan regionale samenwerking hierin een oplossing bieden.
Beschouwing begeleidingscommissie	De norm is volgens de begeleidingscommissie voldoende effectief. Ook zou de norm met creatieve oplossingen haalbaar moeten zijn; de commissie volgt daarmee niet de kritiek van betrokkenen uit de veiligheidsregio's op de norm. De commissie adviseert om de norm te handhaven.
Norm 9	<i>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</i>
Conclusie veiligheidsregio's	De norm kan volgens de meeste respondenten geïntegreerd worden in norm 5. Deze norm kan luiden dat een GBT of RBT dient te streven naar een opkomsttijd van 60 minuten en maximaal 90 minuten opkomsttijd mag hebben, indien de situatie hiertoe

	aanleiding geeft. Gesuggereerd is om de norm aan te vullen met de eis dat een GBT zijn operationele taak uitvoert tot het RBT operationeel is.
Beschouwing begeleidingscommissie	De begeleidingscommissie volgt niet de suggesties uit de veiligheidsregio's, maar adviseert om de gestelde norm in haar huidige vorm te handhaven. De commissie acht een opkomsttijd voor RBT's van 90 minuten realistisch.
Norm 10	<i>De totale (opgeschaalde) crisisorganisatie moet tenminste 72 uren vanaf de opschaling continu kunnen functioneren.</i>
Conclusie veiligheidsregio's	De norm wordt niet effectief geacht. De crisisorganisatie moet volgens respondenten zolang als nodig is in stand worden gehouden, waarbij het mogelijk moet zijn om delen van de crisisorganisatie tijdelijk af te schalen. Een norm van 72 uur zou daarmee wel haalbaar, maar niet zinvol zijn. Gesuggereerd is om als norm te stellen dat de crisisorganisatie zolang als nodig is actief moet kunnen blijven. Andere respondenten stellen voor om de norm omlaag te brengen, bijvoorbeeld naar 48 uur, omdat dit beter aan zou sluiten op de praktijkervaring met de duur van crises.
Beschouwing begeleidingscommissie	De begeleidingscommissie gaat niet mee in de kritieken uit de veiligheidsregio's. Gezien de doelstelling – om een minimumeis te stellen voor de duur van de opgeschaalde inzet – dient de norm gehandhaafd te blijven. De norm kan nog wel beter uitgelegd worden. In principe zou volgens de begeleidingscommissie een opgeschaalde crisisorganisatie zolang als nodig is in stand gehouden moeten kunnen worden. Dit vergt goede, tijdige aflossing en overdracht.

Leiding & coördinatie

Norm 1	<i>De bestrijding vindt plaats conform de landelijk uniform vastgestelde hoofdstructuur voor de bestrijding van grootschalige incidenten.</i>
Conclusie veiligheidsregio's	De norm is effectief, haalbaar en kan als zodanig gehandhaafd worden. Wel is voor betrokken respondenten een randvoorwaarde dat ook de landelijke kwaliteitscriteria voor sleutelfunctionarissen in de operationele hoofdstructuur vastgesteld worden en landelijk worden genormeerd. Alleen daarmee kan er volgens betrokken professionals voldoende landelijke uniformiteit ontstaan in de kwaliteit van functionarissen in de crisisorganisatie.
Beschouwing begeleidingscommissie	De begeleidingscommissie adviseert om de norm te handhaven.
Norm 2	<i>De genomen besluiten ten aanzien van de prioriteitstelling zijn op ieder niveau:</i> <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>geëxpliciteerd op basis van alternatieven en overwegingen;</i> 2. <i>vertaald in acties en daaraan gekoppelde actienemers;</i> 3. <i>afgestemd op de fase van het incident;</i> 4. <i>afgestemd op besluiten en/of acties van de andere niveaus.</i>
Conclusie veiligheidsregio's	De norm is volgens betrokken respondenten in beginsel effectief en haalbaar. De norm zou volgens respondenten echter niet meer dan een uitgangspunt voor Leiding & coördinatie moeten zijn. De norm zou niet moeten vereisen dat in alle gevallen volledig aantoonbaar

	conform de norm gehandeld is. Dit om te voorkomen dat de norm verstarrend werkt tijdens een ramp of crisis.
Beschouwing begeleidingscommissie	De begeleidingscommissie adviseert om de norm te handhaven. In de uiteindelijke norm moet goed worden aangegeven dat de Leiding & coördinatie op deze beginselen gebaseerd moet zijn.

Norm 3	<i>De voorstellen/adviezen die aan het bovenliggende niveau worden gegeven, zijn gebaseerd op operationele feiten en voorzien van opties voor besluitvorming en bijbehorende consequenties.</i>
Conclusie veiligheidsregio's	De norm kan volgens betrokkenen als uitgangspunt gehandhaafd worden, waarbij na een ramp of crisis kan worden beoordeeld of de crisisorganisatie zich voldoende ingezet heeft om aan dit uitgangspunt te voldoen.
Beschouwing begeleidingscommissie	De begeleidingscommissie adviseert om de norm te handhaven. In de uiteindelijke norm moet goed worden aangegeven dat de Leiding & coördinatie op deze beginselen gebaseerd moet zijn. De term 'operationele feiten' moet duidelijk worden toegelicht.

Norm 4	<i>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.</i>
Conclusie veiligheidsregio's	De norm is effectief en kan gehandhaafd worden. Wel is er een grote inspanning nodig om de norm haalbaar te maken. Dit geldt met name voor de ICT-faciliteiten die het behalen van de norm mogelijk en praktisch werkbaar moeten maken.
Beschouwing begeleidingscommissie	De begeleidingscommissie adviseert om de norm te handhaven.

Norm 5	<i>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.</i>
Conclusie veiligheidsregio's	Betrokken professionals vinden de norm effectief. Een deel van de betrokkenen vindt de norm te prescriptief. De norm zou meer in algemene zin kunnen aangeven dat op ieder niveau een goede voortgangsbewaking van opdrachten moet plaatsvinden. De beschikbaarheid van een goede ICT-faciliteit is voor deze norm een vereiste.
Beschouwing begeleidingscommissie	De begeleidingscommissie adviseert om de norm te handhaven.

Informatiemanagement

Norm 1	<i>Vanaf het moment van operationeel worden van alle coördinatie teams en staven functioneert het proces informatiemanagement volgens de beschreven prestaties.</i>
	<i>In de basisvereisten crisismanagement zijn hiertoe de volgende prestaties opgenomen:</i>
	<ul style="list-style-type: none"> a. <i>gegevens uit meldingen en andere (aangeboden) gegevens over de situatie worden zo snel mogelijk geregistreerd;</i> b. <i>aanvullende gegevens die nodig zijn worden zo snel mogelijk</i>

	<p><i>opgevraagd uit databestanden, via verkenning door aanwezige eenheden e.a.;</i></p> <p>c. <i>gegevens die op een gegeven moment beschikbaar komen worden zo snel mogelijk gevalideerd;</i></p> <p>d. <i>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;</i></p> <p>e. <i>de beschikbare gegevens worden zo snel mogelijk geanalyseerd en verwerkt tot informatie, en deze informatie wordt zo snel mogelijk beoordeeld;</i></p> <p>f. <i>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;</i></p> <p>g. <i>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;</i></p> <p>h. <i>de informatie is effectief beveiligd.</i></p>
Conclusie veiligheidsregio's	<p>De norm is effectief, maar vertoont veel overlap met andere normen en is volgens respondenten te uitgebreid en tegelijk te onduidelijk. De norm kiest daarbij een andere formulering dan in overige normen wordt gehanteerd. Respondenten geven daarom aan dat de norm aangepast dient te worden. Mogelijk kunnen norm 1 en andere normen rond Informatiemanagement in elkaar geïntegreerd worden, in een meer bondige set normen.</p>
Beschouwing begeleidingscommissie	<p>De begeleidingscommissie adviseert om de norm aan te passen. De norm kan geïntegreerd worden in de overige normen voor Informatiemanagement, die op punten concreter zijn. De termen 'informatie', 'gegevens', 'totaaloverzicht' en 'crisismanagementcyclus' moeten duidelijk omschreven worden. Niveaus in de organisatie relateren aan relevantie van gegevens.</p>
Norm 2	<p><i>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.</i></p>
Conclusie veiligheidsregio's	<p>De norm is effectief en haalbaar. Het betekent dat er een professionalisering nodig is op het gebied van informatiemanagement. De norm zou volgens respondenten niet te rigide geïnterpreteerd moeten worden in praktijksituaties van crises, maar wel altijd het uitgangspunt moeten zijn.</p>
Beschouwing begeleidingscommissie	<p>De begeleidingscommissie adviseert om de norm te handhaven.</p>
Norm 3	<p><i>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.</i></p>

Conclusie veiligheidsregio's	De norm is volgens respondenten effectief en haalbaar. De norm is echter door de meeste respondenten niet geïnterpreteerd zoals bedoeld, namelijk als 'passief beschikbaar stellen van informatie'. De norm vergt nauwere multidisciplinaire afstemming vanaf het eerste moment van een crisis.
Beschouwing begeleidingscommissie	De begeleidingscommissie adviseert om de norm te handhaven.
Norm 4	<i>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.</i>
Conclusie veiligheidsregio's	De norm is volgens betrokkenen effectief en haalbaar. Een totaalbeeld kan echter ook met nog niet geverifieerde informatie worden opgebouwd. De suggestie is om hiervoor ruimte te houden in de norm. De norm overlapt sterk met norm 1d en 1f. Dit is verwarrend.
Beschouwing begeleidingscommissie	De begeleidingscommissie adviseert om de norm te handhaven. De commissie onderschrijft dat een totaalbeeld ook met (deels) niet geverifieerde informatie kan worden opgebouwd, als maar duidelijk is gelabeld wat de status van de betreffende informatie is.
Norm 5	<i>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).</i>
Conclusie veiligheidsregio's	Volgens de betrokken respondenten is de norm effectief en moet de norm haalbaar zijn. Dit vergt nog wel een stevige inspanning, Als gesteld onder norm 1 van Informatiemanagement, overlapt de norm sterk met norm 1h. Deze norm is volgens respondenten sterker geformuleerd.
Beschouwing begeleidingscommissie	De begeleidingscommissie adviseert om de norm te handhaven.
Norm 6	<p><i>Tijdsnormen: voor binnenkomende gegevens geldt dat:</i></p> <p><i>a</i> <i>(prio 1) kerngegevens en bijzondere gebeurtenissen van het betreffende incident(type)</i> <i>- binnen max 5 minuten zijn doorgegeven aan belanghebbenden</i> <i>- binnen max 5 minuten zijn verwerkt in een eigen beeld van het betreffende onderdeel/sector, dat ook beschikbaar is voor netwerkpartners</i> <i>- binnen max 10 minuten verwerkt zijn in een (centraal) totaalbeeld</i></p> <p><i>b</i> <i>(prio 2) gegevens en gebeurtenissen die relevant zijn voor het verwachte incidentverloop en consequenties kunnen hebben voor de aanpak, de veiligheid van hulpverleners etc</i> <i>- binnen max 15 minuten zijn doorgegeven aan belanghebbenden</i> <i>- binnen max 15 minuten zijn verwerkt in een eigen beeld van het betreffende onderdeel/sector, dat ook beschikbaar is voor netwerkpartners</i></p>

	- binnen max 20 minuten verwerkt zijn in een (centraal) totaalbeeld
Conclusie veiligheidsregio's	Het uitgangspunt van de norm is volgens respondenten effectief, maar de formulering van de norm wordt afgewezen. Het onderscheid in de norm tussen prio 1 en prio 2 gegevens is volgens betrokken professionals in de praktijk niet werkbaar. Wel wordt de opvatting breed gedeeld dat er voor het informatiemanagement een onderscheid kan worden gemaakt tussen urgente gegevens en overige essentiële gegevens. Mogelijk zijn deze termen duidelijker, maar ook met deze termen zal situatieafhankelijk zijn wat urgent is. De gestelde tijdsnormen zijn haalbaar als deze gelden voor het doorgeven van ongeverifieerde, nog niet verder geanalyseerde informatie. Duidelijker moet worden hoe de norm zich verhoudt tot verificatie en analyse van gegevens (zie ook norm 1).
Beschouwing begeleidingscommissie	De begeleidingscommissie adviseert om de norm te handhaven. Beter is om te werken met een onderscheid tussen 'urgente' en 'overige essentiële' gegevens. Het moet mogelijk zijn om hiervan een multidisciplinair gedeeld beeld te krijgen op landelijk niveau.
Norm 7	<p><i>Aanvullende normen voor wijze van verwerking van gegevens</i></p> <p>a. <i>Prio 1 gegevens worden doorgegeven via de snelste route van het informatienetwerk en worden direct in een eigen beeld verwerkt.</i></p> <p>b. <i>Prio 2 gegevens worden dmv sitraps en zo nodig separaat doorgegeven via de route van sitraps en direct richting totaalbeeld. Gegevens in een sitrap zijn al in een totaalbeeld verwerkt. De opzet van de sitrap komt zoveel mogelijk overeen met de opzet van het totaalbeeld.</i></p> <p>c. <i>Het totaalbeeld is ingedeeld naar, en bevat de actuele informatie over:</i></p> <p>i. <i>Primaire effecten</i></p> <p>ii. <i>Ontwikkelingen</i></p> <p>iii. <i>Geografie</i></p> <p>iv. <i>Objecten</i></p> <p>v. <i>Bevolking</i></p> <p>vi. <i>Bestrijdingsplannen, inzetplannen en feitelijke inzet</i></p> <p>vii. <i>Capaciteit</i></p> <p>viii. <i>Voortgang en bereikte resultaten</i></p> <p>ix. <i>Veiligheidsrisico's voor alle hulpverleners en beschermende maatregelen</i></p> <p>x. <i>Welke essentiële gegevens nog ontbreken</i></p>
Conclusie veiligheidsregio's	De norm wordt effectief en haalbaar geacht. Kanttekening hierbij is dat de norm volgens respondenten te ver gaat in het voorschrijven van de werkwijze. Met name de indeling van het totaalbeeld wensen respondenten zelf te kunnen bepalen, afhankelijk van de situatie.
Beschouwing begeleidingscommissie	De begeleidingscommissie adviseert om de norm te handhaven. De indeling van het totaalbeeld moet minimaal aan een gelijke landelijke set criteria voldoen en dient daarmee gehandhaafd te blijven in de norm.

Bijlagen

Bijlage 1: Lijst van betrokken functionarissen

Opdrachtgevers

- Bea Marsman
- Erik Klaver

Onderzoekers (AEF/COT)

- AEF: Jan Haagsma, Tiddo Folmer
- COT: Syan Schaap, Afke Besselink, Laurens van der Varst, Nienke Hendriks van de Weem

Begeleidingscommissie

- Roelant Schenk, VNG
- Martin Heerschap, RHC/NPI
- Annemarie van Daalen, IOOV
- Rob Brons, NVBR
- Will van Roessel, GHOR
- Martin Madern, uitvoerend projectleider Basisvereisten Crisismanagement

Contactpersonen veiligheidsregio's

- Ira Helsloot / Bart Boon, Amsterdam-Amstelland
- Paul de Vet, Brabant-Noord
- Conny Schumacher / Siebolt van Delden, Drenthe
- Jolanda Trijselaar, Rotterdam-Rijnmond
- Ron de Wit, Twente

Regionale sessies

Amsterdam-Amstelland

- Expertmeeting Operationeel Team, 14 september 2007

Brabant-Noord

- Sessie melding & alarmering, op- & afschaling, 26 september 2007
- Sessie leiding & coördinatie, informatiemanagement, 26 september 2007

Drenthe

- Sessie melding & alarmering, op- & afschaling, 17 september 2007
- Sessie leiding & coördinatie, informatiemanagement, 17 september 2007

Twente

- Sessie melding & alarmering, op- & afschaling, 19 september 2007
- Sessie leiding & coördinatie, informatiemanagement, 19 september 2007

Expert interviews

Rotterdam

- J.A.A. de Beer, commandant brandweer Ridderkerk
- I. Beijl, beleidsmedewerker OOV, gemeente Rotterdam
- J. Brinkman, gemeentesecretaris, gemeente Vlaardingen
- M. de Jong, beleidsmedewerker OOV, gemeente Rotterdam
- J. Koster, themamanager Veiligheid, gemeente Vlaardingen
- J. Seen, regionale hulpverleningsdienst Rotterdam-Rijnmond
- J. Trijselaar, directeur stafdirectie risico- en crisisbeheersing a.i., veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond
- M. van Vugt, beleidsmedewerker crisisbeheersing, veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond

Meldkamerbijeenkomst

- Wendy Kiel, plv hoofd meldkamer, brandweer Amsterdam-Amstelland
- Gert-Jan van den Berg, operationeel manager meldkamer, GGD Amsterdam-Amstelland
- Esmaralda Wallast Groenewoud, bureauchef RIC/RSC, politie Amsterdam-Amstelland
- Corry Kars, calamiteitencoördinator, politie Amsterdam-Amstelland
- Fred Rosenbrand, teamchef meldkamer/callcenter en plv hoofd DEO, politie Brabant-Noord
- John Kamping, adviseur divisie RET, politie Groningen
- Roel Wolters, hoofd multidisciplinaire meldkamer, veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond
- Jan van Meggelen, directeur gemeenschappelijke meldkamer, veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond
- Ben Keizer, hoofd meldkamer brandweer en politie en lokaal beheer meldkamer Twente, veiligheidsregio Twente

Overige respondenten

- A. van Daalen, IOOV
- S. van der Doorn, IOOV
- M. Madern, hoofd bureau Risicobeleid & Projecten, brandweer Den Haag

Bijlage 2: Geraadpleegde literatuur/documenten

- Landelijk Beraad Crisisbeheersing, Basisvereisten Crisismanagement, de decentrale normen benoemd, Den Haag, 2006
- IOOV, Algemene Doorlichting Rampenbestrijding, de stand van zaken 2003-2005
- IOOV, Circulaire Algemene Doorlichting Rampenbestrijding, juli 2002
- IOOV, Brochure Algemene Doorlichting Rampenbestrijding, oktober 2004
- IOOV, Handleiding Algemene Doorlichting Rampenbestrijding, oktober 2004
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Protocol toezicht op de rampenbestrijding, 28 oktober 2004
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, aanbiedingsbrief Algemene Doorlichting Rampenbestrijding, 12 april 2006
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, memorie van toelichting bij wetsvoorstel kwaliteitseisen brandweer, juli 2007
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, persbericht ministerraad, Wettelijke kwaliteitseisen voor brandweer, juli 2007
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Wet op de veiligheidsregio's (werktitel), concept, juli 2007
- TK 26656-19 (Debat beleidsnota rampenbestrijding 2002-2004)
- Veiligheidsbureau Brabant-Noord, Model rampenplan 2006 regio Brabant-Noord, mei 2006
- Veiligheidsregio Brabant-Noord, Folder GRIP Brabant-Noord
- Veiligheidsregio Brabant-Noord, GRIP, Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdingsprocedure in Brabant-Noord 2006, voorjaar 2006
- Veiligheidsregio Brabant-Noord, multidisciplinair verslag evaluatie brand bij café De Kom te Boxtel, 13 januari 2006
- Veiligheidsregio Brabant-Noord, Regeling Regionaal Coördinatie Centrum Brabant-Noord, voorjaar 2006
- Veiligheidsregio Brabant-Noord, Evaluatie brand in Boxtel, juli 2006
- Veiligheidsbureau Veiligheidsregio Zuidoost Brabant, Evaluatie GRIP3 Helmond 15 april 2007, mei 2007
- Gemeente Amsterdam, Rampenplan, november 2003
- Veiligheidsregio Amsterdam, GRIP bij Storm, Evaluatieonderzoek naar het optreden van de crisisbestrijdingsorganisatie tijdens de storm van 18 januari 2007, juni 2007
- Veiligheidsregio Amsterdam, GRIP incidentevaluatie Bos en Lommer, juli 2006
- Veiligheidsregio Amsterdam, Werkgroep GRIP, GRIP, 1 jaar later, resultaten van 1 jaar GRIP, analyse van 34 incidenten in de regio Amsterdam-Amstelland, augustus 2007
- Veiligheidsregio Drenthe, Begrippen- en afkortingenlijst, juli 2004
- Veiligheidsregio Drenthe, Bereikbaarheidsgegevens, juli 2004
- Veiligheidsregio Drenthe, Beschrijving Incident- en Crisismanagementorganen Drenthe, 5 juni 2007
- Veiligheidsregio Drenthe, Beschrijving operationele processen: brandweer, juli 2004
- Veiligheidsregio Drenthe, beschrijving van de organen Beleidsteam (BT), Regionaal Beleidsteam (RBT) en Managementteam (MT), juli 2004
- Veiligheidsregio Drenthe, beschrijving van de organen Coördinatieteam Plaats Incident (CTPI), Commando Rampterrein (CoRT) en Regionaal Operationeel Team (ROT), juli 2004

- Veiligheidsregio Drenthe, Calamiteitenplannen waterschappen en overige organisaties, juli 2004
- Veiligheidsregio Drenthe, Convenant intergemeentelijke samenwerking bij de rampenbestrijding in Drenthe, juli 2004
- Veiligheidsregio Drenthe, Deelproces Verslaglegging en archivering, juli 2004
- Veiligheidsregio Drenthe, Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijding Procedure (GRIP) Drenthe, juni 2007
- Veiligheidsregio Drenthe, Multidisciplinaire evaluatie kettingbotsing A28, 18 januari 2006
- Veiligheidsregio Drenthe, overzicht organisaties en diensten mogelijk betrokken bij de rampenbestrijding, juli 2004
- Veiligheidsregio Drenthe, Plan gemeentelijk actiecentrum, juli 2004
- Veiligheidsregio Drenthe, Procesbeschrijving Ontruimen en evacueren, juli 2004
- Veiligheidsregio Drenthe, Regionaal model draaiboek Milieuzorg, juli 2004
- Veiligheidsregio Drenthe, Regionaal model draaiboek Nazorg, juli 2004
- Veiligheidsregio Drenthe, Regionaal model draaiboek Opvangen en verzorgen, juli 2004
- Veiligheidsregio Drenthe, Regionaal model draaiboek Registratie van schade en afhandeling, juli 2004
- Veiligheidsregio Drenthe, Regionaal model draaiboek Registratie van slachtoffers, juli 2004
- Veiligheidsregio Drenthe, Regionaal model draaiboek Uitvaartverzorging, juli 2004
- Veiligheidsregio Drenthe, Regionaal model draaiboek Voorlichten en informeren, juli 2004
- Veiligheidsregio Drenthe, Regionaal model draaiboek Voorzien in primaire levensbehoeften, juli 2004
- Veiligheidsregio Drenthe, Regionaal model rampenplan Drenthe 2004
- Veiligheidsregio Drenthe, Risico-inventarisatie en risicovolle situaties, 2004
- B&A Groep, Handreiking crisiscommunicatie
- COT, Handleiding crisiscommunicatie Drenthe, december 2003

- Veiligheidsregio Twente, Kort verslag 'verkenkend' onderzoek Stroomstoring Haaksbergen, in het weekend van 25 – 27 november 2005, 2006
- Gemeente Haaksbergen, Evaluatie stroomstoring, november 2005
- Hulpverleningsdienst regio Twente, Gemeentelijk Rampenplan, Regionaal model, februari 2005
- IOOV, Algemene Doorlichting Rampenbestrijding Regio Twente, deel 1, Den Haag, november 2004
- IOOV, Rapportage Simulatie hulpverleningsdienst regio Twente 14 december 2005 (ADR, deel 2), Den Haag, juni 2006

- J. de Beer (brandweer Ridderkerk), Voorstel Communicatieprofiel voor een Uitgebreide CoPI-regeling in het kader van het (Monodisciplinair) Continuïteitsplan, september 2005
- Gemeente Rotterdam, Crisisbeheersingsplan gemeente Rotterdam, juli 2005
- Gemeente Rotterdam, Deelplan alarmeren bestuur en uitvoerenden, juli 2005
- RHRR, Deelplan Alarmeren bestuur en uitvoerenden (Gemeentelijke Veiligheidsstaf), maart 2005
- RHRR, Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdingsprocedure Rotterdam-Rijnmond
- RHRR, Regionaal beheersplan crisisbeheersing Rotterdam-Rijnmond, juni 2005
- RHRR, De storm van 18 januari 2007: een evaluatie van gebeurtenissen, Rotterdam, juli 2007