

Grip op GRIP

Een juridisch onderzoek naar Veiligheidsregio Zeeland in opgeschaalde situaties.



Bron: P. van Gerner, 2007.

Vindplaats: < www.patricktekent.nl/content/vr.html >

Auteur: Rachel van der Auwera
Onderwijsinstelling: Juridische Hogeschool Avans-Fontys
Opleiding: HBO-Rechten
Afstudeerperiode: september 2013 – februari 2014
Afstudeerorganisatie: Veiligheidsregio Zeeland

10 december 2013

Grip op GRIP

Een juridisch onderzoek naar Veiligheidsregio Zeeland in opgeschaalde situaties.

Auteur: Rachel van der Auwera

Functie auteur: Stagiaire

Onderwijsinstelling: Juridische Hogeschool Avans-Fontys

Locatie: Tilburg

Opleiding: HBO-Rechten

Studentnummer: 2037392

Afstudeerperiode: september 2013 – februari 2014

Afstudeerorganisatie: Veiligheidsregio Zeeland

Stagementor: Drs. P. Maljaars

Eerste afstudeerdocent: de heer W.J.H. Struijlaart

Tweede afstudeerdocent: de heer P. van Harten

10 december 2013

Voorwoord

Voor u ligt de scriptie die ik heb geschreven in het kader van mijn opleiding HBO-Rechten bij de Juridische Hogeschool Avans-Fontys in Tilburg. Gedurende vier maanden heb ik bij de Veiligheidsregio Zeeland (VRZ) gewerkt aan deze scriptie. Centraal in de scriptie staat de vraag in welke mate er in opgeschaalde situaties door VRZ wordt gewerkt conform de daarvoor geldende wet- en regelgeving.

Deze scriptie was niet geworden wat hij nu is zonder de hulp van mijn stagebegeleider Piet Maljaars. Piet heeft mij op de juiste momenten een duwtje in de goede richting gegeven en heeft in het gehele proces het vertrouwen gehouden op een goede uitkomst. Dit heeft mij erg gesteund en ervoor gezorgd dat ik de moed er in heb weten te houden. Hiervoor wil ik hem bedanken.

Verder wil ik ook mijn stagedocent Wim Struijlaart bedanken. Hoewel ik niet altijd blij was met de vele opmerkingen bij mijn ingestuurde teksten, is door zijn feedback het eindresultaat beter geworden. Zijn opmerkingen hebben mij aan het denken gezet en hebben mij geholpen bij het schrijven van mijn scriptie.

Ook de medewerkers van VRZ wil ik bedanken. Jeroen Brussé, Marcel Matthijsse en Jeroen Zonnevrijle wil ik in het bijzonder bedanken voor de tijd die zij hebben genomen om mijn vragen te beantwoorden. De brandweerm medewerkers van de kazerne aan de Stromenweg verdienen een speciaal bedankje. Zij hebben mij een dag op sleeptouw genomen en mij inzicht gegeven in de werkzaamheden van een brandweerman. Ik heb een erg plezierige en leerzame tijd gehad bij VRZ.

Ten slotte wil ik mijn ouders bedanken voor het meedenken aan mijn onderzoek. Zij hebben mijn scriptie aandachtig gelezen en hun opmerkingen hebben mij de goede kant op geholpen. Mijn zus verdient een speciaal bedankje. Zij heeft me door mijn “dipjes” heen geholpen door haar mailtjes. Het was erg prettig om met haar te kunnen sparren over mijn onderzoek en om af en toe mijn frustraties van me af te kunnen schrijven. Het gaf mij veel steun om te horen dat ik niet de enige was die af en toe aan het stoeien was met het schrijven van een scriptie.

Rachel van der Auwera
Middelburg, 10 december 2013

Inhoudsopgave

Lijst van afkortingen	9
Samenvatting.....	9
Hoofdstuk 1 Inleiding	9
1.1 Vormgeving VRZ.....	9
1.2 Aanleiding	9
1.3 Probleembeschrijving	10
1.4 Centrale vraag	11
1.5 Doelstelling	11
1.6 Deelvragen met methodische verantwoording.....	11
1.7 Leeswijzer.....	12
Hoofdstuk 2 Werking van Veiligheidsregio Zeeland (VRZ).....	13
2.1 Veiligheidsregio's vóór het in werking treden van de Wvr.....	13
2.2 Totstandkoming van de Wvr.....	14
2.2.1 Wijzigingen in de Wvr	14
2.3 Bestuur van de veiligheidsregio	16
2.4 De verschillende onderdelen van VRZ	17
2.4.1 Meldkamer	18
2.4.2 Bevolkingszorg	18
2.4.3 Brandweer	19
2.4.4 GHOR	20
2.5 Commissie Hoekstra	21
2.6 Tussenconclusie	21
Hoofdstuk 3 Eisen aan de veiligheidsregio	23
3.1 Wvr	23
3.1.1 Beleidsplan.....	24
3.1.2 Risicoprofiel.....	24
3.1.3 Crisisplan	25
3.1.4 Rampbestrijdingsplan	25
3.2 Bvr	26
3.3 Tussenconclusie	26
Hoofdstuk 4 VRZ in geval van rampen en crises	27
4.1 Regionaal Zeeuws crisisplan.....	27
4.1.1 Opschaling en grootschalige alarmering	27
4.1.2 Zeeuwse GRIP 2011	29
4.2 Zeeuwse GRIP 2011.....	29
4.2.1 GRIP 1	29
4.2.2 GRIP 2	30
4.2.3 GRIP 3	30
4.2.4 GRIP 4	30
4.3 Tussenconclusie	31
Hoofdstuk 5 Planvorming van VRZ	32
5.1 Regionaal Zeeuws crisisplan.....	32
5.1.1 Hoofdstructuur VRZ.....	33
5.2 Zeeuwse GRIP 2011.....	35
5.3 Onafgebroken functioneren.....	37

5.4 Tussenconclusie	37
Hoofdstuk 6 Praktijkonderzoek naar opgeschaalde situaties	39
6.1 Gasstoring Yerseke.....	40
6.1.1 GMS.....	40
6.1.2 LCMS	41
6.1.3 Samenwerking CoPI en ROT	42
6.1.4 Conclusie gasstoring Yerseke	42
6.2 Asbestbrand 's-Heerenhoek.....	43
6.1.1 GMS.....	43
6.1.2 LCMS	43
6.1.3 Samenwerking CoPI en ROT	44
6.1.4 Conclusie gasstoring Yerseke	44
6.3 Tussenconclusie	45
Hoofdstuk 7 Conclusies en aanbevelingen	46
7.1 Conclusies	46
7.1.1 Wat is een veiligheidsregio en wat zijn de taken van een veiligheidsregio?	46
7.1.2 Wat zijn de algemene wettelijke vereisten op het gebied van planvorming die aan een veiligheidsregio worden gesteld?	46
7.1.3 Hoe werkt VRZ in het geval van een ramp of een crisis?.....	46
7.1.4 Voldoet de planvorming van VRZ momenteel aan de daarvoor geldende wettelijke eisen?	47
7.1.4.1 Regionaal Zeeuws crisisplan.....	47
7.1.4.2 Zeeuwse GRIP.....	47
7.1.5 Werkt VRZ in opgeschaalde situaties volgens de daarvoor geldende wet- en regelgeving?	48
7.2 Aanbevelingen	49
7.2.1 Plannen laten overeenkomen met wettelijke eisen	49
7.2.2 Wettelijke eisen gebruiken bij evaluaties	49
7.2.3 Samenwerking CoPI en ROT	49
7.2.4 Zorgen voor een accuraat en volledig totaalbeeld	50
7.2.5 Borgen van continuïteit hoofdstructuur	50
Hoofdstuk 8 Evaluatie	51
Bronnenlijst	
Bijlagen	

Lijst van afkortingen

• Ac-bz	= algemeen commandant bevolkingszorg
• AGS	= adviseur gevaarlijke stoffen
• AMvB	= Algemene Maatregel van Bestuur
• Art.	= artikel
• Bpvr	= Besluit personeel veiligheidsregio's
• Bvr	= Besluit veiligheidsregio's
• CaCo	= calamiteiten coördinator (nieuwe naam voor OvD-M)
• College van B&W	= College van burgemeester en wethouders
• CoPI	= commando plaats incident
• GBT	= gemeentelijk beleidsteam
• GGD	= gemeentelijke/gemeenschappelijke gezondheidsdienst
• GHOR	= geneeskundige hulpverleningsorganisatie in de regio
• GMK	= gemeenschappelijke meldkamer
• GMS	= gemeenschappelijk meldkamer systeem
• GRIP	= gecoördineerde regionale incidentenbestrijdingsprocedure
• GrVRZ	= Gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Zeeland
• HoVD	= hoofdofficier van dienst
• IFV	= Instituut Fysieke Veiligheid
• LCMS	= landelijk crisismanagement systeem
• OvD	= officier van dienst
• OvD-B	= officier van dienst brandweer
• OvD-Bz	= officier van dienst bevolkingszorg
• OvD-G	= officier van dienst geneeskundig
• OvD-M	= officier van dienst meldkamer
• OvD-P	= officier van dienst politie
• RBT	= regionaal beleidsteam
• ROT	= regionaal operationeel team
• ROL	= regionaal operationeel leider
• Rpvr	= Regeling personeel veiligheidsregio's
• Tbz	= team bevolkingszorg
• Wghor	= Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen
• Wghr	= Wet geneeskundige hulpverlening bij rampen
• Wgr	= Wet gemeenschappelijke regeling
• Wvr	= Wet veiligheidsregio's
• VRZ	= Veiligheidsregio Zeeland

Samenvatting

De veiligheidsregio Zeeland (VRZ) is in 2006 opgericht door de colleges van B&W van de dertien gemeenten die tot de regio Zeeland behoren. In de veiligheidsregio zijn onder andere de brandweer, GHOR, bevolkingszorg en de meldkamer ondergebracht. Het algemeen bestuur van de veiligheidsregio bestaat uit de dertien burgemeester van de, tot de regio behorende, gemeenten. In de Wet veiligheidsregio's (Wvr) en het Besluit veiligheidsregio's (Bvr) staan eisen waaraan een veiligheidsregio moet voldoen. Eén van de taken van een veiligheidsregio is het organiseren van de rampenbestrijding en crisisbeheersing.

In mei 2013 heeft minister Opstelten een brief gestuurd aan de Tweede Kamer. In deze brief wordt de Tweede Kamer gewezen op het rapport Staat van de Rampenbestrijding 2013, wat is uitgevoerd door de Inspectie Veiligheid en Justitie. Uit dit rapport blijkt dat geen enkele veiligheidsregio voldoet aan alle wettelijke eisen. VRZ voldoet, volgens het rapport op verscheidene punten niet aan wet- en regelgeving. Ook op het gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing heeft de inspectie punten benoemd waarop VRZ niet voldoet aan de wettelijke eisen. De inspectie heeft het onderzoek naar de veiligheidsregio's verricht in de periode maart 2010 tot oktober 2012. Sinds oktober 2012 zijn er enkele wijzigingen geweest in de, voor een veiligheidsregio geldende, wet- en regelgeving. Daarnaast wordt in het rapport aangegeven dat er bij VRZ plannen ter goedkeuring lagen op het moment van onderzoek door de inspectie. Het is bij VRZ onduidelijk of de conclusies van de inspectie nog actueel zijn.

Met dit onderzoek wordt antwoord gegeven op de vraag: in welke mate werkt VRZ in opgeschaalde situaties conform de daarvoor geldende wet- en regelgeving en welke juridische aanbevelingen kunnen worden gegeven aan de directie van VRZ?

Met opgeschaalde situaties wordt in dit onderzoek bedoeld, GRIP (gecoördineerde regionale incidentbestrijdingsprocedure) 1 tot en met GRIP 4-situaties. Er wordt opgeschaald als er behoefte is aan een multidisciplinaire aanpak van een ramp of crisis. Bij een opschaling naar een GRIP-fase worden verschillende teams ingeschakeld. Deze teams zorgen voor een multidisciplinaire aanpak, door de communicatie en afstemming tussen de verschillende hulpverleners soepeler te laten verlopen. Van elke, bij de ramp of crisis, betrokken hulpverleningsdienst neemt een functionaris plaats in het team. Bij een GRIP 1 wordt er een commando plaats incident (CoPI) opgeroepen. Het CoPI zorgt voor de bestrijding van de ramp of crisis in het brongebied. Als de ramp of crisis voor effecten zorgt in het omliggende gebied, kan er worden opgeschaald naar een GRIP 2. Bij een GRIP 2 wordt er, naast een CoPI, een regionaal operationeel team (ROT) opgeroepen. Het ROT zorgt voor de bestrijding in het effectgebied. Als er sprake is van een lokale ramp of crisis, kan er worden opgeschaald naar GRIP 3. In dat geval wordt er, naast het CoPI en het ROT, een gemeentelijk beleidsteam (GBT) samengesteld. Het GBT ondersteunt de burgemeester van de brongemeente bij de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Als er sprake is van een bovenlokale ramp of crisis, kan er worden opgeschaald naar GRIP 4. Bij een GRIP 4 wordt er in plaats van een GBT een regionaal beleidsteam (RBT) samengesteld. De voorzitter van VRZ, de heer J.A.H. Lonink, voert dan het eenhoofdige gezag over de rampbestrijding of crisisbeheersing. Om hier uitvoering aan te geven, kan de voorzitter relevante bevoegdheden van betrokken burgemeesters overnemen.

In het Bvr staat dat de veiligheidsregio's criteria moeten vaststellen voor grootschalige alarmering. Er is sprake van grootschalige alarmering vanaf een GRIP 2. In de plannen van VRZ die betrekking hebben op opgeschaalde situaties, het crisisplan en de Zeeuwse GRIP, worden geen criteria genoemd voor grootschalige alarmering.

Een ander punt waaraan bij VRZ niet wordt voldaan is de eis dat een team bevolkingszorg (Tbz) tot de hoofdstructuur moet behoren.

De definitie van het voldoen aan de opkomstnorm uit het Bvr is onjuist opgenomen in de Zeeuwse GRIP. In het Bvr wordt aangegeven dat er wordt voldaan aan de opkomstnorm als er binnen de gestelde tijd is begonnen met de werkzaamheden. De tijd loopt vanaf het moment dat aan de criteria voor grootschalige alarmering wordt voldaan tot aan het moment dat er is begonnen met de werkzaamheden. In de Zeeuwse GRIP wordt gesproken over de tijd tussen het dooralarmeren van de meldkamer tot het moment dat de functionarissen ter plaatse zijn.

In het crisisplan wordt bij het CoPI aangegeven dat deze verantwoordelijk is voor het effect- en brongebied. In de Zeeuwse GRIP staat echter dat het CoPI verantwoordelijk is voor het brongebied en het ROT voor het effectgebied. De beschrijving in de Zeeuwse GRIP is in overeenstemming met de wettelijke bepaling. Wat betekent dat het crisisplan op dit punt niet klopt. Daarnaast wordt in het crisisplan onder het kopje RBT nog verwezen naar artikelen uit de 'oude' Politiewet. De Politiewet is in januari 2013 aangepast, hierbij is vooral veel aan de nummering aangepast. De artikelen waarnaar door het crisisplan wordt verwezen zijn niet meer in overeenstemming met de nieuwe Politiewet.

Er is geen duidelijke scheiding tussen de taken en verantwoordelijkheden van de leider CoPI en de ROL. Dit kan voor onduidelijkheden zorgen tijdens de bestrijding van een ramp of crisis.

Het onafgebroken functioneren van de hoofdstructuur tijdens een ramp of crisis is niet goed geborgd door het bestuur van VRZ. Er zijn vier functionarissen die de rol leider CoPI op zich kunnen nemen. Als een ramp of crisis een aantal dagen duurt, is de functie van leider CoPI in het geding. Er zijn te weinig functionarissen om deze rol voor langere tijd onafgebroken te kunnen uitvoeren.

Bij het praktijkonderzoek zijn twee GRIP 2-situaties onderzocht. Er is gekeken of er in deze twee situaties is voldaan aan de daarvoor geldende wettelijke eisen. Aangezien er maar twee praktijksituaties onderzocht konden worden, kan er alleen een algemeen beeld worden gegeven over de werking van VRZ in opgeschaalde situaties. Bij beide onderzochte situaties blijken vooral de opkomsttijden, het bijhouden van een totaalbeeld en de samenwerking tussen het CoPI en het ROT punten te zijn waarop niet altijd wordt voldaan aan de wettelijke eisen.

Hoofdstuk 1 Inleiding

Op 1 oktober 2010 is de Wet veiligheidsregio's (Wvr) in werking getreden.¹ De wet is opgesteld om "een efficiënte en kwalitatief hoogwaardige organisatie van de brandweertzorg, geneeskundige hulpverlening, rampenbestrijding en crisisbeheersing onder één regionale bestuurlijke regie te realiseren".² Nederland is onderverdeeld in vijftientig regio's die alle moeten beschikken over een openbaar lichaam met de naam veiligheidsregio.³ De veiligheidsregio is ingesteld bij gemeenschappelijke regeling, op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr), door de colleges van burgemeesters en wethouders (B&W) die tot de regio behoren.

Dit onderzoek is geschreven in opdracht van de Veiligheidsregio Zeeland (VRZ), gevestigd in Middelburg. VRZ bestaat uit de volgende gemeenten; Borsele, Goes, Hulst, Kapelle, Middelburg, Noord-Beveland, Reimerswaal, Schouwen-Duiveland, Sluis, Terneuzen, Tholen, Veere en Vlissingen.⁴

1.1 Vormgeving VRZ

VRZ staat onder leiding van het algemeen bestuur.⁵ Het algemeen bestuur bestaat uit de burgemeesters van de betrokken gemeenten.⁶ De voorzitter van het bestuur wordt bij Koninklijk besluit aangewezen.⁷ Bij VRZ is burgemeester de heer J.A.H. Lonink van de gemeente Terneuzen bij Koninklijk besluit aangewezen als voorzitter.⁸ Naast het algemeen bestuur is er ook een dagelijks bestuur.⁹ Het dagelijks bestuur bereidt de stukken voor de vergadering van het algemeen bestuur voor. Voor de doorvoering van de besluiten, gemaakt door het algemeen bestuur, in de organisatie zijn mevrouw G.J.M. Ruijs en de heer R. de Meij verantwoordelijk. Mevrouw G.J.M. Ruijs is directeur / regionaal commandant brandweer en de heer R. de Meij is directeur publieke gezondheid, zij vormen gezamenlijk de directie. De directie is benoemd door het algemeen bestuur van de veiligheidsregio.

De veiligheidsregio is belast met de voorbereiding voor en het organiseren van het bestrijden van rampen en zware ongevallen. In art. 10 Wvr staan alle taken en bevoegdheden van een veiligheidsregio opgesomd. 'VRZ omvat brandweertzorg, de Geneeskundige Hulpverlenersorganisatie in de Regio (GHOR), de Gemeenschappelijke Meldkamer Zeeland (GMK), gemeentelijke bevolkingszorg en de voorbereiding en coördinatie op het gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing.'¹⁰ Sinds 1 januari 2013 is de regionale brandweer onderdeel van VRZ. Het aantal personeelsleden is explosief gestegen met de komst van het brandweerpersoneel, dat voor 1 januari 2013 bij de dertien gemeenten in dienst was. In totaal zijn er ongeveer 1400 mensen werkzaam bij VRZ, dit is inclusief de 1200 brandweervrijwilligers.

1.2 Aanleiding

Op 23 mei 2013 heeft minister Opstelten, minister van Veiligheid en Justitie, een brief aan de Tweede Kamer gestuurd.¹¹ Deze brief is een begeleidend schrijven bij het rapport Staat van de Rampenbestrijding 2013 van de Inspectie Veiligheid en Justitie.¹² Uit deze rapportage blijkt dat geen van de veiligheidsregio's in Nederland voldoet aan alle wettelijk gestelde eisen.¹³

¹ Stb. 2010, 252.

² Kamerstukken II 2006/07, 31 117, nr. 3, p.1. (MvT)

³ Art. 8 en art. 9 Wvr.

⁴ Bijlage bij art. 8 Wet veiligheidregio's.

⁵ Zie bijlage 1 voor het organogram van VRZ.

⁶ Art. 11 Wvr.

⁷ Art. 11 lid 2 Wvr.

⁸ Stcrt. 2013, 23573.

⁹ Art. 12 Wgr.

¹⁰ < www.vrzeeland.nl > → VRZ organisatie.

¹¹ Kamerstukken II 2012/13, 29 517, nr. 69.

¹² Staat van de rampenbestrijding 2013.

¹³ Kamerstukken II 2012/13, 29 517, nr. 69, p.1.

In het rapport Staat van de Rampenbestrijding 2013 is gebruik gemaakt van de opgestelde regioprofielen. Deze regioprofielen zijn opgenomen in het rapport “Staat van de Rampenbestrijding 2013 De regioprofielen”.¹⁴ In de regioprofielen is per regio aangegeven in hoeverre de regio's voldoen aan de eisen uit de Wvr. Om de regioprofielen vast te stellen heeft de inspectie gebruik gemaakt van eigen regionale evaluaties van oefeningen en daadwerkelijke inzetten van de veiligheidsregio's.¹⁵ De inspectie heeft bij regio Zeeland aangegeven dat VRZ niet aan alle wettelijke eisen voldoet. De inspectie heeft deze conclusie getrokken na bestudering van de planvorming van VRZ en evaluatie van twee incidenten die in de regio hebben plaatsgevonden.¹⁶ De twee incidenten die onderzocht zijn, zijn een grote brand waarbij asbest is vrijgekomen in Gapinge (GRIP 2) en het incident algen in het Krekengebied Ouwerkerk (GRIP 3).¹⁷

De inspectie heeft in de conclusie van het regioprofiel van VRZ aangegeven dat er op een aantal punten verbetering is gewenst.¹⁸

- Het beleidsplan van VRZ voldoet niet aan alle wettelijke eisen; het multidisciplinair oefenbeleidsplan ontbreekt.
- “De borging van de continuïteit van de hoofdstructuur is niet in een document vastgelegd”.¹⁹
- De regio heeft niet jaarlijks een systeemoefening georganiseerd.
- Er ontbreekt een team bevolkingszorg in de hoofdstructuur.
- Het ontbreekt aan eenduidige criteria voor het alarmeren door de meldkamer.
- Er is geen werkwijze voor het omgaan met meldingen die niet te maken hebben met de ramp of crisis.
- Er is geen eenhoofdige leiding geïmplementeerd op de meldkamer.
- Niet alle secties komen tijdig op bij een ramp of crisis.
- De netcentrische werkwijze is nog niet volledig geïmplementeerd.
- Informatiemanagement is onvoldoende uitgewerkt.
- Het functionarisvolgsysteem is niet volledig operationeel.

1.3 Probleembeschrijving

In het rapport Staat van de Rampenbestrijding 2013 is onderzoek verricht bij de verschillende veiligheidsregio's in de periode van maart 2010 tot oktober 2012. In het rapport heeft de inspectie [...] onderzocht of de prestaties die de wet [Wet veiligheidsregio's, rvda] voorschrijft op het gebied van de rampenbestrijding en crisisbeheersing ook door de veiligheidsregio's zijn gerealiseerd'.²⁰ In het regioprofiel van Zeeland wordt bij verschillende punten aangegeven dat de regio nog niet aan de eisen voldoet, maar dat er nieuwe plannen ter goedkeuring klaarliggen. Inmiddels is het één jaar geleden dat de inspectie het onderzoek heeft afgerond. Op 1 januari 2013 zijn nieuwe wijzigingen in de Wvr doorgevoerd, waaronder de invoering van een regionale brandweer. De vraag is of de conclusies van de inspectie nog actueel zijn. In hoofdstuk 7, conclusies en aanbevelingen, zal deze vraag beantwoord worden.

Een veiligheidsregio heeft vele taken, één van de taken is het organiseren van de rampenbestrijding en crisisbeheersing.²¹ Wanneer er sprake is van een opgeschaalde situatie, GRIP(gecoördineerde regionale incidentenbestrijdingsprocedure) 1 tot en met GRIP 4-situaties, moet er door de hulpdiensten worden gehandeld volgens de wettelijke vereisten uit de Wvr en het Besluit veiligheidsregio's (Bvr). Opschaling betekent dat er speciale teams

¹⁴ Staat van de rampenbestrijding 2013, de regioprofielen.

¹⁵ Staat van de rampenbestrijding 2013, p. 55.

¹⁶ Staat van de rampenbestrijding 2013, de regioprofielen, p.282 e.v., p.288.

¹⁷ Staat van de rampenbestrijding 2013, de regioprofielen, p.288.

¹⁸ Staat van de rampenbestrijding 2013, de regioprofielen, p.292.

¹⁹ Staat van de rampenbestrijding 2013, de regioprofielen, p.292.

²⁰ Staat van de rampenbestrijding 2013, p. 9.

²¹ Art. 10 sub d Wvr.

worden samengesteld om de communicatie en afstemming tussen de verschillende hulpverleners soepeler te laten verlopen. Er wordt opgeschaald als er sprake is van een ramp²² of crisis²³ of een dreiging hiervan. Per hogere GRIP-fase worden nieuwe teams opgeroepen.²⁴ Er wordt een GRIP ingesteld als er behoefte is aan multidisciplinaire coördinatie en een eenduidige aansturing van de hulpdiensten.²⁵ In paragraaf 4.2 wordt verder uiteengezet wat wordt verstaan onder de verschillende GRIP-fases en wanneer ze in werking worden gezet.

De eisen die in de Wvr worden gesteld aan de rampbestrijding en crisisbeheersing moeten door VRZ zijn vormgegeven in bestuurlijk vastgestelde plannen. Uit het rapport “Staat van de Rampenbestrijding 2013 De regioprofielen” blijkt dat VRZ niet in alle opgeschaalde situaties voldoet aan de wettelijk gestelde vereisten. In dit onderzoek wordt gekeken of VRZ in opgeschaalde situaties voldoet aan de vastgestelde plannen en of deze vastgestelde plannen ook voldoen aan de wettelijke vereisten.

1.4 Centrale vraag

In welke mate werkt VRZ in opgeschaalde situaties conform de daarvoor geldende wet- en regelgeving en welke juridische aanbevelingen kunnen voor zover dat niet het geval is worden gegeven aan de directie van VRZ?

1.5 Doelstelling

Op 6 januari 2014 wordt een onderzoeksrapport opgeleverd aan de heer P. Maljaars, jurist bij Veiligheidsregio Zeeland, met daarin conclusies over de vraag of Veiligheidsregio Zeeland in opgeschaalde situaties werkt volgens de daarvoor geldende wet- en regelgeving, zo nodig met maximaal vijf juridische aanbevelingen aan de directie van VRZ, zodat de directie van VRZ deze aanbevelingen kan overnemen en implementeren.

1.6 Deelvragen met methodische verantwoording

In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van zowel een praktijkgericht onderzoek als van een onderzoek van wet- en regelgeving. Om tot een goede beantwoording van de centrale vraag te komen moet de praktijk namelijk worden getoetst aan de planvorming van VRZ en de daarvoor geldende eisen uit de Wvr en het Bvr. Met het praktijkgericht onderzoek wordt gekeken naar een tweetal GRIP-situaties die zich in het afgelopen jaar hebben voorgedaan. Er zal een selectie worden gemaakt van GRIP-situaties die voor dit onderzoek interessant zijn. Deze selectie zal tot stand komen in overleg met de heer J. Brussé, intern onderzoeker van VRZ. De heer Brussé is verantwoordelijk voor de evaluatie van opgeschaalde situaties. In de evaluaties wordt door de heer J. Brussé aangegeven op welke punten er nog verbetering mogelijk is.

De planvorming van VRZ zal worden getoetst aan de juridische vereisten uit de Wvr en het Bvr. Hierbij wordt gekeken of alle wettelijke vereisten uit de Wvr en het Bvr zijn geïmplementeerd in planvorming van VRZ. Om dit te achterhalen zal er gebruik worden gemaakt van inhoudelijke analyse. Ook zal er worden gekeken wat het oorspronkelijke doel van de wetten was door de memorie van toelichting en de nota van toelichting te raadplegen.

²² Art. 1 Wvr; ramp = een zwaar ongeval of een andere gebeurtenis waarbij het leven en de gezondheid van veel personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate zijn geschaad of worden bedreigd en waarbij een gecoördineerde inzet van diensten of organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken.

²³ Art. 1 Wvr; crisis = een situatie waarin een vitaal belang van de samenleving is aangetast of dreigt te worden aangetast.

²⁴ Zeeuwse GRIP 2011, p. 3.

²⁵ Zeeuwse GRIP 2011, p. 3.

Deelvraag 1: Wat is een veiligheidsregio en wat zijn de taken van een veiligheidsregio?

Voor deze deelvraag wordt gebruik gemaakt van een inhoudsanalyse. De wet en de achterliggende memorie van toelichtingen zullen worden geanalyseerd om uiteen te zetten wat een veiligheidsregio is en wat de taken zijn. Ook zal worden gekeken wat de wijzigingen in de Wvr voor de veiligheidsregio's hebben betekend.

Deelvraag 2: Wat zijn de algemene wettelijke vereisten op het gebied van planvorming die aan een veiligheidsregio worden gesteld?

Ook voor deze deelvraag zal gebruik worden gemaakt van een inhoudsanalyse. Er zal worden geselecteerd welke artikelen uit de Wvr en het Bvr betrekking hebben op de planvorming die VRZ verplicht moet opstellen. Ook wordt uiteengezet waar de planvorming volgens de wet aan moet voldoen. Er zal hierbij onderscheid worden gemaakt tussen wat er in de verschillende verplichte plannen moet staan.

Deelvraag 3: Hoe werkt VRZ in het geval van een ramp of een crisis?

Bij deze deelvraag wordt gekeken welke bestuurlijk vastgestelde plannen van VRZ van belang zijn bij rampen of crises. Door middel van een inhoudsanalyse zal uiteen worden gezet wat er volgens de plannen moet gebeuren bij een ramp of crisis. Er wordt tevens uitgelegd wanneer deze plannen in werking zullen treden.

Deelvraag 4: Voldoet de planvorming van VRZ, over opgeschaalde situaties, momenteel aan de wettelijke eisen?

Bij deze deelvraag zal niet alleen worden gekeken of de plannen zijn opgesteld volgens de daarvoor geldende artikelen maar ook of de inhoud van de plannen overeenkomt met de wettelijke vereisten uit de daarvoor geldende wet- en regelgeving. Dit zal gebeuren door een inhoudsanalyse. De inhoud van de plannen wordt vergeleken met de wettelijke vereisten die in deelvraag twee uiteen zijn gezet.

Deelvraag 5: Werkt VRZ in opgeschaalde situaties volgens de daarvoor geldende wet- en regelgeving?

Om deze deelvraag te kunnen beantwoorden zal er een open interview gepland worden met de heer J. Brussé. De onderzoeker zal in dit onderzoek gebruik maken van de onderzoeksevaluaties van een aantal GRIP-situaties. Daarnaast zullen de beschikbare documenten over de incidenten worden geraadpleegd. De incidentdossiers die door VRZ zijn samengesteld zullen de hoofdlijn vormen van het onderzoek naar de praktijk. In de incidentdossiers staan de uitdraaien van computerprogramma's die gebruikt worden om het incident te documenteren.

1.7 Leeswijzer

In hoofdstuk twee wordt uiteengezet hoe een veiligheidsregio werkt. Wat is een veiligheidsregio en wat zijn de taken van een veiligheidsregio? In het derde hoofdstuk worden de wettelijke eisen die aan een veiligheidsregio worden gesteld benoemd. Hoofdstuk vier geeft aan hoe de veiligheidsregio werkt tijdens een ramp of crisis. Hierbij wordt specifiek ingegaan op de plannen van VRZ die in werking treden bij een ramp of crisis. In hoofdstuk vijf wordt vervolgens gekeken of deze plannen aan de wettelijke eisen voldoen. Ook wordt in dit hoofdstuk aangegeven of er mogelijk zaken ontbreken in de plannen die wel in de wet zijn vernoemd. Of er in opgeschaalde situaties gewerkt wordt volgens de daarvoor geldende wet- en regelgeving wordt bekeken in hoofdstuk zes. Vervolgens wordt in hoofdstuk zeven de conclusies en aanbevelingen gegeven. Tenslotte wordt in hoofdstuk acht een evaluatie gegeven over het verloop van het onderzoek.

Hoofdstuk 2 Werking van Veiligheidsregio Zeeland (VRZ)

In dit hoofdstuk wordt beschreven wat de werking is van VRZ. Dit hoofdstuk is een uitwerking van deelvraag één, wat is een veiligheidsregio en wat zijn de taken van een veiligheidsregio? In dit hoofdstuk komt allereerst aan de orde hoe de rampenbestrijding en crisisbeheersing was geregeld vóór het in werking treden van de Wvr. Vervolgens zal worden uitgelegd hoe de Wvr tot stand is gekomen en wat de wijzigingen in de wet zijn vanaf het moment van het inwerking treden tot het moment van het schrijven van deze scriptie. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een tussenconclusie.

De regels over en de taken en bevoegdheden van de veiligheidsregio's zijn opgenomen in de Wvr, het Bvr en het Besluit personeel veiligheidsregio's (Bpv). Daarnaast hebben de gemeenten in iedere veiligheidsregio een wettelijk verplichte gemeenschappelijke regeling vastgesteld. Deze gemeenschappelijke regeling heeft betrekking op de werking van een veiligheidsregio.

2.1 Veiligheidsregio's vóór het in werking treden van de Wvr

Tot het in werking treden van de Wvr lag de verantwoordelijkheid voor de voorbereiding voor het bestrijden van rampen en zware ongevallen bij het college van B&W.²⁶ Hier kwam verandering in door het in werking treden van de Wvr op 1 oktober 2010.

Op grond van art. 3 Brandweerwet 1985²⁷ (vervallen per 1 oktober 2010) hebben de gemeenten, behorende tot de regio Zeeland, een gemeenschappelijke regeling getroffen. In Zeeland is in 1998 de gemeenschappelijke regeling Regionale Brandweer Zeeland 1998 vastgesteld. Met deze gemeenschappelijke regeling werd invulling gegeven aan de eisen uit art. 3 e.v. Brandweerwet 1985. In deze artikelen stond wat de taken van de regionale brandweer waren. Hieronder vielen onder andere het instellen van een regionale brandweercentrale en het aanschaffen en het beheren van gemeenschappelijk materieel. De gemeenten behielden de mogelijkheid tot het instellen van een gemeentelijke brandweer. In 1999 hebben de gemeenten Vlissingen en Middelburg besloten om gezamenlijk zorg te dragen voor de brandweer in hun gemeenten. Brandweer stadsgewest is de naam van de gezamenlijke brandweer van de gemeenten Vlissingen en Middelburg.

Op 1 juli 2004 is de Wet geneeskundige hulpverlening bij rampen (Wghr) gewijzigd.²⁸ Met deze wijziging werd de naam van de wet veranderd in Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen (Wghor). Ook werd een verplichting voor de colleges van B&W, van de tot de regio Zeeland²⁹ behorende gemeenten, opgenomen om een gemeenschappelijke regeling te treffen op het gebied van de geneeskundige hulpverlening.³⁰ In 2006 hebben de, bij de regio Zeeland behorende, gemeenten de gemeenschappelijke regeling Regionale Brandweer Zeeland 1998 gewijzigd in Gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Zeeland. Met deze regeling is het openbaar lichaam Veiligheidsregio Zeeland opgericht. De veiligheidsregio bestond dus al voordat de Wvr in werking trad. De gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Zeeland uit 2006 is tot op heden nog van toepassing op VRZ. Een nieuwe regeling is momenteel in voorbereiding.

Zoals hierboven beschreven waren er veel wetten die regels stelden voor de colleges van B&W over het handelen bij ongevallen en zware rampen. In de Wvr zijn veel van deze wetten samengevoegd.

²⁶ Art. 2 Wet rampen en zware ongevallen (vervallen per 1 oktober 2010).

²⁷ Artikel 3 Brandweerwet 1985

1. Gedeputeerde staten wijzen de gemeenten aan waarvan de besturen een gemeenschappelijke regeling moeten treffen teneinde een doelmatig georganiseerde en gecoördineerde uitvoering te bewerkstelligen van de werkzaamheden [...] en overigens een goede hulpverlening bij een ongeval of ramp te bevorderen.
2. Bij de regeling wordt een openbaar lichaam (regionale brandweer) ingesteld. Het openbaar lichaam is rechtspersoon.

²⁸ Stb. 2004, 265.

²⁹ De veiligheidsregio Zeeland heeft dezelfde grenzen als de provincie Zeeland. De grenzen van de provincie zijn de Belgische grens onder Zeeuws-Vlaanderen, het Schelde-Rijnkanaal en de Grevelingen.

³⁰ Art. 3 Wghor.

2.2 Totstandkoming van de Wvr

De Wvr is op 1 oktober 2010 in werking getreden.³¹ De aanleiding daarvan was met name de evaluatie van diverse rampen, zoals de vuurwerkramp in Enschede in 2000 en de cafébrand in Volendam in 2001. Daarbij werd namelijk duidelijk dat er verbeteringen waren te behalen in de regelingen omtrent de brandweer en de geneeskundige hulpverlening. Ook deden deze rampen beseffen dat er behoefte was aan een schaalvergroting in de rampenhulpverlening. Er werd besloten om de Brandweerwet 1985, Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen en de Wet rampen en zware ongevallen samen te voegen tot de Wet veiligheidsregio's.³² De Wvr is opgesteld om aan de behoeftes van een grotere organisatieschaal en meer multidisciplinaire samenwerking te voldoen.³³ Als zich nu een ramp voordoet, zoals de vuurwerkramp of de cafébrand dan treden er meteen regionale bestuurlijk vastgestelde plannen in werking die zijn opgesteld vanwege de Wvr. In deze plannen is geregeld wat de taken van verschillende functionarissen zijn en hoe de regionale hulpverlening vorm wordt gegeven.

De wet had tevens tot doel om de slagkracht en de professionaliteit van de hulpverlening in Nederland te vergroten en om de kwaliteit van de brandweer te bevorderen.³⁴ Om dit doel te kunnen bereiken werd ervoor gekozen om lokaal bestuur te verplichten een gemeenschappelijke regeling op te stellen en daarmee een veiligheidsregio op te richten. De regering heeft ervoor gekozen om de veiligheidsregio's een vorm van verlengd lokaal bestuur te laten zijn.

2.2.1 Wijzigingen in de Wvr

Zoals in paragraaf 2.1 aangegeven is de Gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Zeeland (GrVRZ) in 2006 opgesteld. De Wvr is op 1 oktober 2010 in werking getreden. Alle daarna gemaakte veranderingen in de Wvr hebben daarom ook gevolgen voor de organisatie van VRZ. Hoewel de Wvr op het moment van het schrijven van dit onderzoek, nog maar drie jaar bestaat, is de wet vele malen gewijzigd.³⁵ In onderstaande paragraaf wordt kort op de belangrijkste wijzigingen ingegaan. In de daarop volgende paragrafen wordt vervolgens ingegaan op de belangrijkste bepalingen in de Wvr zoals die nu geldt.

Op 11 februari 2011 is de Reparatiewet BZK 2010 in werking getreden.³⁶ In deze wet worden verscheidene wetten gewijzigd, waaronder de Wvr. Met deze wijziging zou de komst van Regionale Ambulancevoorzieningen geïntegreerd worden in de Wvr. Art. 35 Wvr zou worden aangepast, waardoor de Regionale Ambulancevoorziening belast werd met het in stand houden van het deel ambulancezorg van de meldkamer.³⁷ De wijziging van dit artikel hing echter samen met het in werking treden van art. 8 Wet ambulancezorg³⁸. Dit artikel is echter niet in werking getreden en in plaats daarvan is op 1 januari 2013 de Tijdelijke wet ambulancezorg in werking getreden.³⁹ Met de inwerkingtreding van de Tijdelijke wet ambulancezorg werden ook de wijzigingen in de Wvr, die oorspronkelijk waren opgenomen in de Reparatiewet BZK 2010, ten uitvoer gebracht.⁴⁰ Dit betekent dat vanaf 1 januari 2013 de Regionale Ambulancevoorziening⁴¹ verantwoordelijk is voor het in stand houden van het deel ambulancezorg in de meldkamer. VRZ is echter verantwoordelijk voor het in stand

³¹ Stb. 2010, 252.

³² Kamerstukken II 2006/07, 31 117, nr. 3, p. 6. (MvT)

³³ Kamerstukken II 2006/07, 31 117, nr. 3, p. 8. (MvT)

³⁴ Kamerstukken II 2006/07, 31 117, nr. 3, p. 4, 8. (MvT)

³⁵ Zie hiervoor de wetstechnische informatie bij de Wvr.

³⁶ Stb. 2011, 79.

³⁷ Stb. 2011, 4.

³⁸ **Artikel 8 Wet ambulancezorg**

1. Het is aan anderen dan de Regionale Ambulancevoorziening verboden ambulancezorg te verrichten.
2. Het eerste lid geldt niet voor degene die krachtens enige overeenkomst met een Regionale Ambulancevoorziening ambulancezorg verrichten.
3. Het is verboden daadwerkelijk ambulancezorg te verlenen zonder opdracht van een meldkamer.

³⁹ Stb. 2012, 546.

⁴⁰ Stb. 2012, 208.

⁴¹ In de regio Zeeland is dit Connexxion Ambulance Services B.V..

houden van de gehele meldkamer en in het bijzonder het onderdeel brandweer. In paragraaf 2.4.1 wordt verder ingegaan op het onderdeel meldkamer.

Op 1 januari 2012 is de Wet van 19 mei 2011 tot wijziging van de Wet publieke gezondheid onder meer in verband met de Wet veiligheidsregio's in werking getreden.⁴² Met deze wet wordt art. 32 Wvr gewijzigd. Waar voorheen stond dat de GHOR onder leiding staat van een directeur GHOR, kwam de GHOR voortaan onder leiding te staan van een directeur publieke gezondheid.⁴³ De directeur publieke gezondheid is zowel directeur van de GHOR als van de gemeenschappelijke/gemeentelijke gezondheidsdienst (GGD).

Op 1 januari 2013 is de Wijzigingswet Wet veiligheidsregio's in werking getreden.⁴⁴ In de Wijzigingswet Wet veiligheidsregio's is geregeld dat elke veiligheidsregio een regionale brandweer moet hebben.⁴⁵ De regionale brandweer vervangt de gemeentelijke brandweerkorpsen van de bij de regio betrokken gemeenten. Ook werden het Nederlands instituut fysieke veiligheid, het Nederlands bureau brandweerexamens, de Landelijke Faciliteit Rampenbestrijding en Landelijk Management Development Brandweer samengevoegd tot het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV).⁴⁶ Het IFV houdt zich onder meer bezig met brandweeronderwijs, examinering, kennis- en expertiseontwikkeling en het beheer van landelijk rampenbestrijdingsmaterieel.⁴⁷ Het bestuur van het IFV bestaat uit de voorzitters van de veiligheidsregio's.⁴⁸

Ook de, hierboven vermelde, Tijdelijke wet ambulancezorg is op 1 januari 2013 in werking getreden. Hiermee werd de Regionale Ambulancevoorziening geïmplementeerd in de Wvr. Een andere wetwijziging die op 1 januari 2013 in werking is getreden, is de Invoerings- en aanpassingswet Politiewet 2012.⁴⁹ In deze wet worden enkele artikelen van de Wvr gewijzigd in verband met het in werking treden op 1 januari 2013 van de Politiewet 2012. Ook worden er in de Invoerings- en aanpassingswet Politiewet 2012 nog enkele wijzigingen aangebracht in de hierboven vermelde Wijzigingswet Wet veiligheidsregio's.⁵⁰ De belangrijkste wijziging uit de Invoerings- en aanpassingswet Politiewet 2012 is de aanpassing van art. 11 lid 2 Wvr. In dit artikel is opgenomen dat de voorzitter van de veiligheidsregio wordt gekozen en aangewezen bij Koninklijk besluit.

Tegelijkertijd met de totstandkoming van de Wvr in 2010 zijn ook het Bvr en het Bpvr tot stand gekomen. In het Bvr worden onder andere nadere eisen gesteld aan de rampenbestrijding en crisisbeheersing en aan de brandweezorg. In het Bpvr worden onder andere functies aangewezen waaraan bij ministeriële regeling nadere eisen worden gesteld. De eisen uit het Bvr en het Bpvr worden verder uitgewerkt in hoofdstuk 3. Opvallend is dat de ingrijpende wijzigingen in de Wvr op 1 januari 2013 niet zijn doorgevoerd in het Bvr en het Bpvr. Dit heeft tot gevolg dat er in het Bvr nog wordt gesproken over gemeentelijke brandweer. Terwijl, met de wijziging in het Wvr op 1 januari 2013, de gemeentelijke brandweer is geregionaliseerd.

Op 1 januari 2013 is de Bvr wel gewijzigd door het Aanpassingsbesluit Politiewet 2012.⁵¹ In het Aanpassingsbesluit Politiewet 2012 worden enkele wijzigingen doorgevoerd naar aanleiding van de Politiewet 2012. Het gaat hierbij echter niet om zeer ingrijpende

⁴² Stb. 2011, 386.

⁴³ Stb. 2011, 285.

⁴⁴ Stb. 2012, 526.

⁴⁵ Stb. 2012, 443.

⁴⁶ Kamerstukken II 2010/11, 32 841, nr. 3, p. 2. (MvT)

⁴⁷ Kamerstukken II 2010/11, 32 841, nr. 3, p. 1. (MvT)

⁴⁸ Kamerstukken II 2010/11, 32 841, nr. 3, p. 4. (MvT)

⁴⁹ Stb. 2012, 317.

⁵⁰ Stb. 2012, 316.

⁵¹ Stb. 2012, 615.

wijzigingen, zo wordt het regionaal college [...] vervangen door de korpschef.⁵²
Het Bpvr is sinds de invoering op 1 oktober 2010 niet meer gewijzigd.

2.3 Bestuur van de veiligheidsregio

Nederland is onderverdeeld in vijftientwintig regio's die elk een eigen veiligheidsregio hebben.⁵³ De veiligheidsregio wordt opgericht door de colleges van B&W van de gemeenten waaruit de regio bestaat in een gemeenschappelijke regeling.⁵⁴ In de GrVRZ is door de colleges van burgemeesters en wethouders van de betrokken gemeenten vorm gegeven aan het openbaar lichaam Veiligheidsregio Zeeland.⁵⁵

Op de GrVRZ is de Wgr van toepassing. In art. 1 Wgr is aangegeven dat de raden, colleges van B&W en de burgemeesters van twee of meer gemeenten, voor zover zij bevoegd zijn voor hun gemeente, een gemeenschappelijke regeling kunnen treffen. In de gemeenschappelijke regeling kunnen zij een openbaar lichaam instellen.⁵⁶ De gemeenteraden van de regio Zeeland hebben in 2006 de Veiligheidsregio Zeeland opgericht. In art. 1 van de GrVRZ is opgenomen dat VRZ een openbaar lichaam is met rechtspersoonlijkheid.

Op het moment dat dit onderzoek wordt geschreven is de GrVRZ verouderd en hierdoor niet in overeenstemming met de wet. Een van de wijzigingen in de Wvr in januari 2013 was dat de gemeenschappelijke regeling moet worden gewijzigd.⁵⁷ In art. VI van de Wet van 27 september 2012 tot wijziging van de Wet veiligheidsregio's in verband met de oprichting van het Instituut Fysieke Veiligheid en in verband met de volledige regionalisering van de brandweer, staat in lid 3 dat de deelnemers van de gemeenschappelijke regeling over de veiligheidsregio de regeling uiterlijk met ingang van 1 januari 2014 moeten wijzigen. De gemeenschappelijke regeling moet worden gewijzigd vanwege de regionalisering van de brandweer. In de regio Zeeland is besloten om een geheel nieuwe gemeenschappelijke regeling vast te stellen. Deze nieuwe gemeenschappelijke regeling is echter nog niet vastgesteld. In art. 78 Wvr is opgenomen dat bepaalde artikelen van de Brandweerwet 1985 en de Wghor van toepassing blijven tot het moment dat er een nieuwe gemeenschappelijke regeling is getroffen. De gemeenschappelijke regeling die de betrokken colleges van B&W in 2006 hebben getroffen, blijft dus nog van toepassing op VRZ. Er is nog geen nieuwe gemeenschappelijke regeling vastgesteld omdat twee gemeenteraden niet instemmen met, een deel van, de financiële regelingen omtrent brandweertzorg. In de wet zijn echter nergens consequenties opgenomen voor wanneer een veiligheidsregio niet binnen de gestelde tijd de gemeenschappelijke regeling wijzigt.

De burgemeesters van alle dertien tot de regio behorende gemeenten vormen het algemeen bestuur van de veiligheidsregio.⁵⁸ Dit is ook opgenomen in art. 7 GrVRZ, er is geen mogelijkheid opengelaten om een ander lid van de gemeente aan te merken als lid van het algemeen bestuur. In art. 11 Wvr wordt aangegeven dat de gemeenschappelijke regeling hierin moet afwijken van het bepaalde in art. 13 lid 1 van de Wgr. In art. 13 lid 1 Wgr wordt namelijk aangegeven dat het bestuur van een, door een gemeenschappelijke regeling overeengekomen, openbaar lichaam bestaat uit leden die door de betreffende gemeenten zelf worden aangewezen.

⁵² Art. 2.2.2 lid 2 Bvr.

⁵³ Art. 8 Wvr.

⁵⁴ Art. 9 Wvr.

⁵⁵ Vindplaats: < www.vrzeeland.nl > → VRZ organisatie → publicaties → gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Zeeland definitief. Laatst geraadpleegd op 19-09-2013.

⁵⁶ Art. 9 Wvr.

⁵⁷ Art. 9 Wvr; De colleges van B&W [...] treffen een gemeenschappelijke regeling [...].

⁵⁸ Art. 11 Wvr.

In de GrVRZ staat dat de voorzitter en zijn plaatsvervanger door het algemeen bestuur worden aangewezen.⁵⁹ Zoals aangegeven is de GrVRZ opgesteld in 2006, de Wvr is in 2010 in werking getreden. In de Wvr van 2010 is bepaald dat de korpschef van de regio tevens de voorzitter van de veiligheidsregio is. De Wvr is na de inwerkingtreding vele malen gewijzigd. Op 1 januari 2013 zijn twee wijziging in de Wvr in werking getreden. Eén hiervan is de hierboven genoemde Wijzigingswet Wet veiligheidsregio, de andere wijziging is de Invoerings- en aanpassingswet Politiewet 2012.⁶⁰ In deze aanpassingswet is onder andere art. 11 van de Wvr gewijzigd.⁶¹ Met deze wijziging werd de eis dat de korpschef tevens voorzitter van de veiligheidsregio is gewijzigd. Het huidige art. 11 Wvr luidt dat de voorzitter van de veiligheidsregio bij Koninklijk besluit wordt aangewezen. In VRZ is burgemeester Lonink van de gemeente Terneuzen bij Koninklijk besluit aangewezen als voorzitter.⁶²

Iedere veiligheidsregio kent drie bestuursorganen. Namelijk een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter, waarbij het algemeen bestuur aan het hoofd staat van het openbaar lichaam.⁶³ In lid 3 van art. 12 Wgr is geregeld dat de voorzitter ook voorzitter is van het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur. Circa vijf maal per jaar komt het algemeen bestuur bijeen. Het algemeen bestuur heeft de bevoegdheid om regelingen op te stellen over de taken van de veiligheidsregio.⁶⁴ Bij vergaderingen van het bestuur is de directeur van VRZ, mevrouw G.J.M. Ruijs, aanwezig als secretaris.⁶⁵ Het bestuur maakt besluiten bij meerderheid van stemmen, indien de stemmen staken geeft de stem van de voorzitter de doorslag.⁶⁶

Het dagelijks bestuur bestaat uit vijf leden van het algemeen bestuur, waaronder de voorzitter.⁶⁷ De vijf leden van het dagelijks bestuur worden aangewezen door en uit de leden van het algemeen bestuur.⁶⁸ Het dagelijks bestuur is belast met de voorbereiding van de vergaderingen van het algemeen bestuur en het uitvoeren van besluiten van het algemeen bestuur.⁶⁹ De directie draagt er zorg voor dat de door het algemeen bestuur genomen besluiten worden geïmplementeerd in de organisatie.⁷⁰

Het algemeen bestuur nodigt de hoofdofficier van justitie, de voorzitter van het waterschap en de commissaris van de Koning uit het grondgebied van de veiligheidsregio uit voor de vergaderingen van het bestuur.⁷¹ Het bestuur heeft de mogelijkheid om andere functionarissen uit te nodigen als adviseur voor de vergaderingen van het algemeen bestuur.⁷² De hoofdofficier van justitie, de voorzitter van het waterschap, de commissaris van de Koning en andere uitgenodigden hebben alleen een adviserende rol in de vergaderingen.

2.4 De verschillende onderdelen van Veiligheidsregio Zeeland

De organisatie van Veiligheidsregio Zeeland bestaat uit een aantal onderdelen. Dit zijn onder andere de meldkamer, bevolkingszorg, brandweer en GHOR. Dat deze onderdelen aanwezig moeten zijn binnen een veiligheidsregio is vastgelegd in art. 10 Wvr en art. 2.1.1 Bvr.

⁵⁹ Art. 15 GrVRZ.

⁶⁰ Stb. 2012, 317.

⁶¹ Stb. 2012, 316.

⁶² Stcrt. 2013, 23573.

⁶³ Art. 12 Wgr.

⁶⁴ Art. 10 Wvr.

⁶⁵ Art. 33 GrVRZ.

⁶⁶ Art. 11 lid 5 Wvr.

⁶⁷ Art. 11 lid 1 GrVRZ.

⁶⁸ Art. 11 lid 1 GrVRZ.

⁶⁹ Art. 13 GrVRZ.

⁷⁰ Art. 31 lid 5 GrVRZ.

⁷¹ Art. 12 en art. 13 Wvr.

⁷² Art. 9 lid 4 en lid 5 GrVRZ

2.4.1 Meldkamer

De veiligheidsregio heeft als taak om te voorzien in de meldkamerfunctie.⁷³ Deze taak is tevens vastgelegd in art. 4 sub d GrVRZ, in dit artikel wordt aangegeven dat VRZ als taak heeft om de GMK te beheren. De meldkamer behoort tot de hoofdstructuur⁷⁴ van de veiligheidsregio.⁷⁵ In de meldkamer zitten centralisten van de brandweer, ambulance en politie. Alleen de brandweezorg is een onderdeel van de organisatie van de veiligheidsregio. In de meldkamer zitten drie verschillende onderdelen van drie verschillende organisaties.

Het onderdeel politie valt onder de verantwoordelijkheid van de politie Zeeland West - Brabant. De korpschef is verantwoordelijk voor het in stand houden van het politieonderdeel van de meldkamer.⁷⁶ De verantwoordelijkheid voor het in stand houden van de ambulancezorg in de meldkamer ligt bij de Regionale Ambulancevoorziening.⁷⁷ De minister van volksgezondheid, welzijn en sport wijst de rechtspersoon aan die in een regio de Regionale Ambulancevoorziening uitvoert.⁷⁸ Met ingang van 1 januari 2013 is Connexion Ambulance Services B.V. aangewezen als Regionale Ambulancevoorziening in Zeeland.⁷⁹ VRZ is dus samen met de korpschef en Connexion Ambulance Services B.V. verantwoordelijk voor het in stand houden van een meldkamer.

De taken van de meldkamer zijn onder andere het ontvangen, registreren en beoordelen van alle acute hulpvragen met betrekking tot de bij de meldkamer behorende onderdelen, en het begeleiden en coördineren van de hulpdiensten.⁸⁰ In het geval van een ramp of crisis zijn de medewerkers van de meldkamer verantwoordelijk voor het inschakelen van de bij de ramp of crisis betrokken onderdelen.⁸¹

2.4.2 Bevolkingszorg

De burgemeester draagt er zorg voor dat de bevolking in zijn gemeente wordt geïnformeerd over een ramp of crisis.⁸² Dit is één van de taken van bevolkingszorg. Art. 18 Wvr verwijst naar AMvB's waar nadere regels kunnen worden gesteld, waaronder regels over de gemeentelijke bevolkingszorg. In het Bvr wordt aangegeven dat een team bevolkingszorg (Tbz) tot de hoofdstructuur behoort.⁸³ Het college van B&W wijst functionarissen aan die deel uitmaken van een Tbz.⁸⁴ De taken van een Tbz staan opgesomd in lid 2 van art. 2.1.3 Bvr;

- geven van voorlichting aan de bevolking;
- voorzien in opvang en verzorging van de bevolking;
- verzorgen van nazorg voor de bevolking;
- registreren van slachtoffers;
- registreren van schadegevallen;
- adviseren van het regionaal operationeel team (ROT).

Dit zijn de enige twee artikelen waar wordt gesproken over het Tbz. Er wordt ook geen uitleg gegeven over hoe het Tbz deze taken moet verrichten. Opvallend is dat het samenstellen van een Tbz wordt overgelaten aan de colleges van B&W terwijl de zorgtaak over andere onderdelen van de hoofdstructuur van een veiligheidsregio wordt neergelegd bij het bestuur van de veiligheidsregio.

⁷³ Art. 10 sub g Wvr.

⁷⁴ De hoofdstructuur van de veiligheidsregio staat voor de onderdelen van de organisatie die bij rampen en crises worden ingeschakeld.

⁷⁵ Art. 2.1.1 sub a Bvr

⁷⁶ Art 35 lid 1 Wvr.

⁷⁷ Art 35 lid 1 Wvr zie ook art. 4 lid 2 sub a Tijdelijke wet ambulancezorg.

⁷⁸ Art. 6 Tijdelijke wet ambulancezorg.

⁷⁹ *Stcrt.* 2012, 24741.

⁸⁰ Art. 35 lid 2 Wvr.

⁸¹ *Zeeuwse GRIP 2011*, p. 15.

⁸² Art. 7 Wvr.

⁸³ Art. 2.1.1 Bvr.

⁸⁴ Art. 2.1.3 lid 1 Bvr.

In de Nota van toelichting bij het Bvr wordt aangegeven dat een Tbz op hetzelfde niveau functioneert als een commando plaats incident (CoPI)^{85, 86}. In de Nota van toelichting wordt tevens aangegeven dat het gemeenten en regio's vrij staat '[...] om de bevolkingszorg gemeentelijk of regionaal te organiseren of om een tussenvorm te kiezen.'⁸⁷ Maar het Tbz moet wel deel uitmaken van de hoofdstructuur.

Om meer duidelijkheid te geven over wat er onder adequate bevolkingszorg valt, is er door het Veiligheidsberaad⁸⁸ een project opgestart onder de naam 'bevolkingszorg op orde, de vrijblijvendheid voorbij'. In het rapport dat naar aanleiding van dit project is verschenen, heeft de, door het Veiligheidsberaad ingestelde, commissie richtinggevende prestatie-eisen geformuleerd op basis van art. 2.1.3 Bvr.⁸⁹ Dit zijn echter geen wettelijk vastgestelde eisen. Het is de bedoeling dat de prestatie-eisen eind 2013 definitief worden vastgesteld door het Veiligheidsberaad.⁹⁰ Zodoende worden de prestatie-eisen voor de veiligheidsregio's volgens sommige betrokkenen minder vrijblijvend.

2.4.3 Brandweer

Sinds 1 januari 2013 wordt de brandweer door de veiligheidsregio ingesteld.⁹¹ De taken van de brandweer zijn als volgt⁹²;

- voorkomen, beperken en bestrijden van brand;
- beperken en bestrijden van gevaar voor mensen en dieren bij ongevallen anders dan brand;
- waarschuwen van de bevolking;
- verkennen van gevaarlijke stoffen en het verrichten van ontsmetting;
- adviseren van andere overheden en organisaties op het gebied van de brandpreventie, brandbestrijding en het voorkomen, beperken en bestrijden van ongevallen met gevaarlijke stoffen.

De brandweer voert ook taken uit bij rampen en crises in het kader van rampenbestrijding en crisisbeheersing.⁹³

De brandweer heeft naast brandbestrijding ook taken op het gebied van preventie en advisering. De artikelen 26 tot en met 29 Wvr zijn op 1 januari 2013 vervallen in verband met het instellen van een regionale brandweer, in deze vervallen artikelen werd de gemeentelijke brandweer uiteengezet.

In paragraaf 2.2.1 van dit onderzoek is aangegeven dat het Bvr niet is gewijzigd door de invoering van de regionale brandweer in de Wvr. In de titel van het Bvr wordt daarom nog gesproken over gemeentelijke brandweer. In hoofdstuk 3 van het Bvr worden eisen gesteld aan de basisbrandweezorg. In art. 3.1.1 Bvr wordt gesproken over art. 26 Wvr.⁹⁴ Dit artikel is echter komen te vervallen met het in werking treden van de Wijzigingswet Wvr per 1 januari 2013. Er wordt in art. 3.1.1 Bvr aangegeven dat het bestuur van de veiligheidsregio dan wel het college van B&W zorg draagt voor de organisatie van de brandweer. Per 1 januari 2013 is deze verplichting echter overgedragen aan de veiligheidsregio's en zijn de veiligheidsregio's verplicht om een regionale brandweer in te voeren. De colleges van B&W hebben na de wijziging in de Wvr geen mogelijkheid meer om gemeentelijke brandweezorg te behouden.

⁸⁵ In paragraaf 4.2.1 wordt uitgelegd wat er met een CoPI bedoeld wordt en wat de taken van een CoPI zijn.

⁸⁶ Stb. 2010, 255, p.45.

⁸⁷ Stb. 2010, 255, p.45.

⁸⁸ Het Veiligheidsberaad is een landelijk overleg wat vijf keer per jaar plaatsvindt tussen de voorzitters van de 25 veiligheidsregio's, met het doel om een gezamenlijke koers te bepalen over de ontwikkeling van de veiligheidsregio's. (bron: < www.veiligheidsberaad.nl > → Veiligheidsberaad)

⁸⁹ Bruinooge e.a. 2012.

⁹⁰ Verslag themabijeenkomst 'Bevolkingszorg op orde', p. 2.

⁹¹ Art. 25 Wvr.

⁹² Art. 25 lid 1 Wvr.

⁹³ Art. 25 lid 2 Wvr.

⁹⁴ In art. 26 Wvr werd geregeld dat gemeenten regelingen konden opstellen met betrekking tot de gemeentelijke brandweer.

In het Bvr worden hele specifieke eisen gesteld aan de bezetting van de verschillende eenheden van de brandweer.⁹⁵ Ook wordt aangegeven welke eenheid met welke taken belast is. In paragraaf twee van hoofdstuk drie van het Bvr worden eisen gesteld aan de opkomsttijden van de basisbrandweertzorg. De opkomsttijd is de tijd tussen het aannemen van de melding in de meldkamer en het aanwezig zijn van het brandweervoertuig bij de locatie. Er wordt aangegeven welke opkomsttijden worden gehanteerd voor welke soort gebouwen.⁹⁶ Zo moet de brandweer sneller aanwezig zijn als het gaat om brand in een woonhuis.⁹⁷ Aan het bestuur van de veiligheidsregio is de mogelijkheid gegeven om gemotiveerd van de opkomsttijden af te wijken.⁹⁸ Voor bepaalde locaties kan VRZ opkomsttijden vaststellen die afwijken van de normen in lid 1 van art 3.2.1 Bvr. Het bestuur van de veiligheidsregio moet zorgen voor sluitende registratie van de gerealiseerde opkomsttijden.⁹⁹

2.4.4 GHOR

De GHOR is 'belast met de coördinatie, aansturing en regie van de geneeskundige hulpverlening en met de advisering van andere overheden en organisaties op dat gebied'.¹⁰⁰ In hetzelfde artikel staat dat geneeskundige hulpverlening, hulpverlening is '[...] in het kader van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing door daartoe aangesteld personeel, als onderdeel van een gecoördineerde inzet van diensten en organisaties van verschillende disciplines, door tussenkomst van een meldkamer'. De GHOR is geen geneeskundige dienst, het verleent dus zelf geen geneeskundige hulp.¹⁰¹

Met de wijziging van de Wpg en de Wvr, op 1 januari 2013, werd er teruggekomen op het scheiden van de leiding over de GGD en de leiding over de GHOR.¹⁰² Zowel de GGD als de GHOR staan, vanwege de wetswijziging, onder leiding van een directeur publieke gezondheid.¹⁰³ Met het samenbrengen van de twee organisaties onder één directeur publieke gezondheid is beoogd om eenduidigheid te creëren in de aanpak van publieke gezondheidszorg. In het geval van een crisis heeft de betrokken burgemeester niet meer te maken met twee adviseurs op nagenoeg hetzelfde gebied.¹⁰⁴ In geval van een ramp of crisis worden de GHOR en de GGD aangestuurd door de directeur publieke gezondheid.¹⁰⁵ De directeur publieke gezondheid is dus verantwoordelijk voor de GHOR en de GGD. De GGD valt echter niet onder de veiligheidsregio en is een aparte organisatie.

In het geval van een ramp of crisis gebeurt de aansturing van geneeskundige hulpverlening door de GHOR. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het geneeskundig proces blijft echter bij de zorginstellingen zelf.¹⁰⁶ GHOR Zeeland draagt zorg voor de preventieve openbare gezondheidszorg, de somatische geneeskundige hulpverlening en psychosociale hulpverlening ten behoeve van de gezondheid van (potentiële) slachtoffers van rampen en zware ongevallen. Dit doet zij samen met de geneeskundige keten en in afstemming met de brandweer, politie en gemeenten.¹⁰⁷

⁹⁵ Artikelen 3.1.2, 3.1.3 en 3.1.4 Bvr.

⁹⁶ Art. 3.2.1 Bvr.

⁹⁷ Art. 3.2.1 lid 1 Bvr: opkomsttijden brandweer:

- a. Vijf minuten bij gebouwen met een winkelfunctie met een gesloten constructie, gebouwen met een woonfunctie boven een gebouw met een winkelfunctie of gebouwen met een celfunctie;
- b. Zes minuten bij portiekwoningen, portiekflats of gebouwen met een woonfunctie voor verminderd zelfredzamen;
- c. Acht minuten bij gebouwen met een ander woonfunctie dan bedoeld onder a en b, of met een winkelfunctie, gezondheidsfunctie, onderwijsfunctie of logiesfunctie, en
- d. Tien minuten bij gebouwen met een kantoorfunctie, industrie functie, sportfunctie, bijeenkomstfunctie of een overige gebruiksfunctie.

⁹⁸ Art. 3.2.1 lid 2 Bvr.

⁹⁹ Art. 3.2.3 Bvr

¹⁰⁰ Art. 1 Wvr.

¹⁰¹ *GROP Zeeland*, p.12.

¹⁰² *Stb.* 2011, 386; zie ook *Kamerstukken II* 2009/10, 32195, nr. 3, p.5. (MvT)

¹⁰³ Art. 32 Wvr.

¹⁰⁴ *Kamerstukken II* 2009/10, 32195, nr. 3, p.6. (MvT)

¹⁰⁵ *GROP Zeeland*, p.10.

¹⁰⁶ *GROP Zeeland*, p.10.

¹⁰⁷ *Kwaliteitshandboek GHOR Zeeland*, p. 7.

2.5 Commissie Hoekstra

In mei 2012 heeft de minister van Veiligheid en Justitie een onafhankelijke commissie ingesteld onder leiding van mr. R.J. Hoekstra.¹⁰⁸ De commissie is ingesteld om advies uit te brengen over de werking van de Wvr en over het brede Nederlandse stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing.¹⁰⁹

In september 2013 heeft de commissie Hoekstra advies uitgebracht over de Wvr en het Bvr. Dit advies is mede gebaseerd op het rapport Staat van de Rampenbestrijding 2013. In het adviesrapport wordt aangegeven dat, hoewel nog niet alle veiligheidsregio's voldoen aan de wettelijke eisen, het niveau waarop de veiligheidsregio's functioneren is gestegen.¹¹⁰ De commissie geeft tevens aan dat de huidige regelgeving een gunstig effect heeft gehad op de kwaliteit en effectiviteit van de rampenbestrijding.¹¹¹ Wel geeft de commissie aan dat de Wvr relatief kort van kracht is, wat tot gevolg heeft dat aan sommige bepalingen uit de wet slechts eenmaal uitvoering is gegeven.¹¹² In het adviesrapport worden elf adviezen gegeven.

De commissie geeft onder andere als advies dat de GRIP-structuur niet te rigide moet worden toegepast. Faciliteiten zoals de crisiscommunicatie moeten ook beschikbaar kunnen komen als er geen sprake is van een GRIP-situatie.¹¹³ Uit het adviesrapport komt naar boven dat er veel verschil is tussen het detail waarop onderdelen worden besproken in de wet.¹¹⁴ Sommige onderdelen worden erg gedetailleerd beschreven, zoals de samenstelling van een ROT. Terwijl over andere onderdelen erg globaal wordt gesproken, zoals over het Tbz. De commissie geeft hiervoor de aanbeveling om de sturing op de veiligheidsregio's meer te richten op de effecten van het functioneren van de regio's.¹¹⁵ De commissie geeft aan dat de huidige wetgeving onsamenhangend is, de wet richt zich te weinig op wat het resultaat van de inspanningen moet zijn.¹¹⁶ Het advies van de commissie is om vanuit centraal niveau primair te sturen op '[...] de resultaten die de veiligheidsregio's moeten bereiken in termen van beschermingsniveaus bij calamiteiten'.¹¹⁷

2.6 Tussenconclusie

Hoewel de Wvr pas in 2010 in werking is getreden, was er al geruime tijd daarvoor sprake van wet- en regelgeving omtrent rampen en crises. Sinds het in werking treden van de Wvr zijn de gemeenten echter verplicht om een openbaar lichaam vast te stellen met de naam veiligheidsregio. In de veiligheidsregio zijn onder andere de brandweer, GHOR, bevolkingszorg en de meldkamer ondergebracht.

Het bestuur van een veiligheidsregio bestaat uit de burgemeesters van de dertien, tot de regio behorende, gemeenten. Deze burgemeesters vormen gezamenlijk het algemeen bestuur. Naast het algemeen bestuur is er een dagelijks bestuur. Door het dagelijks bestuur worden de vergaderingen van het algemeen bestuur voorbereid. In de vergaderingen van het algemeen bestuur worden besluiten over VRZ vastgesteld. Bij beide besturen is de heer Lonink, burgemeester van de gemeente Terneuzen, voorzitter. De directie van VRZ is verantwoordelijk voor het implementeren van de, door het algemeen bestuur, genomen besluiten in de organisatie. De directie bestaat uit mevrouw Ruijs en de heer De Meij.

¹⁰⁸ Regeling instelling Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's en het stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing (Regeling Evaluatiecommissie Wvr).

¹⁰⁹ Art. 2 lid 2 Regeling Evaluatiecommissie Wvr.

¹¹⁰ Hoekstra e.a. 2013, p. 7.

¹¹¹ Hoekstra e.a. 2013, p. 7.

¹¹² *Magazine nationale veiligheid en crisisbeheersing oktober 2013*, p.8.

¹¹³ Hoekstra e.a. 2013, p. 12.

¹¹⁴ Hoekstra e.a. 2013, p. 29.

¹¹⁵ Hoekstra e.a. 2013, p. 29.

¹¹⁶ Hoekstra e.a. 2013, p. 9.

¹¹⁷ Hoekstra e.a. 2013, p. 9.

Sinds 1 januari 2013 is de veiligheidsregio wettelijk verplicht om een regionale brandweer op te richten. Vanwege deze wijziging in de wet moet de gemeenschappelijk regeling van de veiligheidsregio worden gewijzigd. Deze wijziging moet voor 1 januari 2014 zijn gerealiseerd. Het bestuur van VRZ heeft ervoor gekozen om een geheel nieuwe gemeenschappelijke regeling op te stellen. Er is echter nog geen overeenstemming bereikt tussen alle gemeenten over de bekostiging van de regionale brandweer. De gemeenten Middelburg en Vlissingen hebben namelijk besloten om hiermee niet in te stemmen. Op het moment van het schrijven van deze scriptie is de GrVRZ uit 2006 nog van toepassing op VRZ.

De commissie Hoekstra heeft in het uitgebrachte adviesrapport aangegeven dat de veiligheidsregio's op de goede weg zijn. De GRIP-structuur zou flexibeler moeten worden toegepast, ook als er geen sprake is van een situatie waar de GRIP op van toepassing is. Tevens wordt er geadviseerd om vanuit centraal niveau primair te sturen op de resultaten die de veiligheidsregio's moeten bereiken.

Hoofdstuk 3 Eisen aan de veiligheidsregio

In de Wvr is vastgesteld wat de taken en bevoegdheden van een veiligheidsregio zijn. Ook worden er in de Wvr eisen gesteld aan bepaalde delen van de veiligheidsregio. In het Bvr worden nadere eisen gesteld aan de hoofdstructuur van een veiligheidsregio en aan de basisbrandweezorg. In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de tweede deelvraag; wat zijn de algemene wettelijke vereisten op het gebied van planvorming, die aan een veiligheidsregio worden gesteld?

3.1 Wvr

In art. 10 Wvr staat een opsomming van taken en bevoegdheden van het bestuur van een veiligheidsregio. De taken en bevoegdheden worden overgedragen aan het bestuur van de veiligheidsregio door de gemeenten. Deze taken en bevoegdheden zijn:

- Het inventariseren van risico's van branden, rampen en crises.
 - Dit is een onderdeel van het risicoprofiel dat volgens art. 15 Wvr moet worden vastgesteld.
- Het adviseren van het bevoegd gezag over risico's van branden, rampen en crisis in de bij of krachtens de wet aangewezen gevallen alsmede in de gevallen die in het beleidsplan zijn bepaald.
 - Er wordt verwezen naar het beleidsplan dat de veiligheidsregio volgens art. 14 Wvr moet vaststellen.
- Het adviseren van het college van B&W over de taak, bedoeld in art. 3 lid 1.
 - Hierin wordt verwezen naar art. 3 lid 1 Wvr, waarin de brandweezorg voor de gemeente is uiteengezet.
- Het voorbereiden op de bestrijding van branden en het organiseren van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing.
 - Ook dit is vastgelegd in het beleidsplan uit art. 14 Wvr en het crisisplan uit art. 16 Wvr.
- Het instellen en in stand houden van een brandweer.
- Het instellen en in stand houden van een GHOR.
- Het voorzien in de meldkamerfunctie.
- Het aanschaffen en beheren van gemeenschappelijk materieel.
- Het inrichten en in stand houden van de informatievoorziening binnen de diensten van de veiligheidsregio en tussen deze diensten en de andere diensten en organisaties die betrokken zijn bij de onder d, e, f, en g genoemde taken.

Bij Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) kunnen nadere regels worden gesteld over de organisatie van de veiligheidsregio, de brandweer en de bevolkingszorg.¹¹⁸ Ook kunnen er bij AMvB nadere regels worden gesteld over het personeel van de veiligheidsregio. Deze regels zijn vastgelegd in het Bvr en het Bpvr.

Het bestuur van de veiligheidsregio is verplicht om een convenant te sluiten met de korpschef en de hoofdofficier van justitie met het oog op de samenwerking bij branden, rampen en crises.¹¹⁹ Het convenant moet '[...] in ieder geval betrekking hebben op de meldkamerfunctie, de informatievoorziening en informatie-uitwisseling, het multidisciplinair oefenen en de operationele prestaties van de politie bij rampen en crises.'¹²⁰ In het Besluit informatie inzake rampen en crises worden regels gesteld over de informatie- en communicatievoorzieningen van en het gebruik daarvan door de veiligheidsregio.¹²¹ Het bestuur van de veiligheidsregio is verplicht om een kwaliteitszorgsysteem te hanteren.¹²²

¹¹⁸ Art. 18 Wvr.

¹¹⁹ Art. 19 Wvr.

¹²⁰ Art. 19 lid 2 Wvr.

¹²¹ Art. 21 Wvr.

¹²² Art. 23 Wvr.

3.1.1 Beleidsplan

Het bestuur van de veiligheidsregio moet ten minste eens per vier jaar een beleidsplan vaststellen.¹²³ In dit beleidsplan moet worden vastgelegd wat het beleid van de veiligheidsregio is ten aanzien van haar taken. In lid 2 van art. 14 Wvr worden minimumeisen gesteld aan wat er in het beleidsplan moet worden opgenomen. Zo moet er een beschrijving in het beleidsplan worden opgenomen over de beoogde operationele prestaties van de diensten en organisaties van de veiligheidsregio, van de politie en van de gemeenten in het kader van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing. In sub b van art. 14 lid 2 Wvr wordt gesproken over door de Minister vastgestelde landelijke doelstellingen als bedoeld in art. 37 Wvr. Hier heeft de Minister tot op heden echter geen gebruik van gemaakt.¹²⁴ Ook moet er een informatieparagraaf in het beleidsplan staan waarin een beschrijving wordt gegeven van de informatievoorzieningen binnen en tussen de diensten en organisaties zoals bedoeld onder sub a van lid 2 van art. 14 Wvr. Daarnaast moet er in het beleidsplan een oefenbeleidsplan zijn opgenomen. Ook moet er een beschrijving worden gegeven van de niet-wettelijke adviesfunctie die wordt vermeld in art. 10 sub b Wvr. Ten slotte moet er in het beleidsplan worden opgenomen wat de voor de brandweer geldende opkomsttijden zijn en er moet een beschrijving zijn van de aanwezigheid van brandweerposten in de gemeenten en overige voorzieningen en maatregelen waar de brandweer aan moet voldoen.¹²⁵ De voor de brandweer geldende opkomsttijden zijn opgenomen in art. 3.2.1 lid 1 Bvr, hier kan het bestuur van de veiligheidsregio echter gemotiveerd van afwijken.¹²⁶ Als de veiligheidsregio wil afwijken van de opkomsttijden uit het Bvr, moet er gemotiveerd worden aangegeven voor welke locaties de afwijkingen gelden en in welke mate er van de opkomsttijden wordt afgeweken. Het bestuur van de veiligheidsregio kan maximaal een, afwijkende, opkomsttijd van achttien minuten stellen.¹²⁷

Het beleidsplan moet worden afgestemd met de beleidsplannen van omliggende veiligheidsregio's, betrokken waterschappen en van de betrokken regionale eenheid van de politie.¹²⁸ Er moet een risicoprofiel worden opgesteld waarop het beleidsplan mede moet zijn gebaseerd.¹²⁹

3.1.2 Risicoprofiel

Het bestuur moet een risicoprofiel vaststellen.¹³⁰ Het risicoprofiel geeft een overzicht van risicovolle situaties binnen de veiligheidsregio en van soorten branden, rampen en crises die zich kunnen voordoen in de regio. Ook moet er een analyse van de weging en inschatting van de gevolgen van dergelijke branden, rampen, crises worden opgenomen in het risicoprofiel.

Aan de hand van het risicoprofiel wordt het beleidsplan vastgesteld. Het bestuur is verplicht om ten minste eenmaal per jaar de, bij mogelijke rampen en crises in de regio, betrokken partijen uit te nodigen voor een gezamenlijk overleg over de risico's in de regio.¹³¹

Het risicoprofiel wordt vastgesteld na overleg met de raden van de deelnemende gemeenten. Hierbij wordt de raden eveneens verzocht om hun wensen kenbaar te maken over het beleidsplan.¹³²

Het bestuur moet een aantal functionarissen uitnodigen om, voor de vaststelling van het risicoprofiel, hun zienswijze hierover bekend te maken.¹³³

¹²³ Art. 14 Wvr.

¹²⁴ Van Veldhuisen e.a. 2013, p. 14.

¹²⁵ Art. 14 lid 2 sub f Wvr.

¹²⁶ Art. 3.2.1 lid 2 Bvr.

¹²⁷ Art. 3.2.1 lid 3 Bvr.

¹²⁸ Art. 14 lid 3 Wvr.

¹²⁹ Art. 15 lid 1 Wvr.

¹³⁰ Art. 15 Wvr.

¹³¹ Art. 15 lid 5 Wvr.

¹³² Art. 15 lid 3 Wvr.

3.1.3 Crisisplan

Tevens moet het bestuur eens per vier jaar een crisisplan vaststellen.¹³⁴ In dit crisisplan worden '[...] de organisatie, de verantwoordelijkheden, de taken en de bevoegdheden met betrekking tot de maatregelen en voorzieningen die de gemeenten treffen inzake de rampenbestrijding en de crisisbeheersing [...]' omschreven. Tevens wordt er in het crisisplan een beschrijving gegeven van de afspraken die zijn gemaakt met andere partijen die mogelijk bij rampen en crises betrokken zijn.¹³⁵

Het crisisplan moet afgestemd worden met crisisplannen van aangrenzende veiligheidsregio's en van aangrenzende staten.¹³⁶ Dit betekent dat het crisisplan van VRZ moet zijn afgestemd met de crisisplannen van veiligheidsregio's Rotterdam-Rijnmond en Midden- en West-Brabant. Ook moet er afstemming zijn met de (operationele) plannen en procedures op het gebied van crisisbeheersing van België.¹³⁷ Het vastgestelde crisisplan moet worden verzonden naar de commissaris van de Koning.¹³⁸

3.1.4 Rampbestrijdingsplan

De veiligheidsregio moet voor bepaalde categorieën inrichtingen een rampbestrijdingsplan vaststellen.¹³⁹ Deze inrichtingen worden bij AMvB aangewezen. In art. 6.1.1 van het Bvr staat dat er een rampbestrijdingsplan moet worden vastgesteld voor inrichtingen als bedoeld in art. 8 van het Besluit risico's zware ongevallen 1999. In art. 8 van het Besluit risico's zware ongevallen 1999 wordt verwezen naar de bijlage. In art. 23 van Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen staat echter dat art. 8 van het Besluit risico's zware ongevallen 1999 ook van toepassing is op inrichtingen als bedoeld in art. 15 onder b van de Kernenergiewet. In art. 15 van de Kernenergiewet staat dat er een vergunning nodig is voor inrichtingen waarin met splijtstoffen wordt gewerkt.

In de regio Zeeland staat de kerncentrale Borssele. Deze kerncentrale valt onder een vergunningplichtige inrichting als in art. 15 Kernenergiewet. VRZ is op grond van de hierboven genoemde artikelen verplicht om een rampbestrijdingsplan vast te stellen voor de kerncentrale Borssele. VRZ is ook verplicht om een rampbestrijdingsplan te hebben voor de nucleaire installaties in Doel (België).¹⁴⁰ Een ramp in één van de installaties in Doel zou namelijk ook grote gevolgen kunnen hebben in Nederland en in het bijzonder in Zeeland.

In art. 6.1.3 Bvr staan de minimumeisen die gesteld worden aan het rampbestrijdingsplan. Zo moet er onder andere in het rampbestrijdingsplan worden opgenomen hoe de bestrijding op en buiten het terrein is geregeld en wie belast is met de operationele leiding van het geheel van de bestrijdingsacties.

Het bestuur van VRZ moet ten minste eenmaal per drie jaar een oefening houden met de onderdelen van de hoofdstructuur van de rampenbestrijding. Bij deze oefening wordt het plan op juistheid, volledigheid en bruikbaarheid getoetst. Ook moet het bestuur ten minste eenmaal per drie jaar bekijken of het rampbestrijdingsplan moet worden herzien of bijgewerkt.¹⁴¹

¹³³ Art. 15 lid 4 Wvr.

¹³⁴ Art. 16 Wvr.

¹³⁵ Art. 16 lid 2 Wvr.

¹³⁶ Art. 16 lid 3 Wvr.

¹³⁷ *Regionaal Zeeuws crisisplan*, p.12.

¹³⁸ Art. 16 lid 4 Wvr.

¹³⁹ Art. 17 Wvr.

¹⁴⁰ Art. 6.1.1 lid 2 Bvr.

¹⁴¹ Art. 6.1.7 Bvr.

3.2 Bvr

Behalve in de Wvr zijn in het Bvr ook aan de veiligheidsregio's gestelde eisen opgenomen. In hoofdstuk twee van het Bvr staan de eisen die worden gesteld aan rampenbestrijding en crisisbeheersing.

In paragraaf 1 van hoofdstuk 2 van het Bvr worden eisen gesteld aan de organisatie van een veiligheidsregio. Zo moet de hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing onder andere bestaan uit¹⁴²:

- de meldkamer
- één of meerdere CoPI's
 - In het geval van meerdere CoPI's, het CoPI met de coördinerende taak
- één of meerdere TBZ's
- een ROT
- een beleidsteam
 - een gemeentelijk beleidsteam (GBT) bij een lokale ramp of crisis
 - een regionaal beleidsteam (RBT) bij een bovenlokale ramp of crises

In de daaropvolgende artikelen wordt aangegeven waaruit de hierboven vermelde teams moeten bestaan.

In art. 2.3.1 Bvr wordt per onderdeel of functionaris aangegeven binnen welke tijd zij moeten beginnen met de uitvoering van hun taken, nadat er opgeschaald is. In de Zeeuwse GRIP 2011 is aangegeven naar welke plek de verschillende onderdelen en functionarissen moeten komen na opgeroepen te zijn.

De hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing moet in staat zijn om gedurende een ramp of crisis onafgebroken te functioneren.¹⁴³

Tijdens een ramp of crisis moet er binnen de hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing een totaalbeeld worden bijgehouden.¹⁴⁴ Het totaalbeeld moet zijn opgebouwd uit de beschikbare gegevens over het incident, de hulpverlening, de prognose en de aanpak en de getroffen maatregelen en resultaten ervan.¹⁴⁵

De onderdelen van de hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing moeten jaarlijks gezamenlijk een oefening houden met een fictieve ramp of crisis.¹⁴⁶

3.3 Tussenconclusie

Er zijn vele wettelijke eisen die aan een veiligheidsregio worden gesteld. Enkele hiervan zijn van toepassing op de VRZ in opgeschaalde situaties. De eisen in het geval van opschaling zijn voornamelijk terug te vinden in het Bvr en art. 39 van de Wvr. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op hoe VRZ werkt in het geval van rampen en crises.

¹⁴² Art. 2.1.1 Bvr.

¹⁴³ Art. 2.3.2 Bvr.

¹⁴⁴ Art. 2.4.1 Bvr.

¹⁴⁵ Art. 2.4.1 lid 2 Bvr.

¹⁴⁶ Art. 2.5.1 Bvr.

Hoofdstuk 4 VRZ in geval van rampen en crises

Paragraaf negen van de Wvr gaat over de bevoegdheden en taken in het geval van een bovenlokale ramp of crisis. In het Bvr worden eisen gesteld aan de hoofdstructuur van de rampbestrijding en crisisbeheersing.¹⁴⁷ VRZ is verplicht om plannen op te stellen. In het geval van een ramp of een crisis treedt het crisisplan in werking. In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de derde deelvraag. Deze luidt: hoe werkt VRZ in het geval van een ramp of een crisis?

De veiligheidsregio is verplicht om criteria vast te stellen voor situaties waarin de meldkamer tot grootschalige alarmering overgaat.¹⁴⁸ Als er een ramp of crisis is en er is sprake van grootschalige alarmering, dan wordt de eis gesteld dat de meldkamer moet worden aangestuurd door één leidinggevende.¹⁴⁹ Deze leidinggevende wordt ook wel de calamiteiten coördinator (CaCo) genoemd. In de documenten van VRZ wordt nog gebruik gemaakt van de oude benaming van de CaCo, namelijk officier van dienst meldkamer (OvD-M). Binnen twee minuten nadat overgegaan is tot opschaling, moet de meldkamer beginnen met het alarmeren van de betrokken onderdelen van de hoofdstructuur.¹⁵⁰ Binnen vijf minuten na opschaling moet de meldkamer een zo volledig mogelijke beschrijving van het incident aan de betrokkenen verstrekken.¹⁵¹ Het bestuur van de veiligheidsregio moet met de korpschef afstemmen hoe meldingen worden afgehandeld, door de meldkamer, die niet te maken hebben met een ramp of crisis.¹⁵² Tevens moet het bestuur van de veiligheidsregio zorgdragen voor een voorziening waarbij de functie van de meldkamer kan worden gecontinueerd ingeval de meldkamer uitvalt.¹⁵³

4.1 Regionaal Zeeuws crisisplan¹⁵⁴

In het Regionaal Zeeuws crisisplan (hierna te noemen crisisplan) wordt de hoofdstructuur van VRZ bij rampen en crises uiteengezet. Er wordt in het crisisplan beschreven wat de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de bij rampen en crises betrokken disciplines zijn. Er wordt in de Wvr en het Bvr gesproken over grootschalig alarmeren en opschalen. Deze begrippen zijn van toepassing op de GRIP-niveaus. Na opschaling en grootschalige alarmering is er sprake van een GRIP-situatie. In het crisisplan is een aantal startcriteria opgenomen. De startcriteria geven aan wanneer automatisch wordt overgegaan tot het instellen van een GRIP-niveau.¹⁵⁵

4.1.1 Opschaling en grootschalige alarmering

In het crisisplan is aangegeven dat VRZ verantwoordelijk is voor het opstellen van criteria voor grootschalig alarmeren van de hoofdstructuur. Hierbij is aangegeven dat het dan gaat om de GRIP-niveaus 2,3 en 4. Er is volgens het crisisplan geen sprake van grootschalige alarmering bij GRIP 1.¹⁵⁶ Onder opschaling wordt, in het crisisplan, verstaan: “[...] de overgang van de dagelijkse situatie naar de crisisorganisatie.”¹⁵⁷ De opkomsttijden uit het Bvr zijn overgenomen in het crisisplan en de Zeeuwse GRIP, en zijn van toepassing op alle meldingen en alarmeringen van GRIP 1-4.¹⁵⁸ Hoewel er in het crisisplan wordt gezegd dat er pas sprake is van grootschalige alarmering vanaf GRIP 2, is er in het crisisplan opgenomen dat de opkomsttijden uit het Bvr ook van toepassing zijn op alarmeringen en meldingen van GRIP 1.

¹⁴⁷ Zie voor een overzicht van de artikelen die van toepassing zijn op opgeschaalde situaties bijlage B.

¹⁴⁸ Art. 2.2.1 Bvr.

¹⁴⁹ Art. 2.2.2 lid 1 Bvr.

¹⁵⁰ Art. 2.2.3 Bvr.

¹⁵¹ Art. 2.2.4 Bvr.

¹⁵² Art. 2.2.2 lid 2 Bvr.

¹⁵³ Art. 2.2.5 Bvr.

¹⁵⁴ Regionaal Zeeuws crisisplan.

¹⁵⁵ Regionaal Zeeuws crisisplan, p. 17.

¹⁵⁶ Regionaal Zeeuws crisisplan, p. 15.

¹⁵⁷ Regionaal Zeeuws crisisplan, p. 17.

¹⁵⁸ Regionaal Zeeuws crisisplan, p. 17.

In artikel 1 van het Bvr wordt als definitie voor grootschalige alarmering gegeven '[...] het bij een ramp of crisis onverwijld en volledig alarmeren van de onderdelen van de hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing, bedoeld in artikel 2.1.1 [van het Bvr, rvd], onderdelen b tot en met e'.

De begrippen ramp en crisis zijn opgenomen in de begrippenlijst van art. 1 Wvr. Een ramp is "een zwaar ongeval of een andere gebeurtenis waarbij het leven en de gezondheid van veel personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate zijn geschaad of worden bedreigd en waarbij een gecoördineerde inzet van diensten of organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken."¹⁵⁹ Een crisis is "een situatie waarin een vitaal belang van de samenleving is aangetast of dreigt te worden aangetast."¹⁶⁰ Deze definities maken echter nog niet duidelijk of bij een GRIP 1 al sprake zou moeten zijn van grootschalige alarmering.

In de Nota van toelichting van het Bvr wordt gezegd over grootschalige alarmering:

*"Wel dient het bestuur van de veiligheidsregio criteria vast te stellen voor de situaties waarin de meldkamer tot grootschalige alarmering dient over te gaan. Dit leidt er toe dat bij een acute ramp de alarmering van de hele hoofdstructuur van de crisisorganisatie tot en met het niveau van het ROT wordt opgestart en dat de verantwoordelijke bestuurder wordt gewaarschuwd."*¹⁶¹

Er wordt hier gesproken over het alarmeren van de hoofdstructuur tot en met het niveau van het ROT. Dit suggereert dat er sprake is van een GRIP 2 bij grootschalige alarmering.

In de Staat van de Rampenbestrijding 2013 wordt verdere toelichting gegeven op het begrip grootschalige alarmering.

*"Met grootschalige alarmering wordt bedoeld de alarmering van de rampenbestrijdingsorganisatie, die voorziet in een regionaal coördinerend operationeel onderdeel (het Regionaal Operationeel Team), boven het coördinerende team op de plaats incident."*¹⁶²

Hier wordt tevens aangegeven dat er sprake is van grootschalige alarmering bij een GRIP 2 of hoger. In het crisisplan van VRZ wordt terecht aangegeven dat er vanaf GRIP 2 sprake is van grootschalige alarmering.

Paragraaf drie van hoofdstuk één van het Bvr spreekt over opschaling. Er wordt aangegeven dat vanaf het moment dat is vastgesteld dat is voldaan aan de criteria, voor grootschalige alarmering, de onderdelen binnen de gestelde tijd moeten beginnen met het uitvoeren van de werkzaamheden.¹⁶³ Gezien het bovenstaande gelden deze opkomsttijden niet voor GRIP 1. Er is dan namelijk nog geen sprake van grootschalige alarmering. In het crisisplan heeft VRZ echter opgenomen dat de opkomsttijden uit het Bvr gelden voor alle meldingen en alarmeringen.

Bij het onderdeel CoPI, in het crisisplan, wordt aangegeven dat het CoPI binnen 30 minuten, nadat is voldaan aan de criteria voor grootschalige alarmering, moet beginnen met de uitvoering van haar taken.¹⁶⁴ In de daarbij behorende voetnoot wordt echter aangegeven dat alle genoemde opkomsttijden in het crisisplan en de Zeeuwse GRIP ook gelden voor niet grootschalige alarmering. Dit betekent dat ook in het geval van een GRIP 1 het CoPI binnen 30 minuten moet beginnen met de werkzaamheden.

¹⁵⁹ Art. 1 Wvr.

¹⁶⁰ Art. 1 Wvr.

¹⁶¹ Stb. 2010, 255, p.26.

¹⁶² Staat van de rampenbestrijding 2013, p.27.

¹⁶³ Art. 2.3.1 Bvr.

¹⁶⁴ Regionaal Zeeuws crisisplan, p. 21.

4.1.2 Zeeuwse GRIP 2011

De Zeeuwse GRIP 2011 (hierna te noemen Zeeuwse GRIP) is opgenomen als bijlage bij het crisisplan. In de Zeeuwse GRIP is uitgebreid uitgelegd wat er bij de verschillende GRIP-niveaus gebeurt. Er zijn in de Zeeuwse GRIP vier verschillende GRIP-fases opgenomen die worden aangeduid met GRIP 1 tot en met GRIP 4. Per GRIP-fase worden er aanvullende teams opgeroepen om te helpen met de incidentbestrijding. Vanaf april 2013 zijn er echter twee GRIP-niveaus aan de nationale GRIP-regeling toegevoegd, namelijk GRIP 5 en GRIP 6. De GRIP-niveaus uit de nationale GRIP-regeling zijn opgenomen in bijlage C. In de Zeeuwse GRIP zijn de GRIP-niveaus 5 en 6 (nog) niet opgenomen. In dit onderzoek wordt gekeken naar de GRIP-niveaus 1 tot en met 4, omdat de GRIP-niveaus 5 en 6 ten tijde van het opstellen van het crisisplan en de Zeeuwse GRIP nog niet bestonden. Het is geen wettelijk vereiste om de nationale GRIP-regeling te volgen.

Routinefase	GMK				
GRIP 1	GMK	CoPI			
GRIP 2	GMK	CoPI	ROT		
GRIP 3	GMK	CoPI	ROT	GBT	
GRIP 4	GMK	CoPI	ROT		RBT
	<i>Operationeel niveau</i>		<i>Tactisch niveau</i>		<i>Strategisch niveau</i>

De inrichting van de hoofdstructuur
Bron: *Regionaal Zeeuws crisisplan*, p. 19.

4.2 Zeeuwse GRIP 2011¹⁶⁵

In de Zeeuwse GRIP is uitgewerkt '[...] hoe de multidisciplinaire operationele en bestuurlijke opschaling bij incidenten, rampen en crises binnen Veiligheidsregio Zeeland is georganiseerd [...]'.¹⁶⁶ In artikel 1 van de Wvr wordt aangegeven wanneer er sprake is van een ramp en wanneer van een crisis. Er zijn vier verschillende GRIP-fases. In elke fase wordt er een extra onderdeel van de hoofdstructuur van de veiligheidsregio ingeschakeld. In de Zeeuwse GRIP wordt per GRIP-fase aangegeven wie welke bevoegdheden heeft.

4.2.1 GRIP 1¹⁶⁷

Als er sprake is van een incident waarbij de hulpverlening aangeeft behoefte te hebben aan een multidisciplinaire samenwerking, kan er door de leidinggevende functionarissen die deel uitmaken van de hulpverlening worden opgeschaald naar een GRIP 1. In geval van een GRIP 1 wordt er een CoPI opgestart. Een CoPI bestaat onder andere uit de Officieren van Dienst van de, bij de ramp betrokken, diensten. Een CoPI heeft drie kerntaken; bepalen van de situatie op de plaats incident en de ontwikkelingen daarin, leiding geven aan de operationele bestrijding in het brongebied en organiseren van een CoPI. Bij de laatste kerntaak valt te denken aan het afspreken van de vergadercyclus en het regelen van aflossing. Een CoPI staat onder leiding van een leider CoPI. De leider CoPI is een hoofdofficier van dienst (HOvD) van één van de hulpverleningsdiensten. In de regio Zeeland wordt de functie leider CoPI altijd door een HOvD brandweer vervuld. Er wordt momenteel

¹⁶⁵ Zeeuwse GRIP 2011.

¹⁶⁶ Zeeuwse GRIP 2011, p. 3.

¹⁶⁷ Zeeuwse GRIP 2011, p. 17.

bekeken of deze functie ook door HOvD's van andere hulpverleningsdiensten kan worden vervuld. Dit wordt bekeken omdat bekend is dat de bezetting een probleem is. In de Nota van toelichting Bvr wordt aangegeven dat de leider CoPI ontkleurd moet zijn.¹⁶⁸ Hiermee wordt bedoeld dat de leider het belang van de gehele bestrijding dient. De leider vertegenwoordigt het CoPI en niet zijn hulpverleningsdienst. Dit betekent dat als de leider CoPI een brandweerfunctionaris is, de officier van dienst (OvD) brandweer alsnog plaats moet nemen in het CoPI. De OvD brandweer vertegenwoordigt dan de brandweerdienst en de HOvD brandweer, die leider CoPI is, overziet het geheel van hulpverlening.

4.2.2 GRIP 2¹⁶⁹

Als er sprake is van een incident, waarvan de effecten ook buiten de plaats waar het incident plaatsvindt, kan er worden opgeschaald naar een GRIP 2. Bij een GRIP 2 wordt er een ROT ingeschakeld, deze is verantwoordelijk voor het gebied waarin er sprake is van effect(en) van het incident. Het ROT bestaat uit leidinggevers van de, bij de ramp betrokken, diensten. Dit zijn in ieder geval een sectie brandweer, sectie GHOR, sectie politie, sectie bevolkingszorg, sectie informatiemanagement en een voorlichtingsfunctionaris regionaal operationeel team.¹⁷⁰ Het ROT staat onder leiding van een regionaal operationeel leider (ROL). Voor de ROL geldt hetzelfde als voor de leider CoPI: de ROL is een ontkleurde commandant van dienst van één van de betrokken hulpdiensten. In de regio Zeeland zijn vier functionarissen aangewezen die de functie ROL op zich kunnen nemen. Ook wordt er een CoPI ingesteld. Deze is verantwoordelijk voor de plaats van het incident. De leider CoPI opereert zelfstandig, binnen de door de regionaal operationeel leider gestelde kaders. De ROL is eindverantwoordelijke voor de bestrijding van het incident.¹⁷¹

4.2.3 GRIP 3¹⁷²

Als er sprake is van een lokale ramp of crisis, GRIP 3, wordt er een GBT samengesteld. Dit gebeurt door de burgemeester van de betrokken gemeente. Een GBT bestaat uit leidinggevers van de brandweer, de GHOR, de politie en de bevolkingszorg.¹⁷³ De burgemeester van de brongemeente wordt bij de rampenbestrijding en crisisbeheersing ondersteund door het GBT.¹⁷⁴ Het GBT krijgt advies van het ROT, dat op zijn beurt advies krijgt van een CoPI. Het GBT heeft geen bevoegdheden om besluiten te nemen.

4.2.4 GRIP 4¹⁷⁵

In het geval van een bovenlokale ramp of crisis, GRIP 4, wordt door de voorzitter van VrZ het RBT bijeen geroepen.¹⁷⁶ De voorzitter neemt de relevante bevoegdheden van betrokken burgemeesters over en voert het eenhoofdige gezag.¹⁷⁷ De voorzitter van de veiligheidsregio stelt daarnaast een ROL aan die het ROT aanstuurt.¹⁷⁸ De ROL is aanwezig bij de vergaderingen van het RBT. Vanuit het ROT wordt het RBT van advies voorzien. Het ROT wordt op zijn beurt voorzien van advies door het CoPI.¹⁷⁹ Het CoPI is belast met de operationele leiding ter plaatse.

¹⁶⁸ Stb. 2010, 255, p. 45.

¹⁶⁹ Zeeuwse GRIP 2011, p. 21.

¹⁷⁰ Art. 2.1.4 Bvr.

¹⁷¹ Zeeuwse GRIP 2011, p. 21.

¹⁷² Regionaal Zeeuws Crisisplan, p. 23.

¹⁷³ Art. 2.1.5 lid 1 Bvr.

¹⁷⁴ Art. 2.1.5 lid 2 Bvr.

¹⁷⁵ Regionaal Zeeuws Crisisplan, p. 31.

¹⁷⁶ Art. 39 lid 2 Wvr.

¹⁷⁷ Art. 39 lid 1 Wvr.

¹⁷⁸ Art. 39 lid 3 Wvr.

¹⁷⁹ Art. 2.1.2 lid 2 Bvr.

De commissaris van de Koning kan aanwijzingen geven aan het RBT over de samenwerking.¹⁸⁰ Deze aanwijzing gebeurt niet voordat er overleg is geweest tussen de commissaris en het RBT.¹⁸¹ Tevens kan de commissaris van de Koning in het geval van een bovenlokale ramp of crisis aanwijzingen geven aan de voorzitter van de veiligheidsregio over het te voeren beleid inzake de rampenbestrijding of crisisbeheersing.¹⁸² Tenzij de vereiste spoed zich daartegen verzet, overlegt de commissaris eerst met de minister van buitenlandse zaken.¹⁸³

4.3 Tussenconclusie

Als er sprake is van een ramp of crisis treedt het crisisplan in werking. In het crisisplan is uiteengezet wat de hoofdstructuur van VRZ bij rampen en crises is. De Zeeuwse GRIP is een bijlage bij het crisisplan. In de Zeeuwse GRIP wordt uitgebreid uiteengezet welke teams wanneer worden ingezet. Vanaf april 2013 zijn er landelijk zes GRIP-niveaus. In de Zeeuwse GRIP en het crisisplan wordt echter nog gesproken over vier GRIP-niveaus. Per niveau worden nieuwe of andere onderdelen van de hoofdstructuur ingeschakeld.

In het Bvr wordt gesproken over grootschalige alarmering en opschaling. Er is pas sprake van grootschalige alarmering als het gaat om een GRIP 2 of hoger. De artikelen uit het Bvr die gaan over grootschalige alarmering hebben geen betrekking op GRIP 1-situaties. In het crisisplan en de Zeeuwse GRIP heeft het bestuur van VRZ echter opgenomen dat de opkomsttijden gelden voor alle meldingen en alarmeringen. Een CoPI moet dus te allen tijde voldoen aan de opkomstnorm van 30 minuten, ook bij een GRIP 1.

¹⁸⁰ Art. 41 Wvr.

¹⁸¹ Art. 5a Ambtsinstructie commissaris van de Koning.

¹⁸² Art. 42 Wvr.

¹⁸³ Art. 5b Ambtsinstructie commissaris van de Koning.

Hoofdstuk 5 Planvorming van VRZ

VRZ heeft een aantal plannen vastgesteld die in werking treden in het geval van opschaling. In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de vierde deelvraag; voldoet de planvorming over opgeschaalde situaties van VRZ momenteel aan de wettelijke eisen? In dit hoofdstuk wordt bekeken of het crisisplan en de Zeeuwse GRIP voldoen aan de wettelijke eisen uit de Wvr en het Bvr. Tevens wordt benoemd of VRZ extra eisen heeft gesteld in het crisisplan en/of de Zeeuwse GRIP en zo ja, wat deze extra eisen zijn. Dit omdat er in opgeschaalde situaties gewerkt wordt volgens de daarvoor geldende plannen.

5.1 Regionaal Zeeuws crisisplan

In het crisisplan is vorm gegeven aan de eis uit art. 16 Wvr. VRZ moet ten minste eens in de vier jaar een crisisplan opstellen.

Het crisisplan is op 28 september 2011 door het algemeen bestuur van VRZ vastgesteld voor de duur van vier jaar.¹⁸⁴ In het crisisplan heeft VRZ opgenomen dat het plan elk jaar zal worden geactualiseerd en minstens één keer per vier jaar opnieuw zal worden vastgesteld.¹⁸⁵ Er is in de Wvr niets geregeld over het jaarlijks actualiseren van het crisisplan. Dit is een regel die het bestuur van VRZ zichzelf heeft opgelegd. Uit gesprekken met de heer Brussé en de heer Matthijsse en uit onderzoek van de beleidsstukken is gebleken dat het crisisplan sinds de vaststelling in 2011 niet meer is geactualiseerd.¹⁸⁶

Op pagina twaalf van het crisisplan staat dat het plan wordt afgestemd met de buurregio's en met België, om aan de eis uit het Bvr te voldoen.¹⁸⁷ De afspraken tussen VRZ en Belgische provincies zijn vastgelegd in protocollen.¹⁸⁸ Er zijn protocollen over grensoverschrijdende samenwerking tussen VRZ en Antwerpen, Oost-Vlaanderen en West-Vlaanderen. Op pagina 138 van het crisisplan staat dat VRZ samenwerking over risico- en crisisbeheersing afstemt met buurregio's Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant, Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond en Veiligheidsregio Zuid-Holland-Zuid.

VRZ heeft een aantal criteria vastgesteld waarbij automatisch wordt overgegaan tot de instelling van een GRIP-niveau.¹⁸⁹ Er zijn echter zowel in het crisisplan als in de Zeeuwse GRIP geen eenduidige criteria opgenomen voor het grootschalig alarmeren door de meldkamer.¹⁹⁰ Onder paragraaf 2.5 op pagina zeventien van het crisisplan is het wettelijk vereiste om een totaalbeeld bij te houden vastgelegd.¹⁹¹ In paragraaf 2.3 van het crisisplan wordt gezegd dat de opkomsttijden zoals genoemd in het Bvr onverkort zijn overgenomen in het crisisplan en dat de opkomsttijden van toepassing zijn op alle meldingen en alarmeringen van GRIP 1-4. Dit is, zoals uitgelegd in paragraaf 4.1.1, een extra vereiste wat het bestuur van VRZ zichzelf heeft opgelegd. De opkomsttijden zijn volgens het Bvr alleen van toepassing zodra is voldaan aan de criteria voor grootschalige alarmering.¹⁹² Een CoPI zou wettelijk gezien bij GRIP 1 niet aan de opkomsttijd uit art. 2.3.1 Bvr hoeven te voldoen. Het waarschuwen van relevante ketenpartners en het activeren van bijstandsafspraken met aangrenzende regio's en België behoren ook tot het proces van opschalen.¹⁹³ Op pagina dertien van het crisisplan wordt echter aangegeven dat de normatieve opkomsttijden in de bestaande piketregeling¹⁹⁴ niet in alle gevallen kan worden gegarandeerd. Dit wordt veroorzaakt door de geografische situatie van Zeeland, reisafstanden en seizoensgebonden verkeersintensiteit.

¹⁸⁴ *Regionaal Zeeuws crisisplan*, p. 133.

¹⁸⁵ *Regionaal Zeeuws crisisplan*, p. 13.

¹⁸⁶ Bijlage D.

¹⁸⁷ Art. 16 lid 3 Wvr.

¹⁸⁸ *Regionaal Zeeuws crisisplan*, p. 138.

¹⁸⁹ *Regionaal Zeeuws crisisplan*, p. 17.

¹⁹⁰ Art. 2.2.1 Bvr.

¹⁹¹ Art. 2.4.1 Bvr.

¹⁹² Art. 2.3.1 Bvr.

¹⁹³ *Regionaal Zeeuws crisisplan*, p. 17.

¹⁹⁴ Piket → Op het piketrooster staan medewerkers ingedeeld die op dat moment oproepbaar en beschikbaar moeten zijn.

5.1.1 Hoofdstructuur VRZ

In hoofdstuk drie van het crisisplan wordt de organisatiestructuur van VRZ bij rampenbestrijding en crisisbeheersing uiteengezet. In paragraaf 3.1 is bij de samenstelling van de hoofdstructuur art. 2.1.1 Bvr gevolgd. In het crisisplan zijn sub c en sub d van art. 2.1.1 Bvr echter niet opgenomen. In sub c art. 2.1.1 Bvr wordt aangegeven dat als er meer dan één CoPI is, het commando met coördinerende taak ook tot de hoofdstructuur behoort. Meer opvallend is het ontbreken van het bepaalde in sub d van art. 2.1.1 Bvr in de hoofdstructuur van VRZ. In art. 2.1.1 sub d Bvr wordt gesproken over het Tbz, wat onderdeel moet zijn van de hoofdstructuur. In het crisisplan wordt echter alleen gesproken over de organisatie van bevolkingszorg binnen het CoPI en het ROT.¹⁹⁵ Er is aangegeven dat er een officier van dienst bevolkingszorg (OvD-Bz) tot de kernbezetting van het CoPI behoort. In het ROT is bevolkingszorg vertegenwoordigd door een algemeen commandant bevolkingszorg (ac-bz) die behoort tot de kernbezetting. Dit betekent dat deze functionarissen moeten voldoen aan de normtijd die geldt voor deze teams. De normtijd van 90 minuten¹⁹⁶ voor het Tbz geldt niet voor de functionarissen die zijn gerekend tot de kernbezetting van een ander team. Het crisisplan van VRZ voldoet niet aan de eis om een Tbz als onderdeel van de hoofdstructuur te hebben.

In paragraaf 3.2 is de inrichting van de GMK bij een ramp of crisis uitgewerkt.¹⁹⁷ In het crisisplan zijn de eisen uit het Bvr overgenomen. De meldkamer wordt aangestuurd door één leidinggevende, zodra is vastgesteld dat is voldaan aan de criteria voor grootschalige alarmering.¹⁹⁸ Binnen twee minuten na opschaling begint de meldkamer met de alarmering van het CoPI en het ROT. Ook wordt binnen twee minuten de burgemeester, in het geval van een lokale ramp, of de voorzitter VRZ en de betrokken burgemeesters, in het geval van een bovenlokale ramp of crisis, gealarmeerd. Hiermee wordt in het crisisplan voldaan aan de eisen in art. 2.2.3 Bvr. Binnen vijf minuten na opschaling geeft de meldkamer een zo volledige mogelijke beschrijving van het incident.¹⁹⁹ Of in de praktijk ook aan deze eisen kan worden voldaan zal echter nog onderzocht worden in hoofdstuk zes. In paragraaf 3.4 van de Zeeuwse GRIP wordt aangegeven wat de voorzieningen zijn als de meldkamer Zeeland uitvalt. Dat is een eis uit het Bvr.²⁰⁰

In paragraaf 3.3 van het crisisplan is de inrichting van het CoPI bij een ramp of crisis uitgewerkt.²⁰¹ Zo wordt in de eerste drie bullets de taak van het CoPI uit art. 2.1.2 lid 2 Bvr beschreven. In de eerste bullet wordt aangegeven dat het CoPI belast is met de operationele leiding ter plaatse. In de voetnoot die hierbij is geplaatst is uitgewerkt dat het gaat om de operationele leiding bij bron- en effectbestrijding en of operationele leiding in het bron-effectgebied. In de Zeeuwse GRIP wordt aangegeven dat de CoPI verantwoordelijk is voor het brongebied en het ROT voor het effectgebied. De Zeeuwse GRIP spreekt hierop het crisisplan tegen. In de wet wordt ook onderscheid gemaakt tussen het bron- en effectgebied. Bij ministeriële regeling worden regels gesteld aan de leider CoPI.²⁰² In de Regeling personeel veiligheidsregio's (Rpvr) wordt verwezen naar bijlage C.²⁰³ In bijlage C, van de Rpvr, wordt uiteengezet over welke competenties een leider CoPI moet beschikken. Bij kerntaak één staat dat de leider CoPI verantwoordelijk is voor het multidisciplinair aanpakken van de gevolgen van het incident.²⁰⁴ Bij de kerntaken van een ROL staat echter dat deze verantwoordelijk is voor het multidisciplinair aanpakken van het effectgebied van het incident.²⁰⁵ Dit betekent dat de ROL verantwoordelijk is voor het effectgebied en de leider

¹⁹⁵ *Regionaal Zeeuws crisisplan*, p. 21, 22, 36.

¹⁹⁶ Art. 2.3.1 Bvr.

¹⁹⁷ *Regionaal Zeeuws crisisplan*, p. 20.

¹⁹⁸ Art. 2.2.2 lid 1 Bvr.

¹⁹⁹ Art. 2.2.4 Bvr.

²⁰⁰ Art. 2.2.5 Bvr.

²⁰¹ *Regionaal Zeeuws crisisplan*, p. 21.

²⁰² Art. 2 lid 3 sub e Bpvr.

²⁰³ Art. 1 lid 3 Rpvr.

²⁰⁴ Bijlage C supplement e. Rpvr.

²⁰⁵ Bijlage C supplement g. Rpvr.

CoPI voor het brongebied. De voetnoot in het crisisplan stelt dat het CoPI belast is met onder andere de operationele leiding in het effectgebied. Dat is niet in overeenkomst met het bepaalde in de Rpvr. De verdeling tussen bron- en effectgebied in de Zeeuwse GRIP komt wel overeen met de Rpvr.

In bullet vier wordt art. 2.4.2 Bvr beschreven, het bijhouden van een eigen beeld over de ramp door het CoPI. In het crisisplan is verder uitgewerkt dat de leider CoPI een hoofdofficier is van één van de hulpverleningsdiensten die op het rampterrein aanwezig zijn. In het crisisplan is bij de kernbezetting van het CoPI een OvD-Bz toegevoegd. Dit is een toevoeging op het bepaalde in art. 2.1.2 Bvr. De opkomsttijd in het crisisplan, binnen 30 minuten, is overeenkomstig art. 2.3.1 Bvr.

De taken en de samenstelling van het ROT en de ROL worden in paragraaf 3.4 van het crisisplan uiteengezet.²⁰⁶ Ook wordt aangegeven van wie de leider op welk moment bevelen krijgt. Zo krijgt de leider in een lokale ramp of crisis bevelen van de burgemeester van de getroffen gemeente.²⁰⁷ In het geval van een bovenlokale ramp of crisis krijgt de leider bevelen van de voorzitter van de veiligheidsregio.²⁰⁸ VRZ heeft er in het crisisplan voor gekozen om een liaison van Defensie te rekenen tot de kernbezetting. Hier is voor gekozen omdat in de regio geen militaire eenheden gestationeerd zijn.²⁰⁹ Als er geen liaison Defensie in het ROT zou zitten, zou het lang kunnen duren voordat er afspraken kunnen worden gemaakt met Defensie. Door een liaison Defensie aan de kernbezetting van het ROT toe te voegen worden de banden met Defensie kort gehouden.

In paragraaf 3.5 van het crisisplan wordt het GBT besproken.²¹⁰ De wettelijke eisen uit art. 2.1.5 Bvr, de samenstelling van een GBT, zijn overgenomen in paragraaf 3.5. Ook het bepaalde in de artikelen 4 en 5 Wvr is overgenomen in paragraaf 3.5. De opkomsttijd in het crisisplan is gelijk aan de in art. 2.3.1 Bvr gestelde opkomsttijd voor een GBT. Ook is in het crisisplan duidelijk gemaakt dat het GBT als zodanig geen bevoegdheden heeft om besluiten te maken. De burgemeester kan op grond van zijn bevoegdheden uit de gemeentewet en de Wvr wel besluiten nemen. En ook kunnen de afzonderlijke deelnemers aan het GBT gebruik maken van hun bevoegdheden die zij bij het uitoefenen van hun taak hebben.

Het RBT wordt ingesteld bij rampen of crises van bovenlokale betekenis, in paragraaf 3.6 van het crisisplan wordt de vorm van een RBT in de regio Zeeland uiteengezet.²¹¹ In tegenstelling tot de hierboven genoemde onderdelen die taken en bevoegdheden hebben in geval van opschaling, zijn de taken en bevoegdheden van het RBT geheel geregeld in de Wvr. In het geval van een bovenlokale ramp of crisis kan de voorzitter van de veiligheidsregio vele bevoegdheden van de burgemeester van de betrokken gemeente overnemen.²¹² In het crisisplan zijn de bevoegdheden uit de artikelen 4 tot en met 7 Wvr die de voorzitter kan overnemen uitgeschreven. De artikelen uit de Gemeentewet, de Politiewet en de Wet openbare manifestaties zijn niet uitgeschreven in het crisisplan. Wel wordt aangegeven aan welke artikelen uit de hierboven genoemde wetten de voorzitter zijn bevoegdheden kan ontleen in het geval van een bovenlokale ramp of crisis. Opvallend aan het crisisplan is dat er nog wordt gesproken over de Politiewet 1993 terwijl deze wet in januari 2013 is gewijzigd in de Politiewet 2012. De nummering van de artikelen in het crisisplan komt daarom niet meer overeen met het bepaalde in art. 39 lid 1 Wvr. Met het informeren van de commissaris van de Koningin (inmiddels commissaris van de Koning) wordt in het crisisplan gesproken over de aanwijzingsbevoegdheid.²¹³ Na afloop van de ramp

²⁰⁶ *Regionaal Zeeuws crisisplan*, p. 22 zie ook art. 2.1.4 Bvr.

²⁰⁷ Art. 5 Wvr.

²⁰⁸ Art. 39 Wvr.

²⁰⁹ Bijlage E.

²¹⁰ *Regionaal Zeeuws crisisplan*, p. 23.

²¹¹ *Regionaal Zeeuws crisisplan*, p. 25.

²¹² Art. 39 lid 1 Wvr.

²¹³ Art. 41 lid 1 Wvr.

of crisis moet de voorzitter van de veiligheidsregio een verslag over het verloop van de gebeurtenis en de besluiten die hij heeft genomen uitbrengen aan de raden van de getroffen gemeenten.²¹⁴ Dit artikel is ook overgenomen in het crisisplan. Hoewel er in art. 39 Wvr geen eisen worden gesteld aan de samenstelling van het RBT, anders dan dat de burgemeesters van de getroffen gemeenten en de hoofdofficier van justitie hierin plaatsnemen, is er in het crisisplan een kernbezetting voor het RBT opgenomen. De kernbezetting voor het RBT die in het crisisplan is opgenomen is in grote lijnen gelijk aan de kernbezetting van het GBT. Ook is er in het crisisplan voor gekozen om een opkomsttijd voor het RBT in te stellen die gelijk is aan de opkomsttijd voor het GBT. Tevens wordt in het crisisplan vermeld dat het RBT als zodanig geen besluiten kan nemen. De deelnemers aan het RBT kunnen wel bevoegdheden hebben om besluiten te nemen.

In de rest van het crisisplan wordt uiteengezet wat de processen zijn van de verschillende disciplines. Zo wordt per onderdeel aangegeven wat het hoofdproces, de processen in dat hoofdproces en het doel van de processen is.

In het rapport 'Staat van de rampenbestrijding 2013, de regioprofielen' wordt aangegeven dat het crisisplan aan alle wettelijke eisen voldoet.²¹⁵ Maar in een ander deel van dit rapport, waar gekeken wordt naar de organisatie, wordt aangegeven dat de beschrijving van een coördinerend CoPI ontbreekt en dat het Tbz in de hoofdstructuur ontbreekt.²¹⁶ Bij de beoordeling van het crisisplan door de inspectie is gekeken of het crisisplan voldoet aan de wettelijke eisen²¹⁷ die aan dit plan worden gesteld. Er is op dat punt door de inspectie niet gekeken of het plan inhoudelijk voldoet.

5.2 Zeeuwse GRIP 2011

In het crisisplan wordt veelvuldig verwezen naar de Zeeuwse GRIP. Dit document vertoont veel overlapping met het crisisplan. In de Zeeuwse GRIP is het proces van alarmering en opschaling echter uitgebreider vastgelegd. In de Zeeuwse GRIP wordt uitgelegd dat er gemotiveerd van de regeling kan worden afgeweken.²¹⁸ Er wordt tevens gesproken over bovenregionale en nationale rampen.²¹⁹ Zoals aangegeven in paragraaf 4.1.2 zijn er in april 2013 GRIP 5 en GRIP 6 aan de nationale GRIP-regeling toegevoegd. Deze GRIP-niveaus zijn in de Zeeuwse GRIP echter (nog) niet doorgevoerd.

In paragraaf 3.3 van de Zeeuwse GRIP wordt gesproken over opkomsttijden.²²⁰ Er wordt aangegeven dat er in het Bvr opkomsttijden zijn opgenomen voor verschillende teams. Hierbij wordt ook het Tbz genoemd. Dit terwijl er bij VRZ geen apart Tbz is vastgesteld en onderdelen van het Tbz zijn opgenomen als kernbezetting bij andere teams. De opkomsttijd van het Tbz van 90 minuten²²¹ komt dan ook in de rest van de Zeeuwse GRIP niet ter sprake. Een opvallend punt in de paragraaf over de opkomsttijden is de begripsomschrijving van opkomsttijd die in de Zeeuwse GRIP wordt gebruikt. Onder punt 3.3.1 wordt aangegeven dat '[...] onder opkomsttijd wordt verstaan: de tijd tussen dooralarmeren van de GMK van de melding van het incident door de meldkamer en de aankomst van de eenheid of functionaris op de plaats van het incident of de locatie waar het crisisteam [...] bijeenkomt.'²²² Deze beschrijving van de term opkomsttijd is niet in overeenstemming met de wettelijke eisen die aan de opkomsttijden worden gesteld.²²³ Onder punt 3.3.2 wordt vervolgens aangegeven dat in het Bvr '[...] is vastgelegd dat onderdelen of functionarissen aan de opkomstnorm voldoen

²¹⁴ Art. 40 lid 1 Wvr.

²¹⁵ *Staat van de rampenbestrijding, de regioprofielen*, p. 283.

²¹⁶ *Staat van de rampenbestrijding, de regioprofielen*, p. 290.

²¹⁷ Art. 16 Wvr.

²¹⁸ *Zeeuwse GRIP 2011*, p. 3.

²¹⁹ *Zeeuwse GRIP 2011*, p. 5.

²²⁰ *Zeeuwse GRIP 2011*, p. 8.

²²¹ Art. 2.3.1 sub f Bvr.

²²² *Zeeuwse GRIP 2011*, p. 8.

²²³ Art. 2.3.1 Bvr.

als binnen de gestelde tijd is gestart met de uitvoering van hun taken.²²⁴ Dit is een andere beschrijving van de opkomstnorm dan wat onder punt 3.3.1 wordt vermeld. In het Bvr wordt de opkomstnorm als volgt beschreven: 'Vanaf het moment dat is vastgesteld dat is voldaan aan de criteria [de criteria voor opgeschaald alarmeren, RvdA] [...] beginnen de volgende onderdelen of functionarissen binnen de gestelde tijd met de uitvoering van hun taken [...]'.²²⁵ De tijd begint dus te lopen vanaf het moment dat voldaan is aan de criteria voor grootschalige alarmering. Op het moment dat een daarvoor bevoegde functionaris, aangeeft op te willen schalen moeten de daarbij betrokken onderdelen binnen de gestelde tijd beginnen met de werkzaamheden. Dit is niet correct opgenomen onder punt 3.3.1 van de Zeeuwse GRIP. Er wordt in de Zeeuwse GRIP onder punt 3.3.1 gesproken over het moment tussen dooralarmeren en de aankomst van de eenheid of functionaris. De tijd begint echter al voordat de onderdelen en functionarissen worden gealarmeerd door de meldkamer. Tevens wordt er in de opkomstnorm uit het Bvr gesproken over het binnen de gestelde tijd beginnen met de uitvoering van de werkzaamheden. Er wordt niet voldaan aan de opkomstnorm als er binnen de gestelde tijd nog niet begonnen is met de uitvoering van taken, ook al is iedereen wel binnen de gestelde tijd aanwezig.

In bijlage twee van de Zeeuwse GRIP worden de GRIP-fasen uitgewerkt. Bij de uitwerking van GRIP 1 wordt aangegeven dat de OvD-M deel uitmaakt van de kernbezetting van de meldkamer.²²⁶ Hier wordt niet bij aangegeven of de OvD-M standaard aanwezig moet zijn in de meldkamer of dat hij moet voldoen aan een opkomsttijd. Dat de OvD-M tot de kernbezetting van de meldkamer behoort is een aanvulling op de wettelijke eisen. In het Bvr wordt de eis gesteld dat de meldkamer door één leidinggevende wordt aangestuurd vanaf het moment dat aan de criteria van grootschalige alarmering is voldaan. Zoals uitgelegd in paragraaf 4.1.1 is er bij een GRIP 1 nog geen sprake van grootschalige alarmering. In een GRIP 1 hoeft de meldkamer wettelijk gezien niet te worden aangestuurd door één leidinggevende. Door in de Zeeuwse GRIP op te nemen dat de OvD-M bij een GRIP 1 tot de kernbezetting van de meldkamer behoort, legt het bestuur van VRZ zichzelf de eis op dat de meldkamer vanaf GRIP 1 wordt aangestuurd door de OvD-M. In feite geeft het Bvr de eis dat er altijd een functionaris op de meldkamer aanwezig is die de functie van OvD-M op zich kan nemen. De meldkamer moet namelijk meteen nadat voldaan is aan de criteria van grootschalige alarmering worden aangestuurd door één leidinggevende. Dit is niet mogelijk als er geen functionaris op de meldkamer aanwezig is die deze functie op zich kan nemen.

In de Zeeuwse GRIP wordt aangegeven dat de ROL eindverantwoordelijk is voor het operationele proces. De ROL geeft kaders waarbinnen de leider CoPI zelfstandig functioneert.²²⁷ In de Rpvr is aangegeven wat de taken en bevoegdheden zijn van een leider CoPI en een ROL. Over de positionering van de leider CoPI wordt gezegd dat deze leiding ontvangt en verantwoording aflegt aan de ROL.²²⁸ Bij de werkzaamheden van de leider CoPI wordt aangegeven dat hij zelfstandig leiding geeft aan 'de multidisciplinaire beeld-, oordeels- en besluitvorming [...] van het incident binnen het CoPI [...]' en dat de leider CoPI hiervoor eindverantwoordelijk is. Dit is tegenstrijdig met wat er wordt gezegd over de positionering van de leider CoPI. Daar wordt immers nog gezegd dat hij leiding ontvangt en verantwoording aflegt aan de ROL. In dat geval zal hij niet zelfstandig leiding geven aan de besluitvorming en is hij hiervoor ook niet eindverantwoordelijk. Over de ROL wordt gezegd dat deze verantwoordelijk is voor het multidisciplinair aanpakken van de gevolgen van het incident.²²⁹ De ROL '[...] geeft leiding aan het uitvoeringsproces van een effectieve en doelmatige rampenbestrijding en crisisbeheersing'. Ook heeft de ROL '[...] direct contact met de leider COPI voor het vormen van een eerste beeld en het borgen van een goede

²²⁴ Zeeuwse GRIP 2011, p. 8.

²²⁵ Art. 2.3.1 Bvr.

²²⁶ Zeeuwse GRIP 2011, p. 17.

²²⁷ Zeeuwse GRIP 2011, p.21.

²²⁸ Bijlage C supplement e. Rpvr.

²²⁹ Bijlage C supplement g. Rpvr

informatiestroom uit het COPI.' Hoewel het CoPI verantwoordelijk is voor het brongebied en het ROT voor het effectgebied, is er geen duidelijke scheiding van verantwoordelijkheden in de wet. Dit zou mogelijk in de praktijk voor onduidelijkheid kunnen zorgen.

5.3 Onafgebroken functioneren

In het crisisplan en de Zeeuwse GRIP wordt niet gesproken over de eis uit het Bvr om er zorg voor te dragen dat de hoofdstructuur in staat is om onafgebroken te functioneren gedurende een ramp of crisis.²³⁰ Dit is echter een punt waarop, voor de regio Zeeland, problemen zouden kunnen ontstaan. Zoals hierboven aangegeven is bij VRZ de leider CoPI altijd één van de HOvD's brandweer. Dit betekent dat in een GRIP 2 in ieder geval twee HOvD's brandweer nodig zijn. Eén HOvD zal de functie leider CoPI op zich nemen en er moet een HOvD brandweer plaatsnemen in het ROT als algemeen commandant brandweer. Bij een grote brand is de HOvD echter ook eindverantwoordelijk voor de bestrijding van het incident.²³¹ Het is daarom goed mogelijk dat er bij één GRIP 2 incident drie HOvD's brandweer nodig zijn. In de regio Zeeland zijn in totaal vier HOvD's brandweer beschikbaar. In het geval dat de bestrijding van het incident langere tijd in beslag neemt, is het onafgebroken functioneren van de HOvD's in het geding en feitelijk onmogelijk, tenzij interregionale bijstand wordt verleend. Door het bestuur van VRZ zijn namelijk afspraken met de buurregio's gemaakt over het uitwisselen van functionarissen in het geval van een ramp of crisis. Deze afspraken zorgen echter niet voor borging van het onafgebroken functioneren van de hoofdstructuur tijdens rampen of crises. Het maakt VRZ erg afhankelijk van buurregio's bij rampen of crises. Als de benodigde functionarissen uit de buurregio's niet beschikbaar zijn, is het onafgebroken functioneren in het geding. In de praktijk is daarom vaak te zien dat de HOvD brandweer leider CoPI is, maar buiten het CoPI tevens de leiding over de brandbestrijding op zich neemt. Dit is in strijd met de wettelijke eis dat de leider CoPI ontleurd is.

5.4 Tussenconclusie

De plannen die gelden voor opgeschaalde situaties voldoen niet op alle punten aan de daarvoor geldende wet- en regelgeving. Ook wordt niet in alle gevallen voldaan aan regels die het bestuur van VRZ zichzelf via bestuurlijke besluitvorming heeft opgelegd. Zo is er in het crisisplan opgenomen dat dit jaarlijks zal worden geactualiseerd. Dit is echter niet gebeurd sinds de vaststelling in 2011.

Er is in het crisisplan opgenomen dat alle opkomsttijden uit het Bvr ook gelden voor situaties waarin geen sprake is van grootschalige alarmering. Dit is een extra eis die het bestuur van VRZ zichzelf oplegt. Dit terwijl in het crisisplan tevens is aangegeven dat de opkomsttijden niet altijd gerealiseerd zullen kunnen worden.

In zowel het crisisplan als de Zeeuwse GRIP zijn geen eenduidige criteria vastgesteld voor het alarmeren door de meldkamer.

Er is geen Tbz opgenomen in de hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing van VRZ. Dit terwijl dit wel een eis is uit het Bvr. Bij VRZ is de keuze gemaakt om een OvD-Bz deel uit te laten maken van de kernbezetting van een CoPI en een ac-bz deel uit te laten maken van de kernbezetting van een ROT. Dit betekent dat deze functionarissen moeten voldoen aan de normtijden die voor deze teams gelden. Er is tevens een liaison Defensie opgenomen als extra functionaris in de kernbezetting van een ROT. Een ander extra punt wat het bestuur van VRZ in het crisisplan heeft opgenomen is de opkomsttijd van het RBT. Dit is gelijkgesteld aan de opkomsttijd van het GBT. In de wet wordt niet gesproken over een opkomsttijd voor het RBT.

De verdeling van het bron- en effectgebied in het crisisplan is incorrect. In de Zeeuwse GRIP is deze verdeling wel correct opgenomen. Ook wordt er bij het RBT verwezen naar artikelen

²³⁰ Art. 2.3.2 Bvr.

²³¹ Bijlage A supplement u. Rpvr.

uit de oude Politiewet, deze nummering is niet in overeenstemming met de huidige Politiewet.

In de Zeeuwse GRIP wordt aangegeven dat de OvD-M tot de kernbezetting van de meldkamer behoort bij een GRIP 1. Dit is een aanvulling op de wet. In de wet wordt gesproken van eenhoofdige leiding op het moment dat er aan de criteria voor grootschalige alarmering is voldaan. Wettelijk gezien hoeft de meldkamer pas vanaf GRIP 2 eenhoofdig te worden aangestuurd.

De definitie van opkomsttijden die in de Zeeuwse GRIP wordt gegeven is incorrect. Er wordt gesproken over de tijd tussen het dooralarmeren en het ter plaatse zijn van de functionarissen. Dit moet wettelijk gezien zijn: het moment tussen opschaling en het begin van werkzaamheden door de functionarissen.

In de Zeeuwse GRIP wordt geen duidelijke scheiding gemaakt tussen de taken en verantwoordelijkheden van de leider CoPI en de ROL. Dit is echter tevens niet duidelijk opgenomen in de wettelijke bepalingen.

Ten slotte is het onafgebroken functioneren van de hoofdstructuur tijdens rampen en crises een kwetsbaar punt. Er zijn onvoldoende HOvD's brandweer. Dit kan voor problemen zorgen bij rampsituaties. In het geval van een GRIP 2-situatie zijn er ten minste twee HOvD's brandweer nodig. Dit terwijl er in de regio in totaal vier functionarissen beschikbaar zijn die deze functie kunnen vervullen.

Hoofdstuk 6 Praktijkonderzoek naar opgeschaalde situaties

In het vorige hoofdstuk is uiteengezet of de plannen van VRZ met betrekking tot opgeschaalde situaties voldoen aan de daarvoor geldende wettelijke eisen. In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de vijfde deelvraag, of VRZ in de opgeschaalde situaties volgens de daarvoor geldende wet- en regelgeving werkt.

Gelukkig vinden er in de regio Zeeland niet vaak opgeschaalde situaties plaats. Om te onderzoeken of er in de opgeschaalde situaties wel volgens de plannen wordt gewerkt, is gebruik gemaakt van incidentdossiers. In deze dossiers is per GRIP-situatie vastgelegd wat er is gebeurd. Zo is er in de dossiers een document over het incident uit het gemeenschappelijk meldkamer systeem (GMS) vastgelegd. In het document uit het GMS is vastgelegd wat er door de meldkamer is gedaan en op welk tijdstip. Alles wat er in de meldkamer gebeurt wordt vastgelegd in het GMS. Daarnaast wordt er tijdens incidenten gebruik gemaakt van het landelijk crisismanagement systeem (LCMS). De informatiemanagers van de bij het incident betrokken teams rapporteren in het LCMS. Alle bij het incident betrokken hulpverleners, hebben inzicht in LCMS. Het LCMS wordt gebruikt om een totaalbeeld bij te houden van het incident.

Naast het onderzoeken van de incidentdossiers is er bij dit onderzoek tevens gebruik gemaakt van evaluatierapporten van het betreffende incident. Bij VRZ wordt na elk opgeschaald incident geëvalueerd.²³² De heer J. Brussé, intern onderzoeker bij VRZ, stelt van elke GRIP-situatie een evaluatierapport op. Bij de evaluatie van de incidenten wordt gekeken of er is voldaan aan de opkomsttijden, of er een ontkleurd leider was en hoe het informatiemanagement was geregeld.²³³ De heer J. Brussé heeft in een gesprek aangegeven dat er voor deze drie onderdelen is gekozen omdat ze prominent aanwezig zijn in de wet (opkomsttijden en ontkleurd leiderschap) en omdat er met het informatiemanagement bij eerdere incident problemen waren.²³⁴ De heer J. Brussé heeft in het gesprek aangegeven de praktijk te toetsen aan het crisisplan en de Zeeuwse GRIP, er wordt dus niet direct aan de wet getoetst. Voor dit onderzoek zijn de evaluatierapporten dan ook als naslagwerk gebruikt.

Bij het onderzoeken van de praktijk is ervoor gekozen om twee praktijksituaties nauwkeurig te onderzoeken. Er is gekeken naar twee GRIP 2-situaties: gasstoring in Yerseke en asbestbrand in 's-Heerenhoek. De keuze voor deze twee praktijksituaties is ten eerste gemaakt omdat ze beiden dit jaar hebben plaatsgevonden. Ten tweede is de keuze op deze twee situaties gevallen omdat het beide GRIP 2-situaties waren. Bij GRIP 2-situaties is er naast het CoPI ook een ROT betrokken. Tevens zijn de eisen die worden gesteld aan grootschalige alarmering pas van toepassing op GRIP 2-situaties en hoger.

De twee praktijksituaties geven een algemeen beeld van hoe er gewerkt wordt tijdens een opgeschaalde situatie. Door het beperkte aantal (onderzochte) GRIP-situaties zijn echter geen conclusies te trekken over het algehele functioneren van VRZ in opgeschaalde situaties. Wel worden er punten aangegeven waar in de twee onderzochte situaties niet wordt voldaan aan de wettelijke eisen die in deze situaties gelden. Aan de hand van dit praktijkonderzoek kan worden aangegeven dat er tijdens opgeschaalde situaties moet worden gelet op de punten die tijdens de onderzochte situaties niet voldoende zijn gebleken. Er kunnen echter geen conclusies worden getrokken over het algehele functioneren tijdens opgeschaalde situaties, vanwege het beperkte onderzoeksmateriaal.

²³² Zeeuwse GRIP 2011, p. 6.

²³³ Gespreksverslag met de heer Brussé, bijlage D.

²³⁴ Gespreksverslag met de heer Brussé, bijlage D.

6.1 Gasstoring Yerseke

Op 23 april 2013 wordt om 9.22 door de OvD-brandweezorg (OvD-B) een GRIP 1 afgekondigd. Dit heeft de OvD-B na overleg met de CaCo gedaan. De GRIP 1 heeft betrekking op het dorp Yerseke. Om 6.55 die ochtend is er bij de energieleverancier bekend geworden dat er een storing in het gasnet is. Bij navraag door de meldkamer bij de energieleverancier wordt bekend dat de gaststoring ongeveer 3000 huishoudens treft. De OvD-B weet uit eerdere ervaringen dat het gevaarlijk kan zijn als het gas weer wordt aangezet. De beslissing om op te schalen naar een GRIP 1 wordt gemaakt '[...] vanwege de onbekendheid van; de gebiedsgrote, oorzaak, tijdsduur, mogelijke risico's bij heropstarten van de gasvoorziening en de risico's voor kwetsbare objecten (*scholen, verzorgingshuizen enz.*)'.²³⁵ Om 11.04 wordt er in het CoPI besloten om op te schalen naar GRIP 2. Deze beslissing wordt gemaakt op advies van de OvD-geneeskundig (OvD-G). Dit in verband met het in beeld brengen van mogelijke zorginstellingen zonder gas. Om 16.00 wordt er door de ROL besloten om af te schalen naar GRIP 1. Om 22.14 wordt er vervolgens afgeschaald naar GRIP 0.²³⁶

6.1.1 GMS²³⁷

Om 9.22 wordt er een GRIP 1 afgekondigd. Om 9.24 wordt er een melding in het kladblok van GMS gezet dat communicator²³⁸ niet werkt. Om 9.27 is de communicator handmatig opgestart.²³⁹ Dit betekent dat de betrokken onderdelen van de hoofdstructuur vijf minuten na opschaling zijn gealarmeerd. De eis om als meldkamer binnen twee minuten na opschaling te beginnen met het alarmeren van de onderdelen van de hoofdstructuur²⁴⁰ is echter alleen van toepassing op GRIP 2 tot en met GRIP 4-situaties. Een bijkomend probleem van de storing is dat de opkomsttijd uit art. 2.3.1 Bvr gaat lopen vanaf het moment van alarmering. In het crisisplan is namelijk opgenomen dat de opkomsttijden uit het Bvr ook gelden als er geen sprake is van grootschalige alarmering.²⁴¹ Op het moment dat er wordt besloten om een GRIP in te stellen, begint de opkomsttijd voor de op te komen teams te lopen. Als de meldkamer pas vijf minuten na de melding alarmeert, betekent dit dat de teams vijf minuten minder tijd hebben om binnen de gestelde tijd aan hun werkzaamheden te beginnen.

Om 9.59 wordt in het GMS vastgelegd dat de OvD-M naar de meldkamer komt. De OvD-M, ook wel CaCo, is de leidinggevende die de meldkamer aanstuurt in het geval van grootschalige alarmering. In de Zeeuwse GRIP wordt echter aangegeven dat de OvD-M deel uitmaakt van de kernbezetting van de meldkamer. Dit betekent dat de meldkamer vanaf 9.22 had moeten worden aangestuurd door de OvD-M. Deze leidinggevende is echter pas om 9.59 onderweg naar de meldkamer. De OvD-M is om 9.28 middels de communicator opgeroepen.²⁴² Het is niet duidelijk waarom er meer dan een half uur tijd, tussen het ontstaan van GRIP 1 en de opkomst van de OvD-M naar de meldkamer, is.

Om 11.04 is er aan de meldkamer doorgegeven dat er werd opgeschaald naar GRIP 2. Nog geen halve seconde later is de communicator gestart om de onderdelen van de hoofdstructuur op te roepen.²⁴³

²³⁵ *Evaluatierapport CoPI*, §5.1, bijlage F.2.

²³⁶ GRIP 0 is geen officiële GRIP situatie maar wordt gebruikt om kenbaar te maken dat het een routinesituatie is en dat er geen sprake (meer) is van opschaling.

²³⁷ GMS, bijlage F.3.

²³⁸ Communicator is een programma dat wordt ingeschakeld als er een opgeschaalde situatie is. Communicator belt automatisch vooraf ingeprogrammeerde nummers van piketmedewerkers, om deze medewerkers te alarmeren.

²³⁹ GMS, bijlage F.3.

²⁴⁰ Art. 2.2.3 Bvr.

²⁴¹ *Regionaal Zeeuws crisisplan*, p.21.

²⁴² Communicator GRIP 1, bijlage F.6.

²⁴³ Communicator GRIP 2, bijlage F.7.

6.1.2 LCMS²⁴⁴

Om 10.15 vindt het eerste CoPI overleg plaats. Dit is 53 minuten nadat is opgeschaald naar GRIP 1. Volgens de eisen uit het Bvr en de Zeeuwse GRIP moet het eerste CoPI binnen 30 minuten²⁴⁵ beginnen met de uitvoering van de taken. Bij elke GRIP-situatie worden er door het CoPI en het ROT presentielijsten getekend. Op deze lijsten wordt, per functionaris die in het team plaatsneemt, aangegeven hoe laat deze ter plaatse was. Ook wordt er op de presentielijsten het tijdstip aangegeven waarop het CoPI of het ROT operationeel was. Van de GRIP 2 in Yerseke zijn de presentielijsten echter zoekgeraakt. De ROL heeft aangegeven dat de lijst wel is gebruikt, maar het is onbekend waar deze lijsten zijn gebleven. Om toch een indicatie te kunnen geven van de opkomsttijden is hiervoor gebruik gemaakt van het evaluatierapport van het incident. In het evaluatierapport CoPI²⁴⁶ wordt aangegeven dat de OvD-Politiezorg (OvD-P), OvD-G en de OvD-Bz niet binnen de normtijd aanwezig waren. De opkomsttijd van deze officieren was respectievelijk 50, 43 en 60 minuten. In het evaluatierapport wordt als kanttekening vermeld dat de OvD-Bz in het Bvr niet als kernbezetting CoPI wordt gerekend. VRZ heeft de OvD-Bz in het crisisplan echter wel onderdeel uit laten maken van de kernbezetting van het CoPI. Het CoPI moet binnen 30 minuten beginnen met de werkzaamheden. Daaronder valt in het geval van VRZ ook de OvD-Bz. Het eerste CoPI begon om 10.15, in dat CoPI was de OvD-Bz niet aanwezig (deze kwam 60 minuten na opschaling).

In het evaluatierapport ROT wordt aangegeven dat de gehele kernbezetting van het ROT binnen de normtijd van 45 minuten aanwezig was. De informatiemanager ROT was binnen de normtijd van 30 minuten aanwezig.²⁴⁷ In het evaluatierapport wordt gesproken over aanwezigheid van de functionarissen, dit behoort te zijn het starten van de werkzaamheden door de functionarissen. Om 11.32 gaat het eerste ROT van start, dit is binnen de normtijden.²⁴⁸

Er is tijdens dit incident geen voorlichtingsfunctionaris CoPI ter plaatse geweest. De voorlichtingsfunctionaris CoPI heeft wel werkzaamheden verricht maar is niet aanwezig geweest in Yerseke. In de Zeeuwse GRIP wordt echter aangegeven dat het CoPI, en dus de volledige kernbezetting, bij het incidentterrein moeten zijn.²⁴⁹ De kernbezetting van het ROT²⁵⁰ was in zijn geheel aanwezig.²⁵¹

Onbekend is of de meldkamer binnen vijf minuten na opschaling naar GRIP 2, een zo volledig mogelijke beschrijving van het incident heeft gegeven. Mogelijk dat dit telefonisch is gebeurd en daarom niet gerapporteerd. Daarnaast was de GRIP 1 eerder afgekondigd. De informatiemanager ROT wordt door de meldkamer gealarmeerd als er een GRIP 1 wordt afgeroepen. De informatiemanager ROT heeft op dat moment nog geen werkzaamheden, maar hij kan wel meekijken in LCMS naar het incident en de besluitvorming door het CoPI. Op het moment dat er opgeschaald wordt naar GRIP 2, is de informatiemanager reeds op de hoogte van het incident. In dat geval is een beschrijving van de meldkamer niet van toegevoegde waarde bij het incident. Het is echter wel een eis uit het Bvr.²⁵²

²⁴⁴ LCMS, bijlage F.4.

²⁴⁵ Vanaf het moment dat voldaan is aan de criteria voor grootschalig alarmeren.

²⁴⁶ *Evaluatierapport CoPI*, bijlage F.1.

²⁴⁷ *Evaluatierapport ROT*, §6.5, bijlage F.2.

²⁴⁸ LCMS, bijlage F.4.

²⁴⁹ *Zeeuwse GRIP 2011*, p.22.

²⁵⁰ *Zeeuwse GRIP 2011*, p.22.

²⁵¹ LCMS, bijlage F.4.

²⁵² Art. 2.2.4 Bvr.

6.1.3 Samenwerking CoPI en ROT²⁵³

In deze GRIP-situatie was er geen duidelijke afbakening tussen bron- en effectgebied. Er is geen overleg geweest tussen het CoPI en het ROT over de taakverdeling. Het blijkt dat er bij het CoPI andere opvattingen waren dan bij het ROT over de uitvoering en verantwoordelijkheid van taken.²⁵⁴ Hierbij ontstaat het gevaar dat de verschillende teams langs elkaar heen gaan werken.

Een belangrijk hulpmiddel om dit tegen te gaan is LCMS. In dit systeem moeten de beslissingen en belangrijke informatie worden bijgehouden door de verschillende informatiemanagers. In het evaluatierapport wordt echter aangegeven dat de rapportage in LCMS niet voldoende overzichtelijk en compleet was.²⁵⁵ Er was bij het CoPI een ander beeld van het incident dan bij het ROT. Zo was het CoPI in de veronderstelling dat er minder huishoudens waren getroffen door de stroomstoring. Terwijl bij het ROT een completer beeld van het getroffen gebied was, waaruit bleek dat er meer huishoudens waren getroffen dan in het CoPI werd verondersteld.

Ook was het ROT op de hoogte van een door het bestuur van VRZ vastgesteld plan over uitval van elektriciteit en gas. Het CoPI was niet van dit plan, wat niet volledig was geïmplementeerd, op de hoogte. Er werden dan ook verschillende uitgangspunten door het ROT en het CoPI gehanteerd voor het toelaten van het gas op het net.

Zowel het CoPI als het ROT behoren een eigen beeld bij te houden.²⁵⁶ Dit eigen beeld moet via de automatische weg beschikbaar worden gesteld aan de andere onderdelen van de hoofdstructuur.²⁵⁷ Het totaalbeeld is het beeld wat in LCMS wordt bijgehouden. Het beeld wat is opgenomen in het inzetformulier Ovd-G²⁵⁸ over het eerste CoPI is echter uitgebreider dan het beeld wat van het eerste CoPI in LCMS²⁵⁹ is ingevoerd.

6.1.4 Conclusie gasstoring Yerseke

Bij de gasstoring in Yerseke van 23 april 2013 is niet aan alle wettelijke eisen voldaan. Ook is er niet voldaan aan een aantal extra door het bestuur van VRZ aan zichzelf opgelegde eisen uit het crisisplan en de Zeeuwse GRIP.

Het CoPI heeft niet voldaan aan de opkomsttijd²⁶⁰ en was niet compleet²⁶¹. Het ROT is binnen de normtijd begonnen met de werkzaamheden.

De meldkamer werd niet vanaf GRIP 1 aangestuurd door één leidinggevende. Dit is een extra eis die VRZ heeft opgelegd in de Zeeuwse GRIP.²⁶² Aangenomen wordt dat de Ovd-M ten tijde van het afkondigen van GRIP 2 aanwezig was in de meldkamer, om 9.59 werd aangegeven dat de Ovd-M naar de meldkamer kwam.²⁶³ Het ROT is binnen twee minuten na afkondiging GRIP 2 gealarmeerd door de meldkamer. Het is onduidelijk of er een beschrijving van het incident is gegeven door de meldkamer na opschaling naar GRIP 2.

Het bijgehouden totaalbeeld was incompleet en niet voldoende overzichtelijk. Er was een verschil in beeld tussen CoPI en ROT. Ook waren er geen duidelijke afspraken gemaakt over de afbakening van het gebied.

²⁵³ *Evaluatierapport CoPI*, bijlage F.1, zie ook *Evaluatierapport ROT*, bijlage F.2.

²⁵⁴ *Evaluatierapport CoPI*, §6.6, bijlage F.1.

²⁵⁵ *Evaluatierapport ROT*, §6.7, bijlage F.2.

²⁵⁶ Art. 2.4.2 Bvr.

²⁵⁷ Art. 2.4.2 lid 4 Bvr.

²⁵⁸ Inzetformulier Ovd-G, bijlage F.5.

²⁵⁹ LCMS, bijlage F.4.

²⁶⁰ Art. 2.3.1 Bvr.

²⁶¹ Art. 2.1.2 Bvr.

²⁶² *Zeeuwse GRIP 2011*, p.17.

²⁶³ GMS, bijlage F.3.

6.2 Asbestbrand 's-Heerenhoek²⁶⁴

Op 7 augustus 2013 wordt om 9.22 GRIP 1 afgekondigd door de OvD-G. Deze beslissing wordt gemaakt omdat er sprake is van een grote brand in een loods waarbij zeer waarschijnlijk asbest vrijkomt. Om 8.50 was er een melding binnengekomen bij de meldkamer over brand in een loods in 's-Heerenhoek. De HOvD brandweer en de OvD-B kregen van de eigenaar van de loods te horen dat drie van de vier loodsen die er stonden voorzien waren van asbesthoudende golfplaten. De rook die bij de brand vrijkwam, en waarschijnlijk asbest bevatte, waaide in de richting van de Westerscheldetunnel²⁶⁵. Een bijkomend probleem was dat er in de buurt een kindervakantieweek werd gehouden. Ten tijde van de brand waren er 100 kinderen aanwezig. Deze zijn geëvacueerd naar het dorpshuis. Om 9.50 wordt door de OvD-G GRIP 2 afgekondigd. Dit is gebeurd nadat bekend was geworden dat er asbestdeeltjes bij de Westerscheldetunnel waren aangetroffen. Gelijktijdig met de afkondiging van GRIP 2 wordt er besloten om de Westerscheldetunnel te sluiten. Om 11.04 wordt door de OvD-B het sein brand meester²⁶⁶ gegeven. Om 14.37 wordt door het ROT besloten om af te schalen naar GRIP 0. Er was geen asbest aangetroffen in Borssele en bij de Westerscheldetunnel was ook geen asbest meer aanwezig. De Westerscheldetunnel werd weer opengesteld voor het verkeer.

6.2.1 GMS²⁶⁷

Om 8.50 komt er een melding bij de meldkamer binnen over een brand in een loods. De OvD-B en de OvD-G worden meteen door de meldkamer opgepiept. Om 8.56 wordt er in het kladblok aangegeven dat de CaCo, voorheen OvD-M, naar de meldkamer komt. Om 9.21 wordt GRIP 1 afgegeven door de OvD-G in verband met de aanwezigheid van asbest in de loods. Om 9.22 worden de betrokken onderdelen via communicator gealarmeerd.

Om 8.56 wordt reeds aangegeven dat de CaCo naar de meldkamer (brandweer) komt. Er wordt daarom aangenomen dat de CaCo op de meldkamer was toen de GRIP 1 om 9.21 werd afgegeven. De meldkamer kon dan vanaf het begin van de GRIP 1 aangestuurd worden door de CaCo.²⁶⁸

Om 9.51 wordt door de OvD-G GRIP 2 afgekondigd. Om 9.52 is de communicator gestart door de meldkamer.²⁶⁹ Hiermee wordt voldaan aan de eis uit het Bvr om binnen twee minuten te beginnen met het alarmeren van de onderdelen van de hoofdstructuur.²⁷⁰

6.2.2 LCMS²⁷¹

In het evaluatierapport CoPI wordt aangegeven dat de voltallige bezetting, op de informatiemanager na, binnen de normtijd van 30 minuten ter plaatse was.²⁷² Ook hier geldt dat normtijd loopt tot het moment dat er aan de werkzaamheden begonnen is. Op de presentielijst CoPI staat dat de informatiemanager en de voorlichtingsfunctionaris beiden 39 minuten na het afkondigen van de GRIP ter plaatse zijn.²⁷³ Het CoPI was om 10.05 operationeel. Dit is 44 minuten na afkondiging GRIP 1. Hiermee wordt de normtijd van 30 minuten overschreden. De voltallige kernbezetting van het CoPI was aanwezig.

De volledige kernbezetting van het ROT was binnen de normtijd aanwezig. Op de presentielijst ROT is aangegeven dat het ROT om 10.15 operationeel was.²⁷⁴ Dit is binnen de normtijden die voor het ROT gelden.²⁷⁵

²⁶⁴ *Evaluatierapport CoPI*, bijlage G.1 zie ook *evaluatierapport ROT*, bijlage G.2.

²⁶⁵ De Westerscheldetunnel is een tunnel die Zeeuws-Vlaanderen verbindt met Zuid-Beveland.

²⁶⁶ Brand meester betekend dat de brand nog niet (geheel) is geblust maar dat deze wel onder controle is.

²⁶⁷ GMS, bijlage G.3.

²⁶⁸ *Zeeuwse GRIP 2011*, p.17.

²⁶⁹ Communicator GRIP 2, bijlage G.9.

²⁷⁰ Art. 2.2.3 Bvr.

²⁷¹ LCMS, bijlage G.4.

²⁷² *Evaluatierapport CoPI*, §6.6, bijlage G.1.

²⁷³ Presentielijst CoPI, bijlage G.5.

²⁷⁴ Presentielijst ROT, bijlage G.6.

Ook bij deze GRIP-situatie is het onbekend of er een zo volledig mogelijke beschrijving is gegeven door de meldkamer binnen vijf minuten na opschaling naar GRIP 2. Zoals tevens aangegeven bij de GRIP 2-situatie in Yerseke, is het de vraag of een beschrijving van het incident door de meldkamer nog meerwaarde heeft als hieraan voorafgaand een GRIP 1 is afgekondigd. De informatiemanager ROT kan namelijk vanaf GRIP 1 meekijken in LCMS. Het blijft echter een eis in het Bvr.²⁷⁶

6.2.3 Samenwerking CoPI en ROT

Er is tussen het CoPI en het ROT afstemming geweest over de verdeling van het gebied in een brongebied en een effectgebied. Het CoPI heeft echter ook taken in het effectgebied verricht, waardoor het onduidelijk was wie welke taken voor haar rekening nam.²⁷⁷ In het evaluatierapport ROT wordt aangegeven dat bepaalde onderdelen '[...] in het beeld van het CoPI en het ROT onduidelijk en tegenstrijdig met elkaar en met de werkelijkheid [...]' waren.²⁷⁸ Dit beeld is niet in alle gevallen aangepast.

In het inzetverslag van de adviseur gevaarlijke stoffen (AGS) wordt aangegeven dat er geen tijd was om LCMS in te vullen.²⁷⁹ Wel werd LCMS regelmatig geactualiseerd door de meetploegleden. Als het beeld in LCMS echter niet meteen wordt bijgesteld na bevindingen, kunnen andere betrokkenen geen rekening houden met deze bevindingen. In het Bvr wordt aangegeven dat gegevens binnen tien minuten moeten zijn verwerkt in het eigen beeld.²⁸⁰ De gegevens moeten via de automatische weg beschikbaar worden gesteld aan de andere onderdelen van de hoofdstructuur.²⁸¹ Uit het inzetverslag van de AGS bleek tevens dat de communicatie niet altijd goed verliep. De AGS was soms niet op de hoogte van besluiten die waren gemaakt over zijn vakgebied. Zo werd na het incident een weg vrijgegeven waarvan de AGS nog wou testen of hier asbest lag.

Ook lijkt het beeld dat de OvD-G in het inzetformulier²⁸² schetst uitgebreider dan het beeld dat in LCMS is bijgehouden. Verder wordt in het evaluatierapport CoPI nog aangegeven dat bij de afschaling naar GRIP 0, de asbestkwestie is overgedragen aan de gemeente. Hiervan is echter niets vastgelegd in LCMS, ook is de overdracht niet verder uitgewerkt.²⁸³

6.2.4 Conclusie asbestbrand 's-Heerenhoek

De meldkamer is op tijd begonnen met het alarmeren van de hoofdstructuur bij zowel GRIP 1 als GRIP 2. Ook was de CaCo reeds opgeroepen voordat er tot een GRIP 1 werd overgegaan. De CaCo kon dus bij GRIP 1 de leiding in de meldkamer nemen.

Het CoPI is niet binnen de normtijd van 30 minuten begonnen met de werkzaamheden. Het ROT is wel binnen de normtijd begonnen met de werkzaamheden. Bij beide teams was de complete kernbezetting aanwezig.

Het beeld dat in LCMS is bijgehouden, klopte niet op alle punten met de werkelijkheid. Tevens was er onduidelijkheid over de taken en verantwoordelijkheden van het CoPI en het ROT. Zo was er wel een afbakening tussen het bron- en het effectgebied, maar werden er toch taken uitgevoerd in het effectgebied door het CoPI.

²⁷⁵ Art. 2.3.1 Bvr.

²⁷⁶ Art. 2.2.4 Bvr.

²⁷⁷ *Evaluatierapport ROT*, §6.7, bijlage G.2.

²⁷⁸ *Evaluatierapport ROT*, §6.8, bijlage G.2.

²⁷⁹ Inzetverslag AGS, bijlage G.7.

²⁸⁰ Art. 2.4.2 lid 3 Bvr.

²⁸¹ Art. 2.4.2 lid 4 Bvr.

²⁸² Inzetformulier OvD-G, bijlage G.8.

²⁸³ *Evaluatierapport CoPI*, §6.6, bijlage G.1.

6.3 Tussenconclusie

Hoewel er geen conclusies zijn te trekken over het algemeen functioneren van VRZ in opgeschaalde situaties vanwege het beperkte onderzoeksmateriaal, zijn er wel een aantal punten te benoemen waarbij niet aan de wettelijke eisen werd voldaan. Het is echter niet bekend of het bij deze punten gaat om structurele of incidentele problemen. In elke opgeschaalde situatie hoort echter wel aan alle wettelijke eisen te worden voldaan.

Zo is in beide situaties te zien dat de opkomstnorm niet altijd behaald wordt. In beide situaties voldoet het CoPI niet aan de norm om binnen 30 minuten te beginnen met werkzaamheden. Dit valt te verklaren vanwege het feit dat het CoPI zich moet begeven naar de plaats van het incident, terwijl het ROT een vaste standplaats in Middelburg heeft. Het is echter een eis uit het Bvr om het eerste CoPI binnen 30 minuten operationeel te hebben.²⁸⁴

De snelheid van alarmering van de hoofdstructuur door de meldkamer is wisselend. De aansturing van de meldkamer door één leidinggevende is wettelijk gezien verplicht vanaf GRIP 2-situaties. Door in de Zeeuwse GRIP op te nemen dat de OvD-M tot de kernbezetting van de meldkamer behoort bij een GRIP 1, legt het bestuur van VRZ zichzelf de eis op dat de OvD-M vanaf een GRIP 1 aanwezig moet zijn. Aan deze eis wordt in één van de twee onderzochte situaties niet voldaan.

Bij beide incidenten is zichtbaar dat de afstemming tussen het CoPI en het ROT een lastig punt is. Er is niet altijd een duidelijke afbakening tussen de taken van het CoPI en de taken van het ROT. Dit kan in de praktijk voor problemen zorgen. In de onderzochte situaties resulteert de onduidelijke afbakening hooguit voor onduidelijkheid bij functionarissen. Functionarissen krijgen opdrachten uit zowel het CoPI als het ROT, in enkele gevallen is de opdracht uit het CoPI tegensprekend aan de opdracht uit het ROT. Het is echter denkbaar dat deze onduidelijkheid ernstigere gevolgen heeft. Zo is in de onderzochte situatie van de asbestbrand in 's-Heerenhoek te zien dat er een weg wordt vrijgegeven waarvan de AGS nog wou onderzoeken of er asbest lag. In casus was dat niet het geval. Als er echter toch nog asbest had gelegen op de inmiddels vrijgegeven weg, had dit tot gezondheidsproblemen kunnen leiden. Als er een probleem ontstaat door slechte afstemming tussen de teams kan dit tevens een afbreukrisico voor de directie en het management betekenen. Uit de evaluaties van de onderzochte situaties komt naar voren dat de afstemming tussen het ROT en het CoPI voor verbetering vatbaar is. In het geval dat er, extra, doden of gewonden vallen door slechte afstemming tussen de teams zal worden bekeken of dit een bekend probleem is en of er aanpassingen zijn gemaakt. Is de situatie niet aangepakt en/of verbeterd sinds de evaluaties dan zullen er kritische vragen aan de directie en het management worden gesteld.

Ook het totaalbeeld in LCMS zorgt af en toe voor problemen. Het bijgehouden totaalbeeld is niet altijd compleet of actueel. Dit bemoeilijkt de afstemming tussen de bij de rampenbestrijding betrokken partijen. Uit de onderzochte situaties kwam naar voren dat de verschillende partijen het bij hun bekende beeld niet altijd binnen tien minuten invoeren in LCMS. Hierdoor zijn andere partijen niet op de hoogte van de nieuwste ontwikkelingen en kan besluitvorming gebaseerd worden op een onjuist of niet actueel beeld.

Bij de twee onderzochte praktijksituaties blijken vooral de opkomstnorm, de afstemming tussen het CoPI en het ROT en het bijhouden van een totaalbeeld punten te zijn waarop niet altijd wordt voldaan aan de wettelijke eisen.

²⁸⁴ Art. 2.3.1 Bvr.

Hoofdstuk 7 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de centrale vraag. Die luidt: in welke mate werkt VRZ in opgeschaalde situaties conform de daarvoor geldende wet- en regelgeving en welke juridische aanbevelingen kunnen eventueel worden gegeven aan de directie van VRZ?

7.1 Conclusies

7.1.1 Wat is een veiligheidsregio en wat zijn de taken van een veiligheidsregio?

Met het in werking treden van de Wvr zijn de gemeenten in een regio verplicht om een veiligheidsregio op te richten. De burgemeesters van de tot de regio behorende gemeenten vormen gezamenlijk het algemeen bestuur van de veiligheidsregio. In de veiligheidsregio zijn onder andere de meldkamer, brandweer, GHOR en bevolkingszorg ondergebracht. Crisisbeheersing en rampenbestrijding is één van de taken van een veiligheidsregio. Het algemeen bestuur maakt besluiten over de veiligheidsregio. Deze bestuurlijke besluiten worden door de directie van VRZ geïmplementeerd in de organisatie.

Op grond van art. 9 Wvr is het algemeen bestuur verplicht om een gemeenschappelijke regeling te treffen waarin VRZ wordt opgericht. Op het moment dat dit onderzoek geschreven is, is de gemeenschappelijke regeling die het algemeen bestuur in 2006 heeft getroffen nog van toepassing op VRZ. Per 1 januari 2014 moet de gemeenschappelijke regeling zijn gewijzigd door de veiligheidsregio. Het bestuur van VRZ heeft besloten een geheel nieuwe regeling vast te stellen. Er is momenteel echter nog onenigheid over de verdeelsleutel van de kosten onder de gemeenten, de nieuwe gemeenschappelijke regeling is nog niet vastgesteld. Er zitten juridisch gezien echter geen consequenties aan het niet wijzigen van de gemeenschappelijke regeling voor 1 januari 2014.

In mei 2012 is er door de commissie Hoekstra een rapport uitgebracht met een advies over de Wvr en over het brede Nederlandse stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing. In dit rapport wordt aangegeven dat op het gebied van opschaling verbetering valt te behalen bij de toepassing van de GRIP-structuur. De commissie Hoekstra is van mening dat de GRIP-structuur flexibeler zou moeten worden toegepast, zodat er ook in een niet GRIP-situatie gebruik kan worden gemaakt van bepaalde teams. Daarnaast geeft de commissie ook aan dat er door de overheid meer gestuurd zou moeten worden op het functioneren van de regio's.

7.1.2 Wat zijn de algemene wettelijke vereisten op het gebied van planvorming die aan een veiligheidsregio worden gesteld?

In de Wvr worden een aantal plannen benoemd die door elke veiligheidsregio moeten worden vastgesteld. Tevens wordt in de Wvr aangegeven waar deze plannen minimaal aan moeten voldoen. Op GRIP-situaties is het crisisplan van toepassing. De eisen die van toepassing zijn op opgeschaalde situaties zijn voornamelijk vastgelegd in het Bvr. Maar ook in de Wvr wordt gesproken over rampbestrijding en crisisbeheersing. In bijlage 3 is een overzicht opgenomen van de wettelijke eisen die gelden in het geval van een opschaling.

7.1.3 Hoe werkt VRZ in het geval van een ramp of een crisis?

De werking van VRZ tijdens rampen of crises is een klein onderdeel van de gehele VRZ organisatie. In het geval van een ramp of crisis gaan twee plannen van VRZ in werking: het regionaal Zeeuws crisisplan en de Zeeuwse GRIP. In het crisisplan is opgenomen hoe de hoofdstructuur bij een ramp of crisis is geregeld.

In de wet wordt veelvuldig gesproken over grootschalige alarmering. Er is sprake van grootschalige alarmering bij een GRIP 2 of hoger. Dit is ook in het crisisplan opgenomen. Er wordt door VRZ echter voor gekozen om ook bij een GRIP 1 de opkomsttijden van het Bvr aan te houden. In de Zeeuwse GRIP wordt per GRIP-niveau beschreven welke teams erbij betrokken zijn. Ook wordt aangegeven wat de kernbezetting van het team is, wat de

opkomsttijd is en wat de opkomstlocatie is. Er zijn vier GRIP-niveaus opgenomen in de Zeeuwse GRIP. Vanaf april 2013 zijn er landelijk zes GRIP-niveaus.

7.1.4 Voldoet de planvorming van VRZ momenteel aan de daarvoor geldende wettelijke eisen?

Het crisisplan en de Zeeuwse GRIP voldoen niet op alle punten aan de eisen die in de daarvoor geldende wet- en regelgeving worden vermeld. Ook wordt er niet aan alle, door het bestuur van VRZ, vastgelegde eisen in de plannen voldaan.

7.1.4.1 Regionaal Zeeuws crisisplan

In het crisisplan wordt vermeld dat het plan jaarlijks geëvalueerd zal worden. Er is niet gebleken dat dit sinds de invoering van het plan daadwerkelijk is gebeurd. VRZ heeft er in het crisisplan voor gekozen om de opkomsttijden uit het Bvr tevens te laten gelden voor situaties waarin geen sprake is van grootschalige alarmering. Er wordt wel aangegeven dat de opkomsttijden niet altijd gerealiseerd zullen kunnen worden. Van de gelegenheid om gemotiveerd van de opkomsttijden af te wijken is echter geen gebruik gemaakt door het bestuur van VRZ. In het crisisplan is ervoor gekozen om het RBT dezelfde opkomsttijd op te leggen als een GBT, namelijk 60 minuten. In de wet is niets geregeld over een opkomstnorm voor het RBT. In geen van beide plannen, het crisisplan en de Zeeuwse GRIP, zijn eenduidige criteria opgenomen voor het alarmeren door de meldkamer.

Er is niet voldaan aan de wettelijke eis om een Tbz deel uit te laten maken van de hoofdstructuur bij rampenbestrijding en crisisbeheersing. Wel is er bij het CoPI een OvD-Bz toegevoegd aan de kernbezetting en bij het ROT een ac-bz. Dit betekent dat deze functionarissen zich moeten houden aan de voor de teams geldende opkomsttijden. Terwijl in de wet een opkomstnorm van 90 minuten is aangegeven bij het Tbz.

Een andere functionaris die is toegevoegd aan de kernbezetting van het ROT, is de liaison Defensie.

In het crisisplan wordt bij het CoPI aangegeven dat deze verantwoordelijk is voor de bestrijding in het bron- en effectgebied. Dit is niet in overeenstemming met wat in de Zeeuwse GRIP is opgenomen en ook niet in overeenstemming met de wettelijke bepalingen. Wettelijk gezien is het CoPI namelijk alleen verantwoordelijk voor het brongebied. Tenslotte is de nummering van de artikelen uit de Politiewet waaraan de voorzitter VRZ uitvoering kan geven, niet meer correct. De Politiewet is recentelijk gewijzigd, waarbij ook de artikelnummering is gewijzigd. Deze wijziging is niet doorgevoerd in het crisisplan.

7.1.4.2 Zeeuwse GRIP

De Zeeuwse GRIP is een bijlage bij het crisisplan, waarin uitgebreider beschreven staat welke teams in actie moeten komen bij opgeschaalde situaties. Zo wordt in de Zeeuwse GRIP aangegeven wat de kernbezetting is, wat de opkomsttijd is en waar de opkomstlocatie is.

In de Zeeuwse GRIP wordt bij GRIP 1 aangegeven dat de OvD-M deel uitmaakt van de kernbezetting van de meldkamer. In de wet wordt aangegeven dat de meldkamer moet worden aangestuurd door één leidinggevende als er sprake is van grootschalige alarmering. De OvD-M zou daarom vanaf GRIP 2 de meldkamer moeten aansturen. VRZ heeft ervoor gekozen om dit vanaf GRIP 1 te doen. Er wordt niet bij vermeld of de OvD-M een opkomsttijd heeft. Er zal daarom altijd een functionaris in de meldkamer aanwezig moeten zijn die deze functie op zich kan nemen.

In de Zeeuwse GRIP wordt een foute definitie gegeven aan de opkomsttijd uit het Bvr. Er wordt in de Zeeuwse GRIP gesproken over het moment tussen dooralarmeren door de meldkamer en het moment dat de functionarissen ter plaatse zijn. Dit terwijl er in de wet

wordt gesproken over het moment van het voldoen aan de criteria van grootschalige alarmering en het moment dat de functionarissen beginnen aan hun werkzaamheden.

In de wet wordt niet duidelijk aangegeven wat de scheiding van taken en verantwoordelijkheden is tussen de leider CoPI en de ROL. Dit is in de Zeeuwse GRIP ook niet duidelijk omschreven. Hierdoor zouden in de praktijk onduidelijkheden kunnen ontstaan.

In het crisisplan en de Zeeuwse GRIP wordt niet gesproken over de eis uit het Bvr dat VRZ er zorg voor moet dragen dat de hoofdstructuur bij een ramp of crisis onafgebroken kan functioneren. Terwijl dit een kwetsbaar punt is binnen de regio. Er zijn onvoldoende HOvD's die de functie leider CoPI op zich kunnen nemen. Er is door VRZ voor gekozen om deze functie altijd te laten vervullen door een HOvD brandweer. In de regio zijn er momenteel vier functionarissen die deze rol op zich kunnen nemen. Daarnaast moet er in het geval van een GRIP 2 een HOvD-B plaats nemen in het ROT. Bij een GRIP 2 zijn er twee van de vier functionarissen werkzaam. Mocht een GRIP 2-situatie een lange tijd duren, dan is het onafgebroken functioneren van de HOvD's brandweer zo goed als onmogelijk.

7.1.5 Werkt VRZ in opgeschaalde situaties volgens de daarvoor geldende wet- en regelgeving?

Aangezien er twee praktijksituaties zijn onderzocht valt er geen representatief oordeel te geven over het functioneren van VRZ in opgeschaalde situaties. Wel is er een aantal punten die uit beide onderzochte praktijksituaties naar voren komen.

Zo is in beide situaties te zien dat de opkomsttijden voor de teams niet altijd gehaald worden. Het CoPI voldoet in geen van beide situaties aan de opkomstnorm van 30 minuten.

De dooralarmering door de meldkamer is niet in alle gevallen binnen de twee minuten geweest. Het is echter niet te zeggen of dit om uitzonderingen gaat of dat het regelmatig voorkomt.

Er wordt in één van de onderzochte situaties niet voldaan aan de door VRZ opgelegde eis om de OvD-M als kernbezetting van de meldkamer te rekenen bij een GRIP 1-situatie. De OvD-M was in de onderzochte situatie ruim na het afgeven van de GRIP 1 in de meldkamer.

Bij beide incidenten wordt aangegeven dat de afstemming tussen het CoPI en het ROT niet altijd soepel loopt. De afbakening van de taken is niet altijd duidelijk en het komt voor dat de teams langs elkaar heen werken. Dit kan in potentie ernstige gevolgen hebben. Er zouden, extra, doden of gewonden kunnen vallen door een slechte samenwerking tussen het ROT en het CoPI. In dat geval zullen de directie en het management hierop worden aangesproken, aangezien in de evaluaties wordt aangegeven dat de samenwerking tussen ROT en CoPI voor verbetering vatbaar is.

Tevens is het totaalbeeld wat in LCMS wordt bijgehouden niet altijd compleet en accuraat. Dit kan gevolgen hebben bij de besluitvorming tijdens de ramp of crisis. Deze besluitvorming kan dan gebaseerd zijn op niet accurate of onjuiste gegevens.

De conclusies die uit dit onderzoek kunnen worden getrokken komen grotendeels overeen met de conclusies die in het rapport Staat van de rampenbestrijding 2013 zijn getrokken. In het rapport komen enkele punten overeen met wat er uit dit onderzoek blijkt:

- Borging van de continuïteit van de hoofdstructuur.
 - Uit het onderzoek is gebleken dat de continuïteit niet voldoende is gewaarborgd, er zijn te weinig functionarissen die bepaalde functies kunnen uitoefenen.
- Het ontbreken van een Tbz in de hoofdstructuur.

- Hoewel er in verschillende teams wel een functionaris van bevolkingszorg is toegevoegd, is er niet voldaan aan de wettelijke eis om een Tbz op te nemen als onderdeel van de hoofdstructuur.
- Geen eenduidige criteria voor het alarmeren door de meldkamer.
 - Er zijn wel enkele startcriteria opgenomen in het crisisplan, dit zijn echter de enige criteria die worden genoemd.
- Geen eenhoofdige leiding op de meldkamer
 - Er is niet standaard een functionaris aanwezig op de meldkamer die deze functie kan uitoefenen.
- Niet alle secties komen tijdig op bij een ramp of crisis.
 - In de twee onderzochte situaties komt het CoPI niet tijdig op.
- Informatiemanagement is onvoldoende uitgewerkt.
 - Bij de twee onderzochte situaties was sprake van onvolledige en soms onjuiste beeldvorming. Bij beide situaties was het beeld bij de twee teams verschillend.

Bovenstaande conclusies die in het rapport Staat van de Rampenbestrijding 2013 worden getrokken zijn ten tijde van het schrijven van dit onderzoek nog actueel.

7.2 Aanbevelingen

Er is een aantal punten waarop aanpassingen zijn aan te bevelen, zodat er in de toekomst bij opgeschaalde situaties wordt voldaan aan de daarvoor geldende wet- en regelgeving. In deze paragraaf worden vijf aanbevelingen gegeven.

7.2.1 Plannen laten overeenkomen met wettelijke eisen

De belangrijkste aanbeveling is om er zorg voor te dragen dat het crisisplan en de Zeeuwse GRIP met elkaar overeenkomen en dat deze plannen overeenkomen met de wettelijke eisen. Hierbij valt te denken aan het opnemen van eenduidige criteria voor het alarmeren door de meldkamer. Daarnaast is het aan te bevelen om geen extra eisen in de plannen op te nemen als op voorhand waarschijnlijk is dat hier niet aan kan worden voldaan. Hierbij valt vooral te denken aan het opnemen van bepaalde functionarissen als kernbezetting van bepaalde teams. Door deze functionarissen extra op te nemen in de kernbezetting moeten deze tevens voldoen aan de opkomstnorm die voor het team geldt. In de plannen wordt al aangegeven dat niet alle opkomsttijden gehaald kunnen worden.

7.2.2 Wettelijke eisen gebruiken bij evaluaties

De evaluatie van GRIP-situaties gebeurt aan de hand van de daarvoor geldende plannen. Als deze plannen niet op alle punten accuraat zijn, kan het voorkomen dat er niet in overeenstemming met de wettelijke vereisten is gewerkt maar wel in overeenstemming met de plannen. Zo wordt in de evaluaties regelmatig gemeld dat er aan de opkomstnorm uit art. 2.3.1 Bvr voldaan is. Terwijl de functionarissen mogelijk wel binnen de normtijd aanwezig waren, is niet altijd binnen de normtijd begonnen met werkzaamheden. Het is aan te bevelen om bij de evaluaties niet alleen te kijken naar de door het bestuur van VRZ opgestelde plannen. Dit omdat deze niet op alle punten overeenkomen met de wettelijke eisen en tevens niet op alle punten accuraat zijn. Door bij de evaluaties gebruik te maken van de wettelijke eisen die in opgeschaalde situaties gelden, worden de evaluaties betrouwbaarder en accurater.

7.2.3 Samenwerking CoPI en ROT

Op grond van de onderzochte situaties kunnen geen conclusies worden getrokken over het functioneren van VRZ in opgeschaalde situaties. Wel is aan te bevelen om goed te kijken naar de taakverdeling tussen het CoPI en het ROT. In beide situaties wordt in de evaluaties vermeld dat de samenwerking op punten beter zou kunnen. Aangezien de samenwerking tussen het CoPI en het ROT van belang is bij de bestrijding van de ramp of crisis, is het van cruciaal belang dat de samenwerking soepel verloopt. Het is aan te bevelen om bij trainingen en oefeningen nog meer aandacht te besteden aan de samenwerking tussen de teams.

7.2.4 Zorgen voor een accuraat en volledig totaalbeeld

In beide situaties is er sprake van een niet volledig totaalbeeld. Aangezien er maar twee situaties zijn onderzocht is het onbekend of dit een structureel probleem is of dat er slechts sprake is van incidenten. Het is aan te bevelen om nader onderzoek te verrichten naar het bijhouden van het totaalbeeld in opgeschaalde situaties. Als het totaalbeeld niet accuraat is kan dit voor problemen zorgen bij de besluitvoering. Een aanbeveling is om te onderzoeken of er problemen zijn bij het bijhouden van het totaalbeeld. Indien er problemen zijn, kunnen deze worden opgelost. In dat geval zou het voor alle bij de ramp of crisis betrokken partijen duidelijk zijn wat het laatste beeld van het incident is.

7.2.5 Borgen van continuïteit hoofdstructuur

Ten slotte is aan te bevelen om te zorgen voor een degelijke borging van de continuïteit van de hoofdstructuur bij rampen en crises. Hierbij wordt in het bijzonder aanbevolen om te kijken naar de functie leider CoPI. Mogelijk hoeft deze functie niet alleen voorbehouden te zijn aan de HOvD's brandweer. Als er meer functionarissen zijn die de functie leider CoPI kunnen vervullen, is er sprake van een degelijkere borging van het onafgebroken functioneren van de hoofdstructuur gedurende een ramp of crisis.

Hoofdstuk 8 Evaluatie

In dit hoofdstuk wordt het verloop van het onderzoek beschreven. Er wordt een korte beschrijving gegeven van de manier waarop dit onderzoek tot stand is gekomen.

In beginsel zou gekeken worden naar de gehele organisatie. De eerste opzet was om te kijken of VRZ in het algemeen voldoet aan de daarvoor geldende wet- en regelgeving. Dit is echter aangepast omdat het onderzoek anders te breed zou worden. Er is besloten om te kijken naar de werking van de organisatie in opgeschaalde situaties. Er zou gekeken worden naar de planvorming van VRZ die betrekking heeft op opgeschaalde situaties. Om het onderzoek echter praktijkgericht te maken, is ervoor gekozen om daarnaast tevens een aantal praktijksituaties te bekijken. Er is bekeken of er in de praktijk ook volgens de daarvoor geldende plannen en wet- en regelgeving wordt gewerkt.

Bij het onderzoeken van de praktijksituaties is echter gebleken dat er onvoldoende opgeschaalde situaties zijn geweest die geschikt waren voor dit onderzoek. Er is daarom door de onderzoekster voor gekozen om twee GRIP 2-situaties uit te lichten. Vervolgens is er op punten aangegeven waar, in de onderzochte situaties, niet aan wet- en regelgeving werd voldaan. Er kan echter geen eenduidige conclusie worden getrokken uit de twee onderzochte situaties omdat twee situaties daarvoor te weinig zijn. Wel komen er uit de twee onderzochte situaties punten naar voren waarop niet altijd aan de wettelijke eisen wordt voldaan. Uit de twee onderzochte situaties kan echter niet geconcludeerd worden of het om structurele problemen gaat of dat het incidentele problemen waren. In elke opgeschaalde situatie hoort echter aan alle wettelijke eisen te worden voldaan.

Dit onderzoek maakt aan de opdrachtgever, VRZ, duidelijk op welke punten in opgeschaalde situaties nog verbeteringen zijn te behalen.

Bronnenlijst

Beleidsplan VRZ

Beleidsplan 2012-2015, bestuursvisie op fysieke veiligheid in Zeeland, Middelburg: 2011.

Vindplaats: <www.vrzeeland.nl> → VRZ organisatie → publicaties → Beleidsplan 2012-2015.

Laatst geraadpleegd: 10 december 2013.

Bruinooge e.a. 2012

P. Bruinooge e.a., *Bevolkingszorg op orde, de vrijblijvendheid voorbij*, Den Haag: OBT 2012

Hoekstra e.a. 2013

mr. R.J. Hoekstra e.a., *Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's en het stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing*, Eindrapportage, 2013.

Magazine nationale veiligheid en crisisbeheersing oktober 2013.

Magazine nationale veiligheid en crisisbeheersing, 2013.

Vindplaats: <www.rijksoverheid.nl> → documenten en publicaties → zoek op: magazine nationale veiligheid en crisisbeheersing oktober 2013.

Laatst geraadpleegd: 10 december 2013.

Regionaal Zeeuws crisisplan

Regionaal Zeeuws Crisisplan (rapport van 28 september 2011), Middelburg: 2011.

Vindplaats: <www.vrzeeland.nl> → VRZ organisatie → publicaties → Regionaal Zeeuws Crisisplan.

Laatst geraadpleegd: 10 december 2013.

Risicoprofiel VRZ

Regionaal risicoprofiel Veiligheidsregio Zeeland, Middelburg: 2011.

Vindplaats: <www.vrzeeland.nl> → VRZ organisatie → publicaties → Regionaal risicoprofiel Zeeland.

Laatst geraadpleegd: 10 december 2013.

Staat van de Rampenbestrijding 2013

Staat van de rampenbestrijding 2013. Onderzoek rampenbestrijding op orde periode maart 2010 - oktober 2012, 2013.

Vindplaats: Bijlage 226994 bij *Kamerstukken II* 2012/13, 29 517, nr. 69.

Staat van de Rampenbestrijding 2013, de regioprofielen

Staat van de Rampenbestrijding 2013, De Regioprofielen, 2013.

vindplaats: Bijlage 226993 bij *Kamerstukken II* 2012/13, 29 517, nr. 69.

Van Veldhuisen e.a. 2013

A. van Veldhuisen e.a., *Evaluatie Wet veiligheidsregio's*, Utrecht: Andersson Elffers Felix 2013.

Verslag themabijeenkomst 'Bevolkingszorg op orde'

K. Salverda, *Verslaf themabijeenkomst, 'Bevolkingszorg op orde'*, Arnhem: 2013.

Vindplaats: <www.veiligheidsberaad.nl> → nieuws → Verslag themabijeenkomst 'Bevolkingszorg op orde'.

Laatst geraadpleegd: 10 december 2013.

Zeeuwse GRIP 2011

Zeeuwse GRIP 2011 (rapport van 28 september 2011), Middelburg: 2011.

Vindplaats: <www.vrzeeland.nl> → VRZ organisatie → publicaties → Zeeuwse GRIP 2011.

Laatst geraadpleegd: 10 december 2013.

Bijlagen

- Bijlage A: Organogram VRZ
- Bijlage B: Kwaliteitshandboek GHOR
- Bijlage C: GROEP Zeeland
- Bijlage D: Wettelijke eisen voor opschaling
- Bijlage E: GRIP schema
- Bijlage F: Gespreksverslag Jeroen Brusse, 29 oktober 2013
- Bijlage G: Gespreksverslag Marcel Matthijsse, 5 november 2013
- Bijlage H: GRIP 2 gasstoring Yerseke
 - Bijlage H.1: Evaluatierapport CoPI
 - Bijlage H.2: Evaluatierapport ROT
 - Bijlage H.3: GMS
 - Bijlage H.4: LCMS
 - Bijlage H.5: Inzetformulier OvD-G
 - Bijlage H.6: Communicator GRIP 1
 - Bijlage H.7: Communicator GRIP 2
- Bijlage I: GRIP 2 asbestbrand 's-Heerenhoek
 - Bijlage I.1: Evaluatierapport CoPI
 - Bijlage I.2: Evaluatierapport ROT
 - Bijlage I.3: GMS
 - Bijlage I.4: LCMS
 - Bijlage I.5: Presentielijst CoPI
 - Bijlage I.6: Presentielijst ROT
 - Bijlage I.7: Inzetverslag AGS
 - Bijlage I.8: Inzetformulier OvD-G
 - Bijlage I.9: Communicator GRIP 2

De bijlagen bevinden zich in een apart document.