

Regionaal Risicoprofiel Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland

Deelrapport C Beïnvloedingsmaatregelen

Opsteller	Projectgroep Regionaal Risicoprofiel
Versie	1.0
Ingangsdatum	30 maart 2011
Status	Definitief
Vaststelling door / datum	Veiligheidsbestuur Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland / 30 maart 2011

Versiebeheer

Versie	Datum	Status	Wijziging	Opgesteld/gewijzigd door
1.0	30 maart 2011	Definitief		

Projectgroep:

Mevr.	Alkema, Loesje	Projectleider	VrZW
Dhr.	Bastiaans, Sebastiaan	Projectlid	GHOR
Mevr.	Fan, Mandy	Projectlid	VrZW
Mevr.	Galen, Anne van	Projectlid	ARCADIS
Mevr.	Kauffmann, Pauline	Projectlid	Politie Zaanstreek-Waterland
Dhr.	Kok, Peter de	Projectlid	ARCADIS
Mevr.	Posch, Els	Projectlid	Gemeente Zaanstad
Dhr.	Vreeker, Ron	Projectlid	ARCADIS
Dhr.	Winter, Gertjan	Projectlid	VrZW
Mevr.	Welboren, Mirre	Projectondersteuner	VrZW

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	4
1. Inleiding	5
2. Achtergrond	6
2.1 Beïnvloedingsmaatregelen: schakel tussen risicoprofiel en beleidsplan	6
3. Beïnvloedingsmogelijkheden	7
3.1 Van scenario's via beïnvloedingsmaatregelen naar strategische posities	9
Bijlage 1 – Deelnemer expertsessie 11 november 2010.....	15

1. Inleiding

Deze rapportage bevat de uitkomsten van de expertsessie “Beïnvloedingsmaatregelen” die op 11 november 2010 heeft plaatsgevonden in de regio Zaanstreek-Waterland. Deze sessie vond plaats in het kader van het opstellen van het regionaal risicoprofiel van de regio.

Centraal in deelrapport C van het regionaal risicoprofiel Zaanstreek-Waterland staat de vraag:

“Wat kan de veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland de komende jaren doen om de regiospecifieke rampen en crises zo goed mogelijk het hoofd te bieden, zowel wat betreft risicobeheersing als wat betreft de crisisbeheersing?”

Dit regionaal risicoprofiel richt zich – conform de landelijke methodiek - niet op de dagelijkse basisbrandweezorg. De hierbij behorende *brandrisicoanalyse* is onderdeel van het dekkingsplan dat naar verwachting in 2011 wordt afgerond. De rapportage zal allereerst ingaan op “het waarom” van het opstellen van de beïnvloedingsmaatregelen als belangrijke schakel tussen het risicoprofiel en het beleidsplan van de veiligheidsregio (hoofdstuk 2).

Vervolgens worden in hoofdstuk 3 vijf strategische posities beschreven die handvaten bieden voor toekomstig beleid.

2. Achtergrond

2.1 Beïnvloedingsmaatregelen: schakel tussen risicoprofiel en beleidsplan

Het doel van het opstellen van dit risicoprofiel is om *als basis* te dienen voor het beleidsplan van de veiligheidsregio (art 15 Wet Veiligheidsregio's). In het strategisch beleidsplan moet het bestuur van de veiligheidsregio **keuzes** kunnen maken over (a) de positie van de veiligheidsregio (b) de doelstellingen van de veiligheidsregio (c) de middelen om die doelstellingen te bereiken en het tijdspad.

Het risicoprofiel vormt input voor deze keuzes. Het risicoprofiel maakt inzichtelijk welke crisistypen en scenario's als prioritair worden aangemerkt door de regionale experts. Prioritair wil zeggen dat zij een relevante score hebben in het risicodiagram op impact en of waarschijnlijkheid.

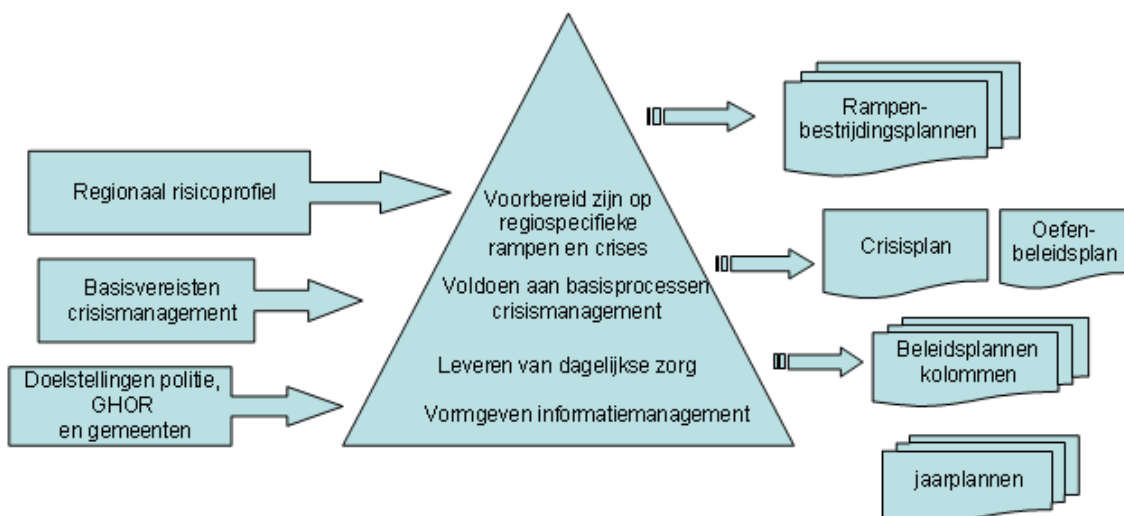
Het ligt voor de hand dat de veiligheidsregio zich vervolgens gaat beraden op de mogelijke *aanvullende* maatregelen die genomen kunnen worden om impact en/ of waarschijnlijkheid van bepaalde risico's te verminderen.

Het risicoprofiel brengt kortom in beeld wat de risicovolle situaties in de regio zijn (risico-inventarisatie) en hoe erg dit is (risicoanalyse). De voorliggende rapportage geeft een overzicht van aanvullende maatregelen die genomen kunnen worden om het risico te reduceren (oftewel hoe de waarschijnlijkheid dan wel de impact gereduceerd kan worden). In het beleidsplan wordt een keuze voorgesteld voor de daadwerkelijke maatregelen die de veiligheidsregio kan nemen.

Natuurlijk kan ook worden vastgesteld dat voor bepaalde crisistypen al voldoende maatregelen genomen worden en dat er geen behoefte is aan aanvullende acties.

Het bestuur maakt strategische keuzes op basis van diverse input, zoals het beschikbare budget, de wettelijke vereisten t.a.v. de basiszorg, de basisvereisten crisismanagement en de beleidswensen van de gemeenten, de GHOR, de brandweer en de politie. De strategische keuzes die worden vastgelegd in het beleidsplan van de veiligheidsregio, worden vervolgens weer verder uitgewerkt in andere plannen, zoals: beleidsplan multidisciplinair opleiden, trainen en oefenen, de beleidsplannen van de kolommen, het crisisplan, rampenbestrijdingsplannen etc.

In onderstaand schema is dit beleidsproces weergegeven:

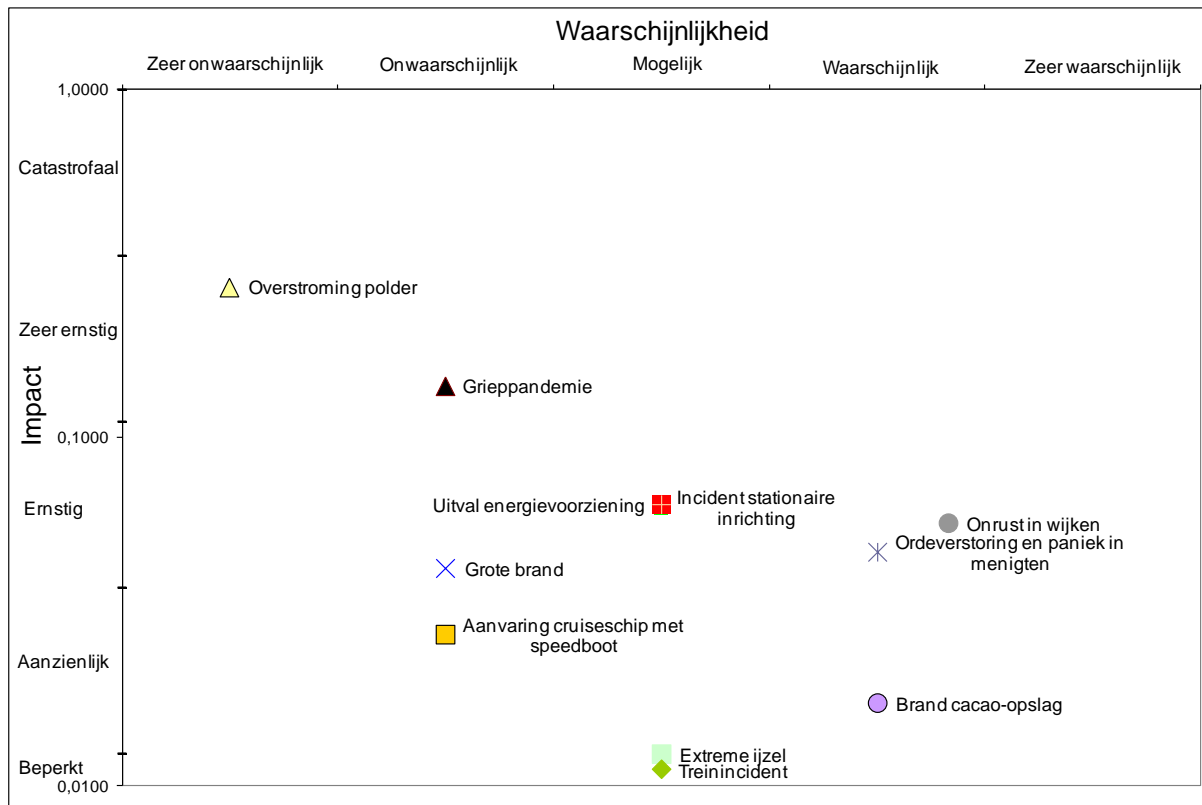


3. Beïnvloedingsmogelijkheden

Het benoemen en beoordelen van de beïnvloedingsmogelijkheden heeft in verschillende stappen plaatsgevonden tijdens de expertsessie op 11 november 2010.

In de bijlage zijn de namen van de deelnemers van de expertsessie opgenomen.

Input voor de sessie vormden de zeven scenario's¹ die op basis van de risicoanalyse zijn aangeduid als prioritair voor de regio. Deze scenario's hebben een centrale positie in het risicodiagram en verdienen volgens de regionale experts bestuurlijke aandacht. Het betreft hier: Overstroming polder, uitval energievoorziening, incident stationaire inrichting, onrust in wijken, ordeverstoring en paniek in menigten, treinincident, brand cacao-opslag.



¹ In totaal zijn er in de risicoanalyse veertien scenario's beoordeeld op impact en waarschijnlijkheid. Van deze veertien scenario's tekenen elf zich af in het risicodiagram. Meer informatie is te vinden in *Deelrapport B, Risicoanalyse*.

In onderstaande tabel hoe de impact en waarschijnlijkheid van de prioritaire scenario's is ingeschat:

Maatschappelijk thema	Scenario	Totale impact	Waarschijnlijkheid
Natuurlijke omgeving	Dijkdoorbraak laaggelegen polder	Zeer ernstig (D)	Zeer onwaarschijnlijk (A)
Technologische omgeving	Incident stationaire inrichting	Ernstig (C)	Mogelijk (C)
	Brand cacao-opslag	Aanzienlijk (B)	Mogelijk (C)
Vitale infrastructuur en vitale voorzieningen	Uitval energievoorziening Purmerend	Ernstig (C)	Mogelijk (C)
	Treinincident	Beperkt (A)	Mogelijk (C)
Sociaal maatschappelijke omgeving	Ordeverstoring en paniek in menigte op kermis	Ernstig (C)	Waarschijnlijk (D)
	Buurtonrust Zaanstad	Ernstig (C)	Waarschijnlijk (D)

Verdere onderbouwing is te vinden in Deelrapport B van het regionaal risicoprofiel: *Risicoanalyse, Weging naar Impact en Waarschijnlijkheid*.

3.1 Van scenario's via beïnvloedingsmaatregelen naar strategische posities

In deze paragraaf worden de stappen beschreven die genomen zijn om te komen tot de strategische posities.

- 1) Allereerst zijn per scenario de knelpunten benoemd in de risicobeheersing dan wel de crisisbeheersing.
- 2) De knelpunten voortkomend uit de zeven scenario's zijn vervolgens geclusterd. Immers, veel knelpunten – denk aan: tekortschietend informatiemanagement eerste 15 minuten, onvoldoende geoefendheid – zijn generiek en treden op bij meerdere incidenttypen.
- 3) Aan deze generieke knelpunten zijn vervolgens beïnvloedingsmaatregelen gekoppeld; Dit houdt dus in dat op het gebied van crisisbeheersing maatregelen benoemd zijn die de preparatie en repressie versterken (de kernkwaliteiten van de veiligheidsregio worden hiermee doorontwikkeld). Wat betreft de risicobeheersing zijn maatregelen benoemd die de waarschijnlijkheid van een mogelijke ramp of crisis kunnen verminderen (sturingsmogelijkheden aan de voorkant van de keten).
- 4) De beïnvloedingsmaatregelen zijn tot slot geclusterd tot strategische posities en beoordeeld op de aspecten 'reductie van impact', 'reductie van waarschijnlijkheid', 'kosten' en 'complexiteit'.



De voorgestelde maatregelen zijn geclusterd in vijf strategische posities. Een strategische positie is in dit verband een cluster van samenhangende maatregelen, die de veiligheidsregio kan nemen op basis van de missie en visie, zoals die is bepaald door het bestuur en op basis van de urgentie van de gesignaleerde risico's. De strategische posities verschillen in de manier waarop de veiligheidsregio invulling geeft aan haar rol in het maatschappelijk speelveld. Er is bijvoorbeeld de keuze voor de veiligheidsregio om al dan niet sterk samen te werken met andere ketenpartijen (netwerkregie), de burger (inzetten op zelfredzaamheid) en het bedrijfsleven (streven naar een juiste verantwoordelijkheidstoedeling). De verschillende strategische posities die voortkomen uit het risicoprofiel zijn niet limitatief en sluiten elkaar ook niet uit.

Uit de sessie beïnvloedingsmogelijkheden zijn veelsoortige maatregelen gekomen. Uiteindelijk zal het bestuur tot een keuze moeten komen in het strategisch beleidsplan om focus aan te brengen in de hieronder genoemde posities en bijbehorende maatregelen.

Positie 1: Netwerkregie op maatschappelijke discontinuïteit

In het risicoprofiel is extra aandacht voor de 'nieuwe' crisistypen met betrekking tot de zekerheid van vitale infrastructuren. Dit betekent nieuwe taken voor de veiligheidsregio ten opzichte van het handelingsperspectief bij de klassieke rampenbestrijding. Het draait in dit verband om: netwerkregie binnen de risico- en crisisbeheersing, multidisciplinaire afstemming met alle publieke en private diensten over de inrichting van een generieke, koppelbare crisisorganisatie² en bijstandsafspraken en waakvlamovereenkomsten/convenanten.

Op basis van de uitkomsten van de risicoanalyse en de sessie beïnvloedingsmaatregelen stellen de experts voor om de komende jaren te focussen op de volgende acties:

- Het organiseren van bestuurlijke workshops waar, in samenwerking met partners, de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van partners (Prorail, Defensie, Waterschap, Liander, KPN etc) worden toegelicht. Hierdoor zal meer begrip ontstaan over de mogelijke bijdragen die de partners kunnen leveren in de risico- en crisisbeheersing, maar ook in de (on)mogelijkheden. Hierdoor worden de verwachtingen over en weer helder.
 - In dit verband biedt Liander aan om een cursus te geven aan het veiligheidsbureau van de VrZW.
 - Het is nuttig om in de workshops aandacht te schenken aan het Convenant financiering in het kader van militaire ondersteuning en bijstand (FNIK), afgesloten in juni 2010.³
- Verbreden van het huidige continuïteitsplan van de veiligheidsregio, dat in het kader van griep is opgesteld, naar een algemeen plan dat zich richt op het omgaan met discontinuïteit (bijvoorbeeld door uitval telecom, uitval stroom, overstroming).
- Specifiek wordt aandacht gevraagd voor het crisistype stroomuitval. De experts stellen voor dit crisistype en het bijbehorende draaiboek de komende beleidsperiode (dus de komende 4 jaar) minimaal een maal te gaan oefenen.
 - Liander heeft aangegeven dat opnieuw diepgravend onderzoek gedaan zou moeten worden naar de (keten)effecten van langdurige stroomuitval (zoals eerder gedaan is in het kader van het boek 'Stroomloos'). Dit is naar het inzicht van de projectgroep een initiatief dat op landelijk niveau, door bijvoorbeeld het Veiligheidsberaad, zou moeten worden ondersteund.

² Koppelbaar: eenvoudige aansluiting met andere regio's, landelijke structuren en de structuren van de netwerkpartners.

³ Voluit: Convenant tussen het ministerie van Defensie en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het ministerie van Justitie inzake de financiering Nationale Inzet Krijgsmacht.

<i>Beoordeling strategische positie</i>	
Aspect:	Inschatting experts:
Reductie van de impact	De experts verwachten een reductie van de impact door het nemen van deze maatregelen.
Reductie van de waarschijnlijkheid	Door deze maatregelen zal naar verwachting de kans van optreden van crises niet afnemen.
Kosten	De maatregelen kunnen bekostigd worden uit reguliere middelen en vragen hier en daar een verschuiving in de begroting.
Complexiteit	Het is nauwelijks complex om deze maatregelen in te voeren.

Positie 2: Netwerkregie op maatschappelijke ordeverstoringen

Voor wat betreft de crisistypen in het thema sociaal/maatschappelijk is ook aandacht gevraagd voor de samenwerking met netwerkpartners. De komende jaren zullen naar verwachting de sociale tegenstellingen toenemen, waardoor onrust in wijken en andere vormen van grootschalige ordeverstoringen – ook ten tijde van evenementen – in potentie vaker plaats zullen kunnen vinden.

Op basis van de uitkomsten van de risicoanalyse en de sessie beïnvloedingsmaatregelen, stellen de experts voor om de komende jaren te focussen op de volgende acties:

- Vanuit de veiligheidsregio aansluiting zoeken bij de bestaande netwerken opdat onrust vroegtijdig wordt gesignaleerd en op een juiste manier kan worden gekeerd. Een eerste stap zou kunnen zijn dat de bestaande netwerken voor jeugdhulpverlening voor de veiligheidsregio in kaart worden gebracht.
- De multidisciplinaire afstemming over evenementen krijgt sinds enige tijd vorm en hier is een doorontwikkeling in de samenwerking zichtbaar (positief). Een verfijning van deze afstemming na analyse van de bekende evenementen en een bestuurlijk advies hieromtrent is wenselijk.
- Advies over hoe om te gaan met het wettelijke vergunningverleningstraject dat zich negatief verhoudt ten opzichte van benodigde operationele voorbereidingstijd voor grootschalige evenementen.
- Betere risicoanalyses – in samenwerking met partners – zijn gewenst, voor bestaande en nieuwe evenementen, waarbij rekening wordt gehouden met de mogelijkheid van grootschalige ordeverstoringen.

<i>Beoordeling strategische positie</i>	
Aspect:	Inschatting experts:
Reductie van de impact	De experts verwachten door deze maatregelen een aanzienlijke reductie van de impact.
Reductie van de waarschijnlijkheid	Er is ook een reductie te verwachten in de kans van optreden.
Kosten	De maatregelen kunnen bekostigd worden uit reguliere middelen en vragen hier en daar een verschuiving in de begroting.
Complexiteit	De complexiteit van het invoeren van de maatregelen is 'beperkt'.

Positie 3: De verantwoordelijke burger

De afgelopen jaren is steeds meer aandacht gekomen voor zelfredzaamheid en burgerparticipatie. Ook is er opnieuw aandacht voor een juiste verantwoordelijkheidstoedeling tussen bedrijven en overheid. Bij deze strategische positie staat het bevorderen van die zelfredzaamheid en burgerparticipatie centraal.

Op basis van de uitkomsten van de risicoanalyse en de sessie beïnvloedingsmaatregelen stellen de experts voor om de komende jaren te focussen op de volgende acties:

- De veiligheidsregio moet een visie ontwikkelen op het gebied van burgerparticipatie en zelfredzaamheid en concrete speerpunten benoemen voor de komende jaren.
- De GHOR heeft een project lopen genaamd “zorgcontinuïteit”; hierbij wordt onder meer in kaart gebracht hoe lang zorginstellingen zichzelf kunnen redden en hoe de hulpdiensten het beste hierop in kunnen spelen. Dit project moet gecontinueerd worden.
- Binnen bovengenoemd project moet spoedig aandacht komen voor, en een overzicht van, de verminderd zelfredzamen die aan huis gebonden zijn (via WMO / gemeenten).
- Ook moet het project uitgebreid worden naar andere locaties en instellingen met verminderd zelfredzamen zoals scholen en kinderdagverblijven.
- In de voorbereiding op rampen en crises en tijdens de bestrijding ervan moet sterk ingezet worden op het gebruik van nieuwe media / c.q. social media om burgers beter te bereiken via risico- en crisiscommunicatie. Dit staat reeds op de agenda bij het Platform Crisiscommunicatie van de regio en zal ook een belangrijk onderwerp moeten worden voor het (nieuw op te zetten) Platform Risicocommunicatie.
- In geval van zeer grootschalige incidenten (denk aan overstroming) of incidenten in het landelijk gebied (veenweide gebied) zal het materieel van de hulpdiensten veelal tekort schieten dan wel niet gebruikt kunnen worden. Onderzocht moet worden of het nuttig is om voorhand in kaart te brengen wat voor materieel geleend kan worden bij boeren en andere private ondernemingen (denk bijvoorbeeld aan de ramp met Turkish Airlines of een ontsporing van een trein in landelijk gebied).

<i>Beoordeling strategische positie</i>	
Aspect:	Inschatting experts:
Reductie van de impact	Invoering van deze maatregelen heeft een ‘beperkte’ tot ‘grote’ invloed op de reductie van de impact.
Reductie van de waarschijnlijkheid	De waarschijnlijk dat de scenario’s zullen optreden wordt nauwelijks kleiner.
Kosten	De maatregelen kunnen gefinancierd worden binnen de begroting.
Complexiteit	Het is naar verwachting tamelijk complex om deze maatregelen in te voeren

Positie 4: Verbeteren van kerntaken op het gebied van crisisbeheersing

De basisprocessen crisismanagement staan bij dit thema centraal. Vanuit het risicoprofiel wordt vooral aandacht gevraagd voor de incidenten waarbij de eerste 15 minuten cruciaal zijn. In het risicoprofiel van Zaanstreek-Waterland hebben incidenten binnen het thema “technologische omgeving” een prominente plaats. Dat wil zeggen dat de regio voorbereid moet zijn op incidenten met gevaarlijke stoffen en grote incidenten zoals bij de cacao-opslag. Dat betekent dat voor deze regio de basisprocessen hier ook goed op afgestemd moeten zijn.

Op basis van de uitkomsten van de risicoanalyse en de sessie beïnvloedingsmaatregelen stellen de experts daarom voor om de komende jaren te focussen op de volgende acties:

- Inzetten op de multidisciplinaire samenwerking en informatiemanagement.
 - Vormgeven van een frontoffice-backoffice systeem op de meldkamer, waarbij de samenwerking tussen de diensten blauw, wit, rood en oranje steviger vorm zal krijgen;
 - Invoeren netcentrisch werken met behulp van het Landelijk Crisismanagement Systeem (LCMS)⁴. Dit vraagt onder meer integratie van systemen en het opleiden en trainen van medewerkers.
 - Stroomlijnen van het informatiemanagement tijdens de eerste 15 minuten, zeker met het oog op incidenten met gevaarlijke stoffen. Dit houdt in dat het zo spoedig mogelijk voor alle betrokkenen duidelijk moet zijn om welke stoffen het gaat, waar de wolk zich bevindt, waar hij heen gaat en welke kwetsbaarheden zich in het effectgebied bevinden.
- Het vergroten van de zichtbaarheid van de Geneeskundig Adviseur Gevaarlijke Stoffen door hiermee meer te oefenen, op operationeel en op BT niveau.
- Het vergroten van kennis van gevaarlijke stoffen voor de medewerkers van alle crisisdiensten.
- Onderzoek doen naar de mogelijkheden om innovatief om te gaan met de inzet van (multidisciplinaire) eenheden, opdat deze snel ter plaatse kunnen zijn, ook in moeilijk bereikbare en doordringbare gebieden. Enerzijds met het oog op geweldsbeheersing c.q. het waarborgen van de veiligheid van het eigen personeel. Anderzijds met het oog op het waarborgen van de fysieke veiligheid bij incidenten met gevaarlijke stoffen.
- Onderzoek naar de mogelijkheden om cacaobranden te beperken, met:
 - aandacht voor preventie;
 - aandacht voor innovatieve blusmogelijkheden;
 - stimuleren verbeterprogramma's bedrijfshulpverlening en bedrijfsbrandweren;
 - aandacht voor het beperken van gevolgschades (voor milieu etc).

<i>Beoordeling strategische positie</i>	
Aspect:	Inschatting experts:
Reductie van de impact	Van deze strategische positie wordt de grootste invloed verwacht op de reductie van de impact.
Reductie van de waarschijnlijkheid	De waarschijnlijkheid van optreden van scenario's zal door deze maatregelen naar verwachting niet afnemen.
Kosten	De maatregelen vragen wel een extra investering.
Complexiteit	Het invoeren van deze maatregelen wordt als 'complex' ingeschat.

Positie 5: Bovenregionale samenwerking

De nadruk wordt bij deze strategische positie gelegd op efficiencywinst door goede bovenregionale samenwerking. De veiligheidsregio's zorgen voor optimale afstemming, zowel in de risicobeheersing als in de crisisbeheersing. Het risicoprofiel van Zaanstreek-Waterland wordt in hoge mate gekleurd door de risico's die hun oorsprong hebben in de omliggende regio's Amsterdam-Amstelland en Kennemerland.

Op basis van de uitkomsten van de risicoanalyse en de sessie beïnvloedingsmaatregelen stellen de experts daarom voor om de komende jaren te focussen op de volgende acties:

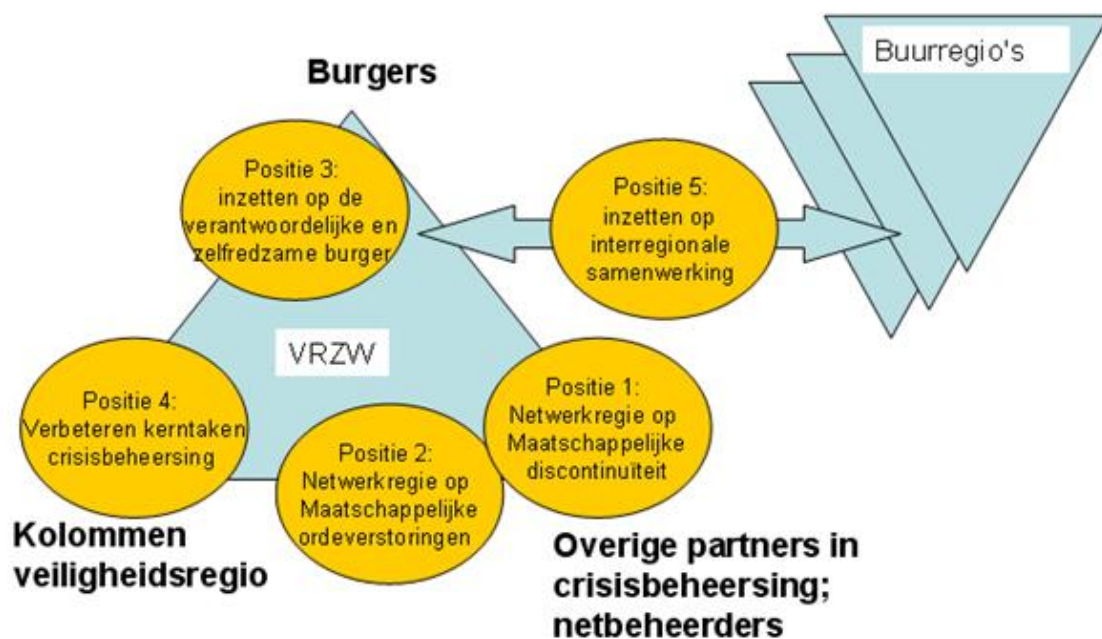
- Het maken van betere bestuurlijke afspraken op het gebied van risicobeheersing, met name rond het Noordzeekanaal en Westelijk Havengebied.

⁴ Naar verwachting is het LCMS per 1 februari 2011 operationeel.

- Het maken van betere bestuurlijke en operationele afspraken op het gebied van crisisbeheersing.
- Ook hier is aandacht gevraagd voor het thema technologische omgeving en de problematiek rondom gevaarlijke stoffen en cacao. Geborgd moet worden dat het informatiemanagement ook interregionaal goed is vorm gegeven.

Samenvattend

De hierboven genoemde strategische posities kunnen als volgt visueel worden samengevat:



Strategische posities veiligheidsregio in het maatschappelijk speelveld

Bijlage 1 – Deelnemer expertsessie 11 november 2010

Alkema, Loesje	VrZW
Bastiaans, Sebastiaan	GHOR bureau
Fan, Mandy	VrZW
Galen, Anne van	ARCADIS
Groot, Jasper	GHOR
Kok, Peter de	ARCADIS
Kauffmann, Pauline	VrZW
Posch, Els	Gemeente Zaanstad
Ronteltap, Martijn	Liander
Schutte, Diana	VrZW
Tuinsma, Sake	Politie Zaanstreek-Waterland
Veen, Jan van	Defensie
Vreeker, Ron	ARCADIS
Winter, Gertjan	VrZW