

OPLEGNOTITIE INFORMEREND

Onderwerp	Rapport Inspectie J&V over de voorbereiding van veiligheidsregio's op hulpverlening na een terroristische aanslag
Voorstel ter behandeling in	Bestuurscommissie Veiligheid
Status	<input type="checkbox"/> Openbaar <input type="checkbox"/> Niet openbaar
Portefeuillehouder	H. Oosterman
Auteur	W. Kleinhuis
Bijlagen	1. Brief aan veiligheidsregio's 2. Rapport De voorbereiding op hulpverlening na een terroristische aanslag 3. Beleidsreactie op het rapport
Vergaderdatum	13 februari 2020
Agendapunt	3D
Betrokken afdeling/ medewerkers (functioneel)	Brandweer, GHOR, Crisisbeheersing
OR/GO	<input type="checkbox"/> OR instemming <input type="checkbox"/> OR advies <input type="checkbox"/> OR informatie <input type="checkbox"/> GO

Kennisnemen van

1. Het inspectierapport De voorbereiding op hulpverlening na een terroristische aanslag
2. De specifieke voorbereidingen van de VRF op hulpverlening na een terroristische aanslag

Inleiding en leeswijzer

Inleiding

Bij brief van 31 juli 2018 heeft het ministerie van Justitie en Veiligheid meegedeeld dat de Inspectie een onderzoek gaat verrichten naar de voorbereidingen van veiligheidsregio's op hulpverlening na een terroristische aanslag.

Bij brief van 13 september 2018 heeft VRF haar reactie gegeven op de onderzoeksvragen van de Inspectie.

Begin december 2019 heeft de Inspectie haar rapport aangeboden aan de minister van J&V en aan de voorzitters van de Veiligheidsregio's.

Leeswijzer

Deze oplegnotitie is als volgt opgebouwd:

- 1) Beknopte samenvatting van het Inspectierapport incl. belangrijkste aanbevelingen
- 2) Voorbereiding VRF op hulpverlening na een terroristische aanslag (aan de hand van vier onderzoeksvragen van de Inspectie)
- 3) Resumé

1. Samenvatting Inspectierapport

Verschillen tussen Veiligheidsregio's

Alle Veiligheidsregio's bereiden zich voor op de hulpverlening na een terroristische aanslag, zij het in

verschillende mate. De Inspectie vindt deze verschillen tussen regio's onwenselijk omdat zij volgens de Inspectie risico's opleveren, zeker wanneer interregionaal samengewerkt dient te worden

- *Risico-inschatting verschilt te veel tussen veiligheidsregio's*
 - sommige regio's zien terrorisme als een apart incidenttype, andere niet
 - er is niet altijd een direct verband tussen de hoogte van het ingeschatte risico en de hoeveelheid voorbereiding
- Aanbeveling Inspectie: draag zorg voor een beter onderbouwde risico-inschatting, zowel waar het gaat om de kans op een terroristische aanslag als de mate waarin extra voorbereiding noodzakelijk is
- *Verschillen in interpretatie van het ringenmodel*
 - Alle veiligheidsregio's gebruiken de procedure van het ringenmodel ("hot zone – warm zone – cold zone"). De Inspectie heeft verschillen geconstateerd in de wijze waarop veiligheidsregio's het ringenmodel interpreteren en aan hun crisisfunctionarissen aanleren. Zo legt de ene Veiligheidsregio meer nadruk op de eigen afweging van hulpverleners om al dan niet een zone in te gaan dan andere veiligheidsregio's.
 - De Inspectie voorziet dat deze verschillende interpretaties in de praktijk mogelijk voor verwarring kunnen zorgen; in het kader van goede samenwerking dienen hulpverleners volgens dezelfde procedures te werken
- Aanbeveling Inspectie: draag zorg voor dezelfde interpretatie en uitleg van het ringenmodel in alle veiligheidsregio's en beoefen dit
- *Verschillen in uitrusting*
 - De uitrusting van hulpverleners is per discipline georganiseerd:
 - de Politie werkt landelijk en is standaard voorzien van kogelwerende vesten en bewapening
 - alle RAV'en hebben beschermende middelen (helmen en steekwerende vesten) aangeschaft voor het ambulancepersoneel; tevens zijn er traumakits (anti-terrorismetassen) op alle ambulances geplaatst.
 - Brandweer Nederland heeft geen extra beschermende middelen geadviseerd aan de regio's. Voor de traumakits heeft Brandweer Nederland geadviseerd om dit per kazerne te bepalen. Gevolg is dat het per brandweerkazerne verschilt of brandweerpersoneel traumakits tot hun beschikking heeft
- Aanbeveling Inspectie: draag zorg voor een gelijkwaardige uitrusting van personeel bij een gelijksoortige rol tijdens het optreden
- *Verschillen in voorbereiding (planvorming – oefenintensiteit)*
 - Veiligheidsregio's kijken verschillend aan tegen de vraag in hoeverre dit scenario extra competenties vergt van hulpverleners. Er zijn Veiligheidsregio's die het standpunt innemen dat extra dan wel andere competenties nodig zijn; deze regio's maken plannen en procedures en beoefenen de bijzonderheden van dit crisistype. Andere Veiligheidsregio's stellen dat de reeds aanwezige competenties grotendeels voldoende zijn. Deze regio's oefenen doorgaans minder
 - Een deel van de veiligheidsregio's heeft op operationeel niveau (samen met de Dienst Speciale Interventies) en op Bestuurlijk niveau geoefend maar een deel van de regio's nog niet.
 - De Inspectie ziet een potentieel risico dat hulpverleners nog niet in alle regio's voldoende zijn voorbereid op de bijzonderheden van terrorismegevolgbestrijding
- Aanbeveling Inspectie: geef de oefeningen met een terroristisch scenario zo vorm dat de in plannen benoemde bijzonderheden voldoende aan bod komen

Veiligheidsregio's kunnen van elkaar leren

- Aanbeveling Inspectie: maak gebruik van de lessen die andere veiligheidsregio's hebben getrokken uit oefeningen met een terroristisch scenario

Bevindingen Inspectie-onderzoek betrekken bij evaluatie Wet Veiligheidsregio's

- De Inspectie constateert dat er spanning bestaat tussen lokale autonomie van gemeenten en Veiligheidsregio's enerzijds en het nemen van (gezamenlijke) verantwoordelijkheid voor bovenregionale vraagstukken dan wel de daartoe vereiste uniformiteit anderzijds. De Inspectie doet de aanbeveling aan de minister om de bevindingen uit dit Inspectie-onderzoek aan te

bieden aan de evaluatiecommissie Wvr.

2. Voorbereiding VRF op hulpverlening na een terroristische aanslag

De Inspectie heeft haar onderzoek toegespitst op de volgende onderzoeksvragen:

- a) Hoe wordt het risico op een terroristische aanslag ingeschat?
- b) In welke mate komen de bijzonderheden van terrorismegevolgbestrijding terug in de planvorming van de veiligheidsregio's?
- c) Hoe worden operationele functionarissen bijgeschoold voor terrorismegevolgbestrijding?
- d) Welke lessen komen naar voren bij inzetten met een terroristisch scenario en hoe wordt daarvan geleerd?

De Veiligheidsregio's in Noord-Nederland werken intensief samen m.b.t. de hulpverlening na een terroristische aanslag: dit geldt zowel voor de multidisciplinaire processen als voor de monodisciplinaire processen van Brandweer en GHOR. Bij brief van 13 september 2018 heeft VRF haar reactie op bovengenoemde onderzoeksvragen aan de Inspectie meegedeeld; deze reactie is afgestemd met de Veiligheidsregio's Groningen en Drenthe.

- a) Hoe wordt het risico op een terroristische aanslag ingeschat?

Aanbeveling Inspectie over de risico-inschatting

De Inspectie constateert dat de risico-inschatting tussen veiligheidsregio's verschilt. Sommige regio's zien terrorisme als een apart incidenttype, andere niet. Er is niet altijd een direct verband tussen de hoogte van het ingeschatte risico en de hoeveelheid voorbereiding

De Inspectie beveelt de regio's aan om zorg te dragen voor een beter onderbouwde risico-inschatting, zowel waar het gaat om de kans op een terroristische aanslag als de mate waarin extra voorbereiding noodzakelijk is

Reactie VRF

VRF ziet terrorisme/extreem geweld wel als een apart incidenttype.

In het Regionaal Risicoprofiel 2018-2021 is dit incidenttype ("aanslag op vitale infrastructuur, aanslag op plaatsen waar veel mensen bijeenkomen en gijzeling/kaping) voor de eerste keer opgenomen, mede naar aanleiding van de aanslagen in Frankrijk en de ons omringende landen. In het Risicoprofiel is voor de inschatting van het risico verwezen naar het Dreigingsbeeld Terrorismen Nederland van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding. Deze verwijzing naar het landelijke dreigingsbeeld is bewust gemaakt omdat het risico van een aanslag op Friese bodem zich moeilijk laat kwantificeren.

Met het opnemen van dit incidenttype in het Regionaal Risicoprofiel heeft VRF aangegeven dat zij prioriteit toekent aan het voorbereiden van de Friese crisisorganisatie op dit incidenttype.

(NB: de NCTV heeft in december 2019 het dreigingsniveau aangepast; op een schaal van 5 is het niveau bijgesteld van niveau 4, substantieel, naar niveau 3, aanzienlijk).

- b) In welke mate komen de bijzonderheden van terrorismegevolgbestrijding terug in de planvorming van de veiligheidsregio's?

Aanbeveling Inspectie over de planvorming

De Inspectie constateert dat er verschillen zijn in de mate waarin veiligheidsregio's zich in planvorming voorbereiden op dit crisistype; sommige regio's maken plannen en procedures, andere regio's doen dat niet. De Inspectie doet de aanbeveling om de bijzonderheden van terrorismegevolgbestrijding terug te laten komen in de planvorming.

Reactie VRF

De NCTV heeft de Handreiking "Terrorismegevolgbestrijding" (waarin de bijzonderheden van dit crisistype ten opzichte van andere crisistypes zijn beschreven) toegestuurd aan burgemeesters, Openbaar Ministerie, Politie en Veiligheidsregio's. De NCTV heeft betrokkenen geadviseerd om zich voor te bereiden op een serieuze dreiging of een werkelijke aanslag.

Naar aanleiding van dit advies heeft VRF in 2018-2019, in nauwe samenspraak met de Politie-eenheid Noord-Nederland, het arrondissementsparket Noord-Nederland en de veiligheidsregio's Groningen en Drenthe, vijf multidisciplinaire informatiekaarten voor de crisisorganisatie opgesteld. Het gaat om

informatiekaarten voor de First Responders, het CoPI, het ROT, het BT en Bevolkingszorg (Crisiscommunicatie).

In deze informatiekaarten wordt ingezoomd op de bijzonderheden van dit crisistype zoals de samenwerking met de Dienst Speciale Interventies van de Politie, de toepassing van het ringenmodel ("hot-warm-cold zone"), de hulpverlening aan slachtoffers (Commanders Intent van Brandweer en GHOR), de opschalingsstructuur (gezag driehoek, SGB0 Politie, regionale- en landelijke crisisorganisatie), crisiscommunicatie (rolverdeling tussen alle actoren, afstemming over inhoud van de boodschap, handelingsperspectief), nazorg aan hulpverleners etc.

Deze informatiekaarten zijn gedeeld met alle betrokken crisisfunctionarissen.

c) Hoe worden operationele functionarissen bijgeschoold voor terrorismegevolgbestrijding?

Aanbeveling Inspectie over bijscholing

De Inspectie constateert verschillen in oefenintensiteit tussen de Veiligheidsregio's; een deel van de Veiligheidsregio's heeft op operationeel niveau (samen met de Dienst Speciale Interventies) en op Bestuurlijk niveau geoefend maar een deel van de regio's nog niet. De Inspectie ziet een potentieel risico dat hulpverleners nog niet in alle regio's voldoende zijn voorbereid op de bijzonderheden van terrorismegevolgbestrijding. De Inspectie doet de aanbeveling om oefeningen met een terroristisch scenario zo vorm te geven dat de in plannen benoemde bijzonderheden voldoende aan bod komen.

Reactie VRF

In multidisciplinair verband zijn de volgende vakbekwaamheidsactiviteiten georganiseerd:

- o In 3Noord-verband zijn in 2017-2018 diverse bijeenkomsten Terrorismegevolgbestrijding georganiseerd voor de multidisciplinaire crisisteam. De Politie Noord-Nederland en de drie veiligheidsregio's hebben informatie- en thematische bijeenkomsten georganiseerd voor de crisisfunctionarissen (Operationeel Leiders, Algemeen Commandanten, Leiders CoPI en Informatiemanagers)
- o In 2018 hebben de leden van het CoPI geoefend met het scenario Terrorismegevolgbestrijding
- o Op 17 oktober 2019 heeft de Friese crisisorganisatie de hulpverlening na een aanslag geoefend. Aan deze grote oefening deden zo'n 400 deelnemers mee! Naast Brandweer, RAV, Politie (inclusief de Dienst Speciale Interventies), gemeente Noardeast-Fryslân, OM, Defensie, Meldkamer Noord-Nederland, Wetterskip Fryslân, NCTV, NRK en VRF deden ook ruim 50 burgers en 75 scholieren van de NHL mee aan de oefening. Het was voor het eerst dat burgers zich konden opgeven om als vrijwilliger mee te doen aan een oefening.
- o Ter voorbereiding op deze grootschalige oefening zijn de bijzonderheden van dit crisistype toegelicht aan de Friese crisisorganisatie; deels in de vorm van een e-learning en deels via een zogenaamd "webinar" (VRF en de NCTV hebben online een toelichting gegeven aan de crisisfunctionarissen over dit crisistype)

In monodisciplinair verband hebben Brandweer en GHOR ("witte keten") zich in Noord-Nederlands verband voorbereid op dit incidenttype. Deze voorbereidingen zijn gebaseerd op de uitgangspunten en opvattingen uit landelijke brancherichtlijnen van onder andere Brandweer Nederland, Ambulancezorg Nederland, het Landelijk Netwerk Acute Zorg en GHOR Nederland.

De communicatieprofessionals van Bevolkingszorg zijn in de afgelopen twee jaar getraind en geoefend op dit scenario, er is een Taakkaart voor Crisiscommunicatie opgesteld en er zijn kernboodschappen geformuleerd die op het moment suprême toegepast kunnen worden.

Naast de bovengenoemde voorbereidingen op operationeel niveau hebben wij voor de bestuurders een masterclass "extreem geweld" (5 september 2019) én een gastenprogramma "extreem geweld" (tijdens de hulpverleningsoefening van 17 oktober 2019) verzorgd.

Aanbeveling Inspectie over de uitrusting van hulpverleners

De Inspectie constateert dat de uitrusting van hulpverleners (Politie, Regionale Ambulancevoorziening, Brandweer) verschillend is georganiseerd. De Inspectie benadrukt de wens voor landelijke uniformiteit en doet de aanbeveling om zorg te dragen voor gelijkwaardige uitrustingen van het hulpverleningspersoneel.

Reactie VRF (op het voorbereidingsniveau en de uitrusting van het Brandweerpersoneel)

Brandweer Fryslân heeft zich bij haar "voorbereidingsniveau" gebaseerd op de Brancheopvatting "Grof en Extreem Geweld" van Brandweer Nederland uit 2017. Deze brancherichtlijn kent drie niveaus van

voorbereiding: Basisbrandweezorg, Basis⁺ en Basis⁺⁺.

Brandweer Fryslân werkt met twee voorbereidingsniveaus: basis en basis⁺

- o Basis: al het brandweerpersoneel is bijgeschoold/opgeleid conform de landelijke basistraining “awareness” (“wat zijn basisafspraken in Nederland, wat zijn mogelijke eerste acties van hulpdiensten”) en het Landelijke Protocol Levensreddend Handelen door de Brandweer
- o Basis⁺: op 10 brandweerposten in Fryslân is het brandweerpersoneel extra medisch geschoold door het volgen van de opleiding “Stop de bloeding”; op de brandweervoertuigen in deze kazernes liggen traumapakketten met medische hulpmiddelen aanvullend op de EHBO-set (“gericht op het stoppen van bloedingen”).

Gelet op de risico-inschatting is ervoor gekozen om het brandweerpersoneel in Fryslân (dit geldt ook voor Groningen en Drenthe) niet uit te gaan rusten met scherp- en steekwerende vesten (het derde voorbereidingsniveau: basis⁺⁺). Conform de afspraken in het ringenmodel (hot-warm-cold zone) treedt de Brandweer niet op in de hot zone.

d) Welke lessen komen naar voren bij inzetten met een terroristisch scenario en hoe wordt daarvan geleerd

Aanbeveling Inspectie

De Inspectie doet de aanbeveling om gebruik te maken van de lessen die andere veiligheidsregio's hebben getrokken uit oefeningen met een terroristisch scenario

Reactie VRF

Op 17 oktober 2019 heeft de Friese crisisorganisatie voor de eerste keer de hulpverlening na een terroristische aanslag bestuurlijk en operationeel geoefend.

Uit de evaluatie van de oefening komt naar voren dat dit dynamische incident (“de informatie veranderde snel en het beeld was lang onduidelijk”) ons voor diverse uitdagingen stelde, zoals:

- o Het vinden van balans in het verlenen van hulp aan slachtoffers in relatie tot de eigen veiligheid van hulpverleners (de zonering van het ringenmodel: wat is een veilige- en wat een onveilige zone bij een dynamische incidentlocatie?)
- o Het komen tot een gemeenschappelijk multidisciplinair informatiebeeld over de omvang van het incident (is op de plek van de aanslag een goede inschatting te maken van wat er precies aan de hand is en wordt dit beeld ook goed gedeeld met andere teams in de crisisorganisatie?)
- o Samenwerking en onderlinge afstemming binnen de verschillende teams van de crisisorganisatie (o.a. informatieoverdracht tussen de teams, het tijdig uitwerken van scenario's voor het GBT, toepassen van reeds voorbereide planvorming door de crisisteams)
- o Leiding en Coördinatie (optreden van het GBT in relatie tot de driehoek)
- o De afstemming over timing en inhoud van handelingsperspectieven aan de samenleving (eenduidige afgestemde crisiscommunicatie in de acute fase)
- o De samenwerking tussen de Dienst Speciale Interventies (opsporing en aanhouding schutters; wegnemen van een mogelijke vervolgdreiging) en de hulpdiensten

De aanbevelingen uit deze evaluatie gaan wij in 2020 delen met onze crisisfunctionarissen (en met andere veiligheidsregio's die belangstelling hebben voor onze evaluatie).

Naast onze eigen evaluatie maken wij uiteraard ook gebruik van leerevaluaties van andere Veiligheidsregio's, waaronder de evaluatie van het COT over het schietincident in Utrecht op 18 maart 2019.

3. Resumé

VRF voldoet in ruime mate aan de aanbevelingen uit het Inspectierapport

VRF heeft in het Regionaal risicoprofiel 2018-2021 - voor de eerste keer – het incidenttype “terrorisme/extreem geweld” opgenomen. Hiermee heeft VRF aangegeven dat zij prioriteit toekent aan het voorbereiden van de Friese crisisorganisatie op de bijzonderheden van dit incidenttype.

In 2018 en 2019 is er geïnvesteerd in de voorbereiding op hulpverlening na een terroristische aanslag. Er zijn multidisciplinaire taakkaarten opgesteld voor de crisisteams. Brandweer en GHOR hebben – aan de hand van landelijke brancherichtlijnen – instructies en werkwijzen opgesteld. En Bevolkingszorg heeft zich middels een taakkaart “Crisiscommunicatie” geprepareerd op dit proces.

Er zijn zowel monodisciplinair, multidisciplinair als bestuurlijk diverse vakbekwaamheidsactiviteiten georganiseerd waarbij de grootschalige oefening op 17 oktober 2019 een hoogtepunt vormde.

Resumerend zijn wij van mening dat VRF in ruime mate voldoet aan de aanbevelingen die Inspectie in

haar rapport heeft benoemd.

Zijn we als Veiligheidsregio voldoende voorbereid op de bijzonderheden van dit crisistype?

Beantwoording van deze vraag laat zich lastig kwantificeren.

VRF heeft gelukkig nog geen daadwerkelijke aanslag meegemaakt, zoals deze vorig jaar in de Veiligheidsregio Utrecht heeft plaatsgevonden.

Echter, de hoofdstructuur van onze voltallige crisisorganisatie heeft kennisgemaakt én geoefend met dit incidenttype. En in zijn algemeenheid geldt: *oefenen loont!*

De lessen, leerpunten en ervaringen die wij hebben getrokken uit deze oefening nemen wij de komende jaren mee bij de verdere preparatie van onze crisisorganisatie op dit incidenttype.