

Heerlen



Raadsvoorstel

bevoegdheid raad

Datum,
29 oktober 2012

Auteur:
BINDELS, P.

afdeling:
35.02.0 BELEID INTEGRALE
VEILIGHEID

telefoonnummer:
(045) 56 04 669

mede-auteur(s):

Registratienummer:
2012/34436

Openbaar
Ja

ambtelijke routing	d.d.	akk.	opm.	Opmerk. secr./portefeuillehouder
<input checked="" type="checkbox"/> afdelingshoofd/dir.				
<input type="checkbox"/> directeur				
bestuurlijke routing				
<input checked="" type="checkbox"/> secretaris				
<input checked="" type="checkbox"/> burgemeester				
<input type="checkbox"/> weth. Aarts				
<input type="checkbox"/> weth. Braeken				
<input type="checkbox"/> weth. Gillissen				
<input type="checkbox"/> weth. de Wit				
<input type="checkbox"/> weth. van Zutphen				

<input checked="" type="checkbox"/> begrotingswijziging: Nee	Indien begr. wijz. ja: Maak hier uw keuze
<input type="checkbox"/> protocol actieve informatieplicht	<input type="checkbox"/> persbericht
<input checked="" type="checkbox"/> uit. dat. b&w 6-12-2012	Motivering uiterste datum: <input type="text"/>

onderwerp

Onderzoek functioneren crisisorganisatie tijdens verzakking 't Loon

voorstel en besluit

de raad voor te stellen:

1. Naar aanleiding van de onderzoeksresultaten het college de volgende opdracht te geven:

Het uitwerken van de volgende aanbevelingen:

- Het Team Bevolkingszorg trainen op het proactief adviseren en voorleggen van besluiten vanuit de verschillende deelprocessen aan het Gemeentelijk Beleidsteam.
- Bij toekomstige crises of rampen interne communicatie als apart onderdeel meenemen bij de op te stellen communicatiestrategie.
- Zorgdragen voor betere afstemming tussen het proces Crisiscommunicatie en de afdeling Publiekszaken, waar het callcenter is ondergebracht.
- Versterken advisering strategische communicatie.
- Bij toekomstige crises of rampen meer rekening houden met tijdige vervanging van medewerkers binnen de crisisorganisatie.

Heerlen

pagina 1/9

raadsvoorstel

bevoegdheid raad

Vergadering:
gemeenteraad Heerlen

Heerlen,

Vergaderdatum:

Onderwerp

Onderzoek functioneren crisisorganisatie tijdens verzakking 't Loon

Registratienummer:
2012/34436

Inleiding/aanleiding

Eind 2011 scheurde en verzakte een kolom in de parkeergarage van winkelcentrum 't Loon zo snel, dat een deel van het gebouw onveilig werd. Op dinsdag 29 november heeft de eigenaar van het winkelcentrum gedeeltelijk ontruimd vanwege kennelijk instortingsgevaar. Op 2 december ging het hele winkelcomplex dicht nadat de burgemeester als voorzitter van het Gemeentelijk Beleidsteam een noodverordening afkondigde.

Agendapunt:

Instorting van het eerder gesloten deel zou namelijk gepaard gaan met veel en hard geluid en met grote stofvorming. Dat zou paniek kunnen veroorzaken bij bezoekers. En dat was vanwege de drukke decembermaand (bezoek Sinterklaas op zaterdag 3 december) niet wenselijk. In de nacht van 2 op 3 december werden de bewoners van de bovengelegen Homerusflat geëvacueerd. Op maandag 5 december kreeg de VVE de opdracht het onveilige deel te slopen en de sloopwerkzaamheden begonnen op woensdag 7 december. Vier dagen later was dat deel los van de rest van het winkelcentrum en op vrijdag 23 december was het hele onveilige stuk verdwenen. Op die dag konden de bewoners weer terug naar hun appartement. Op last van de VVE bleven de winkels nog dicht. Op zaterdag 11 februari heropende de VVE het winkelcentrum.

Na een calamiteit van een dergelijke omvang moeten we evalueren hoe we gehandeld hebben en dan ook of we nog zo een calamiteit kunnen verwachten. Op 3 april 2012 heeft uw raad opdracht gegeven om 3 onderzoeken uit te laten voeren, met de volgende thema's:

1. Onderzoek bouwgeschiedenis 't Loon

Het is noodzakelijk te onderzoeken of de betrokken partijen in de bouwgeschiedenis van winkelcentrum 't Loon, steeds op het juiste moment juist gehandeld hebben op basis van de op dat moment beschikbare kennis. Dit om te achterhalen wat er in het verleden mogelijk mis is gegaan en wat betrokkenen daarvan kunnen leren.

- Het college biedt u een separaat raadsvoorstel aan betrekking hebbende op het onderzoek bouwgeschiedenis 't Loon (docman nummer 2012/33904).

2. Onderzoek oorzaak verzakking 't Loon

- a. Geef antwoord op de vraag waardoor de verzakking onder de parkeergarage van winkelcentrum 't Loon veroorzaakt is.
 - b. Verricht onderzoek (1^e fase) naar de bewegingen / verzakkingen in de bodem onder winkelcentrum 't Loon alsmede in de directe omgeving (globaal het gebied dat zich uitstrekt van het ABP tot het DSM-gebouw, daaronder begrepen 't Loon en de om 't Loon gelegen hoogbouw). Het betreft hier een onderzoek op basis van alle gegevens die voorhanden zijn (fase 1 TNO-rapport).
De uitslag van dit onderzoek geeft antwoord op de vraag welk vervolgonderzoek (2^e fase) nodig is.
- Dit onderzoek is blijven steken in fase 0, vlak voor een geplande boring tot de in mijngang onder 't Loon (zie raadsinformatiebrieven van maart en september 2012, resp. docman nummers: 2012/12699 en 2012/28821). De VVE geeft ons tot op heden geen toestemming om dit onderzoek uit te voeren op haar terrein, noch deelt zij met ons haar ruwe onderzoeksgegevens. De VVE rondt eerst haar eigen onderzoek af.

3. Onderzoek uitvoering crisisorganisatie bij de gemeente

Hoofdvraag onderzoek: hoe heeft de gemeentelijke crisisorganisatie vanaf 29 november 2011 gefunctioneerd en wat waren de 'kritieke momenten' in de besluitvorming? Welke leermomenten levert de evaluatie op?

Dit onderzoek, uitgevoerd door de firma Beeldvormer en de firma Twynstra Gudde, is ingesteld met als doel te kijken of er aandachtspunten en/of verbeterpunten zijn die een bijdrage kunnen leveren aan het verder professionaliseren van de crisisorganisatie. Er is hiermee bewust gekozen om het onderzoek een lerend karakter te geven. Naast de hoofdvraag zijn een aantal deelvragen gesteld. Om deze vragen te kunnen beantwoorden is een feitenrelaas opgesteld op basis van documentatiestudie en het houden van interviews met intern en extern betrokkenen, waaronder operationele diensten, bewoners Homerus flat, omwonenden, ondernemers en pers. Op basis hiervan heeft het onderzoeksteam conclusies en aanbevelingen geformuleerd die zijn vastgelegd in het bijgevoegde onderzoeksrapport. Het onderzoek is uitgevoerd onder begeleiding van een ambtelijke en bestuurlijke begeleidingsgroep.

Met betrekking tot het oppakken van uit het onderzoek naar voren gekomen verbeter- en aandachtspunten dient te worden vermeld dat de crisisorganisatie zich eind 2011 in een transitiefase bevond naar een nieuwe crisismanagementstructuur conform de Wet Veiligheidsregio (Wvr). Om de noodzakelijke en gewenste professionalisering- en efficiencyslag te realiseren hebben de 18 gemeenten in Zuid-Limburg gekozen voor verregaande regionale samenwerking met betrekking

tot het inrichten van de gemeentelijke crisisprocessen. Inmiddels is dit proces vergevorderd met als resultaat dat diverse verbeterpunten die zijn voortgekomen uit het onderzoek reeds zijn opgelost.

Onderstaand worden de deelvragen puntsgewijs herhaald met daarbij de conclusies van de onderzoekers. Waarbij sprake is van een verbeter- of aandachtspunt geven wij kort aan wat wij hieraan zullen doen.

- Heeft de melding en alarmering naar behoren gefunctioneerd?

Conclusie onderzoek: Ja. De burgemeester besluit op 1 december 2011 het gehele winkelcentrum te ontruimen en de crisisorganisatie in werking te laten treden. Omstreeks 19.00 uur werd het Gemeentelijk Beleidsteam (GBT) en het Gemeentelijk Managementteam (GMT) gealarmeerd. Alle crisisfunctionarissen waren binnen de normtijd van 60 minuten ter plaatse in het gemeentehuis en de ondersteunende faciliteiten waren reeds binnen 35 minuten gerealiseerd terwijl de normtijd anderhalf uur bedraagt.

- Is de keuze om niet conform GRIP op te schalen de goede geweest?

Conclusie onderzoek: Ja. Deze keuze is weloverwogen en in overleg met de operationele diensten genomen. Doordat enkel gemeentelijke crisisprocessen werden geactiveerd en er geen sprake was van een acute situatie (instorting, brand, gewonden), was multidisciplinaire opschaling middels GRIP niet noodzakelijk. Door deze keuze hoefden de operationele diensten niet onnodig hun organisatie op te schalen. Wel haakten vertegenwoordigers van de operationele diensten waar nodig aan bij de diverse gremia en werden ten aanzien van acute inzet extra voorbereidingen getroffen. Dit maakte het mogelijk de crisisorganisatie op maat in te richten.

- Heeft de coördinatie/leiding van het Gemeentelijk Beleidsteam (GBT) goed gefunctioneerd?

Conclusie onderzoek: Ja. De leden van het GBT hebben de wijze waarop de burgemeester leiding gaf aan het team als positief ervaren. Het uitgangspunt voor besluiten was steeds valide en op basis van objectieve informatie. De burgemeester nam consistente besluiten conform de gekozen strategie.

- Heeft de coördinatie/leiding van het Gemeentelijk Managementteam (GMT) goed gefunctioneerd?

Conclusie onderzoek: Tijdens de eerste drie overleggen heeft de algemeen directeur als voorzitter GMT gefunctioneerd. Daarna heeft het hoofd Integrale Veiligheid deze taak overgenomen vanuit zijn rol als vervanger van de algemeen directeur. Deze wisseling had als voordeel dat de Algemeen Directeur de handen vrij had om op strategisch niveau te adviseren in het Beleidsteam. Niet voor alle betrokkenen was de reden van deze wisseling helder. Dit had beter gecommuniceerd kunnen worden. Inhoudelijk werd het GBT voldoende gevoed met informatie. Het proactief adviseren en het voorleggen van besluiten vanuit de verschillende deelprocessen dient echter nog aandacht te krijgen.

Reactie college: Dit leerpunt wordt meegenomen bij trainingen voor het nieuwe Team Bevolkingszorg (TBZ) (voorheen Gemeentelijk managementteam).

- Was het afkondigen van de noodverordening en de duur van de maatregel legitiem/noodzakelijk?

Conclusie onderzoek: Ja. Voorafgaand aan het afkondigen van de noodverordening heeft afstemming plaatsgevonden met het Openbaar Ministerie waarbij de juridische gronden in overweging zijn genomen. Het inzetten van een zwaar middel als een noodverordening werd passend geacht voor de aard van de ontstane situatie en de daaraan verbonden risico's en verantwoordelijkheden. Meteen toen de sloop constructief veilig werd verklaard werd de noodverordening ingetrokken en werd het gebied als regulier bouwterrein aangemerkt. De noodverordening was hiermee niet langer van kracht dan noodzakelijk.

- Was de nachtelijke ontruiming van de Homerusflat noodzakelijk?

Conclusie onderzoek: Ja. Nieuwe informatie leidde tot twijfel ten aanzien van de gevolgen van een gedeeltelijke verzakking / instorting van 't Loon. Het risico van het verblijf van bewoners in de Homerusflat was hierdoor niet meer in te schatten op basis van valide informatie. De burgemeester heeft vervolgens zijn verantwoordelijkheid genomen en ondanks het nachtelijke tijdstip tot spoedige ontruiming besloten.

- Heeft de interne communicatie naar behoren gefunctioneerd?

Conclusie onderzoek: De crisis had een grote impact op vrijwel de gehele reguliere gemeentelijke organisatie. Collega's met een rol in de crisisorganisatie waren minder beschikbaar en bepaalde werkzaamheden werden tijdelijk stilgelegd. De communicatiestrategie was met name gericht op pers- en publieksvoorlichting en de interne medewerkers werden niet of onvoldoende als een aparte doelgroep binnen deze strategie gezien. De veronderstelling dat de niet direct betrokken medewerkers hun informatie via de reguliere leiding kregen of de benodigde informatie uit de persberichten haalden bleek maar gedeeltelijk te kloppen. Hierdoor was intern niet voor iedereen duidelijk wat de situatie was en waar de prioriteiten lagen.

Reactie college: Het proces Crisiscommunicatie is per 1 januari 2012 volledig regionaal ingericht. Vanuit een centraal regionaal team wordt het gehele communicatieproces aangestuurd. In het nieuw opgestelde regionale draaiboek Crisiscommunicatie is ook nadrukkelijk aandacht voor interne communicatie bij een crisis. Bij het bepalen van een communicatiestrategie zal het onderdeel interne communicatie standaard worden meegenomen. De gemeenteraad werd overigens wel veelvuldig geïnformeerd, gelijktijdig met het uitbrengen van persberichten.

- Heeft het proces crisiscommunicatie (pers- en publieksvoorlichting) goed gefunctioneerd?

Conclusie onderzoek: Bewoners, omwonenden en media zijn positief over de publieksvoorlichting tijdens de crisis. Minder positief waren ze over de informatie in de nazorgfase. Vragen over de toekomst van 't Loon en uitkomsten van de bodemonderzoeken werden gevoelsmatig onvoldoende beantwoord. Verder bleek de samenwerking tussen het proces Communicatie en de afdeling Publiekzaken, als verantwoordelijke voor het callcenter, onvoldoende geborgd. Dit is echter wel noodzakelijk om tot een eenduidige informatievoorziening te kunnen komen.

Reactie college: Deze leerpunten worden meegenomen bij de verdere doorontwikkeling van het proces Crisiscommunicatie dat inmiddels op regionaal niveau is georganiseerd.

- Hebben de gemeentelijke processen goed gefunctioneerd?

Conclusie onderzoek: Op hoofdlijnen hebben de processen goed gefunctioneerd. In de praktijk bleken reguliere afstemmingslijnen dermate dominant dat de activiteiten van de betreffende deelprocessen niet naar de volle breedte in ogenschouw werden genomen. Coördinatie en afstemming met betrokken afdelingen vormt daarom een aandachtspunt.

Reactie college: Doordat de crisisprocessen inmiddels grotendeels op regionaal zijn georganiseerd, inclusief personele bezetting, zijn de reguliere afstemmingslijnen automatisch minder dominant aanwezig.

Overige verbeter-aandachtspunten

Buiten de deelvragen zijn uit het onderzoek nog een aantal zaken naar voren gekomen. Onderstaand wordt hier kort op ingegaan.

Ondersteuning strategische communicatie

Conclusie onderzoek: Tijdens de crisis zijn een aantal belangrijke communicatiemomenten geweest. De burgemeester heeft hier op basis van zijn eigen expertise, ervaring en netwerk zelf een belangrijke rol in gespeeld. Hoewel de strategische communicatie goed is verlopen, lijkt deze qua ondersteuning aan het bestuur verder te kunnen worden versterkt.

Reactie college: Binnen het per 1 januari 2012 geregionaliseerde proces Crisiscommunicatie is een pool met strategische communicatieadviseurs geformeerd. Deze pool bestaat uit 7 deskundige communicatieadviseurs geselecteerd uit de 18 Zuid-Limburgse gemeenten en kan bij ieder incident in de regio worden ingezet. De leden krijgen functiegerichte trainingen en opleidingen waardoor de expertise toeneemt. Hoewel hier sprake is van een groeiproces, zal de ondersteuning aan het beleidsteam worden versterkt.

Aflossing van medewerkers

Conclusie onderzoek: In de eerste fase van de crisis was onduidelijk hoe lang de inzet ging duren. Hoewel er aandacht was voor tijdige aflossing en zorg voor medewerkers had dit op onderdelen eerder bepaald moeten worden. Conform het regionaal crisisplan dienen binnen 72 uur afspraken te zijn gemaakt omtrent aflossing en het organiseren van back-up voor alle betrokken functionarissen.

Reactie college: Doordat de crisis qua omvang en impact een groeiend karakter had, is er in de beginfase onvoldoende besef geweest voor tijdige vervanging. Tevens speelde mee dat de medewerkers veel betrokkenheid toonden en zelf geen noodzaak zagen voor vervanging. Het Team Bevolkingszorg zal bij toekomstige langdurige incidenten nog meer rekening houden met tijdige vervanging. Door bij het formeren van het nieuwe Team Bevolkingszorg elke functie dubbel te bezetten is hier voor dit team al op geanticipeerd.

Bekendheid crisisstructuur

Conclusie onderzoek: De crisisorganisatie werd op maat ingericht, waarbij op sommige onderdelen al werd gewerkt conform de nieuwe crisismanagementstructuur volgens de Wet Veiligheidsregio. Dit bracht met zich mee dat niet voor alle betrokkenen helder was welke structuur en daarbij behorende verantwoordelijkheden gelden.

Reactie college: Inmiddels is de Wet Veiligheidsregio volledig geïmplementeerd en is er geen sprake meer van een combinatie van structuren. Voor alle teams en functionarissen in de crisisorganisatie zijn of worden trainingen en opleidingen georganiseerd waarbij conform de nieuwe structuur wordt gewerkt. Hierdoor bestaan geen onduidelijkheden meer ten aanzien van structuren, bezetting en verantwoordelijkheden.

Conclusie

De resultaten van het onderzoek bevestigen het beeld dat de crisisorganisatie in algemene zin goed heeft gefunctioneerd. Het college herkent zich in de door de onderzoekers getrokken conclusies en wij kijken dan ook met een goed gevoel terug op de werking van de crisisorganisatie tijdens de situatie rondom 't Loon. Desalniettemin hechten wij er belang aan te leren van de uit het onderzoek gebleken aandachts- en verbeterpunten met als doel de crisisorganisatie verder door te ontwikkelen en klaar te zijn voor eventuele toekomstige rampen- en crises. De situatie rondom 't Loon heeft nogmaals bevestigd dat communicatie een cruciaal proces vormt bij een crises en dat op onderdelen een versterking noodzakelijk is. Door het proces regionaal in te richten, kennis en kunde te centraliseren en te investeren in opleiden, trainen en oefenen zijn ook op dit gebied inmiddels de nodige stappen gezet. Wij zullen er voor zorgen dat de voorbereiding op rampen en crises de aandacht blijft behouden. Dit zullen wij doen door er voor te zorgen dat zowel op bestuurlijk als ambtelijk niveau frequent wordt deelgenomen aan trainingen, oefeningen en opleidingen en permanent praktijksituaties in Heerlen, maar ook elders, te blijven monitoren.

Kader

Programma Leefomgeving

Kernthema:

Veiligheid

Bevoegdheid

Het college is verantwoordelijk voor de organisatie van de crisisorganisatie. In dit uitzonderlijke geval heeft uw raad opdracht gegeven tot het uitvoeren van onderzoeken. De raad is opdrachtgever van de onderzoeken en de onderzoekspartijen rapporteren dan ook aan de raad. Wij vragen u nu om aanbevelingen uit het onderzoek naar het functioneren van de crisisorganisatie over te nemen en het college opdracht te geven deze uit te werken.

Voorstel

1. Naar aanleiding van de onderzoeksresultaten het college de volgende opdracht te geven:

Het uitwerken van de volgende aanbevelingen:

- Het Team Bevolkingszorg trainen op het proactief adviseren en voorleggen van besluiten vanuit de verschillende deelprocessen aan het Gemeentelijk Beleidsteam.
- Bij toekomstige crises of rampen interne communicatie als apart onderdeel meenemen bij de op te stellen communicatiestrategie.
- Zorgdragen voor betere afstemming tussen het proces Crisiscommunicatie en de afdeling Publiekszaken, waar het callcenter is ondergebracht.

- Versterken advisering strategische communicatie.
- Bij toekomstige crises of rampen meer rekening houden met tijdige vervanging van medewerkers binnen de crisisorganisatie.

Argumenten

1. *Het uitwerken van de aanbevelingen zal leiden tot een verdere professionalisering van de crisisorganisatie.*

Het onderzoek heeft inzicht gegeven op welke gebieden de crisisorganisatie nog verder kan verbeteren. Het oplossen van deze verbeter- en aandachtspunten zorgt voor een verdere professionalisering en versterking van de crisisorganisatie.

Tegenargumenten

N.v.t.

Kosten en dekking

N.v.t.

Communicatie

TNO en Beeldvormer (onderzoek crisisorganisatie) lichten hun rapporten toe aan de pers op 9 november 2012.

Op 9 november komen de onderzoeksrapporten integraal op gemeentelijke website. Ondernemers 't Loon ontvangen 9 november een email met de link naar de website waar zij onderzoeken kunnen lezen.

Bewoners en omwonenden ontvangen 9 november een huis-aan-huis bewonersbrief met verwijzing naar de website.

Op 21 december is er een gecombineerde commissievergadering, waarin TNO en Beeldvormer (onderzoek crisisorganisatie) hun onderzoeksrapporten presenteren.

Evaluatie

N.v.t.

Planning, procedure en uitvoering

N.v.t.

Bijlagen meegezonden

1. Onderzoeksrapport 'Functioneren crisisorganisatie tijdens verzakking 't Loon'

Bijlagen ter inzage

N.v.t.

Burgemeester en wethouders van Heerlen,

de secretaris,

de burgemeester,

mw. C.L.A.F.M. Bruls

dr. P.F.G. Depla

raadsbesluit

De raad der gemeente Heerlen;

gezien het voorstel van de burgemeester d.d. registratienummer 2012/34436;

gegeven de agendering door het Presidium;

gehoord het advies van de raadscommissie voor Leefomgeving;

besluit:

1. Naar aanleiding van de onderzoeksresultaten het college de volgende opdracht te geven:

Het uitwerken van de volgende aanbevelingen:

- Het Team Bevolkingszorg trainen op het proactief adviseren en voorleggen van besluiten vanuit de verschillende deelprocessen aan het Gemeentelijk Beleidsteam.
- Bij toekomstige crises of rampen interne communicatie als apart onderdeel meenemen bij de op te stellen communicatiestrategie.
- Zorgdragen voor betere afstemming tussen het proces Crisiscommunicatie en de afdeling Publiekszaken, waar het callcenter is ondergebracht.
- Versterken advisering strategische communicatie.
- Bij toekomstige crises of rampen meer rekening houden met tijdige vervanging van medewerkers binnen de crisisorganisatie.

Aldus besloten tijdens de vergadering van de raad der gemeente Heerlen van 4 december 2012.

griffier,

voorzitter,