

Postbus 7010
6801 HA Arnhem

T 026 355 24 00
F 026 351 50 51

www.nifv.nl

Basisboek regionale crisisbeheersing

Een praktische reader voor functionarissen in de regionale crisisorganisatie

Een dreigende overstroming van de Betuwe, een griep epidemie van nog onbekende omvang, een vuurwerkramp als in Enschede, grootschalige stroomuitval, een uitbraak van varkenspest of een terreuraanslag in de Randstad. Het zijn voorbeelden van situaties, waarin de bevolking ernstig wordt bedreigd en waarin onder hoge tijdsdruk direct moet worden gehandeld. Een crisis dus, met onmiddellijke inzet van brandweer, politie, geneeskundige hulpverlening, gemeentelijke diensten en andere crisispartners. Een crisis waarbij het lokaal openbaar bestuur burgers en bedrijven zal moeten helpen én ervoor moet zorgen dat zij zichzelf en anderen helpen. Vanzelfsprekend zijn daarbij de juiste - afgesproken - voorbereiding, afstemming, samenwerking en communicatie van het allergrootste (levens)belang. En vanzelfsprekend schuilen de effectiviteit en efficiëntie ervan in het antwoord op de complexe vraag: wat spreken we dan met elkaar af?

Gegeven de ontwikkelingen die het domein van crisisbeheersing thans doormaakt, is het antwoord 'nog in de maak'. De verschillende visies op crisisbeheersing, de nieuwe veiligheidsregio's en de invoering van de Wet veiligheidsregio's maken dat het werkterrein van crisisbeheersing nog niet is uitgekristalliseerd. En daarmee is dan ook het vertrekpunt van dit boek gegeven: voorlopig nog geen theoretisch kader, maar een *praktijkboek over de rol van de regionale crisisorganisatie binnen het stelsel van crisisbeheersing*.

Het boek is vooral geschreven voor functionarissen die deel uitmaken van de regionale crisisorganisatie. Verschillende aspecten die voor hun praktijk van waarde zijn, worden behandeld. Zo wordt onder meer de inrichting van de regionale crisisorganisatie beschreven, de regionale voorbereiding op de crisisbeheersing, de besluitvorming tijdens crises en het managen van een crisis. Het boek geeft vele voorbeelden, handreikingen en lessen.

Ook voor professionals, bestuurders met een veiligheidsportefeuille en studenten in de veiligheid aan een hbo of een universiteit is het boek een goede introductie in de wereld van de regionale crisisbeheersing.

Basisboek regionale crisisbeheersing



Ira Helsloot, Sjan Martens en Astrid Scholtens

Let op. Dit boek is deels verouderd.

Basisboek regionale crisisbeheersing

Een praktische reader voor functionarissen in
de regionale crisisorganisatie

Ira Helsloot, Sjan Martens en Astrid Scholtens

Auteurs:

prof. dr. Ira Helsloot, drs. Sjan Martens MCDM en dr. Astrid Scholtens

Met dank aan:

drs. Leo Ceelen, voor de stimulerende gesprekken over de opzet en uitwerking van het basisboek vanuit zijn ervaring als adviseur en trainer van vele crisisteam

Eindredactie en vormgeving:

Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid *Nibra*

Foto omslag:

ANP

Druk:

Coers en Roest

ISBN: 978-90-5643-393-2

© Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid *Nibra*, februari 2010.

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopiëren, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid *Nibra*.

Let op. Dit boek is deels verouderd.

Voorwoord

Iedere crisis is uniek. De bijzondere omstandigheden zijn altijd anders. Toch zijn er patronen en generieke lessen. Van hulpverleners wordt tijdens een crisis veel gevraagd. Men moet samenwerken, flexibel zijn, weten wat men zelf kan doen en wat anderen kunnen doen. Omgaan met het onverwachte, de stress en de tijdsdruk lukt beter als je voorbereid bent, als je met andere hulpverleners geoefend hebt en als je van tevoren nagedacht hebt over wat te doen, wanneer zich een bepaalde crisissituatie voordoet.

Vaak gaat het om een crisis die op lokaal of regionaal niveau speelt en waarbij lokale en regionale hulpverleningsdiensten, overheden en andere actoren gezamenlijk optreden en de crisisbeheersing ter hand nemen.

Dit basisboek regionale crisisbeheersing gaat in op de theorie van de regionale crisisbeheersing en de toepassing ervan in de praktijk. De voorbeelden geven aan hoe weerbarstig de praktijk is en welke dilemma's en praktijkproblemen functionarissen in de regionale crisisorganisatie zoal tegenkomen. Het geeft praktische handreikingen hoe hiermee om te gaan.

Het basisboek is primair bedoeld voor hulpverleners, gemeentebesturen en bestuurders in de veiligheidsregio die tijdens een crisis een rol vervullen of gaan vervullen in een crisisteam of actiecentrum. Ook is het geschikt voor functionarissen en bestuurders die hun kennis over regionale crisisbeheersing willen ophalen. Want het onverstelbare kan gebeuren. Van het ene op het andere moment kunnen functionarissen of bestuurders geconfronteerd worden met een crisis waarin zij een rol moeten vervullen.

Crisisbeheersing is niet langer meer het exclusieve domein van hulpverleningsdiensten, gemeenten en veiligheidsregio's. Omdat in ons dichtbevolkte land met zijn open karakter, industrieën en drukke transportroutes overal risico's en gevaren dreigen, groeit het aantal sectoren en professionals, dat betrokken is bij een crisis. Voor de professionals in het bedrijfsleven en de vitale sectoren biedt het basisboek een goede introductie in de wereld van de regionale crisisbeheersing en voor hun rol als crisispartner.

Daarnaast is het boek ook bruikbaar voor studenten in de veiligheid aan een hbo of een universiteit.

Het basisboek is een initiatief van de Academie voor Crisisbeheersing van het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid *Nibra* (NIFV) en voorziet in de behoefte aan actuele lesstof die aansluit bij nieuwe inzichten en de ontwikkelingen in wet- en regelgeving. De ontwikkelingen gaan hard en in de praktijk van de crisisbeheersing is het cruciaal dat men elkaars afhankelijkheden doorgrondt, bevoegdheden kent, elkaars taal verstaat en begrijpt hoe de crisisbeheersing is vormgegeven.

We bedanken Leo Ceelen voor de inspirerende gesprekken over de opzet en uitwerking van dit basisboek. Ook bedanken we Frank Cools, Jaap Molenaar en Clemon Tonnaer voor het meelezen en het geven van reacties. In dit basisboek wordt zowel ingegaan op de voorlopig nog geldende wetgeving als op de wijzigingen als gevolg van de Wet veiligheidsregio's die in februari 2010 is aangenomen. Vanzelfsprekend volgen wij de veranderingen in wet- en regelgeving en komen wanneer nodig met een geactualiseerde versie.

Ira Helsloot
Sjan Martens
Astrid Scholtens

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Inleiding	7
1 Een beknopte historie van (regionale) crisisbeheersing	13
1.1 Inleiding	13
1.2 Ontwikkeling van crisisbeheersingsbeleid vanaf 1945	13
1.3 Enkele specifieke regionale ontwikkelingen nader bekeken	18
1.4 Samenvatting	25
2 Burgers en crisisbeheersing	27
2.1 Inleiding	27
2.2 Het veranderende perspectief op zelfredzaamheid in Nederland	27
2.3 Het handelen van burgers voor en tijdens crises	30
2.4 Hoe als overheid omgaan met burgers voor en tijdens crises	35
2.5 Samenvatting	38
3 Het stelsel van crisisbeheersing	41
3.1 Inleiding	41
3.2 De veiligheidsketen in relatie tot de crisisbeheersing	42
3.3 Wat is een crisis nu precies?	43
3.4 Hoe werkt regionale crisisbeheersing?	45
3.5 De actoren: ordening in functionele crisisketens	48
3.6 Afstemming tussen de functionele ketens	49
3.7 Wat is nationale crisisbeheersing en hoe werkt het?	51
3.8 Crisisbevoegdheden	54
3.9 De regionale crisisbevoegdheden en -plichten benoemd	56
3.10 Informele regelgeving	62
3.11 Samenvatting	63
4 De regionale crisisorganisatie	65
4.1 Inleiding	65
4.2 Regionale crisisprocessen	66
4.3 De regionale hoofdstructuur: de samenstelling	69
4.4 Opschaling van de regionale hoofdstructuur	72
4.5 De regionale hoofdstructuur: de kerntaken	74
4.6 Samenvatting	77
5 Regionale voorbereiding op crisisbeheersing	79
5.1 Inleiding	79
5.2 De cirkel van preparatie	79
5.3 Preparatie op regionale crisisbeheersing: inrichting en wettelijk kader	83
5.4 Preparatie op nationale crisisbeheersing: inrichting en wettelijk kader	88
5.5 Preparatie in de praktijk	90
5.6 Samenvatting	93

6	Crisisbesluitvorming	95
6.1	Inleiding	95
6.2	Moderne modellen van natuurlijke besluitvorming	97
6.3	De praktijk van crisisbesluitvorming in de regionale crisisorganisatie	102
6.4	Samenvatting	110
7	Crisismanagement in het commando plaats incident	113
7.1	Inleiding	113
7.2	Instellen van het COPI	114
7.3	Taken en bezetting van het COPI	117
7.4	Besluitvormingsproces van het COPI	121
7.5	Ervaringen en lessen	125
8	Crisismanagement in het regionaal operationeel team	129
8.1	Inleiding	129
8.2	Instellen van het ROT	129
8.3	Taken en bezetting van het ROT	132
8.4	Besluitvormingsproces van het ROT	138
8.5	Ervaringen en lessen	143
9	Crisismanagement in het beleidsteam	147
9.1	Inleiding	147
9.2	Instellen van een beleidsteam	147
9.3	Taken en bezetting van het GBT	150
9.4	Taken en bezetting van het RBT	153
9.5	Organisatorische positie van de leden van het beleidsteam	155
9.6	Besluitvormingsproces van het GBT of RBT	157
9.7	Ervaringen en lessen	160
	Bijlagen	163
B1	Andere definities van crises	165
B2	De drie parate hulpverleningsdiensten en de regionale crisisbeheersing	169
B3	Beknopte omschrijving van de regionale crisisprocessen	173
B4	Eisen aan de functionarissen in crisisteams	179
B5	Standaardformulieren COPI	181
B6	Standaardformulieren ROT	185
B7	Standaardformulieren beleidsteam	189
B8	Afkortingen	193
B9	Geraadpleegde literatuur	195

Inleiding

Doel van de reader

De crises die in de afgelopen 25 jaar hebben plaatsgevonden, betekenden vrijwel altijd een inzet van de lokale/regionale overheid. Of het nu ging om 'grootschalige crises' zoals de Bijlmerramp (1995), de dreigende overstroming van de Betuwe (1995), de grootschalige wateroverlast door overvloedige regen (1998), de vuurwerkramp in Enschede (2000), de cafébrand in Volendam (2001), de MKZ-crisis (2001) of de Poldercrash nabij Schiphol (2009) of om 'kleinschaligere crises' zoals het trapincident in Utrecht (2006), het instorten van balkons in Maastricht (2003), de ontvoering van Lusanne van der Gun (2003), de stroomuitval in de Bommelerwaard (2007) of de brand in De Punt (2008). Al deze crises hadden op z'n minst met elkaar gemeen dat er sprake was van een **bedreigende** situatie voor de bevolking, zodat door vooral functionarissen van gemeenten en hulpverleningsdiensten (brandweer, politie, geneeskundige hulpverlening) onder **tijdsdruk** en de nodige media-aandacht **direct** gehandeld moest worden. Intuïtief worden crises gekenschetst door deze drie kernkenmerken: bedreigend, tijdsdruk en direct handelen. In deze reader worden crises die een optreden van de lokale/regionale overheid vergen, aangeduid als 'regionale crises'.

Deze reader gaat over 'regionale crisisbeheersing'. Bij regionale crisisbeheersing gaat het vooral om de wijze waarop de verschillende lokale/regionale actoren gezamenlijk optreden. Om adequaat te kunnen optreden dienen de actoren inzicht te hebben in het systeem en de werking van crisisbeheersing.

7

Het doel van deze praktische reader is om overheidsfunctionarissen bij gemeentelijke en regionale diensten die een rol spelen bij de crisisbeheersing op regionaal niveau inzicht te geven in de crisisbeheersing en praktische handvatten te bieden om tijdens een crisis adequaat te kunnen optreden. Daarvoor is enerzijds kennis nodig over theoretische aspecten (definities, taken en verantwoordelijkheden, wijze waarop de crisisorganisatie is vormgegeven, et cetera) en is anderzijds inzicht nodig in de werking van deze theoretische aspecten in de praktijk. De wijze waarop de crisisbeheersing in theorie is georganiseerd, is één, de wijze waarop deze in de praktijk werkt, zo leert de ervaring, is soms een geheel andere.

De reader is niet bedoeld om inzicht te geven in de monodisciplinaire brandweerbzorg, politiezorg, geneeskundige hulpverlening of bevolkingszorg. Wel maakt deze reader duidelijk hoe de monodisciplinaire organisaties tot afstemming komen tijdens crises.

Een werkerterrein in beweging

Tot 1985 was crisisbeheersing gericht op oorlogsomstandigheden. Crisisbeheersing was daarmee als vanzelfsprekend een rijksverantwoordelijkheid. Vanaf 1985 was sprake van een splitsing:

- Als uitwerking van de hernieuwde impuls van decentralisatie werden de bevoegdheden op de beleidsdomeinen van de generieke rampenbestrijding en de handhaving van de openbare orde verlegd van de rijksoverheid (in casu het ministerie van Binnenlandse Zaken) naar de gemeenten. Rampenbestrijding en handhaving van openbare orde werden primair een gemeentelijke verantwoordelijkheid.

- Op de overige beleidsdomeinen bleven de bevoegdheden zo centraal mogelijk liggen. Wel werd de wetgeving op een aantal beleidsdomeinen, afhankelijk van de aandacht en de relevante dreiging van een crisis op dat beleidsdomein, gemoderniseerd.

Vanaf ongeveer 2000 bleek dat, mede door deze splitsing, de lokale/regionale overheid zich te veel richtte op de (voorbereiding van) 'klassieke' rampen, zoals industriële ongevallen, natuurgeweld en transportongevallen. Vanaf ongeveer 2000 is daarom een tendens ontstaan van meer betrokkenheid van de lokale/regionale overheid bij (de voorbereiding op) 'moderne' crises, dat wil zeggen crises die wij vandaag de dag ook als reële bedreigingen zien, zoals uitbraken van infectieziekten en dierziekten, terreuraanslagen en uitval van nutsvoorzieningen. Feitelijk diende er op lokaal/regionaal niveau een verbreding van de 'klassieke rampenbestrijding' naar de 'moderne crisisbeheersing' plaats te vinden.

Op dit moment is het domein van crisisbeheersing dan ook een domein in ontwikkeling. Alleen al de verschillende visies op (en definities van) crisisbeheersing van het kabinet, de nieuwe veiligheidsregio's, adviesorganen en branches en het nog lopende wetgevingstraject op dit onderwerp geven aan dat het werkteerrein van crisisbeheersing nog niet is uitgekristalliseerd. In de huidige praktijk is momenteel vooral zichtbaar dat de in jaren tachtig ontwikkelde (lokale/regionale) rampenbestrijdingsorganisaties worden omgevormd tot 'regionale crisisorganisaties'. Dit gegeven is dan ook een belangrijk vertrekpunt van deze praktische reader.

8

De ontwikkelingen die momenteel plaatsvinden, betekenen automatisch dat een aantal theoretische aspecten nog niet is uitgekristalliseerd en in deze reader niet als hét theoretisch kader kan en zal worden gepresenteerd. De reader beoogt vooral een praktijkgerichte reader te zijn. Van de verschillende relevante aspecten van crisisbeheersing zullen daarom vooral degene worden behandeld die voor de praktijk van waarde zijn.

Ter illustratie

Van het begrip 'crisis' zijn in de (wetenschappelijke) literatuur meerdere definities in omloop. In deze reader is niet de exacte definitie leidend, maar is de wijze waarop handen en voeten gegeven kan worden aan het beheersen/bestrijden van crises leidend. Praktisch gesproken is daar 'slechts' een aantal 'intuïtieve' kernbegrippen voor nodig die maken dat een crisis een crisis is en waaruit blijkt dat optreden noodzakelijk is om de crisis te beheersen/bestrijden.

Veiligheidsregio's

Een belangrijke ontwikkeling van de laatste jaren is de oprichting van de veiligheidsregio's. Om de rampenbestrijding en crisisbeheersing verder te professionaliseren werden in 2004 de 'veiligheidsregio's' geïntroduceerd. Rampenbestrijding en crisisbeheersing dienden georganiseerd te worden in een multidisciplinair samenwerkingsverband.

Het Veiligheidsberaad¹ heeft in mei 2009 een multidisciplinaire visie uitgebracht om de veiligheidsregio's te ondersteunen bij hun ontwikkeling door onder andere op landelijk niveau te komen tot visievorming en concrete afspraken. De visie *Samenwerking in een ander perspectief; naar een multidisciplinaire visie op de ontwikkeling van de veiligheidsregio* gaat in op de belangrijkste thema's op het gebied van samenwerking in de veiligheidsregio's en zal gebruikt worden om de veiligheidsregio's in de toekomst verder vorm te geven.

Visie Veiligheidsberaad over de kern van crisisbeheersing

In de visie van het Veiligheidsberaad wordt gesteld dat de kern van crisisbeheersing een goede samenwerking is van zelfstandige organisaties: "Rampenbestrijding en crisisbeheersing is in de kern het goed organiseren van samenwerking in uitzonderlijke situaties. De verschillende betrokken partners hebben ieder hun eigen deskundigheid en disciplines om de taken uit te voeren waartoe deze organisaties in het leven zijn geroepen. Maar wat het bij een ramp of crises uitzonderlijk maakt, is de enorme tijdsdruk en complexiteit van de opgave die extra druk zet op de samenwerking. (...) Daarbij moeten we ons tegelijk realiseren dat samenwerking geen oplossing biedt voor alle vraagstukken die op het terrein van rampenbestrijding en crisisbeheersing bestaan. Samenwerking bij rampen en crises is slechts één element van het totale operationele optreden van betrokken organisaties, maar tegelijkertijd wel een cruciaal element.

(...) Dit perspectief gaat uit van veiligheidsregio's als geografisch gebied waarin verschillende diensten en instellingen ten behoeve van de veiligheid van burgers samenwerken in verschillende netwerkketens. Alle partners leveren daarin een eigen bijdrage aan de gezamenlijke inzet voor veiligheid. Het gaat hierbij om interdisciplinaire samenwerking in plaats van multidisciplinaire samenvoeging. Daarmee is het uiteindelijke veiligheidsproduct meer dan de som van de individueel ingebrachte bijdragen."²

9

Wettelijke verankering van de veiligheidsregio's

Parallel aan de oprichting van de veiligheidsregio's vond een wetgevingstraject plaats waarin de vorming van veiligheidsregio's juridisch verankerd werd in de Wet veiligheidsregio's en twee onderliggende besluiten. In februari 2010 is de Wet veiligheidsregio's door de Eerste Kamer aangenomen. Zolang de nieuwe wet nog niet formeel van kracht is, gelden de Wet rampen en zware ongevallen, de Brandweerwet 1985, de Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen en de Wet ambulancevervoer. Deze wetten komen te vervallen en zijn grotendeels opgegaan in de Wet veiligheidsregio's. In deze reader worden als het gaat om het wettelijk kader zowel nog geldende wetgeving als de wijzigingen krachtens de nieuwe Wet veiligheidsregio's beschreven. Voor de reader baseren we ons op de Wet veiligheidsregio's zoals die door de Eerste Kamer in februari 2010 is aangenomen en de onderliggende besluiten. Het gaat om:

- 1 De voorzitters van de veiligheidsregio's (dit zijn over het algemeen de burgemeesters van de centrumgemeenten in de regio) vormen het Veiligheidsberaad. Het Veiligheidsberaad fungeert als leidend bestuur in de ontwikkeling van veiligheidsregio's en is het aanspreekpunt voor het Rijk om afspraken met het veld te maken op het gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing.
- 2 Veiligheidsberaad (2009).

- Wet veiligheidsregio's. Wetsvoorstel Eerste Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 117, A
- het ontwerp van het Besluit veiligheidsregio's (consultatieversie 11 maart 2008)
- het ontwerp van het Besluit personeel veiligheidsregio's (consultatieversie 7 juli 2008).

Crisisbeheersing betekent de inbreng van vele partijen

De lokale overheid is primair verantwoordelijk voor de rampenbestrijding. De rampenbestrijdingsorganisaties worden dan ook 'relatief eenvoudig' gevormd door de hulpverleningsdiensten en de gemeenten. De burgemeester heeft het formele opperbevel, dat wil zeggen dat er sprake is van eenhoofdige leiding. Het werkterrein van de rampenbestrijding is daarmee, als het om de actoren gaat, 'relatief' overzichtelijk. 'Relatief' omdat in de traditionele visie de essentiële bijdrage van burgers en bedrijven aan de rampenbestrijding snel vergeten wordt.

Het werkterrein van crisisbeheersing is daarentegen complex en omvangrijk. *Omvangrijk* omdat - in tegenstelling tot bijvoorbeeld de rampbestrijding - er zoveel meer gebeurtenissen kunnen plaatsvinden die kunnen leiden tot een crisis. Ook omvangrijk omdat het niet alleen de overheid, zoals de actoren in de veiligheidsregio, is die maatregelen moet nemen. Vele andere partijen met eigenstandige taken en verantwoordelijkheden houden zich bezig met de (voorbereiding op) crisisbeheersing. Dit varieert van het openbaar ministerie, de waterschappen, de verschillende ministeries tot bedrijven. De *complexiteit* zit hem in het feit dat met zoveel meer actoren het al snel lastig wordt dwarsverbanden te herkennen om tot een samenhangend eenduidig werkbaar systeem van crisisbeheersing te komen. Er is bij crisisbeheersing ook geen sprake meer van eenhoofdige leiding; de meeste actoren vallen niet meer onder dezelfde leiding. Crisismanagement betekent vandaag de dag dan ook steeds meer netwerkmanagement.

De reader beschrijft het stelsel van crisisbeheersing, maar focust daarbij steeds op de bijzondere rol die de regionale crisisorganisatie daar in heeft. De doelgroep voor deze reader is immers in de eerste plaats de functionarissen die deel uitmaken van de regionale crisisorganisatie.

Leeswijzer

De reader is als volgt opgebouwd:

Hoofdstuk 1 geeft een beknopt historisch overzicht van het ontstaan van het domein van crisisbeheersing vanaf 1945 en schetst de regionale ontwikkelingen die bepalend zijn geweest voor de huidige regionale crisisorganisatie: een projectorganisatie met een drielagencommandostructuur en verankerd in een breder crisisnetwerk. Het overzicht maakt duidelijk dat de ontwikkelingen op dit moment in een hoog tempo voortgaan. De inrichting van de regionale crisisorganisatie zoals we die nu kennen is een 'momentopname' van een veld in beweging.

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de zelfredzaamheid van burgers en hoe de overheid voor en tijdens een crisis hiermee kan omgaan. Er is een toenemend besef dat de overheid en de hulpverleningsdiensten de veiligheid van de burgers niet kunnen garanderen en dat burgers, zeker in de eerste uren van een crisis, op

zichzelf zijn aangewezen. Hoe beter de overheid in staat is de zelfredzame burgers te ondersteunen en handelingsperspectieven aan te reiken, des te beter kunnen burgers zichzelf en hun medeburgers helpen tijdens een crisis.

Hoofdstuk 3 behandelt het stelsel van crisisbeheersing in Nederland. Onder het stelsel wordt verstaan alle crisisbevoegdheden en organisatorische afspraken die noodzakelijk zijn om een crisis te kunnen bestrijden. Elementaire begrippen worden gedefinieerd en toegelicht, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen regionale crisisbeheersing en nationale crisisbeheersing. De nadruk van de reader, en dus van dit hoofdstuk, ligt op regionale crisisbeheersing, dat wil zeggen dat uitvoerig wordt stilgestaan bij de decentrale werkwijze voor de bestrijding van een regionale crisis. Het gebruik van crisisbevoegdheden wordt toegelicht en de regionale crisisbevoegdheden worden beschreven. Tevens wordt uitgelegd hoe afstemming tussen de verschillende bij de crisisbeheersing betrokken actoren is geregeld.

In hoofdstuk 4 wordt nader ingegaan op de inrichting van de regionale crisisorganisatie. De kern van de regionale crisisorganisatie wordt gevormd door de regionale hoofdstructuur. De verschillende crisisteams in deze structuur geven multidisciplinaire sturing aan het optreden van de verschillende diensten en organisaties die als een tijdelijke projectorganisatie gezamenlijk de crisis bestrijden. Aan bod komen dan ook de samenstelling, de opschaling en de kerntaken van de crisisteams. Ook worden de zogeheten regionale crisisprocessen geïntroduceerd. Inzicht in de inrichting, de samenhang tussen de regionale processen en de wisselwerking tussen crisisteams vergemakkelijkt het samenspel tijdens het optreden.

11

In hoofdstuk 5 wordt beschreven hoe de regionale voorbereiding op de crisisbeheersing plaats vindt. Er wordt gewezen op de noodzaak om de cirkel tussen risicoanalyse, planvorming, opleiding, oefening en evaluatie rond te maken. Ingegaan wordt op de wettelijke regelingen met betrekking tot de preparatie. Ook komt aan de orde wat de preparatie in de dagelijkse praktijk zo lastig maakt. Het belang van realistische voorbereiding kan niet genoeg benadrukt worden: 'train as you fight'. Plannen moeten daartoe realistisch zijn en tot stand komen in interactie met de functionarissen die betrokken zijn bij de bestrijding van een daadwerkelijke crisis.

Hoofdstuk 6 gaat over crisisbesluitvorming. In dit hoofdstuk worden de traditionele theorie van rationele besluitvorming en de moderne modellen van natuurlijke besluitvorming behandeld. Vervolgens wordt beschreven hoe de besluitvorming in de regionale crisisorganisatie plaats vindt en enkele veel voorkomende praktijkproblemen worden genoemd. Het blijkt dat besluiten onder tijdsdruk en bij onzekerheid vaak genomen worden op basis van ervaring en intuïtie. Inzicht in de wijze waarop tijdens een crisis besluiten worden genomen helpt om knelpunten waar beslissers mee geconfronteerd worden te begrijpen.

In de hoofdstukken 7, 8 en 9 wordt ingegaan op het managen van een crisis in de drie crisisteams van de regionale crisisorganisatie. Het begrippenkader en de theoretische aspecten die in de voorgaande hoofdstukken zijn geschetst worden

toegespitst op het optreden en functioneren van het betreffende crisisteam. De leden van de crisisteams verlaten de staande organisatie en maken deel uit van een tijdelijke projectorganisatie in een breed crisisnetwerk met vele actoren. Zij zijn verantwoordelijk voor de opschaling van de vereiste eenheden en de gewenste capaciteit, zij sturen de crisisbeheersing aan, zij zorgen voor de afstemming met de crisispartners en voor de noodzakelijke informatie-uitwisseling. Hun expertise, ervaring en vermogen tot samenwerking zijn voorwaardelijk voor een goed verloop van het optreden tijdens een crisis.

De reader is opgesteld door Ira Helsloot³, Sjan Martens⁴ en Astrid Scholtens⁵.

- 3 Ira Helsloot is hoogleraar Crisisbeheersing en Fysieke Veiligheid aan de VU Amsterdam en strategisch adviseur bij de Regionale Brandweer Amsterdam-Amstelland. Hij is primair verantwoordelijk voor de hoofdstukken 2, 5 en 6.
- 4 Sjan Martens is decaan bij de Academie voor Crisisbeheersing van het NIFV en primair verantwoordelijk voor de hoofdstukken 7, 8 en 9.
- 5 Astrid Scholtens is hoofd Onderzoek Crisislab en primair verantwoordelijk voor de hoofdstukken 1, 3 en 4.

1 Een beknopte historie van (regionale) crisisbeheersing

Na dit hoofdstuk kunt u:

- de drie perioden in de ontwikkeling van het crisisbeleid vanaf 1945 benoemen en deze kort typeren
- aangeven welke wet de wettelijke basis is van de huidige rampenbestrijding en welke wet wordt voorbereid als nieuwe basis voor de crisisbeheersing
- de belangrijkste uitgangspunten van de rampenbestrijding benoemen
- benoemen wat de belangrijkste beweegreden was om binnen de regionale crisisorganisatie te werken met een drielagencommandostructuur
- duidelijk maken waarom de vorming van veiligheidsregio's prioriteit heeft in het veiligheidsbeleid van het Rijk.

1.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden historische achtergronden van de crisisbeheersing beschreven waarbij het zwaartepunt ligt op de regionale crisisbeheersing.

In paragraaf 1.2 wordt als eerste de ontwikkeling van crisisbeheersingsbeleid vanaf 1945 beschreven en de oprichting van de veiligheidsregio's. In paragraaf 1.3 worden vervolgens meer concreet de regionale ontwikkelingen beschreven die voor een belangrijk deel bepalend zijn geweest voor 'de huidige stand' van de regionale crisisorganisaties. Het gaat hier om de oorsprong van één van de belangrijkste uitgangspunten van de huidige crisisorganisaties, namelijk de commandostructuur, de regionale opschalingsprocedure GRIP, multidisciplinaire planvorming, de basisvereisten crisismanagement en de zelfredzaamheid van burgers. Deze ontwikkelingen worden in dit hoofdstuk kort geïntroduceerd, in de volgende hoofdstukken komen zij uitvoeriger aan bod.

13

1.2 Ontwikkeling van crisisbeheersingsbeleid vanaf 1945

Ofschoon de eerste noodwetgeving uit de negentiende eeuw stamt, is crisisbeheersing als beleidsterrein toch vooral in de tweede helft van de twintigste eeuw tot wasdom gekomen. Het was de periode waarin het karakter van de Nederlandse staat evolueerde van 'nachtwakersstaat' naar 'verzorgingsstaat'. Een ontwikkeling dus waarbij de overheid op steeds meer terreinen een verantwoordelijkheid op zich nam ten behoeve van de dagelijkse zorg van de bevolking. Ook overheidsingrijpen ten tijde van noodsituaties hoorde hierbij en met name de groter wordende rol van de *rijks*overheid bij crisisbeheersing is kenmerkend voor die tijd.

De ontwikkeling van crisisbeheersingsbeleid, waarbij de overheid structurele beschermingsmaatregelen trof ter bescherming van de samenleving in het algemeen en specifieke 'vitale' objecten in het bijzonder, heeft plaatsgevonden na de Tweede Wereldoorlog. Er zijn daarbij, in grote lijn, drie periodes te onderscheiden:

- de periode van de Koude Oorlog
- de periode ingekaderd tussen het einde van de Koude Oorlog en de terroristische aanslagen in Amerika op 11 september 2001 (kortweg aangeduid als '9/11')⁶
- de periode na '9/11'.

Koude Oorlog: crisisbeheersing als rijksverantwoordelijkheid

In de periode van de Koude Oorlog werd het denken over de risico's waartegen bescherming nodig werd geacht, gedomineerd door de angst voor (een dreiging van) oorlog in combinatie met natuurrampen. In die tijd was er sprake van een fixatie op één voorzienbare crisis: de dreiging van een militaire aanval vanuit de Sovjet-Unie en Oost-Europa.

De verantwoordelijkheid om dergelijke crises het hoofd te bieden lag primair bij de rijksoverheid. Op rijksniveau werd beleid geformuleerd en werden maatregelen getroffen om de kwetsbaarheid van de eerste levensbehoeften van de bevolking, de regering en van het economische leven te verminderen. Men hanteerde in deze periode uitgebreide overzichten van vitale objecten.⁷ Op basis van deze lijsten zou rijksbeleid voor de vermindering van kwetsbaarheid en de adequate respons moeten worden uitgevoerd. Toch is de feitelijke uitvoering van dergelijk beleid nooit echt van de grond gekomen. Hieraan lagen vooral financiële oorzaken door onvoldoende politiek draagvlak ten grondslag.

Ook legde de rijksoverheid gemeenten en bedrijven eisen op waar het de voorbereiding op oorlogsomstandigheden betrof. Voorbeelden hiervan zijn de voorbereiding op distributie van goederen, beschermde onderkomens voor de bevolking en het inrichten van noodbestuursposten. Een andere maatregel was de oprichting van de organisatie Bescherming Bevolking (B.B.) in 1952. De B.B. was op militaire leest geschoeid en had primair tot taak om de Nederlandse bevolking te beschermen en te ondersteunen tijdens en na een (kern)oorlog. De 'gewone' parate hulpverleningsdiensten waren er voor de bestrijding van de 'gewone' ongevallen. Daartussenin zat niets.

Einde van de Koude Oorlog – '9/11': rampenbestrijding als lokale verantwoordelijkheid

Met de ontspanning van Oost en West veranderde het denken. De oorlog verschoof langzaam naar de achtergrond. Tegelijkertijd brak het inzicht door dat nieuwe risico's zich aandienen waarop noch de B.B. noch de parate hulpverleningsdiensten afdoende waren voorbereid. Tegen deze achtergrond startte in 1975 het politieke debat over de rampenbestrijding. De filosofie die men voor ogen had, was dat er bij het bestrijden geen onderscheid gemaakt moest worden tussen

6 Op 11 september 2001 vonden in Amerika vrijwel gelijktijdig verschillende terroristische aanslagen plaats: twee gekaapte vliegtuigen boorden zich in het WTC-gebouw in New York, een derde gekaapt vliegtuig boorde zich in het Pentagon in Washington D.C. en een vierde gekaapt vliegtuig stortte neer even buiten Pittsburgh.

7 Als voorbeeld zijn te noemen de 'lijst van vitale bedrijven en instellingen', de 'krijgsmachtsleutelpuntenlijst', de 'lijst vitale waterstaatswerken' (GOMAT1 genaamd), en de 'lijst met kwetsbare installaties welke essentieel zijn voor de instandhouding van landtransport, zee- en luchtvaart alsmede telecommunicatie'.

vredescalamiteiten en oorlogsomstandigheden. Er moest een nieuwe organisatie komen die onder alle omstandigheden de (nieuwe) risico's die de samenleving zouden kunnen bedreigen, het hoofd kon bieden.⁸ Deze toen nieuwe risico's betitelden we nu als 'klassieke rampen': grote branden, industriële ongevallen, overstromingen, transportongevallen, et cetera.⁹

In het begin van de jaren tachtig startte het project Reorganisatie Rampenbestrijding. Het voornaamste doel van het project was om te komen tot een nieuwe bestuurlijke en organisatorische ordening van de rampenbestrijding. Eén van de belangrijkste uitgangspunten was dat rampenbestrijding – in tegenstelling tot de beheersing van 'Koude Oorlog-crisis' – primair een lokale verantwoordelijkheid moest zijn. Met het in 1985 van kracht worden van de Wet rampen en zware ongevallen (Wrzo)¹⁰ kreeg de rampenbestrijding haar wettelijke basis. In de Wrzo wordt nog wel de rijksverantwoordelijkheid voor de voorbereiding op en coördinatie van 'nationale rampen' benoemd inclusief een coördinerende bevoegdheid richting provincies en gemeenten voor die bijzondere situaties.

De decentralisatie van de rampenbestrijding betekende een ontmanteling van de rijksactiviteiten op dit gebied. Zoals gezegd kregen lokale overheden de hoofdverantwoordelijkheid voor de 'klassieke' rampenbestrijding en de rijksoverheid zou vooral een faciliterende rol gaan spelen. Voor andere crisistypen bleef de verantwoordelijkheid op rijksniveau liggen. Het uitgangspunt hierbij was echter dat het crisismanagement ingebed diende te zijn in het normale taakveld. De 'normale' beleidsverantwoordelijke is in deze optiek ook verantwoordelijk voor het optreden tijdens crisissituaties op een beleidsterrein, of dit nu problemen van beperkte omvang betreft of grootschalige crises. Anders gezegd, de voorbereiding op en uitvoering van crisismanagement diende onderdeel uit te maken van het normale beleid. Organisaties werden daarbij geacht met hun reguliere middelen in staat te zijn om het onvoorzienbare aan te kunnen, mits zij maar effectief en gecoördineerd gebruik maken van de mogelijkheden die hun netwerk van andere organisaties biedt. Kort gezegd: crisismanagement werd netwerkmanagement.

15

In begin jaren negentig werd op nationaal niveau het project 'Crisisbeheersing' gestart. Hoewel de verantwoordelijkheid van de rampenbestrijding primair op decentraal niveau lag, werd onderkend dat de rijksoverheid nog steeds een verantwoordelijkheid had als het ging om een 'nationale crisis': een zeer ernstige gebeurtenis met consequenties voor het hele land. Het project 'Crisisbeheersing' heeft uiteindelijk in het interdepartementale *Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming* geresulteerd dat op 28 februari 1997 door de ministerraad werd vastgesteld. Het handboek beschrijft op hoofdlijnen hoe de crisisbesluitvorming op nationaal niveau plaats zou moeten vinden. De beleidsontwikkeling met betrekking tot en daadwerkelijke preparatie op de crisisbeheersing bleef daarmee achter bij de ontwikkelingen op het gebied van de rampenbestrijding. Een van de redenen daarvoor was dat in tegenstelling tot de rampenbestrijding een eenduidig beschreven visie op de (nationale) crisisbeheersing ontbrak (en ontbreekt).

8 Editie Schuurman en Jordens (2003).

9 De klassieke rampen zijn in de jaren negentig geclassificeerd naar 18 zogenoemde ramptypen, zie bijvoorbeeld ministerie van BZK (2003) of ministerie van BZK (2000).

10 Toen nog de Rampenwet geheten. De Wet rampen en zware ongevallen is grotendeels opgenomen in de Wet veiligheidsregio's en vervalt zodra de Wet veiligheidsregio's van kracht wordt.

In de tweede helft van de jaren negentig groeide steeds meer het besef dat delen van onze samenleving bedreigd konden worden door specifieke bedreigingen zoals wateroverlast en de millenniumwisseling. Het betrof in de terugblik echter vooral bedreigingen van de volksgezondheid; Creutzfeld Jacob, aids, legionella en varkenspest. Een heftige publieke reactie leidde in deze gevallen over het algemeen tot overheidsbeleid dat de betreffende specifieke dreiging moest voorkomen. De overheid stelde zich veelal reactief op en trof in de meeste gevallen pas risicominimaliserende en beschermingsmaatregelen nadat de dreiging zich al had aangediend.

Na '9/11': regionale crisisbeheersing door de oprichting van veiligheidsregio's

De confrontatie met het catastrofaal terrorisme op '9/11' markeerde een omslag in het denken over nationale crises (en crisisbeheersing). Evenals in de Koude Oorlog kan het worden gezien als een enkelvoudige dreiging (terroristische aanslag), maar het grote verschil is dat deze huidige dreiging tegelijkertijd veelkoppig is: het kan zich openbaren in de vorm van klassiek terrorisme, maar eveneens in de vorm van NBC-terrorisme¹¹ of cyberterrorisme. De combinatie van onvoorspelbaarheid, complexiteit, grootschaligheid, sectoroverschrijdende elementen, transnationale aspecten en de grote maatschappelijke ontwrichting die een terroristische aanslag teweeg kan brengen, heeft de Nederlandse overheid er dan ook toe gebracht om een aantal grote projecten op het terrein van de nationale crisisbeheersing te starten. Te denken valt dan aan het traject dat uitmondde in het *beleidsplan Crisisbeheersing 2004-2007*, het project 'Bescherming Vitale Infrastructuur' en het project 'Nationale Veiligheid'.

16

Op regionaal niveau kregen vooral de volgende twee onderwerpen de nodige aandacht:

1. Verbreding van rampenbestrijding naar crisisbeheersing

Men beseftte dat de lokale/regionale overheid zich te veel richtte op de (voorbereiding van) de 'klassieke' rampen, zoals grote branden, explosies, treinongevallen. Het besef dat crisisbeheersing een brede aanpak vergt van vele actoren, en de lokale/regionale overheid slechts één van de actoren is, leidde uiteindelijk tot meer (en later ook verplichtte) betrokkenheid van de lokale/regionale overheid bij (de voorbereiding op) 'moderne' crises: crises die wij vandaag de dag als reële bedreigingen zien, zoals een uitbraak van infectieziekten en dierziekten, terreuraanslagen, overstromingen, et cetera. Er diende dan ook op lokaal/regionaal niveau een verbreding van de 'klassieke rampenbestrijding' naar de 'moderne crisisbeheersing' plaats te vinden.

11 NBC staat voor nucleair, biologisch of chemisch.

2. Samenwerking in veiligheidsregio's

De vuurwerkramp in Enschede (2000), de cafébrand in Volendam (jaarwisseling 2000/2001) en het rapport van de Algemene Rekenkamer (2001)¹² maakten duidelijk dat de kwaliteit van de rampenbestrijding en de voorbereiding daarop onvoldoende was. Volgens het kabinet was dit voor een belangrijk deel te wijten aan de structuur van de toenmalige rampenbestrijdingsorganisatie. Hervormingen van de structuur van de rampenbestrijdingsorganisatie moesten er voor zorgen dat de overheid *duidelijk, daadkrachtig en consequent* zou kunnen reageren op een breed scala van incidenten. Om dit te realiseren moesten de hervormingen een *slagvaardige* rampenbestrijdingsorganisatie neerzetten en moest *democratische controle* geborgd worden. Vrijblijvendheid in de regionale samenwerking moest verdwijnen. De oplossing werd gezocht in de vorming van zogeheten veiligheidsregio's: een gebied waarin wordt samengewerkt door verscheidene besturen en diensten ten aanzien van taken op het terrein van brandweerzorg, rampenbestrijding, crisisbeheersing, geneeskundige hulpverlening bij rampen en handhaving van de openbare orde en veiligheid.¹³ Voor 1 juli 2006 moesten alle regio's op een aantal onderdelen al invulling hebben gegeven aan deze samenwerking (zoals het benoemen van een regionaal zorgniveau, territoriale congruentie).

Visie Veiligheidsberaad over veiligheidsregio's

In de visie van het Veiligheidsberaad wordt benoemd dat tot nu toe de discussies over de veiligheidsregio vooral over de organisatie ervan gingen: "De discussies rondom de veiligheidsregio concentreren zich momenteel rond de bestuurlijke en ambtelijke inbedding. Het ontbreekt in veel regio's aan een inhoudelijke visie op de veiligheidsregio waarin wordt aangegeven wat de reikwijdte van de veiligheidsregio is, wat men met de veiligheidsregio wil bereiken (doelstellingen) en hoe de doelstellingen kunnen worden bereikt. Het gaat meer om het 'inrichten' dan om het 'richten', terwijl het tweede vooraf hoort te gaan aan het eerste. Dat de focus op structuur en zeggenschap voor een deel verklaarbaar is, wil nog niet zeggen dat deze wenselijk is. Uit gesprekken met bestuurders van veiligheidsregio's is een duidelijke behoefte af te leiden om de discussie en energie (zowel landelijk als regionaal) op de inhoud te richten."¹⁴

17

Als sluitstuk van het oprichten van veiligheidsregio's is de Wet veiligheidsregio's opgesteld die waarschijnlijk per januari 2011 van kracht zal worden. De Wet integreert de de Brandweerwet 1985, de Wet rampen en zware ongevallen, de Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen en de Wet ambulancevervoer. De nieuwe wet legt feitelijk de veranderingen vast die voor een belangrijk deel al zijn doorgevoerd.

12 Algemene Rekenkamer (2001).

13 In 2004 heeft het kabinet daartoe een kabinetsstandpunt geformuleerd (Kamerstukken II, 2003/04, 29 517, nr 1 p. 5).

14 Veiligheidsberaad (2009).

Op het moment dat de Wet veiligheidsregio's van kracht wordt, vindt een formele verbreding plaats van rampenbestrijding naar crisisbeheersing. Op dit moment bestaat immers geen generieke wetgeving voor regionale crisisbeheersing. De enige generieke Wet rampen en zware ongevallen heeft 'slechts' betrekking op rampenbestrijding.

De hierboven beschreven ontwikkelingen hebben er uiteindelijk toe geleid dat de rampenbestrijdingsorganisaties, die de afgelopen twintig jaar in Nederland hun vorm hebben gekregen om op lokaal/regionaal niveau 'klassieke rampen' te bestrijden, de laatste jaren worden ingericht tot regionale crisisorganisaties in de veiligheidsregio's. Feitelijk komt dit erop neer dat de rampenbestrijdingsorganisaties zo worden ingericht dat zij tijdens een willekeurige crisis (en dus niet alleen bij een klassieke ramp) als één van de actoren, naast al die andere actoren, uitvoering (kunnen) geven aan de taken en verantwoordelijkheden van de regionale en lokale overheid(shulpdiensten). Terwijl bij de 'klassieke' rampenbestrijding primair de lokale/regionale overheid aan zet was, zijn bij de 'moderne' crisisbeheersing juist meerdere actoren betrokken met eigen taken en verantwoordelijkheden. Tijdens de regionale crisisbeheersing dient daar dan ook op geanticipeerd dan wel rekening mee gehouden te worden.

1.3 Enkele specifieke regionale ontwikkelingen nader bekeken

In deze paragraaf wordt een aantal regionale ontwikkelingen nader bekeken die de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden en daarmee bepalend zijn (geweest) voor de huidige regionale crisisorganisaties.

1.3.1 De commandostructuur als concept van de rampenbestrijdingsorganisatie

De 'aloude' rampenbestrijdingsorganisaties vormen (nog steeds) de kern van de huidige regionale crisisorganisaties. Om die reden gaan we hier kort in op het ontstaan en het concept van deze rampenbestrijdingsorganisaties.

In de jaren tachtig van de vorige eeuw werden als onderdeel van het project Reorganisatie Rampenbestrijding de volgende, nog steeds geldende, uitgangspunten benoemd:

- Rampenbestrijding wordt onder alle omstandigheden opgedragen aan de diensten die met de dagelijkse hulpverlening zijn belast (brandweer, politie, geneeskundige hulpverleningsdiensten en gemeentelijke diensten).
- De brandweer vormt de operationele kern van de rampenbestrijdingsorganisatie.
- De gemeenten zijn primair verantwoordelijk voor de rampenbestrijding (dit was een uitwerking van de hernieuwde impuls van decentralisatie in begin jaren tachtig: het dichterbij de burger brengen van het openbaar bestuur door het verleggen van bevoegdheden van de rijksoverheid naar gemeenten¹⁵).

- Naarmate het incident groter is of wordt, wordt ook de organisatie groter en verschuift de coördinatie van de bestuurlijke en operationele aanpak naar een hoger gelegen niveau (opschaling).
- De rampenbestrijdingsorganisatie is aanvullend: zo lang mogelijk wordt gewerkt met de structuren en voorzieningen die voor de dagelijkse hulpverlening ter beschikking staan.

Om de verschillende organisaties tijdens een ramp als één ‘gezamenlijke project-organisatie’ te laten optreden, werd multidisciplinaire samenwerking als cruciaal ervaren. De oplossing werd gevonden in een multidisciplinair sturingsconcept: bestuurlijke en operationele leiding werd noodzakelijk geacht om de multidisciplinaire samenwerking van de verschillende betrokken diensten tijdens de rampenbestrijding tot stand te brengen. Meer precies werd de burgemeester belast met de bestuurlijke leiding en de commandant van de brandweer met de operationele leiding. De commissaris van de koningin en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) kregen ‘pas’ bestuurlijke coördinatiebevoegdheden in het geval dat de ramp bovenlokaal is. Zie hoofdstuk 3.

Artikel 11 Wet rampen en zware ongevallen

De burgemeester heeft het opperbevel in geval van een ramp of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan. Degenen die aan de bestrijding van een ramp of een zwaar ongeval deelnemen, staan onder zijn bevel. (...) Degene die de leiding over de brandweer heeft, is tevens belast met de operationele leiding van de rampenbestrijding, tenzij de burgemeester een andere voorziening treft.

19

Dit multidisciplinaire sturingsconcept vormt tot op de dag van vandaag (nog steeds) de basis voor de huidige regionale crisisorganisatie, met dien verstande dat met het van kracht worden van de Wet veiligheidsregio's de operationele leiding niet meer specifiek belegd is bij de commandant van de brandweer. In verschillende regio's wordt overigens al op een dergelijke wijze gewerkt. Ook wordt een nieuwe 'coördinerende figuur' geïntroduceerd, de voorzitter van de veiligheidsregio, die tijdens een crisis de sturende bevoegdheden van de burgemeester kan overnemen.

Om het benoemde multidisciplinaire sturingsconcept tijdens de rampenbestrijding ook daadwerkelijk handen en voeten te kunnen geven, zijn drie coördinatie-niveaus benoemd:

1. een niveau waar de bestuurlijke leiding plaatsvindt
 2. een niveau waar de operationele leiding plaatsvindt en
 3. een niveau waar het optreden op de plaats van de ramp wordt gecoördineerd.
- De eerste twee niveaus zijn in de Wet rampen en zware ongevallen verankerd (en ook in de Wet veiligheidsregio's). Het derde niveau wordt voor het eerst wettelijk verankerd in het onderliggende ontwerp Besluit veiligheidsregio's van de Wet veiligheidsregio's.

Deze niveaus zijn in de jaren tachtig uitgewerkt in een commandostructuur die op lokaal niveau bestaat uit:

1. de burgemeester (als opperbevelhebber) en zijn (gemeentelijke) beleidsteam, die strategische beslissingen nemen
2. de operationeel leider en zijn operationele team, die de tactische vertaling maken van de strategische beslissingen
3. het team 'commando plaats incident', dat zorg draagt voor de uitvoering ter plaatse.

In begin jaren negentig is deze drielagencommandostructuur organisatorisch uitgewerkt en in de gemeenten dan wel regio's in Nederland geïmplementeerd. In de jaren erna is deze commandostructuur, ook door de steeds verdergaande regionalisering die uiteindelijk heeft geleid tot de vorming van veiligheidsregio's en naar aanleiding van praktijkervaringen, verder geprofessionaliseerd. Bijvoorbeeld als het gaat om de personele invulling, de taken en verantwoordelijkheden van de drie teams.

Het operationeel team bijvoorbeeld vertaalt in de huidige situatie niet alleen strategische besluiten in tactische opdrachten, maar heeft ook een adviserende taak richting het beleidsteam. Verder is het tegenwoordig gangbaar dat speciale actiecentra aan het operationeel team worden toegevoegd om de tactische opdrachten monodisciplinair uit te voeren.

Een ander voorbeeld is dat er een koppeling van de genoemde teams aan een zogeheten Gecoördineerde Regionale Incidentenbestrijding Procedure (GRIP) heeft plaatsgevonden.

Als laatste voorbeeld noemen we dat er op het strategische niveau een team is bijgekomen: het *regionaal* beleidsteam. Bij een crisis die meerdere gemeenten treft, wordt sinds een aantal jaren een regionaal beleidsteam gevormd, waaraan alle burgemeesters van de betrokken gemeenten deelnemen. Van een gemeentelijk beleidsteam is alleen nog sprake als de (effecten van de) crisis zich beperk(t)(en) tot 'slechts' één gemeente.

Al deze aanpassingen hebben in de loop van de jaren de huidige landelijke standaard bepaald van de geprofessionaliseerde commandostructuur. Deze landelijke standaard vormt de kern van de huidige regionale crisisorganisatie.

In hoofdstuk 4 en de hoofdstukken 7 tot en met 9 wordt de huidige, geprofessionaliseerde commandostructuur in detail beschreven.

Op voorhand merken we hier al op dat evaluaties van de laatste twintig jaar laten zien dat, ondanks alle professionaliseringsslagen, de werking van de commandostructuur in de praktijk toch ook zijn beperkingen kent. Functionarissen die tijdens een crisis deel uitmaken van deze commandostructuur moeten inzicht krijgen in deze beperkingen zodat zij in de praktijk daar op de juiste wijze mee kunnen omgaan.

1.3.2 De regionale opschalingsprocedure GRIP

In hoofdstuk 4 van deze reader wordt de zogeheten Gecoördineerde Regionale IncidentenbestrijdingProcedure (GRIP) beschreven, die tegenwoordig in alle regio's in Nederland wordt gehanteerd om de verschillende multidisciplinaire teams uit de commandostructuur tijdens een crisis tijdig in te kunnen zetten.

In de jaren negentig heeft de regio Rotterdam-Rijnmond als eerste een procedure GRIP ontwikkeld, vanuit de onderkenning dat een gestructureerde *opschaling* van de verschillende multidisciplinaire teams noodzakelijk is. Vanaf dat moment heeft het concept GRIP zich als een olievlek langzaam over het land verspreid: ook in andere regio's werden procedures GRIP ontwikkeld. Door de regio's werd op verschillende wijze invulling aan GRIP gegeven.

In de afgelopen jaren is een aantal pogingen ondernomen door onder andere het ministerie van BZK en door de Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding (NVBR) om tot een uniforme landelijke procedure GRIP te komen. Uiteindelijk hebben de brancheorganisaties van onder andere de brandweer, politie, GHOR en gemeenten een Referentiekader GRIP ontwikkeld. Dit referentiekader is in september 2006 door het ministerie van BZK landelijk verspreid, als (her)ijkingsinstrument voor de regio's om te komen tot een convergentie van alle mogelijke GRIP-activiteiten. Deze, zoals de minister dat noemt, 'brede consensus' heeft ertoe geleid dat het kader verworden is tot een hoofdlijnenversie. Eerdere versies geven een veel gedetailleerdere invulling.

What's in a name?

Wat overigens voor de meeste functionarissen binnen het domein rampenbestrijding en crisisbeheersing volstrekt onbekend is, is dat het gebruik van de term 'GRIP' als onderdeel van de regionale planvorming niet vrijblijvend is. Artikel 4 van het Besluit kwaliteitscriteria planvorming rampenbestrijding stelt dat de gehanteerde begripsomschrijvingen (waaronder GRIP) moeten aansluiten bij onder andere de begrippen in de door de minister van BZK uitgegeven handleidingen, leidraden en circulaire.¹⁶ Als reden wordt in de nota van toelichting bij het besluit gegeven dat "voor de efficiënte beoordeling van de regionale plannen het gebruik van een landelijk uniform begrippenkader, ook al is dat in de wetgeving niet uitputtend voorgeschreven, onontbeerlijk is."¹⁷ Op deze bepaling, die geen handhavingsbevoegdheid kent, wordt niet toegezien.

Bedacht moet overigens worden dat de procedure GRIP feitelijk is bedoeld voor de bestrijding van rampen. Hoe deze procedure aangepast dient te worden voor de 'bredere' crisisbeheersing is vooralsnog niet uitgekristalliseerd. Zo heeft de dreigingsfase nog geen plaats in de GRIP-procedure.

¹⁶ Staatsblad 2004, 241, p. 2.
¹⁷ Staatsblad 2004, 241, p. 13.

1.3.3 Multidisciplinaire planvorming

In Nederland is de verzameling aan verplichte planfiguren in de loop der jaren flink uitgedijd. De gemeenten werden in 1981 voor het eerst verplicht om een gemeentelijk rampenplan te hebben in de Wet Rampenplannen. Na het in 1985 van kracht worden van de Rampenwet werden gemeenten ook nog verplicht om op basis van een risico-inventarisatie rampbestrijdingsplannen voor specifieke objecten op te stellen. Zestien jaar later, in 2001, constateerde de Algemene Rekenkamer dat alle gemeenten weliswaar over de voorgeschreven plannen beschikten, maar dat de kwaliteit ervan onder de maat was. De plannen bleken onvoldoende actueel te zijn en maar zelden uitgewerkt tot concrete operationele (deel)plannen. De Rekenkamer rekende het het ministerie van BZK aan dat zij “de gemeenten en regio’s onvoldoende had aangestuurd om te komen tot een meer planmatige aanpak van de voorbereiding op de rampenbestrijding en de totstandkoming van een goed functionerende rampenbestrijdingsorganisatie”.¹⁸ De minister beloofde beterschap en kwam met wettelijke criteria: in 2004 werden de Wet kwaliteitsbevordering rampenbestrijding en het onderliggende Besluit kwaliteitscriteria planvorming van kracht. Niet alleen werden daardoor nieuwe en gedetailleerdere eisen aan de plannen gesteld, ook werden nieuwe planfiguren verplicht gesteld, zoals het regionaal beheersplan en een organisatieplan voor de brandweer en de GHOR. De Nederlandse gemeenten en regio’s richtten zich vanaf dat moment voor een belangrijk deel op het maken van plannen.

De Wet kwaliteitsbevordering rampenbestrijding

Vooruitlopend op de besluitvorming over de veiligheidsregio’s werd in 2004 de Wet kwaliteitsbevordering rampenbestrijding (Wkr) van kracht. Deze wijzigingswet heeft onder andere de Wet rampen en zware ongevallen gewijzigd. Het doel van de Wkr was om de voorbereiding door de gemeenten te bevorderen op de onderdelen risicobewustzijn, planvorming, oefening en regionale samenwerking. Ook werd vastgelegd hoe het systeem van toetsing moest worden geregeld: de provincie toetst de gemeentelijke plannen en het regionaal beheersplan en rapporteert hierover eens in de vier jaar aan de minister, terwijl de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) de regio’s toetst op alle facetten van rampenbestrijding in een periodieke doorlichting (eerst was dit de Algemene Doorlichting Rampenbestrijding, later werd dit de Rampenbestrijding Doorlichtingsarrangement, RADAR). In een convenant tussen de provincies en de IOOV is dit nader uitgewerkt. Afgesproken is dat de provincie de planvorming vooral toetst op de vorm (voldoet deze aan de wettelijke eisen) en dat de IOOV de plannen toetst op de werking en uitvoering ervan als onderdeel van een praktijktest (simulatie).

De regering constateerde echter dat “het strikt naar de letter toepassen van de wet- en regelgeving en het systeem van toetsen het tegenovergestelde in de hand heeft gewerkt. (...) Het formele toezicht op de planvorming zoals dat in de huidige situatie in handen is gelegd van de provincie, verdwijnt met het van kracht worden van de Wet veiligheidsregio’s.”¹⁹

18 Algemene Rekenkamer (2001).

19 Bedoeld wordt hier dat het expliciete voorschrift om elk plan te controleren verdwijnt. De provincie blijft wel haar algemene toezichthoudende rol op het functioneren van de gemeente houden en daarmee ook op de algemene kwaliteit van de planvorming.

Kort daarna werden overigens de eerste twijfels geuit: in 2006 werd door het Landelijke Beraad Crisisbeheersing de vraag gesteld of ten aanzien van de planvorming wel de juiste dingen werden gedaan. Er zou inmiddels sprake zijn van een planfixatie: het plan werd een doel op zich en dreigde voorbij te schieten aan de ondersteunende functie die een plan zou moeten hebben.

De wijze waarop omgegaan dient te worden met de planvorming is daarmee een van die onderwerpen waarover momenteel nog geen volledige helderheid bestaat. Wel staat vast dat de Wet veiligheidsregio's de planvorming beoogt te vereenvoudigen.

1.3.4 Basisvereisten crisismanagement

In 2004 heeft de minister van BZK aan de Tweede Kamer toegezegd basisvereisten te formuleren voor het functioneren van de hoofdstructuur van de rampenbestrijding, deze te toetsen en op termijn vast te leggen in regelgeving om de kwaliteit te borgen. In 2006 zijn door het Landelijk Beraad Crisisbeheersing in opdracht van de minister deze basisvereisten crisismanagement opgesteld. De minister heeft het onderliggende rapport *Basisvereisten crisismanagement; de decentrale normen benoemd* in februari 2007 met een circulaire aangeboden aan het veld.

De basisvereisten zijn “een set kwantitatieve en kwalitatieve normen voor de voorwaardenscheppende processen binnen de rampenbestrijding/crisisbeheersing, waaraan iedere veiligheidsregio onder operationele omstandigheden moet kunnen voldoen.” Als uitgangspunt is door het Landelijk Beraad Crisisbeheersing geformuleerd “dat zonder een kwalitatief goede invulling van deze processen er geen sprake kan zijn van een effectieve rampenbestrijding/crisisbeheersing, omdat door deze processen de hoofdstructuur van de rampenbestrijding/crisisbeheersing wordt opgebouwd en in staat is om te functioneren.”

23

Vooralsnog zijn de basisvereisten ‘slechts’ informele regelgeving. Dat wil zeggen dat ze voor de regio's als richtlijn kunnen dienen. Het is echter niet verplicht om de basisvereisten te gebruiken. Door de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) worden de basisvereisten de laatste jaren echter wel gebruikt om de regio's door te lichten, zodat ze toch impliciet een afdwingend karakter hebben.

De toegezegde toetsing van de basisvereisten heeft evenwel plaatsgevonden in 2007 en heeft geleid tot aanpassingen van enkele basisvereisten uit het rapport van het Landelijk Beraad Crisisbeheersing. Deze aangepaste basisvereisten zijn vrijwel integraal overgenomen in het ontwerp van het Besluit veiligheidsregio's.²⁰ Volgens de nota van toelichting bij het besluit “vormen ze de basis voor het crisismanagement. Het zijn de randvoorwaarden voor het starten en functioneren van de crisisorganisatie. Het gaat om de vier processen: alarmering, opschaling, leiding en coördinatie en informatiemanagement.”

Het integraal opnemen van deze basisvereisten in het besluit heeft tot veel discussie geleid. Ten tijde van het schrijven van deze reader was dan ook niet duidelijk of de basisvereisten in de definitieve versie van het besluit nog staan verwoord.

Ter illustratie de basisvereisten voor leiding en coördinatie²¹

- Op basis van het beschikbare totaalbeeld van het incident, de (verwachte) effecten en het beschikbare en nog opkomende potentieel worden tijdig op alle niveaus afgewogen en onderbouwde prioriteiten gesteld en voortdurend bijgesteld.
- Wanneer nodig wordt door middel van (verdere) opschaling voorzien in aanvullend potentieel – zodat het totale bestrijdingspotentieel toeneemt – of door middel van afschaling het totaal beschikbaar potentieel verminderd, zodat dit (weer) beschikbaar komt voor mogelijke, andere incidenten.
- Op alle niveaus worden de bestrijdings- en inzetvoorstellen tijdig uitgewerkt en onderling afgestemd, zodat hierover afgewogen besluitvorming kan plaatsvinden.
- Tijdens de opschalings- en structurele fase functioneert de structuur van de aansturing effectief, logisch en transparant.
- Er is sprake van samenhang in de uitvoering van de rampbestrijdingsprocessen, terwijl tevens de veiligheid van bestrijders en derden in acht wordt genomen.
- De resultaten van de bestrijding en inzet worden voortdurend gemonitord en zijn samen met andere relevante informatie de basis voor het herbeoordelen en zo nodig bijstellen van besluiten waar dat nodig is.
- Alle relevante gegevens, ontwikkelingen, uitkomsten van besluitvorming, monitoring, beoordeling en bijstelling worden zo snel als mogelijk ingebracht in het proces informatiemanagement.

24

1.3.5 Zelfredzaamheid van burgers

De zelfredzaamheid van burgers wordt een steeds belangrijker onderwerp in de crisisbeheersing. Niet alleen vanuit het besef dat tijdens een (regionale) crisis het in de eerste plaats de burgers zijn die worden getroffen, maar ook omdat burgers een wezenlijke bijdrage (kunnen) leveren aan de hulpverlening. Burgers reageren over het algemeen namelijk snel, intuïtief en adequaat om zichzelf en anderen te redden. De regionale crisisorganisatie moet daar dan ook rekening mee houden, ook omdat er grenzen zijn aan wat de overheid tijdens een (regionale) crisis realistisch kan betekenen voor burgers. In deze reader wordt daarom een apart hoofdstuk gewijd aan het onderwerp ‘burgers en crisisbeheersing’.

Visie Veiligheidsberaad over zelfredzaamheid

In de visie van het Veiligheidsberaad staat zelfredzaamheid centraal: “De focus van iedere visie zou die van de burger moeten zijn. Het gaat erom hoe we de veiligheid van de burger het beste kunnen invullen en hoe we die burger het beste kunnen faciliteren bij het invullen van de eigen verantwoordelijkheden hierbij. In deze notitie wordt veiligheid voor de burger daarom als uitgangspunt gehanteerd voor alle ambities. (...) Veiligheid creëren we in de samenleving met z’n allen. Burgers en bedrijven hebben in de eerste plaats een eigen verantwoordelijkheid voor veiligheid en kunnen dit over het algemeen goed invullen, mits zij daartoe

21 Landelijk beraad Crisisbeheersing (2006b), p. 46.

voldoende ruimte krijgen. Van veiligheidspartners wordt daarbij verwacht dat zij burgers en bedrijven optimaal faciliteren. Dat vraagt van bestuurders van veiligheidsregio's dat zij helder communiceren over de mogelijkheden én onmogelijkheden van het optreden bij rampen en crises en dat zij burgers en bedrijven een concreet handelingsperspectief bieden om die eigen verantwoordelijkheid te kunnen nemen (het niveau van zelfredzaamheid). Daarnaast moet rekening worden gehouden met de spontane burgerhulpverlening in de crisisorganisatie. Nu wordt vaak de intentie uitgesproken om de zelfredzaamheid van burgers en bedrijven te benoemen, maar het wordt dan nog vaak 'aanvullend' op het (overheids-)optreden gehanteerd. De ambitie van het Veiligheidsberaad is dat om te draaien en zelfredzaamheid meer als uitgangspunt van beleid te maken en daarmee de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven centraal te stellen.²²

1.4 Samenvatting

Tot 1985 was crisisbeheersing gericht op oorlogsomstandigheden. Crisisbeheersing was daarmee als vanzelfsprekend een rijksverantwoordelijkheid. Vanaf 1985 was sprake van een splitsing:

- Als uitwerking van de hernieuwde impuls van decentralisatie werden de bevoegdheden op de beleidsdomeinen van de generieke rampenbestrijding en de handhaving van de openbare orde verlegd van de rijksoverheid (in casu het ministerie van Binnenlandse Zaken) naar de gemeenten. Rampenbestrijding en handhaving van openbare orde werden primair een gemeentelijke verantwoordelijkheid.
- Op de overige beleidsdomeinen bleven de bevoegdheden zo centraal mogelijk liggen. Wel werd de wetgeving op een aantal beleidsdomeinen, afhankelijk van de aandacht en de relevante dreiging van een crisis op dat beleidsdomein, gemoderniseerd.

25

Bestuurlijke leiding (door een opperbevelhebber) en operationele leiding op lokaal/regionaal niveau werden noodzakelijk geacht om invulling te geven aan het multidisciplinair samenwerken tijdens rampen door een 'projectorganisatie' bestaande uit primair de gemeente(lijke diensten) en de drie parate hulpverleningsdiensten. Multidisciplinaire samenwerking in de rampenbestrijding is daarmee onlosmakelijk verbonden met bestuurlijke leiding en opperbevel. Multidisciplinaire samenwerking in de responsfase mocht niet vrijblijvend zijn.

Het multidisciplinaire sturingsconcept is in de jaren tachtig concreet uitgewerkt tot een drielagencommandostructuur. De in de jaren erna geprofessionaliseerde commandostructuur vormt de kern van de huidige regionale crisisorganisatie in Nederland.

Door de jaren heen richtte de lokale/regionale overheid zich vooral op de (voorbereiding van) de 'klassieke' rampen. Vanaf ongeveer 2000 is een tendens ontstaan van meer betrokkenheid van de lokale/regionale overheid bij (de voorbereiding op) 'moderne' crises, dat wil zeggen het brede palet aan crises die vandaag de dag als reële bedreigingen worden gezien, zoals een uitbraak van infectieziekten en dier-

22 Veiligheidsberaad (2009).

ziekten, terreuraanslagen, overstromingen, et cetera. Op lokaal/regionaal niveau diende er dan ook een verbreding van de 'klassieke rampenbestrijding' naar de 'moderne crisisbeheersing' plaats te vinden. Voor de lokale/regionale overheid betekent dit onder andere dat zij zich bewust moet zijn dat zij als projectorganisatie deel uitmaakt van een breed crisisnetwerk en daar bij de eigen aanpak rekening mee moeten houden.

Om de rampenbestrijding en crisisbeheersing verder te professionaliseren werden in 2004 de veiligheidsregio's geïntroduceerd. Het vormgeven van de veiligheidsregio's en de verbreding die dient plaats te vinden, maken dat het regionale veld vandaag de dag een veld in beweging is.

Kernbegrippen

Basisvereisten crisismanagement

Drielagencommandostructuur

GRIP-regeling

Klassieke rampen

Moderne crises

Multidisciplinair sturingsconcept

Veiligheidsregio

2 Burgers en crisisbeheersing

Na dit hoofdstuk kunt u:

- beargumenteren waarom de overheid de ‘veiligheidsutopie’ niet kan waarmaken
- twee redenen noemen waarom burgers zich niet voorbereiden op crises
- benoemen wanneer burgers in paniek raken bij een crisis
- voorbeelden geven van zelfredzaamheid van burgers tijdens een crisis
- aangeven hoe de overheid de zelfredzaamheid van burgers kan stimuleren.

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de belangrijke rol van burgers (en bedrijven) in de crisisbeheersing. Het gaat dan zowel om het handelen van burgers zelf als om de interactie tussen instituties in de crisisbeheersing (bijvoorbeeld hulpverleningsdiensten) en de burgers. We hanteren in deze reader de volgende definitie van redzaamheid en zelfredzaamheid:

Zelfredzaamheid omvat alle handelingen die door burgers worden verricht ter voorbereiding op, tijdens en na crises om zichzelf én anderen te helpen en de gevolgen te beperken. Als dit handelen niet gericht is op zichzelf maar op anderen is er sprake van **redzaamheid**.

27

In paragraaf 2.2 wordt in beeld gebracht hoe het perspectief van de Nederlandse samenleving en overheid op zelfredzaamheid bij crises is veranderd. Daarna wordt een overzicht gegeven van de inzichten op het gebied van zelfredzaamheid uit de wetenschappelijke literatuur en wordt afgesloten met een paragraaf over de wijze waarop de overheid met zelfredzaamheid omgaat en om kan gaan.

2.2 Het veranderende perspectief op zelfredzaamheid in Nederland

Tot de jaren twintig van de vorige eeuw was zelfredzaamheid een vanzelfsprekendheid. De overheid had een taak als ‘nachtwaker’. Burgers verwachten dan ook weinig van de overheid bij crises. Bij grote branden en zware ongevallen zijn het dan ook vooral burgers die bluswerkzaamheden uitvoeren en medische eerste hulp verrichten.

Na de Tweede Wereldoorlog ontstaat langzamerhand de ‘verzorgingsstaat’. De overheid neemt op steeds meer terreinen verantwoordelijkheden op zich voor de dagelijkse zorg voor de bevolking. De toenemende uitbreiding en professionalisering van de hulpdiensten moeten in dit perspectief worden gezien.

De zorg van de overheid voor de rampenbestrijding lijkt daarbij uit de toon te vallen: afgezien van het oprichten van de organisatie Bescherming Bevolking (B.B.) in 1952 als reactie op het dan dreigende ‘rode gevaar’ uit het Oosten wordt er in eerste instantie niet geïnvesteerd in rampenbestrijding. De B.B. is, in die begin-

periode, een vrijwilligersorganisatie gericht op het bestrijden van de gevolgen van bombardementen.

Vanaf de jaren zestig streeft de overheid naar een verbetering van de lokale organisatie voor het bestrijden van mogelijke 'gewone' rampen. Gemeenten dienen bijvoorbeeld 'alarmregelingen' en rampenplannen op te stellen (waarin de B.B. waar nodig een plaats kan krijgen).

In de *Nota Hulpverlening bij ongevallen en rampen* in 1975 geeft het kabinet zijn mening over onder andere zelfredzaamheid. De nota duidt hetgeen dat mensen, groepen van mensen of bedrijven kunnen doen in afwachting van het handelend optreden van de overheid in een ramp- of oorlogssituatie aan met het begrip 'zelfbescherming'. Zelfbescherming acht de regering belangrijk, mede vanwege de preventieve werking die ervan uitgaat. Het maakt de bevolking meer bewust van de beschermingsmogelijkheden tegen de verschillende gevaren. Er wordt onderscheid gemaakt tussen 'individuele zelfbescherming' (binnen het gezin), 'georganiseerde zelfbescherming' (binnen de woongemeenschap) en 'bedrijfszelfbescherming' (binnen de werkgemeenschap). Voor bedrijfszelfbescherming komt een wettelijke regeling tot stand.²³ Voorlichting moet, ook dan al, de burgers aanzetten om zelf verantwoordelijkheid te nemen voor hun eigen voorbereiding en die van hun gemeenschap.

28

De Nederlandse verzorgingsstaat raakt in problemen in het begin van de jaren tachtig. Enerzijds door de onbetaalbaarheid van allerlei sociale voorzieningen, anderzijds door de verstrikking in het steeds verder verdichtende net van regelgeving. Ogenschijnlijk in tegenstelling hiermee worden juist op dat moment ambitieuze doelstellingen voor de rampenbestrijdingsorganisatie in Nederland geformuleerd. Het kabinet besluit in 1984 in de *Nota Civiele Verdediging* om een hoge prioriteit te geven aan een rampenbestrijdingsorganisatie die zowel in vredes- als oorlogstijd kan functioneren. De noodzaak hiervoor volgt uit de door de regering gesignaleerde toegenomen kans op rampen in vredetijd door de technologische ontwikkelingen. De financiële beperkingen zijn echter zichtbaar in de uitwerking van deze beleidsvoornemens rond de civiele verdediging: met de invoering van de Rampenwet 1985 wordt de verantwoordelijkheid voor de voorbereiding op alle rampen bij de gemeenten gelegd. De B.B., die in die periode het vrijwillige karakter al grotendeels verloren heeft, wordt verder opgeheven zodat het geheel een bezuiniging voor de rijksoverheid met zich meebrengt. Voor de rijksoverheid blijft er een zelfbenoemde 'systeemverantwoordelijkheid' over. In nota en de (toelichting op de) Rampenwet 1985 verdwijnt (met de B.B.) ook de aandacht voor zelfbescherming. In het Nederlands beleid is er vanaf dat moment slechts sprake van een exclusieve verantwoordelijkheid van de overheid voor rampenbestrijding.

De wateroverlast van 1993, gevolgd door die van 1995, is een ijkpunt in de veranderende relatie tussen burgers en overheid. De wateroverlast die tienduizenden dwingt tot een evacuatie van enkele dagen wordt door publiek en politiek beschouwd als een onacceptabel falen van de overheid. De uiteindelijk toch beperkte schade wordt daarom door de overheid vergoed. De Nederlandse bestuurskundige

23 Tegenwoordig bekend als bedrijfshulpverlening.

Rosenthal schrijft daarover al in 1990: “De overheid krijgt met betrekking tot crises de rekening gepresenteerd voor het feit dat zij burgers via regels, voorschriften en pretenties de illusie heeft gegeven alle kwaad, schadelijke externe effecten in het bijzonder, te kunnen uitbannen. Zeker bij ernstige bedreigingen vindt de bevolking nu de weg naar de overheid.”²⁴

Tegelijkertijd blijkt aan de andere kant de zelfredzaamheid van burgers tijdens noodsituaties onverminderd groot te zijn. Naar aanleiding van de wateroverlast in 1993 en 1995 stelt minister Dijkstal van Binnenlandse Zaken in 1996 bijvoorbeeld verrast het volgende vast: “In vele toonaarden is de zelfredzaamheid en de onderlinge verbondenheid van de bevolking bezongen. Deze was groter dan door de overheid ingeschat.”²⁵

De vuurwerkramp in Enschede in 2000, de cafébrand in Volendam tijdens de jaarwisseling 2000/2001 en de onvergelykbare aanslagen op 11 september 2001 op de Twin Towers in New York maken nog pijnlijker duidelijk dat er werkelijk een grens is aan het kunnen van de overheid als het gaat om het beheersen van de gevolgen van crises en dat daarover duidelijkheid moet worden verschaft aan de bevolking.

In het eerste uur na een acute ramp of een zwaar ongeval zijn brandweer, politie, geneeskundige hulpverleners en andere betrokken overheidsorganisaties vooral bezig met het opschalen van hun eigen organisatie. Het kost nu eenmaal tijd om gestructureerd en grootschalig op te kunnen treden.

Voorbeeld van de benodigde tijd voor opschaling

Tijdens de vuurwerkramp in Enschede vindt tussen ongeveer 15.30 uur – het moment van de fatale explosies – en ongeveer 16.10 uur geen brandbestrijding plaats. Daarna volgt de opbouw naar een omvangrijke rampenbestrijdingsorganisatie. Vanaf 18.30 uur is er sprake van een grootschalige en gestructureerde brandweerinzet. De multidisciplinaire inzet vindt vanaf ongeveer 22.30 uur gecoördineerd plaats.²⁶

Voor zwaargewonde slachtoffers die zich op het rampterrein bevinden is het ontvangen van hulp tijdens het eerste uur echter een kwestie van leven of dood. Dit wordt daarom ook wel het ‘gouden uur’ genoemd. In die eerste periode na een flitsramp zijn burgers daarmee grotendeels op zichzelf en op het spontane hulpaanbod aangewezen.

Het inzicht in de beperkingen van de overheid zorgt ervoor dat het woord zelfredzaamheid vanaf 2000 met sterk stijgende frequentie te vinden is in allerlei beleidsteksten. Tot een praktische invulling van deze beleidsverandering voor crisisbeheersing blijkt het lastig te komen: de overheid blijft worstelen met het doorbreken van de ‘veiligheidsutopie’, dat wil zeggen het kunnen toegeven dat de door haar zelf geschapen illusie dat de overheid en haar hulpdiensten onze veiligheid altijd kunnen garanderen niet reëel is. De vanzelfsprekendheid waarmee media in 2009 de redzame burgers na de crash van het toestel van Turkish Airlines

24 Rosenthal (1990), p. 65.

25 Handelingen Tweede Kamer 24 071 nr. 33, Wateroverlast in Nederland, 27 maart 1996.

26 Commissie Onderzoek Vuurwerkramp (2001), pp. 123-124.

als helden vierden zonder tegelijkertijd de hulpdiensten in gebreke te stellen, laat echter zien dat die angst onterecht is.

De minister van BZK heeft in 2009 de bevordering van zelfredzaamheid tot een belangrijk speerpunt van het crisisbeheersingsbeleid gemaakt. In een aantal pilotregio's wordt nu geprobeerd om concreet de planvorming en oefening voor bijvoorbeeld de evacuatie van wijken zodanig aan te passen dat zelfredzaamheid er een integraal onderdeel van uitmaakt.

2.3 Het handelen van burgers voor en tijdens crises

In deze paragraaf zal een overzicht worden gegeven van de bevindingen uit de internationale literatuur die verschillende aspecten van het gedrag van burgers tijdens crises beschrijft.

2.3.1. Burgers en hun voorbereiding op crises

De misschien niet zo verrassende kernbevinding in de literatuur is dat burgers zich voorbereiden op wat zij als een bedreigend risico zien dat de inspanning van de voorbereiding waard is. Zij doen dit dan om zich weer meester te voelen over die als bedreigend ingeschatte situatie. De voorbereiding op crises wordt daarmee door de inschatting van 1) de waarschijnlijkheid van crises en 2) de mogelijkheid tot werkelijke voorbereiding erop gestuurd.

30

De eerste simpele reden dat burgers zich niet voorbereiden op crises komt omdat de (rationele) inschatting van burgers is dat de kans dat zulke crises zich voordoen te laag is om de inspanning van voorbereiding te rechtvaardigen. Rampen komen immers maar zelden voor en staan ver weg van ons dagdagelijks leven. In Nederland betekent dat onvermijdelijk dat burgers zich niet of nauwelijks zullen voorbereiden op ernstige crises zoals bijvoorbeeld een overstroming (buiten de uiterwaarden van de grote rivieren) of kernongevallen.

De tweede genoemde reden waarom burgers zich niet voorbereiden is dat burgers van mening kunnen zijn dat ze niet beschikken over (voldoende informatie over) potentiële effectieve voorbereidingsstrategieën om zich te kunnen voorbereiden op een crisis. Kenmerkend voor de 'nieuwe' technologische crises is bijvoorbeeld dat ze potentiële gevolgen hebben waarvan de precieze aard en omvang voor de gemiddelde burger onbekend zijn. In de perceptie van burgers zijn deze gevolgen dan al snel catastrofaal, onomkeerbaar en (ook nog) gevaarlijk op de zeer lange termijn. Feitelijke informatie over de werkelijke bedreiging en de bescherming daartegen ontbreekt vaak, dat wil zeggen is niet verstrekt door de overheid. Een voorbeeld dat al deze aspecten in zich heeft, is het gevaar van genetisch gemo-dificeerde organismen. Burgers hebben in de loop der tijd veel discussies gezien, gehoord of gelezen over de schadelijke effecten van genetische modificatie. In de beleving wordt daardoor bij gentechnologie meteen gedacht aan een dodelijke afloop of ernstige ziekten. Maar hoe bereid je je als burger nu voor op dit gevaar? Een ander voorbeeld is het gevaar op overstroming. Wat kun je al burger in de Randstad nu precies tegen dit risico doen?

Risicobewustzijn hangt af van 'klasse'

Het risicobewustzijn én de mate van voorbereiding kunnen gerelateerd worden aan zogenoemde sociodemografische karakteristieken (inkomen, opleiding, etniciteit). In het algemeen zijn niet-minderheden en mensen met een hogere sociaal-economische status beter voorbereid op crises en ongevallen dan anderen. Bijvoorbeeld omdat ze beter verzekerd zijn en beter kunnen omgaan met (informatie van) de overheid.²⁷

Merk op dat er een essentieel verschil is tussen 'voorbereid zijn' en 'zich voorbereiden': rijkdom en kennis maken dat burgers tijdens crises zichzelf en anderen makkelijker kunnen redden ook al hebben ze geen specifieke voorbereiding getroffen. Je bent dan beter voorbereid ook al heb je niets specifiek gedaan om je voor te bereiden.

2.3.2 Zelfredzaamheid van burgers tijdens crises

Bij de zelfredzaamheid van burgers tijdens crises kan onderscheid worden gemaakt tussen de waarschuwings- en alarmeringsfase, de acute fase en de na- of herstelfase van een crisis.

Waarschuwing en alarmering

Burgers moeten tijdens de alarmeringsfase van een ramp (als die er is) een veelheid aan beslissingen nemen. Via Twitter, MSN Messenger of een sms-bericht worden burgers informeel op de hoogte gebracht van het (naderende) onheil. Ze luisteren naar de radio die hen adviseert ramen en deuren te sluiten, bepaalde gebieden te vermijden of zich zelfs te (laten) evacueren. Burgers krijgen deze en vele andere vormen van informatie en moeten vervolgens beslissen of de waarschuwing betrouwbaar is en of het advies voor hen relevant is.

31

Het wel of niet ondernemen van beschermende maatregelen hangt daarmee af van de interpretatie van de situatie door de burger. Nieuwe informatie leidt tot heroverweging van de beslissing. Twee factoren spelen bij de interpretatie een rol:

- De burger bepaalt de gevoelde mate van betrouwbaarheid van de autoriteiten of anderen die hem waarschuwen. Een factor daarbij is bijvoorbeeld het aantal malen loos alarm dat heeft plaatsgevonden.
- Verder wordt het wel of niet geloven van het bericht bepaald door drie W's: waar, wanneer en waarschijnlijke kracht van de aangekondigde ramp. Daarbij worden analogieën getrokken met persoonlijke vroegere ervaringen met het aangekondigde ramptype.

Burgers die een in hun ogen niet met zekerheid betrouwbare waarschuwing ontvangen gaan, zoals in hun dagelijkse leven, op zoek naar verificatie en bevestiging van de waarschuwing. Dit is een van de verklaringen van de overbezette telefoonnetwerken kort voor en tijdens crises.

Wanneer het bericht als realistisch wordt ervaren, gaat de ontvanger van de waarschuwing zich afvragen wat het bericht voor hem en zijn sociale omgeving (familie, vrienden) betekent. Zoals al gesteld is hierbij beschikbare kennis over de ramp van groot belang. Pas als de ontvanger ervan overtuigd is dat het effect van

27 Tierney (1989), p. 20; Fitzpatrick en Mileti (1994), pp. 79-81.

de ramp hem zal raken, zal hij tot het overwegen van zelfredzame maatregelen overgaan.

De volgende afweging voor de gealarmeerde burger is of door hem beschermende maatregelen moeten worden getroffen. Hierbij spelen drie belangrijke factoren een rol:

- De waarschuwing moet tijdig genoeg zijn om nog te kunnen reageren voor de rampimpact.
- De familiesituatie is mede bepalend voor de reactiesnelheid: over het algemeen aarzelen families met het nemen van beschermende maatregelen als niet alle familieleden veilig zijn of bijeen zijn.²⁸
- Kennis vooraf van de mogelijke maatregelen maakt het makkelijker te besluiten tot beschermende maatregelen.

Handelen van burgers tijdens crises

Indien er weinig tot geen voorbereidingstijd beschikbaar is en het gevaar van de ramp zich plotseling over de burgers uitstort, zoals bij acute crises als flitsrampen, stroomstoringen, terroristische aanslagen, reageren burgers snel en intuïtief. Ze treden dan in het algemeen, als het ware van nature, adequaat en zelfredzaam op. Dit staat in schril contrast met denkbeelden die bij veel burgers en vooral autoriteiten leven. Drie mythen over het ontbreken van zelfredzaamheid bij burgers kunnen op grond van onderzoek benoemd en ontkracht worden.

32

Mythe 1: burgers raken in paniek bij een crisis. In tegenstelling tot beelden die rampenfilms en mediaraapportages schetsen, raken mensen vrijwel nooit in paniek. Het beeld van de paniekerige burgers is echter zo sterk dat de waarneming van journalisten erdoor gekleurd wordt, elke mediaraapportage meteen na het ontstaan van een crisis lijkt wel te spreken over paniek en bevestigt daarmee de paniekmythe.

Een klassieke frase

Een klassiek voorbeeld is de zinsnede bij aardbevingen: 'in paniek renden de bewoners tijdens de aardbeving hun huizen uit'. Wat precies moeten die bewoners doen om niet door de journalist van paniek te worden beticht? In hun huis wachten tot de aardbeving over is of naar buiten sloffen?

Paniekreacties zijn volgens al het internationale onderzoek zeer zeldzaam, maar ze komen wel voor. De volgende vier condities zijn daarvoor samen noodzakelijk:

- de perceptie van onmiddellijk en ernstig gevaar
- de perceptie van beschikbaarheid van slechts enkele ontsnappingsroutes
- de perceptie dat de ontsnappingsroutes aan het sluiten zijn, wat onmiddellijke ontsnapping vereist
- gebrek aan communicatie over de situatie.

Deze voorwaarden samen duiden op een situatie waar in de perceptie van het paniekslachtoffer bijna geen ontsnapping mogelijk is. Zoals het beroemde voorbeeld van het doorspelende orkest op de zinkende Titanic laat zien, als er echt geen ontsnappen meer mogelijk is, is de paniek meestal ook weer voorbij.

28 In onze samenleving blijken huisdieren soms een gelijke emotionele waarde te hebben.

Mythe 2: burgers zijn hulpeloos en afhankelijk. De aanvankelijke schrikreactie van burgers in een noodsituatie slaat in zeer korte tijd om naar het zoeken naar mogelijkheden om zichzelf en anderen te helpen. Degenen die in eerste instantie hulp verlenen bij flitsrampen zijn omstanders, verwanten of andere aanwezigen. Ook bij langduriger crises zoals de tweedaagse stroomstoring in de Bommelerwaard in 2007 wordt de 'saamhorigheid' na afloop altijd weer geroemd.

In de eerste plaats zijn de 'slachtoffers' van de crises zelfredzaam. Vaak tot verrassing van hulpverleners wachten lichtgewonden niet op ambulances, maar melden zij zichzelf bij het dichtstbijzijnde ziekenhuis. Zo wordt vaak ook verondersteld door hulpverleners dat rampslachtoffers en evacués afhankelijk zijn van de overheid voor opvang en verzorging tijdens een crisis zoals een grote evacuatie. Feitelijk komt meer dan negentig procent van de slachtoffers niet in publieke opvang terecht. De meeste slachtoffers gaan op eigen gelegenheid naar familie en vrienden.

In de tweede plaats is de bereidheid van vrijwilligers om te assisteren bij crises in het algemeen groot. Niet alleen van direct betrokkenen (familie, vrienden) maar ook van andere burgers. Dit wordt wel de redzaamheid van de burger tijdens crisissituaties genoemd. Zelfs in de meest ernstige crises zijn er meestal meer niet-slachtoffers dan slachtoffers, zodat de gemeenschap de mogelijkheid heeft om zichzelf te herpakken.

Voorbeeld van redzaamheid

Direct na de aardbeving in Kobe (Japan) in 1995 ondernemen inwoners het grootste deel van de reddingswerkzaamheden. Officiële hulpdiensten bevrijden 'slechts' een kwart van degenen die bekneeld zijn geraakt. Spontaan hulpaanbod volgt ook na de eerste uren op grote schaal. Schattingen van het aantal vrijwilligers dat in de maanden na de ramp helpt, lopen uiteen van 630.000 tot 1,3 miljoen mensen.

Bij crises is het meestal overduidelijk voor burgers dat er acute hulp nodig is en dat dat niet alleen aan anderen (waaronder ook de overheidshulpdiensten) kan worden overgelaten. Ze gaan daarom ook helpen. Als die omstandigheden minder duidelijk zijn, zoals bij situaties waarbij iemand verdrinkt terwijl veel mensen toekijken, dan is de drempel om hulp te gaan verlenen veel groter. De socioloog Dynes heeft wel eens gezegd dat wij betere mensen lijken te worden in crisissituaties.

Van belang is ten slotte om te benadrukken dat ook (regionale) organisaties en bedrijven uit zichzelf hulp gaan verlenen. Natuurlijk kan dat eigenlijk niet verbazen omdat bedrijven ook gewoon uit burgers bestaan. In het hierboven genoemde voorbeeld van Kobe is het een bijzondere regionale organisatie, namelijk de plaatselijke maffia (triade), die een belangrijke bijdrage aan de hulpverlening levert.

Crisis motiveert mensen en bedrijven dus om te gaan helpen. Dit geeft veel extra capaciteit die niet in crisisplannen staat vermeld. Er is slechts een kleine keerzijde, namelijk dat wanneer deze spontane hulp niet wordt gericht omdat het de overheid verrast, dat er dan zoveel personeel, burgers, goederen en diensten tegelijk bijeenkomen dat er chaos en onduidelijkheid ontstaat. Voorbeelden zijn

de containerladingen aan knuffelberen en dergelijke voor kinderen die na veel rampen worden toegestuurd. In ernstiger gevallen is competitiedrang zichtbaar rond het helpen van slachtoffers.

Mythe 3: tijdens en na een crisis wordt geplunderd. Een derde hardnekkige mythe is die van plunderingen die zouden optreden tijdens crises. Hier is het onderscheid tussen fysieke veiligheids crises (rampen en zware ongevallen) en crises op het terrein van de openbare orde noodzakelijk. De Amerikaanse socioloog Quarantelli heeft al in 1969 laten zien dat tijdens en vlak na een ramp vrijwel nooit plunderingen plaatsvinden. In de zeldzame gevallen dat plunderingen optreden bij rampen is er sprake van eenlingen van buiten de gemeenschap.

Plunderen vindt wel regelmatig plaats rondom openbare orde-crisis. Als delen van de bevolking met geweld zich verzetten tegen 'de overheid' vergeten bepaalde delen van de bevolking blijkbaar snel normale sociale normen en dat uit zich onder andere in plunderingen. Plunderen is daarmee een typisch verschijnsel dat bij openbare orde-problemen optreedt, maar niet bij rampen.

Het gevolg van de plundermythe is dat (ook) de Nederlandse overheid vaak maatregelen treft om plunderen te voorkomen in de voorbereiding op en tijdens 'gewone rampen'. Zo is er in de voorbereiding op epidemieën bijzondere aandacht voor het voorkomen dat burgers apotheken en ziekenhuizen gaan bestormen. Hierdoor wordt snel gekozen voor centrale opslag en distributie onder begeleiding van politie hetgeen de snelheid van distributie natuurlijk niet bevordert.

Het kan ook anders

Een positief voorbeeld is de insteek van de Engelse regering in augustus 2009 om tijdens de H1N1-griepgolf burgers zelf te laten bepalen of ze redelijkerwijs de Mexicaanse griep hadden en vervolgens door familieleden of andere relaties Tamiflu zonder recept bij de ziekenhuizen te laten halen.

De plundermythe wordt mede in stand gehouden door verhalen in de media over plundering tijdens en na de ramp. Zelfs onder hulpverleners doen dergelijke verhalen vaak de ronde. Achteraf blijken, net zoals met de berichten over de massale plunderingen na orkaan Katrina in New Orleans in 2005, deze verhalen wanneer ze goed onderzocht worden altijd weer onjuist.

De herstelfase

Na de eerste fase van een flitsramp waarin acuut levensreddende hulp en opvang nodig is, volgt een veel langduriger herstelfase waarin de meeste betrokkenen snel zelf weer de draad van hun leven oppakken, maar sommige slachtoffers weer naar een normaal dagelijks leven begeleid moeten worden. Ten minste in de eerste dagen en weken na een crisis zijn burgers zeer gemotiveerd om slachtoffers van de crisis daarbij te helpen. In sommige voorbeelden, zoals na de cafébrand in Volendam, is de begeleiding van slachtoffers gedurende jaren door vrijwilligers begeleid.

Grosso modo kan de vrijwilligheid in de herstelfase na de eerste weken vergeleken worden met het vele vrijwilligerswerk dat ook zonder crises wordt verricht in onze maatschappij.

2.4 Hoe als overheid omgaan met burgers voor en tijdens crises

Er zijn twee verschillende typen mogelijkheden om als overheid gebruik te (willen) maken van de zelfredzaamheid van burgers: of burgers stimuleren zichzelf voor te bereiden of je als overheid voorbereiden om als er iets gebeurt van de zelfredzaamheid gebruik te maken.

Voorbeelden hiervan uit landen waar de beperkingen van de overheid traditioneel meer geaccepteerd worden, zijn:

- In de Verenigde Staten worden Community Emergency Response Teams (CERT) samengesteld uit buurtbewoners om ‘the greatest good for the greatest number’ te doen. De teams worden in een aantal bijeenkomsten getraind in basislevensreddende vaardigheden waaronder het doorzoeken van woningen op slachtoffers. De teams kunnen na een grote ramp dan in afwachting van de professionele hulpdiensten alvast optreden.²⁹
- In Nieuw Zeeland worden ‘recovery managers’ getraind om lokale burgergroepen te begeleiden die na een ramp hun gemeenschap herstellen.

In Nederland is in 2008 ingezet op het stimuleren van de bevolking zelf een noodpakket aan te schaffen via publiekscampagnes als ‘Denk vooruit’. De evaluaties hiervan laten zien wat in het begin van de vorige paragraaf werd gesteld: burgers bereiden zich niet voor op crises met een, naar hun inschatting, lage kans van voorkomen. Om burgers te motiveren moet hun daarom de dreiging zeer helder worden gemaakt. Dat gaat in de Verenigde Staten met haar regelmatig optredende natuurrampen eenvoudiger dan in Nederland waar de overheid toch ook graag uitlegt hoe betrouwbaar bijvoorbeeld de dijken zijn.

35

2.4.1 De voorbereiding van de overheid op zelfredzaamheid van burgers tijdens crises

In de crisisplanvorming van overheden in het binnen- en buitenland is tot op heden vrijwel nooit aandacht voor de, zoals beschreven, essentiële bijdrage die burgers en bedrijven bij crises kunnen bieden.

Het verrast de overheid(shulpdiensten) dan ook telkens weer dat er massaal hulp wordt geboden. Bij de treinramp in Harmelen in Nederland op 8 januari 1962 kwamen in totaal 93 mensen om en raakten 54 personen gewond. Direct na de botsing van de twee treinen kwam de hulpverlening op gang door overlevenden en omwonenden. “Na een uur echter was het aanbod van groepen vrijwilligers zo groot geworden dat het problemen veroorzaakte in de communicatie en coördinatie”.³⁰ Hetzelfde doet zich voor op een onvergelijkbaar grotere schaal na de aardbeving in Turkije op 17 augustus 1999 in de stad Golcuk, waarbij 17.000 mensen omkomen: “Een file van 32 kilometer van spontane hulpaanbieders verhindert hulpverleners en reddingswerktuigen om op de ramplocatie te komen” en “Too much help made a mess here. But you can’t stop people from coming”.³¹ Opvallend in deze citaten is de negatieve bewoording van de gevolgen van het hulpaanbod; het hindert vooral de professionele hulpverleners die na de eerste uren opkomen. Zelfs

29 Introductie CERT, www.citizencorps.gov/cert

30 Rosenthal (1984), p. 128.

31 International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC/RC) (2001), p. 143.

het Internationale Rode Kruis acht de inzet van vrijwilligers bijvoorbeeld dan ook vooral gewenst als deze in georganiseerd en gecoördineerd verband optreden.

Ook in de herstelfase na een crisis spelen vrijwilligers vaak een belangrijke rol. En ook voor deze fase geldt dat overheden in planvorming nog weinig rekening houden met de beschikbaarheid van de redzame burger.

Twee succesvolle voorbeelden van het 'gebruik' van redzame burgers in de herstelfase

Na de cafébrand in Volendam tijdens de jaarwisseling 2000/2001 is de nazorg voor de slachtoffers en hun familie vooral verzorgd door vrijwilligers die begeleid werden door een beperkt aantal professionals.

Na de aardbeving in Kobe constateerde het Internationale Rode Kruis dat: "The succes of relief efforts by those spontaneously offering their help depends on the capacity of agencies and authorities to integrate them quickly and effectively into a coordinated strategy. One reason for the succes of Kobe's volunteers was the way in which local authorities and volunteers eventually developed complementary functions. For example, while the government concentrated on repairing infrastructure, volunteers built and managed the day-to-day running of temporary shelters."³²

36

Een observatie is dat een aantal crisisevaluaties aandacht vraagt voor een bijzonder type burger: de hulpverlener die geen piketdienst heeft of uit een andere regio komt. Bij crises melden ook deze hulpverleners zich spontaan en massaal. Zo blijken met behulp van deze vrijwilligers ziekenhuizen bijvoorbeeld veel meer slachtoffers te kunnen helpen dan in de eigen crisisplannen voorzien. Het opvangen en taken toewijzen aan deze mensen is echter eveneens over het algemeen niet geregeld.

Als laatste punt wijzen we erop dat bij recente crises gebleken is dat zelfs het functioneren van de overheidsdiensten zelf in hoge mate afhankelijk kan blijken te zijn van de inzet van deskundige, vrijwillig opkomende burgers. De bergingsoperaties na '9-11' in New York werden bijvoorbeeld de eerste week logistiek mogelijk gemaakt door een spontaan gegroeide vrijwilligersorganisatie en na de orkaan Katrina in 2005 werden de operaties voorzien van onmisbare geografische informatie door vrijwilligers van de Louisiana State University.

De inzet van Louisiana State University tijdens de crisisbestrijding na orkaan Katrina die New Orleans verwoestte

Gedurende de hulpverleningsoperatie na Katrina werd vanuit de universiteit van Louisiana een geografisch informatiesysteem opgezet en onderhouden. Medewerkers en studenten van de universiteit brachten gedurende de eerste weken alle beschikbare informatie tezamen in het crisiscentrum van Louisiana. De omvang van de verwoesting, locaties van slachtofferopvang en de beschikbaarheid van voorraden en transportroutes werden alle bijgehouden en geplot. Deze informatie was essentieel om de hulpverlening te kunnen coördineren.³³

32 IFRC/RC (2001), p. 146.

33 Curtis et al. (2006), pp. 203-221.

2.4.2 De overheid en de (ideale) omgang met burgers tijdens crises

Een dieper liggende oorzaak voor de tot nu toe beperkte voorbereiding van de overheid op het 'gebruik' van zelfredzaamheid is de volgende. Zoals in de inleidende paragraaf beschreven is na de Tweede Wereldoorlog, zoals in veel landen, de rampenbestrijding in Nederland onder de noemer 'civiele verdediging' ondergebracht. De terminologie geeft al de militaire leest aan waarop de organisatie werd geschoeid. De centrale gedachte was dat rampen als ware het een vijand gezien en benaderd kunnen worden: bij crises zal 'chaos' ontstaan en met behulp van 'command en control' zullen overheidsorganisaties worden ingezet om weer tot de 'normale' gang van zaken terug te keren. Dit wordt wel het C3-model genoemd. Een militaire gezagsstructuur is volgens dit model het meest geschikt om crisisbeheersing aan te pakken. Burgers lopen dan maar in de weg.

De lessen van de 'vredescrises' sinds de Tweede Wereldoorlog waarvoor deze reader bedoeld is, hebben echter laten zien dat we naar een ander C3-model moeten en kunnen rondom drie andere C's namelijk die van continuïteit, coördinatie, coöperatie. De voor dit hoofdstuk meest relevante lessen zijn:

- Crises veroorzaken een bepaalde mate van onrust en desorganisatie, maar geen sociale chaos.
- Crises verminderen de capaciteiten van de meeste individuen en sociale structuren niet.
- Het gebruik van bestaande (sociale) structuren is de meest effectieve wijze om de problemen veroorzaakt door een crisis op te lossen. Het eenmalig creëren van kunstmatige structuren is niet effectief en niet efficiënt.

37

De betekenis van de drie nieuwe C's kan als volgt worden toegelicht:

Continuïteit De beste voorspeller van gedrag in crisissituaties is het gedrag voorafgaand aan de crisissituatie. In crisissituaties moet zo veel mogelijk gebruik worden gemaakt van bestaande structuren en zo min mogelijk van kunstmatige. Er hoeft niet voor mensen betrokken bij crises besloten te worden, er kan net zoals in de dagelijkse situatie met hen besloten worden.

Coöperatie Burgers (en daarmee ook overheidsinstanties en bedrijven) hoeven niet bevolen te worden om aan de crisisbeheersing deel te nemen, zij doen dit als vanzelf. Het is vooral een taak van diegenen die een verantwoordelijkheid hebben voor de crisisbeheersing om die bijdrage mogelijk te maken.

Coördinatie Wie de acties van mensen wil afstemmen hoeft dat niet te doen door (detail)opdrachten te geven, informatie over de acties die door anderen al ondernomen worden of zelfs alleen welke actoren ook bezig zijn, is meestal genoeg om te zorgen dat de redzame burgers en bedrijven hun acties afstemmen op andere acties die een raakvlak hebben met die van hen.

2.5 Samenvatting

Burgers zijn tijdens crises zeer zelfredzaam en redzaam. Dat is maar goed ook, omdat de overheid(shulpdiensten) tijd nodig hebben om op te schalen en ook dan beperkte capaciteit hebben. Bij crises brengen dan ook de meeste betrokkenen zichzelf in veiligheid en worden de meeste slachtoffers gered en verzorgd door medeburgers.

Om beter om te gaan met de (zelf)redzame burger worden hieronder drie samenvattende vuistregels voor het omgaan met zelfredzaamheid door de overheid gegeven:

De eerste stap in het (beter) benutten van de zelfredzame burger is de acceptatie van de in dit hoofdstuk genoemde feiten. Dit kan als volgt worden geconcretiseerd:

1. Ga als overheid bij (de voorbereiding op) crises uit van zowel de zelfredzame als de redzame burger. Dit uitgangspunt heeft directe implicaties op de informatievoorziening voor en tijdens crises: deze moet gericht zijn om de redelijk denkende burgers adequaat te laten beslissen, niet om hem bijvoorbeeld gerust te stellen.

Voor de acute hulpverlening betekent dit dat, zeker daar waar de overheid onvermijdelijk te weinig capaciteit heeft, ook op de inbreng van redzame burgers geanticipeerd moet worden. Opleiding, procedures en uitrusting van bijvoorbeeld de hulpdiensten moeten de redzame burger zo maximaal en verantwoord mogelijk de ruimte geven bij flitsrampen. Ook bij de voorbereiding op heel andere crisistypen als een langdurige uitval van nutsvoorzieningen kan, met name bij het proces opvang en verzorging, worden geanticipeerd op de bijdrage van de redzame burger. Daarmee kan de volgende regel worden gehanteerd:

2. Accepteer het (specialistisch) hulpaanbod van burgers ten minste zolang de hulpdiensten nog niet volledig zijn opgeschaald.

Een heel ander verhaal lijkt de voorbereiding van burgers zelf. Deze voorbereiding blijkt slecht te zijn en nauwelijks te bevorderen. Feitelijk is hier echter sprake van dezelfde redelijk denkende burger als in de responsfase van een ramp: daar waar ook de overheid de kans op ongevallen zo klein acht dat zij zelf geen specifieke maatregelen noodzakelijk acht, ziet ook de burger die noodzaak niet. Publiekscampagnes die om een generieke voorbereiding op crises vragen zijn daarmee kansloos en belasten alleen maar de relatie tussen overheid en burger. Zoals al eerder besproken laat onderzoek zien dat burgers zich voorbereiden op ongevallen waarvan zij de perceptie hebben dat voorbereiding zinvol is en die een redelijke waarschijnlijkheid hebben. Het gaat hier in de Nederlandse context om allerlei kleine ongevallen rondom het huis (brand, klein lichamelijk letsel), maar ook om overlastsituaties als stroomstoringen. Een aanbeveling is dan ook om die voorbereiding wel te stimuleren, wetend dat deze ook een basis is voor adequaat handelen van de burger in de responsfase van een grotere crisis. Dit leidt tot de derde concrete regel:

3. Bied burgers vooraf concrete handelingsperspectieven per crisissituatie, waardoor de effectiviteit van het (zelf)redzame gedrag van burgers wordt vergroot.

Kernbegrippen

Redzaamheid

Zelfredzaamheid

Veiligheidsutopie

3 Het stelsel van crisisbeheersing

Na dit hoofdstuk kunt u:

- de vijf schakels van de veiligheidsketen noemen en aangeven welke schakels onder risicobeheersing vallen en welke onder crisisbeheersing
- duidelijk maken wat het verschil is tussen bedreiging van de openbare orde en bedreiging van de fysieke veiligheid
- de definitie geven van een regionale crisis en van een ramp of zwaar ongeval
- toelichten wat met bestuurlijke opschaling bij regionale crisisbeheersing wordt bedoeld
- uitleggen wat de bestuurlijke hoofdstructuur is, wat de algemeen bestuurlijke keten is, wat een generieke keten is en wat een functionele keten is
- uiteenzetten wat het verschil is tussen regionale crisisbeheersing en nationale crisisbeheersing
- aangeven op welke twee niveaus er afstemming plaatsvindt tussen de functionele ketens, waaronder de algemeen bestuurlijke keten
- benoemen welke twee grondbeginselen bij het gebruiken van crisisbevoegdheden van toepassing zijn
- uitleggen wat noodbevel, noodverordening, opperbevel en ongeschreven noodrecht als crisisbevoegdheden van de burgemeester inhouden
- uitleggen wat de doorzettingsmacht van de voorzitter veiligheidsregio's in de Wet veiligheidsregio's inhoudt.

41

3.1 Inleiding

Om als overheidsfunctionaris in de veiligheidsregio tijdens een crisis adequaat te kunnen optreden, is het van belang te begrijpen hoe de crisisbeheersing in Nederland is vormgegeven.

Het lokaal openbaar bestuur (lees: de veiligheidsregio's) neemt een speciale plek in als het gaat om (de voorbereiding op) regionale crisisbeheersing. Er kunnen echter meerdere actoren betrokken zijn bij de (voorbereiding op de) crisisbeheersing. Al deze actoren, die eigenstandige taken en bevoegdheden hebben, dienen rekening houdend met elkaars belangen de crisis te bestrijden.

Over het algemeen bestaat er geen hiërarchische relatie tussen de betrokken actoren. Afstemming van de verschillende inspanningen is dan ook gewenst. Om deze afstemming goed te laten verlopen, worden er vaak (organisatorische) afspraken gemaakt tussen de actoren, bij voorkeur al voor de crisis. Tijdens een crisissituatie kan het echter noodzakelijk zijn, in het kader van het 'algemeen belang', dat (snel) beslissingen moeten worden genomen die de belangen van een bepaalde actor kan schaden. Om deze maatregelen toch te kunnen nemen, hebben sommige actoren in het netwerk speciale crisisbevoegdheden gekregen.

Alle crisisbevoegdheden (zijnde ‘het wettelijk kader’) en organisatorische afspraken die noodzakelijk zijn om een crisis te beheersen, vormen samen het ‘stelsel van crisisbeheersing’.

In dit hoofdstuk wordt het stelsel van crisisbeheersing beschreven. De focus zal, gezien de doelgroep van deze reader, liggen op de bevoegdheden en afspraken die voor het regionaal niveau (lees: actoren binnen de veiligheidsregio) relevant zijn. Om deze te kunnen duiden, wordt soms ook het bredere kader geschetst. Immers, de veiligheidsregio’s maken, afhankelijk van de aard en omvang van de crisis, deel uit van een heel netwerk van crisisactoren. Omdat crisisbevoegdheden alleen in een aantal welomschreven gevallen mogen worden ingezet, wordt in dit hoofdstuk ook beschreven in welke gevallen dat zal zijn.

Het stelsel van crisisbeheersing wordt in deze reader alleen beschreven voor de preparatie (voorbereiding), respons (daadwerkelijke bestrijding) en de nazorg (herstel). In paragraaf 3.2 wordt nader uitgelegd waarom. In paragraaf 3.3 wordt uitgelegd wat exact onder een regionale crisis wordt verstaan, waarna in paragraaf 3.4 wordt uitgelegd hoe regionale crisisbeheersing werkt. In paragraaf 3.5 wordt aangegeven wie de belangrijkste actoren in de crisisbeheersing zijn en in paragraaf 3.6 hoe de afstemming tussen de verschillende actoren is geregeld. In paragraaf 3.7 wordt apart aandacht besteed aan nationale crisisbeheersing. Uitgelegd wordt wat onder nationale crisisbeheersing wordt verstaan en hoe deze zich verhoudt tot regionale crisisbeheersing. In de paragraaf 3.8 wordt in algemene bewoordingen beschreven wat crisisbevoegdheden zijn en hoe deze gebruikt moeten worden. Daarna worden dan meer specifiek de regionale crisisbevoegdheden benoemd. In de laatste paragraaf wordt kort ingegaan op de informele regelgeving.

42

3.2 De veiligheidsketen in relatie tot de crisisbeheersing

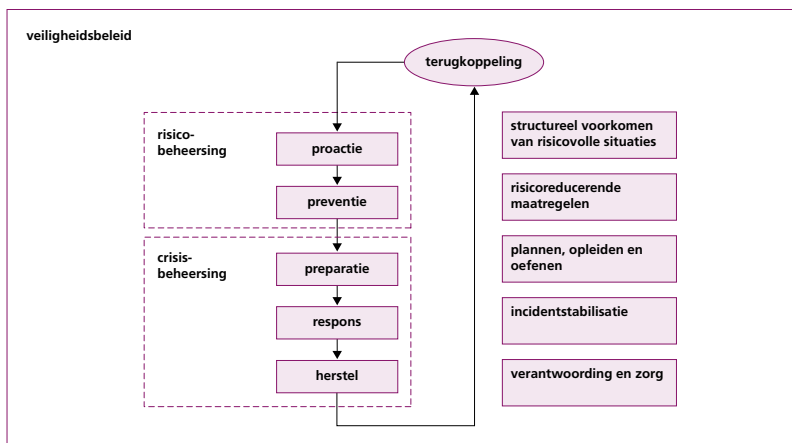
Door de overheid wordt *veiligheidsbeleid* ontwikkeld en uitgevoerd om de onveiligheid binnen maatschappelijk aanvaarde grenzen te houden. Het veiligheidsbeleid in Nederland is onder te verdelen in beleid dat zich enerzijds richt op het beheersen van de risico’s (*risicobeheersingsbeleid*) en zich anderzijds richt op het beheersen van een crisis die (toch) dreigt plaats te vinden of heeft plaatsgevonden (*crisisbeheersingsbeleid*). De crisisbeheersing heeft dan tot doel om terug te keren naar de situatie van voor het plaatsvinden van (de dreiging van) een crisis.

In 1993 heeft het toenmalige ministerie van Binnenlandse Zaken de zogeheten veiligheidsketen geïntroduceerd. Deze ketenbenadering geeft een procesbenadering van het veiligheidsbeleid weer en bestaat uit vijf schakels:

- **Proactie** Het voorkomen van structurele oorzaken van onveiligheid ter voorkoming van het ontstaan ervan, zoals op het terrein van ruimtelijke ordening en infrastructuur.
- **Preventie** Het nemen van maatregelen vooraf ter voorkoming van het ontstaan van crises en beperken van de gevolgen indien zij zich toch voordoen. Te denken valt aan wettelijke kaders, voorlichting en toezicht.
- **Preparatie** De voorbereiding om crises te kunnen bestrijden. In dit verband moet men denken aan het opstellen van plannen en procedures, het opleiden en oefenen van personeel, et cetera.

- **Respons (of repressie)** De daadwerkelijke bestrijding van crises.
- **Herstel (of nazorg)** Al hetgeen nodig is om zo snel mogelijk de gevolgen te represseren en in de 'normale' situatie en verhoudingen terug te keren.

Dit geeft aanleiding tot de volgende onderverdeling:



Figuur 3.1: Risico- en crisisbeheersing in relatie tot de vijf schakels van de veiligheidsketen

In vele beleidsdocumenten die gaan over crisisbeheersing wordt onderscheid gemaakt naar de schakels in de veiligheidsketen. Ook in deze reader maken we gebruik van dit onderscheid. Meer precies wordt in dit hoofdstuk het stelsel van crisisbeheersing beschreven voor de schakels respons en herstel. In hoofdstuk 5 komt de schakel preparatie aan bod.

43

3.3 Wat is een crisis nu precies?

Intuïtief worden crises gekenschetst door drie kernkenmerken: bij een crisis is er sprake van een acuut *bedreigende* situatie voor de bevolking, zodat onder *tijdsdruk* en de nodige media-aandacht *direct* gehandeld moet worden.

Het openbaar bestuur (gemeenten, provincies, waterschappen en het Rijk) neemt een speciale plek in als het gaat om de bestrijding van een crisis. Het openbaar bestuur heeft namelijk als altijd de integrale zorg voor de bevolking. Dat betekent onder andere dat als er een acuut bedreigende situatie voor de bevolking is ontstaan, het aan het openbaar bestuur is om maatregelen te nemen. In het stelsel van crisisbeheersing heeft het openbaar bestuur dan ook verregaande crisisbevoegdheden gekregen.

Huis van Thorbecke

Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat, bestaande uit de drie hoofdbestuurslagen gemeente – provincie – Rijk, ook wel het Huis van Thorbecke genoemd. 'Eenheidsstaat' betekent dat de nadruk in onze staat ligt op de landelijke overheid en dat de macht van provincie en gemeente ondergeschikt is aan de macht van de landelijke overheid. 'Decentralisatie' wil zeggen dat de landelijke

overheid een aantal taken heeft 'afgestaan' aan de gemeentelijke en provinciale overheid. Provincies en gemeenten moeten zich voegen naar het landelijke beleid en kunnen alleen eigen beleid maken als het om zaken gaat die alleen de provincie of de gemeente betreffen. Met betrekking tot de crisisbeheersing betekent dit dat de crisisbevoegdheden zo centraal mogelijk zijn belegd.

De veiligheid van de bevolking kan op twee manieren worden bedreigd:

- door het moedwillig crimineel handelen van derden
Dit wordt ook wel een bedreiging van de *openbare* (of *sociale*) *orde* genoemd.
- door allerhande (fysieke) ongevallen.
Dit wordt ook wel een bedreiging van de *fysieke* (of *openbare*) *veiligheid* genoemd.

Een speciaal deel van het openbaar bestuur, de *bestuurlijke hoofdstructuur* genoemd, heeft de algemene/integrale zorg voor de (handhaving van de) openbare orde en fysieke veiligheid. De bestuurlijke hoofdstructuur wordt gevormd door de gemeenten, provincies en de minister van BZK. Tijdens willekeurige crises zal veelal de openbare orde en/of de fysieke veiligheid worden bedreigd, zodat de bestuurlijke hoofdstructuur bijna altijd in actie moet komen tijdens crises.

Met dit in het achterhoofd is het mogelijk om onderscheid te maken naar regionale crisisbeheersing en nationale crisisbeheersing:

- Bij **regionale crisisbeheersing** vinden de inspanningen van de verschillende actoren om de bedreiging voor de openbare orde en fysieke veiligheid weg te nemen, gecoördineerd plaats onder verantwoordelijkheid van de burgemeester(s) in de veiligheidsregio. Er is sprake van een 'regionaal effect', dat wil zeggen dat het effect van de crisis voor de bevolking zich beperkt tot (het gebied van) één veiligheidsregio.
- Bij **nationale crisisbeheersing** is sturing door het nationaal bestuur (of zelfs internationaal bestuur) noodzakelijk. Dat wil zeggen dat de inspanningen om de dreiging voor de bevolking weg te nemen gecoördineerd plaatsvinden onder de verantwoordelijkheid van de ministers (en/of internationale actoren). De actoren in de veiligheidsregio geven dan in lijn met wat de ministers besluiten, uitvoering aan de regionale crisisbeheersing. Noodzakelijkerwijs is er sprake van een 'nationaal effect'. Dat wil onder andere zeggen dat grote delen van de Nederlandse samenleving worden bedreigd.

Een **regionale crisis** wordt dan gedefinieerd als een gebeurtenis:

- waardoor een ernstige verstoring van de openbare orde en/of de fysieke veiligheid is ontstaan binnen een veiligheidsregio, **en**
- waarbij een gecoördineerde inzet van diensten en organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken.

Onder het begrip 'ernstige verstoring' in de definitie wordt verstaan dat "het leven en de gezondheid van vele personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate bedreigd worden of zijn geschaad."³⁴

De kredietcrisis bijvoorbeeld is volgens bovenstaande definitie dus geen regionale crisis.

Merk op dat het tweede onderdeel in de definitie van een regionale crisis feitelijk een ‘*handelend*’ criterium is. De praktijk van de afgelopen twintig jaren heeft laten zien dat het hier met name gaat om een gecoördineerde inzet van gemeenten en de hulpverleningsdiensten.

Ramp versus crisis

Voor degenen die bekend zijn met het begrip ramp merken we op dat het begrip regionale crisis het begrip ramp omvat. Immers, verstoringen van de fysieke veiligheid vallen ook onder het begrip regionale crisis. Rampenbestrijding is daarmee een onderdeel van crisisbeheersing.

Een ramp of zwaar ongeval wordt in artikel 1 van de Wet rampen en zware ongevallen en evenzo in artikel 1 van de Wet veiligheidsregio's gedefinieerd als een gebeurtenis:

- waardoor een ernstige verstoring van de fysieke veiligheid is ontstaan en
- waarbij een gecoördineerde inzet van diensten en organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken.

Voor de geïnteresseerden leggen we in bijlage 1 uit wat de relatie is tussen bovenstaande definitie van een regionale crisis en de definitie van een crisis zoals deze in de Wet veiligheidsregio's wordt gegeven. Hier volstaan we met op te merken dat met een crisis zoals bedoeld in de Wet veiligheidsregio's feitelijk een crisis met een ‘nationaal effect’ wordt bedoeld, dat wil zeggen grotere crises dan die met ‘alleen’ een regionaal effect.

45

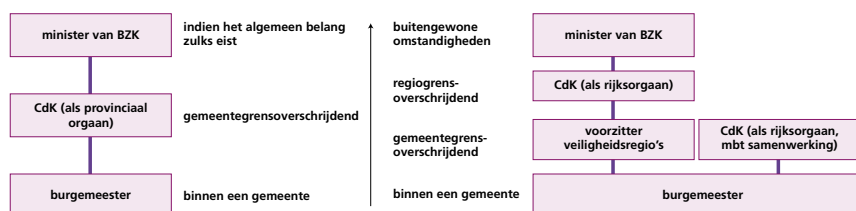
3.4 Hoe werkt regionale crisisbeheersing?

Bij regionale crisisbeheersing liggen de bevoegdheden zo decentraal mogelijk. Dat wil zeggen dat de bestrijding van een regionale crisis op lokaal niveau plaatsvindt onder verantwoordelijkheid van de burgemeester. Meer precies betekent dit dat burgemeester de leiding heeft over de gecoördineerde inzet van organisaties die vereist is om de bedreiging met betrekking tot de openbare orde en fysieke veiligheid te beperken (zie de definitie van een regionale crisis).

Benadrukt wordt dat de maatregelen die de burgemeester mag nemen zich beperken tot het *grondgebied van de eigen gemeente* en dus niet daarbuiten. Wanneer de (effecten van de) crisis de gemeentegrens overschrijdt, of zoals in de Wet rampen en zware ongevallen en de Politiewet staat verwoord ‘van meer dan plaatselijke betekenis is’, zijn er mogelijkheden tot (bestuurlijke) *opschaling*. Dat wil zeggen dat een hogere bestuurslaag de leiding over de gecoördineerde inzet van de burgemeester kan overnemen. Afhankelijk van de aard van de crisis (gemeentegrens-overschrijdend of met een nationaal effect) zijn het respectievelijk de commissaris van de koningin (CdK) en de minister van BZK die de bevoegdheid hebben om

deze leiding over te nemen.³⁵ Na invoering van de Wet veiligheidsregio's heeft bij gemeentegrensoverschrijdende crises de voorzitter van de veiligheidsregio deze bevoegdheid. De CdK kan dan als rijksorgaan, dat wil zeggen namens de minister van BZK, indien nodig alleen nog aanwijzingen over de samenwerking binnen het regionaal beleidsteam geven.³⁶ Bij regiogrensoverschrijdende crises kan de CdK leiding geven aan de voorzitter van de veiligheidsregio.³⁷ De minister van BZK kan dan alleen nog in buitengewone omstandigheden³⁸ op zijn beurt weer leidinggeven aan de CdK.³⁹

Bij regionale crisisbeheersing is er dan ook sprake van een zogeheten *bottom-up-benadering*. Dit in tegenstelling tot nationale crisisbeheersing, daar is juist sprake van een *top-downbenadering* (zie paragraaf 3.7).



Figuur 3.2: Opschaling bij regionale crisisbeheersing volgens de Wro (links) en volgens de Wet veiligheidsregio's (rechts): een bottom-upbenadering

46

Bovenstaande geeft aanleiding tot een aantal nadere spelregels voor regionale crisisbeheersing:

- De burgemeester kan geen maatregelen nemen op het grondgebied van andere gemeenten.
- De burgemeester kan op het grondgebied van zijn gemeente alleen maatregelen nemen op het beleidsdomein waar hij voor verantwoordelijk is. Bij een regionale crisis is dat de openbare orde en fysieke veiligheid. Meer precies kan hij geen maatregelen nemen op bijvoorbeeld het beleidsdomein Elektriciteit of het beleidsdomein Oppervlaktewater. Op het beleidsdomein Elektriciteit is het de minister van Economische Zaken die bevoegd is om maatregelen te nemen, op het beleidsdomein Oppervlaktewater is dit de dijkgraaf.

35 De minister van BZK is namens het kabinet eerstverantwoordelijke voor het goed laten functioneren van het openbaar bestuur in Nederland. Om die reden is het de minister van BZK die de bevoegdheid heeft gekregen om in crisissituaties decentrale overheden aan te sturen.

36 Artikel 41 Wet veiligheidsregio's.

37 Artikel 42 Wet veiligheidsregio's.

38 Een buitengewone omstandigheid is een situatie waarin het gebruik van 'zware' crisisbevoegdheden aan de orde is. Deze crisisbevoegdheden kunnen alleen volgens een vaste procedure in werking gesteld worden, namelijk bij koninklijk besluit op voordracht van de minister-president. Deze zware crisisbevoegdheden geven bijvoorbeeld de mogelijkheid om de reguliere verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheden of de grondrechten van individuen zoals beschreven in de Grondwet tijdelijk op zij te zetten.

39 Artikelen 52, 53 en 54 Wet veiligheidsregio's.

Netbeheerder primair verantwoordelijk voor stroomherstel

Tijdens de stroomuitval in de Bommeler- en Tielerwaard in december 2007 raakte door een luchtvaartongeval het regionale distributienet van Continuon beschadigd. Onder verantwoordelijkheid van de minister van Economische Zaken was het de regionale netbeheerder Continuon die maatregelen trof om de energievoorziening te herstellen. De getroffen gemeenten zorgden vervolgens, aanvullend aan de activiteiten van de netbeheerder en vanuit hun zorg voor de bevolking, voor noodstroomvoorzieningen (inzet noodaggregaten).⁴⁰

- Wanneer sprake is van een crisis waar andere bestuursorganen bij zijn betrokken (bijvoorbeeld een dijkgraaf, een minister, maar het kan ook een burgemeester van een *andere* gemeente zijn) dan kan dit bestuursorgaan zelf geen maatregelen nemen op het terrein van de openbare orde en/of fysieke veiligheid binnen de gemeente. Hij kan dit alleen doen door ofwel in overleg te treden met de desbetreffende burgemeester (afstemming) ofwel de maatregelen via de CdK dan wel de minister van BZK proberen af te dwingen. Of, wanneer de Wet veiligheidsregio's van kracht wordt, via de voorzitter van de veiligheidsregio.
- Op het moment dat de burgemeester de opdracht geeft om bepaalde maatregelen te treffen, heeft dit ook onmiddellijk de financiële consequentie dat de gemeente opdraait voor de gemaakte kosten. De zorgplicht van de overheid voor de openbare orde en fysieke veiligheid betekent dat kosten gemaakt tijdens crises voor maatregelen waartoe de overheid zelf besluit ook door de overheid zelf gedragen moeten worden.

47

Het verhalen van kosten op derden

Op grond van jurisprudentie kunnen de kosten die overheden zelf besluiten te maken vanuit hun zorg voor de openbare orde en fysieke veiligheid niet worden verhaald op derden. In het zogenoemde Vlissingen-arrest is door de Hoge Raad over het verhalen van de kosten op derden een tot nu breed geldende uitspraak gedaan naar aanleiding van het besluit van de gemeente Vlissingen om de lading van een brandend schip te laten lossen zodat het geblust kon worden. De gemeente wilde de kosten hiervoor verhalen op de scheepseigenaar maar de Hoge Raad wees dat af. De gemeentelijke zorgplicht voor brandweezorg is door de Hoge Raad uitgelegd als betekenend dat de kosten voor inzet van de brandweer met betrekking tot brandbestrijding of technische hulpverlening niet in rekening kunnen worden gebracht.⁴¹ Het gaat hier volgens de Hoge Raad immers om een “kerntaak van de overheid, welke van oudsher door haar is uitgeoefend zonder dat kosten in rekening werden gebracht. (...) Tegen deze achtergrond is er ook geen reden hierbij een uitzondering te maken voor gevallen waarin de brand te wijten is aan opzet of grove schuld.”⁴²

40 Scholtens en Helsloot (2008).

41 HR 11 december 1992, NJ 1994 639.

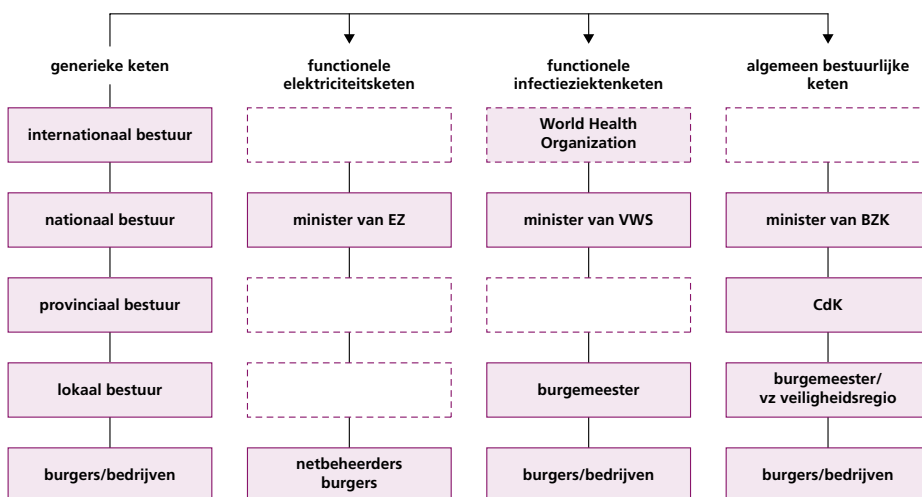
42 Helsloot (2006), pp. 415-475.

3.5 De actoren: ordening in functionele crisisketens

In (de voorbereiding op) crisissituaties hebben bestuursorganen bijzondere wettelijke (nood)bevoegdheden. Deze wettelijke (nood)bevoegdheden geven aanleiding tot een ordening van de verschillende bestuursorganen in een *generieke keten*, waarbij bovenliggende niveaus bevoegdheden kunnen hebben richting lagere gelegen niveaus.

Wanneer de generieke keten wordt ingevuld voor een specifiek beleidsdomein ontstaan de zogeheten *functionele crisisketens*. In figuur 3.3 worden ter illustratie de elektriciteitsketen en de infectieziektenketen beschreven, die ontstaan wanneer de generieke keten wordt ingevuld voor de beleidsdomeinen 'elektriciteit' en 'infectieziekten'. Merk op dat een functionele keten van de generieke keten kan afwijken, doordat één of meerdere niveaus ontbreken en andere eventueel zijn toegevoegd.

Wanneer de generieke keten wordt ingevuld voor de specifieke beleidsdomeinen 'openbare orde' en 'fysieke veiligheid' wordt de functionele keten ook wel de *algemeen bestuurlijke keten* genoemd.



Figuur 3.3: De generieke keten, de functionele elektriciteitsketen en infectieziektenketen⁴³ en de algemeen bestuurlijke keten

De reden dat deze keten 'algemeen' wordt genoemd, is dat de bestuurlijke hoofdstructuur (gemeente, provincie, minister van BZK) een bijzondere verantwoordelijkheid bij crisisbeheersing heeft. Zoals in paragraaf 3.2 al opgemerkt heeft de bestuurlijke hoofdstructuur bij een crisis de *algemene* zorg voor zowel de openbare orde als de fysieke veiligheid die bij elke crisis bedreigd zullen worden. De effecten van een verstoring in een willekeurig ander beleidsdomein raken

43 De World Health Organization adviseert 'slechts' de deelnemende lidstaten en heeft geen formele doorzettingsmacht.

daarmee per definitie aan de verantwoordelijkheid van de bestuurlijke hoofdstructuur en daarmee aan de verantwoordelijkheid van de minister van BZK (die in algemene zin namens het kabinet eerstverantwoordelijke is voor het goed laten functioneren van het openbaar bestuur in Nederland), de CdK en de burgemeester als bestuursorganen in de algemeen bestuurlijke keten. Op grond van zijn 'nieuwe' sturende bevoegdheid in de Wet veiligheidsregio's wordt de voorzitter van de veiligheidsregio aan dit rijtje van bestuursorganen toegevoegd. Meer precies kan hij, zoals gezegd, bij gemeentegrensoverschrijdende crises de leiding van de betrokken burgemeesters overnemen. De CdK kan alleen nog als rijksorgaan, dat wil zeggen namens de minister, een aanwijzing geven aan de burgemeesters in de veiligheidsregio (met betrekking tot de samenwerking) of de voorzitter van de veiligheidsregio (als het gaat om regiogrensoverschrijdende crises).

Het verschil tussen een functionele keten en de algemeen bestuurlijke keten is dat in de functionele keten functioneel bestuur wordt uitgeoefend, terwijl in de algemeen bestuurlijke keten de bevoegdheden zijn bedoeld voor de *algemene* zorg aan de bevolking.

3.6 Afstemming tussen de functionele ketens

Een (regionale) crisis kan zich voordoen op meerdere beleidsdomeinen. Dat betekent over het algemeen dat bij de crisisbeheersing er meerdere functionele ketens betrokken zullen zijn. In de *Bestuurlijke Netwerkkarten Crisisbeheersing* zijn van 35 crisistypen de bij de crisisbeheersing betrokken functionele ketens (waaronder de algemeen bestuurlijke keten) beschreven.⁴⁴

49

Gezien de wijze waarop de functionele ketens tot stand zijn gekomen, bestaat er in principe tussen actoren uit verschillende functionele ketens geen hiërarchische relatie.⁴⁵ 'Vrijwillige' afstemming van de te nemen maatregelen – of op zijn minst het oog hebben voor elkaars belangen (zie het onderstaande intermezzo) – is dan ook een belangrijk onderdeel van (regionale) crisisbeheersing.

In het stelsel van crisisbeheersing is daarin voorzien door op twee niveaus afstemmingsgremia te organiseren: op nationaal niveau (zie paragraaf 3.7) en, na het van kracht worden van de Wet veiligheidsregio's, op regionaal niveau.

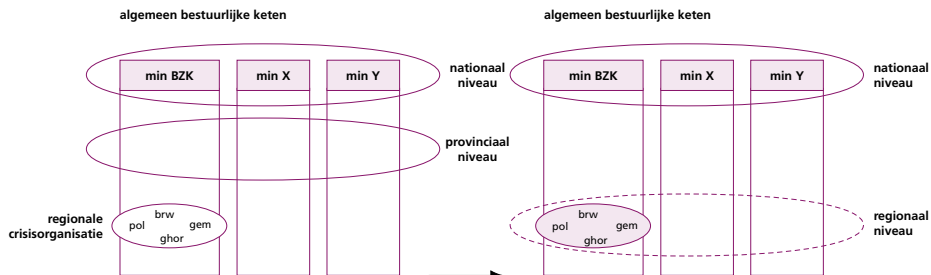
Zolang de Wet veiligheidsregio's niet van kracht is, vindt op provinciaal niveau afstemming tussen vertegenwoordigers van de verschillende functionele ketens plaats in een overleg onder leiding van de commissaris van de koningin. In dit overleg hebben vertegenwoordigers van ministeries (rijksheren genoemd) zitting, zoals de hoofdingenieur-directeur van de regionale diensten van Rijkswaterstaat, de rijkshavenmeesters, de regionale VROM-inspecteurs en de algemeen secretarissen van de grootste Kamers van Koophandel in een provincie. Volgens de Wet veiligheidsregio's zal de afstemming met de rijksorganen verschuiven naar het regionale niveau.⁴⁶ Dat houdt in dat in het afstemmingsgremium van

44 Zie het dossier Multidisciplinair opleiden, trainen en oefenen op www.infopuntveiligheid.nl.

45 In principe, omdat een burgemeester in de algemeen bestuurlijke keten, als het gaat om het in zijn gemeente handhaven van de openbare orde en fysieke veiligheid, wel bevelen kan geven aan een bestuursorgaan in een andere functionele keten.

46 Artikel 39.3 Wet veiligheidsregio's.

de veiligheidsregio (zijnde het regionaal beleidsteam of eventueel het regionaal operationeel team) een vertegenwoordiger van een dergelijk beleidsterrein zitting kan nemen. De rol van deze rijksorganen is vooral informatief van aard. Het zijn echter niet 'slechts adviseurs' van een regionaal beleidsteam. Vanwege de veelal centralistisch aangestuurde crisisbeheersing in de meeste functionele ketens kunnen een rijksheer en 'zijn' minister probleemeigenaar zijn: de minister, en niet het decentrale crisisteam, neemt maatregelen. Een decentraal crisisteam kijkt vervolgens naar de effecten voor het eigen terrein, namelijk de openbare orde en de fysieke veiligheid.



Figuur 3.4: Verschillende afstemmingsgremia in de huidige situatie (links) en na het van kracht worden van de Wet veiligheidsregio's

Afstemming over de aanpak in de gemeente Barneveld tijdens de MKZ-crisis

De bestrijding van een crisis in de agrarische sector, zoals bijvoorbeeld tijdens de MKZ-crisis in 2001, vindt plaats onder verantwoordelijkheid van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). De toenmalige burgemeester van Barneveld vertelt over zijn ervaringen als verantwoordelijke voor de openbare orde in zijn gemeente: "De landelijke overheid houdt onvoldoende rekening met het feit dat zij niet degene is die zelfstandig even de crisis in het land kunnen oplossen. Je hebt op lokaal en regionaal niveau een bestuurder nodig die op basis van wet- en regelgeving een functie heeft. (...) Het ministerie van LNV had direct plannen klaarliggen om over te gaan tot de ruiming. De ruiming leidden tot groot verzet, omdat het gros van de boeren erop tegen was dat gezond vee werd gedood. (...) De situatie escaleerde verder in, wat ik noem, de nacht van de strobalen. De boeren kregen de pest aan alles dat met LNV te maken had. (...) Het ministerie had niet het instrumentarium om te komen tot een planmatige aanpak van het openbare orde-aspect van de MKZ-crisis. De medewerkers kwamen volkomen onvoorbereid bij opstandige en emotionele boeren aan. Ze wisten dat er geruimd moest worden en dat er geënt moest worden. Sterker gezegd: ze wisten hoe ze een spuit in een koe moesten duwen, maar meer niet. Ik constateerde bijvoorbeeld dat de draaiboeken incompleet waren en alleen waren gericht op de specifieke LNV-taken, zonder oog te hebben voor de openbare ordeproblemen en de commotie die de ruiming met zich meebrachten (...). Men [had] onvoldoende oog voor de maatregelen die genomen moesten worden om de openbare orde niet in het geding te brengen."⁴⁷

Het citaat is opgenomen omdat het zo duidelijk laat zien dat bij (landbouw)crises de minister (van LNV) geheel zelfstandig (dat wil hier zeggen in afstemming met

47 Jong en Johannink (2007), pp. 55-63.

Europa) zal besluiten en de regionale crisisorganisatie 'slechts' de gevolgen van het besluit kan managen. Het ministerie van LNV heeft sinds 2001 nadrukkelijk onderkend dat het informeren en waar mogelijk het afstemmen met de regionale crisisorganisatie noodzakelijk is.

3.7 Wat is nationale crisisbeheersing en hoe werkt het?

Bij nationale crisisbeheersing is er sprake van een 'nationaal effect': grote delen van de Nederlandse samenleving worden bedreigd en nationale sturing is noodzakelijk om de dreiging weg te nemen en/of het effect te beperken.

Een **nationale crisis** wordt dan ook gedefinieerd als een gebeurtenis:

- waardoor grote delen van de Nederlands samenleving worden bedreigd, en
- **nationale sturing** door de rijksoverheid noodzakelijk is, en
- internationale afstemming met internationale gremia eventueel aan de orde is.

Ter illustratie: Criteria om nationaal te sturen bij infectieziektebestrijding

Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) heeft drie criteria benoemd op basis waarvan bepaald kan worden of bij de bestrijding van een uitbraak van een infectieziekte nationale sturing noodzakelijk is:

1. De verspreiding van de epidemie is bovenregionaal (boven GGD-schaal).
2. De epidemie is regionaal maar zo ernstig (dat wil zeggen qua gevolgen voor de gezondheid en/of verspreidingssnelheid) dat er potentieel sprake is van bovenregionale problematiek.
3. Er is sprake van een (mogelijke) introductie van een besmettelijke ziekteverwekker uit het buitenland. Hoewel er (nog) geen sprake is van een epidemie, kan de situatie zo bedreigend zijn dat maatregelen noodzakelijk zijn.⁴⁸

51

Bij nationale crisisbeheersing gaat het om het uitoefenen van bevoegdheden door het Rijk (of door het internationale niveau) die doorwerken naar het lokale/regionale niveau. Dit wordt **functionele sturing** genoemd (zie figuur 3.5).

Omdat er geen hiërarchische relatie bestaat tussen de verschillende ministers – met andere woorden er is er niet één de baas⁴⁹ – is het door de ministers afstemmen van de te nemen crisismaatregelen een belangrijk onderdeel van nationale crisisbeheersing. Dit afstemmen wordt **interdepartementale afstemming** (of interdepartementale coördinatie) genoemd (zie figuur 3.5).

Nederland maakt deel uit van verschillende internationale verbanden die tijdens een nationale crisis een rol (kunnen) spelen. Internationaal opgelegde vereisten zullen (dwingende) input voor de besluitvorming op nationaal niveau (kunnen) zijn. Ook zal afstemming met internationale actoren aan de orde (kunnen) zijn.

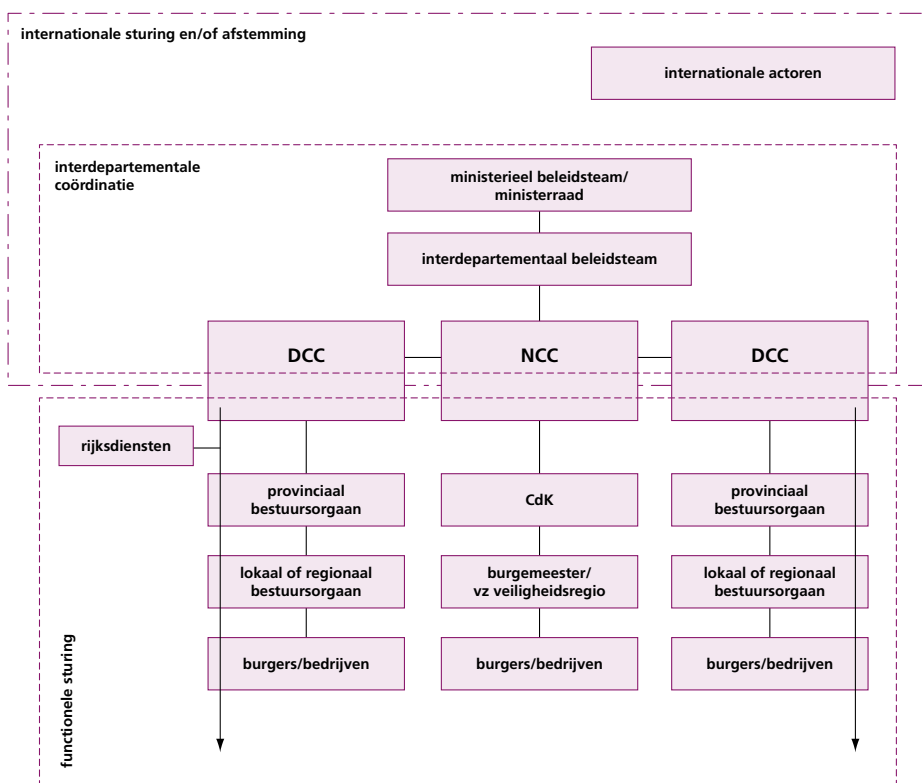
48 Bijlage bij Tweede Kamer vergaderjaar 2001-2002, 25295, nr. 3 (Verantwoordelijkheden crisismanagement infectieziekten), p. 3.

49 Dit is niet helemaal juist, want de minister van Justitie heeft in het kader van de terrorismebestrijding bijzondere bevoegdheden: bij gebrek aan overeenstemming met zijn collega of bij gebrek aan tijd mag hij treden in de bevoegdheden van zijn collega-ministers. Hij kan dan bijvoorbeeld in plaats van de minister van BZK aanwijzingen geven voor de handhaving van de openbare orde en openbare veiligheid.

Kort samengevat is nationale crisisbeheersing de som van:

- functionele sturing in de verschillende functionele ketens (waaronder de algemeen bestuurlijke keten)
- interdepartementale coördinatie tussen de verschillende ketens en
- eventueel sturing vanuit en/of afstemming met internationale actoren.

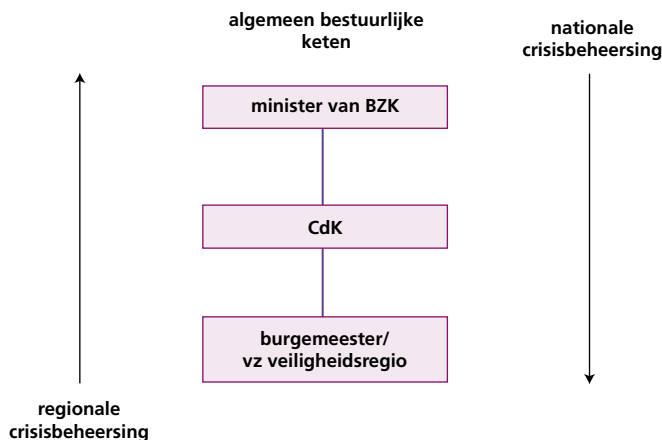
Uitgangspunt bij nationale crisisbeheersing is dat een (dreigende) crisis in eerste instantie wordt opgepakt door het departement op wiens beleidsterrein de crisis zich voordoet. Het betreffende departement laat zich ondersteunen door het eigen Departementaal Coördinatie Centrum (DCC). Als de crisis departements-overstijgend is en er dus interdepartementale coördinatie noodzakelijk is dan wordt het interdepartementale beleidsteam (IBT) geactiveerd. In het IBT worden de maatregelen ambtelijk afgestemd door de betrokken departementen. Het IBT wordt daarbij facilitair ondersteund door het Nationaal CrisisCentrum (NCC). Crisisbesluitvorming op politiek-bestuurlijk niveau geschiedt door een ministerieel beleidsteam (MBT), dat wordt voorgezeten door de minister van BZK, als coördinerend minister, of bij zeer grootschalige crises door de minister-president.



Figuur 3.5: Nationale crisisbeheersing als de som van functionele sturing, interdepartementale coördinatie en eventueel internationale sturing en/of afstemming

Nationale versus regionale crisisbeheersing

Bij nationale crisisbeheersing gaat het erom dat de rijksoverheid van aanvang af een leidende rol naar zich toetrekt. De verschillende vakministers maken daartoe meteen vanaf 'het begin' van de crisis al gebruik van hun interdepartementaal afgestemde coördinerende bevoegdheden. De actoren in de verschillende functionele ketens dienen vervolgens hun aandeel in de crisisbeheersing te leveren volgens een uniforme lijn die door de rijksoverheid wordt uitgezet. Nationale crisisbeheersing gaat daarmee uit van een **top-downbenadering**. Voor de algemeen bestuurlijke keten geldt dan ook dat nationale crisisbeheersing afwijkt van regionale crisisbeheersing. Regionale crisisbeheersing gaat immers uit van een **bottom-upbenadering**.



53

Figuur 3.6: Regionale bottom-upbenadering versus nationale top-downbenadering voor de algemeen bestuurlijke keten

Hardnekkige beeldvorming

De aandacht die de rampenbestrijding de afgelopen 25 jaren heeft gehad, heeft ertoe geleid dat een hardnekkig beeld is ontstaan dat crisisbeheersing in principe een decentrale aangelegenheid zou zijn en dat alleen als dat nodig is naar een hogergelegen niveau wordt opgeschaald. Dit beeld is onjuist. De meeste beleidssterreinen kennen zoals gezegd de relatie 'minister – bedrijfstak' (eventueel door tussenkomst van een centraal toezichthoudend orgaan). Het nemen van overheidsmaatregelen tijdens crisissituaties is dan ook meestal voorbehouden aan het centraal gezag.

3.8 Crisisbevoegdheden

Wat zijn crisisbevoegdheden?

Zoals gezegd hebben bestuursorganen in (de voorbereiding op) crisissituaties bijzondere wettelijke (nood)bevoegdheden. In deze reader noemen we deze bevoegdheden: crisisbevoegdheden.

Een belangrijk kernbeginsel van crisisbeheersing is dat degene die verantwoordelijk is voor een beleidsdomein ook verantwoordelijk is voor de crisisbeheersing op dat beleidsdomein.⁵⁰ In ons huidige stelsel van crisisbeheersing liggen crisisbevoegdheden over het algemeen dan ook zo centraal mogelijk, dat wil zeggen bij het nationaal bestuur, over het algemeen zijnde de (vak)ministers, of op Europees c.q. internationaal niveau.⁵¹ Omdat de meeste beleidsterreinen de relatie ‘minister – bedrijfstak’ kennen, zijn de crisisbevoegdheden op nationaal niveau veelal bedoeld om rechtstreeks te interveniëren in een bedrijfstak (zie bijvoorbeeld in figuur 3.3 de Elektriciteitsketen).

Van de enkele beleidsdomeinen die wel een decentrale aanpak kennen, zijn twee het meest in het oog springend: de beleidsdomeinen ‘openbare orde’ en ‘fysieke veiligheid’. Kenmerkend in deze domeinen is dat de partijen niet gevormd worden door de minister en een bedrijfstak, maar door de bestuursorganen uit de algemeen bestuurlijke keten.

54

Meer in het bijzonder beschikt de burgemeester over een aantal bevoegdheden om tijdens een crisissituatie op het grondgebied van de gemeente maatregelen te kunnen nemen voor het handhaven van de openbare orde en fysieke veiligheid.

Het Rijk is ‘slechts’ faciliterend⁵² (of systeemverantwoordelijk) en komt pas in beeld als er sprake is van een crisis met een nationaal effect. Het is immers de lokale overheid die binnen een aantal door de wetgever gestelde kaders zelf bepaalt (en dus nadrukkelijk ook mag bepalen) hoe de regionale crisisbeheersing wordt ingericht. Er bestaat daarmee altijd een soort spanningsveld tussen wat nog door de lokale overheid als faciliterend wordt ervaren en wat als toch meer afdwingend. In de loop der jaren is zogeheten ‘informele landelijke regelgeving’ opgesteld, waar sprake is van een verkapt opleggen van landelijke vormschriften.

Ter illustratie: Centrale en decentrale sturing bij kernongevallenbestrijding

Een bekend voorbeeld waarin dat aan de orde is, is de keten van de kernongevallenbestrijding (een functionele keten op het terrein van de fysieke veiligheid). In de Kernenergiewet wordt onderscheid gemaakt naar ongevallen met A-objecten (kortweg, ongevallen met een nationaal effect) en ongevallen met B-objecten (kortweg, ongevallen met alleen een lokaal effect). Bij een ongeval met een A-object hebben de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) en andere betrokken ministers op grond van deze wet bijzondere bevoegdheden als het gaat om de voorbereiding op en bestrijding van het ongeval.

50 Daar bestaat een enkele uitzondering op, maar die laten we hier achterwege.

51 Brainich von Brainich Felth (2004).

52 Ten aanzien van het domein openbare orde geldt dit alleen als er géén sprake is van strafrechtelijke vervolging.

De bestrijding bijvoorbeeld vindt plaats op grond van de Kernenergiewet onder de bestuurlijke en operationele coördinatie van de rijksoverheid en niet van de lokale overheid. Wel is het zo dat in afwachting van de coördinatie door de rijksoverheid de burgemeester van de betreffende gemeente alle noodzakelijke voorschriften kan geven en maatregelen kan treffen, met dien verstande dat hij nadien door de betrokken ministers 'overruled' kan worden.⁵³

De bevoegdheid om kernongevallen met B-objecten te bestrijden ligt bij de burgemeester.

Een ander voorbeeld is de bevoegdhedenverdeling in de functionele infectieziektenketen. Op grond van de Wet publieke gezondheid worden sommige ziekten centraal, andere decentraal bestreden.

Het gebruik van crisisbevoegdheden

Crisisbevoegdheden mogen niet zonder meer worden toegepast. Twee belangrijke grondbeginselen van het gebruik van crisisbevoegdheden zijn proportionaliteit en subsidiariteit.

Onder het grondbeginsel van **proportionaliteit** wordt verstaan dat de zwaarte van de in te zetten crisisbevoegdheden in verhouding dient te staan tot de omvang van de crisis.

Onder het grondbeginsel **subsidiariteit** wordt verstaan dat indien volstaan kan worden met toepassing van normale bevoegdheden of met minder vergaande crisisbevoegdheden, de overheid zich daartoe dient te beperken.

55

Uit bovenstaande volgt onmiddellijk een belangrijk uitgangspunt voor het gebruik van crisisbevoegdheden: in crisissituaties wordt zo lang mogelijk van normale wetgeving gebruik gemaakt en worden crisisbevoegdheden pas toegepast als normale bevoegdheden ontoereikend zijn.

De beide grondbeginselen samen kunnen worden samengevat als 'crisisbevoegdheden moeten gepast en gedoseerd toegepast worden'.

Ongeschreven noodrecht

Naast de wettelijk beschreven crisisbevoegdheden speelt bij crisisbeheersing ook het zogenoemde ongeschreven noodrecht een rol. De regering heeft onderkend dat het onmogelijk is om ernaar te streven alle noodzakelijke crisisbevoegdheden in wetten vast te leggen. Vanuit de verantwoordelijkheid voor regionale crisisbeheersing kan het verantwoordelijk bestuur (bijvoorbeeld de burgemeester) derhalve besluiten om zich *niet wettelijk* beschreven crisisbevoegdheden toe te kennen. Dit geeft de noodzakelijke flexibiliteit bij regionale crisisbeheersing.

Een crisis vergt flexibiliteit

"Elke crisis is uniek: men wordt geconfronteerd met slecht gestructureerde problemen die niet aansluiten bij eerdere ervaringen. In dergelijke omstandigheden blijken strak opgezette planningsschema's vrijwel direct onbruikbaar. Een crisis vergt om die reden improvisatie en een flexibele aanpak. Zowel het unieke karakter van

53 Artikel 49b lid 1 en lid 3 van de Kernenergiewet.

elke crisis als het vereiste van een flexibele aanpak maken het onmogelijk om van tevoren alle mogelijke crises in beeld te brengen met daarbij het passende pakket van buitengewone bevoegdheden.”⁵⁴

De acceptatie van ongeschreven noodrecht betekent niet dat een carte blanche wordt afgegeven. Net zoals bij het gebruik van elke crisisbevoegdheid wordt ook het gebruik van ongeschreven noodrecht beheerst door de genoemde beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Na de crisis zal democratische verantwoording moeten worden afgelegd over het gebruik van het ongeschreven noodrecht.

3.9 De regionale crisisbevoegdheden en -plichten benoemd

De wetgever heeft de verantwoordelijkheid van de lokale overheid voor de regionale crisisbeheersing tot uitdrukking gebracht in een wettelijk kader. Deze lokale verantwoordelijkheid heeft grofweg betrekking op de voorbereidingsfase, de responsfase en de herstelfase. Binnen het wettelijk kader kan en mag de lokale overheid zelf een nadere invulling geven aan de regionale crisisbeheersing.

De Wet rampen en zware ongevallen (Wrzo) vormt de kern van het (huidige) wettelijke kader, omdat in deze wet het principe van een decentrale aanpak voor rampenbestrijding (met andere woorden de handhaving van de fysieke veiligheid) is vastgelegd. Er bestaat geen analoge specifieke wetgeving als het gaat om de handhaving van de openbare orde. Optreden met betrekking tot het handhaven van de openbare orde gebeurt primair op basis van de Gemeentewet en de Politiewet 1993.

De Wrzo gaat grotendeels op in de Wet veiligheidsregio's en komt daarmee te vervallen wanneer deze nieuwe wet van kracht wordt.⁵⁵ Hieronder wordt het huidige wettelijk kader beschreven (dus van voor de invoering van de Wet veiligheidsregio's) waarbij we onderscheid maken naar de responsfase en de herstelfase. Indien aan de orde, wordt aangegeven welke onderdelen uit de Wrzo komen te vervallen dan wel in aangepaste vorm in de Wet veiligheidsregio's zijn opgenomen. In hoofdstuk 5 wordt het wettelijk kader beschreven voor de preparatiefase.

3.9.1 Responsfase: crisisbevoegdheden van de burgemeester

De burgemeester beschikt over twee zware algemene crisisbevoegdheden op basis waarvan hij tijdens crises kan afwijken van de normale, maar in crisissituaties ontoereikende wetgeving:

- **Het noodbevel** De burgemeester is in crisissituaties bevoegd om alle bevelen te geven die hij ter handhaving van de openbare orde en de fysieke veiligheid nodig acht. Daarbij kan van andere dan bij de Grondwet gestelde voorschriften worden afgeweken.⁵⁶

54 Uit de Nota naar aanleiding van het verslag bij de hernieuwde vaststelling van de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag aan de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden (HTK 1994-1995, 23 789, nr. 5, p. 2).

55 Meer precies worden de Wet rampen en zware ongevallen, de Brandweerwet 1985, de Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen en de Wet ambulancevervoer samengevoegd tot de nieuwe Wet veiligheidsregio's.

56 Artikel 175 Gemeentewet.

- **De noodverordening** De burgemeester is in crisissituaties bevoegd om algemeen verbindende voorschriften te geven die ter handhaving van de openbare orde en de fysieke veiligheid nodig zijn. Daarbij kan van andere dan bij de Grondwet gestelde voorschriften worden afgeweken.⁵⁷

Met deze bevoegdheden kan zoals gezegd niet worden afgeweken van de Grondwet. Toch zijn er situaties waarin dat nodig zal zijn voor de veiligheid van de bevolking. Hiervoor zal dan gebruik moeten worden gemaakt van ongeschreven noodrecht. Voorspelbare situaties waarin de burgemeester gebruik zal maken van ongeschreven noodrecht (en een noodbevel of een noodverordening dus niet volstaat) zijn (ramp)situaties van grote spoed waar een evacuatie en/of ontruiming noodzakelijk is. In het eerste geval (evacuatie) is namelijk alleen de minister van BZK formeel bevoegd om groepen mensen te evacueren.⁵⁸ Bij een ontruiming is ongeschreven noodrecht aan de orde, omdat er afgeweken wordt van het grondrecht dat iedere burger heeft als het gaat om privacy ('persoonlijke levenssfeer') en huisrecht ('binnentreden woning').⁵⁹ Er bestaat vrijwel geen aparte noodwetgeving die het recht geeft om af te wijken van het grondrecht in je eigen huis te verblijven. Een uitzondering is de Woningwet: bij gevaar op een instorting van de woning kan deze tegen de wil van de bewoners ontruimd worden. Bij andere vormen van gevaar, die in rampsituaties aan de orde kunnen zijn, zoals bijvoorbeeld een explosiegevaar, kan de burgemeester alleen gebruikmaken van het ongeschreven noodrecht om de woning te ontruimen. Benadrukt wordt dat wanneer in beide gevallen (evacuatie en ontruiming) gebruik wordt gemaakt van het ongeschreven noodrecht het over het algemeen feitelijk een bekrachtiging is van operationele maatregelen die in de praktijk al in gang zijn gezet en waarvan de redelijkheid door niemand betwist zal worden.

Na de crisis zal verantwoording door de burgemeester moeten worden afgelegd over het gebruik van het ongeschreven noodrecht aan de gemeenteraad.

De algemene bevelsbevoegdheid van de burgemeester uit artikel 175 Gemeentewet is nader gespecificeerd in artikel 12 van de Politiewet en artikel 11 van de Wrzo. Dit laatste artikel is als artikel 5 opgenomen in de Wet veiligheidsregio's.

Artikel 12 Politiewet

1. Indien de politie in een gemeente optreedt ter handhaving van de openbare orde en ter uitvoering van de hulpverleningstaak, staat zij onder gezag van de burgemeester.
2. De burgemeester kan de betrokken ambtenaren van politie de nodige aanwijzingen geven voor de vervulling van de in het eerste lid bedoelde taken.

Artikel 11 Wet rampen en zware ongevallen

1. De burgemeester heeft het opperbevel in geval van een ramp of een zwaar ongeval of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan. Degenen die aan de bestrijding van een ramp of zwaar ongeval deelnemen, staan onder zijn bevel. Hij doet zich bijstaan door een door hem samengestelde gemeentelijke rampenstaf.

57 Artikel 176 Gemeentewet.

58 Deze bevoegdheid heeft hij op grond van artikel 2a Wet verplaatsing bevolking.

59 Artikelen 10 en 12 van de Grondwet.

Artikel 5 Wet veiligheidsregio's

De burgemeester heeft het opperbevel in geval van een ramp of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan. Degenen die aan de bestrijding van een ramp deelnemen, staan onder zijn bevel.

Deze nadere specificatie is nuttig omdat artikel 175 Gemeentewet een ruim te interpreteren bepaling is. Er wordt immers in artikel 175 Gemeentewet niet aangegeven wat exact onder een crisis (daar geformuleerd als 'ramp of oproerige beweging') wordt verstaan of tot wie de burgemeester de daar bedoelde bevelen kan richten. Artikel 11 Wrzo (en artikel 5 Wet veiligheidsregio's) is dan ook een nadere invulling van deze artikel 175-bevoegdheid voor het domein rampenbestrijding. In artikel 11 Wrzo (en artikel 5 Wet veiligheidsregio's) wordt in combinatie met de wettelijke definitie van een ramp benadrukt dat een gecoördineerd optreden tijdens een ramp noodzakelijk is en alle organisaties die deelnemen aan de bestrijding ervan onder het bevel van de burgemeester staan.

De bestrijding van regionale crises ligt voor een belangrijk deel in handen van de drie parate hulpverleningsdiensten: brandweer, geneeskundige hulpverlening en politie. In bijlage 2 worden de wettelijke taken van de drie parate hulpdiensten kort benoemd.

Merk op dat een burgemeester op grond van zijn sturende bevoegdheid uit zowel de Wrzo als de Gemeentewet (en straks ook op grond van artikel 5 Wet veiligheidsregio's) ook invloed kan uitoefenen binnen een functionele keten, mits de openbare orde of fysieke veiligheid maar worden bedreigd op zijn grondgebied. Dus ook als deze functionele keten van overheidszijde centraal wordt aangestuurd. Hij kan immers op grond van zijn (opperbevel)bevoegdheden afwijken van 'andere dan bij de Grondwet gestelde voorschriften', dus ook van centraal belegde wetgeving.

De burgemeester als 'burgervader' en 'boegbeeld'

De burgemeester heeft meerdere rollen tijdens een regionale crisis dan alleen het zijn van 'leider' dan wel 'opperbevelhebber'. Zijn rollen als 'burgervader' en 'boegbeeld' die verder niet in de wet worden benoemd, en daarmee niet in dit hoofdstuk aan de orde komen, zijn minstens zo belangrijk.

Visie Veiligheidsberaad op de rol van de burgemeester

"De Taskforce Gemeentelijke Processen stelt [in haar rapport *De gemeente als professionele vierde kolom*] dat de rol van 'beslisser' op dit moment meer aandacht krijgt dan de andere rollen. De ervaring leert dat de burgemeester daarbij de neiging heeft zich te laten verleiden tot operationele kwesties in plaats van zich te richten op het nemen van strategische besluiten. Dit gaat ten koste van de aandacht voor de burgervader- en boegbeeldrol. De Taskforce Gemeentelijke Processen acht het daarom van belang om naast de aandacht voor de rol van beslisser nu meer aandacht te besteden aan de twee andere rollen. Een manier om dat te doen is door opleiding, training en oefening. (...) Daaraan kan nog worden toegevoegd dat de term 'opperbevelhebber' (zoals die in de Wet veiligheidsregio's wordt gehanteerd) ook de nadruk lijkt te leggen op die rol van 'beslisser'. Die term wekt namelijk de suggestie dat de burgemeester de volledige operationele leiding ter plaatse heeft. In de eerste fase van een ramp of crisis zullen beslissingen toch voornamelijk

door de operationele teams ter plaatse worden genomen. Pas na een uur zal het beleidsteam actief zijn en kan bestuurlijke aansturing worden ingericht. Zonder de rol van ‘beslisser’ te onderschatten, wekt de term ‘opperbevelhebber’ meer verwachtingen dan een burgemeester wellicht kan waarmaken. Ook daarom lijkt het gewenst dat de door de Taskforce Gemeentelijke Processen voorgestelde evenwichtigere benadering (meer accent op rol van burgervader en boegbeeld) van de drie rollen plaats gaat vinden.”⁶⁰

Operationeel aanspreekpunt

Om de burgemeester te voorzien van een operationeel aanspreekpunt wordt in artikel 11 lid 2 Wrzo de operationele leiding bij rampen en zware ongevallen bij de leidinggevende van de brandweer gelegd tenzij de burgemeester anders beslist. Deze ‘operationeel leider’ geeft de bevelen van de burgemeester door maar heeft geen eigenstandige bevoegdheden. In de Wet veiligheidsregio’s wordt een ‘operationeel leider’ alleen nog maar vereist in de situatie dat er sprake is van een regionaal beleidsteam.

3.9.2 Responsfase: bestuurlijke opschaling

Zoals al eerder aangegeven beperkt het opperbevel van de burgemeester zich tot het grondgebied van de eigen gemeente en dus niet daarbuiten. Wanneer de (effecten van de) crisis de gemeentegrens overschrijdt, of zoals in de wet staat verwoord ‘van meer dan plaatselijke betekenis is’, zijn er mogelijkheden tot (bestuurlijke) opschaling. Dat wil zeggen dat de commissaris van de koningin (CdK) en de minister van BZK de leiding over de gecoördineerde inzet van de burgemeester kunnen overnemen:

- De CdK kan op grond van artikel 12 Wrzo bij rampen “van meer dan plaatselijke betekenis” beleidsaanwijzingen geven aan de betrokken burgemeesters.
- In artikel 13 Wrzo is de medeverantwoordelijkheid bij rampenbestrijding van het Rijk tot uitdrukking gebracht. De minister van BZK mag aanwijzingen geven aan de commissarissen van de koningin “indien het algemeen belang zulks dringend vereist”. Volgens de Memorie van toelichting bij de Rampenwet moet hier gedacht worden aan zwaarwegende economische en sociale belangen, die prioriteitsstelling op landelijk niveau vergen.⁶¹

In de Wet veiligheidsregio’s is de aanwijzingsbevoegdheid van de CdK deels geschrapt. In de toekomst krijgt de voorzitter van de veiligheidsregio als voorzitter van het regionaal beleidsteam bij een regionale crisis waarbij meerdere gemeenten betrokken zijn, doorzettingsmacht.⁶² Dat wil zeggen dat hij de sturende bevoegdheden van de betrokken burgemeesters kan overnemen. Bij een lokale crisis blijft de situatie ongewijzigd, dat wil zeggen dat de burgemeester in dat geval zijn sturende bevoegdheden behoudt.⁶³ De CdK kan alleen nog als rijksorgaan, dat wil zeggen namens de minister, een aanwijzing geven aan de burgemeesters in de veiligheidsregio (met betrekking tot de samenwerking) of de voorzitter van de veiligheidsregio (als het gaat om regiogrensoverschrijdende crises).

60 Veiligheidsberaad (2009).

61 HTK 1981, 16 978, nr. 3 p. 15.

62 Artikel 39 Wet veiligheidsregio’s.

63 Artikel 5 Wet veiligheidsregio’s.

3.9.3 Responsfase: informatieplicht en bijstandsaanvraag

De burgemeester heeft in de responsfase een **informatieplicht**.⁶⁴ Hij moet “op passende wijze informatie verschaffen over de oorsprong, de omvang en de gevolgen van een ramp of een zware ongeval die de bevolking en het milieu bedreigt of treft” aan de volgende vier doelgroepen:

- de bevolking
- de hogere bestuurslagen CdK en de minister van BZK
- de hoofdofficier van justitie en
- de hulpverleners.

De hulpverleners dienen tevens geïnformeerd te worden over de risico's die hun inzet bij de ramp of het zware ongeval heeft voor hun gezondheid en de voorzorgsmaatregelen die in verband daarmee zijn of zullen worden getroffen. De hoofdofficier van justitie dient geïnformeerd te worden in verband met strafrechtelijke handhaving van getroffen maatregelen en met het oog op opsporingsonderzoek. De opsporing en vervolging mogen echter volgens de wetgever nimmer ten koste gaan van de rampenbestrijding; het sporenonderzoek is daaraan op dat moment ondergeschikt.

In de Wet veiligheidsregio's wordt de informatieplicht van de burgemeester verbreed naar regionale crises.⁶⁵ Meer precies dient hij de bevolking en de hulpverleners te informeren over regionale crises. Tevens dient hij de informatievoorziening met alle bij de crisis betrokken ministers af te stemmen. De hoofdofficier van Justitie en de CdK worden niet meer als aparte doelgroep benoemd.

Er zijn verschillende bepalingen op basis waarvan de burgemeester, al dan niet via de CdK en/of de minister van BZK, **bijstand** kan **aanvragen** met betrekking tot de brandweer, politie, geneeskundige hulpverlening, provinciale en rijksdiensten ten behoeve van regionale crisisbeheersing. Dit is geregeld in respectievelijk de Brandweerwet 1985⁶⁶, de Politiewet 1993⁶⁷, de Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen⁶⁸ en de Wet rampen en zware ongevallen.⁶⁹ De burgemeester heeft als wettelijke taak om bijstand – al dan niet via de korpsbeheerder (politiebijstand), CdK en/of de minister van BZK – aan te vragen.

De regering gaat er inmiddels van uit dat bijstand vooral aan de orde zal zijn als er sprake is van gemeentegrensoverschrijdende crises. “De procedure voor het aanvragen van bijstand verandert dan ook ten opzichte van de bestaande wetgeving: het verzoek tot bijstand wordt niet langer gedaan door de burgemeester, maar door de voorzitter van de veiligheidsregio.”⁷⁰ De voorzitter richt zich daartoe altijd rechtstreeks tot de minister van BZK.⁷¹

Een aparte bepaling is nog opgenomen voor incidenten met effecten binnen één gemeente en waar de inzet van de brandweer aan de orde is. In die gevallen kan

64 Artikel 11a Wet rampen en zware ongevallen.

65 Artikel 7 Wet veiligheidsregio's.

66 Artikelen 7, 8 en 9 Brandweerwet 1985.

67 Artikel 54 Politiewet 1993.

68 Artikelen 17 en 18 Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen.

69 Artikelen 15 en 17 Wet rampen en zware ongevallen.

70 Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Wet veiligheidsregio's (concept juli 2006).

71 Artikel 51 Wet veiligheidsregio's.

de burgemeester voor brandweerbijstand zich eventueel rechtstreeks richten tot een burgemeester van een aangrenzende gemeente in de regio.⁷² De voorzitter van de veiligheidsregio dient hierover wel geïnformeerd te worden.

3.9.4 Herstelfase: het wettelijk kader

Een eerste onderdeel van de herstelfase is het bieden van (psychosociale) nazorg aan getroffen en. Er bestaan geen specifieke wettelijke verplichtingen⁷³ of wettelijke bevoegdheden voor de nazorg. Daar waar in de praktijk de grens tussen de ‘nazorg’ en ‘acute fase’ grijs is, geldt dat evenzo voor het wettelijk kader waar het gaat om het opperbevel van de burgemeester. Het meest bekende voorbeeld is dat van burgemeester Van Thijn van Amsterdam die na het in 1992 neerstorten van een vrachtvliegtuig (Boeing 747) op een flat in de Bijlmer zijn opperbevel nog ruim drie weken liet gelden om de (eerste) nazorg aan de slachtoffers met doorzettingsmacht te kunnen coördineren.

Opperbevel in de herstelfase tijdens de Bijlmerramp

“Burgemeester Van Thijn gebruikte zijn rampverklaring vooral om de hulpverlening na de levensreddende fase goed en snel te regelen. (...) De bijzondere bevoegdheden die de rampverklaring aan de burgemeester als opperbevelhebber geeft, heeft hij uiterst doelmatig gebruikt om elke vorm van bureaucratie de kop in te drukken. Van vele zijden is zijn assertief handelen in juist de herstelfase van de ramp geprezen als precies datgene wat van een bestuurder verwacht wordt.”⁷⁴

Nadat besloten is door de burgemeester dat hij zijn crisisbevoegdheden niet langer nodig heeft, zal de herstelfase binnen de normale wettelijke regelingen moeten verlopen.

61

Een tweede (dominant) onderdeel van de herstelfase is het afleggen van verantwoording over oorzaken en bestrijding van de crisis. Het college van burgemeester en wethouders heeft in dit verband de wettelijke plicht om na een ramp of zwaar ongeval onderzoek te doen “zodat zij zo nodig aanbevelingen kan doen om een soortgelijke ramp in de toekomst te voorkomen. Indien de Onderzoeksraad voor Veiligheid een onderzoek uitvoert, hoeft het college zelf verder geen onderzoek te laten plaatsvinden.”⁷⁵ In de Wet veiligheidsregio's is deze verplichting niet langer opgenomen.

Verschillende (rijks)onderzoeksinstituten hebben in de herstelfase eigen onderzoeksbevoegdheden. Hierboven is de Onderzoeksraad voor Veiligheid al genoemd, maar ook vele rijksinspectiediensten zoals de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid kunnen besluiten om een onderzoek uit te voeren. Van belang is te beseffen dat dergelijke onderzoeken een zware belasting zijn voor de gemeentelijke of regionale organisatie. Van de organisatie wordt onder andere verwacht dat zij medewerking verleent in de zin dat betrokken functionarissen geïnterviewd worden en de benodigde informatie aanleveren.

72 Artikel 28 Wet Veiligheidsregio's.

73 De Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen ziet psychosociale nazorg als onderdeel van de geneeskundige hulpverlening waarvoor het GHOR-bestuur de invulling bepaalt.

74 Helsloot (1998).

75 Artikel 10g Wet rampen en zware ongevallen.

Al gesteld is dat het gebruik van crisisbevoegdheden door de burgemeester als vanzelfsprekend betekent dat hij daarover verantwoording zal moeten afleggen aan zijn democratische controleur, de gemeenteraad.

Na inwerkingtreding van de Wet veiligheidsregio's ontstaat er een bijzondere situatie: bij bovenlokale rampen heeft de voorzitter van de veiligheidsregio immers de (opperbevel)bevoegdheid van de burgemeester overgenomen. Deze heeft geen vanzelfsprekende democratische controleur buiten zijn eigen grondgebied. Daarom is in de Wet veiligheidsregio's geregeld dat de voorzitter van de veiligheidsregio schriftelijk verantwoording aflegt aan de afzonderlijke gemeenteraden.⁷⁶

3.10 Informele regelgeving

Zoals gezegd is regionale crisisbeheersing in de eerste plaats een lokale/regionale verantwoordelijkheid. Er bestaat dan ook een beperkt aantal wettelijke bepalingen. Het gemeentebestuur bepaalt op deze manier zelf, binnen de globale vormvoorschriften van het Rijk, het niveau van de voorbereiding op en de bestrijding van de crises die de gemeente kunnen treffen.

Wel is 'informele regelgeving' beschikbaar. Informele regelgeving, ook wel zachte regels genoemd, bestaat uit een gevarieerd scala aan handleidingen, handreikingen en andere documentatie, dat tot doel heeft om de decentrale voorbereiding en uitvoering van de rampenbestrijding centraal te beïnvloeden. Een teveel aan informele regelgeving wekt de suggestie dat de rijksoverheid de eindverantwoordelijkheid heeft voor de kwaliteit van de regionale crisisbeheersing, wat de decentrale bestuurlijke betrokkenheid bij dit onderwerp zou kunnen afremmen. De term 'informeel' geeft aan dat de betreffende middelen juridisch gezien geen verplichtend karakter hebben, aangezien zij niet rechtstreeks voortvloeien uit wet- en regelgeving. De term 'regelgeving' daarentegen wijst er op dat er geen sprake is van vrijblijvendheid: het gaat immers om richtlijnen, die van bovenaf worden aangereikt en die gebaseerd zijn op de overtuiging dat de regionale crisisbeheersing verbetert als zij worden opgevolgd. De status van informele regelgeving is daarmee dubbelzinnig.⁷⁷ Een bekend voorbeeld hiervan is de wijze waarop de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid de regio's doorlicht. Zij toetst namens de minister van BZK de kwaliteit van de rampenbestrijding aan de hand van informele regelgeving en probeert op die manier de kwaliteit van de rampenbestrijding te bevorderen.

Informele regels zijn bedoeld om kennis en leerervaringen te verspreiden. Anderzijds kunnen zij worden gebruikt om bestuurders en uitvoeringsorganisaties ter verantwoording te roepen. Na een crisis moeten bestuurders en professionals zich kunnen verantwoorden over de mate waarin zij gebruik hebben gemaakt van de kennis die hen ter beschikking stond ('stand der techniek'). Of die kennis van de overheid afkomstig is of niet, doet dan niet ter zake.⁷⁸

76 Artikel 40 Wet Veiligheidsregio's.

77 Boogers et al. (2003), p. 10.

78 Boogers et al. (2003), p. 53.

De minister van BZK (als verantwoordelijk minister voor het functioneren van het openbaar bestuur) heeft zich inmiddels op het standpunt gesteld dat er zo min mogelijk informele regelgeving moet zijn. Die onderwerpen in de regionale crisisbeheersing waar ten behoeve van de kwaliteit de minister van BZK een zekere mate van rijkssturing noodzakelijk acht, dienen wettelijk te worden vastgelegd. In dit verband kan het ontwerp Besluit veiligheidsregio's genoemd worden, waarin een deel van de basisvereisten is opgenomen. Wanneer dit ontwerpbesluit wordt aangenomen, kan de Inspectie op 'harde' wetgeving toetsen.

Bekende voorbeelden van multidisciplinaire informele regelgeving zijn:

- de *Leidraad Maatramp* (2000)
- de *Leidraad Operationele Prestaties* (2001)
- het *Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding* (2002)
- het *Referentiekader GRIP* (2006)
- de *Basisvereisten crisismanagement* (2006).

De eerste drie documenten zijn inmiddels verouderd. De *Leidraad Maatramp* en *Leidraad Operationele Prestaties* zullen op termijn vervangen worden door een *Handreiking Regionaal Risicoprofiel*. Het *Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding* dient aangepast te worden aan de nieuwste inzichten en verbreed te worden naar (regionale) crisisbeheersing.

3.11 Samenvatting

63

Een **regionale crisis** is een gebeurtenis:

- waardoor een ernstige verstoring van de openbare orde en/of de fysieke veiligheid is ontstaan binnen een veiligheidsregio, **en**
- waarbij een gecoördineerde inzet van diensten en organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken.

Onder het begrip 'ernstige verstoring' wordt verstaan dat "het leven en de gezondheid van vele personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate bedreigd worden of zijn geschaad".

Bij **regionale crisisbeheersing** liggen de bevoegdheden zo decentraal mogelijk. Dat wil zeggen dat de bestrijding van een regionale crisis op lokaal niveau gecoördineerd plaatsvindt onder verantwoordelijkheid van de burgemeester(s) in de veiligheidsregio. De maatregelen die de burgemeester mag nemen beperken zich tot het *grondgebied van de eigen gemeente* en dus niet daarbuiten.

De burgemeester beschikt daartoe over twee zware algemene crisisbevoegdheden op basis waarvan hij tijdens crises kan afwijken van de normale, maar in crisis-situaties ontoreikende wetgeving: het **noodbevel** (artikel 175 Gemeentewet) en de **noodverordening** (artikel 176 Gemeentewet). Met deze bevoegdheden kan niet worden afgeweken van de Grondwet. Toch zijn er situaties waarin dat nodig zal zijn voor de veiligheid van de bevolking. Hiervoor zal dan gebruik moeten worden gemaakt van *ongeschreven noodrecht*.

De algemene noodbevelsbevoegdheid van de burgemeester uit artikel 175 Gemeentewet is nader gespecificeerd in [artikel 11 van de Wet rampen en zware ongevallen](#) (Wrzo) en in [artikel 5 van de Wet veiligheidsregio's](#) voor het domein rampenbestrijding. In deze artikelen wordt benadrukt dat een gecoördineerd optreden tijdens een ramp noodzakelijk is en alle organisaties die deelnemen aan de bestrijding ervan onder het bevel van de burgemeester staan.

Bij regionale crisisbeheersing is er sprake van een zogeheten bottom-upbenadering. Dat wil zeggen dat wanneer de (effecten van de) crisis de gemeentegrens overschrijdt de commissaris van de koningin (CdK) en de minister van BZK de leiding over de gecoördineerde inzet van de burgemeester kunnen overnemen. Dit heet [bestuurlijke opschaling](#). In de Wet veiligheidsregio's kan bij gemeentegrens-overschrijdende crises ook de voorzitter van de veiligheidsregio de leiding van de betrokken burgemeesters overnemen. De CdK kan alleen nog als rijksorgaan, dat wil zeggen namens de minister, een aanwijzing geven aan de voorzitter van de veiligheidsregio.

Wanneer de minister van BZK de leiding overneemt, zal er over het algemeen sprake zijn van een [nationale crisis](#): grote delen van de Nederlandse samenleving worden bedreigd en nationale en/of internationale sturing is noodzakelijk om de dreiging weg te nemen en/of het effect van de crisis te beperken. Bij [nationale crisisbeheersing](#) gaat het erom dat de rijksoverheid van aanvang af een leidende rol naar zich toetrekt. De verschillende vakministers maken daartoe meteen vanaf 'het begin' van de crisis al gebruik van hun interdepartementaal afgestemde coördinerende bevoegdheden. De actoren in de verschillende *functionele ketens* waaronder de actoren in de veiligheidsregio, dienen vervolgens hun aandeel in de crisisbeheersing te leveren volgens een uniforme lijn die door de rijksoverheid wordt uitgezet. Nationale crisisbeheersing gaat daarmee uit van een *top-downbenadering*.

Kernbegrippen

Algemeen bestuurlijke keten	Noodverordening
Bestuurlijke hoofdstructuur	Openbare orde
Bestuurlijke opschaling	Opperbevel
Departementaal Coördinatie Centrum	Preparatie
Doorzettingsmacht	Preventie
Functionele keten	Proactief
Fysieke veiligheid	Proportionaliteit
Generieke keten	Ramp
Herstelfase	Regionale crisis
Informele regelgeving	Regionale crisisbeheersing
Interdepartementaal Beleidsteam	Repressie
Ministerieel Beleidsteam	Respons
Nationale crisis	Subsidiariteit
Nationale crisisbeheersing	Veiligheidsketen
Nationaal CrisisCentrum	Zwaar ongeval
Noodbevel	

4 De regionale crisisorganisatie

Na dit hoofdstuk kunt u:

- omschrijven wat de functie is van een regionaal crisisproces
- toelichten wat met procesverantwoordelijke dienst en met procesverantwoordelijke functionaris bedoeld wordt
- benoemen uit welke crisisteams en welke commandolagen de regionale crisisorganisatie bestaat
- aangeven wat de kernbezetting is van de crisisteams volgens het Referentiekader GRIP en wat de kerntaken zijn
- uitleggen wanneer opgeschaald moet worden naar GRIP 1, GRIP 2, GRIP 3 of GRIP 4 en welke crisisteams dan ingericht worden
- een organogram tekenen van de regionale hoofdstructuur en actiecentra bij volledige opschaling
- uiteenzetten in hoeverre er een uniforme regionale crisisorganisatie bestaat en welke regelgeving daaraan ten grondslag ligt
- uitleggen wat er bedoeld wordt met de typering van de regionale crisisorganisatie als een 'projectorganisatie' of een 'gelegenheidsorganisatie'.

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe de regionale crisisorganisaties in Nederland zijn vormgegeven. De nadruk ligt daarbij op de *hoofddlijnen* van het landelijke model. En wel om de volgende drie redenen:

65

In de *eerste* plaats schrijft de voorlopig nog geldende wetgeving geen unieke organisatievorm voor de crisisbeheersing voor.⁷⁹ Hoewel er veel informele regelgeving bestaat over de wijze waarop de organisatie van de rampenbestrijding ingevuld kan worden, blijft een invulling ervan een autonome verantwoordelijkheid van de regio's/gemeenten zelf. De rampenbestrijdingsorganisaties die zich met name door de informele regelgeving en evaluaties van crises volgens een zekere 'landelijke standaard' hebben ontwikkeld, kennen dan ook altijd een 'couleur locale'.⁸⁰ In dit hoofdstuk beschrijven we deze landelijke standaard. Voor deze specifieke 'couleur locale'-uitwerking wordt verwezen naar de eigen regionale/lokale plannen en procedures. Dat laat onverlet dat onderdelen die hier worden besproken in de eigen regio toch net iets anders uitgewerkt kunnen zijn.

In de *tweede* plaats is de (regionale) crisisorganisatie een projectorganisatie die bestaat uit een vaste kern (de regionale hoofdstructuur genoemd) en die afhankelijk van de aard van het crisistype wordt aangevuld met andere actoren; bij een pandemie bijvoorbeeld zullen er naast de vaste kern andere actoren betrokken worden dan bij een grootschalige overstroming. In dit hoofdstuk wordt zoals gezegd alleen deze vaste kern van de regionale crisisorganisatie beschreven.

79 In de Wet veiligheidsregio's is een aantal eisen opgenomen dat wel meer voorschrijvend is als het om de organisatievorm gaat. In schema 4.2 in worden deze benoemd.

80 Het gaat hier primair om de richtlijnen/leidraden die een (hoofddlijnen)beschrijving geven van de organisatie van de (regionale) rampenbestrijdingsorganisatie zijnde het *Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding* (2003) en het *Referentiekader GRIP* (2006). Voor het grootschalig optreden bij versterking van de openbare orde gaat het om het *Referentiekader Conflict- en Crisisbeheersing* (2002).

In de *derde* plaats is het domein van crisisbeheersing momenteel een domein in ontwikkeling waarbij de 'oude' rampenbestrijdingsorganisaties worden omgevormd tot 'nieuwe' crisisorganisaties. Dat betekent dat een aantal aspecten in de organisatie nog niet uitgekristalliseerd is en in de loop van de jaren vorm zal krijgen. De verwachting is dat de vaste kern ongewijzigd zal blijven.

In paragraaf 4.2 worden de regionale crisisprocessen benoemd die tijdens een regionale crisis aan de orde (kunnen) zijn en uitgevoerd moeten worden om de crisis te bestrijden. In paragraaf 4.3 wordt op hoofdlijnen het landelijke model voor regionale crisisorganisatie beschreven. Meer precies worden de multidisciplinaire teams geïntroduceerd die de basis voor deze crisisorganisatie vormen. In paragraaf 4.4 wordt aangegeven hoe deze teams tijdens een crisis tijdig ingezet kunnen worden (het opschalingsmodel). Het hoofdstuk wordt afgesloten met een paragraaf waarin wordt uitgelegd wat de kerntaken van de multidisciplinaire teams zijn.

4.2 Regionale crisisprocessen

Bij de bestrijding van een regionale crisis moeten, afhankelijk van het crisistype en de effecten ervan, verschillende activiteiten uitgevoerd worden. Reeksen van samenhangende crisisactiviteiten worden aangeduid als een *crisisproces*. De (generieke) crisisprocessen die aan de orde zijn bij regionale crisisbeheersing en dus van belang zijn voor de regionale crisisorganisatie duiden we aan als (generieke) *regionale crisisprocessen*.

Vorbereiding

Op basis van deze indeling in processen kan de regionale crisisorganisatie zich tevens gericht (maar wel generiek) voorbereiden op regionale crises. De (generieke) regionale crisisprocessen zijn daartoe zoals landelijk gebruikelijk is, belegd bij een van de vier diensten die de kern van de regionale crisisorganisatie vormen, dat wil zeggen bij de gemeente, de brandweer, de politie en de GHOR. Meer precies zijn de processen belegd bij de diensten die in reguliere omstandigheden, dat wil zeggen in niet-crisisomstandigheden, primair belast zijn met de uitvoering ervan. Deze diensten wordt aangeduid als *procesverantwoordelijke dienst*. Omdat een proces een reeks activiteiten is, kunnen ook andere actoren een bijdrage (moeten) leveren aan het proces.

In schema 4.1 worden de (generieke) regionale crisisprocessen die tijdens een regionale crisis aan de orde (kunnen) zijn, benoemd. Benadrukt wordt dat deze processen primair bedoeld zijn om een ernstige verstoring op het terrein van de openbare orde en/of de fysieke veiligheid te bestrijden. Bij een regionale crisis is immers (ten minste) sprake van een ernstige verstoring van de *openbare orde* en/of de *fysieke veiligheid*. Met andere woorden, de processen zijn bedoeld om uitvoering te geven aan de verantwoordelijkheid van de burgemeester op het terrein van de openbare orde en de fysieke veiligheid. In bijlage 3 wordt ieder proces kort toegelicht.

Schema 4.1: Overzicht regionale crisisprocessen onderverdeeld naar de vier procesverantwoordelijke diensten

Bron- en effectbestrijding <i>Procesverantwoordelijke dienst: brandweer</i>
Bestrijden van brand en emissie gevaarlijke stoffen
Redden en technische hulpverlening
Ontsmetten van mens en dier
Ontsmetten van voertuigen en infrastructuur
Waarnemen en meten
Waarschuwen van de bevolking
Toegankelijk maken en opruimen

Geneeskundige hulpverlening <i>Procesverantwoordelijke dienst: GHOR</i>
Geneeskundige hulpverlening somatisch
Preventieve openbare gezondheidszorg
Geneeskundige hulpverlening-psychosociaal

Handhaving openbare orde en verkeer <i>Procesverantwoordelijke dienst: politie</i>
Handhaven openbare orde
Ontruimen en evacueren
Afzetten en afschermen
Verkeer regelen
Identificeren slachtoffers
Begidsen

Bevolkingszorg <i>Procesverantwoordelijke dienst: gemeente</i>
Voorlichten en informeren
Opvangen en verzorgen
Uitvaartverzorging
Registratie van slachtoffers
Voorzien in primaire levensbehoeften
Registratie van schade en afhandeling
Milieuzorg
Nazorg

Procesverantwoordelijke per proces

Het is landelijk gebruikelijk om per regionaal crisisproces een functionaris van één van de vier diensten als **procesverantwoordelijke** aan te wijzen. Over het algemeen is dit het hoofd van de afdeling die zich in de dagdagelijkse situatie ook bezighoudt met het uitvoeren van (onderdelen van het) proces en (daarmee) voor de hand liggend hieraan tijdens een daadwerkelijke crisis ook uitvoering geeft.

Procesverantwoordelijken kunnen voor meerdere processen verantwoordelijk zijn, bijvoorbeeld als de processen de nodige raakvlakken dan wel dwarsverbanden kennen. Zo worden de processen 'opvang en verzorging' en 'voorzien in primaire levensbehoeften' doorgaans belegd bij één procesverantwoordelijke die leiding geeft aan de gemeentelijke afdeling die zorg draagt voor onderwerpen op het terrein van de Sociale Zaken.

Referentiekader Regionaal Crisisplan

In 2009 is in opdracht van het ministerie van BZK een *Referentiekader Regionaal Crisisplan* tot stand gekomen. Dit referentiekader heeft tot doel om de multidisciplinaire samenwerking in de veiligheidsregio's te uniformeren. De geformuleerde referenties beogen de basis te vormen van het nieuwe crisisplan dat door het bestuur van de veiligheidsregio met het van kracht worden van de Wet veiligheidsregio's vastgesteld moet worden. In dit referentiekader gaat men uit van een (ogenschijnlijk) andere ordening. Nieuw is de introductie van de processen informatie- en resource management.⁸¹

Overige activiteiten

Tijdens een regionale crisis kunnen vanzelfsprekend naast bovengenoemde processen ook andere activiteiten aan de orde zijn, zoals bijvoorbeeld het inenten van dieren tijdens een MKZ-crisis, het regelen van de waterkwantiteit bij een grootschalige overstroming of het uitvoeren van een strafrechtelijk onderzoek (opsporing en vervolging). Het primaat om dergelijke activiteiten uit te voeren ligt niet bij de regionale crisisorganisatie, maar bij andere organisaties in andere (functionele) ketens. Ter illustratie: de uitvoering in de hiervoor genoemde voorbeeldactiviteiten ligt bij respectievelijk de algemene inspectiedienst van het ministerie van LNV (in de dierziektenketen), de waterschappen (in de waterketen) en het openbaar ministerie (vervolging, justitiële keten) en de politie (opsporing, justitiële keten).

Afstemming processen/activiteiten

Afstemming op regionaal niveau van de regionale crisisprocessen onderling en met (overige) activiteiten vindt zo veel mogelijk plaats binnen de structuur van de regionale crisisorganisatie.

Afstemming in de crisisbeheersing

We brengen in herinnering dat afstemming over de activiteiten tussen verschillende functionele kolommen op twee niveaus plaatsvindt: op nationaal niveau en op provinciaal niveau. Met het van kracht worden van de Wet veiligheidsregio's zal de afstemming op provinciaal niveau verschuiven naar het niveau van de veiligheidsregio's. Dat wil zeggen dat vertegenwoordigers van functionele kolommen zo veel mogelijk aansluiten bij de regionale crisisorganisatie om hun activiteiten af te stemmen.

Een bekende uitzondering hierop is de afstemming tussen activiteiten die in het kader van de handhaving van de openbare orde enerzijds en van een strafrechtelijk onderzoek anderzijds worden uitgevoerd. De politie heeft in tegenstelling

81 Zie www.regionaalcrisisplan.nl

tot de brandweer, de geneeskundige hulpverlening en de gemeentelijke diensten niet alleen een taak als actor in de algemeen bestuurlijke keten (handhaving openbare orde en verkeer), maar heeft ook een taak als actor in de justitiële keten (opsporing en vervolging). In dat geval voert de politie haar activiteiten niet uit onder leiding van de burgemeester maar onder leiding van het openbaar ministerie, in casu de officier van justitie. Afstemming over de taakuitvoering van de politie vindt plaats in een speciaal overleg tussen de burgemeester (algemeen bestuurlijke keten), het openbaar ministerie (justitiële keten) en de korpschef. Dit (in de Politiewet verankerde) overleg wordt ook wel het *regionaal driehoeksoverleg* genoemd of kortweg 'de driehoek'.

4.3 De regionale hoofdstructuur: de samenstelling

De regionale crisisorganisaties in Nederland worden primair gevormd door de gemeenten en de organisaties die in reguliere omstandigheden belast zijn met de hulpverlening (brandweer, politie en geneeskundige hulpverlening). Afhankelijk van de aard van de crisis kunnen andere actoren, bijvoorbeeld uit andere functionele ketens, zich tijdens een crisis aansluiten bij deze regionale crisisorganisatie.

De kern van de regionale crisisorganisaties: de regionale hoofdstructuur

Eind jaren tachtig is een structuur bedacht die (nog steeds) de kern vormt van de huidige regionale crisisorganisaties in Nederland. Het gaat om de *generieke regionale hoofdstructuur*, die afhankelijk van de aard van de crisis, modulair opgebouwd kan worden. Deze regionale hoofdstructuur is bedoeld om tijdens een crisis de noodzakelijke (generieke) crisisprocessen gecoördineerd uit te voeren onder eenhoofdige leiding van de burgemeester. De in hoofdstuk 1 geïntroduceerde commandostructuur is de kern van deze hoofdstructuur.

69

Geen wettelijke verplichting

Op dit moment bestaat geen wettelijke verplichting om als regio/gemeente te werken conform deze regionale hoofdstructuur. Toch blijkt dat, mede door de richtlijnen die in de afgelopen jaren zijn verspreid door het ministerie van BZK of de brancheorganisaties van brandweer, politie, GHOR en gemeenten (zoals het *Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding* en het *Referentiekader GRIP*) dat alle regio's in meer of mindere mate werken conform deze regionale hoofdstructuur. Met het van kracht worden van de Wet veiligheidsregio's wordt een aantal onderdelen uit de structuur verplicht gesteld.

Het landelijke model

Het landelijke model voor de regionale hoofdstructuur ziet er op hoofdlijnen als volgt uit.

De regionale hoofdstructuur bestaat uit vier vaste multidisciplinaire teams:

- commando plaats incident (COPI)
- regionaal operationeel team (ROT)
- gemeentelijke beleidsteam (GBT) (bij lokale crises)
- regionaal beleidsteam (RBT) (bij gemeentegrensoverschrijdende crises).

Ieder team kent een eigen kernbezetting van functionarissen van gemeente(n), brandweer, politie en geneeskundige hulpverlening en een aantal eigen kerntaken. Afhankelijk van de aard en omvang van de crisis en de behoefte aan leiding en coördinatie van het optreden door de drie hulpverleningdiensten en gemeenten worden deze teams in meer of mindere mate bij de crisisbeheersing betrokken. Dit laatste heet opschaling. Het is landelijk gebruikelijk dat het GBT en het RBT nooit gelijktijdig bij de crisis worden betrokken. Ieder team kan indien gewenst worden uitgebreid met meer of andere actoren, bijvoorbeeld uit andere functionele ketens. Te denken valt aan bijvoorbeeld een officier veiligheidsregio's van Defensie of een functionaris van het waterschap.

Het waterschap

Het waterschap wordt steeds meer als structurele partner gezien bij de regionale crisisbeheersing. In verschillende regio's maakt het waterschap dan ook structureel deel uit van (een van de) multidisciplinaire teams. De taken van de waterschappen zijn onder meer de zorg voor de waterkering, de waterkwaliteit en de waterkwantiteit. Met het van kracht worden van de Wet veiligheidsregio is de voorzitter van de veiligheidsregio verplicht de voorzitter van het waterschap uit te nodigen voor deelname aan de vergaderingen van het regionale beleidsteam.

Om de samenwerking van ook andere actoren uit de functionele waterketen te bevorderen is in 2009 als onderdeel van het project Waterrand een *Handboek incidentbestrijding op het water* uitgegeven. Hierin wordt de functionele crisisorganisatie beschreven en de wijze waarop afstemming dient plaats te vinden met de regionale crisisorganisatie.

Het ministerie van Defensie

Een aantal jaren geleden vond een herwaardering plaats van de rol die het ministerie van Defensie kan spelen bij de rampenbestrijding en crisisbeheersing. De toenemende terreurdreiging, de ervaringen met het hoogwater en de inzet van het ministerie van Defensie bij de bestrijding van de epidemieën mond- en klauwzeer en de vogelpest waren daarbij als belangrijkste te noemen. Besloten werd dat de derde hoofdtak van het ministerie van Defensie, de ondersteuning van civiele autoriteiten, structureel moest worden ingevuld.⁸² Dit heeft geresulteerd in het project Intensivering Civiel-Militaire Samenwerking (ICMS). Een van de afspraken die in dat kader zijn gemaakt, is dat speciaal aangewezen officieren van Defensie nadrukkelijker betrokken worden bij de regionale crisisbeheersing in zowel de voorbereidende fase als de responsfase. In de praktijk betekent dit dat in een aantal regio's de officier veiligheidsregio betrokken wordt bij de planvorming en/of (standaard) deelneemt aan een van de multidisciplinaire teams.

In de Wet veiligheidsregio's en het ontwerp Besluit veiligheidsregio's worden eisen gesteld aan de kernbezetting van de vier teams. In schema 4.2 staat beschreven hoe de kernbezettingen er op grond van deze wet en het ontwerpbesluit uit moeten komen te zien. In het ontwerpbesluit worden ook voor het eerst wettelijke eisen gesteld aan de opkomsttijden⁸³ van de (leden van de) teams.

82 Zie bijvoorbeeld de nota *Defensie en nationale veiligheid*, die in een brief van 22 april 2006 naar de Eerste en Tweede Kamer is gestuurd en de rapportage *Intensivering Civiel-Militaire samenwerking*, die in een brief van 24 mei 2006 naar de Tweede Kamer is gestuurd.

83 De tijd tussen alarmering en aankomst van (de leden van) het betreffende team.

Schema 4.2: De vier teams van de regionale hoofdstructuur inclusief de huidige landelijke samenstelling en de toekomstige samenstelling en opkomsttijden

Crisis-team	Kernbezetting (cf. onder andere het referentiekader GRIP)	Kernbezetting (cf. wetsvoorstel Wet veiligheidsregio's, ontwerp Besluit veiligheidsregio's)	Opkomsttijd (cf. ontwerp Besluit veiligheidsregio's)
COPI	• Leider COPI • Officier van dienst brandweer • Officier van dienst geneeskundig • Officier van dienst politie • Voorlichtingsfunctionaris (uit één van de kolommen)	• Leider COPI • Officier van dienst brandweer • Officier van dienst geneeskundig • Officier van dienst politie of Koninklijke marechaussee • Voorlichtingsfunctionaris COPI • Informatiemanager COPI	30 minuten
ROT	• Operationeel Leider¹ • Staffunctionaris brandweer • Staffunctionaris geneeskundig • Staffunctionaris politie • Staffunctionaris gemeente • Voorlichtingsfunctionaris (uit één van de kolommen)	• Regionaal operationeel leider • Sectie brandweer • Sectie GHOR • Sectie politie • Sectie bevolkingszorg • Sectie informatie-management • Voorlichtingsfunctionaris ROT	Leidinggevende sectie informatiemanagement: 30 minuten Overige leidinggevendens: 45 minuten
GBT	• Burgemeester • (Hoofd)officier van justitie • Lid beleidsteam brandweer • Lid beleidsteam GHOR • Lid beleidsteam politie • Lid beleidsteam gemeente • Voorlichtingsfunctionaris (uit één van de kolommen)	• Burgemeester • Leidinggevendens van brandweer, GHOR, politie en bevolkingszorg²	Binnen 60 minuten
RBT	• Coördinerend bestuurder³ • Burgemeesters betrokken gemeenten • (Hoofd)officier van justitie • Commandant regionale brandweer • Regionaal geneeskundig functionaris • Korpschef politie • Lid beleidsteam gemeente • Voorlichtingsfunctionaris (uit één van de kolommen)	• Voorzitter veiligheidsregio • Burgemeesters betrokken gemeenten • (Hoofd-) officier van justitie • Voorzitter van elk direct betrokken waterschap wordt uitgenodigd	

1 In deze reader spreken we voor de duidelijkheid van leider ROT.

2 In het ontwerp van het Besluit veiligheidsregio's wordt een nieuw team geïntroduceerd en wel het 'team bevolkingszorg'. Dit team bestaat uit de door het college van burgemeester en wethouders aangewezen functionarissen, van wie één functionaris is belast met de leiding van het team, één functionaris met het informatiemanagement, en één functionaris met de coördinatie van de voorlichting. Zie ook hoofdstuk 8.

3 De persoon van coördinerend bestuurder is niet juridisch verankerd en heeft daarmee geen wettelijke status. De coördinerend burgemeester wordt doorgaans op basis van een convenant van de verschillende gemeenten in de regio aangewezen. Met het van kracht worden van de Wet veiligheidsregio's wordt de persoon van coördinerend burgemeester vervangen door de voorzitter van de veiligheidsregio. In tegenstelling tot de coördinerend burgemeester heeft de voorzitter van de veiligheidsregio doorzettingsmacht. Zie ook de hoofdstukken 3 en 9.

Betrokkenheid openbaar ministerie

Vanuit de gedachte dat bij iedere ramp of (regionale) crisis ook strafrechtelijke implicaties kunnen ontstaan, werd in het *Referentiekader GRIP* voor het eerst de (hoofd)officier van justitie toegevoegd aan de kernbezetting van het GBT en RBT. Op grond van de Wet veiligheidsregio's wordt dit voor alleen het RBT ook een wettelijke vereiste.

“Als het gaat over een situatie waarin opsporingsbelangen in het geding zijn, heeft de officier van justitie gezag over de politie en kan hij aan de politie bevelen geven, in het kader van het optreden van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Er zijn nauwelijks rampen, crises of zware ongevallen denkbaar waarbij de strafrechtelijke handhaving niet aan de orde komt, in enig stadium van de respons. Ook als de strafrechtelijke component pas in een later stadium een belangrijke rol gaat spelen, bijvoorbeeld omdat er eerst levensreddende werkzaamheden uitgevoerd moeten worden, dan heeft de hoofdofficier van justitie er belang bij om er zo vroeg mogelijk zorg voor te dragen dat het strafrechtelijke proces later zo goed mogelijk kan worden uitgevoerd.”⁸⁴

4.4 Opschaling van de regionale hoofdstructuur

Om de verschillende multidisciplinaire teams uit de regionale hoofdstructuur tijdens een crisis tijdig in te kunnen zetten, is de zogeheten Gecoördineerde Regionale IncidentenbestrijdingProcedure bedacht, kortweg ‘de GRIP-regeling’ genoemd. In 2006 is daartoe door de verschillende brancheorganisaties het *Referentiekader GRIP* vastgesteld en landelijk verspreid. In dit referentiekader worden de (informele) kaders beschreven waar de opschaling van de regionale hoofdstructuur aan dient te voldoen. Op dit moment schalen alle regio's in Nederland op conform een eigen, op het *Referentiekader GRIP* gebaseerde, GRIP-regeling.

In het *Referentiekader GRIP* wordt onderscheid gemaakt in verschillende opschalingstadia, ook wel coördinatiealarmen (GRIP 1 t/m 4) genoemd. Bij elk coördinatiealarm wordt de regionale hoofdstructuur verder opgebouwd c.q. de multidisciplinaire teams samengesteld.

Hieronder worden de verschillende coördinatiealarmen beschreven. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de termen brongebied en effectgebied. Een exacte definitie wordt tot nu toe nergens gegeven, ook niet in het *Referentiekader GRIP* (hoewel daar dus wel beide termen worden gebruikt, zie hieronder).

In deze reader hanteren wij de volgende definities:

Het **brongebied** is het gebied waar de hulpverleningsdiensten uitvoering geven aan de directe bestrijding van het incident.

Het **effectgebied** is het gebied buiten het brongebied, waar het incident effecten heeft op de omgeving.

84 Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Wet veiligheidsregio's (concept juli 2006).

Wanneer er bijvoorbeeld sprake is van een dreigende overstroming dan is het brongebied het gebied dat dreigt te overstromen en het effectgebied het gebied hieromheen waar grote verkeersproblemen ontstaan of grote groepen van de bevolking opvangen moeten worden.

Historie onderscheid bron- en effectgebied

Het onderscheid in bron- en effectgebied werd in eerste instantie alleen gehanteerd bij de bestrijding van incidenten met gevaarlijke stoffen. Volgens de *Leidraad ongevalsbestrijding gevaarlijke stoffen* is het brongebied “het gebied waar alles zich bevindt wat te maken heeft met de directe ongevalsbestrijding. In het bijzonder ligt daar het betrokken object of voertuig en het ‘werkveld’ van de brandweer en andere (hulpverlenings)diensten.” Met het effectgebied wordt bedoeld “het verder weg gelegen gebied waarbinnen de gevaarlijke stoffen vrijkomen, zich verspreiden en mogelijke (gezondheids)schade aanrichten. In dit gebied kan het nodig zijn maatregelen ten aanzien van de bevolking en/of het milieu te nemen.”⁸⁵

In de loop der jaren zijn beide termen min of meer ‘gekopieerd’ voor het domein regionale crisisbeheersing.

GRIP 1 Wanneer bij de bestrijding van een incident in het brongebied meerdere disciplines betrokken zijn en coördinatie tussen de disciplines gewenst en/of noodzakelijk is, wordt opgeschaald naar het niveau GRIP 1. Er wordt daartoe op de plaats van het incident een operationele staf ingericht, het commando plaats incident (COPI). Dit team wordt geleid door een leider COPI.

73

GRIP 2 Wanneer ook operationele coördinatie buiten het brongebied, dat wil zeggen in het effectgebied (zie hieronder), gewenst of noodzakelijk is, wordt opgeschaald naar GRIP 2. Naast het COPI wordt een regionaal operationeel team (ROT) ingericht. Dit team wordt geleid door een leider ROT (In de Wet rampen en zware ongevallen wordt deze persoon aangeduid als de ‘operationeel leider’).

Er kunnen in een GRIP 2-situatie meerdere coördinerende teams worden ingesteld, die alle COPI's worden genoemd, elk met een eigen inzetgebied dat wil zeggen het gebied waarbinnen het COPI de operatiën coördineert. COPI's zijn daarmee verantwoordelijk voor (delen van het) bron- en effectgebied.

GRIP 3 Wanneer er sprake is van een bedreiging van het welzijn van (grote groepen van) de bevolking en bestuurlijke coördinatie of besluitvorming gewenst of noodzakelijk is, wordt opgeschaald naar GRIP 3. Naast het COPI en het ROT wordt een gemeentelijk beleidsteam (GBT) onder voorzitterschap van de betrokken burgemeester geformeerd.

GRIP 4 Wanneer er tevens sprake is van een **gemeentegrensoverschrijdend** incident, dat wil zeggen dat de effecten van het incident meerdere gemeenten betreffen en de hulpdiensten in meerdere gemeenten moeten optreden, en bestuurlijke coördinatie van de verschillende gemeenten aan de orde is, wordt opgeschaald naar GRIP 4. Het GBT komt te vervallen en er wordt naast het **COPI** en het **ROT** een **regionaal beleidsteam** (RBT) gevormd. Onder voorzitterschap van een coördinerend burgemeester hebben daar ten minste de burgemeesters van de betrokken gemeenten zitting in.

Met het van kracht worden van de Wet veiligheidsregio's dient het RBT te functioneren onder voorzitterschap van de voorzitter van de veiligheidsregio. In tegenstelling tot de coördinerend burgemeester heeft de voorzitter van de veiligheidsregio doorzettingsmacht.

Schematisch ziet de GRIP er dan als volgt uit:

Schema 4.4: Schematisch overzicht van het Referentiekader GRIP

GRIP-niveau	Reikwijdte incident	Invulling regionale hoofdstructuur
1	brongebied	COPI
2	bron- en effectgebied	COPI + ROT
3	bedreiging van het welzijn van (grote groepen van) de bevolking	COPI + ROT + GBT
4	gemeentegrensoverschrijdend, eventueel schaarste	COPI + ROT + RBT

4.5 De regionale hoofdstructuur: de kerntaken

De vier multidisciplinaire teams die samen de regionale hoofdstructuur vormen, hebben ieder eigen kerntaken.⁸⁶

Commando plaats incident

De kerntaak van het COPI is het multidisciplinair leidinggeven aan de operationele bestrijding in zijn inzetgebied. Dat wil zeggen dat de inzet van de afzonderlijke diensten in het COPI wordt afgestemd. De multidisciplinair afgestemde aanpak van het incident wordt vervolgens door de afzonderlijk diensten uitgevoerd. Voor een meer gedetailleerdere taakbeschrijving van het COPI wordt verwezen naar hoofdstuk 7.

Regionaal operationeel team

De leider van het ROT is wettelijk verantwoordelijk voor de operationele leiding bij rampen en zware ongevallen. De kerntaak van het ROT is daarmee het *multidisciplinair* leidinggeven aan de gehele operationele bestrijding, dat wil zeggen in het brongebied en het effectgebied. Meer precies houdt dit in dat het ROT kaderstellend opdrachtgever van de COPI's is en van de verschillende monodisciplinaire

⁸⁶ De beschreven kerntaken zijn in de loop van de jaren uitgegroeid tot landelijk geaccepteerde hoofdlijntaken. In de regionale procedures en planvorming worden deze kerntaken regionaal afhankelijk nader uitgewerkt.

operationele actiecentra (zie hieronder). Omdat de leider ROT formeel het operationeel aanspreekpunt voor de burgemeester is, is een belangrijke taak van het ROT het vertalen van operationele vraagstukken naar bestuurlijke vraagstukken en vice versa. Voor een meer gedetailleerdere taakbeschrijving van het ROT wordt verwezen naar hoofdstuk 8.

Het is landelijk nog vaak gebruikelijk dat het (eerste) COPI zich primair richt op het brongebied, terwijl het daarna opkomende ROT zich nadrukkelijk *ook* richt op het effectgebied. Om de operatiën in het effectgebied daadwerkelijk multidisciplinair te coördineren (als dat noodzakelijk is) zal ook daar een COPI moeten worden ingesteld. Het ROT dat over het algemeen gehuisvest is op afstand van de plaats incident, staat teveel op afstand en heeft te weinig tijd om dat te kunnen doen.

Actiecentra

Om de operationele multidisciplinair afgestemde opdrachten van het ROT ook daadwerkelijk te kunnen uitvoeren, is het landelijk gebruikelijk dat het ROT de beschikking heeft over *regionale monodisciplinaire actiecentra* van brandweer, politie en geneeskundige hulpverlening. De kaderstellende opdrachten van het ROT worden daarmee enerzijds ter plaatse multidisciplinair uitgevoerd door het COPI en anderzijds monodisciplinair uitgevoerd door de actiecentra.

Actiecentrum politie

De politie kent een eigen monodisciplinaire regionale structuur om (onder andere) te kunnen optreden bij grootschalige ordeverstoringen: de staf grootschalig en bijzonder optreden (SGB0). Steeds vaker functioneert deze monodisciplinaire SGB0 als het actiecentrum van de politie. De SGB0 kent echter een eigen monodisciplinaire aansturing, die niet vergelijkbaar is met de aansturing door de beide andere hulpverleningsdiensten. Terwijl de hoogst operationeel leidinggevenden van de brandweer en de geneeskundige hulpverlening 'ter plaatse' opereren en zullen deelnemen aan het COPI, bevindt de hoogst operationeel leidinggevende van de politie (de algemeen commandant) zich meestal in de ruimte waar de SGB0 is gehuisvest of soms in het ROT.

75

Het is nog niet landelijk gebruikelijk dat tijdens een regionale crisis er met een regionaal actiecentrum Gemeente wordt gewerkt. Over het algemeen is er sprake van:

- een 'gemeentelijk managementteam'⁸⁷, waarin ten minste de gemeentesecretaris (als voorzitter) en de gemeentefunctionarissen zitting hebben die (proces)verantwoordelijk zijn voor een of meerdere gemeentelijke processen die tijdens de crisis uitgevoerd moeten worden
- een actiecentrum per gemeentelijke proces dat uitvoering geeft aan het desbetreffende proces
- een aansturing van het gemeentelijk managementteam/actiecentra vanuit het ROT.

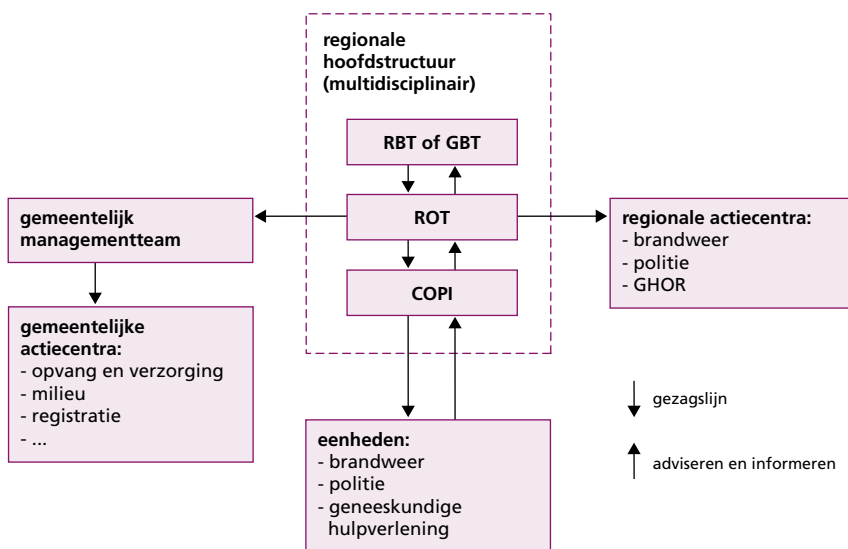
87 De naam van dit team verschilt per regio. In sommige regio's wordt dit ook het crisismanagementteam genoemd.

De meeste regio's hebben tegenwoordig wel het proces Voorlichting regionaal georganiseerd, zodat er min of meer sprake is van een regionaal actiecentrum Voorlichting.

Gemeentelijk en regionaal beleidsteam

De algehele leiding over de gecoördineerde inzet van organisaties die vereist is om de regionale crisis te bestrijden, ligt bij de burgemeester. De kerntaak van het GBT en – bij gemeentegrensoverschrijdende crises – van het RBT is dan ook om de burgemeester(s) (of de voorzitter van de veiligheidsregio volgens de Wet veiligheidsregio's) daarin te adviseren. Gezien de kerntaken van het ROT en het COPI richt het GBT zich primair op de bestuurlijke en maatschappelijke impact van het incident. Het GBT is opdrachtgever voor het ROT: bestuurlijke besluiten worden (door de leider ROT) vertaald in (kaderstellende) operationele opdrachten. Voor een meer gedetailleerdere taakbeschrijving van het GBT en RBT wordt verwezen naar hoofdstuk 9.

In figuur 4.5 wordt aangegeven hoe de vier teams van de regionale hoofdstructuur zich hiërarchisch tot elkaar verhouden als alle vier de teams bij de crisisbeheersing zijn betrokken of in vaktermen de regionale structuur 'volledig is opgeschaald'.



Figuur 4.5: Organogram van de regionale hoofdstructuur bij volledige opschaling

Projectorganisatie

Bedacht moet worden dat ondanks deze formele hiërarchische relaties er voor een belangrijk deel 'slechts' sprake is van een projectorganisatie. De teams bestaan immers uit vertegenwoordigers van verschillende autonome diensten en organisaties die tijdelijk bij elkaar komen om in teamverband 'een klus te klaren'. De regionale crisisorganisatie wordt daarom ook wel aangeduid als 'gelegenheidsorganisatie'.

Informatievoorziening in de regionale hoofdstructuur

Verder moet bedacht worden dat informatie uit het veld klassiek via 'de formele lijn naar boven gebracht moet worden'. Meer precies betekent dit dat de informatie in het COPI gedeeld en afgestemd moet worden waarna het via het ROT (in casu de leider ROT) in het GBT of RBT wordt ingebracht. In de praktijk blijkt dit lastiger dan gedacht. Het van laag naar laag overbrengen van geverifieerde informatie duurt over het algemeen (te) lang, zeker als bedacht wordt dat met de huidige communicatiemiddelen (mobiele telefoons, sms, twitter, media, et cetera) er al heel snel informele informatielijnen ontstaan. Om die reden wordt in verschillende regio's 'netcentrisch' werken ingevoerd, waarmee beoogd wordt om alle teams op het zelfde moment snel te laten beschikken over dezelfde informatie. Voor meer hierover wordt verwezen naar hoofdstuk 6.

4.6 Samenvatting

De regionale hoofdstructuur, de kern van de regionale crisisorganisaties in Nederland, bestaat uit vier vaste **multidisciplinaire teams**:

- commando plaats incident (COPI)
- regionaal operationeel Team (ROT)
- gemeentelijke beleidsteam (GBT) (bij lokale crises)
- regionaal beleidsteam (RBT) (bij gemeentegrensoverschrijdende crises).

Ieder team kent een *eigen kernbezetting* van functionarissen van gemeente(n), brandweer, politie en geneeskundige hulpverlening en een aantal *eigen kerntaken*. Afhankelijk van de aard en omvang van de crisis en de behoefte aan leiding en coördinatie van het optreden door de drie hulpverleningsdiensten en gemeenten worden deze teams in meer of mindere mate bij de crisisbeheersing betrokken (opschaling). Het is landelijk gebruikelijk dat het GBT en RBT niet gelijktijdig bij de crises worden betrokken. Ieder team kan indien gewenst worden uitgebreid met meer of andere actoren, bijvoorbeeld uit andere functionele ketens.

77

De regionale hoofdstructuur is primair bedoeld om **multidisciplinaire sturing** te geven aan het optreden van de verschillende diensten en organisaties ter plaatsen. De noodzakelijke *afstemming* over dit optreden vindt plaats in de vier multidisciplinaire teams.

De activiteiten die tijdens een regionale crisis uitgevoerd moeten worden, zijn onder te verdelen in een aantal **regionale crisisprocessen**. Per regionaal crisisproces is een functionaris van een van de vier diensten (brandweer, politie, geneeskundige hulpverlening of gemeente) aangewezen als **procesverantwoordelijke**. Over het algemeen is dit het hoofd van de afdeling die zich in de dagdagelijkse situatie ook bezighoudt met het uitvoeren van (onderdelen van het) proces en (daarmee) voor de hand liggend hieraan tijdens een daadwerkelijke crisis ook uitvoering geeft.

Om de operationele multidisciplinair afgestemde (kaderstellende) opdrachten van het ROT ook daadwerkelijk te kunnen uitvoeren, is het landelijk gebruikelijk dat het ROT de beschikking heeft over **regionale monodisciplinaire actiecentra** van brandweer, politie en geneeskundige hulpverlening. Het is nog niet landelijk gebruikelijk om met een regionaal actiecentrum Gemeente te werken.

De opschalingsprocedure van de regionale hoofdstructuur ziet er schematisch als volgt uit:

GRIP-niveau	Reikwijdte incident	Invulling regionale hoofdstructuur
1	brongebied	COPI
2	bron- en effectgebied	COPI + ROT
3	bedreiging van het welzijn van (grote groepen van) de bevolking	COPI + ROT + GBT
4	gemeentegrensoverschrijdend, eventueel schaarste	COPI + ROT + RBT

Het **brongebied** is het gebied waar de hulpverleningsdiensten uitvoering geven aan de directe bestrijding van het incident. Het **effectgebied** is het gebied buiten het brongebied, waar het incident effecten heeft op de omgeving.

De regionale hoofdstructuur is hiërarchisch van aard. Van belang is echter te beseffen dat er feitelijk ‘slechts’ sprake is van een **projectorganisatie**. De teams bestaan uit vertegenwoordigers van verschillende autonome diensten en organisaties die tijdelijk bij elkaar komen om in teamverband ‘een klus te klaren’.

Kernbegrippen

Actiecentrum	Procesverantwoordelijke dienst
Brongebied	Procesverantwoordelijke functionaris
COPI	RBT
Effectgebied	Referentiekader GRIP
GBT	Regionale crisisprocessen
GRIP-regeling	Regionaal driehoeksoverleg
Opschaling	ROT

5 Regionale voorbereiding op crisisbeheersing

Na dit hoofdstuk kunt u:

- toelichten wat met de ideale cirkel van preparatie bedoeld wordt
- uitleggen wat een gemeentelijk rampenplan inhoudt en welk plan het gemeentelijk rampenplan gaat vervangen volgens de Wet veiligheidsregio's
- duidelijk maken wat het verschil is tussen een gemeentelijk rampenplan (of regionaal crisisplan) en een rampbestrijdingsplan
- aangeven wat het verschil is tussen functionele planvorming en symbolische planvorming
- uiteenzetten waarom plannen in een interactieve dialoog tussen planmaker en plangebbruiker tot stand moeten komen.

5.1 Inleiding

Een gezegde als 'voorbereiding is het halve werk' vat fraai samen wat de (wetenschappelijke) communis opinio is: de noodzaak van een goede voorbereiding op crisisbeheersing (preparatie in de terminologie van de veiligheidsketen) staat sinds lang in vrijwel elk wetenschappelijk en beleidsdocument buiten discussie.

In dit hoofdstuk wordt beschreven wat onder preparatie op crisisbeheersing wordt verstaan, welke wettelijke regelingen daarvoor zijn (met name voor de algemeen bestuurlijke keten) en wat de aandachtspunten in de dagelijkse praktijk zijn.

79

5.2 De cirkel van preparatie

Deze inleidende paragraaf gaat in op de ideale 'cirkel' van preparatie: risicoanalyse, planvorming, opleiding, oefening en evaluatie.

Risicoanalyse

Wie zich wil voorbereiden op crises moet enig idee hebben wat voor crises hem of haar te wachten staan. Het systematisch nadenken hierover wordt risicoanalyse genoemd. Risicoanalyse bestaat in het algemeen uit de twee stappen 'identificatie van de dreiging' en vervolgens 'bepaling van de kans en de omvang van de dreiging'.

In de Wrzo wordt in artikel 3 het college verplicht om ten minste elke vier jaar een risico-inventarisatie op te stellen.

Ramptypen

In Nederland is in de jaren negentig van de vorige eeuw door het ministerie van BZK een rijtje van achttien 'ramptypen' opgesteld die sindsdien de basis vormen voor de voorbereiding op crisisbeheersing door gemeenten. De ramptypen geven, zoals het woord al zegt, aan met welke crisistypen gemeenten rekening moeten houden als ze zich voorbereiden op crises. Het gaat dus om de identificatiestap die al door het ministerie is gemaakt. Gemeenten moeten vervolgens zelf nog de kans op en de omvang van een crisistype bepalen die verschilt per gemeente: bosbran-

den zijn minder waarschijnlijk en omvangrijk in Rotterdam-Rijnmond terwijl chemische rampen weer minder waarschijnlijk en omvangrijk zullen zijn op de Veluwe.

Een bekende vraag is waar de grens ligt waarop een gemeente of veiligheidsregio kan besluiten zich wel of niet voor te bereiden op een bepaald risico.

Leidraad Maatramp en Leidraad Operationele Prestaties

Als handreiking voor risicoanalyse door de Nederlandse gemeenten heeft het ministerie van BZK in 2000 de *Leidraad Maatramp*⁸⁸ verspreid. Deze leidraad geeft, iets kort door de bocht, voor elk van de 18 ramptypen aan wat het zwaarst mogelijke rampscenario is dat kan plaatsvinden. De latere *Leidraad Operationele Prestaties* uit 2001⁸⁹ koppelt dan aan elk van de scenario's wat idealiter noodzakelijk is aan hulpverleningscapaciteit om dat incident optimaal te bestrijden. Voor de Nederlandse hulpverleningsdiensten geldt echter dat de feitelijke operationele capaciteit wordt bepaald door de dagelijkse sterkte: sinds het opheffen van de organisatie Bescherming Bevolking in 1985 kent Nederland geen specifieke rampbestrijdingscapaciteit meer.

In de Wet veiligheidsregio's wordt het opstellen van een regionaal risicoprofiel door de veiligheidsregio verplicht.⁹⁰ Ten behoeve van een landelijke uniforme werkwijze is een concept *Handreiking Regionaal Risicoprofiel opgesteld*.⁹¹

80

Van ramptypen naar crisistypen

In de concept *Handreiking Regionaal Risicoprofiel* worden de klassieke 18 ramptypen verbreed naar crisistypen. Er worden 25 crisistypen benoemd, die de basis vormen voor de voorbereiding op de crisisbeheersing. De *Handreiking Regionaal Risicoprofiel* zal behalve de *Leidraad Maatramp* ook de *Leidraad Operationele Prestaties* vervangen. De concept *Handreiking Regionaal Risicoprofiel* hanteert als methode dat op basis van de crisistypen wordt bepaald welke scenario's in het risicoprofiel worden uitgewerkt. Voor deze scenario's wordt een capaciteitanalyse gemaakt. Deze analyse moet een integraal advies opleveren over generieke en specifieke beleidsmaatregelen in alle schakels van de veiligheidsketen. Op basis hiervan komt het bestuur van de veiligheidsregio tot keuzes.

Op steeds meer domeinen wordt de zogenaamde 'één-op-de-miljoen' maat gehanteerd als grens voor veiligheidsbeleid. Deze norm die oorspronkelijk uit het externe veiligheidsbeleid komt, geeft aan dat als de kans op overlijden door een bepaald risico kleiner is dan één-op-de-miljoen er geen veiligheidsbeleid en daarmee ook geen preparatie hoeft plaats te vinden. Een concreet voorbeeld is de vestiging van een chemisch bedrijf. Zo'n bedrijf krijgt een vergunning als het plaatsgebonden risico kleiner is dan één-op-de-miljoen. Daar waar het bedrijf niet meer hoeft te investeren in veiligheid ligt het voor de hand dat de veiligheidsregio ook besluit niet tot kostbare preparatie over te gaan.

88 Ministerie van BZK (2000).

89 Ministerie van BZK (2001).

90 Artikel 15 Wet veiligheidsregio's.

91 *Handreiking Regionaal Risicoprofiel* (concept 5 november 2009). De handreiking wordt met een advies van de managementraden, de Raad van Regionaal Commandanten, de Raad van Hoofdd commissarissen, de Algemene Ledenvergadering van GHOR Nederland en het Overleg van Coördinerend Gemeentesecretarissen, voorgelegd aan het Veiligheidsberaad.

Planvorming

Nadat bepaald is op welke risico's (dus welke mogelijke crises en in welke omvang) men zich wil voorbereiden wordt die voorbereiding beschreven in plannen. Het is van belang om bij het opstellen van een plan goed voor ogen te houden wat het doel en de doelgroep is van het plan.

Functies van plannen

De volgende typen plannen kunnen worden onderscheiden: voorbereidingsplannen, operationele plannen, naslagplannen en verantwoordingsplannen.

- **OTO-plannen** Bij het vakbekwaam worden en blijven van professionals horen de zogenoemde OTO-plannen, plannen voor het opleiden, trainen en oefenen.
- **Vorbereidingsplannen** Vorbereidingsplannen worden opgesteld voor specifieke incidentele gebeurtenissen, zoals bijvoorbeeld Koninginnedag of oudejaarsavond, of voor meer algemene crisisvormen. Vorbereidingsplannen beschrijven meestal verschillende scenario's en geven weer wat hulpdiensten afhankelijk van de omstandigheden kunnen verwachten.
- **Operationele plannen** Operationele plannen zijn bedoeld voor het moment dat er echt sprake is van een ernstig incident of de dreiging daartoe. De kern van het operationele plan bestaat veelal uit een checklist(je) en een tekening of plattegrond van de omgeving. Operationele plannen moeten kort zijn en duidelijk zijn. Professionals hebben immers geen tijd om complete boeken door te werken. Een operationeel plan is dus vaak niet meer een samenvatting van het voorbereidingsplan in 1 à 2 pagina's.
- **Naslagplannen** Naslagplannen bestaan uit alle informatie die nodig kan zijn tijdens crises. Een voorbeeld is een naslagwerk met belangrijke telefoonnummers wat gebruikt kan worden op de meldkamers van hulpdiensten. Het is belangrijk dat de gebruikers van naslagplannen regelmatig oefenen met het plan zodat ze in staat zijn om de juiste informatie snel te kunnen vinden. Daarnaast moeten dergelijke plannen ook regelmatig worden geactualiseerd.
- **Verantwoordingsplannen** Deze plannen zijn bedoeld om de buitenwereld te laten zien dat er is nagedacht over de voorbereiding op crises. In die zin is dit type plan vooral symbolisch van waarde. Dit laat echter onverlet dat sommige aspecten van deze plannen ook een operationele waarde hebben. Zo kan er bijvoorbeeld in deze plannen worden afgekaart welke bevoegdheden professionals hebben bij het uitvoeren van hun taken.

81

Plannen komen het beste tot stand wanneer er een interactieve dialoog is tussen de planmaker en plangebbruiker. Alleen door deze dialoog worden plannen geen *fantasy documents* en hebben plangebbruikers daadwerkelijk iets aan de plannen. De interactieve werkwijze biedt de mogelijkheid om de expertise en ervaring van operationele professionals te benutten en te verwerken in de plannen. Zo zullen realistischer plannen ontstaan die beter aansluiten op de dagelijkse werkelijkheid en werkwijzen van de verschillende professionals in de operationele fase van crisisbeheersing. Kwaliteit en inhoud van de plannen worden verbeterd en de toepasbaarheid van de plannen in de praktijk wordt vergroot.

Opleiden en oefenen

Wanneer is vastgelegd in plannen hoe de organisatie zich wil voorbereiden op een bepaald type crisis dan moet vervolgens die voorbereiding ook nog wel echt plaatsvinden. Na de (eventuele) aanschaf van specifiek materieel dienen vooral de betrokken functionarissen opgeleid en geoefend te worden voor specifieke crisistaken die zij moeten uitvoeren.

Onder opleiden wordt verstaan het bijbrengen van nieuwe kennis of vaardigheden, onder oefenen het bijhouden en inslijpen van aangeleerde kennis en vaardigheden. Essentieel bij oefenen is de evaluatie van hetgeen beoefend wordt; zonder feedback zal oefenen ook ingeslepen fouten verder inslijpen.

Centraal in de moderne opvattingen over opleiden en oefenen staat het ‘verwerven van competenties’ dat wil zeggen het kunnen laten zien van concreet gedrag waaruit blijkt dat aangeleerde kennis en vaardigheden in een bepaalde context toegepast kunnen worden. Voorbeelden zijn de competentie van het leiden van een ROT-vergadering door de leider ROT of de competentie politiek-bestuurlijke advisering en ‘afblijven van operationele zaken’ door de leidinggevenden van de hulpverleningsdiensten die in het GBT of RBT zitting hebben.

Vormen van oefenen

Voor zowel operationele professionals als bestuurders is het belangrijk dat er een veilige leercultuur wordt gecreëerd waar het mogelijk is om fouten te maken.

Er kan een onderscheid gemaakt worden naar het doel van de oefening: er zijn oefeningen om te leren, oefeningen om te experimenteren en oefeningen om te toetsen.

- Bij oefeningen om te leren geldt dat fouten maken goed is. Van fouten maken wordt immers het meeste geleerd. Bij deze oefeningen gaat het niet om het beperken van het aantal fouten maar om juist om deze fouten te gebruiken om van te leren.
- Bij oefeningen om te experimenteren kunnen nieuwe werkwijzen of procedures worden uitgeprobeerd. Hiervoor is het belangrijk dat deelnemers *out-of-the-box* kunnen denken en dat nieuwe ideeën van deelnemers niet te hard worden bekritiseerd.
- Bij oefeningen om te toetsen of functionarissen of teams aan gestelde normen voldoen is het belangrijk dat er gelijkgestemde verwachtingen zijn en dat de deelnemers weten wat de oefendoelen zijn. De oefendoelen, of beter gezegd de te toetsen prestaties, moeten uiteraard daadwerkelijk te behalen zijn en bovendien overeenkomen met de realiteit van crisisbeheersing.

Evaluatie van de voorbereiding als input voor een betere voorbereiding

Hoe voor de hand liggend het ook klinkt, het is nog weinig gebruikelijk om de voorbereiding op de crisisbeheersing werkelijk bewust te evalueren zodat die voorbereiding verbeterd kan worden.

Realistische oefeningen (die bijvoorbeeld ook als tabletop kunnen worden uitgevoerd) waaraan professionals deelnemen kunnen dienen om de planvorming te testen en aan te passen. Competenties van teams en individuen kunnen in oefeningen getoetst worden, maar dat heeft pas betekenis als er een werkelijk leertraject aan wordt gekoppeld.

5.3 Preparatie op regionale crisisbeheersing: inrichting en wettelijk kader

Gemeentelijke verplichtingen

Zoals beschreven in hoofdstuk 3 van deze reader is de voorbereiding op crises een gemeentelijke verantwoordelijkheid die deels gezamenlijk wordt opgepakt in de veiligheidsregio. Aan de voorbereiding door de gemeenten en veiligheidsregio's worden een aantal wettelijke eisen gesteld die in deze paragraaf behandeld worden. Het is belangrijk om te blijven herinneren dat er bij de crisisbeheersing veel meer partijen betrokken zijn (zowel institutionele actoren met eigen wettelijke verplichtingen – zoals de waterschappen – als burgers en bedrijven die zich niet of marginaal voorbereiden).

Regionale crisisprocessen

Binnen de crisisbeheersing zijn de uit te voeren crisistaken door de veiligheidsregio's verdeeld in vier clusters van processen, de zogenoemde regionale crisisprocessen. Deze processen dateren al uit de jaren tachtig van de vorige eeuw en zijn laatstelijk beschreven in het *Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding*.⁹² De processen zijn toebedeeld aan de brandweer, geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen (GHOR), politie en gemeente:

- De brandweer richt zich primair op het cluster bron- en effectbestrijding. Het gaat hierbij concreet om de bestrijding van brand, redden van mens en dier, ontsmettingsprocedures, meten of er sprake is van het vrijkomen van gevaarlijke stoffen, waarschuwen van de bevolking en toegankelijk maken en opruimen van een getroffen gebied.
- De GHOR richt zich primair op het cluster geneeskundige hulpverlening, wat bestaat uit preventie, somatische- en psychosociale geneeskundige hulpverlening.
- De politie richt zich op het domein van handhaving van de openbare orde en verkeer. Dit omvat naast het handhaven van de openbare orde en het regelen van het verkeer ook het ontruimen en evacueren van gebieden, het afzetten en afschermen van delen van het incidentgebied, het identificeren van slachtoffers en het begidsen van hulpverleners. Onder leiding van het openbaar ministerie werkt de politie mee aan het verrichten van strafrechtelijk onderzoek.
- De gemeenten richten zich op het cluster bevolkingszorg. Dit omvat de processen voorlichten en informeren van burgers, opvang en verzorging, uitvaartverzorging, registratie, schadeafhandeling, primaire levensbehoeften, milieu en nazorg.

Volgens het handboek bestaat het bestrijden van rampen in de responsfase uit het uitvoeren van (een aantal van) deze rampbestrijdingsprocessen. Het uitvoeren van deze processen is daarmee het primaire doel van de regionale rampenbestrijdingsorganisatie. Voor een adequate bestrijding is het dan ook noodzakelijk dat al deze processen worden voorbereid. Mede daarom wordt in de Wrzo bepaald dat het rampenplan voor een groot aantal processen 'een plan' moet bevatten.⁹³ In het Besluit kwaliteitscriteria planvorming rampenbestrijding wordt aanvullend op de

92 Ministerie van BZK (2003).

93 Artikel 3 Wet rampen en zware ongevallen.

Wrzo op hoofdlijnen aangegeven op welke wijze deze plannen ten minste uitgewerkt moeten worden. In de Wet veiligheidsregio's komt deze verplichting niet expliciet terug.

Het college van burgemeester en wethouders heeft momenteel een algemene zorgplicht voor de voorbereiding op de *rampenbestrijding*. Dat wordt in artikel 2 van de Wrzo tot uitdrukking gebracht.

Artikel 2 Wet rampen en zware ongevallen

Het college van burgemeester en wethouders is belast met de voorbereiding van de bestrijding van rampen en zware ongevallen in de gemeente, voor zover niet bij of krachtens de wet anders is bepaald. Het bevordert in het bijzonder het houden van oefeningen en de totstandkoming van afspraken, die nodig zijn voor een doelmatige bestrijding van rampen en zware ongevallen.

Deze zorgplicht richt zich in de eerste plaats op het maken van gemeentelijke plannen. Verder dient het college van burgemeester en wethouders een algemeen beeld te hebben van hetgeen nodig is om goed voorbereid te zijn. De zorgplicht heeft alleen een dwingend karakter als het gaat om ambtenaren in gemeentelijke dienst. Zo kan het college functionarissen die niet onder de zeggenschap van de gemeente vallen niet verplichten deel te nemen aan planvorming of oefeningen. Vandaar ook dat bewust is gekozen voor de term 'bevordert'.

84

Er is momenteel geen vergelijkbare specifieke wettelijke zorgplicht benoemd of andere bepalingen die de voorbereiding op het handhaven van de openbare orde verplicht stellen.

Wanneer de Wet veiligheidsregio's van kracht wordt dan behoudt de gemeente de formele verantwoordelijkheid voor de organisatie van de regionale crisisbeheersing (nu dus inclusief de handhaving van de openbare orde), maar draagt zij die meteen over aan het bestuur van de veiligheidsregio.⁹⁴

Andere overheden en overheidsdiensten hebben soms een eigen wettelijke verplichting om zich voor te bereiden op crises. Zo worden waterschappen in de Waterstaatwet 1900 verplicht om een calamiteitenplan op te stellen dat is afgestemd met het gemeentelijk rampenplan en dat te oefenen. Voor alle overheidsdiensten en bedrijven geldt dat zij zich volgens de Arbeidsomstandighedenwet 1998 moeten voorbereiden op ongevallen. Zo dient het handelen van de eigen medewerkers vast te liggen in procedures, dient het personeel adequaat opgeleid en geoefend te zijn⁹⁵ en dient aan deze procedures en instructie een risico-inventarisatie ten grondslag te liggen. In het Arbeidsomstandighedenbesluit of in de arbocatalogi per bedrijfstak is gedetailleerder opgenomen op welke wijze deze aspecten vorm moeten krijgen.

⁹⁴ Artikelen 2 en 10 Wet veiligheidsregio's.

⁹⁵ Artikel 8 van de Arbeidsomstandighedenwet 1998 spreekt in dat opzicht van "doeltreffend ingelicht en onderricht zijn."

Gemeentelijk rampenplan en rampbestrijdingsplannen

Het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester stellen respectievelijk een gemeentelijk rampenplan en rampbestrijdingsplannen voor voorzienbare risico's vast.⁹⁶ In de Wrzo staan verschillende vormvoorschriften geformuleerd waaraan de plannen moeten voldoen, net als in het onderliggende Besluit kwaliteitscriteria planvorming rampenbestrijding.

Het rampenplan beschrijft de algemene organisatie van de crisisbeheersing in de gemeente in termen van verantwoordelijkheden per (hulpverlenings)dienst.

Het rampbestrijdingsplan voor een specifiek object of gebeurtenis is gericht op de operationele maatregelen die getroffen moeten worden bij incidenten bij dat specifieke object of gebeurtenis. Voor welke objecten een rampbestrijdingsplan moet worden gemaakt wordt door het gemeentebestuur bepaald op basis van de risicoanalyse.

Wanneer de Wet veiligheidsregio's van kracht wordt, vervalt de verplichting om een gemeentelijke rampenplan vast te stellen. Daarvoor in de plaats dient per regio één regionaal crisisplan te worden vastgesteld door het bestuur van de veiligheidsregio.⁹⁷ Volgens artikel 17 van de Wet veiligheidsregio's hoeft een rampbestrijdingsplan alleen nog te worden opgesteld voor middels een Algemene Maatregel van Bestuur aan te wijzen categorieën inrichtingen, luchtvaartterreinen of rampen tenzij het veiligheidsbestuur op grond van nadere informatie besluit dat het niet nodig is. Dit zal gaan betekenen dat alleen voor de middels Europese regelgeving verplichte BRZO-inrichtingen en luchtvaartterreinen nog rampbestrijdingsplannen gemaakt hoeven te worden.

85

Informatieplicht

Het college van burgemeester en wethouders heeft een informatieverplichting met betrekking tot de voorbereiding.⁹⁸ Zij moeten “op passende wijze informatie verschaffen over de rampen en zware ongevallen die de bevolking en het milieu kunnen treffen” aan de volgende drie doelgroepen: de bevolking, de hogere bestuurslagen de commissaris van de koningin (CdK) en de minister van BZK, en de hulpverleners. De hulpverleners dienen tevens geïnformeerd te worden over de risico's die hun inzet kan hebben voor hun gezondheid en de voorzorgsmaatregelen die in verband daarmee zijn of zullen worden getroffen.

Voorbereiden van de coördinatie

Het bestuur van de regionale brandweer heeft de taak om zorg te dragen voor “het voorbereiden van de coördinatie bij de bestrijding van rampen en zware ongevallen”.⁹⁹ Volgens de wetgever betekent dit dat de brandweercommandant tegenover de burgemeester verantwoordelijk is voor de wijze waarop de ramp in onderlinge samenwerking tussen de betrokken diensten wordt bestreden. De eigen verantwoordelijkheid van de bij de bestrijding betrokken diensten wordt daarbij in geen enkel opzicht aangetast. De taak tot ‘voorbereiden van de coördinatie bij de rampenbestrijding’ houdt meer precies in dat de regionale brandweer

96 Artikelen 3, 4 en 4a Wet rampen en zware ongevallen.

97 Artikel 10b Wet rampen en zware ongevallen en artikel 16 Wet veiligheidsregio's.

98 Artikel 10b Wet rampen en zware ongevallen en artikelen 7 en 46 Wet veiligheidsregio's.

99 Artikel 4 Brandweerwet 1985.

zich voorbereidt op het invullen van de operationele leiding zoals staat verwoord in artikel 11 Wrzo.

Regionaal beheersplan

Verder is het bestuur van de regionale brandweer aangewezen “het beleid ten aanzien van de multidisciplinaire voorbereiding van de rampenbestrijding en ten aanzien van de waarborging van de benodigde capaciteit en kwaliteit van de organisatie van de rampenbestrijding” vast te leggen.¹⁰⁰ Dit beleid dient vastgelegd te worden in het regionaal multidisciplinair beheersplan. Dit beheersplan beoogt bindend en kaderstellend van karakter te zijn voor de bijdragen van de drie besturen (brandweer, politie en GHOR) aan de voorbereiding op de rampenbestrijding. Het bestuur van de regionale brandweer stelt, zoals gezegd, het plan vast, maar kan dat alleen doen indien de besturen van de GHOR en de politieregio daarmee instemmen.¹⁰¹ Ook de verantwoordelijkheid tot vaststelling van het beheersplan impliceert geen bevoegdheid om de andere besturen tot medewerking – en daarmee tot samenwerking – te dwingen.

Door de regering zijn aan deze voorbereidende taak overigens geen verdere consequenties verbonden in de zin dat de regionale brandweer nooit bevoegdheden heeft gekregen om de inzet van andere diensten in de voorbereidende fase af te dwingen. Feitelijk kan de regionale brandweer dan ook alleen worden gehouden aan een monodisciplinaire voorbereiding op haar taakinvulling bij de bestrijding van rampen en zware ongevallen. Is voor deze voorbereiding de inbreng van andere betrokken organisaties en overheden noodzakelijk, dan kan de brandweer alleen op basis van wederzijds overleg tot afspraken komen.

In de Wet veiligheidsregio's is de coördinerende taak van de regionale brandweer vervallen. De voorbereiding van de coördinatie is daarin een normaal onderdeel van de verantwoordelijkheid van het Veiligheidsbestuur voor de regionale crisisbeheersing. Zo ook is het 'gewoon' een verantwoordelijkheid van het bestuur van de veiligheidsregio om een regionaal beleidsplan vast te stellen. Overigens is ook opgenomen dat afspraken over de samenwerking met de politie moeten worden gemaakt.¹⁰²

Toetsing van de regionale voorbereiding op crises

Toezicht op de voorbereiding door de veiligheidsregio's op crises wordt gehouden door provincies en de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid van het ministerie van BZK. Het toezicht door provincies is conform de inrichting van het Nederlandse openbaar bestuur waarbij de provinciale overheid toezicht houdt op de taakuitvoering door gemeenten. Het detailtoezicht door het Rijk is relatief afwijkend van het gangbare 'tweedelijns toezicht' door het Rijk.

Het provinciaal college van Gedeputeerde Staten heeft volgens de Wrzo een toetsende bevoegdheid ten aanzien van het gemeentelijk rampenplan en regionaal beheersplan.¹⁰³ Concreet kunnen Gedeputeerde Staten het college van burge-

100 Artikel 5 Wet rampen en zware ongevallen.

101 HTK 2002-2003, 28 644, nrs. 1-2 (Memorie van toelichting op de Wet kwaliteitsbevordering rampenbestrijding): pp. 17, 18.

102 Artikelen 12 en 14 Wet Veiligheidsregio's.

103 Artikelen 7 en 9 Wet rampen en zware ongevallen.

meester en wethouders 'uitnodigen' om het rampenplan of regionaal beheersplan te wijzigen indien het plan volgens hen niet voldoet aan de wet of verouderd is. Indien het college van burgemeester en wethouders geen gevolg geeft aan deze uitnodiging, stellen Gedeputeerde Staten het plan respectievelijk de wijzigingen daarvan binnen zes maanden op kosten van de gemeente vast. De commissaris van de koningin (CdK) heeft dezelfde bevoegdheden met betrekking tot het rampenbestrijdingsplan. Ook houdt de provincie, en specifiek de CdK, toezicht op het regionale oefenbeleid van gemeenten.

De CdK informeert de minister van BZK jaarlijks over de stand van zaken met betrekking tot de rampenbestrijding en de voorbereiding daarop.

Deze specifieke omschrijving van provinciale toezichtstaken vervalt met de inwerkingtreding van de Wet veiligheidsregio's. 'Over' blijft dan de algemene toezichtstaak van de provincie richting de taakuitoefening door de gemeente, dat wil zeggen de algemene verantwoordelijkheid die de provincie heeft om toe te zien dat een gemeente haar taken (op elk terrein) op voldoende wijze uitvoert. Vanzelfsprekend zal dan nog slechts steekproefsgewijs naar plannen en dergelijke worden gekeken.

Provinciaal coördinatieplan

Naast de toezichthoudende taken moet de provincie volgens de Wrzo ook zelf over een rampenplan beschikken: het provinciaal coördinatieplan.¹⁰⁴ In dit coördinatieplan is in ieder geval opgenomen een schema met betrekking tot de leiding over de inzet van diensten bij een ramp of zwaar ongeval op provinciaal niveau en regelingen over het verzoeken en verlenen van bijstand. Dit plan wordt door de commissaris van de koningin minstens een keer per vier jaar vastgesteld en moet tussentijds worden aangepast indien omstandigheden daartoe aanleiding geven. Deze formele bepalingen vervallen met de inwerkingtreding van de Wet veiligheidsregio's maar vanzelfsprekend dient de provincie voorbereid te zijn op haar rol bij de crisisbeheersing.

87

De Rijksoverheid is in de voorbereiding op rampen en zware ongevallen systeemverantwoordelijk. Hiertoe schept het Rijk de noodzakelijke randvoorwaarden: het Rijk zorgt voor de betreffende wet- en regelgeving, toetst de kwaliteit van de rampenbestrijding, financiert een beperkt gedeelte van de kosten en treft aanvullende voorzieningen voor grootschalig optreden. De minister van BZK wordt geacht om ten minste eenmaal per vier jaar de Tweede Kamer te informeren over de (kwaliteit van de) rampenbestrijding en de voorbereiding daarop.¹⁰⁵ Met inwerkingtreding van de Wet veiligheidsregio's vervalt de specificatie 'ten minste eenmaal per vier jaar'.

Inzicht in de kwaliteit van de rampenbestrijding en crisisbeheersing krijgt het Rijk door informatie van de provincies (de commissaris van de koningin), incidentonderzoek (bijvoorbeeld van de Onderzoeksraad voor Veiligheid) en zijn 'eigen' IOOV. De IOOV toetst, in samenwerking met andere rijksinspecties, de kwaliteit van de regionale voorbereiding op rampen door een systematische doorlichting en thematisch onderzoek. Met name de systematische doorlichting wordt gezien als

¹⁰⁴ Artikel 6 lid 1 Wet rampen en zware ongevallen.

¹⁰⁵ Artikelen 10 en 19 Brandweerwet, artikel 58 Wet Veiligheidsregio's waarin alleen de specificatie 'eens per vier jaar' vervallen is.

een belangrijk toetsinstrument. In modelbeschrijvingen van de (rampbestrijdings) processen heeft de IOOV aangegeven welke streefniveaus voor een bepaald proces of onderdeel daarvan gehaald zouden moeten worden. Een voorbeeld hiervan is de tijd waarbinnen eenheden of teams ter plaatse dan wel operationeel moeten zijn. Richtte de IOOV zich middels de Algemene Doorlichting Rampenbestrijding (ADR) in eerste instantie vooral op de operationele diensten (brandweer, politie, GHOR), inmiddels gebruikt zij het Rampen DoorlichtingsARangement (RADAR) dat naast de operationele diensten ook de gemeentelijke processen nadrukkelijk toetst. Na inwerkingtreding van de Wet veiligheidsregio's zal de provinciale informatiestroom sterk afnemen, maar blijft de systematiek hetzelfde.

5.4 Preparatie op nationale crisisbeheersing: inrichting en wettelijk kader

In tegenstelling tot regionale crisis is de nationale overheid verantwoordelijk voor de preparatie (en respons) op nationale crises. Deze voorbereiding vindt op twee niveaus plaats:

- Van de rijksoverheid zelf mag een adequate voorbereiding worden verwacht.
- De rijksoverheid kan aan lagere niveaus binnen een functionele keten (waaronder de algemeen bestuurlijke keten) de opdracht geven zich voor te bereiden op uitvoering van maatregelen in het kader van de nationale crisisbeheersing.

Voorbereiding op rijksniveau

De rijksvoorbereiding vindt grotendeels plaats binnen de verschillende ministeries of departementen. Interdepartementaal is afgesproken – dit is sinds 1997 vastgelegd in een eerste versie van het *Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming* – dat de voorbereiding op de (nationale) crisisbeheersing door de departementen wordt vastgelegd in departementale handboeken crisisbeheersing.¹⁰⁶ Expliciet is daarbij afgesproken dat de afzonderlijke departementen verantwoordelijk zijn voor de preparatieve crisisbeheersingsmaatregelen ten behoeve van vitale bedrijven, instellingen en objecten die binnen hun beleidsdomein vallen.¹⁰⁷

Uitgangspunt bij (nationale) crisisbeheersing is dat departementale maatregelen binnen de eigen sector worden uitgevoerd en gecoördineerd door en vanuit het desbetreffende departementaal coördinatiecentrum (DCC).¹⁰⁸ Preparatie door de rijksoverheid ligt daarmee voor een belangrijk deel bij de DCC's.¹⁰⁹

Het kabinet heeft de minister van BZK, die als 'vakminister' verantwoordelijk is voor een goed functioneren van het openbaar bestuur en de handhaving van de openbare orde en veiligheid, formeel aangewezen als coördinerend minister voor crisisbeheersing, behalve als het gaat om terrorismebestrijding.¹¹⁰ Als coördinerend minister is hij verantwoordelijk voor de inrichting, de werking, de samen-

106 Het (vigerende) *Departementaal Handboek Crisisbeheersing* van het ministerie van BZK dateert van 1998. Het Nationaal CrisisCentrum (NCC) beheert het handboek.

107 Ministerie van BZK (2002), p. 14.

108 Onder een DCC wordt volgens het Referentiekader DCC's verstaan "een voorziening (mensen, middelen en methoden) om ten tijde van crises (preparatie, respons/repressie en nazorg) het (inter)departementale besluitvormingsproces mogelijk te maken en te laten plaatsvinden."

109 In NCC (2004) en IOCB (2006) worden de minimale kwalitatieve en kwantitatieve prestaties beschreven waaraan de interdepartementale crisisbeheersing moet voldoen.

110 In dat geval is de minister van Justitie de coördinerend minister.

hang en de integrale aanpak van het crisisbeheersingsbeleid en het bijbehorende stelsel. In het bijzonder draagt hij zorg voor een behoorlijke interdepartementale ambtelijke voorbereiding en bewaakt hij de voortgang.

Vanuit zijn coördinerende rol stelt de minister van BZK een interdepartementaal oefenbeleidsplan op voor de periode van vier jaar en organiseert hij minimaal tweemaal per jaar een crisisoefening op politiek-bestuurlijk niveau voor leden van het kabinet. In een aantal gevallen zal het gaan om oefeningen met daadwerkelijke betrokkenheid en ook voor het publiek zichtbare inzet van relevante operationele diensten.¹¹¹ De oefeningen kunnen gerelateerd worden aan de onderwerpen die op dat moment actueel zijn.

Decentrale voorbereiding op nationale crises

Een aantal ministers heeft binnen hun beleidssector (of functionele keten) bevoegdheden om decentrale actoren te verplichten zich voor te bereiden op hun rol bij nationale crisisbeheersing.

Het voor deze reader meest relevante voorbeeld is de bevoegdheid uit de Wrzo van de minister van BZK om aan de provincie en aan gemeenten aanwijzingen te geven hoe deze zich dienen voor te bereiden in buitengewone omstandigheden en derhalve ten tijde van nationale crises. In de Wet veiligheidsregio's wordt deze concrete bevoegdheid vervangen door de veel vagere bevoegdheid om 'landelijk doelstellingen' vast te stellen.¹¹²

89

Een ander voorbeeld is de bevoegdheid uit de Kernenergiewet voor de minister van VROM om samen met de minister van BZK decentrale overheden te verplichten zich voor te bereiden op ernstige kernongevallen (dat wil zeggen met de zogenoemde categorie A-objecten).

Van deze bevoegdheden is in de praktijk nog nooit gebruikgemaakt.

Civiel-militaire samenwerking

Een speciale vorm van voorbereiding op (nationale) crisisbeheersing door de rijksoverheid is de intensivering van de civiel-militaire samenwerking.

Tijdens de periode van de Koude Oorlog had Defensie een structurele taak in de crisisbeheersing. Het Korps Mobiele Colonnies was indertijd een specifiek legeronderdeel gericht op de beheersing van de gevolgen van (oorlogs)crises. In 1991 is echter besloten tot de opheffing van het Korps Mobiele Colonnies (KMC). Deze beslissing werd enerzijds ingegeven door de na de val van de Muur verdwenen oorlogsdreiging uit het Oosten en anderzijds door de wens het zogeheten 'vredesdividend' gelijktijdig te incasseren. De zogenoemde derde hoofdtaak van het ministerie van Defensie, de ondersteuning van civiele autoriteiten, werd vanaf dat moment nauwelijks meer ingevuld.

111 Zoals bijvoorbeeld de oefeningen Bonfire uit 2005, de oefening Voyager uit 2007 en Waterproef uit 2008.

112 Artikel 20 Wet rampen en zware ongevallen en artikel 37 Wet veiligheidsregio's.

Om meerdere redenen vindt sinds enkele jaren een herwaardering plaats van de rol die het ministerie van Defensie kan spelen binnen de rampen- en crisisbeheersing. De toenemende terreurdreiging, de ervaringen met het hoogwater en de (waardering voor de) inzet van het ministerie van Defensie bij de bestrijding van de epidemieën mond- en klauwzeer en de vogelpest zijn daarbij als belangrijkste te noemen. In maart 2005 is een eerste nieuw convenant gesloten over de civiel-militaire samenwerking. Concrete afspraken zijn gemaakt over de beschikbaarheid van eenheden en materieel van Defensie, echter telkens onder de restrictie dat deze dan niet op buitenlandse missie moeten zijn.¹¹³

5.5 Preparatie in de praktijk

In de praktijk blijkt dat de waarde van preparatie in de responsefase helemaal niet zo evident is. Wie wel eens evaluaties van incidenten leest, zal zich snel afvragen waarom al die plannen gemaakt en oefeningen gehouden zijn als ze toch schijnbaar zo weinig betekenen in de werkelijkheid van crisisbeheersing. Diegenen die zich met preparatie bezighouden raken soms gefrustreerd omdat al hun goede bedoelingen veelal zo weinig effect lijken te hebben.

Popular expectation Leaders should prepare for worst-case scenarios.

Research finding Most governments and business leaders are reluctant to prepare themselves for their crisis-response roles.¹¹⁴

90

Deze paragraaf beschrijft en analyseert de (organisatorische) problemen rond preparatie op de crisisbeheersing zodat diegenen die een rol hebben in de crisisbeheersing kunnen proberen te ontsnappen aan de schijnbare doem die op de preparatie rust.

Ten eerste is goed te onderkennen dat het systeem van de voorbereiding op de crisisbeheersing in Nederland bestaat uit twee, duidelijk gescheiden, subsystemen:¹¹⁵

- een subsysteem voor (papieren) plannen en overleg (plan- en overlegarena)
- een subsysteem voor de feitelijke, operationele voorbereiding (praktijkarena).

Inzicht in de betekenis van de scheiding tussen plan en praktijk heeft belangrijke implicaties voor de effectiviteit van de preparatie. Elk subsysteem heeft namelijk zijn eigen (onderliggende, en soms contrasterende) doelstellingen, prioriteiten en perceptie ten aanzien van de crisisbeheersing.

De plan- en overlegarena

In de plan- en overlegarena wordt door staffunctionarissen gewerkt aan het beschrijven van taken en verantwoordelijkheden bij de crisisbeheersing, het opstellen van begrotingen en budgetten, het produceren van plannen en overleg over al deze zaken. Kenmerkende doelstellingen in deze arena zijn dan ook zichtbare bestuurlijke participatie, een multidisciplinaire overlegstructuur, het hebben van plannen en het organiseren van oefeningen. Wat in deze arena gebeurt, wordt

113 Zie bijvoorbeeld de rapportage *Intensivering Civiel-Militaire samenwerking*, die in een brief van 24 mei 2006 naar de Tweede Kamer is gestuurd.

114 Boin et al. (2003), p. 546.

115 Zo is dit ook door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verteld aan de Tweede Kamer (HTK 2003–2004, 26 956, nr. 19).

vooral bepaald door het landelijke beleid betreffende de crisisbeheersing, dus bijvoorbeeld door in de wet voorgeschreven plannen en beleidsdocumenten. Inhoudelijke aspecten van de crisisbeheersing worden in deze arena op een vrij abstract niveau behandeld. Men gaat immers over de hoofdlijnen. Daarbij komt de inhoudelijke operationele afstemming tussen de disciplines binnen deze arena beperkt aan bod, bijvoorbeeld over de aanpak van concrete incidenten bij het opstellen van rampbestrijdingsplannen en bij de alarmerings- en opschalingsprotocollen op de meldkamer(s).

De praktijkarena

In de praktijkarena moet de feitelijke operationele voorbereiding van de crisisbeheersing tot stand komen. Hier zijn de spelers de functionarissen van de parate hulpverleningsdiensten en gemeenteambtenaren die bij een crisis daadwerkelijk op moeten treden. Zij worden geacht op basis van rampenplannen, draaiboeken en protocollen voorbereidende maatregelen te nemen.

In deze arena heeft echter niet de crisisbeheersing prioriteit, maar de dagelijkse werkzaamheden. Crises komen immers zelden voor en de crisisbeheersing heeft buiten de plan- en overlegarena een laag profiel. Vrijwel niemand heeft een crisis meegemaakt en voor rapporten van incidentonderzoek is niet veel belangstelling. De betrokkenheid blijft feitelijk beperkt tot het zo nu en dan aan een oefening deelnemen.

Praktijkproblemen met planvorming

De Amerikaanse onderzoeker Lee Clarke maakt onderscheid tussen functionele en symbolische planvorming:

- Functionele planvorming is planvorming die gebaseerd is op operationele ervaring en die met redelijke waarschijnlijkheid haar doel bereikt als zij wordt uitgevoerd. Het gaat hier om plannen die operationeel beschrijven wat er wanneer met welke middelen moet worden gedaan.
- Symbolische planvorming is planvorming waarbij het doel is om te kunnen laten zien dat er serieus voorbereid wordt.

Evaluaties wijzen er veelal op dat tijdens crises blijkt dat de beschikbare plannen achteraf moeten worden beschouwd als symbolische planvorming. Een oorzaak daarvoor is het gebrek aan operationeel inzicht in de plan- en overlegarena. Een andere belangrijke oorzaak is echter de problemen die de plannenmakers hebben met de nu eenmaal beperkte beschikbare crisisbeheersingscapaciteit. Te vaak nog worden beleidsmedewerkers gevraagd om plannen te maken voor de beheersing van grote crises zoals overstromingen en pandemieën waar de capaciteit van de overheid nu eenmaal alleen niet toereikend is. De dus noodzakelijke bijdrage van de samenleving (zie hoofdstuk 2 over zelfredzaamheid) laat zich echter lastig plannen. Toch moet het plan aangeven hoe die crisis beheerst wordt zodat de druk om een fantasieplan te maken groot is. Let op: hiermee is niet gezegd dat de overheid zich niet ten minste met een plan moet voorbereiden op de meest effectieve inzet van haar middelen bij een grote crisis.

Praktijkproblemen met 'opleiden en oefenen'

In Nederland wordt in de meeste regio's onderscheid gemaakt tussen monodisciplinair operationeel, multidisciplinair operationeel en bestuurlijk oefenen. Alle oefeninspanningen worden dan in een oefenbeleidsplan vastgelegd.

Alle betrokken diensten hebben al op het monodisciplinaire domein grote problemen het eigen personeel operationeel opgeleid en geoefend te houden: schietvaardigheid van de politie en specialismen bij de brandweer zijn bekende voorbeelden bij de hulpdiensten.

Toch moet er ook opgeleid en geoefend worden voor de crisisbeheersing. Die oefening zou idealiter bewust zo efficiënt mogelijk met de beschikbare tijd om moeten gaan. Dat is echter nog niet altijd het geval omdat er nog weinig kennis is over effectieve oefenmethoden:

- Er wordt bijvoorbeeld nog vaak geïnvesteerd in grootschalige multidisciplinaire operationele oefeningen waarbij feitelijk vooral de operationele medewerkers van de betrokken diensten hun dagelijkse werkzaamheden uitvoeren: agenten zetten de weg af, brandweermensen blussen denkbeeldige branden en ambulancepersoneel behandelt lotusslachtoffers.
- Opvallend is ook dat de evaluaties van de meeste oefeningen jarenlang sterk op elkaar lijken; het multidisciplinair oefenen is beperkt nuttig als de leerpunten niet worden verwerkt.
- Bij het bestuurlijk oefenen is de beperkte effectiviteit veelal het beste zichtbaar. Om de oefening agendatechnisch mogelijk te maken wordt veelal in een irrealistische context geoefend: het beleidsteam rondom de burgemeester die het opperbevel heeft en het regionaal operationeel team zijn beide gelijktijdig en voltallig aanwezig, al binnen het eerste uur na de denkbeeldige ramp. In de praktijk is er echter altijd sprake van een gefaseerde en latere opkomst. Een dergelijke oefenvorm draagt daarmee eerder bij aan het creëren van onjuiste gedragspatronen dan dat het een adequate voorbereiding is op de hectiek van echte rampomstandigheden.

Praktijkproblemen met 'multidisciplinaire samenwerking'

De crisisorganisatie is sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw mede gebaseerd op de gedachte dat 'het geheel meer is dan de som der delen'. Multidisciplinaire samenwerking wordt cruciaal geacht in zowel de preparatiefase als de responsfase om crises met behulp van de dagelijkse capaciteit te kunnen beheersen. Deze gedachte is bijvoorbeeld de basis voor het regeringsbeleid om te komen tot de zogenoemde territoriaal congruente veiligheidsregio's.

Voor bestuurskundigen is het echter onvermijdelijk dat samenwerking (ook) fricties oproept. Zo hebben Rosenthal, 't Hart en Kouzmin geschreven dat 'bureaupolitieke competitie' een centraal aspect is van interorganisatie relaties en dus ook bij de (voorbereiding op) crisisbeheersing.¹¹⁶ Praktijkonderzoek van Palm and Ramsell in Zweden naar samenwerking tussen kleinere gemeenten op het gebied van de voorbereiding op de crisisbeheersing laat zien dat voor het lokale bestuur zowel financiële als inhoudelijke redenen geen doorslag geven in de afweging om tot meer samenwerking over te gaan.

Uiteindelijk weegt de angst voor het verlies van lokale autonomie zwaarder.¹¹⁷ Het is daarom voor diegenen die een rol hebben in de preparatie belangrijk om de praktijkproblemen die voortkomen uit de spanningen tussen bij de voorbereiding betrokken partijen te begrijpen:

- Partijen hebben andere prioriteiten dan crisisbeheersing, namelijk hun dagelijkse taken.
- Partijen hebben angst om hun eigen handelingsvrijheid te verliezen door vergaande afspraken.

5.6 Samenvatting

Preparatie op crisisbeheersing doorloopt idealiter een cirkel van risicoanalyse – planvorming – opleiden en oefenen – evaluatie.

In alle stappen geldt dat ‘goede’ crisisvoorbereiding rekening houdt met de beperkte aandacht/middelen voor crisisbeheersing. Structuren voor crisisbeheersing moeten daarom zo veel mogelijk aansluiten bij de structuren uit de dagelijkse praktijk.

Good practice planvorming

De voorbereiding op massavaccinatie bij een uitbraak van infectieziekten gaat uit van opschaling van de reguliere vaccinatiestructuur en –systematiek die bij consultatiebureaus wordt gehanteerd. Voor de betrokkenen zijn de crisiswerkzaamheden daarmee niet verschillend van de dagelijkse werkzaamheden. Het draaiboek massavaccinatie is een concrete beschrijving van de inrichting van sporthallen et cetera die verfijnd is op basis van verschillende ervaringen met tbc-onderzoek en de landelijke vaccinatie tegen meningokokken.

93

De risicoanalyse inventariseert alle mogelijke risico's en benoemt op welke van die risico's de regionale crisisorganisatie zich voorbereidt. Op risico's met een erg kleine kans zal (zelfs als het effect heel groot is) waarschijnlijk niet geïnvesteerd worden in werkelijke voorbereiding.

Realistische plannen zijn helder over hun doel (zoals beschreven in de eerste paragraaf van dit hoofdstuk) en zijn gebaseerd op realistische aannames over de (beperkt) beschikbare regionale capaciteit en de benodigde inzet van andere overheidsdiensten, bedrijven en burgers.

Goede opleidingen en oefeningen gaan a) uit van de realiteit van crisisbeheersing en b) gaan efficiënt om met de beperkt beschikbare tijd voor de voorbereiding op crisisbeheersing. Daar waar functionarissen bij de crisisbeheersing terug kunnen vallen op dagelijkse structuren en vaardigheden is het vooral het opdoen van ‘kennis en kennissen’ van belang. Als voor de crisisbeheersing gebruik moet worden gemaakt van aparte structuren en vaardigheden dan moet rekening gehouden worden met een intensief opleidings- en oefenprogramma. In alle gevallen geldt dat evaluatie een essentieel onderdeel is van opleiding en oefening om het inslijpen van onjuiste gedragspatronen te voorkomen.

117 Palm en Ramsell (2007).

Good practice oefenen

In de regio Noord-Holland-Noord worden de piketfunctionarissen op ROT- en BT-niveau die dienst hebben aan het einde van elke maandagmiddag multidisciplinair geoefend met bijvoorbeeld een korte tabletop-oefening. Op deze wijze weten de functionarissen van elkaar wie die week dienst heeft en krijgt de crisisbeheersing een vanzelfsprekende plaats die niet hoeft te concurreren met de drukke dagelijkse werkzaamheden.

Kernbegrippen

Cirkel van preparatie	Rampbestrijdingsplan
Civiel-militaire samenwerking	Regionaal crisisplan
Gemeentelijk rampenplan	Regionaal risicoprofiel
Operationeel plan	Risicoanalyse

6 Crisisbesluitvorming

Na dit hoofdstuk kunt u:

- aangeven wat de essentie is van de klassieke rationele besluitvormingstheorie
- omschrijven wat het model ‘herkennen doet beslissen’ inhoudt
- beschrijven wat het model ‘beslissen door causale ordening’ model inhoudt
- een voorbeeld geven van de invloed van een sterke overtuiging op beslissingen
- enkele valkuilen noemen die bij de crisisbesluitvorming kunnen spelen
- uitleggen wat netcentrisch werken inhoudt
- weergeven wat met de vergaderprocedure BOB bedoeld wordt
- omschrijven wat met de problematiek van de eerste beeldvorming in de praktijk bedoeld wordt
- aangeven waarom operationele zuigkracht een probleem vormt.

6.1 Inleiding

Zoals eerder aangegeven zijn de drie kernelementen van een crisis: tijdsdruk, onzekerheid en urgentie. Het nemen van besluiten tijdens een crisis is daarmee essentieel, maar ook duivels moeilijk. In dit hoofdstuk gaan we in op de problematiek van het besluiten tijdens crises.

95

Het zal blijken dat besluiten op verschillende niveaus genomen moeten worden en de besluitvormingsmechanismen, en daarbij de valkuilen waar de crisisbesluitvormer op moet letten, daarmee ook verschillen.

De traditionele theorie van beslissen is gebaseerd op de aanname dat besluiten rationeel en berekenend tot stand komen. Het uitgangspunt is dat een beslisser wordt geconfronteerd met een probleem waarvoor de meest optimale oplossing moet worden gevonden. Om tot deze optimale oplossing te komen, wordt een standaard beslismodel gehanteerd (zie figuur 6.1). De eerste stap in het model is dat de beslisser het doel of het probleem definieert. Vervolgens moeten de verschillende middelen of oplossingen in kaart worden gebracht. Daarna moet er per middel of oplossing de voor- en nadelen worden bepaald. Als laatste worden deze voor- en nadelen met elkaar vergeleken en wordt het gunstigste alternatief gekozen.

De essentie van traditionele besluitvormingsmodellen

De essentie van de traditionele besluitvormingsmodellen is:

- er is één beslisser of team dat alleen kan besluiten en die/dat
- stelt het doel of definieert het probleem
- identificeert de mogelijke middelen/oplossingen
- bepaalt per alternatief de uitkomst (voor- en nadelen)
- stelt voor elke uitkomst het nut of de waarde vast en
- kiest ten slotte het meest optimale alternatief.

Het klassieke model is een normatieve theorie, dat wil zeggen dat zij beschrijft en voorschrijft hoe de optimale keuze gemaakt moet worden. Het normatieve karakter is duidelijk terug te vinden in besluitvormingsprocedures die volgens deze theorie ontwikkeld zijn.

Een illustratie van een normatieve kijk op besluitvorming

In de basisvereisten crisisbeheersing uit 2006 is het ideaalbeeld van het klassieke model duidelijk zichtbaar: 'op basis van het beschikbare totaalbeeld van het incident, de (verwachte) effecten en het beschikbare en nog opkomende potentieel worden tijdig op alle niveaus afgewogen en onderbouwde prioriteiten gesteld en voortdurend bijgesteld'.¹¹⁹

Sinds de jaren vijftig vinden onderzoekers echter dat besluiten in de praktijk meestal niet volgens de klassieke rationele theorie (kunnen) worden genomen. Een van de eerste en bekendste critici van het klassieke besluitvormingsmodel is Nobelprijswinnaar Herbert Simon.¹²⁰ Simon stelt dat er in beslissingssituaties altijd sprake is van 'bounded rationality' ofwel een begrensde rationaliteit. Dit betekent dat beslisser niet in staat zijn om bij het nemen van een besluit alle aanwezige alternatieven te onderzoeken en alle voor- en nadelen vast te stellen. In plaats daarvan worden volgens Simon slechts enkele alternatieven in kaart gebracht en vindt er maar een beperkte afweging van voor- en nadelen plaats. De factor tijd is hierbij een belangrijke begrenzer. Een beslisser heeft immers maar een beperkte tijd om na te denken over een besluit. Dit leidt er volgens Simon toe dat een beslisser ophoudt met het vergelijken van alternatieven als zich een bevredigende oplossing aandient. Het principe dat een beslisser niet streeft naar de meest optimale of beste oplossing, maar genoegen neemt met de 'eerste de beste' bevredigende oplossing, wordt 'satisficing' genoemd.

Naast deze fundamentele kritiek stellen andere wetenschappers dat de klassieke besluitvormingstheorieën voorbij gaan aan de invloed van de eigen normen en waarden van de beslisser op de te nemen beslissingen. Zo kunnen twee personen een verschillend belang hechten aan de voor- en nadelen van een bepaald alternatief. Daarnaast menen onderzoekers dat de klassieke theorieën geen rekening houden met de onvolledigheid en onbetrouwbaarheid van de informatie(gegevens) waarmee een beslissing wordt genomen hetgeen in crisissituaties zeker aan de orde is. Ook wordt voorbij gegaan aan de tijdsdruk waar in crisissituaties altijd sprake van is.

Let wel: de kritiek van Simon en anderen zegt nog niets over de extra problemen rondom tijdsdruk, normen en waarden van besluitvormers en onzekerheid die des te meer spelen in crisissituaties.

Deze en andere kritieken hebben geleid tot een nieuwe stroming binnen de besluitkunde die vooral gericht is op het feitelijk analyseren hoe beslissingen tot stand komen in 'de echte wereld'.

¹¹⁹ Landelijk Beraad Crisisbeheersing (2006).

¹²⁰ Simon (1982).

In de volgende paragraaf worden enkele van deze modellen die relevant zijn voor de verschillende niveaus van crisisbesluitvorming nader beschreven. Het is hopelijk duidelijk dat deze modellen, dat wil zeggen beschrijvingen van de werkelijkheid, van groot belang zijn om inzicht te krijgen in de wijze waarop tijdens crises besloten wordt.

In de paragraaf daarna kijken we naar de wijze waarop binnen de Nederlandse commandostructuur besloten wordt. Daarbij zijn de al genoemde modellen vanzelfsprekend van belang, maar blijken er ook nog andere aspecten een rol te spelen om effectief te kunnen beslissen.

Tot slot van deze inleiding is het belangrijk op te merken dat dit hoofdstuk niet een kant-en-klaar recept levert om de beste besluiten te nemen onder crisissomstandigheden. Veel meer richt dit hoofdstuk zich op het inzicht krijgen in een aantal knelpunten waar beslissers mee geconfronteerd worden wanneer ze opereren in crisissituaties. Wel worden in een samenvattend kader enkele praktische tips gegeven.

6.2 Moderne modellen van natuurlijke besluitvorming

In deze paragraaf wordt ingegaan op moderne modellen van besluitvorming die verklaren waarom beslissers de besluiten nemen die ze nemen ook al lijkt het achteraf (vanachter een rustig bureau) soms zo duidelijk dat dit geen goede of tenminste niet de beste besluiten waren.

97

In deze paragraaf worden twee niveaus van crisisbesluitvorming onderscheiden: het operationele niveau (COPI) waar vrijwel onmiddellijk moet worden besloten en het tactisch/strategische niveau (ROT en GBT of RBT) waar op enige afstand van het incident met iets meer rust kan worden besloten.

Het 'herkennen doet beslissen'-model voor operationele beslissers (recognition-primed decision making)

Het 'herkennen doet beslissen'-model voor operationele beslissers is in de jaren tachtig van de vorige eeuw ontwikkeld door de Amerikaanse wetenschapper Gary Klein.¹²¹ Klein deed onderzoek naar de wijze waarop operationele leidinggevers belangrijke besluiten namen onder tijdsdruk en informatieschaarste. De conclusie van dit onderzoek was dat (ervaren) professionals geen verschillende beslisopties afwegen om tot de beste keus te komen. Het bleek dat ervaren professionals de situatie meteen herkennen als een bepaald type en op basis van deze herkenning meteen een daarbij passende keuze maken (en dus niet noodzakelijkerwijs de beste).

121 Klein (1989).

Dit beslismechanisme bestaat daarmee uit drie stappen:

1. **Situatieherkenning** De beslisser herkent de situatie op basis van een beperkt aantal indicatoren. Op basis hiervan stelt de beslisser zijn doelen en kiest hij een passende actie als volgt:
2. **Seriële alternatieven vergelijking** De beslisser vormt op basis van zijn ervaring een serie van alternatieve actiereeksen die tot het beoogde doel kunnen leiden. De rangorde van deze reeksen van acties wordt bepaald door 'hoe vaak ze al (met succes) gebruikt zijn in deze situatie'. De beslisser kiest dus in principe voor de actiereeks die hij het meest heeft uitgevoerd. Om te kijken of een actiereeks voldoet, gebruikt de beslisser als hij daarvoor nog tijd heeft:
3. **Mentale simulatie** In gedachten wordt de reeks acties uitgevoerd en wordt bedacht hoe zij zullen werken en de ontwikkeling van de situatie beïnvloeden. Let op: de beslisser doet dit in eerste instantie alleen voor de eerste reeks acties in de lijst. Als die voldoet, zal hij deze beslissing uitvoeren – ook al is deze niet optimaal – anders zal hij de volgende in de lijst checken, opnieuw door middel van mentale simulatie. Als de beslisser geen tijd heeft, voert hij gewoon de eerste reeks acties uit waarmee hij de meeste ervaring heeft.

Het belang van het model is dat het inzicht geeft in het feit dat operationeel leidinggevend onder tijdsdruk afhankelijk zijn van hun ervaring: de situatie moet meteen goed worden ingeschat en de actie die daar, op grond van hun ervaring, bij hoort moet ook inderdaad meteen de goede zijn. Het is daarmee bijvoorbeeld niet realistisch van een operationeel leidinggevende een creatieve nieuwe en misschien betere oplossing voor een probleem te verwachten.

98

Achteraf is het makkelijk praten

Er zijn talloze voorbeelden van evaluaties van situaties waarin achteraf over operationele beslissers wordt gesteld dat ze toch wel hadden kunnen zien dat dit geen standaard situatie was en dat er daarom iets anders dan normaal moest gebeuren. Al dit soort wijsheden achteraf miskennen simpelweg de wijze waarop een ervaren mens onder tijdsdruk besluit: zo werd in de evaluatie van de Herculesramp uit 1996 door de Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding de leidinggevende van de luchthavenbrandweer verweten dat hij niet (actiever) probeerde de opgesloten passagiers uit het toestel te halen.¹²² In procedures, opleiding en training is het uitgangspunt echter dat de passagiers zelf het toestel verlaten en de luchthavenbrandweer die evacuatie dekt. Van de leidinggevende kon de beslissing om al improviserend bij een brandend vliegtuig schuimdekking in te ruilen voor een poging om met provisorisch materiaal het vliegtuig open te breken dan ook niet verwacht worden.

Het 'beslissen door causale ordening'-model (explanation-based decision making) voor tactische en strategische besluitvormers

Tactische en strategische beslissers construeren op grond van de informatieflarden die zij via bijvoorbeeld het COPI krijgen een 'verhaal' van de werkelijkheid. Op basis van dat verhaal worden vervolgens besluiten genomen. Het model is met name van toepassing op situaties waarbij er informatie beschikbaar is die incompleet, fragmentarisch en mogelijk contradictoir is. Volgens de 'ontdekkers'

122 Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding (1996).

Pennington and Hastie wordt een beslissing in drie stappen genomen:¹²³

1. **Ordering van de informatie** De beslisser ordent de informatie volgens een causaal verband. Dit betekent dat de beslisser aan de hand van de beschikbare brokjes informatie een coherent en plausibel verhaal probeert te maken.
2. **Definiëring van alternatieven** Aan de hand van het gereconstrueerde verhaal worden alternatieve besluiten geformuleerd.
3. **Bepalen van het beste alternatief** Het effect van de alternatieve besluiten wordt nu een voor een vergeleken met het reeds gevormde beeld.

De valkuil bij dit beslismechanisme is dat besluiten genomen worden op basis van het gereconstrueerde verhaal in plaats van op basis van de afzonderlijke 'feiten'. In het bijzonder worden feiten die niet passen in het verhaal 'vergeten' totdat er een zo krachtig tegenfeit opduikt dat het hele verhaal moet worden aangepast. Het verhaal dat de beslisser voor zichzelf gevormd heeft, hoeft dus niet juist te zijn, maar in de besluitvorming wordt dat ene verhaal de waarheid en niet meer de losse feiten en feitjes die bij het crisisteam zijn binnengekomen.

Voorbeeld van 'besluitvormingsverhaal' uit het onderzoeksrapport naar de grote brand in De Punt

De brand in een industrieloods in De Punt in 2008 in Eelde werd een GRIP 3-incident omdat bij de brand drie brandweermensen om het leven kwamen. Omdat hierdoor was opgeschaald boog het GBT zich (ook) over de rookontwikkeling die wel of niet overlast zou veroorzaken c.q. wel of niet gevaar zou opleveren voor de volksgezondheid. Zichtbaar is hier dat het GBT telkens op basis van een enkel feit het 'verhaal' van de rookontwikkeling construeert:

Het GBT neemt in eerste instantie de resultaten van de metingen door de brandweer ter kennisgeving aan en concludeert dat er geen extra (communicatie) maatregelen noodzakelijk zijn [Constructie van verhaal: geen gevaarlijke rookontwikkeling plaats incident].

Wanneer het GBT hoort dat radio Noord (overigens op eigen initiatief) de burgers adviseert om ramen en deuren te sluiten, voelt het GBT zich toch genooddaakt om hier in de persconferentie aandacht aan te besteden [Eerste bijstelling verhaal: er is wel veel gevaarlijke rook].

In het begin van de avond blijft de rookontwikkeling in het GBT een punt van discussie bijvoorbeeld als wordt nagedacht over het verkleinen van de afzetting ter plaatse. Het is uiteindelijk de districtschef, die dan net van de plaats van het incident komt en daarmee een actueel beeld van de situatie heeft, die vertelt dat er feitelijk helemaal geen sprake meer is van een rookontwikkeling [Tweede bijstelling verhaal: er is geen gevaarlijke rook (meer)]. Het onderwerp kan daarmee definitief afgesloten worden.¹²⁴

99

123 Pennington en Hastie (1988).

124 Helsloot, Weewer, Oomes (2009).

Op alle niveaus geldt de invloed van een sterke overtuiging op beslissers (image theory)

De Amerikaanse onderzoekers Beach en Mitchell benadrukken dat de normen en waarden van de beslisser een grote rol spelen in het nemen van beslissingen. De beslisalternatieven worden meer aan de normen en waarden van de beslisser getoetst dan aan het feit of zij de beste weg zijn naar het te bereiken doel. De beslisser neigt volgens deze theorie dus om te handelen zoals hij vindt dat hij handelen moet, in tegenstelling tot het overwegen of zijn handelen het meest efficiënt is.

De implicatie van deze theorie in de praktijk is dat beslissers (onder tijdsdruk) besluiten nemen die aansluiten bij hun eigen identiteit, normen en waarden. Een operationeel voorbeeld hiervan is dat hulpverleners tijdens complexe incidenten veelal onmiddellijk starten met hulpverlening in plaats van het uitvoeren van een verkenning. Immers hulpverleners vinden het ethisch onverantwoord als ze niet onmiddellijk starten met het verlenen van eerste hulp aan slachtoffers. Op het niveau van het beleidsteam geldt vaak dat bestuurders en het management van (hulpverlenings)diensten de eindverantwoordelijkheid voelen voor de veiligheid van burgers en de inzet van hun diensten. Hun besluiten zijn er dan ook vaak op gericht alle risico uit te sluiten hetgeen tot operationeel onwerkbaar situaties kan leiden omdat risicoloos optreden meestal niet bestaat.

Een aantal bekende valkuilen uit de literatuur hangt direct samen met de bovenstaande besluitvormingsmodellen:

- **Primeureffect** Met het primeureffect wordt bedoeld dat informatie die als eerste wordt aangeboden, de meeste waarde krijgt in de besluitvorming. Alles wat later wordt gezien of gehoord, weegt minder.
- **Selectief zoeken** Beslissers gaan bij een verkenning van een probleem of situatie vaak op zoek naar informatie die past bij hun ervaring en kennis. Het is bijna niet mogelijk om open te staan voor alle informatie en dan pas tot een verhaal te komen.
- **Aandachtsvernaauwing** Vervolgens leidt aandachtsvernaauwing tot versmalling van de attentie tot een beperkt gebied. Er is letterlijk sprake van tunnelvisie. Van een klein deel van het probleem ziet men alles, maar het totale beeld is verbrokkeld en onvolledig.
- **Bevestiging zoeken** Van het eenmaal ontstane beeld is het moeilijk afscheid nemen. Uit onderzoek blijkt dat mensen eerder geneigd zijn een hypothese voor waar aan te nemen dan om hem te verwerpen. Gekoppeld aan aandachtsvernaauwing en selectief zoeken leidt dat tot gedrag waarin men vooral probeert de eigen mening te bevestigen.
- **Groepsdenken** Groepsdenken treedt mogelijk op in situaties waar een sterke leider met een team in afzondering een duidelijke opdracht moet uitvoeren. Dit geldt veelal ook voor crisisbesluitvormers die in teamverband opereren. Er is een aangewezen leider, bijvoorbeeld een leider COPI of een burgemeester, die samen met zijn team een duidelijke opdracht gaat opknappen. In situaties waar groepsdenken speelt is er nauwelijks sprake van kritisch gedrag naar elkaar en naar 'het plan'. Dat geeft de leider het gevoel dat zijn 'beslisverhaal' extra bevestigd wordt: men had in kunnen grijpen, maar men heeft het niet gedaan. Dus zal het wel waar zijn.

Achtergrondinformatie: het werk van Rasmussen

In veel teksten die aan besluitvorming zijn gewijd, komt het werk van Rasmussen¹²⁵ aan de orde. De organisatiepsycholoog Rasmussen heeft veel onderzoek gedaan naar fouten die gemaakt worden door procesoperatoren die complexe geautomatiseerde systemen (kerncentrales, chemische verwerking, ICT) besturen. Zijn werk is daarmee eigenlijk niet direct van toepassing op het beslissen in crisissituaties maar is wel van waarde voor het verklaren van 'fouten' die gemaakt worden bij het hanteren van 'complexe gereedschappen' zoals wapens, ademlucht en geneeskundige hulpmiddelen. Rasmussen maakt onderscheid tussen drie typen van besluitvorming: besluitvorming op basis van vaardigheid (*skill-based*), regels (*rule-based*) en kennis (*knowledge-based*).

- **Besluitvorming op basis van vaardigheid** De beslisser reageert direct en bijna onbewust op de situatie. Voorbeelden zijn simpele motorische handelingen als autorijden, maar ook het omhangen van ademlucht en de wijze waarop een brandend pand wordt binnengetroden.
- **Besluitvorming op basis van (ingestampde) regels** Deze is nauw verwant aan de eerste wijze van beslissen. Het verschil is dat nu de regel bewust wordt toegepast, maar zonder dat wordt nagedacht over doel en achtergrond van de regel. Een voorbeeld is het terugtrekken als de explosiemeter in alarm gaat: de drager van de explosiemeter besluit bewust om zich naar veilig gebied te begeven maar heeft in het algemeen geen inzicht wat het afgaan van de explosiemeter nu precies betekent.
- **Besluitvorming op basis van kennis** Wanneer de situatie nieuw is, zal moeten worden nagedacht over de situatie, de doelen en de alternatieven. Dit gebeurt volgens Rasmussen door gebruik te maken van symbolen die de informatie representeren. Deze symbolen geven vervolgens een model van de situatie: de lampjes en wijzertjes op het controlebord staan voor een procesoperator voor de werkelijkheid. Rasmussen geeft daarom aan dat een zorgvuldige keuze van aangedragen symbolen de beslisser kan ondersteunen.

101

Een belangrijk punt in de modellen van zowel Rasmussen als Klein is dat de modellen de aandacht vestigen op het automatisme van *skill-based* handelen van de beslisser. Als een beslisser gevraagd wordt een besluit te nemen in een situatie die erg veel lijkt op een standaardsituatie, zal de beslisser bijna automatisch – dat wil zeggen zonder na te denken over alternatieven – beslissen. Dit automatisme kan tot ongevallen leiden.

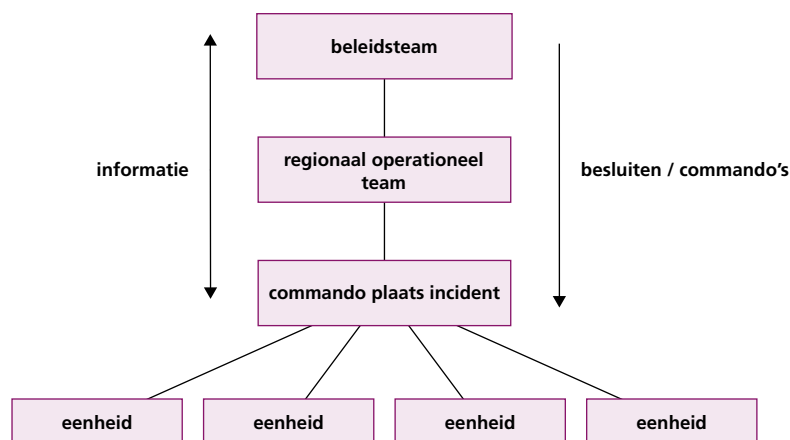
Een van de wijzen waarop dit automatisme tot ongevallen kan leiden, werd ontdekt door Rasmussen bij procesoperatoren: het '*fiddling around*'. Tijdens een complex incident neigen procesoperatoren ertoe om 'op de automaat' kleine deelprobleempjes op te lossen ("om dat rode lampje uit te krijgen doe ik zus en zo"). Zij krijgen daardoor geen beeld van het totale incident. *Fiddling around* is dus de neiging van mensen om in een probleemsituatie deelprobleempjes bijna onbewust – op basis van hun vaardigheden (*skill-based*) – aan te pakken, met het gevolg dat zij het gevaar lopen de grote lijn te verliezen. Ook voor COPI, ROT en BT is de valkuil van het concentreren op deelproblemen, waardoor de grote lijn verloren raakt of

zelfs niet in beeld komt, relevant. Tijdens de beeldvormingsfase volgens de BOB-procedure (zie hieronder) is het daarom van belang om bewust ook de hoofdlijn te proberen te benoemen.

Tot nu toe hebben we ons vooral gefocust op modellen die beschrijven hoe professionals en bestuurders onder moeilijke omstandigheden (zoals tijdsdruk en informatieschaarste) besluiten nemen. In de nu volgende paragraaf bekijken we hoe de Nederlandse beslissers opereren binnen de context van de commandostructuur en hoe daarmee feitelijk besluiten worden genomen tijdens crises.

6.3 De praktijk van crisisbesluitvorming in de regionale crisisorganisatie

In de nu volgende subparagrafen wordt beschreven hoe crisisbesluitvorming in de praktijk, dat wil zeggen binnen de context van de regionale crisisorganisatie zoals die is beschreven in hoofdstuk 4, plaatsvindt.



Figuur 6.1: De commandolijn binnen de regionale crisisorganisatie schematisch samengevat

De basis: beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming

Binnen de regionale crisisorganisatie wordt meestal besloten met behulp van een vooraf vastgestelde vergaderprocedure 'beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming' (afgekort BOB). Deze driedeling ondersteunt de groepsbesluitvorming door de feitelijke informatie, meningen van betrokkenen daarover en besluiten te scheiden:

- In de eerste fase, beeldvorming, gaat het om het uitwisselen van informatie (vanuit verschillende hulpdiensten en organisaties) om tot een gemeenschappelijk beeld te komen. Daarna wordt het probleem of de problemen gedefinieerd.
- In de tweede fase, oordeelsvorming, worden aan de hand van het geconstrueerde gemeenschappelijk beeld de knelpunten benoemd en de beslisalternatieven besproken.

- In de derde fase, besluitvorming, vindt de feitelijke besluitvorming plaats. Deze besluiten worden na de vergadering gecommuniceerd naar een lager echelon.

In het navolgende voorbeeld wordt de BOB-procedure toegepast op een fictieve casus.

Een denkbeeldig voorbeeld van besluitvorming volgens de BOB-procedure

De brandweer meet in het winkelcentrum van Amsterdam Osdorp een verhoogde concentratie gas. Een verkenning wijst uit dat de verhoogde concentratie gas gevaarlijk is voor bewoners boven het winkelcentrum in verband met mogelijk ontploffingsgevaar. Helaas lukt het de gasleverancier niet om het gaslek op te sporen en verwachten zij nog minstens twee dagen nodig te hebben met het herstellen van de pijpbreuk. Hierdoor moeten de dertig bewoners tijdelijk opgevangen worden. Het COPI schaaft op naar GRIP 2 en vraagt het ROT in opvang te voorzien.

Beeldvorming

- Informatie: gaslek, dertig bewoners die voor minstens twee dagen elders opgevangen moeten worden.
- Probleemdefinitie ROT: hoeveel bewoners hebben opvang nodig en welke opvanglocatie stellen we beschikbaar?

Oordeelsvorming

- Twee bewoners (bejaarden zonder directe familie) wensen opvang en de overige bewoners zullen gezien de ervaring met dit soort situaties overnachten bij familie en vrienden.

Besluiten nemen

- De twee bewoners worden ondergebracht in een nabijgelegen hotel.

103

Zoals uit de beschrijving blijkt, is de BOB-procedure niet in tegenspraak met het herkennen-doet-beslissen-model noch met het beslissen-door-causale-ordering-model. Dit is vanzelfsprekend een belangrijke voorwaarde voor elke ondersteunende vergaderprocedure. De besluitvorming is daarmee, zoals altijd, wel kwetsbaar voor de al genoemde valkuilen.

De praktijk van besluitvorming in de Nederlandse commandostructuur laat echter nog meer attentiepunten zien.

De problematiek van de eerste beeldvorming in de praktijk

De eerste vooronderstelling van de commandostructuur is dat informatie van 'onderaf' naar 'boven' stroomt en dat besluiten vervolgens van 'boven' naar 'beneden' neerdalen. Dit betekent dat leidinggevend in het veld via het COPI het ROT informeren waarna de leider ROT het gemeentelijk beleidsteam kan inlichten en adviseren.

In de praktijk blijkt echter dat het onmogelijk is voor operationele leidinggevend in het veld om – in de eerste uren van (flits)rampen of crises – een gedetailleerd en actueel beeld van de situatie te geven. Tenminste bij flitsrampen zijn hulpdiensten namelijk grotendeels gericht op monodisciplinaire noodhulpverlening en bestaat er zelfs in het veld nauwelijks een accuraat beeld van de situatie. Informatie bevindt zich daarmee gefragmenteerd over (eenheden van) de verschil-

lende hulpdiensten. De monodisciplinaire commandolijnen zijn zwaar of zelfs overbelast zodat zeker de multidisciplinaire afstemming over het beeld van de situatie maar beperkt mogelijk is.

Netcentrisch werken

De basis voor besluitvorming is informatie. Tijdens crises is dat per definitie een probleem: onzekerheid is immers een kernaspect van crises. Het verlies van informatie tussen de schakels van de commandostructuur verergert het informatieprobleem nog verder. Vanuit de hoop dat techniek een oplossing kan brengen voor dat laatste is de laatste jaren de aandacht voor informatiedeling- en management explosief toegenomen. Een belangrijk aspect in deze trend is de ontwikkeling van netcentrisch werken. Het doel van netcentrisch werken is het mogelijk maken van een effectievere en snellere besluitvorming door het beschikbaar stellen van alle actuele informatie aan alle betrokken spelers in de verschillende lagen van de commandostructuur. De filosofie achter netcentrisch werken is dat door het gelijktijdig beschikbaar stellen van informatie aan alle crisisstaven het operationele beeld van het ROT en het beleidsteam helderder wordt en zij niet meer afhankelijk zijn van briefings en situatierapportages.

Momenteel wordt onderzocht en getest of netcentrisch werken daadwerkelijk een adequate oplossing is voor de informatieasymmetrie tijdens de eerste chaotische uren van grote incidenten. Daarnaast worden informatiesystemen ontwikkeld die kunnen omgaan met de netcentrische wijze van informatiedeling. Op voorhand kan worden gesteld dat decentralisatie van informatie voor de professionals in het veld van grote waarde kan zijn. Door netcentrisch werken kunnen hulpverleners nog beter een inschatting van de situatie maken en hun werkwijze daarop afstemmen. De nadelen van netcentrisch werken zijn ook op voorhand voorspelbaar. Zo lijkt de operationele zuigkracht te worden versterkt wanneer het beleidsteam wordt voorzien van operationele informatie. Informatiesystemen gebaseerd op netcentrisch werken vragen daarbij dus altijd om professionals die in staat zijn om de relevante en minder relevante informatie van elkaar te scheiden. Momenteel wordt beoogd om COPI, ROT en het beleidsteam daarbij te ondersteunen door het invoeren van een nieuwe functie informatiemanager die uit de totale informatiestroom de relevante informatie voor de verschillende teams filtert.

Dit betekent dat het ROT (en daarmee dus ook het beleidsteam), ten minste in de eerste uren, niet wordt voorzien van accurate informatie vanuit de plaats incident. De informatie die het ROT en beleidsteam krijgen is daarmee verouderd en dus dient zowel ROT als beleidsteam er rekening mee te houden dat het geen besluiten neemt ter aansturing van het COPI op basis van informatie die waarschijnlijk al verouderd is.

Voorbeeld van belaste werkrelatie tussen ROT en beleidsteam vanwege te veel verwachting van snelle en accurate beeldvorming

Tijdens de stroomstoring in de Bommeler- en Tielerwaard van december 2007 bleek dat de eenheden in het veld zich bezighielden met de bestrijding en daarmee de eerste uren nauwelijks tijd hadden om aan de beeldvorming te werken, laat staan om het bovenliggende niveau te informeren. Complicerende factoren waren dat het ging om een uitgestrekt (plattelands)gebied, beperkte communica-

tiemogelijkheden en er in eerste instantie ook nog sprake was van (focus op) een ander incident (namelijk de neergestorte helikopter die de stroomkabelbreuk veroorzaakte). Het ROT kreeg daarmee geen goed operationeel beeld van de situatie ondanks irritant veel (in de beleving van veldeenheden) vragen om informatie. Het RBT verwachtte echter van het ROT een geaggregeerd beeld, maar kreeg dat dus niet (snel genoeg). Dit niet kunnen voldoen aan de ‘beeldvormingsverwachting’ heeft tijdens de stroomuitval bij de start op woensdagavond ten minste geleid, zo bleek uit de interviews met leden van het ROT en het RBT, tot wederzijdse irritatie bij het ROT en RBT wat de onderlinge werkrelatie niet ten goede kwam.¹²⁶

Het ROT en beleidsteam maken op basis van incomplete, irrelevante en soms tegenstrijdige informatie een logische reconstructie van de werkelijkheid. Deze geconstrueerde versie van de werkelijkheid staat vervolgens centraal wanneer het aankomt op het nemen van beslissingen. Wanneer het ROT en beleidsteam worden voorzien van nieuwe informatie die het geconstrueerde beeld tegensprekt, leidt dit tot meer onzekerheid en een zoektocht naar meer informatie. Dit is dan ook een klassieke reactie en een valkuil bij crisisbesluitvorming: onzekerheid leidt tot het verzamelen van meer informatie. Deze reactie heeft begrijpelijkerwijs een negatieve invloed op de snelheid van het besluitvormingsproces (ook over de niet operationele zaken waar ROT en beleidsteam over dienen te beslissen). In crisissituaties is daarmee altijd sprake van een zekere coconvorming: door een gebrek aan (achterhaalde) informatie dreigen ROT en beleidsteam altijd langzaam geïsoleerd van de werkelijkheid te raken.

105

Informatie hebben is één, begrijpen is twee

Overigens is de beschikbaarheid van informatie via sitraps nog geen garantie dat deze ook werkelijk begrepen wordt. David Alexander heeft een aardig experiment uitgevoerd waarbij hij een beschrijving van een rampsituatie voorlegde aan studenten. Hij vroeg hun de beschreven situatie te vertalen naar een geografische schetstekening van de situatie. Het bleek dat in ongeveer veertig procent van de gevallen de tekeningen onthulden dat de betrokkene de omschrijving van de situatie toch op een of meer essentiële punten niet had begrepen.¹²⁷

Praktijkprobleem hoe passen de vergadercycli op elkaar?

Om de besluitvorming te structureren gebruiken het ROT en beleidsteam een vergadercyclus die onderscheid maakt in een ‘vergaderfase’ en een ‘actiefase’. De vergadercycli van ROT en beleidsteam verschillen iets:

- In de vergaderfase van ROT construeert het team een gezamenlijk beeld en worden de knelpunten benoemd. Daarnaast wordt in de vergaderfase besloten welke besluiten er aan het beleidsteam gevraagd zullen worden. Daaropvolgend vindt een actiefase plaats. In deze fase worden de besluiten uitgevoerd die in de vergaderfase zijn besproken. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het uitwisselen van informatie met (regionale) actiecentra, het geven van terugkoppeling aan de leider COPI, het voeren van ruggespraak met de eigen organisatie(s) en het verzamelen en verwerken van nieuwe informatie. In de actiefase voorziet de leider ROT het beleidsteam van de laatste informatie, bespreekt knelpunten en

¹²⁶ Scholtens en Helsloot (2008).

¹²⁷ Alexander (2004).

vraagt accordering voor (strategische) besluiten. Bij terugkomst van de leider ROT wordt weer een nieuwe vergadering gestart.

- In de vergaderingsfase van het beleidsteam bespreken de leden van het beleidsteam wat ze exact willen weten van de leider ROT en worden er strategische uitgangspunten benoemd ten aanzien van de aanpak van de crisis. Daarnaast wordt ingegaan op de voorlichtingsstrategie. In de actiefase kunnen de leden van het beleidsteam contact onderhouden met hun eigen organisaties. Daarnaast kan deze tijd gebruikt worden voor het voorbereiden van persbijeenkomsten en of het houden van een persconferentie. Na de actiefase behoort het beleidsteam weer te starten met een nieuwe vergaderfase.

Deze wijze van vergaderen leidt in de praktijk echter tot een grotere kloof tussen ROT/ beleidsteam enerzijds en de operationele werkelijkheid op de plaats incident anderzijds. Het grootste probleem van de vergadercyclus is dat het de informatie-uitwisseling tussen het veld en het ROT (en dus ook beleidsteam) belemmert. Wanneer een leider COPI een beslissing voorlegt aan het beleidsteam, dan brengt hij dit via het ROT omhoog. Als de leider ROT echter bezig is met zijn briefing, dan kan het beslissingsverzoek pas bij de volgende briefing het beleidsteam in worden gebracht. Hierdoor kan het meer dan anderhalf uur duren voordat het beleidsteam een besluit krijgt voorgelegd. Voordat het beleidsteam een beslissing heeft genomen kan het dus zomaar twee uur duren. Vanzelfsprekend heeft het 'veld' deze tijd niet bij een flitsramp en wordt daarmee gedwongen om zelf de beslissing te nemen.

106

Uiteindelijk moet het advies dan ook zijn dat werkelijk dringende besluiten 'dwars door de structuur heen' genomen moeten worden door inbreuk in de vergaderingen van ROT en beleidsteam. Dit vraagt om geoefende functionarissen en realistische beslissers die weten wanneer de structuur moet worden losgelaten. Ook kortere vergaderingen kunnen helpen om in de actiefase beter bereikbaar te zijn: leider ROT en burgemeester kunnen dan wanneer het nodig is 'staande' geadviseerd door de relevante adviseurs besluiten. Bijzondere aandacht vergt dan wel weer de terugkoppeling naar het eigen team en de verslaglegging van dergelijke ambulante besluiten.

Voorbeeld van niet passende vergadercycli

Tijdens de stroomstoring in de Bommeler- en Tielerwaard in 2007 werd door de coördinerend burgemeester besloten om het RBT zitting te laten nemen in het hoofdbureau van politie in Nijmegen in plaats van in het gemeentehuis. Hij maakte deze keuze omdat in het hoofdbureau alle noodzakelijke voorzieningen aanwezig zijn en ook het ROT daar gehuisvest is. Op die manier had de leider ROT geen reistijd en kon deze sneller aansluiten in het RBT. Beide teams vergaderden op woensdag en donderdag met een zeer hoge frequentie aansluitend aan elkaar. Hierdoor konden vragen van het RBT amper verwerkt en antwoorden nauwelijks geformuleerd worden, voordat er al weer een volgend overleg was. Door de leden van de teams werd deze hoge frequentie niet altijd als even zinvol ervaren.

Als een van de oorzaken van het vele vergaderen (tijdens de stroomuitval, maar dit is ook in zijn algemeenheid zichtbaar) kan worden aangewezen de wijze waarop de teams normaliter worden beoefend. Het beoordelen van het ROT en het beleidsteam bij oefeningen vindt bijna alleen maar plaats tijdens de vergadermomenten van deze teams. Daarom volgen in oefensituaties de vergaderingen zich in snel tempo op, waarbij nog eens nadrukkelijk gewezen wordt op het hanteren

van de 'vergaderklok'. In de praktijk dient er tussen de vergaderingen door echter voldoende tijd te zijn om bijvoorbeeld informatie te verzamelen en acties uit te zetten. Deze tijd werd bij dit incident onvoldoende genomen.¹²⁸

Het praktijkprobleem van de operationele zuigkracht

Een veel voorkomend mechanisme dat in werking treedt bij het opschalen naar beleidsteamniveau is de operationele zuigkracht in de relatie tussen het beleidsteam en ROT. Gaandeweg de meeste incidenten kunnen beleidsteams de verleiding niet weerstaan om zich met de uitvoering bezig te houden, een taak die conform de beoogde opzet van de regionale crisisorganisatie is toebedeeld aan het ROT.

Operationele inmenging van het beleidsteam is niet wenselijk. Ten eerste omdat dit afleidt van de feitelijke taak van een beleidsteam, namelijk het maken van strategische besluiten. Ten tweede heeft een beleidsteam veelal niet de operationele kennis om adequate operationele besluiten te kunnen nemen. Wanneer een beleidsteam toch operationele besluiten neemt dan is de kans groot dat dit leidt tot suboptimaal handelen.

Voorbeeld van operationele besluitvorming door beleidsteam

De grote brand in De Punt in 2008 illustreert het probleem van operationele besluitvorming door het beleidsteam. Het beleidsteam besluit over het informeren van de familie van bij de grote brand in De Punt omgekomen brandweermensen dat de brandweercommandant van Tynaarlo dat zelf moet doen omdat dit waardevoller is. Er wordt vervolgens niet (operationeel) doorgedacht over de consequentie dat het aanzeggen van de drie families dan lang zal duren.¹²⁹

107

De oorzaken van operationele zuigkracht zijn divers. Een veel gevonden oorzaak is het feit dat beleidsteams relatief weinig strategische besluiten (hoeven te) nemen. Wanneer na de eerste opstartfase de belangrijkste bestuurlijke dilemma's zijn overwonnen, neigen beleidsteamleden er toe om zich 'nu ze er toch zijn' bezig te houden met operationele zaken.

Een tweede oorzaak van operationele zuigkracht is de rolonduidelijkheid bij beleidsteamleden. Veelal hebben leden van het beleidsteam (zoals de gemeentesecretaris, commandant van brandweer of korpschef van politie) een dubbelrol: ze zijn zowel operationeel eindverantwoordelijk voor hun eigen organisatie en fungeren als adviseur van de burgemeester. Deze rolonduidelijkheid maakt dat individuen veelal ook gericht zijn op de operationele thema's en de bestuurlijke adviesrol ondergesneeuwd raakt. In deze reader (zie hoofdstuk 9) wordt overigens geadviseerd dat leden van het beleidsteam er zitten als adviseurs van de burgemeester zoals bedoeld in de wet. De beschreven rolvervaging is daar een belangrijke reden voor. Een derde oorzaak van operationele zuigkracht is dat beleidsteamleden veelal weinig realistisch opgeleid en getraind worden voor hun rol. Beleidsteamleden vinden het daarmee over het algemeen moeilijk om de juiste strategische dilemma's te destilleren. In combinatie met rolonduidelijkheid is geconstateerd dat minder (realistisch) geoefende crisisteams sneller geneigd zijn om uitvoerend te denken.¹³⁰

¹²⁸ Scholtens en Helsloot (2008).

¹²⁹ Voorbeelden zijn te vinden in: Scholtens en Helsloot (2008).

¹³⁰ Scholtens en Helsloot (2008).

Het verlies van operationeel gezag

Een belangrijke vooronderstelling in het klassieke denken over crisisbeheersing is dat er noodzaak is tot gedetailleerd operationeel gezag of anders gesteld, dat er tot op detailniveau sturing kan en moet worden gegeven aan de beheersing van crises. Wij hebben al gesteld dat dit niet wenselijk is. Wanneer het toch geprobeerd wordt, leidt het vaak juist tot een verlies aan 'operationeel gezag' omdat de operationele eenheden met evident onjuiste, achterhaalde of te late besluiten worden geconfronteerd. 'Operationeel gezag' duidt daarmee op het gezag dat besluiten van ROT en beleidsteam hebben bij COPI en de operationele eenheden; bij verlies van operationeel gezag dreigen ROT en beleidsteam niet meer serieus te worden genomen.

Definitie en voorwaarden voor sturing

Sturing betekent in het concept van de commandostructuur: het nemen van besluiten over de te nemen maatregelen en deze doen laten uitvoeren. Een van de belangrijkste voorwaarden om te kunnen sturen, is het beschikken over de juiste informatie en kennis over de eigen bevoegdheden.¹³¹

De definitie van sturing laat echter op voorhand al zien dat de mogelijkheden om feitelijk te sturen beperkt zijn. Zo is reeds geconstateerd dat accurate informatie – noodzakelijk voor detailsturing tijdens crisissituaties – nauwelijks voorhanden is. In iedere evaluatie worden dan ook voorbeelden gevonden van verlies van operationeel gezag wanneer geprobeerd wordt operationele sturing te geven.

Een bijzondere vorm van verlies van operationeel gezag

Tijdens de stroomstoring in de Bommeler- en Tielerwaard in 2007 was een verlies van gezag zichtbaar tussen het regionaal beleidsteam en de verschillende gemeentelijke crisismanagementteams: 'De burgemeester van Zaltbommel geeft aan dat hij na twee nachten ook wat meer ruimte ten opzichte van het regionaal beleidsteam durft te nemen. "Wij hadden het voornemen om bewonersbrieven rond te delen. Maasdriel bleek ook al met eigen bewonersbrieven in de weer te zijn. Voor dat ik naar Nijmegen ging heb ik de opdracht gegeven om in Zaltbommel ook aan de slag te gaan en de brieven in elkaar te zetten. We wilden de brieven nog voor het donker bezorgen. Toen het akkoord uit het RBT in Nijmegen kwam, was het al tegen vijf uur 's middags. Het grootste deel van Zaltbommel had de brief toen al in de bus."¹³²

Een belangrijke andere oorzaak van de beperkte mogelijkheden tot sturing komt voort uit de hiërarchische structuur van de regionale crisisorganisatie. Operationele leidinggevendenden die op de plaats incident acute en belangrijke besluiten (moeten) nemen vragen aan 'de lijn' om de verantwoordelijkheid voor een dergelijk besluit te nemen. Dit zijn echter veelal precies de besluiten die het regionaal operationeel team ook niet zelfstandig kan en wil nemen en die daarom voorgelegd (moeten) worden aan het beleidsteam. Evaluaties laten zien dat de communicatie via deze formele lijn veel tijd in beslag neemt. De operationeel leidinggevendenden in het veld kunnen in hun beleving, maar veelal ook in de werkelijkheid, niet zolang wachten en nemen dan ook meestal zelf de beslissingen.

¹³¹ Scholtens en Helsloot (2008), p. 143.

¹³² Scholtens en Helsloot (2008), p. 152.

Verlies van operationeel gezag door te laat genomen besluiten

Illustratief in de casus van de grote brand in De Punt was het besluit tot afschaling: het COPI stelt het besluit om af te schalen in zijn vergadering van 18.30 uur aan de orde. In zijn sitrap aan het ROT legt het dit beslispunt voor aan het ROT dat de vraag doorleidt naar het GBT. Pas in de ROT-vergadering van 22.35 uur krijgt het ROT meegedeeld dat het GBT heeft besloten dat er die avond nog niet mag worden afgeschaald naar de normale situatie. Op dat moment heeft het COPI zich zelf allang opgeheven (19.30 uur), omdat het naar aanleiding van het voorstel om te mogen afschalen niet binnen een 'afzienbare' tijd een reactie ontving.¹³³

Centrale sturing georganiseerd over drie schakels leidt daarmee op voorhand tot vertraging van het besluitvormingsproces, informele directe lijnen tussen bestuurders en de operatiën en informele decentralisatie van de besluitvorming. De stuurbaarheid door het strategisch (opperbevel) en tactisch (operationele leiding) niveau in de acute fase van een ramp wordt daarmee flink overschat.

Achtergrondinformatie: verslaglegging tijdens incidenten

Een logistiek aspect van crisisbesluitvorming is dat (de totstandkoming van) besluiten worden vastgelegd. Alle gremia in de crisisbeheersing, zoals COPI, ROT, beleidsteam, gemeentelijke- en regionale actiecentra worden geacht om informatie vast te leggen. Het ordenen en vastleggen van de besluitvorming heeft twee verschillende doelen:

- Tijdens de crisis ondersteuning van de (uitvoering van de) besluitvorming.
- Na de crisis dient het als informatiebron voor het opstellen van rapportages.

109

Afhankelijk van de wensen per gemeente zijn er over het algemeen drie soorten van verslaglegging:

- Standaardrapportage: crisisteams maken periodiek een situatierapportage volgens een standaard format (klassiek afgekort sitrap). Dit is een bondig rapport van de operationele toestand dat aan de hogere eenheid wordt verstrekt. Onderdeel ervan is dat in grote lijnen wordt aangegeven of er veranderingen zijn in de situatie ten aanzien van de vorige rapportage. (Bij het netcentrisch werken kan dit door geautoriseerde functionarissen digitaal worden ingezien.)
- ROT- of beleidsteamverslag: vergaderingen van ROT of beleidsteam worden zo accuraat mogelijk genotuleerd zodat achteraf duidelijk is op basis van welke informatie het betreffende team tot een besluit is gekomen.
- Actie- en besluitenlijst: vergaderingen worden vaak afgesloten met het nalopen van een actie- of besluitenlijst waarop staat welke besluiten er zijn genomen.

De burgervaderrol versus de rol van opperbevelhebber

Een misverstand over de crisisbesluitvorming binnen de Nederlandse commando-structuur, gevoed door wetgeving en mediaberichtgeving, is dat de burgemeester in de rol van opperbevelhebber alle essentiële besluiten neemt.

133 ANP/AT5: www.parool.nl/parool/nl/4/AMSTERDAM/article/detail/20053/2008/06/26/Grote-brand-in-Noord.dhtml.

Het beeld van de opperbevelhebber in de media

De mediaverslaggeving over een grote brand in Amsterdam laat zien dat het beeld bestaat dat bij een ernstige crisis de burgemeester 'echt' de opperbevelhebber is (en omgekeerd dat als hij die rol oppakt dat het dan ook een ernstige crisis is):

'Bij een filiaal van meubelzaak Leen Bakker aan de Klimopweg in Amsterdam-Noord woedt sinds 15.00 uur een grote brand. De brand is ontstaan op de gordijn-afdeling. Verschillende mensen zijn met ademhalingsproblemen opgenomen in het ziekenhuis. De brand is door de harde wind overgeslagen naar omliggende gebouwen van Halfords en TNT Post.

De brandweer is met behulp van regiokorpsen bezig de brand te bestrijden. Het gebied in de buurt van de brand is afgezet. De prioriteit van de brandweer ligt in eerste instantie bij de evacuatie van de inwoners van Floradorp vanwege de extreme rookontwikkeling. [...]

Job Cohen heeft de regie in handen genomen van de hulpoperatie, wat de ernst van de brand onderstreept. Vanuit de beleidsbunker onder het stadhuis houdt de burgemeester de touwtjes in handen.'¹³⁴

Zoals we al hebben geconstateerd is er tijdens crises echter sprake van het principe 'formele centralisatie, informele decentralisatie'. De feitelijke mogelijkheden van de opperbevelhebber om daadwerkelijk de hulpverlening te regisseren zijn, ten minste in de eerste uren, nihil. Dit maakt de rol van de burgemeester echter niet minder belangrijk. Bij crises waarbij de bevolking direct betrokken is, is de rol van de burgemeester als burgervader waarschijnlijk het belangrijkste 'wapen' dat het openbaar bestuur heeft om de burger te overtuigen van de zorg van de overheid voor de burger.¹³⁵

6.4 Samenvatting

In deze paragraaf wordt een samenvattend praktisch kader gegeven voor het effectief beslissen in de regionale crisisorganisatie.

De typische kenmerken van crises (informatieschaarste, tijdsdruk, verschillende en verschuivende doelen) maken dat besluitvorming tijdens crises wezenlijk verschilt van besluitvorming onder 'normale' omstandigheden. Een gegeven binnen de regionale crisisorganisatie is verder de moeizame informatie-uitwisseling tussen veldeenheden, COPI, ROT en het beleidsteam. In dit samenvattende kader geven we daarom een aantal handvatten die kunnen helpen bij het nemen van besluiten tijdens crises. De overall aanbeveling is echter simpelweg: 'wees realistisch!'.

Accepteer onzekerheid

Bij elke crisis is er per definitie sprake van een tekort aan betrouwbare en relevante informatie (en een overload aan niet relevante informatieruis). Crisisbesluitvorming vergt daarmee het durven nemen van besluiten op basis van onzekere informatie in plaats van het telkens uitstellen ervan door naar meer informatie te zoeken.

¹³⁴ ANP/AT5:

www.parool.nl/parool/nl/4/AMSTERDAM/article/detail/20053/2008/06/26/Grote-brand-in-Noord.dhtml.

¹³⁵ Zie bijvoorbeeld Boin et al. (2005).

Stel prioriteiten

Een eerste les voor crisismanagers is om realistische verwachtingen te hebben over de hoeveelheid besluiten die gecommuniceerd kunnen worden richting het veld. De aanbeveling is dan ook om alleen die besluiten te nemen die echt van vitaal belang zijn.

Zie toe op uitvoering van besluiten

Evaluaties laten tekens weer zien dat besluiten die genomen worden slechts zelden worden uitgevoerd om vele redenen waarvan het gebrek aan prioritering er slechts een is. Crisisbesluitvorming vergt een ruime actiefase waarin toe kan worden gezien dat besluiten ook daadwerkelijk én tijdig het strijdtoneel bereiken. Wanneer ze op operationeel niveau werkelijk begrepen zijn, past vertrouwen dat daar op een juiste manier wordt besloten over uitvoering.

Denk, wanneer de tijd dat toelaat, in scenario's

Voor alle teams in de commandostructuur geldt dat er na een eerste hectische fase tijd is om meer gestructureerd tot besluiten te komen. In deze fase is het behulpzaam om te denken in scenario's, dat wil zeggen om bewust de mogelijke ontwikkelingen in relatie tot te nemen besluiten af te wegen. Het opstellen van scenario's helpt om de effecten van de besluitvorming te doorgronden.

Crisisleiderschap vraagt vaker om volgen dan om leidinggeven

Leiderschap bij crises vraagt, misschien verrassend, vaker om bewust het oordeel en de ingezette acties van medewerkers te volgen in een onzekere situatie dan om zelf als zogenaamd krachtig leider eigen besluiten te nemen. Door af te wijken van een al ingezette actie of genomen besluit wordt tijd en energie verloren zodat er een wel heel dringende reden moet zijn om tot een afwijking te besluiten.

111

Prepareer jezelf

Geen crisis is hetzelfde en ze komen meestal onverwachts. Toch is het goed jezelf te prepareren door vooraf na te gaan wat te doen wanneer zich een bepaalde situatie voordoet. Dit begint met de meest simpele vragen: Welke acties onderneem ik als eerste als ik word gealarmeerd? Wie moet ik informeren en waar haal ik mijn informatie? Wat zijn de cruciale besluiten die bij mijn functie horen? Het vooraf stellen van de juiste vragen kan helpen om ondanks de stress en tijdsdruk de meest prioritaire beslissingen te kunnen nemen.

Kernbegrippen

Klassieke rationale besluitvormingstheorie
Model beslissen door causale ordening
Model herkennen doet beslissen
Natuurlijke besluitvorming
Netcentrisch werken

Operationele zuigkracht
Sitrap
Operationeel gezag
Vergadercyclus
Vergaderprocedure BOB

7 Crisismanagement in het commando plaats incident

Na dit hoofdstuk kunt u:

- aangeven wie mag opschalen naar GRIP 1
- noemen wat de opkomsttijd van het COPI is volgens het ontwerp Besluit veiligheidsregio's
- beschrijven wanneer er meer dan een COPI wordt ingericht en hoe de coördinatie tussen de COPI's dan wordt geregeld volgens het ontwerp Besluit veiligheidsregio's
- uitleggen wat het verschil is tussen het brongebied en het inzetgebied van het COPI
- benoemen welke zones bij een incidentgebied onderscheiden worden
- beschrijven wat de taken van het COPI inhouden
- noemen wat de kernbezetting van het COPI is volgens het referentiekader GRIP
- uitleggen wat met de vergaderprocedure BOB wordt beoogd en wat de rol van de COPI-leider is bij elke stap
- duidelijk maken hoe de informatielijnen naar en van het COPI lopen
- toelichten wat wil zeggen dat de leider COPI niet treedt in de inhoudelijke operationele verantwoordelijkheden van disciplines en diensten.

113

7.1 Inleiding

Het gebeurt altijd onverwachts. Je hebt piketdienst en wordt opgeroepen. Je stapt in je auto en je krijgt informatie van de meldkamer. Allerlei vragen komen bij je op. Waar is het precies? Wat tref ik daar aan? Onderweg naar de locatie verzamel je verdere informatie en vorm je een eerste beeld. Het beeld dat je op basis van scenario's, oefeningen en ervaring in gedachte hebt, strookt lang niet altijd met wat je ter plaatse aantreft. Bepaalde zaken vallen je daardoor meteen op en je ziet hoe verschillende hulpverleningsdiensten de eerste processen al in gang gezet hebben.

Voor de afstemming tussen de verschillende hulpverleningsdiensten en de eenhoofdige aansturing op de plaats van het incident wordt een commando plaats incident (COPI) ingericht. Het functioneren van een COPI wordt in dit hoofdstuk nader bekeken.

Achtereenvolgens wordt beschreven wanneer een COPI wordt ingesteld, welke taken het COPI heeft, de samenstelling ervan en hoe de informatielijnen lopen. De beschreven taken en werkwijze sluiten aan bij het wettelijke kader en bij afspraken die in de meeste veiligheidsregio's naar de mening van de auteurs gebruikelijk zijn. Vervolgens wordt ingegaan op de vergaderprocedure en de besluitvorming. Het hoofdstuk eindigt met ervaringen en lessen.

7.2 Instellen van het COPI

Het kenmerk van een COPI is dat verschillende disciplines samenwerken onder eenhoofdige leiding. Het COPI is gericht op de aansturing van de operationele diensten en de operationele processen ter plaatse. Zodra voor de bestrijding van een incident afstemming in het zogenoemde motorkapoverleg niet voldoende is en multidisciplinaire coördinatie en eenhoofdige leiding nodig zijn, wordt er opgeschaald naar GRIP 1.

Het COPI kan op twee manieren worden ingesteld:

- In de meeste gevallen bepaalt een officier van dienst op de plaats incident dat opschaling nodig is. Op het moment dat er bij een of meerdere disciplines behoefte is aan structureel overleg en multidisciplinaire coördinatie en afstemming, neemt één officier van dienst ter plaatse de beslissing om op te schalen.
- Ook de meldkamer kan opschalen als de melding aan bepaalde door de veiligheidsregio vastgestelde criteria voldoet.

In beide gevallen alarmeert de meldkamer de piketfunctionarissen van het COPI.

In het ontwerp Besluit veiligheidsregio's is vastgelegd dat het eerste COPI binnen 30 minuten na alarmering moet plaatsvinden.¹³⁶ In de praktijk vindt vaak een vliegende start plaats, waarbij er korte bilateraaltjes worden gehouden tussen de leider COPI en de reeds aanwezige officieren van dienst. Het is immers van belang dat noodzakelijke besluiten snel genomen kunnen worden.

114

Inzetgebied van het COPI

Een van de eerste taken is het afbakenen van het rampterrein waar het COPI zich op richt, ook wel het incidentgebied genoemd. Daarvoor is het onderscheid tussen de begrippen 'brongebied' en 'effectgebied' van een incident van belang. Het brongebied is het gebied waar de directe incidentbestrijding plaatsvindt. Het effectgebied is het gebied buiten het brongebied, waar het incident effecten heeft op de omgeving. Bijvoorbeeld het gebied benedenwinds van het incidentobject waarbinnen gevaarlijke stoffen zich verspreiden en mogelijke schade aanrichten. Of het gebied waar grote verkeersproblemen als gevolg van een publieksevenement kunnen ontstaan.

In de meeste gevallen zal een COPI gericht zijn op de incidentbestrijding in het brongebied, maar er zijn ook situaties waarbij een COPI wordt ingezet voor specifieke taken in een deel van het effectgebied.

Het inzetgebied van een COPI kan dus overeenkomen of grotendeels samenvallen met het brongebied of maakt onderdeel uit van het effectgebied. In beide gevallen gaat het om een afgebakend gebied waar het multidisciplinair optreden gecoördineerd wordt.

De veel gebruikte omschrijving dat het COPI gericht is op de operationele uitvoering in het brongebied is dus verwarrend. Zuiverder is het om te spreken van het inzetgebied van een COPI en in de omschrijving geen relatie te leggen met het brongebied. De definitie van het inzetgebied van het COPI is dan: het afgebakende gebied waar hulpverleningsdiensten operationele werkzaamheden uitvoeren onder eenhoofdige aansturing.

¹³⁶ Artikel 2.3.1a ontwerp Besluit veiligheidsregio's. Het is onduidelijk wat er in het ontwerp Besluit precies bedoeld wordt met een eerste COPI binnen 30 minuten.

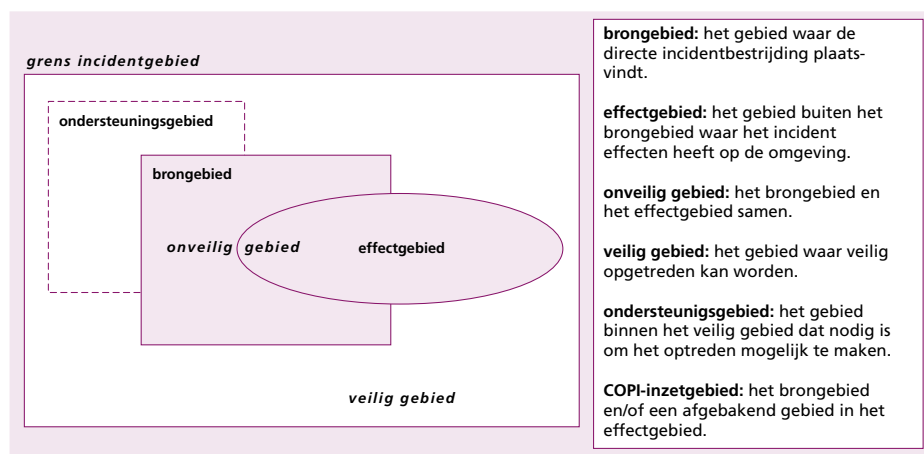
Voorbeeld van een COPI in een effectgebied zonder brongebied

Tijdens de Vierdaagse in Nijmegen in 2006 worden als gevolg van het extreem warme weer 250 mensen onwel op het laatste deel van de route. Er overlijden 2 lopers en 54 lopers worden in het ziekenhuis opgenomen.

Het incident begint met een groot aantal meldingen: 'de mensen vallen met bosjes om'. Vervolgens wordt een COPI met een gewondennest ingericht langs de Waaldijk circa 4 kilometer van de finish. Daarna ontstaan er verderop langs de route min of meer spontaan nog 2 andere gewondennesten. Er is wel communicatie tussen de extra gewondennesten en de meldkamer, maar bij het COPI ontbreekt het overzicht over het aantal gewonden en hun locatie.

Het werd als lastig ervaren dat het zwaartepunt van het incident zich richting de finish verplaatste. In het evaluatieonderzoek wordt als suggestie voor een vergelijkbaar incident meegegeven om het incidentgebied op te delen en te werken met meerdere COPI's.¹³⁷

Binnen het rampterrein of incidentgebied worden naast de begrippen brongebied en effectgebied, ook de begrippen onveilig gebied, veilig gebied en ondersteuningsgebied gehanteerd, vooral bij incidenten waarbij gevaarlijke stoffen vrijkomen. In figuur 7.1 zijn de verschillende zones in samenhang weergegeven.



Figuur 7.1: Zonering van het incidentgebied

Opgemerkt wordt dat in de praktijk de gehanteerde termen brongebied, effectgebied, onveilig gebied en veilig gebied niet voor alle hulpverleners als zodanig duidelijk zijn. Om verwarring te voorkomen moeten bij een incident de zones exact afgebakend worden en moet de betekenis van de begrenzing voor de hulpverleners concreet aangegeven worden.

De grens van het incident wordt in het COPI door de politie vastgesteld en indien nodig (deels) afgezet. Het afzetten is nodig om de bevolking te weren uit het incidentgebied. Voor de communicatie naar de bevolking is de grens van het incidentgebied van belang.

137 Gemeente Nijmegen (2006), pp. 10, 34-39.

Binnen het ondersteuningsgebied bepaalt veelal de brandweer waar de opstelplaats van materieel komt. De opstelplaats is de plaats waar de brandweer bij aankomst het materieel opstelt en waar hulpverleners stand-by blijven staan. Deze is standaard 25 meter bovenwinds. In sommige situaties wordt uitgegaan van minimaal 100 meter of 500 meter bovenwinds:

- Minimaal 100 meter als stoffen in de lucht komen bij windstilte (pluimstijging), als de ongevalsituatie gecompliceerd of onoverzichtelijke is (nucleair, biologisch of chemisch incident) of als nog niet bekend is welke stoffen bij het incident betrokken zijn.
- Minimaal 500 meter als er aanwijzingen zijn voor de aanwezigheid van ontplofbare stoffen of een dreigende explosie.

De GHOR bepaalt de locatie van een gewondennest. Dit gebeurt in afstemming met de officier van dienst brandweer, die let op de ligging in het veilig gebied en de afstand voor gewonden en hulpverleners om er te komen.

Locatie van een COPI

Vaak vindt het COPI-overleg in het begin plaats in de buitenlucht, totdat de commandohaakarmbak (COH) is gearriveerd, een container die is ingericht als mobiele vergaderruimte. De COH beschikt over specifieke faciliteiten zoals communicatiemiddelen, een mobiele dataterminal, kaartmateriaal, laptops et cetera. De richtlijn is dat een COPI in het veilig gebied direct buiten het (te verwachten) brongebied of inzetgebied wordt ingericht en goed bereikbaar moet zijn.

116

Meerdere COPI's

Er kan zich een crisis voordoen waarbij het brongebied zo uitgestrekt is, of het aantal slachtoffers of de materiële schade zo groot, dat het nodig is het gebied in meerdere sectoren in te delen. Elke sector wordt dan aangestuurd door een afzonderlijk COPI. Een incident kan zich ook zo ontwikkelen dat er geen sprake is van één aaneengesloten gebied maar van twee of meer gebieden waarvoor afzonderlijke COPI's worden ingesteld. Bij twee of meer COPI's is er behoefte aan coördinatie tussen de COPI's. In het ontwerp Besluit veiligheidsregio's¹³⁸ is opgenomen dat er bij meerdere COPI's één COPI optreedt als coördinerend onderdeel. In de praktijk zal dit vaak het 'eerste COPI' zijn.

COPI nul minuten

Bij dreigende incidenten, bijvoorbeeld bij risicowedstrijden, bij grootschalige evenementen of terroristische dreiging, kan er uit voorzorg een COPI ingesteld worden. Het gaat dan om een COPI dat ergens 'mobiel' klaar staat, bijvoorbeeld in een kazerne, en direct kan uitrukken naar de plaats incident als dat nodig is. In de veiligheidsregio's Amsterdam-Amstelland en Rotterdam-Rijnmond is bij grote evenementen het COPI letterlijk mobiel. Het rijdt dan rond in een busje.

Aflossing

Bij verwachting van een langdurig incident moeten er afspraken gemaakt worden over de aflossing. Het is raadzaam tijdig een aflossingsschema op te stellen. Daarbij is het uitgangspunt dat de operationele diensten en ad-hoc-adviseurs zelf hun vervanging regelen.

¹³⁸ Artikel 2.1.1.1c ontwerp Besluit veiligheidsregio's.

In de praktijk wordt vaak gewerkt met een rooster van 12 uur op en 12 uur af of met een rooster van 3 maal 8 uur. De ervaring leert dat hulpverleners zich eerder te laat dan te vroeg laten aflossen. Bij een (te) lange werktijd is het moeilijk voor een hulpverlener om scherp te blijven. Een mentale en fysieke fitheid is van belang voor adequate besluitvorming.

Het is gebruikelijk dat een COPI-team in zijn geheel wordt afgelost, waarbij de vertrekkende leider COPI de nieuwe COPI-bezetting informeert over de situatie en waarna vervolgens de vertrekkende COPI-leden de nieuwe COPI-leden van hun eigen discipline nader informeren. Voor een soepele overdracht kan ook afgesproken worden dat één COPI-lid nog circa 2 uur blijft voor het geven van nadere informatie.

Opschaling en afschaling

Als er effecten van het incident zijn buiten het brongebied, wordt er opgeschaald naar GRIP 2. De beslissing tot opschaling wordt doorgaans genomen door de leider COPI. Vanzelfsprekend kan de beslissing tot opschaling ook genomen worden door de burgemeester of de bovengeschatte leidinggevenden van brandweer, GHOR of politie.

Wanneer eenhoofdige coördinatie en leiding op de plaats incident niet meer noodzakelijk zijn, kan afgeschaald worden. De situatie is gestabiliseerd wanneer de oorzaak van de crisis en de directe gevolgen zijn bestreden, er geen directe dreiging meer bestaat voor herhaling en de indirecte gevolgen door de afzonderlijke diensten kunnen worden aangepakt.

Het is gebruikelijk dat bij GRIP 1 de leider COPI beslist over afschaling van het COPI. Vanaf GRIP 2 beslist de leider ROT en heeft de leider COPI een adviserende rol.

117

7.3 Taken en bezetting van het COPI

Elke veiligheidsregio moet volgens de Wet veiligheidsregio's eenmaal in de vier jaar een regionaal crisisplan opstellen waarin in ieder geval de organisatie, de verantwoordelijkheden, de taken en bevoegdheden worden beschreven. Per veiligheidsregio kunnen nu en ook wanneer de Wet veiligheidsregio's van kracht is andere afspraken zijn vastgelegd. In deze paragraaf wordt uitgegaan van wat naar de mening van de auteurs bij de meeste regio's gangbaar is.

Taken van het COPI

De leider COPI heeft de operationele leiding. De eenhoofdige leiding door de leider COPI is niet wettelijk geregeld, maar berust op informele regelgeving en wel het Referentiekader GRIP.¹³⁹ De leider COPI treedt daarbij niet in de inhoudelijke operationele verantwoordelijkheden van disciplines en diensten.

Het ontwerp Besluit veiligheidsregio's regelt dat het COPI onder leiding staat van een hoofd-officier van dienst van één van de hulpverleningsdiensten die op het rampterrein aanwezig zijn. Deze functionaris is ontleurd, dat wil zeggen dat hij niet namens zijn dienst in het COPI zit, maar het belang van de bestrijding als geheel dient. De functie van leider COPI kan niet worden gecombineerd met een van de andere functies in het COPI.¹⁴⁰

¹³⁹ Referentiekader GRIP (2006).

¹⁴⁰ Artikel 2.1.2 ontwerp Besluit veiligheidsregio's.

Het COPI kent drie hoofdtaken:

1. Bepalen van de situatie op de plaats incident en de ontwikkelingen daarin:
 - Bekrachtigen van GRIP 1.
 - Beeldvorming en oordeelsvorming over het incident.
 - Bepalen welke operationele processen ter plaatse aan de orde zijn en welke operationele eenheden per discipline daarvoor ingezet moeten worden.
 - Afbakenen van het inzetgebied van het COPI.
 - Bepalen welke specialisten als ad-hoc-adviseurs aan het COPI moeten worden toegevoegd.
2. Leidinggeven aan de operationele bestrijding in het inzetgebied van het COPI:
 - Bepalen van de aanpak voor een gecoördineerde incidentbestrijding.
 - Bepalen van de aanpak voor een gecoördineerde hulpverlening aan slachtoffers gericht op het voorkomen en beperken van slachtoffers.
 - Leidinggeven aan de deelnemende disciplines bij de incidentbestrijding en hulpverlening aan slachtoffers.
 - Periodiek informeren over de ontwikkelingen op de plaats incident; bij GRIP 1 de (contactpersoon van de) burgemeester en vanaf GRIP 2 het ROT.
 - Adviseren van het ROT over:
 - de opschaling en inzet van de gemeentelijke processen
 - aanvragen van personele en materiële bijstand van buiten de veiligheidsregio.
 - Verzorgen van de operationele woordvoering door de voorlichter COPI op de plaats incident. Vanaf GRIP 2 stemt de voorlichter COPI de woordvoering af met de voorlichter ROT.
3. Organiseren van het COPI:
 - Afspreken van de vergadercyclus.
 - Regelen van de aflossing.
 - Beslissen tot afschaling bij GRIP 1 en adviseren over de afschaling aan de leider ROT vanaf GRIP 2.

Inzicht in de taken is een voorwaarde om als COPI te kunnen functioneren. Omdat elke crisissituatie weer anders is, is het belangrijk om oog te hebben voor eventuele onduidelijkheden in de taakafbakening met het ROT en verschil in verwachtingen tussen COPI en ROT.

Samenstelling van het COPI

Het COPI bestaat uit een aantal vaste leden. Het Referentiekader GRIP uit 2006 geeft aan welke vaste leden deel uitmaken van de kernbezetting. Het ontwerp Besluit veiligheidsregio's regelt dat het COPI minimaal bestaat uit een leider COPI, een officier van dienst brandweer, een officier van dienst geneeskundig, een officier van dienst van de politie of van de Koninklijke Marechaussee, een informatiemanager COPI en een voorlichtingsfunctionaris COPI.¹⁴¹ Om duidelijk te maken dat het gaat om functies die een bepaalde rol vervullen tijdens een crisis wordt in deze reader de functienaam officier van dienst vervangen door lid COPI. Verder is de plotter toegevoegd omdat deze rol steeds meer voorkomt.

141 Artikel 2.1.2.1 ontwerp Besluit veiligheidsregio's.

Schema 7.2: De kernbezetting van het COPI

Kernbezetting COPI cf Referentiekader GRIP 2006	Kernbezetting COPI cf ontwerp Besluit veiligheidsregio's	In de reader gehanteerde kernbezetting COPI
1. Leider COPI	1. Leider COPI	1. Leider COPI
2. Officier van dienst brandweer	2. Officier van dienst brandweer	2. Lid COPI brandweer
3. Officier van dienst geneeskundig	3. Officier van dienst geneeskundig	3. Lid COPI GHOR
4. Officier van dienst politie	4. Officier van dienst politie of Koninklijke marechaussee	4. Lid COPI politie
5. Voorlichtingsfunctionaris (uit één van de kolommen)	5. Voorlichtingsfunctionaris COPI	5. Voorlichter COPI
	6. Informatiemanager COPI	6. Informatiemanager COPI
		7. Plotter COPI

Naast de kernbezetting zijn er verschillende regio's die werken met een eigen regionale inkleuring. Zo zijn er regio's waar een lid bevolkingszorg in de vaste bezetting van het COPI is opgenomen.¹⁴² Ook komt het vaak voor dat de ambtenaar openbare orde en veiligheid¹⁴³ van de betrokken gemeente wordt gealarmeerd. Deze schat dan in of een lid bevolkingszorg gewenst is in het COPI, die zo nodig een of meerdere gemeentelijke processen kan activeren.

119

Vanzelfsprekend kunnen, afhankelijk van het incident, een of meer specialisten als ad-hoc-adviseur aan het COPI worden toegevoegd. Bijvoorbeeld een adviseur gevaarlijke stoffen of een gemeentefunctionaris van Bouw- en Woningtoezicht. Ook een vertegenwoordiger van partijen als Rijkswaterstaat, ProRail, nutsbedrijf, waterschap, Defensie of een specialist van het bedrijf dat betrokken is bij het incident, zijn mogelijk.

Verder moet erop gelet worden dat het team niet te groot wordt en zo een effectieve besluitvorming bemoeilijkt. De leider COPI bepaalt welke ad-hoc-adviseurs aan het COPI worden toegevoegd.

Organisatorische positie COPI-leden

In schema 7.3 is de organisatorische positie van de COPI-leden weergegeven. Het schema is een doorsnee van de afspraken die in het merendeel van de veiligheidsregio's gehanteerd worden. Het kan zijn dat in sommige veiligheidsregio's andere accenten worden gelegd. Bij GRIP 1 is de leider COPI verantwoordelijk voor de operationele leiding van de incidentbestrijding, hij geeft leiding aan de COPI-leden en zorgt voor de afstemming met de calamiteitencoördinator van de meldkamer. Vanaf GRIP 2 krijgt de leider COPI kaders aangereikt van de leider ROT, waarbinnen de leider COPI zelfstandig opereert. De leider ROT stemt vanaf dat moment af met de calamiteitencoördinator.

¹⁴² Martens, Schuurman en Scholtens (2008), p. 5.

¹⁴³ Andere functienamen voor ambtenaar openbare orde en veiligheid zijn bijvoorbeeld ambtenaar rampenbestrijding of ambtenaar crisisbeheersing.

Steeds meer veiligheidsregio's werken aan de implementatie van de netcentrische werkwijze, waarbij de informatievoorziening via een crisismanagementsysteem verloopt. Hierdoor kunnen alle onderdelen van de crisisorganisatie gelijktijdig over hetzelfde gedeelde beeld van de situatie, het zogenoemde totaalbeeld, beschikken. Voordat het zover is, zal in de verschillende veiligheidsregio's nog de nodige ervaring moeten worden opgedaan. De informatiemanager COPI houdt het eigen COPI-beeld bij, al dan niet via de netcentrische werkwijze. Wanneer het netcentrisch werken is ingevoerd, is de informatiemanager COPI bij GRIP 1 verantwoordelijk voor het totaalbeeld. Vanaf GRIP 2 valt het totaalbeeld onder de regie van de informatiemanager ROT en levert de informatiemanager COPI gegevens aan.

Schema 7.3: De organisatorische positie van de COPI-leden

	Stemt af met, geeft (functioneel) leiding aan	Krijgt kaders van, ontvangt leiding van	Schriftelijke informatie	Informereren
Leider COPI	COPI-leden Stemt bij GRIP 1 af met calamiteitencoördinator	Vanaf GRIP 2 kaders van leider ROT	Keurt besluitenlijst, actiepuntenlijst en adviezen aan ROT goed	Bij GRIP 1 (contactpersoon) burgemeester
Lid COPI brandweer	Veldeenheden brandweer	Leider COPI		
Lid COPI GHOR	Veldeenheden GHOR	Leider COPI		Bij GRIP 1 betrokken ketenpartners
Lid COPI politie	Veldeenheden politie	Leider COPI		
Voorlichter COPI		Leider COPI		
Informatiemanager COPI	Plotter COPI	Leider COPI	Stelt besluitenlijst, actiepuntenlijst en adviezen aan ROT op	COPI-berichtenverkeer in het netwerk
Plotter COPI		Informatiemanager COPI	Stelt plot op	

Voor een aantal functionarissen die een rol vervullen in de crisisorganisatie wordt in het ontwerp Besluit personeel veiligheidsregio's geregeld dat men aan bepaalde eisen moet voldoen. Voor deze functionarissen worden zogenoemde kwalificatiedossiers opgesteld. Het kwalificatiedossier wordt deels door de minister en deels door de branche vastgesteld. De minister stelt de kerntaken, de competenties en de algemene eisen aan de vakbekwaamheid vast. De branche zorgt voor de uitwerking van de kerntaken en de omschrijving van de competenties. Ook worden de specificaties voor vakbekwaam worden en vakbekwaam blijven door de branche vastgesteld. Zie bijlage 4.

7.4 Besluitvormingsproces van het COPI

Om binnen het COPI tot werkbare besluiten te komen wordt een aantal stappen onderscheiden die deels in het COPI en die deels tussen de COPI-overleggen in worden gezet. Aan deze stappen ligt de vergaderprocedure BOB - beeldvorming, oordeelsvorming, besluiten nemen - ten grondslag. Achtereenvolgens worden de onderscheiden stappen kort beschreven.

Schema 7.4: De stappen van het besluitvormingsproces

Stappen	Wanneer
1. Informatie verzamelen	Voor en na COPI-overleg
2. Beeldvorming over feitelijke situatie	Gezamenlijk in COPI-overleg
3. Oordeelsvorming over verwachte ontwikkelingen	Gezamenlijk in COPI-overleg
4. Besluiten nemen	Door leider COPI
5. Opdrachten en informatie geven	Na COPI-overleg
6. Monitoren	Voor en na COPI-overleg

Informatie verzamelen

Bij het activeren van het COPI zal de leider COPI mondeling door de calamiteitencoördinator van de meldkamer geïnformeerd worden. Wanneer er voor de informatievoorziening gewerkt wordt met een crisismanagementsysteem, stelt de calamiteitencoördinator daarin een startbeeld voor het COPI op.

Vertegenwoordigers van de disciplines in het COPI onderhouden de contacten met hun discipline en zetten vragen om informatie over het incident uit binnen de eigen discipline.

Wanneer de calamiteitencoördinator, om wat voor reden dan ook, geen startbeeld heeft opgesteld, zoekt de leider COPI informatie bij de verschillende disciplines. Zodra de informatiemanager operationeel is, zorgt de informatiemanager voor het verzamelen en doorleiden van de relevante informatie naar het COPI.

Beeldvorming

Als er een startbeeld is opgesteld dan vraagt de leider COPI aan de informatiemanager om dit startbeeld kort aan te geven. Vervolgens krijgt het COPI-lid dat als belangrijkste probleemhouder gezien kan worden als eerste het woord. De probleemhouder geeft informatie over de oorzaak van het incident, de gevolgen en of er een voorbereid plan is voor een dergelijke situatie. De oorzaak wordt in chronologische volgorde verteld. Bijvoorbeeld: het incident start met een ontploffing, direct daarna breekt er brand uit, 10 minuten later doet zich weer een explosie voor. Bij het geven van informatie over de gevolgen wordt van 'binnen naar buiten' gewerkt. Ingegaan wordt op slachtoffers, de gevolgen voor de hulpverleners en de gevolgen voor de omgeving.

De andere COPI-leden brengen, voor zover relevant, kort en zakelijk aanvullende feiten over het incident en de gevolgen in. Na deze korte informatieronde vat de leider COPI het gemeenschappelijke COPI-beeld samen. Daarbij wordt ook bepaald welke informatie geverifieerd moet worden en welke essentiële informatie opgevraagd moet worden.

Bij elk volgend COPI-overleg start de informatiemanager met de belangrijkste wijzigingen in het COPI-beeld. Na de aanvullingen van de andere COPI-leden, vat de leider COPI het actuele COPI-beeld samen.

Voorbeeld van belang van beeldvorming in de eerste uren

Op 12 oktober 2007 vindt een incident plaats in Heinenoord bij de buisleidingenstraat die ondergronds van Rotterdam via Moerdijk naar de Antwerpse haven loopt. Er liggen zes buisleidingen: nat gas, ethyleenoxide, zuurstof, stikstof, waterstof en telecomkabels.

Tijdens werkzaamheden aan een nieuwe leiding ontstaat een steekvlam van ongeveer 4 meter. Het bouwbedrijf waarschuwt de Stichting Buisleidingenstraat die om 9.13 uur de meldkamer alarmeert. Nadat de brandweer is gearriveerd worden over een breedte van 20 cm vlammetjes vastgesteld van 2-3 cm hoogte, wat wijst op een mogelijke lekkage in de leiding met waterstof en/of de leiding met ethyleenoxide.

Om 10.30 uur overlegt de brandweer met de Stichting Buisleidingenstraat over het afsluiten (inblokken) van beide leidingen. Om 11.17 uur wordt uit voorzorg de sirene in werking gesteld, waardoor er sprake is van GRIP 3.

Het COPI richt zich op de gevaarsinschatting. Hiervoor is het nodig een duidelijk beeld te hebben van de gevaarlijke stoffen die vrij komen. Om 12.05 uur is bekend dat de meting van Air Liquide, de eigenaar van de waterstofleiding, dicht bij de leidingen een lekkage van waterstof meet. Men kan echter niet uitsluiten dat de meter ook reageert op ethyleenoxide. Daardoor weet men nog niet zeker welke van de twee leidingen lekt. Om 14.00 uur wordt bekend dat de metingen van Shell, de eigenaar van de ethyleenoxideleiding, geen uitslag meten. Dan is pas duidelijk dat er geen gevaarlijke stoffen meer vrijkomen. Ook de uitgevoerde metingen door de brandweer in het mogelijke effectgebied geven geen uitslag dat een gevaarlijke stof is vrijgekomen. Dus om 14.00 uur kan het GBT de beperkingen vanwege het sirenealarm intrekken tot 100 meter benedenwinds. Pas 10 minuten daarna is in het COPI bekend dat het afsluiten van de beide leidingen ook daadwerkelijk gerealiseerd is.¹⁴⁴

Oordeelsvorming

De leider COPI inventariseert in een gespreksronde de multidisciplinaire knelpunten die voortvloeien uit het gezamenlijke beeld van de situatie. Ook nu krijgt de belangrijkste probleemhouder als eerste het woord en geven de andere COPI-leden aanvullingen.

Het eerste COPI-overleg moet kort zijn en duurt bij voorkeur niet langer dan 5 minuten. Het incident heeft al een bepaalde ontwikkeling doorlopen, de informatievoorziening loopt achter en het gaat er allereerst om 'bij' te zijn, om een gezamenlijk beeld van de situatie en inzicht in de multidisciplinaire knelpunten te hebben. De gesignaleerde multidisciplinaire knelpunten komen terug in het tweede COPI-overleg. Afhankelijk van de hectiek van de situatie kan er al dieper op ingegaan worden. Vanaf het tweede of derde COPI-overleg is het COPI meestal 'bij' en is het de kunst om het incident 'voor' te komen. Dan wordt gestart met het zogenoemde scenariodenken.

144 Regionale Brandweer Zuid-Holland Zuid (2007), pp. 5-17.

Bij scenariodenken wordt er gebrainstormd over de verwachte ontwikkeling van het incident. Wat is het meest voor de hand liggende scenario en wat zijn andere mogelijke scenario's? En als er tijd voor is, wat is het worst case scenario? Deze brainstorm leidt tot het expliciet benoemen van keuzes voor aanpak en bijhorende inzet en de argumentatie voor deze keuzes. De leider COPI vat de oordeelsvorming samen door de keuzes te benoemen die uitgangspunt zijn voor het verdere optreden en de overwegingen daarbij.

Voorbeeld van nog onvoldoende doordacht scenariodenken

In 2007 krijgt het personeel van een dierenwinkel in Hoogeveen acute gezondheidsproblemen. De oorzaak van de klachten is nooit vastgesteld. Tijdens het optreden worden 23 personen op de plaats incident ontsmet en naar het ziekenhuis gebracht en 77 personen, merendeels hulpverleners, mogen het gebied voorlopig niet verlaten.

Zowel het COPI als het ROT heeft los van elkaar meerdere scenario's benoemd, maar de scenario's niet doordacht en uitgewerkt in acties. De scenario's zijn daarvoor slechts beperkt van betekenis geweest voor de hulpverlening.

Een *virale of bacteriologische* besmetting wordt vrij snel door de aanwezige experts onwaarschijnlijk geacht. Toch handelen de hulpverleners lange tijd zekerheidshalve alsof er sprake kan zijn van een infectieziekte.

Ook wordt een *toxicologische oorzaak* (chemische verbinding: nitroaniline of slangen gif) genoemd en uiteindelijk als waarschijnlijke oorzaak beschouwd.

Verder wordt het scenario *anthrax* genoemd maar dit speelt geen rol bij de aanpak van de hulpverlening.¹⁴⁵

123

Besluiten nemen

Gemaakte keuzes worden omgezet in besluiten en acties. Het is de afronding na de oordeelsvorming. De leider COPI vat de besluiten en acties samen en geeft ook de overwegingen daarbij. De leider COPI streeft naar breed gedragen besluiten. Vanaf GRIP 2 worden tevens de adviezen en beslispunten voor het ROT geformuleerd door de leider COPI. De informatiemanager legt de besluiten met een korte argumentatie en actiepunten met bijhorende actiehouders vast. Ook de adviezen aan het ROT worden vastgelegd. Verder worden begin- en eindtijd van het COPI-overleg geregistreerd.

Voorbeeld van onderwerpen waarover een COPI besluiten neemt

Op 25 februari 2009 stort een toestel van Turkish Airlines met aan boord 135 personen neer in een akker kort voor de landing op Schiphol. Er vallen negen doden en tientallen ernstig gewonden.

De leider COPI neemt, voorafgaand aan het eerste COPI-overleg, contact op met de 'airport fire officer' van de brandweer Schiphol en met de officier van dienst van de brandweer. Afsproken wordt dat de airport fire officer en de officier van dienst brandweer zich richten op de directe rampenbestrijding in en om het vliegtuig. Het COPI richt zich op de afstemming tussen alle partijen en de omgevings-

elementen. Totaal vindt er acht keer een plenair COPI-overleg plaats. De eerste overleggen staan in het teken van beeldvorming en taakverdeling. Daarna zijn terugkerende onderwerpen:

- **Veiligheid**
Lang is onduidelijk geweest welke lading in het vliegtuig zit. De adviseur gevaarlijke stoffen meet geen gevaarlijke stoffen, de hulpverleningsdiensten zijn meteen volop in touw, maar de opgevraagde vrachtbrief ontvangt de leider COPI pas drie uur later.
 - **Doorstroming van het verkeer**
Omdat het grote aantal ambulances de doorstroming van het verkeer belemmert, wordt besloten om ambulances deels terug te sturen naar de loodsposten en deels op te stellen op een nabijgelegen parkeerterrein.
 - **Aanwezigheid onderzoeksinstanties**
Medewerkers van de Onderzoeksraad voor Veiligheid zijn op het rampterrein gestart met hun onderzoek, zonder dat ze zich gemeld hebben bij de leider COPI. Ze worden op bevel van de burgemeester en in opdracht van de leider COPI van het incidentgebied verwijderd. De daadwerkelijke hulpverlening is niet gehinderd, maar het zorgde wel voor irritatie.
 - **Registratie slachtoffers**
De registratie verloopt moeizaam omdat slachtoffers op eigen gelegenheid het incidentgebied verlaten of door ambulances worden afgevoerd zonder dat gemeld wordt dat 'gewonde X naar ziekenhuis Y' gaat. De problemen met het communicatiesysteem C2000 zijn hier mede de oorzaak van.¹⁴⁶
- De laatste twee onderwerpen kon het COPI niet zelfstandig afhandelen en hiervoor was afstemming nodig met het ROT.

124

Opdrachten en informatie geven

Na afloop van het COPI-overleg worden de besluiten door de COPI-leden doorgegeven in opdrachten en bevelen aan de veldeenheden. De informatiemanager plaatst het COPI-beeld, de besluitenlijst, actiepuntenlijst en adviezen aan het ROT in het crisismanagementsysteem of stelt een situatierapport (sitrap) op voor het ROT en verspreidt dit naar betrokken onderdelen in de crisisorganisatie.

De plotter maakt een grafische weergave van de informatie, een situatieplot, dat ook wordt opgenomen in het crisismanagementsysteem of onderdeel uitmaakt van de sitrap.

Monitoren

Na de opdrachtverstrekking aan de veldeenheden is het zaak voor de afzonderlijke COPI-leden om goed te monitoren of de in gang gezette acties de beoogde effecten sorteren. Het resultaat van het monitoren is input voor de beeldvorming tijdens het volgende COPI-overleg.

In bijlage 5 is voor de stappen in het besluitvormingsproces een aandachtspuntenlijst opgesteld. Ook worden een voorbeeld van een standaardagenda en een voorbeeld van een situatierapportage aan het ROT gegeven.

7.5 Ervaringen en lessen

Werkwijze voor een slagvaardig COPI-overleg

Bij de stappen in de vergaderprocedure BOB wordt in elk COPI-overleg, afhankelijk van veranderingen in feiten en verwachte ontwikkelingen, kort of uitgebreider stilgestaan. In de eerste vergadering of vergaderingen ligt de nadruk op de beeldvorming. In een volgend COPI worden steeds slechts de wijzigingen ten opzichte van het vorige overleg besproken.

Een COPI-overleg duurt doorgaans 10 tot 15 minuten, het eerste overleg bij voorkeur niet langer dan 5 minuten. De gestelde prioriteiten en afgesproken maatregelen moeten immers snel worden uitgezet om effect te sorteren. Het is zaak in de eerste uren zo veel mogelijk slachtoffers te redden en bedreigingen in te dammen. In het begin wordt er vrij frequent kort afgestemd, vaak om het half uur. Als de situatie onder controle is kan de overlegfrequentie worden teruggebracht.

Kenmerkend voor een COPI zijn ook de vele bilaterale afspraken die gemaakt worden, de zogenoemde 'een-tweetjes', die plaatsvinden tussen de COPI-overleggen door. In een 'een-tweetje' stemmen direct betrokken COPI-leden af over de uitvoering van maatregelen. Bijvoorbeeld de COPI-leden politie en brandweer stemmen af over de aan- en afvoerroutes van de plaats incident of de voorlichter haalt bij andere COPI-leden detailinformatie op. In een COPI-overleg wordt vaak volstaan met het besluit dat over bepaalde zaken na het overleg bilateraal nader wordt afgestemd. Als er na het COPI-overleg nog andere afspraken bilateraal gemaakt zijn die multidisciplinair relevant zijn, moeten deze in een volgend COPI-overleg bij de beeldvorming ingebracht worden.

125

Rolonduidelijkheid aankaarten

In de praktijk blijkt dat rolonduidelijkheid tussen het COPI en het ROT vaak voorkomt. De scheiding tussen de uitvoeringscoördinatie in het veld en de aanpak van de hulpverlening in het effectgebied op ROT-niveau is niet altijd even duidelijk. Dit speelt bijvoorbeeld als het gaat om incidenten waarbij de rol van de hulpverleningsdiensten op de plaats incident beperkt is en de bronbestrijding door een betrokken crisispartner moet gebeuren. Omdat elke crisissituatie weer anders is, is het belangrijk dat de leider COPI alert is op het samenspel met het ROT en onduidelijkheden of verschil in verwachtingen aankaart, zeker na de chaotische fase. Hoe eerder het aangekaart wordt, hoe eerder er een pragmatische oplossing komt.

Gevaren voor hulpverleners onderkennen

De omstandigheden ter plaatse kunnen onverwachts snel wijzigen, waardoor hulpverleners zelf in een gevaarlijke situatie terecht komen. Zo moeten de hulpverleners rekening houden met:

- brand-, explosie- en instortingsgevaar
- verstikkingsgevaar
- besmettingsgevaar door biologische en chemische stoffen
- stralingsgevaar bij incidenten met nucleaire stoffen
- agressie van slachtoffers of toeschouwers.

Bovengenoemde gevaren kunnen levensbedreigend zijn. De adviseur gevaarlijke stoffen van de brandweer (AGS) en de geneeskundig adviseur gevaarlijke stoffen (GAGS) adviseren het COPI over de risico's en de aanpak. Het COPI moet erop toezien dat de genomen maatregelen naar de hulpverleners van alle disciplines worden gecommuniceerd. Verder moet het risico voor de hulpverleners ingecalculeerd worden. Niemand heeft baat bij hulpverleners die zelf slachtoffer worden.

Om hulpverleners te beschermen is de zonering van het incidentgebied van belang en zijn er procedures voor ontsmetting.

De zonering is er niet voor niets. Hulpverleners zonder adequate beschermingsmiddelen mogen het onveilig gebied *niet* betreden. Alleen hulpverleners die zijn opgeleid in het werken met adequate beschermingsmiddelen mogen in het onveilige gebied werken. De restricties waaronder zij het werk mogen doen, moeten duidelijk zijn.

Bij besmetting met een giftige stof gelden specifieke procedures. Voor het ontsmetten van mens, dier, voertuigen en infrastructuur is de brandweer procesverantwoordelijk. Door contact met besmette personen kunnen ook hulpverleners, materiaal, ambulances en ziekenhuizen besmet raken (secundaire besmetting). Maatregelen moeten erop gericht zijn de besmetting in te perken en te voorkomen dat de hulpverleningsketen wordt lamgelegd door een secundaire besmetting.

De raakvlakken met de processen van andere disciplines kennen

Logische maatregelen voor de ene discipline kunnen een effectief optreden van de andere discipline belemmeren. Inzicht in de wederzijdse afhankelijkheden maakt duidelijk welke punten bij de afstemming aan de orde zijn. Van een COPI-lid wordt verwacht dat de juiste afstemmingspunten in het COPI worden ingebracht. Vaker terugkerende praktische afstemmingspunten zijn:

- de ligging van slangen voor grootwatertransport van de brandweer versus de toegang voor ambulances of andere voertuigen
- wanneer en hoe ontruimen van betrokken burgers die zich in een onveilige situatie bevinden
- op welke locatie niet-gewonden opvangen, liefst dichtbij maar wel in het veilige gebied en op een plek die goed af te schermen is voor pers en publiek
- de noodzaak om besmette slachtoffers te ontsmetten in relatie tot de kwetsbare gezondheidstoestand van deze slachtoffers
- het redden van slachtoffers versus het veilig stellen van sporen voor strafrechtelijk bewijsmateriaal
- een snelle berging van dodelijke slachtoffers versus de tijd die nodig is voor een zorgvuldige technische recherche.

De noodzaak tot versus de (on)mogelijkheden van sturing onderkennen

Zoals in hoofdstuk 6 al is beschreven, kunnen bij de inzet van de hulpverleningsdiensten drie categorieën inzetten onderscheiden worden die aansluiten bij de mate waarop hulpverleners zijn voorbereid op incidenten.¹⁴⁷

- Een standaardinzet bij veel voorkomende incidenten met scenario's waar een routinematige standaardinzet bij past. Besluitvorming vindt vooral plaats op basis van *vaardigheid*.

- Een inzet op basis van 'verlengd dagelijks werk' bij grotere, bijzondere incidenten die eens in de zoveel tijd voorkomen. Een combinatie van standaardinzetten kunnen worden toegepast, maar het incident ontwikkelt zich minder voorspelbaar dan een bekend veel voorkomend incident. Naast besluitvorming op basis van vaardigheid is hier ook besluitvorming op basis van *regels en procedures* aan de orde.
- Een bijzondere inzet bij bijzondere incidenten of crises die de meeste hulpverleners nooit zullen meemaken en sommigen slechts een enkele keer. Het betreft scenario's waarvan het verloop door gebrek aan inhoudelijke kennis moeilijk voorspelbaar is. Naast besluitvorming op basis van vaardigheid en regels is het nu noodzakelijk om ter plekke te bedenken wat de beste wijze van inzet is. We noemen dit besluitvorming op basis van *kennis*.

De hulpverleners die als eerste ter plaatse komen starten met de meest passende (combinatie van) standaardinzetten. Deze eerste inzet is meestal de juiste omdat de hulpverleners nu eenmaal veel ervaring hebben (besluitvorming op basis van vaardigheid) en goed geoefend zijn (besluitvorming op basis van regels en procedures). Soms noodzaakt de situatie echter tot een afwijkende aanpak.

Een leidinggevende op de plaats incident moet er rekening mee houden dat als een dergelijke afwijkende aanpak noodzakelijk is, de leidinggevende de hulpverleners bewust moet sturen op de afwijkingen van de standaardinzet. Wanneer een dergelijke directe sturing noodzakelijk is, moeten leidinggevendenden de (on)mogelijkheden van sturing onderkennen.

Een eerste belangrijk punt daarbij is dat commando's eigenlijk al voor en/of direct bij aankomst van eenheden gegeven moeten worden. Immers als een eenheid al in het veld aan het werk is en uitgaat van een bepaalde aanpak dan is bijstelling van die aanpak in de praktijk bijna niet meer mogelijk en kost het ten minste veel tijd om dit te bewerkstelligen.

127

Voorbeeld van verandering van inzet kost tijd

Op 3 juni 2009 braken in Leeuwarden ongeregelde heden uit na de voetbalwedstrijd Cambuur-Roda. De gedachte inzet van het aanwezige ME-peloton was als zogenoemde flex-ME, dat wil zeggen in de vorm van kleine groepjes politiemensen die zonder volledige uitrusting proberen de orde te handhaven. De commandant ME besloot nog voor het einde van de wedstrijd op grond van het wedstrijdbeeld en de slechte sfeer in het stadion om toch als regulier peloton in volledige uitrusting op te treden. Deze 'ombouw' kostte echter zoveel tijd dat direct na het einde van de wedstrijd er onvoldoende politie was om de reischoppers in bedwang te houden. Na een half uur bleek zelfs dat het toen complete ME-peloton dreigde te bezwijken onder de stenenregen zodat tot inzet van traangas moest worden besloten. De Friese politie had hier (gelukkig) geen ervaring mee zodat deze geheel nieuwe inzetvorm een uur kostte om te realiseren.¹⁴⁸

Door mentale simulatie ben je beter voorbereid

Nog voor de wedstrijd hebben sporters de wedstrijd al meermalen beleefd. Door in gedachten de vijf kilometer te schaatsen en de laatste bocht te nemen bereiden schaatsers zich voor op de wedstrijd. Zij doen aan mentale simulatie. Ook in crisis-

148 Auditteam voetbalvandalisme (2009).

situaties maken crisismanagers als het erop aankomt gebruik van hun ervaringen. Een ervaren crisismanager heeft onbewust beelden, schema's en rasters in zijn hoofd waarin zijn eerder opgedane ervaring ligt opgeslagen (mental maps). Door deze mental maps is een ervaren crisismanager sneller in staat zich een beeld te vormen van de crisissituatie, te bepalen welke informatie belangrijk is maar nog ontbreekt, welke maatregelen het meest voor de hand liggen en hoe die uitpakken in tijd en ruimte.

Door een bepaald incident in gedachten voor te stellen, te bedenken dat je er aankomt en waar je dan op zou letten, te bedenken welke acties je zou ondernemen, doe je aan mentale simulatie en ben je beter voorbereid voor als het erop aankomt.

Kernbegrippen

Brongebied

Commandohaakarmbak

COPI-beeld

COPI nul minuten

Effectgebied

Incidentgebied

Inzetgebied van het COPI

Onveilig gebied

Scenariodenken

Veilig gebied

8 Crisismanagement in het regionaal operationeel team

Na dit hoofdstuk kunt u:

- aangeven wie mag opschalen naar GRIP 2, GRIP 3 of GRIP 4
- noemen wat de opkomsttijd van de verschillende leden van het ROT en de bijhorende secties is volgens het ontwerp Besluit veiligheidsregio's
- een voorbeeld geven van een incident waarbij wel een ROT maar geen COPI wordt ingesteld
- beschrijven wat de taken van het ROT inhouden
- noemen wat de kernbezetting van het ROT is volgens het Referentieka-der GRIP
- uitleggen hoe de BOB-vergaderprocedure werkt, wat ermee wordt beoogd en wat de rol van de ROT-leider is bij elke stap
- duidelijk maken hoe de informatielijnen naar en van het ROT lopen
- toelichten wat het betekent dat de leider ROT niet treedt in de inhoudelijke operationele verantwoordelijkheden van disciplines en diensten.

8.1 Inleiding

In het ROT zit je op afstand van het incident, buiten de hectiek van het incident-gebied. In de praktijk wordt het ROT vaak gezien als het faciliterende niveau van de operationele uitvoering op de plaats incident. Ook heeft het ROT als taak om beleidsbeslissingen in samenhangende uitvoeringsopdrachten te vertalen naar de actiecentra. Vanaf GRIP 3 is het ROT het 'doorgeefluik' of de intermediair tussen het uitvoerend niveau en het strategisch-bestuurlijk niveau. Het ROT adviseert, legt keuzes voor en houdt het GBT of RBT op de hoogte van de ontwikkelingen. Afhankelijk van de crisissituatie kunnen in het ROT naast de vaste bezetting ook vertegenwoordigers van allerlei diensten of bedrijven aan tafel zitten. De adviezen van deze ad-hoc-deskundigen moeten op waarde geschat en afgewogen worden. Voor het ROT komt daarbij het (levens)belang van slachtoffers en getroffen burgers op de eerste plaats.

129

In dit hoofdstuk wordt op het samenspel in het ROT ingegaan. Eerst komt aan de orde wanneer een ROT wordt ingesteld. Vervolgens worden de taken en de samenstelling van het ROT behandeld en daarna hoe het besluitvormingsproces in het ROT verloopt. In de laatste paragraaf zijn een aantal ervaringen en lessen opgenomen.

8.2 Instellen van het ROT

Een ROT wordt ingesteld wanneer blijkt dat een incident duidelijke effecten heeft vanuit de plaats incident naar de omgeving, ook wel het effectgebied genoemd. Er zijn twee situaties waarin een ROT functioneert. In de eerste plaats een GRIP 2-situatie waarbij een ROT én een COPI functioneren. In de tweede plaats een GRIP 2-situatie met een ROT maar zonder COPI bij een crisis zonder aanwijsbare plaats incident. Bijvoorbeeld bij een grootschalige langdurige stroomstoring of een storm.

Vanzelfsprekend wordt in voorkomende gevallen ook een ROT ingesteld wanneer meteen een GRIP 3- of GRIP 4-situatie wordt uitgeroepen, zonder voorafgaande GRIP 2-situatie. In dat geval heeft het incident een grote bestuurlijke impact.

Dit betekent dat in dit hoofdstuk het functioneren van een ROT zowel bij een GRIP 2-, GRIP 3-, als een GRIP 4-situatie behandeld wordt.

De Wet veiligheidsregio's regelt dat alle bevoegdheden, dus ook de bevoegdheid tot opschaling, beschreven moeten worden in het regionaal crisisplan.¹⁴⁹ In de praktijk kan de opschaling naar GRIP 2, GRIP 3 of GRIP 4 op drie manieren verlopen:

1. Allereerst kan de meldkamer opschalen naar GRIP 2, GRIP 3 of GRIP 4 als de melding aan bepaalde door de veiligheidsregio vastgestelde criteria voldoet.
2. Ook andere daartoe bevoegde functionarissen kunnen GRIP 2, GRIP 3 of GRIP 4 in werking stellen. In het regionaal crisisplan moet worden vastgelegd welke functionarissen voor welke GRIP-alarmering bevoegd zijn:
 - Voor een GRIP 2-situatie is dit de leider COPI en een officier van dienst van brandweer, politie of GHOR. Als de officieren van dienst op de plaats incident aankomen dan is vaak het bepalen of verdere opschaling nodig is een van de eerste besluiten.
 - Voor een GRIP 3- of GRIP 4-situatie is dit vaak de leider ROT.
3. Daarnaast is het mogelijk dat de sirene wordt geactiveerd. Wanneer er al sprake is van een GRIP 2-situatie is in de meeste veiligheidsregio's afgesproken dat dan wordt opgeschaald naar een GRIP 3- of GRIP 4-situatie. Wanneer er nog geen GRIP 2-situatie is, is in de meeste regio's afgesproken dat het afgaan van de sirene automatisch een GRIP 3- of GRIP 4-situatie betekent. In het regionaal crisisplan moet zijn vastgelegd welke functionarissen bevoegd zijn om de sirene in werking te stellen. Meestal is dit gemandateerd aan de officier van dienst van de brandweer of zijn operationele bovengeschieden.

Bij opschaling alarmeert de meldkamer de piketfunctionarissen van het ROT. Het ROT komt bijeen op een daarvoor ingerichte locatie, het regionaal coördinatiecentrum. Ongeacht waar het incident in de veiligheidsregio plaatsvindt en ongeacht of er een of meerdere COPI's zijn, er is altijd maar één ROT dat zijn intrek neemt op dezelfde vaste locatie. Als een van de eerste besluiten in het ROT moet de leider ROT bevestigen dat de GRIP 2-situatie van kracht is en dat daarmee het ROT operationeel is.

Opkomsttijd

In het ontwerp Besluit veiligheidsregio's is vastgelegd dat de leidinggevendenden in het ROT binnen 45 minuten na alarmering met de uitvoering van hun taken moeten zijn begonnen. Dit met uitzondering van de leidinggevendende van de sectie informatiemanagement die binnen 30 minuten moet zijn begonnen, de sectie informatiemanagement die binnen 40 minuten moet zijn begonnen en de overige secties die binnen 60 minuten moeten zijn begonnen.¹⁵⁰

¹⁴⁹ Artikel 16.2 Wet Veiligheidsregio's.

¹⁵⁰ Artikel 2.3.1b ontwerp Besluit veiligheidsregio's.

ROT nul minuten

Bij dreigende incidenten, bijvoorbeeld bij terroristische dreigingen of bij dreigende grootschalige uitval van infrastructuur, zoals dat bij het millennium in de nieuwjaarsnacht van 1999/2000 het geval was, kan er uit voorzorg een ROT worden ingesteld. Er kan dan direct worden opgetreden als dat nodig mocht zijn. Dit wordt doorgaans een ROT nul minuten genoemd.

ROT in een voorbereidende rol

Wanneer er geen sprake is van een plotselinge crisissituatie maar van een toenemende crisisdreiging of van een komend grootschalig evenement, wordt er niet opgeschaald volgens de normale GRIP-procedure. In verband met de toenemende dreiging of ter voorbereiding van het evenement is er multidisciplinaire coördinatie nodig over voorzorgsmaatregelen. Bij dreiging kan bijvoorbeeld gedacht worden aan verwacht hoogwater of een mogelijke terroristische aanslag. Reguliere ROT-leden kunnen dan bijeenkomen om versneld de planvorming op de onverwachte dreiging of het komende evenement voor te bereiden. Er is dan sprake van een voorbereidend ROT. Het ROT draagt dan zorg voor het opstellen van een plan met (voorzorgs)maatregelen. De opdracht tot het instellen van een voorbereidend ROT komt van de coördinerend bestuurder of de voorzitter van de veiligheidsregio.

Aflossing

Voor incidenten die naar verwachting langdurig zijn moet tijdig een aflossings-schema worden opgesteld. Daarbij is het uitgangspunt dat de operationele diensten en ad-hoc-adviseurs in het ROT zelf hun vervanging regelen. In de praktijk wordt vaak gewerkt met een rooster van 12 uur op en 12 uur af. Er kan ook gekozen worden voor een rooster van 3 maal 8 uur. De ervaring leert dat hulpverleners zich eerder te laat dan te vroeg laten aflossen. Bij een (te) lange werktijd is het moeilijk voor een hulpverlener om scherp te blijven. Het is gebruikelijk dat een ROT-team in zijn geheel wordt afgelost, waarbij de vertrekkende leider ROT de nieuwe ROT-bezetting informeert over de situatie en waarna vervolgens de vertrekkende ROT-leden de nieuwe ROT-leden van hun eigen discipline nader informeren. Voor een soepele overdracht kan ook afgesproken worden dat één ROT-lid nog circa 2 uur blijft voor het geven van nadere informatie.

Opschaling van GRIP 2 naar GRIP 3 of GRIP 4

Als een incident het welzijn van groepen van de bevolking bedreigt en bestuurlijke besluitvorming vereist is, wordt opgeschaald naar GRIP 3. Naast multidisciplinaire coördinatie vindt nu ook bestuurlijke aansturing plaats. Vanaf GRIP 3 vindt de incidentbestrijding niet alleen plaats op basis van operationele afwegingen maar spelen ook bestuurlijke en strategische afwegingen en beslissingen een rol. De beslissing tot opschaling van GRIP 2 naar GRIP 3 wordt in beginsel genomen door de burgemeester. Indien tijdige afstemming met de burgemeester niet mogelijk is, kan het ROT ook besluiten tot opschaling. In die gevallen bekrachtigt de burgemeester als voorzitter van het GBT achteraf de opschaling naar GRIP 3.

Wanneer een incident beperkt blijft tot één gemeente, is het een GRIP 3-situatie. Overschrijdt het incident door zijn omvang of impact de gemeentegrens dan roept de coördinerend bestuurder of, na invoering van de Wet veiligheidsregio's, de voorzitter van de veiligheidsregio, het RBT bijeen en schaalte daarmee op naar GRIP 4. Indien tijdige afstemming met de coördinerend bestuurder of voorzitter van de veiligheidsregio niet mogelijk is, kan het ROT ook besluiten tot opschaling. In die gevallen bekrachtigt de voorzitter van het RBT achteraf de opschaling naar GRIP 4.

Afschaling

Wanneer operationele leiding voor het effectgebied niet meer noodzakelijk is, kan afgeschaald worden. Het is gebruikelijk dat bij GRIP 2 de leider ROT beslist over afschaling van het ROT. Bij GRIP 3 bekijkt doorgaans de voorzitter van het GBT en bij GRIP 4 de voorzitter van het RBT of het ROT al of niet afgeschaald moet worden. De leider ROT heeft dan een adviserende rol.

Bij de beslissing tot afschaling moet nadrukkelijk worden bepaald op welke wijze de coördinatie van de nog lopende processen en de nazorg worden geregeld.

8.3 Taken en bezetting van het ROT

De Wet veiligheidsregio's gaat ervan uit dat elke veiligheidsregio om de vier jaar een regionaal crisisplan opstelt waarin de organisatie, de verantwoordelijkheden, de taken en bevoegdheden worden beschreven. In deze paragraaf is aangesloten bij het wettelijk kader en bij wat volgens de auteurs bij de meeste veiligheidsregio's gebruikelijk is.

Taken van het ROT

De leider ROT heeft de eindverantwoordelijkheid voor de operationele bestrijding van een crisis en geeft als zodanig kaders aan waarbinnen de leider COPI zelfstandig opereert.

Momenteel is wettelijk vastgelegd dat degene die de leiding over de brandweer heeft tevens belast is met de operationele leiding van de bestrijding van een ramp of een zwaar ongeval, tenzij de burgemeester een andere voorziening heeft getroffen.¹⁵¹ In de praktijk hebben de veiligheidsregio's vastgelegd welke functionarissen als leider ROT kunnen optreden. Uit de piketregeling volgt wie dienst heeft.

In de Wet veiligheidsregio's vervalt de bepaling dat de leider ROT in principe wordt ingevuld door een brandweerfunctionaris. In de praktijk spreekt men dan ook wel van de ontkleurde leider ROT.

Het ROT kent vier hoofdtaken:

1. Bepalen van de situatie in het effectgebied en de ontwikkelingen daarin:
 - Bekrachtigen van GRIP 2.
 - Beeldvorming en oordeelsvorming over de aanpak in het effectgebied en de maatschappelijke en bestuurlijke impact van het incident.
 - Afbakenen van het effectgebied.

¹⁵¹ Artikel 11.2 Wet rampen en zware ongevallen.

- Bepalen van de crisisbestrijdingsprocessen die aan de orde zijn en bepalen welke organisatie-eenheden ingezet moeten worden.
 - Contacten leggen met crisispartners gericht op de operationele aanpak in het effectgebied.
2. Invulling geven aan de eigen verantwoordelijkheid voor de operationele bestrijding in het effectgebied:
- Kaders stellen voor de aanpak van een gecoördineerde hulpverlening door de actiecentra en in afstemming met crisispartners. Daarbij gaat het om handelingsperspectieven voor de getroffen bevolking.
 - Periodiek informeren van het GBT of RBT bij respectievelijk GRIP 3 of GRIP 4.
 - Bepalen van de beslispunten die bij GRIP 3 of GRIP 4 aan de voorzitter van respectievelijk het GBT of het RBT worden voorgelegd. Het gaat om bestuurlijke beslissingen over zaken zoals:
 - aanvragen van bijstand voor personele en materiële hulp van buiten de veiligheidsregio
 - waarschuwen van de bevolking
 - uitvoeren van noodbevelen of noodverordeningen¹⁵²
 - besluiten tot evacuatie
 - verdelen van schaarse middelen tussen de gemeenten in de veiligheidsregio
 - bepalen van de bestuurlijke kaders voor de bevolkingszorg
 - opstellen van een plan van aanpak voor de nafase.
 - Zorg dragen voor een juiste voorlichting over de operationele aanpak van het incident aan bevolking, media en interne organisatie. Bij GRIP 3 en GRIP 4 zorgen voor de voorbereiding en uitvoering van voorlichtingsactiviteiten aansluitend bij de voorlichtingsstrategie van het GBT of RBT en onder regie van de voorlichter van het GBT of RBT.
3. Operationele kaders geven aan de leider COPI:
- Zich periodiek laten informeren over de aanpak van het COPI en de ontwikkelingen op de plaats incident.
 - Zorg dragen voor afstemming en coördinatie tussen de aanpak in het inzetgebied van het COPI en in het effectgebied.
 - In voorkomende gevallen bij GRIP 3 of GRIP 4 de besluiten van het GBT of RBT vertalen in operationele kaders voor de leider COPI.
 - In voorkomende gevallen op verzoek van de leider COPI het COPI ondersteunen.
 - Als leider ROT indien nodig, in afstemming met de leider COPI, beslissingen doorzetten vanuit de eindverantwoordelijkheid voor de operationele bestrijding.
4. Organiseren van het ROT:
- Afspreken van de vergadercyclus en de werkwijze van het ROT.
 - Regelen van de aflossing.
 - Beslissen tot afschaling bij GRIP 2 en het adviseren over afschaling van GRIP 3 en GRIP 4.

In de praktijk is vaak onduidelijk in welke mate de leider ROT de leider COPI op afstand aanstuurt of ondersteunt. Gezien het uitgangspunt dat de leider COPI verantwoordelijk is voor de multidisciplinaire coördinatie en leiding op de plaats incident, heeft het COPI zelf contact met de actiecentra van waaruit logistieke ondersteuning geregeld wordt. Van het vaak toch al overbelaste ROT kan niet verwacht worden dat het hierbij een rol vervult.

Zo regelt het COPI zelf de aanvragen van personele en materiële bijstand. Alleen wanneer bijstand van buiten de veiligheidsregio nodig is, vraagt dit om een bestuurlijke beslissing en moet hiervoor het ROT ingeschakeld worden. Dit geldt ook voor noodbevelen of noodverordeningen waarvoor een bestuurlijke besluit nodig is.

Voorbeeld van verschil in verwachtingen tussen COPI en ROT

In mei 2008 komen bij de bestrijding van een brand in een bedrijfsgebouw in De Punt drie brandweermensen om het leven. Het COPI vindt dat het onvoldoende sturing dan wel ondersteuning heeft gekregen vanuit het ROT.

Dit speelde bijvoorbeeld bij het informeren van omwonenden. Vanwege de rookontwikkeling adviseert de leider COPI aan het ROT om bij direct omwonenden langs te gaan en hen te informeren. Omdat het COPI van het ROT geen antwoord krijgt, informeert het COPI de omwonenden zelf.

Ook vraagt het COPI aan het ROT om een opvanglocatie voor de familieleden van de brandweermensen te regelen. Verschillende familieleden zijn namelijk naar de plaats incident gekomen. Het ROT heeft dit opgepakt maar het COPI hierover niet geïnformeerd. Via de AOV-er in het GBT komt het COPI te weten naar welke opvanglocatie de familieleden kunnen worden doorverwezen.

Verder vraagt de leider COPI om aflossing en opvang te regelen voor de aangeslagen hulpverleners van de brandweer. Als het antwoord uitblijft, regelt de leider COPI zelf de aflossing en opvang op vliegveld Eelde dat 400 meter verderop ligt. Het ROT zorgt wel voor het oproepen van het bedrijfsopvangteam. De leider COPI moet tegen zijn verwachting in regelen dat het bedrijfsopvangteam informatie krijgt.

Uit het evaluatierapport blijkt dat het ROT vindt dat alles wat zich ter plaatse afspeelt onder de verantwoordelijkheid van het COPI valt, waaronder het informeren van omwonenden en het regelen van de aflossing. Wel vindt het ROT dat het verantwoordelijk is voor het regelen van psychosociale opvang en nazorg aan hulpverleners en familieleden.¹⁵³

Het voorbeeld toont aan dat goede communicatie tussen de leider COPI en leider ROT nodig is om de verwachtingen over en weer goed af te stemmen.

Samenstelling van het ROT

In 2006 is in het Referentiekader GRIP de kernbezetting van het ROT vastgelegd. In het ontwerp Besluit veiligheidsregio's wordt grotendeels tot dezelfde bezetting gekomen en wordt gesteld dat een ROT minimaal bestaat uit een regionaal operationeel leider, een sectie brandweer, een sectie GHOR, een sectie politie, een sectie bevolkingszorg, een sectie informatiemanagement en een voorlichtingsfunctionaris.¹⁵⁴ Een sectie omvat het sectiehoofd met een of twee functionarissen die

¹⁵³ Helsloot, Weewer, Oomes (2009), pp. 35-151, 163-165.

¹⁵⁴ Artikel 2.1.4.1 ontwerp Besluit veiligheidsregio's.

het hoofd ondersteunen. In deze reader wordt in plaats van sectie gesproken over hoofd sectie, om aan te geven dat deze de verantwoordelijke functionaris is. In plaats van de sectie informatiemanagement wordt de term informatiemanager ROT gehanteerd. Omdat in veel regio's ook een plotter en verslaglegger in de bezetting van het ROT zijn opgenomen, zijn deze functionarissen toegevoegd. Daarnaast zijn er veiligheidsregio's die werken met een hoofd sectie logistiek of een andere benaming voor facilitaire ondersteuning. In de gehanteerde kernbezetting is een dergelijke functie niet opgenomen, omdat de wijze waarop deze georganiseerd is per regio sterk verschilt.

Schema 8.1: De kernbezetting van het ROT

Kernbezetting ROT cf Referentiekader GRIP 2006	Kernbezetting ROT cf ontwerp Besluit veiligheidsregio's	In de reader gehanteerde kernbezetting ROT
1. Operationeel leider	1. Regionaal operationeel leider	1. Leider ROT
2. Stafffunctionaris brandweer	2. Sectie brandweer	2. Hoofd sectie brandweer
3. Stafffunctionaris geneeskundig	3. Sectie GHOR	3. Hoofd sectie GHOR
4. Stafffunctionaris politie	4. Sectie politie	4. Hoofd sectie politie
5. Stafffunctionaris gemeente	5. Sectie bevolkingszorg	5. Hoofd sectie bevolkingszorg
6. Voorlichtingfunctionaris (uit één van de kolommen)	6. Sectie informatiemanagement	6. Informatiemanager ROT
	7. Voorlichtingsfunctionaris ROT	7. Voorlichter ROT
		8. Plotter ROT
		9. Verslaglegger ROT

135

Omgaan met externe crisispartners

Vanzelfsprekend kunnen ad-hoc-vertegenwoordigers van betrokken partijen aan het ROT worden toegevoegd. Denk bijvoorbeeld aan vertegenwoordigers van organisaties als waterschap, nutsbedrijf, Rijkswaterstaat, ProRail of Defensie. Er moet rekening mee gehouden worden dat zij over eigen beslissingsbevoegdheden kunnen beschikken. Verder moet er op gelet worden dat het team niet te groot wordt en daardoor een effectieve besluitvorming bemoeilijkt. De leider ROT bepaalt welke ad-hoc-adviseurs aan het ROT worden toegevoegd.

Zeker bij incidenten waarbij het ROT te maken krijgt met verschillende externe crisispartners wordt van de ROT-leden een brede blik gevraagd met voldoende oog voor de belangen van die crisispartners. Voor een gecoördineerde hulpverlening is een goede afstemming tussen de betrokken crisispartners en de 'traditionele' hulpverleningsdiensten cruciaal. Dit vereist van de leider ROT extra stuurkracht, duidelijkheid over de prioriteitstelling en het kunnen 'wheelen en dealen'.

Voorbeeld van een crisispartner met eigen bevoegdheden

Op 17 september 2007 valt door een breuk in een transportleiding de drinkwatervoorziening in 22 gemeenten in Noord-Holland gedurende de avond uit. Als de meldkamer van Noord-Holland Noord belt met het waterleidingbedrijf (PWN), dan hoort men een standaardbandje. Via de meldkamer van Kennemerland komt men achter het goede telefoonnummer en vraagt men aan PWN om een liaison voor het ROT. Tijdens de afhandeling van het incident blijkt dat PWN en het ROT over en weer van elkaar niet weten welke informatie relevant is voor de andere partij. Zo bespreekt PWN intern de noodzaak om een kookadvies af te geven. Dat wil zeggen het advies om het drinkwater voor gebruik te koken. Men verwacht dat de druk in korte tijd weer op niveau zal zijn en dat er dan mogelijk veel water komt in het voorzieningsgebied van Bergen, vanwege de hogere inzet van duinwater. Uiteindelijk beslist PWN, zonder overleg met het ROT, dat een kookadvies niet nodig is.

Een van de conclusies in het evaluatierapport is: "Het incident maakt duidelijk dat het bij verschillende betrokken partijen niet bekend is wie een kookadvies mag geven." Het gaat in dit geval om een incident in een functionele keten van de drinkwatervoorziening, waarbij het waterleidingbedrijf specifieke taken en bevoegdheden heeft, zoals het geven van een kookadvies.

"De gebeurtenissen roepen de vraag op wanneer de verantwoordelijkheid van het waterleidingbedrijf ophoudt en die van de overheid begint: wat is nu een passende verdeling van verantwoordelijkheden en taken? Het waterleidingbedrijf is probleemeigenaar. Gemeenten worden geconfronteerd met het effect van het incident en zijn daarmee effecteigenaar. In deze casus heeft het RBT zich zelf tot probleemeigenaar benoemd door de activiteiten op het gebied van voorlichting en communicatie over de maatregelen naar zich toe te trekken. Dit was wenselijk omdat de website en het klantinformatienummer van PWN overbelast waren." Wanneer PWN wel in staat was geweest om haar klanten te voorzien van informatie, dan zou de rol voor de crisisorganisatie niet voor de hand hebben gelegen.¹⁵⁵

Organisatorische positie ROT-leden

Voor de positie van de ROT-leden is hun rol in de crisisorganisatie van belang. Deze rol bepaalt of er sprake is van leidinggeven en bepaalt hoe de informatielijnen lopen. Wanneer er sprake is van leidinggeven vindt er vanzelfsprekend ook informatie-uitwisseling over en weer plaats.

Steeds meer veiligheidsregio's werken aan de implementatie van de netcentrische werkwijze, waarbij de informatievoorziening via een crisismanagementsysteem verloopt. De bedoeling ervan is dat alle onderdelen van de crisisorganisatie gelijktijdig informatie met elkaar kunnen delen. Om dit te bereiken moeten de veiligheidsregio's nog de nodige ervaring opdoen.

In schema 8.2 is de organisatorische positie van de ROT-leden weergegeven. Het schema is een interpretatie van het wettelijke kader en is een doorsnee van de afspraken die in het merendeel van de veiligheidsregio's gehanteerd worden. Het kan zijn dat in sommige veiligheidsregio's andere accenten worden gelegd.

¹⁵⁵ Bos et al.(2007), pp. 4-6, 11-15, 20, 23, 24.

Bij GRIP 2 is de leider ROT verantwoordelijk voor de operationele aansturing van de crisisbestrijding. De eenhoofdige leiding door de leider ROT is bij GRIP 2 niet wettelijk geregeld, maar berust op informele regelgeving en wel het Referentiekader GRIP.¹⁵⁶

Bij GRIP 3 en GRIP 4 is er sprake van bestuurlijke aansturing van de crisis en werkt de leider ROT onder de eindverantwoordelijkheid van de voorzitter GBT of de voorzitter RBT en binnen de door hen aangegeven kaders. Dit betekent dat de leider ROT zorg draagt voor de technische coördinatie tussen de verschillende disciplines en diensten; hij coördineert, stimuleert en lost eventuele geschillen op of brengt zwaarwegende geschillen die hij niet kan oplossen ter kennis van de burgemeester. De leider ROT treedt daarbij niet in de inhoudelijke operationele verantwoordelijkheden van de verschillende disciplines en gemeentelijke diensten.¹⁵⁷

In steeds meer veiligheidsregio's is afgesproken dat de vertegenwoordigers in het ROT worden ondersteund door één of twee functionarissen. Samen vormen zij een sectie. Het gaat om de sectie brandweer, sectie GHOR, sectie politie, sectie bevolkingszorg en sectie informatievoorziening. De medewerkers van deze secties kunnen in de zogenoemde tweede ring bij het ROT zitten of op een andere plek in de buurt van het ROT hun werk doen. De plotter en de verslaglegger, die behoren tot de sectie informatievoorziening, nemen wel actief deel aan het ROT-overleg.

Daarnaast werken de brandweer, GHOR en politie in principe met een eigen actiecentrum om de opdrachten vanuit het ROT uit te voeren. Het hoofd van het actiecentrum werkt dan onder verantwoordelijkheid van het sectiehoofd van de betreffende discipline. Vanzelfsprekend wordt er geen actiecentrum ingericht wanneer de omvang van de activiteiten van die discipline beperkt zijn. Bij de politie wordt het actiecentrum aangeduid als staf grootschalig en bijzonder optreden (SGBO).

137

Het hoofd sectie bevolkingszorg geeft behalve leiding aan zijn sectie ook leiding aan het team bevolkingszorg. In het ontwerp Besluit veiligheidsregio's is vastgelegd dat het team bevolkingszorg bestaat uit door het college van burgemeester en wethouders aangewezen functionarissen, van wie één functionaris is belast met de leiding van het team, één functionaris met het informatiemanagement, en één functionaris met de coördinatie van de voorlichting.¹⁵⁸ Ook is vermeld dat er, afhankelijk van de ramp of crisis, gewerkt kan worden met één team bevolkingszorg of met meerdere teams bevolkingszorg.¹⁵⁹

In veel veiligheidsregio's wordt gewerkt met een regionale pool van voorlichters die tijdens een crisis een apart actiecentrum voorlichting kunnen vormen. Veelal is dan sprake van GRIP 3 of GRIP 4 omdat intensieve voorlichtingsactiviteiten aan bevolking en media vaak bestuurlijke betrokkenheid vereisen. Het NCC/cRR¹⁶⁰

¹⁵⁶ Referentiekader GRIP (2006).

¹⁵⁷ Scholtens (2007), pp. 25-27.

¹⁵⁸ Artikel 2.1.3 ontwerp Besluit veiligheidsregio's.

¹⁵⁹ Artikel 2.1.1d ontwerp Besluit veiligheidsregio's.

¹⁶⁰ NCC/cRR-voorheen het Expertisecentrum voor Risico- en Crisiscommunicatie- (2008) www.risicoencrisis.nl

pleit ervoor dat de voorlichter GBT of RBT dan leiding geeft aan het voorlichtingsproces en daarmee aan de voorlichter ROT, de voorlichter COPI en het hoofd actiecentrum voorlichting. In verschillende veiligheidsregio's is dit al afgesproken.

De informatiemanager ROT voert regie over het eigen ROT-beeld. Wanneer het netcentrisch werken is ingevoerd, voert hij ook de regie over het totaalbeeld van de crisis.

Schema 8.2: De organisatorische positie van de ROT-leden

	Geeft (functioneel) leiding aan	Krijgt kaders van, ontvangt leiding van	Schriftelijke informatie	Informeren
Leider ROT	• ROT-leden • Leider COPI • Calamiteiten-coördinator	Krijgt bij GRIP 3 of GRIP 4 kaders van voorzitter GBT of voorzitter RBT	Keurt besluitenlijst, actiepuntenlijst, adviezen aan GBT of RBT en verslag goed	Bij GRIP 2 (contactpersoon) burgemeester
Hoofd sectie brandweer	• Sectie • Hfd actiecentrum	Leider ROT		
Hoofd sectie GHOR	• Sectie • Hfd actiecentrum	Leider ROT		
Hoofd sectie politie	• Sectie • Algemeen commandant SGBO	Leider ROT		
Hoofd sectie bevolkingszorg	• Sectie • Hfd team(s) bevolkingszorg	Leider ROT		
Informatie-manager ROT	• Sectie waaronder plotter en verslaglegger	Leider ROT	Stelt besluitenlijst, actiepuntenlijst, adviezen aan GBT of RBT op	ROT-berichtenverkeer in het netwerk
Voorlichter ROT	• Eventueel aan hfd actiecentrum	Leider ROT		
Plotter ROT		Informatie-manager ROT	Stelt plot op	
Verslaglegger ROT		Informatie-manager ROT	Stelt verslag op	

In het ontwerp Besluit personeel veiligheidsregio's wordt geregeld dat een aantal functionarissen met een rol in de crisisorganisatie aan bepaalde eisen moet voldoen. Voor deze functionarissen worden zogenoemde kwalificatiedossiers opgesteld. Zie bijlage 4.

8.4 Besluitvormingsproces van het ROT

Om binnen het ROT tot werkbare besluiten te komen worden een aantal stappen onderscheiden die deels in het ROT-overleg en deels tussen die overleggen in worden genomen. Een kanttekening is hier op zijn plaats. In de praktijk worden de stappen vaak niet zo stringent gezet. Dit is op zich geen probleem. Van belang is dat elke ROT-lid zich bewust is van de aard van de opmerkingen die ingebracht

worden: gaat het om feitelijke informatie, gaat het om betekenisgeving aan een feit of gaat het om een concluderend besluit.

Schema 8.3: De stappen van het besluitvormingsproces

Onderscheiden stappen	Wanneer
1. Informatie verzamelen	Voor en na ROT-overleg
2. Beeldvorming over feitelijke situatie	Gezamenlijk in ROT-overleg
3. Oordeelsvorming over verwachte ontwikkelingen	Gezamenlijk in ROT-overleg
4. Besluiten nemen	Door leider ROT
5. Opdrachten en informatie geven	Na ROT-overleg
6. Monitoren	Voor en na ROT-overleg

Achtereenvolgens worden de onderscheiden stappen kort beschreven.

Informatie verzamelen

De vertegenwoordigers van de disciplines in het ROT onderhouden de contacten met hun discipline en de voor de discipline ingerichte actiecentra. Zij zetten vragen om informatie over het incident uit binnen de eigen discipline (via telefoon, e-mail). Hierbij worden zij ondersteund door de leden van hun sectie.

De informatiemanager ROT is verantwoordelijk voor het totaalbeeld en het ROT-beeld en de activiteiten om de juiste (operationele) informatie tijdig op de juiste plaats te krijgen.

139

Taken van de informatiemanager ROT

Ter illustratie worden de taken van de informatiemanager getypeerd:

- Is verantwoordelijk voor het verzamelen en doorleiden van relevante informatie naar het ROT.
- Voert regie op het ROT-beeld en plaatst informatie, filtert dubbelingen, bewaakt consistentie, verwijdert niet relevante gegevens en zorgt voor opsporen en valideren van informatie.
- Monitort en voert regie op het totaalbeeld, beziet op leemtes en tegenstrijdige informatie en neemt hier actie op.
- Stelt op en publiceert in het totaalbeeld de besluitenlijst van het ROT, de actie-lijst van het ROT, de adviezen aan het GBT of RBT en verzorgt het berichten-verkeer voor het ROT.
- Voert communicatie met andere informatiepunten in het netwerk en werkt daarmee samen, zoals informatiemanager GBT of RBT, COPI, meldkamer.

Beeldvorming

Bij de start van elk overleg informeert de informatiemanager het ROT over relevante nieuwe informatie voor het ROT-beeld.

De leider ROT deelt vervolgens mee wat bij hem bekend is. De ROT-leden brengen, voor zover relevant, kort en zakelijk aanvullende feiten over het incident en de hulpverlening in. Daarbij wordt ingegaan op zaken als aantal en aard slachtoffers, milieuaspecten, dreigingen, inzet eenheden et cetera.

Na deze korte informatieronde vat de leider ROT het eigen ROT-beeld samen.

Daarbij wordt ook bepaald welke informatie geverifieerd moet worden en welke essentiële informatie opgevraagd moet worden. Vragen die niet geadresseerd kunnen worden, worden door de leider ROT aan een ROT-lid toegewezen.

In de praktijk blijkt dat het vaak onmogelijk is voor de leider ROT om in de eerste uren van (flits)rampen of crises een gedetailleerd en actueel beeld van de situatie te krijgen. Zeker bij flitsrampen zijn hulpdiensten volledig gericht op de acute hulpverlening aan slachtoffers en het in kaart brengen van risico's en dreigingen. Voor zover de situatie dat toelaat voeren de hulpdiensten monodisciplinaire activiteiten uit die voor de hand liggen en weinig multidisciplinaire afstemming vragen, zoals het blussen van branden, het afzetten van het incidentgebied et cetera. Als het ROT zich ervan vergewist heeft dat het COPI volledig operationeel is, kan - als de situatie erom vraagt - volstaan worden met periodiek contact tussen de leider ROT en de leider COPI totdat er sprake is van gestructureerde informatievoorziening via het crisismanagementsysteem of door middel van een sitrap van het COPI aan het ROT.

Oordeelsvorming

Onder leiding van de leider ROT wordt kort gebrainstormd over de verwachte ontwikkeling van het incident: wat is het meest voor de hand liggende scenario en wat zijn andere mogelijke scenario's? En als er tijd voor is, wat is het worst case scenario?

Deze brainstorm leidt tot een onderbouwde keuze van het scenario dat het uitgangspunt vormt voor de aanpak en de bijhorende inzet. De leider ROT vat de oordeelsvorming samen door de keuzes te benoemen die uitgangspunt zijn voor het verdere optreden en de overwegingen daarbij.

Het doordenken van de scenario's en het terugredeneren naar de betekenis voor de concrete hulpverlening en concrete handelingsperspectieven voor de bevolking en de communicatie naar de media blijkt lastig. Door de hectiek kan het belang van scenariodenken onderschat worden en besteedt men er onvoldoende aandacht aan.

Voorbeeld van geen aandacht voor een worst case scenario

Bij de stroomuitval in de Bommeler- en Tielerwaard in 2007 zijn het ROT en RBT steeds uitgegaan van een optimistisch scenario voor het herstel van de stroomvoorziening. Nadat de stroom op woensdagavond 12 december om 19.04 uur uitviel, werd in eerste instantie gecommuniceerd dat de stroomuitval naar verwachting tot in de ochtend zou duren. Deze inschatting klopte niet. Daarna gaf men steeds nieuwe prognoses over de duur van de stroomuitval. Uiteindelijk is de stroomvoorziening pas 52 uur later op vrijdag 14 december om 22.30 uur bijna overal hersteld. Uit het evaluatieonderzoek komt naar voren dat de optimistische prognoses tot vertraging in de besluitvorming en maatregelen hebben geleid:

- Zo werd niet meteen de capaciteit van Defensie ingeschakeld. Het ging om de inzet van de militaire genie bij herstelwerkzaamheden aan de hoogspanningsmast en de inzet van tien aggregaten. De aggregaten zijn over de vijf gemeenten verdeeld. Gemeente Zaltbommel heeft de aggregaten niet gebruikt omdat men ervan uitging dat er binnenkort weer stroom zou zijn.

- Zo werd in het ROT en RBT al gesproken over de risico's die het herstel van de stroom met zich mee zou brengen alsof de stroomvoorziening op korte termijn hersteld zou zijn, wat in werkelijkheid niet het geval bleek.
- Zo werd in eerste instantie gekozen voor 'snelle' voorlichtingsmiddelen om de bevolking te informeren, en pas vrijdagochtend werd besloten om een nieuwsbrief te verspreiden die uiteindelijk tussen 17.00 en 19.00 uur bij de bewoners in de bus viel. Algemeen is onderkend dat de nieuwsbrief als voorlichtingsmiddel te laat is ingezet.

Dat er weinig aandacht was voor scenariodenken, laat staan een worst case scenario, wordt geïllustreerd met het volgende citaat uit het evaluatierapport: "Een van de operationeel leiders heeft aangegeven dat het scenariodenken nog geen gemeengoed is in het ROT. Men had soms moeite om in scenario's te denken. Zeker aan maatregelen voor de lange termijn werd niet gedacht."¹⁶¹

Besluiten nemen

De gemaakte keuzes worden omgezet in besluiten en acties. Het is de afronding na de oordeelsvorming. De leider ROT vat de besluiten en acties samen en ook de overwegingen daarbij. Bij GRIP 3 en GRIP 4 worden tevens de adviezen en beslispunten voor respectievelijk het GBT en RBT geformuleerd door de leider ROT. De informatiemanager legt de besluiten inclusief een korte argumentatie, de actiepunten met bijhorende actiehouders en de adviezen aan het GBT of RBT vast. Ook begin- en eindtijd van het ROT-overleg worden geregistreerd.

Voorbeeld van onderwerpen waaraan het ROT aandacht besteedt

In 2009 crasht een toestel van Turkish Airlines kort voor de landing op Schiphol. Bij de Poldercrash vallen onder de 135 inzittenden 9 doden en tientallen ernstig gewonden.

In de eerste overleggen ligt het accent op de beeldvorming. Daarna staan de volgende zaken centraal:

- Passagierslijst
Het opstellen van de passagierslijst is lastig, omdat de registratie van de slachtoffers niet goed verloopt en er verschillende passagierslijsten circuleren.
- Aanwezigheid onderzoekers
De leider ROT hoort van de leider COPI dat externe onderzoekers irritatie oproepen bij de hulpverleners. Hij adviseert het GBT om te besluiten externen niet op het terrein toe te laten.
- Vip-management
In opdracht van het GBT organiseert het ROT de bezoeken van de minister-president, de staatssecretaris van justitie en de ambassadeur van Turkije aan het rampterrein.
- Plan voor de nafase
Het ROT (sectie gemeente) wordt door het GBT gevraagd een plan van aanpak voor de nafase te schrijven.
- Opvang verwanten
Het ROT regelt de opvang van de verwanten die diezelfde avond nog vanuit Turkije op Schiphol arriveren.¹⁶²

141

¹⁶¹ Scholtens, Helsloot (2008), p. 61, 73-84 en 97-103.

¹⁶² Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (2009), pp. 35-38.

Opdrachten en informatie geven

Na afloop van het ROT-overleg worden de besluiten door de leden ROT, veelal via de sectieleiden, doorgegeven aan het actiecentrum van de eigen discipline.

De informatiemanager ROT plaatst de besluitenlijst, de actiepuntenlijst en de adviezen aan het GBT of RBT in het crisismanagementsysteem of stelt een sitrap (situatierapport) op voor het GBT of RBT.

De plotter maakt een grafische weergave van de informatie, een situatieplot, dat ook wordt opgenomen in het crisismanagementsysteem of onderdeel uitmaakt van de sitrap. De leider ROT stemt af met de leider COPI en met de voorzitter van het beleidsteam.

Voorbeeld van onvoldoende leidinggeven aan een COPI

De stroomuitval in de Bommeler- en Tielerwaard in 2007 werd veroorzaakt door een Apache gevechtshelikopter die tegen de hoogspanningskabels over de Waal was gevlogen. Er wordt een COPI ingesteld in de nabijheid van de hoogspanningsmast bij de Waaldijk. De Apache blijkt veilig geland. De netbeheerder Continuon en Rijkswaterstaat zijn van begin af aan in het COPI aanwezig en richten zich op respectievelijk de herstelwerkzaamheden van de mast en het veiligstellen van het scheepvaartverkeer. Terwijl de politie in de eerste uren nog bezig is met het veiligstellen van het gebied en het weghouden van het publiek, is er voor de brandweer en de geneeskundige hulpverleningsdienst eigenlijk weinig te doen. Bij het COPI ontstaat onduidelijkheid over de eigen taakstelling. Sommigen vinden dat het COPI zich moet richten op de reparatie van de hoogspanningsmast, anderen vinden dat het COPI uitsluitend als de 'ogen' en 'oren' van het ROT moet functioneren. Nadere afspraken over een precieze taakverdeling worden niet gemaakt. Het resultaat was dat het COPI de ruimte kreeg en nam om zich met activiteiten bezig te houden in het effectgebied, wat tot het taakgebied van het ROT behoort. Het COPI nam bijvoorbeeld het initiatief tot het bemensen van de brandweerkazernes in het effectgebied om de opkomsttijd bij brandmelding te garanderen.¹⁶³

Monitoren

Na de opdrachtverstrekking is het zaak voor de afzonderlijke ROT-leden om goed te monitoren of de in gang gezette acties de beoogde effecten sorteren. Het resultaat van het monitoren is input voor een volgende informatieronde tijdens de beeldvorming.

De onderscheiden stappen worden in elk ROT-overleg, afhankelijk van veranderingen in feiten en verwachte ontwikkelingen, kort of uitgebreider doorlopen. In bijlage 6 zijn de aandachtspunten voor de stappen in het besluitvormingsproces opgenomen. Ook zijn een standaardagenda ROT en een standardsituatierapportage van het ROT aan het GBT of RBT opgenomen.

163 Scholtens, Helsloot (2008), pp. 148, 149.

8.5 Ervaringen en lessen

Bestuurlijke aspecten onderkennen en GBT of RBT hierover adviseren

Voor het ROT is het belangrijk naast de operationele kant van onderwerpen en problemen ook te letten op de bestuurlijke aspecten en beslispunten die aan het beleidsteam moeten worden voorgelegd en waarover het ROT moet adviseren. In elk geval zijn bestuurlijke besluiten nodig voor zaken waartoe alleen de burge-meester bevoegd is zoals noodbevelen, noodverordeningen en het aanvragen van bijstand van buiten de veiligheidsregio. Ook de voorlichtingsstrategie aan de media en bevolking vallen onder de verantwoordelijkheid van het GBT of RBT. Daarnaast zijn de maatregelen voor de bevolkingszorg een onderwerp voor het beleidsteam als het gaat om de kaders die bestuurlijk vastgesteld moeten worden. In de praktijk is het voor het ROT vaak moeilijk in te schatten of een bestuurlijk besluit nodig is.

Het beleidsteam houdt rekening met de gevoelens die onder de bevolking leven en wil anticiperen op verwachte maatschappelijke consequenties. Zo is het belangrijk dat het ROT het beleidsteam informeert over het scenario waar het ROT van uitgaat. Ook over de ontwikkelingen van het incident die niet conform de verwachtingen verlopen en een toenemende dreiging of risico's voor de bevolking, het milieu of economische schade inhouden, moet het ROT informatie en advies geven. Verder is het belangrijk om het beleidsteam te informeren en te adviseren als er onrust heerst onder groepen van de bevolking.

Het ROT moet daarentegen lastige operationele afwegingen en beslissingen niet doorschuiven naar het beleidsteam en daarmee de eigen verantwoordelijkheid voor de operationele aansturing ontlopen.

143

Rekening houden met de beperkingen van de commandostructuur

Het is logisch dat de wijze waarop de crisisorganisatie is vormgegeven ook zijn beperkingen heeft. De beperkingen zijn een gevolg van de koppeling van een min of meer vaste sturingsstructuur met het managen van crisisprocessen die er dwars doorheen lopen. De structuur om via een tijdelijke projectorganisatie de crisis aan te sturen stelt bestuurders in staat om besluiten te nemen, verantwoordelijkheid te dragen en zich te verantwoorden. Het managen van de crisisprocessen is bij verschillende disciplines en diensten belegd die deze processen in principe zelfstandig afhandelen maar het wel samen moeten doen. De procesverantwoordelijken zijn taakvolwassen om het eigen proces te managen. Zij bepalen wanneer functionele afstemming noodzakelijk is omdat de processen interveniëren en wederzijdse afhankelijkheden kennen.

Het is logisch dat de koppeling van sturing via een 'vaste' tijdelijke projectstructuur specifieke spanningen oplevert met de afhandeling van een crisis door taakvolwassen procesverantwoordelijken. Gezien de rol van het ROT en de lijnen naar het COPI en naar de actiecentra gaan we op dit spanningsveld verder in:

- In het ROT speelt de afweging welke functionele afstemming tussen de processen nodig is en wat procesverantwoordelijken onderling zelf moeten afstemmen.
- De afstemming in het ROT moet niet uitmonden in onhandige en onpraktische afspraken die de uitvoerende eenheden in de praktijk niet helpen. Het ROT raakt dan geïsoleerd van de werkelijkheid: de zogenoemde coconvorming.

Enkele voorbeelden van het spanningsveld tussen hiërarchische besluitvorming en procesuitvoering:

- Werkelijk dringende besluiten moeten dwars door de structuur heen door inbreuk in de vergaderingen van ROT en beleidsteam genomen kunnen worden. In dit soort gevallen is de gezagsstructuur niet functioneel. Hiërarchische besluitvorming moet men kunnen passeren om tijd te winnen. In de plannen wordt altijd uitgegaan van de koninklijke weg en worden dergelijke short cuts niet expliciet benoemd en ook niet geoefend.
- Leden van het ROT en ook van het beleidsteam moeten, hoe lastig dat ook is, zich niet willen 'bemoeien' met de directe bestrijding in de eerste uren. Zij moeten simpelweg hun eindverantwoordelijkheid zonder sturingsmogelijkheden in de acute fase accepteren. De prioriteit van het ROT ligt in de eerste uren bij de beeldvorming en het inrichten van de tijdelijke projectorganisatie.
- Leden van het ROT maar ook van het COPI en het beleidsteam moeten bij het aansturen van de crisisbestrijding niet naar dé oplossing zoeken maar naar 'werkbaarheid' van de oplossing door middel van afstemming.
- Daar waar bestuurders met een besluit volgens de lijnverantwoordelijken en procesverantwoordelijken de plank misslaan, ontstaat er in de praktijk verwatering van het genomen besluit of een 'symbolisch' besluit dat niet wordt uitgevoerd.
- Om zichtbaar te zijn als overheid moet de overheid snel met feiten en onzekerheden naar buiten treden. Als feiten via verschillende lagen verzameld worden, werkt dat vertragend. De media wachten echter niet. Voor een persstatement is het van belang dat kernfeiten door de voorlichter direct gecheckt kunnen worden binnen de operationele lijn.
- De vraag is of het verstandig is om op de eerste formele vergadermomenten in het beleidsteam de aanwezigheid van de operationele leider te vereisen. Bij aanwezigheid is het een valkuil om via (operationele) beeldvormingsvragen te belanden bij het geven van opdrachten. De noodzakelijke briefing gericht op wat er bekend is van de werkelijkheid en het beeld in de media kan wellicht beter gegeven worden door de informatiemanager of voorlichter uit het ROT of het beleidsteam zelf.
- Wanneer er wel een ROT is maar geen COPI valt de logische structuur om informatie 'omhoog te brengen' weg. Het gaat dan om incidenten met een uitgestrekt effectgebied. Een bewuste structuuraanpassing kan dan nodig zijn. Bijvoorbeeld bij een stroomstoring kan dan een multidisciplinaire operationele staf(sectie) ingesteld worden als ondersteuners in coördinatie en uitvoering.
- Uitvoerende diensten, met name de gemeentelijke kolom, voldoen nog lang niet altijd aan de eis van taakvolwassenheid, omdat de werkzaamheden tijdens crises vaak ver afstaan van de werkzaamheden in hun dagelijkse praktijk. Reactiesnelheid en adequaat handelen komen dan tekort. Het ROT moet zich hiervan bewust zijn en extra alert zijn, zeker in uiterst kwetsbare omstandigheden.

Voor de bestrijding van crises zijn (private) crisispartners nodig

Tijdens een crisis wordt met uiteenlopende externe crisispartners samengewerkt. Het is van belang om het brede scala aan crisispartners vooraf in kaart te brengen, te investeren in de relatie en afspraken te maken over de samenwerking tijdens een crisis. Door contacten vooraf raken crisispartners bekend met de

regionale crisisorganisatie, zit men sneller op één lijn en wordt de crisis eerder als een gezamenlijk probleem opgepakt. Ook gezamenlijk oefenen is van nut. Dit voorkomt dat externe partners tijdens een crisis eigen beslissingen nemen die de crisisbestrijding belemmeren.

Bij vele crises wordt de crisisorganisatie geconfronteerd met problemen die de crisisorganisatie niet zelf kan oplossen. Zo ligt bijvoorbeeld de oorzaak van een stroomstoring en ook het oplossen ervan buiten het directe bereik van hulpverleningsdiensten en de gemeente. De gemeente is geen probleemeigenaar maar ziet zich wel geconfronteerd met de effecten voor de bevolking en de openbare veiligheid. Samenwerken in een breed crisisnetwerk is dus essentieel en is ook een kwestie van 'kennis en kennissen'.¹⁶⁴

Prioriteiten stellen en toezien op de uitvoering van besluiten

Alleen door een beperkt aantal en de juiste prioriteiten te stellen krijgt het ROT de positie van spil in de projectorganisatie die de crisisorganisatie is. Het gaat om het creëren van de kaders waarbinnen de actiecentra, het COPI en crisispartners zelfstandig hun eigen crisisprocessen en activiteiten kunnen uitvoeren. De coördinerende rol van het ROT krijgt dus vorm door het bieden van kaders die garanderen dat wanneer partijen binnen hun kaders blijven, ze 'elkaar niet in de weg lopen'. Door de juiste prioriteiten te stellen is het gemakkelijker om de uitvoering van besluiten te volgen. Als er te zeer op details gestuurd wordt, is het de vraag of de uitvoering hiermee uit de voeten kan. Door de juiste kaders aan te reiken is het voor de actiecentra, het COPI en crisispartners mogelijk om zo zelfsturend mogelijk hun aandeel in de crisisbestrijding uit te voeren.

145

Dit is ook een van de vooronderstellingen bij netcentrisch werken. De basis voor de juiste afstemming is het kunnen beschikken over de juiste informatie. Door een goede inschatting van de situatie te kunnen maken kunnen de actiecentra, COPI en crisispartners zelf beter beoordelen wat de specifieke afhankelijkheden bij deze specifieke crisis zijn en ook via bilaterale contacten tot goede afstemming komen. Waarbij natuurlijk wel geldt dat afspraken die voor het totaal relevant zijn naar het ROT teruggekoppeld moeten worden.

Vroegtijdig een plan van aanpak voor de nafase opstellen

Het ROT heeft als taak om het GBT of RBT te adviseren over het opstellen van een plan van aanpak voor de nafase. Het gaat om een wezenlijk onderdeel van de crisisbestrijding waarover bestuurlijke besluitvorming nodig is. Nadat de crisisorganisatie is afgeschaald is de gemeente verantwoordelijk voor de nafase en deze zal binnen normale wettelijke regelingen moeten verlopen. Door in een vroegtijdig stadium te bedenken wat er na de acute fase van de crisis moet gebeuren is de gemeente beter voorbereid en verloopt de overdracht van de crisisorganisatie naar de gemeente makkelijker.

¹⁶⁴ Scholtens, Helsloot (2008), pp. 145-153 en Helsloot, Weewer, Oomes (2009), pp. 160-166.

Good practice: plan voor de nafase

Tijdens de Poldercrash bij Schiphol in 2009 neemt het ROT al op de eerste dag het initiatief om te komen met een plan voor de nafase. Een projectgroep onder leiding van de locogemeentesecretaris van Haarlemmermeer stelt een plan van aanpak op dat de dag na de ramp al wordt vastgesteld door het GBT.

Het plan bevat vijftien projecten. Voor elk project is een projectleider en een bestuurlijk verantwoordelijk lid van het college van B en W aangewezen. Voor een beeld van de onderwerpen die spelen in de nafase volgt een opsomming van de projecten:¹⁶⁵

- uitvaart
- rouw en herdenking
- vip-bezoek
- onderzoek en evaluaties
- informatie- en adviespunt
- psychosociale hulpverlening, geneeskundige hulpverlening, gezondheidsmonitoring
- voorlichting en media
- bestuur en financiële afwikkeling
- milieu
- schade
- verslaglegging/archiveren
- registratie
- terrein (bergen, vrijgeven, afzetten, toegang)
- relatiebeheer slachtoffers
- interne nazorg.

Kernbegrippen

ROT-beeld

ROT nul minuten

ROT in een voorbereidende rol

Handelingsperspectieven bevolking

Scenariodenken

9 Crisismanagement in het beleidsteam

Na dit hoofdstuk kunt u:

- uitleggen wat het verschil is tussen de bevoegdheden van de voorzitter van het RBT in de huidige situatie en volgens de Wet veiligheidsregio's
- uiteenzetten waarom de bevestiging van de opschaling van GRIP 2 naar GRIP 3 of GRIP 4 om een bewuste bestuurlijke afweging vraagt
- noemen wat de opkomsttijd van het GBT of RBT is volgens het ontwerp Besluit veiligheidsregio's
- beschrijven wat de taken van het GBT en het RBT inhouden en waarin ze verschillen
- noemen wat de kernbezetting van het GBT en het RBT is volgens het referentiekader GRIP
- uitleggen hoe de vergaderprocedure BOB werkt, wat ermee wordt beoogd en wat de rol van de voorzitter van het GBT of RBT is bij elke stap
- duidelijk maken hoe de informatielijnen naar en van het GBT en RBT lopen
- aangeven welke rollen een burgemeester tijdens een crisis kan vervullen.

9.1 Inleiding

Het beleidsteam is een overleg van strategische adviseurs die een burgemeester in zijn rol van opperbevelhebber en voorzitter van een GBT of RBT adviseren over de strategische en bestuurlijke aspecten van een crisis. Het beleidsteam is gericht op de bestuurlijke besluiten die nodig zijn voor de veiligheid van de bevolking. Wil een beleidsteam zijn taak goed kunnen vervullen, dan doet het er goed aan om afstand te houden van de lopende operationele aangelegenheden. Het is zaak strategisch te sturen op de toekomstige ontwikkelingen. Vaak speelt in de aanloop van de crisisbeheersing het dilemma om de bevolking en media zo snel mogelijk te willen informeren, terwijl er nog geen geverifieerde informatie voorhanden is. De burgemeester moet dan het liefst toch zo snel mogelijk naar buiten treden om de reden voor het uitbliven van nadere informatie goed uit te leggen.

147

In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op het instellen van het gemeentelijk beleidsteam (GBT) of het regionaal beleidsteam (RBT). Daarna worden de taken en de bezetting van het GBT en RBT behandeld. Vervolgens wordt ingegaan op het besluitvormingsproces in het beleidsteam.

9.2 Instellen van een beleidsteam

Een GBT wordt ingesteld wanneer bij een incident naast een operationele aanpak ook het welzijn van de bevolking in het geding is en bestuurlijke besluitvorming vereist is. Het incident betreft dan een GRIP 3-situatie. Wanneer het incident effecten heeft voor meerdere gemeenten treedt GRIP 4 in werking en ligt de verantwoordelijkheid voor de bestuurlijke aansturing van de crisis bij het RBT. Een coördinerend bestuurder zorgt als voorzitter van het RBT voor de bestuurlijke coördinatie tussen de bij de crisis betrokken burgemeesters en zorgt namens deze burgemeesters voor een eenduidige bestuurlijke aansturing van de leider ROT.

De Wet veiligheidsregio's spreekt niet van coördinerend bestuurder, maar regelt dat de voorzitter van de veiligheidsregio verantwoordelijk is voor de eenduidige bestuurlijke aansturing van de leider ROT. De voorzitter is bevoegd besluiten te nemen en heeft doorzettingsmacht.¹⁶⁶

Wie mag opschalen naar GRIP 3 en GRIP 4 is doorgaans vastgelegd in de regionale GRIP-procedure. De Wet veiligheidsregio's regelt dat alle bevoegdheden, dus ook de bevoegdheid tot opschaling, moeten worden beschreven in het regionaal crisisplan.¹⁶⁷ In de praktijk kan de opschaling op vier manieren verlopen:

1. Allereerst kan de meldkamer opschalen naar GRIP 3 of GRIP 4 als de melding aan daarvoor bepaalde criteria voldoet.
2. Ook andere daartoe bevoegde functionarissen kunnen GRIP 3 of GRIP 4 uitroepen. In het regionaal crisisplan moet zijn vastgelegd welke functionarissen hiertoe bevoegd zijn. Vaak is dat de leider ROT, maar ook de vaste leden van het GBT kunnen daartoe bevoegd zijn.
3. Ook kan GRIP 3 of GRIP 4 in werking treden wanneer in een acute situatie de sirene wordt geactiveerd. Gebeurt dit in één gemeente, dan is er automatisch sprake van GRIP 3. Gebeurt dit in meerdere gemeenten, dan is er sprake van GRIP 4. Het activeren van de sirene gebeurt altijd namens de burgemeester. In het regionaal crisisplan moet zijn vastgelegd welke functionarissen bevoegd zijn om de sirene te activeren. Meestal is dit gemandateerd aan de officier van dienst van de brandweer en zijn operationele bovengeschiedten.
4. Natuurlijk kan ook de betrokken burgemeester besluiten tot opschaling. Naar GRIP 3 is dat de bij het incident betrokken burgemeester en naar GRIP 4 is dat de coördinerend bestuurder of, na de invoering van de Wet veiligheidsregio's, de voorzitter van de veiligheidsregio.

148

Het GBT of RBT komt bijeen op een vooraf vastgestelde locatie.

Als een van zijn eerste bestuurlijke besluiten moet de bij het incident betrokken burgemeester bevestigen dat opgeschaald is naar GRIP 3. De coördinerend bestuurder of, als de Wet veiligheidsregio's van kracht is, de voorzitter van de veiligheidsregio bekrachtigt dat opgeschaald is naar GRIP 4.

Bij GRIP 3 en GRIP 4 is er sprake van een bestuurlijke aansturing van de crisis. Vooral de stap van GRIP 2 naar GRIP 3 moet een bewuste keuze zijn. De burgemeester kan er in de ene situatie bewust voor kiezen het incident op operationeel niveau te houden en in een andere situatie juist kiezen voor een bewuste bestuurlijke aansturing. Vooral GRIP 2-situaties waarbij de burgemeester zijn rol als 'boegbeeld' op zich neemt bij de voorlichting of gebruikmaakt van zijn bevoegdheden op grond van de Gemeentewet en bijvoorbeeld een noodverordening vaststelt, kunnen in de praktijk leiden tot onduidelijkheden. Zeker in kleinere gemeenten zal het voorkomen dat de burgemeester ook bij een incident dat kan worden afgedaan op GRIP 1 of GRIP 2 toch zijn gezicht laat zien. De betrokken leider COPI of leider ROT en de burgemeester zullen dan goede afspraken moeten maken. Zo is het bijvoorbeeld niet wenselijk dat de burgemeester aanwezig is in het commandovoertuig. Natuurlijk kan de burgemeester de pers te woord staan of zijn rol van 'burgervader' oppakken. Wel moet ervoor gewaakt

¹⁶⁶ Artikel 39.1 en artikel 39.5 Wet veiligheidsregio's.

¹⁶⁷ Artikel 16.2 Wet veiligheidsregio's.

worden dat er een verkapt beleidsteam ontstaat, hetgeen niet de bedoeling is. De basisafpraak binnen GRIP is immers dat als de burgemeester gebruik wil maken van zijn bevoegdheid als opperbevelhebber en optreedt als bestuurlijk verantwoordelijke voor het incident, GRIP 3 wordt afgekondigd.

Voorbeeld van onterecht niet opschalen naar GRIP 3

In april 2007 is bij de raffinaderijen van Shell witte poeder vrijgekomen dat in Spijkenisse terecht is gekomen. Het ROT heeft de gemeentesecretaris geadviseerd om geen GRIP 3 uit te roepen maar een pseudo-GRIP 3 om een bewonersbrief en een persconferentie voor te bereiden. Het incident zou niet zwaar genoeg zijn voor een GRIP 3 en bovendien werd de nieuwe burgemeester op dat moment geïnstalleerd. Er ontstaat echter veel onrust onder de bevolking vanwege het gerucht dat het om een kankerverwekkende stof gaat. Achteraf zijn vraagtekens gezet bij deze 'pseudo-GRIP 3' in situaties waarin afstemmen tussen de burgemeester en het ROT nodig is.¹⁶⁸

Opkomsttijd

In het ontwerp Besluit veiligheidsregio's is over de opkomsttijd vastgelegd dat de leden van het GBT binnen 60 minuten, vanaf het moment dat de burgemeester het beleidsteam bijeen heeft geroepen of gealarmeerd, in het GBT met hun taken moeten beginnen. Voor het RBT is geen opkomsttijd opgenomen.¹⁶⁹

GBT of RBT in een voorbereidende rol

Soms wordt een GBT of RBT ook ingeschakeld bij de voorbereiding op een toenemende crisisdreiging. Voorbeelden zijn een dreigende griep pandemie, verwacht hoogwater of een mogelijke terroristische aanslag. Het GBT of het RBT komt dan bijeen om de bestuurlijke aansturing bij een dreigend incident voor te bereiden en om een gericht plan van aanpak vast te stellen, dat door een ROT aan hen wordt voorgelegd. Vooraf kan een coördinerend bestuurder of de voorzitter van de veiligheidsregio een voorbereidend ROT hebben ingesteld als planningsstaf om het gerichte plan op te stellen.

Aflossing

Bij verwachting van een langdurig incident moeten er afspraken gemaakt worden over de aflossing. Het is raadzaam tijdig een aflossingsschema op te stellen. Daarbij is het uitgangspunt dat de vaste leden en ad-hoc adviseurs zelf hun vervanging regelen. In het GBT en het RBT kan de burgemeester vervangen worden door de locoburgemeester. Eventuele problemen bij de vervanging van de burgemeester voor de reguliere taken moeten vanzelfsprekend ook geregeld worden. Voor de vervanging van de voorzitter van het RBT zijn er op regionaal niveau afspraken gemaakt welke burgemeesters de voorzitter kunnen vervangen. Bij de vervanging speelt vaak ook de afweging in welke mate de eigen gemeente getroffen is door de crisis.

In het ontwerp Besluit veiligheidsregio's is bepaald dat het bestuur van de veiligheidsregio er voor zorgt dat de hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing in staat is gedurende een ramp of crisis onafgebroken te functioneren.¹⁷⁰

¹⁶⁸ Gemeente Spijkenisse (2007), pp. 7, 10.

¹⁶⁹ Artikel 2.3.1d ontwerp Besluit veiligheidsregio's.

¹⁷⁰ Artikel 2.3.2 ontwerp Besluit veiligheidsregio's.

Bij een langdurige crisis kan vermoeidheid toeslaan. Daarom is het raadzaam om strikt om te gaan met het organiseren van vervanging. Het is gebruikelijk dat de betreffende GBT- of RBT-leden zelf afspraken maken met hun vervangers over de overdracht. In de praktijk wordt meestal uitgegaan van vervanging na 12 uur.

Afschaling

Wanneer bestuurlijke aansturing van de crisis niet meer noodzakelijk is, kan afgeschaald worden. Bij GRIP 3 beslist de burgemeester over afschaling van het GBT. Bij GRIP 4 beslist de coördinerend bestuurder of de voorzitter van de veiligheidsregio over afschaling van het RBT. Zowel bij GRIP 3 als GRIP 4 heeft de leider ROT dan een adviserende rol. Bij de afschaling van het GBT of RBT bekijkt de voorzitter doorgaans ook of het ROT al dan niet moet worden afgeschaald.

In de Wet veiligheidsregio's staat dat de voorzitter van de veiligheidsregio het RBT ontbindt zodra de omstandigheden dit toelaten.¹⁷¹

9.3 Taken en bezetting van het GBT

Het GBT bespreekt de operationele zaken die het ROT aan hen voorlegt en de te hanteren voorlichtingsstrategie. Het GBT let vooral op de bestuurlijke en maatschappelijke impact van het incident, met name op de bevolkingszorg en de aanpak van de voorlichting. Binnen het GBT adviseren de GBT-leden de burgemeester. Uiteraard neemt de burgemeester de beslissingen.

De in deze paragraaf beschreven taken sluiten aan bij het wettelijke kader en de afspraken in de veiligheidsregio's die naar de mening van de auteurs algemeen gebruikelijk zijn. Elke veiligheidsregio moet volgens de Wet veiligheidsregio's eenmaal in de vier jaar een regionaal crisisplan opstellen waarin in ieder geval de organisatie, de verantwoordelijkheden, de taken en bevoegdheden worden beschreven.

Het GBT kent vier hoofdtaken:

1. Benoemen en afwegen van de bestuurlijke en maatschappelijke impact van het incident:
 - Bekrachtigen van GRIP 3.
 - Algemene beeldvorming en oordeelsvorming.
 - Op bestuurlijk niveau contacten leggen met de juiste crisispartners.
2. Invulling geven aan de eigen verantwoordelijkheid voor de bestuurlijke en maatschappelijke aspecten van het incident:
 - Bepalen van de voorlichtingsstrategie en handelingsperspectieven voor de bevolking of bepaalde groepen.¹⁷²
 - Het duiden van de gebeurtenissen ten behoeve van de bevolking.
 - Bepalen van de voorlichtingsstrategie voor de media.
 - Beslissen over het waarschuwen van de bevolking.

¹⁷¹ Artikel 39.6 Wet veiligheidsregio's.

¹⁷² Artikel 7.1 Wet veiligheidsregio's.

- Uitvaardigen van noodbevelen of noodverordeningen.¹⁷³
- Besluiten tot evacuatie.
- Bepalen van de bestuurlijke kaders voor de bevolkingszorg.
- Besluit nemen over een plan van aanpak voor de nafase.
- Formeel aanvragen van bijstand door de burgemeester bij de CdK.¹⁷⁴

In de Wet veiligheidsregio's is geregeld dat de voorzitter van de veiligheidsregio bijstand aanvraagt bij de minister van BZK, en de CdK van dit verzoek in kennis stelt.¹⁷⁵ De voorzitter van de veiligheidsregio kan een verzoek tot bijstand rechtstreeks richten tot de voorzitter van een aangrenzende regio als beide regio's hierover afspraken hebben vastgelegd.

- Informatie verschaffen aan de hoofdofficier van justitie, de CdK en de minister van BZK.¹⁷⁶

In de Wet Veiligheidsregio's is geregeld dat de voorzitter van de veiligheidsregio informatie verschaft aan de CdK en de minister van BZK bij een ramp of crisis van meer dan regionale betekenis.¹⁷⁷ Voor een lokale crisis hoeft dan geen informatie meer verstrekt te worden aan de CdK en de minister van BZK. De voorzitter van de veiligheidsregio informeert dan de minister van BZK en de CdK.¹⁷⁸

- Beslissen tot afschaling van GRIP 3.

3. Bestuurlijke kaders geven aan de leider ROT:

- Zich periodiek laten informeren over de aanpak van de crisisbestrijding en hulpverlening en de verwachte ontwikkelingen.
- Als opperbevelhebber indien nodig in afstemming met de leider ROT beslissingen doorzetten vanuit de eigen bestuurlijke verantwoordelijkheid.

151

4. Organiseren van het GBT:

- Afspreken van de vergadercyclus en werkwijze van het GBT.
- Regelen van de aflossing.

Samenstelling van het GBT

In 2006 is in het Referentiekader GRIP de kernbezetting van het GBT vastgelegd. Het ontwerp Besluit veiligheidsregio's stelt dat een gemeentelijk beleidsteam minimaal uit leidinggevend van de brandweer, de GHOR, de politie en de bevolkingszorg moet bestaan.¹⁷⁹ In deze reader gaan we ervan uit dat de hoofdofficier van justitie in principe ook deel uitmaakt van de kernbezetting, maar in de praktijk alleen deelneemt als er strafrechtelijke aspecten in het geding zijn. Ook wordt ervan uitgegaan dat door de invoering van netcentrisch werken in steeds meer veiligheidsregio's een informatiemanager aan het GBT wordt toegevoegd. Daarnaast is in de kernbezetting vaak ook een verslaglegger opgenomen. In verschillende veiligheidsregio's is een ambtenaar openbare orde en veiligheid

¹⁷³ Artikel 175 en artikel 176 Gemeentewet.

¹⁷⁴ Artikel 15.1 Wet rampen en zware ongevallen.

¹⁷⁵ Artikel 51.1 Wet veiligheidsregio's.

¹⁷⁶ Artikel 11a.1 Wet rampen en zware ongevallen.

¹⁷⁷ Artikel 43 Wet veiligheidsregio's.

¹⁷⁸ Artikel 51.5 Wet veiligheidsregio's.

¹⁷⁹ Artikel 2.1.5 ontwerp Besluit veiligheidsregio's.

in de bezetting van het GBT opgenomen. In de kernbezetting die de reader hanteert is deze functie niet opgenomen, omdat de rol van deze functionaris per regio verschillend wordt ingevuld.

Schema 9.1: De kernbezetting van het GBT

Kernbezetting GBT Referentiekader GRIP 2006	Kernbezetting GBT cf ontwerp Besluit veiligheidsregio's	In de reader gehanteerde kernbezetting GBT
1. Burgemeester 2. (Hoofd-)officier van justitie 3. Lid beleidsteam brandweer 4. Lid beleidsteam GHOR 5. Lid beleidsteam politie 6. Lid beleidsteam gemeente 7. Voorlichtingsfunctionaris (uit één van de kolommen)	1. Burgemeester 2. Leidinggevend van brandweer, GHOR, politie, bevolkingszorg	1. Burgemeester 2. (Hoofd-)officier van justitie 3. Lid GBT brandweer 4. Lid GBT GHOR 5. Lid GBT politie 6. Lid GBT bevolkingszorg 7. Voorlichter GBT 8. Informatiemanager GBT 9. Verslaglegger GBT

Vanzelfsprekend kunnen ad-hoc-adviseurs en vertegenwoordigers van betrokken partijen aan het GBT worden toegevoegd. Denk bijvoorbeeld aan de dijkgraaf van het waterschap of directeurs van nutsbedrijven. Wanneer samenwerking met de functionele keten van belang is, kan bijvoorbeeld de regiodirecteur van het ministerie van LNV in het beleidsteam participeren, of bij een grootschalig incident op een hoofdvaarweg of een rijksweg de Hoofdingenieur-Directeur (HID) van een regionale dienst van Rijkswaterstaat. Er moet rekening mee gehouden worden dat deze vertegenwoordigers over eigen beslissingsbevoegdheden kunnen beschikken. Daarbij moet er wel op gelet worden dat het team niet te groot wordt en daardoor een effectieve besluitvorming bemoeilijkt. De burgemeester bepaalt als voorzitter welke ad-hoc-adviseurs aan het GBT worden toegevoegd.

Bevoegdheden van de voorzitter van het GBT

De voorzitter van het GBT is de burgemeester. De burgemeester heeft het opperbevel. Degene die de leiding heeft over de brandweer is belast met de operationele leiding van de bestrijding van een ramp of een zwaar ongeval, tenzij de burgemeester een andere voorziening treft.¹⁸⁰

In de Wet veiligheidsregio's vervalt de bepaling dat de operationeel leider in principe wordt ingevuld door een brandweerfunctionaris. In de praktijk spreekt men dan ook wel van de ontkleurde leider ROT.

¹⁸⁰ Artikel 11.1 en artikel 11.2 Wet rampen en zware ongevallen.

9.4 Taken en bezetting van het RBT

Bepaal kaders in een complexe crisissituatie

Het RBT richt zich op de incidentbestrijding in meerdere gemeenten. In een complexe crisissituatie waarbij meerdere gemeenten betrokken zijn, is het belangrijk dat het RBT kaders stelt. Het gaat daarbij vooral om de regionale kaders voor de bevolkingszorg en de voorlichting: wat wordt op regionaal niveau besloten en wat door de betrokken burgemeesters en de teams bevolkingszorg in de eigen gemeente.

Hierdoor is het voor de gemeentelijke teams bevolkingszorg duidelijk welke ruimte zij hebben voor een uitvoering die is afgestemd op de gemeentelijke situatie. Ook weten de betrokken burgemeesters dan hoe zij hun rol als boegbeeld en burgervader binnen de eigen gemeente kunnen invullen.

Taken van het RBT

Het RBT heeft dezelfde hoofdtaken als het GBT, alleen gaat het hierbij om een GRIP 4-situatie. Alleen bij de tweede hoofdtak over de invulling van de eigen verantwoordelijkheid voor de bestuurlijke en maatschappelijk aspecten, zijn er enkele verschillen. Deze zijn:

- Uitvaardigen van noodbevelen of noodverordeningen is in de huidige situatie een verantwoordelijkheid van de betrokken burgemeesters. Als de Wet veiligheidsregio's van kracht wordt dan wordt deze taak gelegd bij de voorzitter van de veiligheidsregio.¹⁸¹
- Bepalen van de *regionale kaders* voor de voorlichtingsstrategie voor de bevolking.
- Bepalen van de *regionale kaders* voor de voorlichtingsstrategie voor de media.
- Bepalen van de *regionale bestuurlijke kaders* voor de bevolkingszorg.
- Zorg dragen voor de *verdeling van schaarse middelen* en afwegen van de behoeften en belangen van betrokken gemeenten daarbij.

153

Samenstelling van het RBT

In het Referentiekader GRIP is de kernbezetting van het RBT vastgelegd. In de Wet veiligheidsregio's is vastgelegd dat een regionaal beleidsteam minimaal bestaat uit de voorzitter van de veiligheidsregio, de burgemeesters van betrokken gemeenten en de hoofdofficier van justitie. Daarnaast wordt de voorzitter van elk direct betrokken waterschap uitgenodigd voor het RBT.¹⁸² In de praktijk zal naar verwachting de voorzitter van het waterschap alleen aan het RBT deelnemen als er waterschapsaspecten in het geding zijn. Omdat netcentrisch werken in steeds meer veiligheidsregio's wordt toegepast wordt ervan uitgegaan dat de kernbezetting wordt aangevuld met een informatiemanager. Ook wordt vaak een verslaggever aan het RBT toegevoegd.

¹⁸¹ Artikel 39.1 Wet veiligheidsregio's.

¹⁸² Artikel 39.2 Wet veiligheidsregio's.

Schema 9.2: De kernbezetting van het RBT

Kernbezetting RBT cf Referentiekader GRIP 2006	Kernbezetting RBT cf Wet veiligheidsregio's	In de reader gehanteerde kernbezetting RBT
1. Coördinerend bestuurder 2. Burgemeesters betrokken gemeenten 3. (Hoofd-)officier van justitie 4. Commandant regionale brandweer 5. Regionaal geneeskundig functionaris 6. Korpschef politie 7. Lid beleidsteam gemeente 8. Voorlichtingsfunctionaris (uit één van de kolommen)	1. Voorzitter veiligheidsregio 2. Burgemeesters betrokken gemeenten 3. (Hoofd-)officier van justitie 4. Voorzitter van elk direct betrokken waterschap wordt uitgenodigd	1. Coördinerend bestuurder of voorzitter veiligheidsregio 2. Burgemeesters betrokken gemeenten 3. (Hoofd-)officier van justitie 4. Lid RBT brandweer 5. Lid RBT GHOR 6. Lid RBT politie 7. Lid RBT bevolkingszorg 8. Voorzitter van elk betrokken waterschap 9. Voorlichter RBT 10. Informatiemanager RBT 11. Verslaglegger RBT

Vanzelfsprekend kunnen ad-hoc-adviseurs aan het RBT worden toegevoegd. Het gaat om dezelfde adviseurs die ook aan een GBT kunnen worden toegevoegd. Daarbij moet er wel op gelet worden dat het team niet te groot wordt en daardoor een effectieve besluitvorming bemoeilijkt. De voorzitter bepaalt welke ad-hoc-adviseurs aan het RBT worden toegevoegd.

Bevoegdheden van de voorzitter van het RBT

De voorzitter van het RBT, de coördinerend bestuurder, stuurt bij GRIP 4 de leider ROT aan. De persoon van coördinerend bestuurder is niet juridisch verankerd en heeft daarmee geen wettelijke status. De coördinerend burgemeester wordt doorgaans op basis van een convenant van de verschillende gemeenten in de regio aangewezen.

Met het van kracht worden van de Wet veiligheidsregio's wordt de persoon van coördinerend burgemeester vervangen door de voorzitter van de veiligheidsregio. In tegenstelling tot de coördinerend burgemeester heeft de voorzitter van de veiligheidsregio doorzettingsmacht. De voorzitter van de veiligheidsregio neemt de bevoegdheden van de burgemeester in het kader van het opperbevel en zijn noodbevoegdheden over.¹⁸³ De voorzitter van de veiligheidsregio stuurt ook de leider ROT aan.¹⁸⁴

Aanwezigheid leider ROT in GBT of RBT

In de Wet veiligheidsregio's is opgenomen dat de leider ROT leiding geeft aan het ROT en deelneemt aan het RBT.¹⁸⁵ In de praktijk kan de aanwezigheid van de leider ROT zowel in het ROT als in het GBT of RBT problemen opleveren. Een oplossing die vaker wordt toegepast is dat de leider ROT bij de start van het RBT

¹⁸³ Artikel 39.1 Wet veiligheidsregio's luidt: "In geval van een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis, of van ernstige vrees van ontstaan daarvan, is de voorzitter van de veiligheidsregio ten behoeve van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing in de betrokken gemeenten bij uitsluiting bevoegd toepassing te geven aan de artikelen 4, 5, 6 en 7 van deze wet, aan artikel 12, 15 eerste lid, 54 eerste lid, 57 eerste lid en 60b eerste lid van de Politiewet 1993 en aan de artikelen 172 tot en met 177 van de Gemeentewet, met uitzondering van artikel 176 derde tot en met zesde lid."

¹⁸⁴ Artikel 39.3 Wet veiligheidsregio's.

¹⁸⁵ Artikel 39.3 Wet veiligheidsregio's.

aanwezig is en de vergadering verlaat om tijdig bij het ROT te zijn. Mocht dit lastig zijn dan kan gedacht worden aan een beeldverbinding tussen de leider ROT en het GBT of RBT. De oplossing is aan de regio's.

9.5 Organisatorische positie van de leden van het beleidsteam

Organisatorische positie GBT-leden

Voor de positie van de GBT-leden is hun rol in de crisisorganisatie van belang. Deze rol bepaalt of er sprake is van leidinggeven en hoe de informatielijnen lopen. Steeds meer veiligheidsregio's implementeren de netcentrische werkwijze waarbij de informatievoorziening via een crisismanagementsysteem verloopt. Hierdoor kunnen alle onderdelen van de crisisorganisatie gelijktijdig informatie met elkaar delen en de voor hen relevante informatie raadplegen.

Schema 9.3: De organisatorische positie van de GBT-leden

	Rol in GBT	Ontvangt aanwijzingen	Geeft leiding aan	Schriftelijke informatie	Informereren
Burgemeester	Voorzitter neemt besluiten na raadplegen GBT	Zo nodig van CdK (alleen bij Wrzo, niet bij Wv)	Leider ROT	Keurt besluitenlijst, actiepuntenlijst en verslag goed	CdK en minister BZK (bij Wrzo, niet bij Wv)
(Hoofd-)officier van justitie	Adviseert voorzitter GBT		Arrondissementsparket		
Lid GBT brandweer	Adviseert voorzitter GBT				
Lid GBT GHOR	Adviseert voorzitter GBT				
Lid GBT politie	Adviseert voorzitter GBT				
Lid GBT bevolkingszorg	Adviseert voorzitter GBT				
Voorlichter GBT	Adviseert voorzitter GBT		Eventueel aan hoofd actiecentrum voorlichting		
Informatie-manager GBT	Adviseert en ondersteunt GBT			Stelt besluitenlijst en actiepuntenlijst op	GBT-berichtenverkeer in het netwerk
Verslaglegger GBT	Ondersteunt GBT			Stelt verslag op	

In schema 9.3 is de organisatorische positie van de GBT-leden bij GRIP 3 weergegeven. De leden van het GBT vervullen in het GBT een adviserende rol naar de voorzitter van het GBT. De adviserende leden van brandweer, GHOR en politie zitten er dan niet als leidinggevend van hun discipline. De aansturing van de operationele crisisbestrijding ligt bij het ROT. Het schema is een interpretatie van het wettelijke kader en is een doorsnee van de afspraken die in het merendeel van de veiligheidsregio's gehanteerd worden. Het kan zijn dat in sommige veiligheidsregio's andere accenten worden gelegd.

Organisatorische positie RBT-leden

In schema 9.4 is de organisatorische positie van de RBT-leden bij GRIP 4 weergegeven. Verschillen met de organisatorische positie van de GBT-leden bij GRIP 3 zijn cursief aangegeven. De voorzitter RBT, nu nog de coördinerend bestuurder, zorgt voor de bestuurlijke coördinatie tussen de betrokken burgemeesters en zorgt voor eenduidige bestuurlijke aansturing van de leider ROT. De burgemeesters behouden hun eigen verantwoordelijkheid als opperbevelhebber in hun gemeenten.

In de Wet veiligheidsregio's neemt de voorzitter van de veiligheidsregio de bevoegdheden van de burgemeester in het kader van het opperbevel en de noodbevoegdheden over.¹⁸⁶ De voorzitter RBT krijgt dan dus doorzettingsmacht. Wel is geregeld dat de voorzitter RBT geen besluiten neemt dan nadat hij het RBT daarover heeft geraadpleegd, tenzij de vereiste spoed zich daar tegen verzet. Een betrokken burgemeester kan in het RBT schriftelijk bezwaar doen aantekenen, indien de burgemeester van mening is dat een voorgenomen besluit het belang van zijn gemeente onevenredig schaadt.¹⁸⁷

Schema 9.4: De organisatorische positie van de RBT-leden

	Rol in RBT	Ontvangt aanwijzingen	Geeft leiding aan	Schriftelijke informatie	Informeren
Coördinerend bestuurder of voorzitter veiligheidsregio	Voorzitter neemt besluiten na raadplegen RBT	Zo nodig van CdK (zowel bij Wrzo als bij Wv)	Leider ROT	Keurt besluitenlijst, actiepuntenlijst en verslag goed	CdK volgens Wrzo, minister BZK en CdK volgens Wv
<i>Burgemeesters betrokken gemeenten</i>	<i>Adviseert voorzitter RBT</i>				
(Hoofd-) officier van justitie	Adviseert voorzitter RBT		Arrondissementsparket		
Lid RBT brandweer	Adviseert voorzitter RBT				
Lid RBT GHOR	Adviseert voorzitter RBT				
Lid RBT politie	Adviseert voorzitter RBT				
Lid RBT bevolkingszorg	Adviseert voorzitter RBT				
<i>Voorzitter elk betrokken waterschap</i>	<i>Adviseert voorzitter RBT</i>		<i>Eigen waterschap</i>		
Voorlichter RBT	Adviseert voorzitter RBT		Eventueel aan hoofd actiecentrum voorlichting		
Informatie-manager RBT	Adviseert en ondersteunt RBT			Stelt besluitenlijst en actiepuntenlijst op	RBT-berichtenverkeer in het netwerk
Verslaglegger RBT	Ondersteunt RBT			Stelt verslag op	

¹⁸⁶ Artikel 39.1 Wet veiligheidsregio's.

¹⁸⁷ Artikel 39.4 Wet veiligheidsregio's.

Voor een aantal functionarissen die een rol vervullen in de crisisorganisatie wordt in het ontwerp Besluit personeel veiligheidsregio's geregeld dat men aan bepaalde eisen moet voldoen. Voor deze functionarissen worden zogenoemde kwalificatiedossiers opgesteld. Zie bijlage 4.

Driehoeksoverleg

Bij een crisis kunnen strafrechtelijke aspecten aan de orde zijn, waarbij gevoelige opsporingsinformatie tussen de burgemeester, hoofdofficier van justitie en de (korps)chef van politie uitgewisseld moet worden. Hoewel deze drie functionarissen in het beleidsteam participeren, kunnen zij deze gevoelige en vertrouwelijke informatie in het beleidsteam niet delen. Bijvoorbeeld omdat crisispartners mogelijk als getuige of verdachte in een strafrechtelijk onderzoek betrokken kunnen worden of omdat het gaat om de inzet van de Dienst Speciale Interventies. Men kan dan besluiten om buiten het beleidsteam om een apart driehoeksoverleg te houden. Het driehoeksoverleg vindt plaats als zowel het openbaar ministerie als de burgemeester een beroep doet op de inzet van de politie.

9.6 Besluitvormingsproces van het GBT of RBT

Om binnen het beleidsteam tot werkbare besluiten te komen wordt een aantal stappen onderscheiden die deels in het beleidsteam en deels tussen de teamoverleggen in worden gezet.

Schema 9.5: De stappen van het besluitvormingsproces

157

Stappen	Wanneer
1. Informatie verzamelen	Voor en na BT-overleg
2. Beeldvorming over feitelijke situatie	Gezamenlijk in BT-overleg
3. Oordeelsvorming over verwachte ontwikkelingen	Gezamenlijk in BT-overleg
4. Besluiten nemen	Door voorzitter
5. Opdrachten en informatie geven	Na BT-overleg
6. Monitoren	Voor en na BT-overleg

Achtereenvolgens worden de onderscheiden stappen kort beschreven.

Informatie verzamelen

Voordat formele alarmering plaatsvindt hebben de beleidsteamleden vaak al een voorwaarschuwing gekregen vanuit de meldkamer of vanuit de eigen discipline.

Zodra de leden van het GBT of RBT gealarmeerd zijn, worden zij door de sectiehoofden in het ROT van hun eigen discipline geïnformeerd. Of zij vragen zelf informatie bij hen op. De leider ROT heeft vaak al telefonisch contact gehad met de voorzitter van het beleidsteam en hem geïnformeerd over de actuele situatie. De informatiemanager van het GBT of RBT zorgt van begin af aan voor het verzamelen en doorleiden van de relevante informatie voor het GBT of het RBT.

Om de maatschappelijke impact van een incident goed te kunnen beoordelen is het voor leden van een beleidsteam belangrijk om te weten wat er in de media

speelt. Zolang de mediawatching nog niet structureel is ingericht en het beleids-team daarover nog geen periodieke rapportages ontvangt, doen leden van het beleidsteam er goed aan om buiten de vergaderingen om naar de tv te kijken, internet te raadplegen en te horen wat de rampenzender en andere radiozenders melden.

Beeldvorming

De informatie over de bestrijding van de ramp of crisis krijgt het beleidsteam aangereikt vanuit het ROT.

Als het beleidsteam gelijktijdig of snel na het ROT gealarmeerd en operationeel is, heeft het ROT nog onvoldoende tijd gehad om zelf een goed beeld van de situatie te vormen.

Uit de praktijk blijkt dat het onmogelijk is voor de leider ROT om – in de eerste uren van (flits)rampen of crises – een gedetailleerd en actueel beeld van de situatie te geven. Bij flitsrampen zijn hulpdiensten volledig gericht op de acute hulpverlening aan slachtoffers en het in kaart brengen van risico's en dreigingen. De meest constructieve opstelling voor het GBT of RBT in deze situatie is dat de voorzitter zich ervan gewist dat het ROT volledig operationeel is en volstaat met periodiek contact met de leider ROT totdat er sprake is van een goede informatievoorziening van het ROT aan het GBT of RBT. Dit kan via het crisismanagement-systeem of via een sitrap. Wanneer de eerste hectische fase achter de rug is zal de leider ROT in het beleidsteam een mondelinge toelichting geven op de stand van zaken en de adviezen van het ROT aan het GBT of RBT.

158

Wanneer de netcentrische werkwijze geïmplementeerd is, haalt de informatiemanager de benodigde informatie uit het systeem. Bij de start van elk overleg informeert de informatiemanager het GBT of RBT over relevante nieuwe informatie voor het GBT- of RBT-beeld.

De voorzitter vat de informatie van de leider ROT en/of de informatiemanager samen en vraagt vervolgens om aanvullende bestuurlijk relevante informatie die bekend is bij de leden van het beleidsteam. Zo vormt het GBT of het RBT zijn eigen beeld. Vervolgens bepaalt het GBT wat men exact wil weten van het ROT.

Oordeelsvorming

Onder leiding van de voorzitter van het GBT of RBT worden de belangrijkste bestuurlijke aandachtspunten benoemd. Ook als de operationele informatie nog onvolledig is, is het zaak niet te focussen op het gebrek aan operationele informatie maar op de bestuurlijke aandachtspunten: de betekenis voor de bevolkingszorg, de communicatie naar bevolking en media, de inschakeling van mogelijke crisispartners, de afstemming met andere bestuurlijke autoriteiten en de bestuurlijke dilemma's.

Als de informatievoorziening met het ROT eenmaal loopt, wordt er gebrainstormd over de scenario's die door het ROT worden aangereikt (het meest voor de hand liggende scenario, andere mogelijke scenario's, worst case scenario). Als het ROT geen scenario's aanreikt kan hierom expliciet gevraagd worden.

Deze brainstorm leidt tot het expliciet selecteren van bestuurlijke onderwerpen en vervolgens het benoemen van bestuurlijke keuzes voor de aanpak van de crisisbestrijding en de argumentatie voor deze keuzes. Er wordt daarbij apart ook stilgestaan bij de voorlichtingsstrategie naar bevolking en media.

De voorzitter van een beleidsteam moet doorlopend belangen afwegen, anticiperen op wat komen gaat en vooruit denken. Daarbij moet rekening gehouden worden met de wijze waarop anderen zoals slachtoffers, crisispartners of private partijen tegen de crisissituatie aankijken.

Good practice: technisch voorzitter van het beleidsteam

Om meer ruimte te creëren voor het afwegen van standpunten en reflectie kan de voorzitter van het beleidsteam in overweging nemen om bij de vergaderingen van het beleidsteam een derde aan te wijzen als technisch voorzitter. Ook dan is en blijft de voorzitter en niet de technisch voorzitter verantwoordelijk voor de bestuurlijke aansturing van de crisisorganisatie.

Besluiten nemen

De gemaakte keuzes zijn leidend voor de verdere besluiten. Over de adviezen en de voorstellen die het ROT voorgelegd heeft worden in het licht van de bovengenoemde uitgangspunten besluiten genomen. De voorzitter vat de besluiten en acties samen en ook de overwegingen daarbij. Ook geeft de voorzitter aan wie de actiehouders zijn. De informatiemanager legt de besluiten inclusief een korte argumentatie en de actiepunten en bijhorende actiehouders vast. Ook begin- en eindtijd van het overleg worden geregistreerd.

Voorbeeld van bestuurlijk-strategische aspecten

De belangrijkste zaken waarop het RBT tijdens de stroomuitval in de Bommeler- en Tielervwaard in 2007 heeft gestuurd zijn:

- publieksvoorlichting via rampenzender, callcenter, persconferenties, inzet geluidswagens, nieuwsbrief aan bevolking
- aanwezigheid fysiek aanspreekpunt in elk kerkdorp/gemeente en de bezetting van de brandweerkazernes
- toedeling aggregaten: zorginstellingen hebben prioriteit, bij bedrijven afwegen veiligheidsrisico
- gedragslijn met betrekking tot openhouden van kinderdagverblijven en scholen
- gecoördineerd opstarten van het proces voor de afhandeling van schade
- wanneer afschalen.¹⁸⁸

Opdrachten en informatie geven

Als de leider ROT aanwezig is bij het overleg van het beleidsteam neemt hij de aan hem geadresseerde opdrachten mee naar zijn volgende ROT-overleg. Wanneer dit niet het geval is, neemt de voorzitter na afloop van het GBT of RBT direct contact op met de leider ROT om hem te informeren over de genomen besluiten. In beide gevallen worden zo snel mogelijk de besluitenlijst en de actiepuntenlijst door de informatiemanager in het crisismanagementsysteem geplaatst.

Als het GBT of RBT een besluit heeft genomen dat niet door het ROT kan worden afgehandeld maar door andere actiehouders, dan bepaalt de voorzitter welk lid van het GBT of RBT zorgt dat de genomen besluiten in gang worden gezet.

In voorkomende gevallen kan de voorzitter een andere bestuurder buiten het GBT of RBT inschakelen om onder zijn verantwoordelijkheid opdrachten uit te voeren.

Voorbeeld van inschakelen andere bestuurder

Bij de Poldercrash in 2009 heeft de locoburgemeester van Haarlemmermeer als voorzitter van het GBT de burgemeester van Haarlem ingeschakeld voor het onderhouden van de contacten met de CdK, de Turkse ambassadeur en de buurgemeenten. Daarmee nam de burgemeester van Haarlem niet de verantwoordelijkheid over, maar het zorgde er wel voor dat voorzitter van het GBT de tijd had om de strategische keuzes voor te bereiden en momenten van reflectie in te bouwen.¹⁸⁹

Monitoren

De leider ROT draagt er vervolgens zorg voor dat de genomen besluiten die door het ROT worden uitgevoerd de beoogde effecten sorteren. De leider ROT zorgt ervoor dat het GBT of RBT via het crisismanagementsysteem of de sitraps hierover geïnformeerd wordt. De tijd tot de volgende GBT- of RBT-vergadering kan gebruikt worden voor het voorbereiden van persbijeenkomsten en het houden van een persconferentie.

160

De onderscheiden stappen worden in elk GBT- of RBT-overleg, afhankelijk van veranderingen in feiten en verwachte ontwikkelingen, kort of uitgebreider gezet. In bijlage 7 zijn voor een goed verloop van de overleggen een standaardagenda en de aandachtspunten bij de stappen in het besluitvormingsproces opgenomen.

9.7 Ervaringen en lessen

Zorg voor een passende vergadercyclus

De vergaderfrequentie is sterk afhankelijk van het incident, het beschikbaar komen van essentiële informatie en de mediagevoeligheid van het incident. Vooral in de beginfase zal er behoefte zijn om frequent te vergaderen totdat het beeld van de situatie en de uitgezette aanpak duidelijk zijn. Een GBT- of RBT-vergadering duurt doorgaans een half uur. Langer vergaderen is niet wenselijk omdat de leden dan niet bereikbaar zijn voor een update van de informatie. Er moet steeds voldoende tijd ingeruimd worden om de genomen besluiten om te zetten in acties. De vergaderfrequentie van het GBT/RBT en ROT dienen op elkaar afgestemd te worden, zodat het voor de leider ROT mogelijk is de GBT- of RBT-vergaderingen bij te wonen.

Voor spoedbeslisapunten benodigd voor de voortgang van COPI en ROT moet altijd in de vergadering 'ingebroken' kunnen worden. De leider ROT bepaalt of er van dergelijke spoedbeslisapunten sprake is. Spoedbeslisapunten kan de leider ROT ook buiten de GBT- of RBT-vergaderingen om aan de voorzitter voorleggen. Het is aan de voorzitter om zelfstandig hierover buiten de vergadering om een besluit

¹⁸⁹ Nederlands Genootschap van Burgemeesters (2009).

te nemen, het tijdstip van de vergadering te vervroegen of te besluiten dat het beslispunt met de eerstvolgende bijeenkomst meegenomen wordt. Evaluaties laten zien dat wanneer spoedbeslissingen door de voorzitter van het GBT of RBT niet bij voorrang genomen worden, het veld gedwongen wordt om zelf de beslissing te nemen.

Stuur op hoofdlijnen en vertrouw op de professionals

Een gegeven binnen de huidige commandostructuur is de moeizame informatie-uitwisseling tussen het veld, regionaal operationeel team, actiecentra en het beleidsteam. Uit evaluaties blijkt vaak dat het merendeel van de besluiten die het beleidsteam neemt de uitvoerende eenheden niet bereikt. Een belangrijke les voor crisismanagers is dan ook om op voorhand realistische verwachtingen te hebben over de hoeveelheid informatie die gecommuniceerd kan worden richting het veld. De aanbeveling is dan ook om alleen die besluiten te nemen die echt van vitaal belang zijn en te controleren of deze besluiten ook daadwerkelijk én tijdig de uitvoerende eenheden bereiken.

Wanneer te veel op details gestuurd wordt kan verlies van operationeel gezag optreden omdat de lagere echelons dan zaken zelf gaan regelen. Door duidelijke prioriteiten te stellen wordt ook de valkuil van de operationele zuigkracht vermeden.

Geef crisiscommunicatie prioriteit

Het beleidsteam gaat over de crisiscommunicatie, maar de communicatie over de crisis ligt bij anderen zoals media, publiek en deskundigen. Al direct worden berichten via Twitter verstuurd, worden foto's op internet gezet of staan ooggetuigen de media te woord. Van het beleidsteam wordt verwacht dat het zo snel mogelijk naar buiten toe communiceert. Crisiscommunicatie moet altijd aansluiten bij de drie basisvragen die getroffen, direct betrokken en geïnteresseerden hebben.¹⁹⁰ Men heeft behoefte aan:

- informatie over de situatie, het verloop daarvan en de genomen maatregelen
- handelingsperspectieven: wat moet je als burger doen of laten om schade te beperken of om te gaan met dreigend gevaar?
- duiding: het geven van betekenis aan de crisissituatie en de gebeurtenissen in een breder perspectief.

Omdat de behoeften bij de vragende partijen per crisis anders zullen zijn, verschillen de accenten per crisis. Door de crisiscommunicatie snel op te starten en de communicatiediscipline hiervoor (vooraf) te mandateren is de overheid snel zichtbaar. Door bijvoorbeeld vooraf vast te leggen dat feitelijke gegevens over een crisis en procesinformatie altijd na goedkeuring door de leider ROT of voorlichter ROT naar buiten gecommuniceerd kunnen worden, wordt de berichtgeving naar de media en de bevolking versneld. Daarnaast moet zorgvuldig het moment gekozen worden waarop en waar de burgemeester als boegbeeld naar de bevolking en de media de overheid representeert in de aanpak van de crisis.

De verschillende rollen van de burgemeester

De burgemeester vervult in een crisis verschillende rollen.¹⁹¹ Het gaat hierbij om de burgemeester in de rol van:

- beslisser: als voorzitter van het GBT of het RBT
- boegbeeld: als gezicht van de overheid naar bevolking en media
- burgervader: als bestuurder die compassie heeft met slachtoffers, getroffen burgers en hulpverleners
- strateeg: als bestuurder die opkomt voor de belangen van de gemeente, de lokale gemeenschap, slachtoffers en gedupeerden
- collegiaal bestuurder: als bestuurder die zo snel mogelijk het overleg en de besluitvorming in het college van B en W tot zijn recht laat komen en die de gemeenteraad informeert over de crisissituatie. Mede met het oog op de nafase en de verantwoording achteraf.

Het is voor een burgemeester van belang om tijdens een crisis tussen de verschillende rollen goed te schakelen. De feitelijke mogelijkheden van de voorzitter van het GBT of RBT om als opperbevelhebber de hulpverlening aan te sturen zijn beperkt, zeker in de eerste uren. Bij crises die een grote impact op de bevolking hebben, is de rol als boegbeeld en burgervader minstens zo belangrijk.

Kernbegrippen

Boegbeeld

Burgervader

Crisiscommunicatie

GBT-beeld of RBT-beeld

GBT of RBT in voorbereidende rol

Handelingsperspectief voor de bevolking

Voorlichtingsstrategie

¹⁹¹ Jong en Johannink (2007), p. 18.

Bijlagen

Bijlage 1

Andere definities van crises

In paragraaf 3.3 is een definitie van een regionale crisis gegeven. Een regionale crisis is een gebeurtenis:

- waardoor een ernstige verstoring van de openbare orde en/of de fysieke veiligheid is ontstaan binnen een veiligheidsregio, en
- waarbij een gecoördineerde inzet van diensten en organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken.

Deze definitie is niet als zodanig opgenomen in enige wet en heeft daarmee geen formele status.¹⁹² Op basis van deze operationele definitie kan echter een praktische invulling gegeven worden aan de ‘regionale crisisbeheersing’ zoals in deze reader aan de orde is.

Bedacht moet worden dat er meerdere en bredere crisisdefinities in omloop zijn. Een bekend voorbeeld van zo’n bredere crisisdefinitie is door U. Rosenthal geïntroduceerd in 1998: een **crisis** is een ernstige bedreiging van de basisstructuren of van de fundamentele waarden en normen van een sociaal systeem, welke bij geringe beslistijd en een hoge mate van onzekerheid noopt tot het nemen van kritieke beslissingen.

165

In het *beleidsplan Crisisbeheersing 2004-2007* wordt de volgende definitie van een crisis gegeven: “een **crisis** is een situatie die kan ontstaan als de veiligheid in het geding is doordat een of meerdere *vitale belangen* worden aangetast en waarin de reguliere structuren en/of middelen niet toereikend zijn om de stabiliteit te handhaven.”

Bovenstaande definitie is in enigszins uitgedunde vorm opgenomen in artikel 1 van de Wet veiligheidsregio’s: “een **crisis** is een situatie waarin een *vitaal belang* van de samenleving is aangetast of dreigt te worden aangetast.”

De vitale belangen waar in beide definities naar wordt verwezen, worden in de *Strategie Nationale Veiligheid* uit 2007 benoemd:¹⁹³

- **Territoriale veiligheid** (*klassiek internationale rechtsorde genoemd*). Het ongestoord functioneren van Nederland als onafhankelijke staat, en specifiek de territoriale integriteit van ons land. De territoriale integriteit is in gevaar bij bijvoorbeeld een dreigende bezetting van het grondgebied van het Rijk door een andere mogendheid, maar ook door een terroristische aanslag.

¹⁹² De definitie is wel opgenomen in ministerie van BZK (2007).

¹⁹³ *Strategie Nationale Veiligheid* (2007), pp. 16-17.

- **Sociale en politieke stabiliteit** (*klassiek nationale rechtsorde genoemd*). Het ongestoord voortbestaan van een maatschappelijk klimaat waarin groepen mensen goed met elkaar kunnen samenleven binnen de kaders van de democratische rechtsstaat en gedeelde kernwaarden. De sociale en politieke stabiliteit kan in het geding komen als veranderingen optreden in de demografische opbouw van de samenleving (bijvoorbeeld solidariteit tussen generaties), de sociale cohesie en de mate van deelname van de bevolking aan maatschappelijke processen.¹⁹⁴
- **Fysieke veiligheid** (*klassiek ook wel openbare veiligheid genoemd*). Het ongestoord functioneren van de mens in Nederland en zijn omgeving. De fysieke veiligheid komt bijvoorbeeld in het geding als de volksgezondheid wordt bedreigd door de uitbraak van een epidemie, maar ook bij een grootscheepse dijkdoorbraak of een nucleair ongeval.
- **Economische veiligheid** Het ongestoord functioneren van Nederland als een effectieve en efficiënte economie. De economische veiligheid kan bijvoorbeeld aangetast worden doordat er een gewapend conflict is in een regio van waaruit Nederland grondstoffen betreft, maar ook door een grootscheepse en langdurige blokkade van havens of snelwegen.
- **Ecologische veiligheid** Het beschikken over voldoende zelfherstellend vermogen van de leefomgeving bij aantasting. De ecologische veiligheid kan in het geding komen door bijvoorbeeld verstoringen in het beheer van het oppervlaktewater, maar ook door klimaatveranderingen.

166

Vitale belangen zijn niet nieuw

Het nadenken over vitale belangen is echter niet iets van alleen deze tijd. Op verschillende momenten in de vorige eeuw probeerde men vitale belangen te definiëren. Ofschoon de terminologie nog niet als zodanig werd gebezigd, dateert de eerste noodwetgeving, bedoeld om vitale belangen te beschermen, zelfs al uit de negentiende eeuw. In de periode van de Koude Oorlog stond de omgang met strategische objecten als olieraffinaderijen, bruggen, spoorwegen en havens in de bijzondere belangstelling van de beleidsmakers. Het grote verschil met de huidige tijd is dat vitale belangen vooral werden gezien vanuit één specifieke crisissituatie, te weten oorlog en meer specifiek een militaire aanval van het Warschaupact. De instorting van het Oostblok leidde gedurende korte tijd tot een verflauwing van de aandacht voor het vraagstuk van vitale belangen. Naar aanleiding van eerst de dreiging van de millenniumbug en korte tijd later de breed gepercipieerde terroristische dreiging die '9-11' met zich meebracht, is de vraag wat nu precies de 'vitale belangen' van onze samenleving – en meer in het bijzonder crises – zijn wederom actueel geworden.¹⁹⁵

Door in de definities van zowel het *Beleidsplan Crisisbeheersing* als de Wet veiligheidsregio's te verwijzen naar vitale belangen wordt met beide definities feitelijk een definitie gegeven van een 'nationale crisis': een crisis met een nationaal effect, waar sprake is van (een dreiging op) maatschappelijke ontwrichting en waarvoor de verantwoordelijkheid primair bij de rijksoverheid ligt.

¹⁹⁴ Ook kan de sociale en politieke stabiliteit acuut in het geding komen naar aanleiding van een catastrofale terroristische aanslag. Dit wordt verder niet als zodanig in de strategie benoemd.

¹⁹⁵ Ministerie van BZK (2007), pp. 11-12.

Een onmiddellijk gevolg is dat de Wet veiligheidsregio's bepalingen vastlegt voor overheidsoptreden op primair lokaal/regionaal niveau tijdens *nationale crises*.

De reden dat in deze reader wordt afgeweken van de definitie uit de Wet veiligheidsregio's is dat deze reader vooral het optreden beschrijft bij crisissituaties die niet als nationale crises te kenschetsen zijn.

In de Wet veiligheidsregio's wordt naast het begrip crisis ook het begrip crisisbeheersing gedefinieerd. Onder crisisbeheersing wordt volgens de wet verstaan: "het geheel van maatregelen en voorzieningen, met inbegrip van de voorbereiding daarop, dat het gemeentebestuur of het bestuur van een veiligheidsregio in een crisis treft ter handhaving van de openbare orde, indien van toepassing in samenhang met de maatregelen en voorzieningen die op basis van een bij of krachtens enige andere wet toegekende bevoegdheid ter zake van een crisis worden getroffen." Niet alleen blijkt daaruit dat de wet het overheidsoptreden vastlegt voor het gemeentebestuur en het bestuur van de veiligheidsregio tijdens *nationale crises*, maar tevens dat onder crisisbeheersing alleen wordt verstaan de handhaving van de openbare orde.

Bijlage 2

De drie parate hulpverleningsdiensten en de regionale crisisbeheersing

Voor de daadwerkelijk uitvoering van de regionale crisisbeheersing beschikt de burgemeester over de drie parate hulpverleningsdiensten. De Brandweerwet 1985, de Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen en de Politiewet stellen de kaders voor deze uitvoering voor respectievelijk de regionale en gemeentelijke brandweren, de geneeskundige organisaties/GHOR en de regionale politiekorpsen. De eerste twee wetten zijn grotendeels opgenomen in de Wet veiligheidsregio's en komen met het van kracht worden van de nieuwe wet te vervallen.

Brandweezorg

De brandweezorg is van oudsher primair een gemeentelijke verantwoordelijkheid. Naast de lokale organisatie van de brandweer is de brandweezorg echter bovenlokaal georganiseerd in regionale brandweerorganisaties op basis van een verplicht gestelde gemeenschappelijke regeling van gemeenten binnen wettelijk vastgestelde territoriale grenzen¹⁹⁶. De regionale brandweerkorpsen hebben een bestuur dat bestaat uit leden van de gemeentelijke colleges (in de praktijk gevormd door de burgemeesters).

169

De brandweer heeft, net als de politie, een algemeen geformuleerde wettelijke taak met betrekking tot de reguliere brandweezorg. Deze taak dient tevens uitgevoerd te worden in het kader van de regionale crisisbeheersing (en dan specifiek voor het handhaven van de fysieke veiligheid c.q. de rampenbestrijding):

Artikel 1 lid 4 en lid 6 Brandweerwet

De taak van de brandweer (dat wil zeggen de gemeentelijke brandweerkorpsen en de regionale brandweer) bestaat in elk geval uit de feitelijke uitvoering van de werkzaamheden met betrekking tot:

- het voorkomen, beperken en bestrijden van brand, het beperken van brandgevaar, het voorkomen en beperken van ongevallen bij brand en al hetgeen daarmee verband houdt
- het beperken en bestrijden van gevaar voor mensen en dieren bij ongevallen anders dan bij brand
- het beperken en bestrijden van rampen en zware ongevallen als bedoeld in artikel 1 Wet rampen en zware ongevallen.

¹⁹⁶ Sinds het Besluit territoriale indeling brandweer- en GHOR-regio's van 18 mei 2004 vallen de regionale grenzen van de brandweer gelijk met die van de GHOR. Met dit besluit zijn de regionale grenzen wettelijk vastgesteld.

De brandweer heeft op grond van de Wet rampen en zware ongevallen (Wrzo) de operationele leiding bij rampen en zware ongevallen:

Artikel 11 lid 2 Wet rampen en zware ongevallen

Degene die de leiding over de brandweer heeft, is tevens belast met de operationele leiding van de bestrijding van een ramp of een zwaar ongeval, tenzij de burgemeester een andere voorziening treft.

Deze bevoegdheid betekent dat de brandweercommandant verantwoordelijk is voor de wijze waarop de ramp in onderlinge samenwerking tussen de betrokken diensten wordt bestreden. De brandweercommandant oefent deze bevoegdheid uit onder verantwoordelijkheid van de burgemeester en binnen door deze gestelde grenzen. Voor de uitvoering van concrete rampenbestrijdingsactiviteiten heeft de burgemeester derhalve slechts met één functionaris te maken. De brandweercommandant draagt zorg voor de technische coördinatie tussen de verschillende diensten; hij coördineert, stimuleert, lost eventuele geschillen op of brengt deze ter kennis van de burgemeester. De leidinggevenden van andere optredende diensten blijven binnen hun eigen dienst verantwoordelijk voor eigen taken en bepalen wie en wat concreet ingezet zal worden en op welke wijze. Gezien de reikwijdte van de Wrzo betekent dit laatste dat de brandweercommandant zich niet begeeft op terreinen als handhaving van de openbare orde, opsporing van strafbare feiten en sociale dienstverlening.

170

In de Wet veiligheidsregio's wordt het primaat van de bevoegdheid van operationele leiding niet meer bij de brandweer gelegd. Ook andere hulpverleningsdiensten kunnen de operationele leiding op zich nemen. Verder kan de bevoegdheid ook uitgeoefend worden bij het bredere begrip regionale crises (en dus niet alleen maar bij rampen).

Geneeskundige zorg

Het college van burgemeester en wethouders draagt zorg voor de geneeskundige hulpverlening.¹⁹⁷ Er is echter geen sprake van een 'zuivere' gemeentelijke verantwoordelijkheid. Enerzijds omdat ook de provincie 'gaat over' de geneeskundige hulpverlening. Zo bepalen Gedeputeerde Staten het aantal ambulancewagens waarmee ten minste aan het ambulancevervoer moet en ten hoogste mag worden deelgenomen, alsmede de spreiding hiervan.¹⁹⁸ Anderzijds is de geneeskundige hulpverlening bij rampen en zware ongevallen (GHOR) bovenlokaal georganiseerd in geneeskundige hulpverleningsorganisaties op basis van een verplicht gestelde gemeenschappelijke regeling van gemeenten binnen wettelijk vastgestelde territoriale grenzen.¹⁹⁹ De GHOR-regio's hebben een bestuur dat bestaat uit leden van de gemeentelijke colleges. In de praktijk wordt het bestuur gevormd door de burgemeesters en in enkele gevallen door wethouders. Het GHOR-bestuur is op grond van de Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen met een aantal voorbereidende taken belast.

197 Artikel 2 Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen.

198 Artikel 4 Wet ambulancevervoer.

199 Artikel 3 Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen.

Alleen binnen de geneeskundige kolom is de operationele leiding geregeld (naast de algehele operationele leiding ex artikel 11 lid 2 Wrzo). De regionaal geneeskundig functionaris is belast met de operationele leiding over de geneeskundige hulpverlening.²⁰⁰ Dat betekent dat hij in de responsfase als 'operationeel leider' bevelen mag geven aan bijvoorbeeld besturen van ziekenhuizen, terwijl hij dat normaal gesproken niet kan.

Politiezorg

Sinds de wijziging van de Politiewet in 1993 kent de politie 26 korpsen: 25 regionale korpsen en het Korps landelijke politiediensten (KLPD). De burgemeester is binnen zijn gemeente verantwoordelijk voor de openbare orde. Hij heeft, vanuit die verantwoordelijkheid, binnen zijn gemeente het gezag over de politie met betrekking tot de handhaving van de openbare orde en de hulpverlening.²⁰¹ De korpsbeheerder, de burgemeester van de centrumgemeente van de politieregio, is belast met het beheer van het regionale politiekorps.²⁰² Het regionale college, dat wordt gevormd door alle burgemeesters uit de politieregio samen met de hoofd-officier van justitie, bestuurt de politieregio.²⁰³

De politie heeft een algemeen geformuleerde wettelijke taak met betrekking tot de politiezorg. Deze taak dient tevens uitgevoerd te worden in het kader van regionale crisisbeheersing (ook al staat dat, in tegenstelling tot de brandweer, verder niet expliciet benoemd).

Artikel 2 Politiewet

De politie heeft tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegde gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven.

De politie heeft bij regionale crisisbeheersing feitelijk een dubbele taak. Enerzijds dient zij de openbare orde te handhaven onder gezag van de burgemeester. Te denken valt aan het afzetten van wegen, verkeersbegeleiding en hulpverlening. Anderzijds heeft zij de taak om strafrechtelijk de rechtsorde te handhaven onder gezag van de officier van justitie. Te denken valt aan het opsporen van strafbare feiten en identificatie van slachtoffers.

200 Artikel 5 Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen.

201 Artikel 12 Politiewet.

202 Artikel 24 Politiewet.

203 Artikelen 22, 31, 33 en 61 Politiewet.

Om beide taken van de politie tijdens een regionale crisis af te stemmen, dient op grond van artikel 14 van de Politiewet er een driehoeksoverleg plaats te vinden tussen de burgemeester, de officier van justitie en de korpschef ('de driehoek' genoemd):

Artikel 14 Politiewet ('de driehoek')

De burgemeester en de officier van justitie overleggen regelmatig tezamen met het hoofd van het territoriale onderdeel van het regionale politiekorps, binnen welks grondgebied de gemeente geheel of ten dele valt, en, zo nodig, met de korpschef, over de taakuitvoering van de politie.

Met betrekking tot de rampenbestrijding is de rol van de politie altijd randvoorwaardelijk ingevuld. De Wrzo bijvoorbeeld legt geen rampenbestrijdingstaken voor de politie vast. En ook de Wet veiligheidsregio's is primair bedoeld voor de gemeente, brandweer en geneeskundige hulpverlening. Wel zijn in de Wet veiligheidsregio's bepalingen opgenomen om de politie (beoogd) meer bij regionale crisisbeheersing te betrekken en te veel vrijblijvendheid tegen te gaan. Het regionale college dient samen met het bestuur van de veiligheidsregio bijvoorbeeld een convenant op te stellen dat in ieder geval betrekking heeft op de meldkamerfunctie, de informatievoorziening en informatie-uitwisseling, het multidisciplinair oefenen en de operationele prestaties van de politie bij rampen en crises.²⁰⁴

Bijlage 3

Beknopte omschrijving van de regionale crisisprocessen

In deze bijlage wordt van een aantal niet onmiddellijk tot de verbeelding sprekende regionale crisisprocessen het doel van het desbetreffende proces beschreven.²⁰⁵ Er zijn vier hoofdprocessen met een onderverdeling in 24 processen die in werking treden om een ramp of een crisis en bijkomende gevolgen te bestrijden en te beperken.

B3.1 Bron- en effectbestrijding

Bestrijden van brand en emissie gevaarlijke stoffen

Doel van het bestrijden van brand is het voorkomen, beperken en bestrijden van brand, het beperken van brandgevaar, het voorkomen en beperken van ongevallen bij brand en al hetgeen daarmee verband houdt. Doel van het bestrijden van de emissie van gevaarlijke stoffen is het voorkomen van uitbreiding en het terugdringen van de fysische oorzaak en de daarmee samenhangende fysische effecten van de gevaarlijke stoffen.

Redden en technische hulpverlening

Doel van het proces ‘redden en technische hulpverlening’ is door middel van technische hulpverlening het beperken en bestrijden van gevaar voor mensen en dieren bij ongevallen anders dan bij brand.

173

Ontsmetten van mens en dier

Ernstige ongevallen met onder andere kernreactoren, laboratoria of chemische industrie kunnen leiden tot een besmetting van de omgeving met als mogelijk gevolg in- en/of uitwendige besmettingen van groepen hulpverleners, burgers en dieren. Het doel van het proces ‘ontsmetten van mens en dier’ is om zo spoedig mogelijk mens en dier te ontsmetten om de gevolgen van chemische, biologische en/of radioactieve besmetting te voorkomen of weg te nemen.

Ontsmetten van voertuigen en infrastructuur

Bij ernstige ongevallen met onder andere kernreactoren, laboratoria of chemische industrie kan gedurende de inzetfase een omvangrijke besmetting van infrastructuur, objecten, burgervoertuigen en hulpverleningsmaterieel plaatsvinden. Het doel van het proces ‘ontsmetten van voertuigen en infrastructuur’ is het zo spoedig mogelijk ontsmetten van de besmette objecten om de gevolgen van de besmetting te voorkomen of te beperken.

Waarnemen en meten

Onder waarnemen en meten wordt verstaan het georganiseerd verzamelen van meetgegevens en monsters en het analyseren daarvan door daarvoor speciale ingezette diensten en eenheden. Het doel van het proces ‘waarnemen en meten’

205 Gebruik is gemaakt van ministerie van BZK (2003).

is om de bevolking, hulpverleners en bestuurders feitelijk te informeren over de aard, ernst en omvang van de gevaarstoestand.

Waarschuwen van de bevolking

Het doel van het proces 'waarschuwen van de bevolking' is het zo snel mogelijk waarschuwen van de bevolking met betrekking tot een (acuut) ontstane dreiging of feitelijke rampsituatie met als doel zodanige gedragsveranderingen teweeg te brengen dat materiële en immateriële schade zo veel mogelijk wordt beperkt.

Toegankelijk maken en opruimen

Het doel van het proces 'toegankelijk maken en opruimen' is om zorg te dragen voor goede aan- en afvoerwegen naar en van het rampterrein, door hinderlijke blokkades weg te nemen. Het kan hier gaan om blokkades die belemmerend werken ten aanzien van de bron- en effectbestrijding, de uitvoering van het verkeers-circulatieplan, een ontruiming of evacuatie.

B3.2 Geneeskundige hulpverlening

Geneeskundige hulpverlening somatisch

Het doel van het proces 'geneeskundige hulpverlening somatisch' is het redden van mensen en het beperken van letsel (en schade). De hulpverlening aan niet-gewonde slachtoffers of verdere hulpverlening aan behandelde (licht)gewonden vallen onder het proces 'opvang en verzorging' (zie hieronder).

Preventieve openbare gezondheidszorg

Het doel van het proces 'preventieve openbare gezondheidszorg' is om extra gewonden en slachtoffers te voorkomen bij incidenten met een gevaar voor mens en milieu. In dit proces gaat het om de advisering over de risico's van blootstelling aan gevaarlijke stoffen op de volkgezondheid en het milieu op de korte en lange termijn.

Geneeskundige hulpverlening psychosociaal

Het doel van het proces 'geneeskundige hulpverlening psychosociaal' is het begeleiden van emoties, de herkenning en behandeling van verwerkingsstoornissen en/of acute psychische klachten en het faciliteren van de verwerking.

B3.3 Handhaving openbare orde en verkeer

Handhaven openbare orde

De politie heeft tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven. Het handhaven van de openbare orde omvat zowel het daadwerkelijk voorkomen en beëindigen van concrete of dreigende verstoringen van de openbare orde, als het (algemeen) voorkomen van strafbare feiten die invloed hebben op de rust en orde.

Ontruimen en evacueren

Doel van het proces 'ontruimen en evacueren' is om door een ontruiming of evacuatie de mogelijk schadelijke gevolgen van een (kort durend) incident (of de dreiging hiervan) voor de betrokkenen zo veel mogelijk te beperken. Bij een ontruiming wordt de bevolking voor korte tijd, op advies van de hulpdiensten, uit zijn verblijfplaats gehaald. Bij een evacuatie worden op last van de overheid grote groepen mensen verplaatst.

Afzetten en afschermen

Doel van het proces is het afzetten van wegen, of het afschermen van objecten en terreinen om de hulpverlening ongestoord te laten plaatsvinden.

Verkeer regelen

Het regelen van het verkeer heeft als doel verkeersopstoppen of verkeersstremmingen te voorkomen en/of op te lossen, zowel binnen als buiten de plaats van het incident, om stagnatie in de hulpverlening te voorkomen en economische schade zo veel mogelijk te beperken. Daarnaast moet het regelen van verkeer de aan- en afvoer van hulpdiensten bespoedigen en onveilige verkeerssituaties voorkomen.

Identificeren slachtoffers

Doel van het proces 'identificeren van slachtoffers' is het vaststellen van de identiteit van de overleden slachtoffers. Ook het bergen van slachtoffers valt hieronder.

Begidsen

Begidsen is het zorg dragen voor begeleiding van transporten om de weg te wijzen en vrije doorgang bij knelpunten te verzorgen. Het begeleiden van de bij de hulpverlening betrokken personen en organisaties heeft tot doel om stagnatie in de hulpverlening te voorkomen.

175

B3.4 Bevolkingszorg

Voorlichten en informeren

Het proces 'voorlichting' heeft tot doel het vergaren, verwerken en verstrekken van informatie aan:

- publiek (de getroffen bevolking inclusief kennissen en verwanten)
- pers
- medewerkers binnen de crisisorganisatie
- specifieke doelgroepen daarbuiten.

Opvang en verzorging

Het proces 'opvang en verzorging' heeft als doel het opvangen en verzorgen van de slachtoffers (daklozen, lichtgewonden, evacués) voor de periode dat zij nog niet naar huis kunnen terugkeren.

Uitvaartverzorging

Het proces 'uitvaartverzorging' heeft als doel te garanderen dat (grote aantallen) slachtoffers op zorgvuldige wijze worden begraven, ondanks tijdsdruk, gebrek aan begraafmogelijkheden en gevaren voor de volksgezondheid. In een rampsituatie zijn verschillende complicaties denkbaar, bijvoorbeeld problemen bij de berging, bij de identificatie of het vinden van de nabestaanden.

Het is de verantwoordelijkheid van de gemeente de uitvaartverzorging zo te faciliteren en te begeleiden dat deze zo veel mogelijk op reguliere wijze kan geschieden.

De volgende activiteiten kunnen aan de orde zijn:

- het realiseren van een centraal contactpunt en opvang voor nabestaanden
- het inrichten van een morgue
- het coördineren van de uitvaart
- het organiseren van gezamenlijke plechtigheden wanneer daar behoefte aan is.

Registreren van slachtoffers

Het proces 'registreren van slachtoffers' heeft als doel:

- het samenstellen van een zo nauwkeurig mogelijk beeld van slachtofferaantallen, met name van doden, vermisten en eventuele ontheemden
- het zo snel mogelijk aan belanghebbenden verstrekken van vrijgegeven informatie over het lot en de eventuele verblijfplaats van personen die mogelijk door de ramp zijn getroffen.

Voorzien in primaire levensbehoeften

Het proces 'primaire levensbehoeften' heeft als doel het treffen van voorzieningen op het gebied van persoonlijke verzorging (eten, drinken, kleding, sanitaire en toiletartikelen, medicijnen en handgeld), noodhuisvesting en aggregaten.

Registratie van schade en afhandeling

Uitgangspunt is dat schaderegistratie en afhandeling veelal door deskundigen, zoals verzekeringsmaatschappijen en schade-experts, plaatsvindt. Wanneer de gemeente een rol heeft in de schadeafhandeling, wordt het proces schaderegistratie opgestart, bijvoorbeeld als er sprake is van onverzekerde schade door derden of mogelijke claims in verband met vergunningverlening. Daarbij gaat het om:

- het zo vroeg mogelijk verkrijgen van een beeld van de materiële schade
- het registreren van gedupeerden, respectievelijk het afstemmen van registratie- en inventarisatiewerkzaamheden van derden
- het afstemmen van werkzaamheden van provisorisch herstel in gevallen waar dat nodig en zinvol wordt geacht
- het informeren van gedupeerden, in samenwerking met voorlichting, over de verdere procedures en mogelijkheden voor afhandeling van de geleden schade.

Milieuzorg

Rampen en zware ongevallen kunnen ernstige schade veroorzaken aan het milieu. Water, bodem, lucht, grond- en oppervlaktewater kunnen verontreinigd raken. Het doel van het proces 'milieu en inzameling besmette waren' is dan ook om tijdens een ramp maatregelen te nemen gericht op:

- het in kaart brengen van de veroorzaakte milieuschade en de risico's daarvan
- het voorkomen van dreigende milieuschade

- het beperken van de milieuschade als gevolg van de bestrijding van de ramp
- het inzamelen van besmette waren.

Nazorg

Het doel van het proces 'nazorg' is om tijdens en na afloop van een ramp adequate nazorg te verlenen aan directe en indirecte slachtoffers en aan betrokken hulpverleners. Daarbij gaat het om:

- het voorkomen van problemen of schade door het regelen van medische nazorg, zowel lichamelijk als psychisch
- het regelen van maatschappelijke nazorg, zoals psychosociale zorg, administratief-juridische en financieel-economische nazorg
- het regelen van tijdelijke huisvesting en herhuisvesting, indien nodig
- het controleren van de verleende nazorg en de kwaliteit daarvan.

Bijlage 4

Eisen aan de functionarissen in crisisteams

In artikel 18 van de Wet veiligheidsregio's is opgenomen dat er bij Algemene Maatregel van Bestuur regels kunnen worden gegeven met betrekking tot het personeel. In het kader van het ontwerp Besluit personeel veiligheidsregio's worden voor verschillende functionarissen die een rol kunnen vervullen in de crisisorganisatie kwalificatiedossiers opgesteld.

Een kwalificatiedossier geeft voor de betreffende functie de eisen aan waaraan men moet voldoen. Het kwalificatiedossier wordt deels door de minister en deels door de branche vastgesteld. De minister stelt de kerntaken, de competenties en de algemene eisen aan de vakbekwaamheid vast. De branche zorgt voor de uitwerking van de kerntaken en de omschrijving van de competenties. Ook worden de specificaties voor vakbekwaam worden en vakbekwaam blijven door de branche vastgesteld.

De functies waaraan wettelijke eisen worden gesteld zijn in artikel 2 van het ontwerp Besluit personeel veiligheidsregio's opgenomen. In dit artikel wordt een onderscheid gemaakt tussen:

- functies binnen de organisatie van de crisisbeheersing, ook wel multidisciplinaire functies genoemd
- functies binnen de brandweer
- functies binnen de GHOR.

179

Hieronder is per crisisteam aangegeven voor welke multidisciplinaire functies een kwalificatiedossier wordt ontwikkeld voor functies binnen de brandweer en de GHOR. Deels is er sprake van overlap.²⁰⁶

COPI	Kwalificatie-dossier multi functie	Functies binnen brandweer of GHOR	Kwalificatie-dossier
Leider COPI	ja	Hoofdofficier van dienst brandweer	ja
Lid COPI brandweer	nvt	Officier van dienst brandweer	ja
Lid COPI GHOR	nvt	Officier van dienst geneeskundig	ja
Voorlichter COPI	ja	nvt	nvt
Informatiemanager COPI	ja	nvt	nvt
ROT			
Leider ROT	ja	Commandant van dienst brandweer	ja
Hoofd sectie brandweer	nvt	Hoofdofficier van dienst brandweer	ja
Hoofd sectie GHOR	nvt	Hoofd sectie GHOR	ja
Informatiemanager ROT	ja	nvt	nvt
Voorlichter ROT	ja	nvt	nvt
Beleidsteam			
Lid BT brandweer	nvt	Commandant van dienst brandweer	ja
Lid BT GHOR	nvt	Commandant van dienst geneeskundig	ja

206 De kwalificatiedossiers en de actuele stand van zaken zijn te raadplegen op www.infopuntveiligheid.nl.

Bijlage 5

Standaardformulieren COPI

In deze bijlage zijn voor het COPI een aantal hulpmiddelen opgenomen. Het gaat om een voorbeeld van een standaardagenda, een voorbeeld van een rapportage en een overzicht van de aandachtspunten voor de besluitvorming.

B5.1 Standaardagenda COPI

Een standaardagenda creëert overzicht. De deelnemers weten de vergadervolgorde en kunnen hun inbreng daarop afstemmen. De standaardagenda kan voor elk overleg gebruikt worden, met daarbij een aangepaste agenda voor het eerste (en eventueel tweede) COPI-overleg en een agenda voor het laatste overleg.

Agenda voor eerste (en tweede) COPI-overleg

1. Opening
 - samenstelling team
 - werkafspraken
2. Beeldvorming (kort)
3. Oordeelsvorming over knelpunten
4. Besluiten nemen en samenvatten
 - vaststellen (verdere) opschaling
 - afbakenen inzetgebied
5. Afspraak volgende vergadering

Standaardagenda voor alle COPI-overleggen

1. Opening
2. Beeldvorming over de feitelijke situatie
 - stand van zaken actiepunten vorige vergadering
3. Oordeelsvorming over verwachte ontwikkelingen
4. Besluiten nemen en samenvatten
5. Afspraak volgende vergadering

Na elke vergadering:

- besluitenlijst, actiepuntenlijst, adviezen voor ROT opnemen in crisismanagementsysteem of situatierapportage toezenden aan betrokken onderdelen van de crisisorganisatie

Agenda voor laatste COPI-overleg

1. Opening
2. Stand van zaken actiepunten vorige vergadering
3. Vaststellen tijdstip afschalen (elke dienst communiceert dit met eigen dienst)
4. Afspraken over overdracht van nog lopende zaken; wie draagt over aan wie
5. Afspraken over evaluatie (bij GRIP 3 altijd) of first impression evaluatie en datum prikken

B5.2 Standaardrapportage vanuit het COPI

Hier is een voorbeeld van een format voor een standaardsituatierapportage vanuit het COPI aan het ROT opgenomen.

Incidentnaam: Nummer: Tijd: Autorisatie: Aan: Leider ROT GRIP-fase (met datum en tijd van afkondiging): Aanwezigen (functie en naam):
1. Feitelijke situatie a. Incident • aard incident, betrokken objecten: • dreigingen, risico's, effecten: • grenzen inzetgebied COPI: • ingezette eenheden: • bereikbaarheid en veiligheidsmaatregelen: • meteo: b. Slachtoffers • doden geborgen: • aantal gewonden: - T1 (levensbedreigend, behandeling binnen 2 uur): - T2 (behandeling binnen 6 uur): - T3 (lichtgewonden): • aantal vermisten: c. Bevolking:
2. Verwachte ontwikkelingen a. Incident • dreigingen, risico's, effecten: • bestrijdingsmogelijkheden: b. Slachtoffers: c. Bevolking:
3. Knelpunten:
4. Eigen maatregelen a. algemeen: b. per discipline:
5. Beslippunten voor ROT (met urgentie voor terugkoppeling) a. ... b. ...

B5.3 Aandachtspunten bij het besluitvormingsproces van het COPI

Hieronder is een checklist opgenomen van de aandachtspunten die bij de besluitvorming naar voren kunnen komen.

1. Opening

- Samenstelling team
 - voorstellen aanwezig, wie ontbreekt, wie extra uitnodigen
 - emotionele betrokkenheid
- Werkafspraken
 - afgeven of uitzetten communicatiemiddelen tijdens vergadering
 - bij zeer dringende zaken mag ingebroken worden in het plenaire overleg
 - vergaderfrequentie en afstemmen vergadercyclus op die van het ROT
 - invullen presentielijst

2. Beeldvorming over de feitelijke situatie

- GRIP-fase
 - welke GRIP, is verdere opschaling nodig
- Incident
 - welke discipline leading
 - aard incident, betrokken objecten
 - gevaarlijke stoffen, dreigingen, risico's, effecten
 - milieuaspecten, economische of cultuurhistorische schade
 - ingezette eenheden, eenheden onderweg
 - bereikbaarheid en veiligheidsmaatregelen
 - meteo
 - preparatieve maatregelen
- Slachtoffers
 - doden geborgen, aantal gewonden (T1, T2, T3), aantal vermisten
- Bevolking
 - maatschappelijke impact

183

3. Oordeelsvorming over verwachte ontwikkelingen

- Incident
 - ontwikkeling incident (tijd-, tempo-, ruimtefactoren), scenario's, worst case scenario
 - weersverwachting
 - effecten buiten brongebied
 - knelpunten, prioriteiten
 - capaciteitsbehoefte, in te zetten eenheden
 - logistieke aspecten, aflossing
- Slachtoffers
 - verwacht aantal doden, gewonden
 - wat doen met besmette personen (slachtoffers, hulpverleners)
- Bevolking
 - ontruiming of evacuatie nodig, sirene laten gaan
 - noodverordening of noodbevel nodig
- Welke informatie ontbreekt

4. Besluiten nemen en samenvatten

- GRIP
 - besluit tot verdere opschaling of afschaling
- Eigen maatregelen
 - afbakening inzetgebied COPI
 - scenario waarvan wordt uitgegaan, inzet extra eenheden, aflossing
 - prioriteiten, doelen, acties en actiehouders
 - veiligheidsmaatregelen voor hulpverleners en slachtoffers
 - wijze waarop inzetgebied en onveilige gebied worden afgezet
 - gekozen aan- en afvoerwegen
 - welke voorlichting aan media en burgers
- Beslispunten en adviezen voor ROT
 - bijstandsaanvragen
 - verzoek voor noodverordening of noodbevel
 - advies over sirene
 - advies over begrenzing effectgebied
 - advies over inzet gemeentelijke processen

Bijlage 6

Standaardformulieren ROT

In deze bijlage zijn voor het ROT een aantal hulpmiddelen opgenomen. Het gaat om een voorbeeld van een standaardagenda, een voorbeeld van een rapportage aan het beleidsteam en een overzicht van de aandachtspunten voor de besluitvorming.

B6.1 Standaardagenda ROT

Een standaardagenda creëert overzicht. De deelnemers weten de vergadervolgorde en kunnen hun inbreng daarop afstemmen. De standaardagenda kan voor elk overleg gebruikt worden, met daarbij een aanvulling voor het eerste ROT-overleg en een agenda voor het laatste overleg.

Aanvulling eerste ROT-overleg

1. Opening
 - samenstelling team
 - werkafspraken
2. Besluiten
 - vaststellen (verdere) opschaling
 - afbakenen effectgebied

Standaardagenda voor alle ROT-overleggen

1. Opening
2. Beeldvorming over de feitelijke situatie
 - stand van zaken actiepunten vorige vergadering
3. Oordeelsvorming over verwachte ontwikkelingen
4. Besluiten nemen en samenvatten
5. Afspraak volgende vergadering

Na elke vergadering

- besluitenlijst, actiepuntenlijst, adviezen voor GBT of RBT opnemen in crisismanagementsysteem of situatierapportage toezenden aan betrokken onderdelen van de crisisorganisatie
- verslag door verslaglegger

Agenda laatste ROT-overleg

1. Opening
2. Stand van zaken actiepunten vorige vergadering
3. Vaststellen tijdstip afschalen (elke dienst communiceert dit met eigen dienst)
4. Afspraken maken over overdracht van nog lopende zaken; wie draagt over aan wie
5. Afspraken over evaluatie (bij GRIP 3 altijd) of first impression evaluatie en datum vaststellen

B6.2 Standaardrapportage vanuit het ROT

Hieronder is een voorbeeld van een format voor een standaardsituatierapportage vanuit het ROT aan het GBT of RBT opgenomen.

Incidentnaam: Nummer: Tijd: Autorisatie: Aan: GBT/RBT GRIP-fase (met datum en tijd van afkondiging): Aanwezigen (functie en naam):
1. Feitelijke situatie a. Incident • aard incident, betrokken objecten: • dreigingen, risico's, effecten: • grenzen inzetgebied COPI: • grenzen effectgebied: • ingezette eenheden: • ingezette processen: b. Slachtoffers • doden geborgen: • aantal zwaargewonden (T1, T2): • aantal lichtgewonden (T3): • waarvan aantal gewonden in ziekenhuis: • aantal personen in opvanglocatie: • aantal vermisten: c. Bevolking en media • beeld bij bevolking en in de media:
2. Verwachte ontwikkelingen a. Incident • dreigingen, risico's, effecten: • bestrijdingsmogelijkheden: b. Slachtoffers: c. Bevolking en media:
3. Knelpunten:
4. Maatregelen a. ... b. ...
5. Beslipunten voor beleidsteam (met urgentie voor terugkoppeling) a. ... b. ...

B6.3 Aandachtspunten bij het besluitvormingsproces van het ROT

Hieronder is een checklist opgenomen van de aandachtspunten die bij de besluitvorming naar voren kunnen komen.

1. Opening

- Samenstelling team
 - voorstellen aanwezig, wie ontbreekt, wie extra uitnodigen
 - emotionele betrokkenheid
- Werkafspraken
 - afgeven of uitzetten communicatiemiddelen tijdens vergadering
 - bij zeer dringende zaken mag ingebroken worden in het plenaire overleg
 - vergaderfrequentie en afstemmen vergadercyclus op die van het GBT/RBT
 - invullen presentielijst

2. Beeldvorming over de feitelijke situatie

- GRIP-fase
 - welke GRIP, is verdere opschaling nodig
- Incident
 - aard incident, betrokken objecten, betrokken gemeenten
 - gevaarlijke stoffen, dreigingen, risico's, effecten, weersverwachting
 - milieuaspecten, economische of cultuurhistorische schade
 - afbakening inzetgebied COPI, scenario waarvan COPI uitgaat en aanpak COPI
 - preparatieve maatregelen
 - welke processen opgestart
- Slachtoffers
 - doden geborgen
 - aantal gewonden (T1, T2, T3), waarvan in ziekenhuis
 - aantal personen in opvanglocatie
 - aantal vermisten
- Bevolking en media
 - beeld bij bevolking en in de media

187

3. Oordeelsvorming over verwachte ontwikkelingen

- Incident
 - ontwikkelingen in effectgebied, scenario's, worst case scenario
 - knelpunten, prioriteiten
 - capaciteitsbehoefte, op te starten processen en andere eenheden
 - logistieke aspecten, aflossing
- Slachtoffers
 - verwacht aantal doden, gewonden
 - wat te doen met besmette personen (slachtoffers, hulpverleners)
- Bevolking
 - ontruiming of evacuatie nodig
 - sirene laten gaan
 - noodverordening of noodbevel nodig
 - maatschappelijke impact
- Welke informatie ontbreekt

4. Besluiten nemen en samenvatten

- GRIP
 - besluit tot verdere opschaling of afschaling
- Eigen maatregelen
 - afbakening effectgebied
 - scenario waarvan wordt uitgegaan, welke processen opstarten, aflossing
 - prioriteiten, doelen, acties en actiehouders
 - veiligheidsmaatregelen voor hulpverleners en bevolking
 - wijze waarop effectgebied en onveilige gebied worden afgezet
 - welke voorlichting door wie aan bevolking en media; handelingsperspectieven
- Beslispunten en adviezen voor GBT/RBT
 - bijstandsaanvragen
 - advies over sirene
 - verzoek voor noodverordening of noodbevel
 - advies over evacuatie
 - advies over verdeling van schaarse middelen
 - advies over bestuurlijke kaders voor de bevolkingszorg
 - advies over opstellen plan voor nafase
 - advies over voorlichtingsstrategie naar bevolking en media; handelingsperspectieven

Bijlage 7

Standaardformulieren beleidsteam

In deze bijlage is voor het beleidsteamoverleg een voorbeeld van een standaard-agenda opgenomen. Het werken met een vaste vergaderagenda voorkomt dat belangrijke onderwerpen over het hoofd worden gezien. Verder is een overzicht van de aandachtspunten voor de besluitvorming opgenomen.

B7.1 Standaardagenda van het beleidsteam

Aanvulling eerste GBT-/RBT-overleg 1. Opening • samenstelling team • werkafspraken
Standaardagenda voor alle GBT-/RBT-overleggen 1. Opening 2. Beeldvorming over de feitelijke situatie • aan hand van de situatierapportage vanuit ROT / crisismanagementsysteem • aanvullingen door GBT-/RBT-leden • stand van zaken actiepunten vorige vergadering 3. Oordeelsvorming over verwachte ontwikkelingen • met name over de bestuurlijke aspecten 4. Besluiten nemen en samenvatten • aan hand van beslispunten en adviezen van het ROT • (aanvullende) besluiten t.a.v. voorlichtingsstrategie naar bevolking en media 5. Afspraak volgende vergadering <i>Na elke vergadering</i> • besluitenlijst en actiepuntenlijst opnemen in crisismanagementsysteem of toezenden aan betrokken onderdelen van de crisisorganisatie • verslag door verslaglegger
Agenda laatste GBT-/RBT-overleg 1. Opening 2. Stand van zaken actiepunten vorige vergadering 3. Vaststellen tijdstip afschalen 4. Afspraken maken over overdracht van nog lopende zaken; wie draagt over aan wie 5. Afspraken over evaluatie of first impression evaluatie (lieft datum vaststellen)

B7.2 Aandachtspunten bij het besluitvormingsproces van het beleidsteam

Hieronder is een checklist opgenomen van de aandachtspunten die bij de besluitvorming naar voren kunnen komen.

1. Opening
 - Samenstelling team
 - voorstellen aanwezig, wie ontbreekt, wie extra uitnodigen
 - emotionele betrokkenheid
 - Werkafspraken
 - afgeven of uitzetten communicatiemiddelen tijdens vergadering
 - bij zeer dringende zaken mag ingebroken worden in het plenaire overleg
 - vergaderfrequentie en afstemmen vergadercyclus op die van het ROT
 - verslaglegging (worden er opnames gemaakt?), besluitenlijst en actiepuntenlijst
 - invullen presentielijst
2. Beeldvorming over de feitelijke situatie
 - GRIP-fase
 - welke GRIP, bij GRIP 3: is verdere opschaling nodig
 - Incident
 - aard incident, betrokken objecten, inzetgebied COPI, effectgebied, betrokken gemeenten
 - gevaarlijke stoffen, dreigingen, risico's, milieuaspecten, economische of cultuurhistorische schade
 - scenario waar ROT en COPI van uitgaan, aanpak ROT, aanpak COPI, ingezette eenheden, opgestarte processen
 - Slachtoffers
 - doden geborgen
 - aantal zwaargewonden (T₁, T₂)
 - aantal lichtgewonden (T₃)
 - waarvan aantal gewonden in ziekenhuis
 - aantal personen in opvanglocatie
 - aantal vermisten
 - Bevolking en media
 - beeld bij de bevolking en in de media
3. Oordeelsvorming over verwachte ontwikkelingen
 - Bevolking
 - maatschappelijke impact
 - risico's voor de bevolking, handelingsperspectieven
4. Besluiten nemen
 - Bij GRIP 3: besluit tot opschalen naar GRIP 4
 - T.a.v. beslipunten en adviezen van het ROT
 - bijstandsaanvragen
 - bevolking via sirene waarschuwen
 - noodverordening of noodbevel
 - evacuatiebesluit

- verdeling schaarse middelen
 - bestuurlijke kaders voor de bevolkingszorg
 - opstellen plan voor nafase
 - Bepalen voorlichtingsstrategie en handelingsperspectieven voor de bevolking
 - Bepalen van de voorlichtingsstrategie voor de media
 - Regelen aflossing
 - Besluit tot afschaling
5. Informatie geven
- GBT: aan hoofdofficier van justitie, de CdK en de minister van BZK. (Zodra de Wet veiligheidsregio's van kracht is, vervalt de verplichting.)
 - RBT: bij ramp of crisis van meer dan regionale betekenis aan CdK en minister van BZK.

Bijlage 8

Afkortingen

ADR	Algemene Doorlichting Rampenbestrijding
AGS	adviseur gevaarlijke stoffen
AOV	ambtenaar openbare orde en veiligheid
B en W	(college van) burgemeester en wethouders
BB	Bescherming Bevolking
BT	beleidsteam
Bv	Besluit veiligheidsregio's
Bpv	Besluit personeel veiligheidsregio's
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
BOB	beeldvorming, oordeelsvorming en besluiten nemen
CERT	Community Emergency Response Teams
CdK	commissaris van de koningin
COH	commandohaakarmbak
COPI	commando plaats incident
DCC	Departementaal Coördinatiecentrum
GAGS	geneeskundige adviseur gevaarlijke stoffen
GBT	gemeentelijk beleidsteam
GHOR	geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen
GRIP	Gecoördineerde Regionale IncidentenbestrijdingProcedure
H1N1	griepvirus
HID	hoofdingenieur-directeur
IBT	interdepartementaal beleidsteam
ICMS	Intensivering Civiel-Militaire Samenwerking
IOOV	Inspectie Openbare Orde en Veiligheid
KLPD	korps landelijke politiediensten
KMC	Korps Mobiele Colonne
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit
MBT	ministerieel beleidsteam
MKZ-crisis	mond- en klauwzeercrisis
NBC	nucleair, biologisch, chemisch
NCC	Nationaal CrisisCentrum
Nibra	Nederlands Instituut voor Brandweer en Rampenbestrijding
NIFV	Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid <i>Nibra</i> (voorheen Nibra)
NVBR	Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding
RADAR	Rampen DoorlichtingsARrangement
RBT	regionaal beleidsteam
ROT	regionaal operationeel team
SGBO	staf grootschalig en bijzonder optreden
Sitrap	situatierapport
sms	short message service
T1, T2, T3	triageklasse 1, 2, 3
VRM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Wkr	Wet kwaliteitsbevordering rampenbestrijding
Wrzo	Wet rampen en zware ongevallen
Wv	Wet veiligheidsregio's

Bijlage 9

Geraadpleegde literatuur

Inleiding

Veiligheidsberaad (2009). *Samenwerking in een ander perspectief; naar een multidisciplinaire visie op de ontwikkeling van de veiligheidsregio*.

Hoofdstuk 1

Algemene Rekenkamer (2001). *Rapport Voorbereiding Rampenbestrijding*.

Boom, B. van der (2000). *Atoomgevaar? Dan zeker de BB; de geschiedenis van de Bescherming Bevolking*. Den Haag: SDU uitgevers.

Helsloot, I., L.A. Vinck (2003). *Vitaal, naar een programmatische visie*. In: Vitaal, Nibra publicatiereeks nr. 15.

Helsloot, I. (2006). *Brandweerwet 1985*. In: E.R. Muller en Th.A. de Roos (red.). *Openbare Orde en Veiligheid*. Deventer: Kluwer (in de reeks Tekst & Commentaar), pp. 414-475.

Helsloot, I. (2007). *Voorbij de symboliek. Over de noodzaak van een rationeel perspectief op fysiek veiligheidsbeleid*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Landelijk Beraad Crisisbeheersing (2006a). *Meerwaarde in plaats van meerwerk! State-of-art 2005: planvorming*. Den Haag.

Landelijk Beraad Crisisbeheersing (2006b). *Basisvereisten Crisismanagement; de decentrale normen benoemd*. Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken (1975). *Nota Hulpverlening bij ongevallen en rampen* (zie ook HTK 1974-1975, 13 263).

Ministerie van Binnenlandse Zaken (1991). *Eindrapport reorganisatie rampenbestrijding*. Den Haag: Directie Brandweer/Inspectie voor het Brandweerwezen.

Ministerie van BZK (2000). *Leidraad Maatramp*. Den Haag.

Ministerie van BZK (2003). *Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding*. Den Haag.

Ministerie van BZK (2004). *Beleidsplan Crisisbeheersing 2004-2007*. Den Haag.

Ministerie van BZK (2007). *Nationale crisisbeheersing beschreven*. Den Haag.

Editie Schuurman en Jordens (2003). *Wet rampen en zware ongevallen*. Nr. 187, vijfde druk, Kluwer.

Scholtens, A. (2007). *Samenwerking in crisisbeheersing*. Politieacademie en NIFV (lectorale rede).

Veiligheidsberaad (2009). *Samenwerking in een ander perspectief; naar een multidisciplinaire visie op de ontwikkeling van de veiligheidsregio*.

Verschillende Kamerstukken die gaan over de vorming van de veiligheidsregio's (29 517).

Hoofdstuk 2

Commissie onderzoek vuurwerkramp (2001). *De vuurwerkramp eindrapport*. Rotterdam: Phoenix en den Oudsten b.v.

Curtis, A., J.W. Mills, J.K. Blackburn, J.C. Pine, and B. Kennedy (2006). *Louisiana State University Geographic Information System Support of Hurricane Katrina Recovery Operations*. International journal of mass emergencies and disasters, vol. 24, pp. 203–221.

Rosenthal, U. (1984). *Rampen, rellen, gijzelingen: crisisbesluitvorming in Nederland*. Amsterdam: Bataafsche Leeuw.

International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (2001). *World Disasters Report: focus on recovery*. Geneva: IFRC/RC.

Rosenthal, U. (1990). *Overheidsinterventies*. In: Rosenthal, U. en P. van 't Hart, Kritieke Momenten. Leiden: COT.

Tierney, K.J. (1989). *The Social and Community Contexts of Disaster*. In: Gist, R. en B. Lubin (red.), Psychosocial aspects of disaster (pp. 11-39). Oxford: John Wiley and Sons.

Fitzpatrick, C. en D.S. Mileti (1994). *Public Risk Communication*. In: Dynes, R.R. en K.J. Tierney (red.), Disasters, Collective Behaviour, and Social Organization (pp. 79-81). Newark: University of Delaware Press.

196

Hoofdstuk 3

Boogers, M., T. Brandsen, P.W. Tops (2003). *Rampen, regels, richtlijnen; de status van informele regelgeving op het gebied van rampenbestrijding*.

Brainich von Brainich Felth, E.T. (2004). *Het systeem van crisisbeheersing*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Brainich von Brainich Felth, E.T. (2006). *Wet rampen en zware ongevallen*. In: E.R. Muller en Th.A. de Roos (red.). Openbare Orde en Veiligheid. Deventer: Kluwer (in de reeks Tekst & Commentaar).

Brainich von Brainich Felth, E.T. (2009). *Het systeem van crisisbeheersing in hoofdlijnen: bevoegdheden en verplichtingen in de responsfase*. In: E.R. Muller, U. Rosenthal, I. Helsloot, E.R.G. van Dijkman (red.) (2009). Crisis. Studies over crisis en crisisbeheersing. Deventer: Kluwer, pp. 633-670.

Helsloot, I. (1998). *Van vliegtuigrampen leren*. In: M. Van Duin, I. Helsloot en V. Withagen (red.) (1998). Aanbesteed en opgeleverd. Nibra, pp. 11-28.

Helsloot, I. (2006). *Brandweerwet 1985*. In: E.R. Muller en Th.A. de Roos (red.). Openbare Orde en Veiligheid. Deventer: Kluwer (in de reeks Tekst & Commentaar), pp. 414-475.

Helsloot, I. (2007). *De symboliek voorbij*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers (inaugurale rede).

Jong, W., R. Johannink (2007). *Als het dan toch gebeurt. Bestuurlijke ervaringen met crisis*. Enschede: Bestuurlijk Netwerk Crisisbeheersing.

Ministerie van BZK (2004). *Beleidsplan Crisisbeheersing 2004-2007*. Den Haag.

Ministerie van BZK (2007). *Nationale crisisbeheersing beschreven*. Den Haag.

Provincie Noord-Holland (2008). *Bestuurlijke Netwerkkarten Crisisbeheersing*.

Scholtens, A., I. Helsloot (2008). *Stroomuitval in de Bommeler- en Tielerwaard in december 2007*. Politieacademie, NIFV en VU.

Schuurman en Jordens (2003). *Wet rampen en zware ongevallen*. Nr. 187, vijfde druk, Kluwer.

Veiligheidsberaad (2009). *Samenwerking in een ander perspectief; naar een multidisciplinaire visie op de ontwikkeling van de veiligheidsregio*.

Hoofdstuk 4

Ministerie van BZK en Nibra (2001). *Leidraad ongevalsbestrijding gevaarlijke stoffen*.

Ministerie van BZK (2003). *Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding*. Den Haag.

Referentiekader GRIP (2006).

Landelijk Beraad Crisisbeheersing (2006). *Basisvereisten Crisismanagement; de decentrale normen benoemd*. Den Haag.

Scholtens, A., I. Helsloot (2008). *Stroomuitval in de Bommeler- en Tielerwaard in december 2007*. Politieacademie, NIFV en VU.

Scholtens A., J. Groenendaal (2009). *Functioneren van de multidisciplinaire teams COPI, ROT en GBT*. In: I. Helsloot, E. Oomes, R. Weewer. Eindrapport Evaluatie van de brand in De Punt op 9 mei 2008. Den Haag: Boom Juridische uitgevers, pp. 151-245.

197

Hoofdstuk 5

Boin, A., P. 't Hart, E. Stern en B. Sundelius (2003). *The Politics of Crisis Management*. New York: Cambridge University Press.

Handreiking Regionaal Risicoprofiel (concept 5 november 2009). Opdrachtgevers: GHOR Nederland, Landelijk Overleg van Coördinerend Gemeentesecretarissen, NVBR, Raad van Hoofdcommissarissen.

Interdepartementaal Overleg Crisisbeheersing (IOCB) (2006). *Basisvereisten interdepartementale crisisbeheersing*. Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken (2002). *Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming*. Den Haag.

Ministerie van BZK (2000). *Leidraad Maatramp*. Den Haag.

Ministerie van BZK (2000). *Leidraad Operationele Prestaties*. Den Haag.

Ministerie van BZK (2003). *Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding*. Den Haag.

Nationaal CrisisCentrum (NCC) (2004). *Referentiekader Departementale Coördinatiecentra*. Den Haag.

Palm, J. en E. Ramsell (2007). *Developing Local Emergency Management by Coordination between Municipalities*. In: Policy Networks: Experiences from Sweden. In: Journal of Contingencies and Crisis Management, Vol. 15, Nr. 4, pp. 173-182.

Rosenthal, U., P't Hart en A. Kouzmin (1991). *The Bureau-Politics of Crisis Management*. In: Public Administration Review, Vol. 69, Nr. 2, pp. 211-233.

Hoofdstuk 6

Alexander, D.E. (2004). *Cognitive mapping as an emergency management training exercise*. In: *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 12 (4), pp. 150-159.

Beach, L.R., T.R. Mitchell (1987). *Image Theory: Principles, goals, and plans in decision making*. In: *Acta Psychologica*. Vol. 66 (3), pp. 201-220.

Boin, A., P. 't Hart, E. Stern, B. Sundelius (2005). *The politics of crisis management: Public leadership under pressure*. Cambridge: Cambridge University Press.

Helsloot, I., R. Weewer, E. Oomes (2009). *Eindrapport evaluatie van de brand in De Punt van 9 mei 2008*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding (1996). *Onderzoeksrapport Hercules-ramp op Vliegbasis Eindhoven*.

Klein, G. A. (1989). *Recognition-primed decisions*. In: W.B. Rouse (ed.). *Advances in man-machine systems research* (Vol. 5, pp. 47-92). Greenwich, CT: JAI Press.

Landelijk Beraad Crisisbeheersing (2006). *Basisvereisten Crisismanagement: De decentrale normen benoemd*. Den Haag.

Oomes, E. (2006). *De vanzelfsprekendheid van alledag. Een beschouwing in drie delen over de gewoonten in het brandweervak*. NIFV (lectorale rede).

Pennington, N., R. Hastie (1988). *Explanation-based decision making: Effects of memory structure on judgment*. In: *Journal of Experimental Psychology*. Vol. 14 (3) pp. 521-533.

Rasmussen, J., B. Brehmer and J. Leplat (eds.) (1991). *Distributed decision making: cognitive models for cooperative work*. John Wiley & Sons.

Scholtens, A en I. Helsloot (2008). *Stroomuitval in de Bommeler- en Tielerwaard in december 2007*, Politieacademie, NIFV en VU.

Simon, H.A. (1982). *Models of Bounded Rationality: Economic Analysis and Public Policy*. Boston: MIT Press.

Hoofdstuk 7

Beerens, R., E. Stalenhoef, C. Tonnaer (2008). *10 jaar rampenbestrijding in Nederland: evaluaties nader beschouwd*. Arnhem: NIFV.

Bos, J., S. Schaap, J. Jumelet, M. Wensveen (2008). *Het mysterie van Hoogeveen. Evaluatie van de crisisbeheersing van een incident in een dierenwinkel in Hoogeveen*. Den Haag: COT.

Gemeente Nijmegen (2006). *Evaluatie Vierdaagse 2006*.

Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) (2009). *Poldercrash 25 februari 2009. Een onderzoek door de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, in samenwerking met de Inspectie voor de Gezondheidszorg*. Den Haag.

Landelijk Project Netcentrisch werken (2009). *Hand-outs Training ROT en Training Cedric Plot*.

Martens, S., P. Schuurman, A. Scholtens (2008). *Regionale opschaling in de praktijk; een inventarisatie over de toepassing van het referentiekader GRIP in de veiligheidsregio's*. NIFV en Politieacademie.

Referentiekader GRIP (2006).

Regionale Brandweer Zuid-Holland Zuid (2007). *Feitenevaluatie incident buisleidingenstraat Heinenoord 12 oktober 2007 Gemeente Binnenmaas*.

Hoofdstuk 8

Bos, J., R. Dammen, K. Engel, M. Zannoni (2007). *Evaluatie van de gebeurtenissen naar aanleiding van de uitval van het drinkwater in een deel van Noord-Holland*. Den Haag: COT.

Helsloot, I., R. Weewer, E. Oomes (2009). *Eindrapport evaluatie van de brand in De Punt van 9 mei 2008*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) (2009). *Poldercrash 25 februari 2009. Een onderzoek door de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, in samenwerking met de Inspectie voor de Gezondheidszorg*. Den Haag.

NCC/cRR (voorheen het Expertisecentrum voor Risico- en Crisiscommunicatie) (2008). www.risicoencrisis.nl.

Oomes, E. (2006). *De vanzelfsprekendheid van alledag. Een beschouwing in drie delen over de gewoonten in het brandweervak*. NIFV (lectorale rede).

Referentiekader GRIP (2006).

Scholtens, A. (2007). *Samenwerking in crisisbeheersing*. Politieacademie en NIFV (lectorale rede).

Scholtens, A., I. Helsloot (2008). *Stroomuitval in de Bommeler- en Tielerwaard in december 2007*. Politieacademie, NIFV en VU.

199

Hoofdstuk 9

Auditteam Voetbalvandalisme (2009). *Ongeregelde heden rond de wedstrijd SC Cambuur Leeuwarden – Roda JC op 3 juni 2009*. Den Haag.

Gemeente Spijkenisse (2007). *Wit stof, evaluatie van het incident op 4 april 2007*.

Helsloot, I., P. Verhallen (2003). *Zicht op rampenbestrijding. Een wegwijzer voor bestuurders en leden van rampenstaven*. Arnhem: Nibra.

Helsloot, I., R. Weewer, E. Oomes (2009). *Eindrapport evaluatie van de brand in De Punt van 9 mei 2008*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Jong, W., R. Johannink (2007). *Als het dan toch gebeurt. Bestuurlijke ervaringen met crisis*. Enschede: Bestuurlijk Netwerk Crisisbeheersing.

Nederlands Genootschap van Burgemeesters (2009). *Interview loco-burgemeester Bezuijen*. www.burgemeesters.nl/bezuijen.

Nederlands Genootschap van Burgemeesters (2008). *Als het op communiceren aankomt. Crisiscommunicatie voor (loco-) burgemeesters*. Den Haag.

Nederlands Genootschap van Burgemeesters. *Handreiking Bestuurlijk handelen bij crisis*. Den Haag.

Referentiekader GRIP (2006).

Scholtens, A., I. Helsloot (2008). *Stroomuitval in de Bommeler- en Tielerwaard in december 2007*. Politieacademie, NIFV en VU.

Bijlage 1

Ministerie van BZK (2007). *Nationale crisisbeheersing beschreven*. Den Haag.

Bijlage 3

Ministerie van BZK (2003). *Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding*. Den Haag.

Infopunt Veiligheid

Wilt u meer weten over regionale crisisbeheersing?

Ga dan naar de kennisdossiers op www.infopuntveiligheid.nl.

Ook kunt u er met uw vragen terecht. Infopunt Veiligheid is een onderdeel van het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid *Nibra*.