



Academie voor Crisisbeheersing
NEDERLANDS INSTITUUT
FYSIEKE VEILIGHEID *Nibra*

Politieacademie

Landelijke operationele aansturing

Een verkenning naar de wenselijkheid
en inrichting van landelijke operationele
aansturing tijdens crises

Redactie
dr. A. Scholtens

Auteurs
dr. A. Scholtens
dr. M. de Weger
mr. drs. W. Jong

Defensie

POLITIE

Politieacademie
Police Academy of the Netherlands

Landelijke operationele aansturing

**Een verkenning naar de wenselijkheid
en inrichting van landelijke operationele
aansturing tijdens crises**

Het onderzoek is uitgevoerd door:

- het lectoraat Crisisbeheersing van het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid *Nibra* (NIFV) en de Politieacademie en
 - de Nederlandse Defensie Academie (NLDA)
- in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

Redactie:

dr. A. Scholtens

Auteurs:

dr. A. Scholtens (NIFV en Politieacademie)

dr. M. de Weger (NLDA)

mr. drs. W. Jong (Nederlands Genootschap van Burgemeesters)

Met medewerking van:

Th. Bakker (Politieacademie en NIFV)

J. Smeets (Politieacademie)

Eindredactie:

Y. Stassen

Foto omslag:

Preventieve ruiming van vee vanwege verdenking van mond- en klauwzeer.
(Fotobureau Hollandse Hoogte, maart 2001)

Vormgeving:

Broeksteeg Ontwerp, Arnhem

Druk:

Drukkerij Roos en Roos, Arnhem

ISBN: 978-90-5643-378-9

© Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid *Nibra*, Politieacademie en
Nederlandse Defensie Academie, augustus 2009

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	Aanleiding van het onderzoek	5
1.2	Opbouw van de rapportage	6
1.3	Opmerkingen vooraf	7
2	Achtergrond en definities	11
2.1	Inleiding	11
2.2	Functionele beleidsdomeinen	11
2.3	Definities crisis en nationale crisis	12
2.4	Nationale sturing: besluitvorming en operationalisering	15
2.5	Definitie landelijke operationele aansturing	17
3	Is landelijke operationele aansturing wenselijk?	19
3.1	Inleiding	19
3.2	De wenselijkheidsvraag beantwoord op basis van het zich voordoen van nationale crises	19
3.3	Gedachten over de wenselijkheid van landelijke operationele aansturing benoemd in verschillende evaluaties	21
3.4	Gedachten over de wenselijkheid van landelijke operationele aansturing benoemd tijdens interviews en expertsessies	24
3.5	Samenvatting	31
4	Uitgangspunten voor de inrichting van landelijke operationele aansturing	33
4.1	Inleiding	33
4.2	Analysekader: sturing in dynamische omstandigheden	33
4.3	De basis voor een realistische inrichting voor landelijke operationele aansturing	38
4.4	Best practices voor landelijke operationele aansturing	42
5	Een eerste voorstel voor een nadere uitwerking van de inrichting	47
5.1	Inleiding	47
5.2	Preparatieve taken	48
5.3	Taken in responsfase	49
5.4	Gedachten over vormen van een landelijke operationele staf benoemd tijdens interviews en expertsessies	52
	Bijlagen	55
B1	De inrichting van het stelsel van nationale crisisbeheersing	57
B1.1	Opgeschaalde rampenbestrijding versus nationale crisisbeheersing	57
B1.2	Het concept van het stelsel van nationale crisisbeheersing: preparatie	58
B1.3	Het concept van het stelsel van nationale crisisbeheersing: respons	59
B1.4	Het wetgevingsinstrumentarium voor nationale crisisbeheersing, nader uitgewerkt voor de minister van BZK	67

B2	Documentenstudies 1: opsomming van niet-gebruikte evaluaties	79
B3	Documentenstudies 2: evaluaties van nationale crises	83
B3.1	Het Granariaconflict	83
B3.2	Dreiging dijkdoorbraken 1995	84
B3.3	Extreme regenval in 1998	85
B3.4	Het Europese Kampioenschap voetbal 2000	86
B3.5	De MKZ-crisis	87
B3.6	De vogelpest in 2003	88
B3.7	De oorlog in Irak	88
B4	Documentenstudies 3: evaluaties van nationale oefeningen	89
B4.1	Reforger	89
B4.2	Bonfire	89
B4.3	Nationale Stafoefening nucleair (NSOn)	90
B5	Documentenstudies 4: studies naar nationale crisisbeheersing	93
B5.1	Advies over bestrijding op Waddenzee	93
B5.2	Vorbereidingen op overstromingen	93
B5.3	Terrorisme	94
B6	Literatuurlijst	97
B7	Overzicht respondenten	101
B7.1	Geïnterviewde functionarissen	101
B7.2	Deelnemers aan de expertsessies	101
B8	Samenstelling begeleidingscommissie	103

1 Inleiding

Bij de ‘klassieke’ rampenbestrijding¹ liggen de verantwoordelijkheden van de overheid zo decentraal mogelijk. Met het inrichten van het stelsel van rampenbestrijding in de jaren tachtig ging men uit van de gedachte dat rampen fysieke lokale gebeurtenissen zijn waarvan het bron- en effectgebied over het algemeen binnen één regio liggen. Dat betekent dat de ramp daarmee lokaal, met de middelen uit de desbetreffende regio, bestreden kan worden. In het stelsel van rampenbestrijding komen de provincie en het Rijk dan ook feitelijk ‘pas’ in beeld als de ramp ‘het lokale’ overstijgt.²

Door een veranderende samenleving is het besef ontstaan dat niet alleen klassieke lokale rampen een reële bedreiging vormen voor de samenleving. Recente gebeurtenissen in binnen- en buitenland, zoals de aanslagen in New York (2001), Madrid (maart 2004) en Londen (september 2005), de oorlog in Irak, de MKZ-crisis, de uitbraak van de vogelpest en de SARS-epidemie, laten zien dat er ook rekening gehouden moet worden met crises die regiogrensoverschrijdend of nationaal zijn (zie hoofdstuk 2 voor een nadere definitie).

Wanneer grote delen van de Nederlandse samenleving door een crisis worden bedreigd, is het primair aan de (rijks)overheid om adequate maatregelen te nemen.

5

1.1 Aanleiding van het onderzoek

Ongeveer drie maanden na de aanslagen in Madrid (maart 2004) is in opdracht van de Raad van Hoofdcommissarissen (RHC) een werkgroep geformeerd van politie en Koninklijke Marechaussee, die zich heeft gebogen over de vraag of het scenario ‘aanslagen in Madrid’ consequenties heeft voor de aanpak van dergelijke crises in Nederland. Door de werkgroep werd onder andere geconstateerd dat de huidige situatie knellend werkt als het gaat om een effectieve aanpak van de gevolgen van een aanslag of aanslagen die meerdere, niet in één regio liggende gemeenten raken.³ Men ging daarbij uit van het scenario dat twee simultane aanslagen in Rotterdam en Den Haag plaatsvinden waarbij “de aanpak van de een contrair werkt aan de aanpak van de ander”. Met name de organisatievorm van de brandweer en de geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen staat, zo vond de werkgroep, een effectieve voorbereiding op landelijke catastrofes als Madrid in de weg. De portefeuillehouder Conflict- en Crisisbeheersing (CCB) van de RHC concludeerde in een brief aan de RHC dan ook dat “het momenteel

1 Onder klassieke rampen worden verstaan grote branden, explosies, overstromingen, transportongevallen, etc.

2 In artikel 13 van de Wet rampen en zware ongevallen is de medeverantwoordelijkheid bij rampenbestrijding van het Rijk tot uitdrukking gebracht. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (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 (Tweede Kamer, zitting 1981, 16 978, nr. 3, p. 16) moet hier gedacht worden “aan zwaarwegende economische en sociale belangen, die prioriteitsstelling op landelijk niveau vergen, alsmede aan belangen, ontleend aan de noodzaak het beschikbare potentieel zo doelmatig en doeltreffend mogelijk in te zetten.”

3 Brief van portefeuillehouder CCB aan de Raad van Hoofdcommissarissen, d.d. 29 juni 2004, met kenmerk 2004025253, p. 1.

ontbreekt aan een hoger gezag dat ogenblikkelijk de verantwoordelijkheid overneemt en de regie gaat nemen over de gezamenlijke aanpak en de verdeling van schaarse middelen.”⁴ In deze aanbeveling is een kern zichtbaar van wat we later zullen definiëren als ‘landelijke operationele aansturing’, in dit geval landelijke besluitvorming (met kennis van zaken over operationele aspecten) over aanpak en verdeling van schaarse middelen.

De resultaten van de werkgroep zijn ingebracht in het zogenoemde multidisciplinaire Tanira-overleg dat na de aanslagen in Londen werd opgestart, onder leiding van de toenmalige directeur Crisisbeheersing van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). In Tanira-verband werd, uitgaande van het scenario zoals zich dat in Londen en eerder in Madrid had voltrokken (dat wil zeggen verschillende aanslagen tegelijkertijd in het openbaar vervoer) eenzelfde knelpunt benoemd: “In Nederland is geen sprake van enige vorm van landelijke operationele aansturing bij regiogrensoverschrijdende incidenten bij brandweer, politie en GHOR.”⁵ (Een precieze definitie van wat in deze rapportage wordt verstaan onder landelijke operationele aansturing wordt gegeven in paragraaf 2.5.)

Voor het ministerie van BZK was bovenstaande aanleiding om de drie kennisinstituten Politieacademie, Nederlandse Defensie Academie en Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid Nibra (NIFV) een verkennend onderzoek te laten uitvoeren naar *de wenselijkheid en inrichting van landelijke operationele aansturing tijdens crises*.⁶

6

Het verkennende onderzoek naar landelijke operationele aansturing is begeleid door een begeleidingscommissie. Voor de samenstelling van de begeleidingscommissie wordt verwezen naar bijlage 8.

1.2 Opbouw van de rapportage

Dit rapport is als volgt opgebouwd.

Na dit inleidende hoofdstuk worden in hoofdstuk 2 definities gegeven en onderwerpen aangestipt die nodig zijn om de vraag te kunnen beantwoorden of landelijke operationele aansturing gewenst is.

In hoofdstuk 3 wordt de vraag beantwoord of landelijke operationele aansturing wenselijk is aan de hand van de definities en de feiten. Tevens wordt gekeken of in evaluaties van grootschalige incidenten van de afgelopen twintig jaar de noodzaak tot landelijke operationele aansturing is benoemd. Ook is aan (operationele) functionarissen uit het veld gevraagd of zij op basis van hun ervaring landelijke operationele aansturing wenselijk achten.

4 Brief van portefeuillehouder CCB aan Raad van Hoofdcommissarissen, d.d. 29 juni 2004, met kenmerk 2004025253, p. 1. Merk op dat er formeel wel een hoger gezag is (immers de minister van BZK), maar dat hier feitelijk bedoeld wordt een hoger gezag met operationele kennis van zaken.

5 Verschillende verslagen van bijeenkomsten in de periode november 2005 - februari 2006.

6 Zie onderzoeksvoorstel *Verkenning naar de wenselijkheid en de inrichting van landelijke operationele aansturing tijdens bovenregionale crises* (d.d. 1 maart 2007).

Landelijke operationele aansturing is uiteraard alleen wenselijk als deze zodanig wordt ingericht dat deze een toegevoegde waarde heeft voor de nationale crisisbeheersing. In hoofdstuk 4 wordt daartoe een aantal uitgangspunten geformuleerd voor een zo realistisch mogelijke inrichting van landelijke operationele aansturing.

In hoofdstuk 5 wordt, uitgaande van deze uitgangspunten, een eerste *tentatieve* schets gegeven voor een nadere inrichting van (een organisatie en juridisch kader voor) landelijke operationele aansturing. Een aantal keuzes en dilemma's wordt daarbij beschreven.

1.3 Opmerkingen vooraf

Focus is aansturing

Een eerste opmerking vooraf is dat deze rapportage, gezien de opdrachtformulering, uitgaat van en ingaat op landelijke operationele **aansturing**, dat wil zeggen op situaties waarin de rijksoverheid de (eind)verantwoordelijkheid naar zich toetrekt voor de (uitvoering van) crisisbeheersing. In deze rapportage wordt derhalve consequent de term 'aansturing' gebruikt als het gaat om 'landelijke operationele aansturing' en niet bijvoorbeeld de zachtere termen 'facilitering' of 'coördinatie' om helderheid te bieden over de eindverantwoordelijkheid.

In deze rapportage zal overigens worden betoogd dat in veel situaties tijdens nationale crises het beste kan worden gestuurd door a) een faciliterende grondhouding en b) door informatiedeling. Deze noodzakelijke keuze van het sturingsinstrument *tijdens* crises laat onverlet dat de eindverantwoordelijke voor de ingezette acties de landelijke (be)stuurder is.⁷ We komen hier later uitgebreid op terug.

7

Faciliterende en coördinerende rol bij niet-nationale crises

In een aantal gevallen wordt zijdelings aandacht besteed aan de (mogelijke) faciliterende en coördinerende rol van de rijksoverheid (i.c. de huidige rol van het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC)) bij **niet-nationale crises**. In dergelijke situaties zal de rijksoverheid de eindverantwoordelijkheid over het algemeen niet naar zich toetrekken, dat wil zeggen overgaan tot landelijke operationele **aansturing**. Wel kan zij een faciliterende of coördinerende rol voor haar rekening nemen, ter ondersteuning van lokale/regionale activiteiten (zie ook paragraaf 2.5). Omdat deze rol niet het uitgangspunt is van deze rapportage komt dit onderwerp aan bod in speciale intermezzo's (met lichtpaarse achtergrond), ter onderscheiding van de overige intermezzo's. Merk overigens op dat in het geval de rijksoverheid faciliteert of coördineert, zij wel degelijk een medeverantwoordelijkheid heeft.

7 In de handreiking van het Nationaal Responsplan Hoogwater en Overstromingen van het ministerie van BZK (p. 10) heeft men dat als volgt gedefinieerd: "Indien het Rijk beslissingen neemt die gevolgen hebben voor het handelen op lokaal niveau, dan neemt het Rijk ook de verantwoordelijkheid voor de gevolgen van die beslissingen. Dit betekent dat de regio achteraf niet kan worden geconfronteerd met aansprakelijkheid voor beslissingen van het Rijk. De regio blijft uiteraard wel verantwoordelijk voor het handelen binnen de eigen bevoegdheden en een correcte uitvoering van de maatregelen."

Geen concrete organisatorische voorstellen voor de inrichting

Een tweede opmerking vooraf is de volgende: in overleg met de begeleidingscommissie is afgesproken, mede naar aanleiding van een seminar dat ter voorbereiding op het onderzoek is georganiseerd⁸, dat in dit onderzoek geen concrete uitgewerkte organisatorische voorstellen worden gedaan voor de inrichting van landelijke operationele aansturing. Voorkomen moet worden dat dit verkennende onderzoek al meteen aanleiding geeft tot het belangenvraagstuk: 'wie gaat waarover'. In eerste instantie gaat het erom, om zo objectief mogelijk het concept 'landelijke operationele aansturing' te introduceren (zie ook hieronder) en de wenselijkheids- en inrichtingsvraag zo objectief mogelijk te beantwoorden.

Denken over landelijke operationele aansturing is nieuw

Een derde opmerking vooraf is dat bij het lezen van deze rapportage bedacht moet worden dat het denken over landelijke operationele aansturing een nieuw fenomeen is. Zoals gezegd is in de jaren tachtig de verantwoordelijkheid voor de (klassieke) rampenbestrijding primair lokaal neergelegd. Dat betekent dat de inspanningen zich de afgelopen vijftientig jaar voornamelijk gericht hebben op het vormgeven van structuren en werkwijzen om deze lokale – en later verlengd lokale, regionale – verantwoordelijkheid tot uitvoering te brengen. En hoewel de commissaris van de koningin (CdK) en de minister van BZK bij bovengemeentelijke rampen formeel aanwijzingsbevoegdheden hebben gekregen, wordt hiermee in de praktijk weinig tot niets gedaan. Rampenbestrijding is, zo leert ook de praktijk, dan ook echt een lokale aangelegenheid. Het groter (willen) denken dan alleen de (eigen) regio is dan ook geen vanzelfsprekendheid, wat ook blijkt uit het seminar en de interviews.

Dogmatiek

Een vierde en laatste opmerking vooraf is dat er op voorhand al vanuit een zekere dogmatiek op dit onderwerp wordt gereageerd. Het is algemeen bekend dat er in het lokale en regionale veld geen grote behoefte bestaat om door een hoger (bestuurs)orgaan (aan)gestuurd te worden. Ontwikkelingen die maar enigszins duiden op een aantasting van de huidige autonome bevoegdheden van de burgemeester, hebben of tot nieuwe niet-juridische structuren geleid die worden neergelegd in een veelheid aan convenanten (de coördinerend burgemeester is daarvan een mooi voorbeeld) of leiden tot heftige discussies (zoals rondom het vormgeven van de veiligheidsregio's).

In een interview over het 'Nationaal Responsplan Hoogwater en Overstromingen' merkte burgemeester Bandell van Dordrecht op: "Aan bestaande, goedwerkende structuren moet je niet tornen. Wat werkt, dat werkt. De rijksoverheid moet niets willen doen wat lokaal en regionaal kan worden of is geregeld. In essentie voldoet de handreiking van het 'Nationaal Responsplan Hoogwater en Overstromingen' aan die eis. Het is goed dat regio's weten wat ze kunnen verwachten. Maar het rijk moet wel terughoudend zijn in de uitvoering – al is het maar om de eigen plannen niet te ontkrachten. Ik zit niet te wachten op onbenullige adviezen,

8 Tijdens het seminar, waar vertegenwoordigers van met name de politie, brandweer en geneeskundige hulpverlening aanwezig waren, is de vraag gesteld of landelijke operationele aansturing wenselijk is. Voor meer hierover wordt verwezen naar hoofdstuk 3.

want dan neem ik ze de volgende keer niet meer serieus. Je moet bij de eerste de beste sneeuwbuï niet meteen een weeralarm afkondigen.”⁹

In ‘Binnenlands Bestuur’ stelt de burgemeester van het Zeeuwse Kapelle dat het autonome gedrag van de veiligheidsregio’s te wijten is aan de Nederlandse cultuur. “Men wil geen centraal opgelegde afspraken en daardoor is er al meer dan twee jaar politieke discussie over wie het voor het zeggen heeft bij rampen: de burgemeester, de commissaris van de koningin of de minister. Crises moeten met een soort militaire hiërarchische structuur worden bestreden, maar daar zijn wij in Nederland allergisch voor (...). Wij hebben gewoon heel veel moeite met nationale aansturing.”¹⁰

Anderzijds kan gesteld worden dat de rijksoverheid momenteel, met het willen invullen van haar verantwoordelijkheid, op voorhand de neiging heeft om tot een dogmatische centrale *command-and-control*-invulling van landelijke operationele sturing te willen overgaan. Zoals gezegd zullen we in deze rapportage laten zien dat (landelijke operationele) aansturing op meerdere manieren tot stand gebracht kan en moet worden.

In deze rapportage wordt onder *command-and-control* verstaan het in de acute fase van een ramp of crisis hiërarchisch leidinggeven, inclusief de terugkoppeling. *Command-and-control* is daarmee een uitwerking c.q. invulling van het meer algemene begrip (aan)sturen: iemand op de gewenste manier laten werken of iets trachten te bereiken of verkrijgen.

9 Ministerie van BZK (2007:d), p. 3.

10 ‘Solistische veiligheidsregio is risicofactor’. In: *Binnenlands Bestuur*, 2008 (49), p. 15.

2 Achtergrond en definities

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden een aantal definities gegeven en onderwerpen aangestipt die nodig zijn om de vraag te kunnen beantwoorden of landelijke operationele aansturing gewenst is.

2.2 Functionele beleidsdomeinen

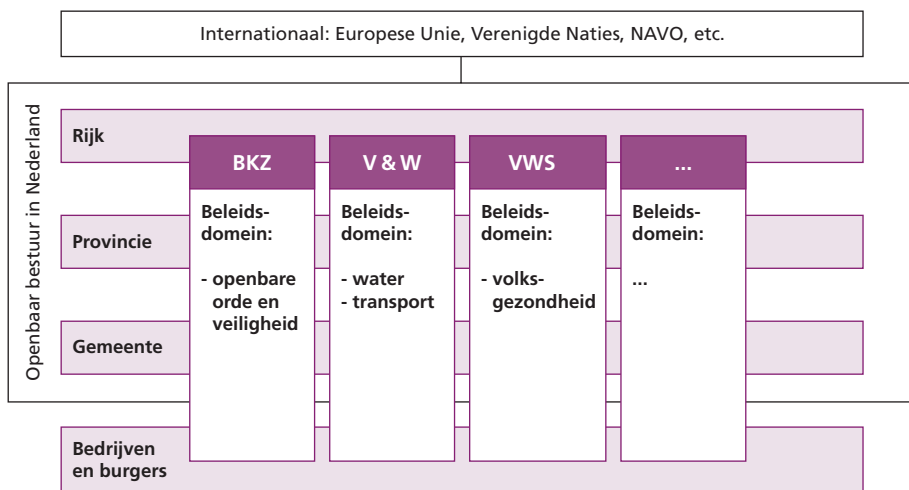
Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat, bestaande uit de drie hoofdbesturslagen gemeente – provincie – Rijk, ook wel het Huis van Thorbecke genoemd. ‘Eenheidsstaat’ betekent dat de nadruk in onze staat ligt op de landelijke overheid en dat de macht van provincie en gemeente ondergeschikt is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

Op alle drie de hoofdbesturslagen geldt dat er weer een onderverdeling is tussen de organen van de uitvoerende macht – regering, Gedeputeerde Staten en college van burgemeester en wethouders – en van de democratisch gekozen controlerende en wet- en regelgevende macht.

11

Het openbaar bestuur is onder te verdelen in verschillende functionele beleidsdomeinen, dat wil zeggen in samenhangende delen van organisaties en activiteiten die gericht zijn op de besturing van een functioneel thema (zie figuur 1). Per functioneel beleidsdomein is één departement verantwoordelijk. Een voorbeeld is het beleidsdomein Water, waar in de huidige situatie (in Nederland) het ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W) de beleidsverantwoordelijkheid heeft. Andere actoren in dit beleidsdomein zijn bijvoorbeeld Rijkswaterstaat, de waterschappen en Gedeputeerde Staten.

Een functioneel beleidsdomein kan aangevuld worden met actoren die formeel gezien geen deel uitmaken van (delen van) het openbaar bestuur, maar wel een relatie hebben met het functionele thema. Te denken valt aan bedrijven en burgers die, afhankelijk van het crisistype, onder verschillende functionele beleidsdomeinen kunnen vallen (zie ook figuur 1). In deze rapportage wordt onder functioneel beleidsdomein dit geheel aan actoren verstaan.



Figuur 1: Het Huis van Thorbecke en voorbeelden van huidige functionele beleidsdomeinen

2.3 Definities crisis en nationale crisis

Er zijn verschillende definities van een crisis in omloop.¹¹

12

In deze rapportage sluiten we aan bij de definitie zoals die in het *Beleidsplan Crisisbeheersing 2004-2007* wordt 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.”¹²

Een nadere specificatie van deze definitie leidt tot de definitie van een *nationale crisis*: “een situatie die kan ontstaan als de *nationale* 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.”¹³ In het onderstaande intermezzo wordt aangegeven wat vitale belangen zijn.

De definitie van een nationale crisis kan geoperationaliseerd worden aan de hand van de volgende twee kenmerken. Bij een nationale crisis:

- wordt de Nederlandse samenleving bedreigd én
- is (opschaling tot) nationale sturing noodzakelijk.¹⁴

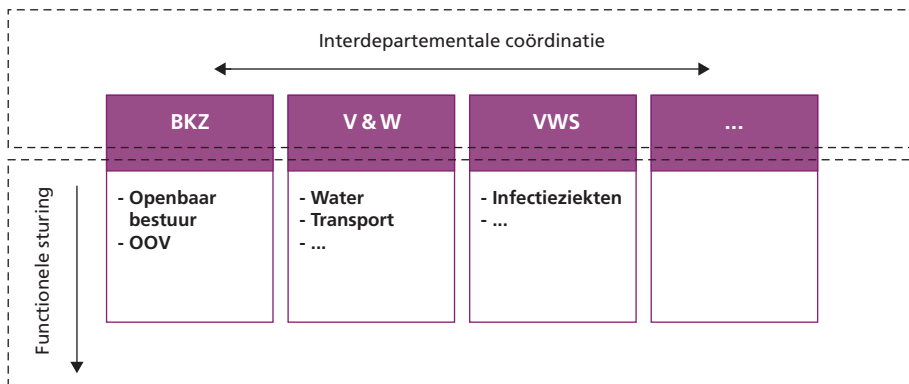
11 Rosenthal 1984 bijvoorbeeld definieert een crisis als “een ernstige bedreiging van de basisstructuren of van de fundamentele waarden en normen van een sociaal systeem, welke bij geringe beslistijd en een hoge mate van onzekerheid noopt tot het nemen van kritieke beslissingen” (zie ook Rosenthal et al. 1989 (p. 10) of Rosenthal et al. 1998 (p. 12)). Brainich 2004 (p. 13) definieert een crisis als “een situatie waarin een vitaal belang wordt bedreigd en waarin de normale middelen ontoereikend zijn om tegen deze bedreiging op te treden.”

12 Zie ministerie van BZK 2004, p. 12. Deze definitie komt overeen met de definitie die door Brainich 2004 (p. 13) wordt gegeven.

13 Ministerie van BZK (2007:a), p. 14.

14 Vergelijk ministerie van BZK (2007:a), p. 14. Benadrukt wordt dat de noodzakelijkheid slaat op het feit dat reguliere lokale/regionale crisisstructuren niet toereikend zijn om de stabiliteit te handhaven.

Onder *nationale sturing* wordt de functionele sturing van de inspanningen van decentrale actoren binnen de diverse beleidsdomeinen verstaan van álle maatregelen ter beheersing van de nationale crisis, inclusief de interdepartementale coördinatie (afstemming) die daarvoor noodzakelijk is.



Figuur 2: Nationale sturing als combinatie van functionele sturing (in de verschillende functionele beleidsdomeinen) en interdepartementale coördinatie (tussen de beleidsdomeinen op rijksniveau)

13

De vitale belangen benoemd

Bij een nationale crisis worden, zoals gezegd, vitale belangen aangetast. In de 'Strategie Nationale Veiligheid' worden de huidige vitale belangen benoemd:¹⁵

- **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.

- **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.¹⁶

- **fysieke veiligheid (klassiek ook wel openbare veiligheid genoemd):**

het ongestoord functioneren van de mens in Nederland en zijn omgeving. De fysieke veiligheid komt bijvoorbeeld op nationale schaal in het geding als de volksgezondheid wordt bedreigd door de uitbraak van een epidemie, maar ook bij een grootscheepse dijkdoorbraak of een nucleair ongeval.

¹⁵ Programma Nationale Veiligheid 2007, pp. 16-17.

¹⁶ 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.

- **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.

Bedacht moet worden dat het nadenken over vitale belangen niet nieuw is. 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 crisis-situatie, 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.¹⁷

14

Ter illustratie: 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 boven-regionale 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.¹⁸

¹⁷ Ministerie van BZK (2007:a), pp. 11-12.

¹⁸ Bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar, 2001-2002, 25295, nr. 3 (Verantwoordelijkheden crisismanagement infectieziekten), p. 3.

2.4 Nationale sturing: besluitvorming en operationalisering

Nationale sturing kent twee componenten: de besluitvormingscomponent en de operationele component.

2.4.1 Besluitvormingscomponent

In (de voorbereiding op) crisissituaties hebben bestuursorganen bijzondere wettelijke (nood)bevoegdheden.¹⁹ Een analyse van het systeem voor crisisbeheersing leert dat in ons huidige stelsel van crisisbeheersing de crisisbevoegdheden van de verschillende bestuursorganen in de verschillende beleidsdomeinen in het algemeen zo centraal mogelijk liggen, dat wil zeggen bij het nationaal bestuur, over het algemeen zijnde de (vak)ministers.²⁰

Uitzondering hierop is de bevoegdhedenverdeling in het beleidsdomein van de openbare orde en openbare veiligheid.²¹ In dat domein zijn de bevoegdheden, zoals bijvoorbeeld al blijkt uit de generieke wetgeving (zoals de Gemeentewet), juist zo decentraal mogelijk gelegd: de gemeenten zijn primair verantwoordelijk voor (de voorbereiding op) de openbare orde en openbare veiligheid, terwijl het Rijk 'slechts' systeemverantwoordelijk, dat wil zeggen faciliterend, is.²²

Een bekend voorbeeld dat afwijkt van bovengenoemde verdeling in bevoegdheden is de aanpak van een kernongeval met zogenoemde A-objecten. Bij een dergelijk ongeval (waar 'intuïtief' sprake is van een nationale crisis) hebben de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) en andere betrokken ministers bijzondere bevoegdheden als het gaat om de voorbereiding op en bestrijding van het ongeval (en dus op het domein openbare veiligheid). De bestrijding bijvoorbeeld vindt plaats op grond van de Kernenergie-wet 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 'rijks'overheid 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.²³

15

19 Over het algemeen hebben alleen eenhoofdige bestuursorganen, zoals een minister, een commissaris van de koningin (CdK), dijkgraaf of burgemeester, bevoegdheden gekregen. De reden daarvoor is dat in de responsfase snelle eenhoofdige besluitvorming noodzakelijk is, zoals bijvoorbeeld staat vermeld in de memorie van toelichting op de Rampenwet (Tweede Kamer, zitting 1981, 16 978, nr. 3, p. 15). Maar ook in het Wetsvoorstel veiligheidsregio's is dit uitgangspunt terug te vinden: "Juist ook bij bovenlokale rampen en crises is het van groot belang dat het gezag berust bij één persoon en dat de hiërarchische verhoudingen duidelijk zijn. Hoe ingewikkelder de situatie, des te groter het belang van een eenvoudige bevelsstructuur. Zonder een eenduidige gezagsstructuur bij bovenlokale rampen en crises bestaat het gevaar van stagnatie in de besluitvorming over te nemen maatregelen en van miscommunicatie in de bevelslijnen naar de betrokken operationele diensten, terwijl het essentieel is dat de operationele diensten één bestuurlijk aanspreekpunt hebben. In het wetsvoorstel is derhalve voorzien in een regeling voor eenhoofdig gezag bij bovenlokale rampen en crises. Dit gezag berust bij de burgemeester die tevens voorzitter van de veiligheidsregio is."

20 Zie Brainich 2004. Aardig is overigens te constateren dat dit niet de beleving van 'het regionale veld' is. In het veld heerst de opvatting dat crisisbeheersing een decentrale verantwoordelijkheid is. Dit is overigens niet verwonderlijk gezien het feit dat we ons de laatste 25 jaar voornamelijk hebben gericht op slechts dat deel van de crisisbeheersing dat wel decentraal is belegd: namelijk de rampenbestrijding.

21 In het domein van de openbare (of fysieke) veiligheid vindt de rampenbestrijding plaats.

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

23 Artikel 49b, lid 1 en lid 3 van de Kernenergiewet.

Observatie 1: Een eerste observatie leert dat de centrale bevoegdheden van het nationale niveau voor het overgrote deel betrekking hebben op de responsfase. Bevoegdheden met betrekking tot de eigen preparatie of bevoegdheden die lagere niveaus binnen een beleidsdomein verplichten om zich voor te bereiden, zijn er in het huidige stelsel niet of nauwelijks.²⁴ Zie ook bijlage B1.2.

Gebruik noodbevoegdheden: proportionaliteit en subsidiariteit

In ons systeem van wetgeving is het gebruik van noodbevoegdheden (en daarmee van crisisbevoegdheden) gebaseerd op de principes van 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.

Buitengewone omstandigheden

Crisis kunnen aanleiding geven tot uitzonderingstoestanden of buitengewone omstandigheden. Een 'buitengewone omstandigheid' is een situatie waarin het gebruik van noodbevoegdheden (die in werking worden gesteld via Koninklijk Besluit) aan de orde is. Deze noodbevoegdheden geven bijvoorbeeld de mogelijkheid om de reguliere verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheden of de grondrechten van individuen zoals beschreven in de Grondwet tijdelijk opzij te zetten.

Een klassiek voorbeeld van een buitengewone omstandigheid is de dreiging van een groot-schalige overstroming of een kernongeval. Veel burgers zullen dan hun grondrecht om in hun eigen woning te verblijven tijdelijk verliezen in hun eigen en het algemeen maatschappelijk belang. De minister van BZK bijvoorbeeld heeft dan, na inwerkingstelling via Koninklijk Besluit, de noodbevoegdheid om massale evacuatie af te dwingen.

2.4.2 De operationele component

Nationale sturing kent naast de formele bevoegdheden- of besluitvormings-component een tweede essentiële component: de operationele component.²⁵ Besluitvorming staat immers nooit op zich. Uiteindelijk moeten de besluiten worden uitgevoerd en moet er toezicht gehouden worden op de uitvoering. In de documenten die gaan over nationale crisisbeheersing wordt hierop dan ook gewezen.²⁶ In het *Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming* wordt meer concreet het Nationaal CrisisCentrum (NCC) aangewezen voor "het gecoördineerd (doen) uitvoeren van de maatregelen waartoe door IBT/MBT is besloten."²⁷ Verder is er te lezen dat de

²⁴ Zie Brainich 2004 en ministerie van BZK (2007:a).

²⁵ In de *Strategie Nationale Veiligheid* (p. 32) gaat men uit van vier essentiële componenten: (1) informatie verzamelen en analyseren, (2) informatie bewerken tot voorstellen voor de besluitvorming, (3) besluiten nemen en (4) besluiten doen uitvoeren en toezicht houden op de uitvoering.

²⁶ Zoals bijvoorbeeld het *Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming* (ministerie van BZK 2002 of ministerie van BZK (2007:c)), verschillende *Departementale Handboeken Crisisbesluitvorming* en *Strategie Nationale Veiligheid* (Programma Nationale Veiligheid 2007).

²⁷ Ministerie van BZK 2002, p. 23 of ministerie van BZK (2007:c).

“departementale responsactiviteiten binnen de eigen sector worden uitgevoerd en gecoördineerd door en vanuit het desbetreffende Departementaal Coördinatiecentrum (DCC).” Het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC), dat sinds 2005 formeel operationeel is, faciliteert namens de minister van BZK “de coördinatie van de operationele inspanningen zowel in de voorbereidende fase als in de responsfase.” Meer concreet voert het LOCC “de regie over het bijstandsproces (ter beschikking stellen van capaciteit uit nationale en internationale bronnen) en de operationele afstemming tussen de hulpdiensten (brandweer, geneeskundige hulpverlening, politie) en de krijgsmacht.”²⁸

Observatie 2: Op *papier* zijn zowel het NCC, de DCC’s als het LOCC aangewezen om invulling te geven aan de operationele component van nationale crisisbeheersing. De nadruk ligt in de formulering op de *coördinatie* van het (doen) uitvoeren van de responsactiviteiten. Er is daarmee in deze formulering geen sprake van een ‘harde vorm van sturing’, zoals dat in deze rapportage wel wordt bedoeld (zie ook paragraaf 2.5).

2.5 Definitie landelijke operationele aansturing

Het begrip *landelijke operationele aansturing* kan semantisch worden ontleed tot drie kernbegrippen:

- *landelijk*, dat wil zeggen dat het om de rijksoverheid gaat (het is de rijksoverheid die stuurt)
- *operationeel* (of meer precies operationele activiteiten)
- *aansturing*, dat wil zeggen het naar zich toetrekken van de eindverantwoordelijkheid en het vanuit die eindverantwoordelijkheid geven van sturing (dit strekt daarmee verder dan alleen faciliteren en coördineren, zie ook het intermezzo in deze paragraaf).

We herinneren eraan dat in deze rapportage met ‘(aan)sturen’ wordt bedoeld iemand op de gewenste manier laten werken of iets trachten te bereiken of verkrijgen.

Conclusie: Landelijke operationele aansturing kan alleen maar aan de orde zijn als er sprake is van een *nationale crisis*. Immers, de noodzakelijke proportionaliteit (groot effect/omvang) en subsidiariteit (gedoseerd gebruik) bij het toepassen van crisisbevoegdheden impliceren onmiddellijk dat als landelijke (operationele) aansturing aan de orde is, er (ten minste) sprake moet zijn van:

1. een grote omvang c.q. groot effect (of een ernstige dreiging daartoe) en
 2. noodzakelijk gebruik van nationale crisisbevoegdheden.
- In dat geval is er sprake van een nationale crisis (zie paragraaf 2.3).

Een onmiddellijk gevolg hiervan is dat we ons in deze rapportage ‘slechts’ op het stelsel van ‘nationale crisisbeheersing’ hoeven te focussen. Voor een beschrijving van dit stelsel wordt verwezen naar Ministerie van BZK (2007;a). In bijlage 1 treft u een samenvatting van het stelsel aan.

28 Ministerie van BZK 2002, p. 23 of ministerie van BZK (2007;c).

In het licht van het bovenstaande wordt onder *landelijke operationele aansturing* in deze rapportage verstaan 'de landelijke aansturing van operationele activiteiten die plaats (moeten) vinden om noodzakelijkerwijs uitvoering te kunnen geven aan de besluitvorming van het nationale niveau'.

Het gaat daarbij niet alleen om de operationele activiteiten van de hulpdiensten brandweer, politie, geneeskundige hulpverlening. Het gaat nadrukkelijk ook om – eventueel landelijk georganiseerde – organisaties en overheden zoals bijvoorbeeld de waterschappen, het ministerie van Defensie, Rijkswaterstaat (ministerie van V&W), de Algemene Inspectiedienst (ministerie van LNV), het RIVM (ministerie van VROM), het Korps landelijke politiediensten (KLPD, ministerie van BZK). Maar ook gaat het om private organisaties zoals ProRail, nutsbedrijven (water, gas en stroomvoorzieningen), de Koninklijke Nederlandse Redding Maatschappij (KNRM) en het Nederlandse Rode Kruis (NRK) die over een eigen (landelijke) uitvoerende dienst beschikken. Kortom, het gaat om al die uitvoerende organisaties die tijdens een crisis eigen taken en verantwoordelijkheden hebben als het gaat om de bestrijding ervan.

Benadrukt wordt nogmaals dat landelijke operationele aansturing op voorhand niet synoniem is met een centrale *command-and-control*-sturing (wat in het spreken over dit onderwerp, zoals bijvoorbeeld tijdens de interviews en de expertsessies, over het algemeen op voorhand wel al werd aangenomen): het in de acute fase van een ramp of crisis *hiërarchisch* leidinggeven (inclusief de terugkoppeling). In deze rapportage zullen we laten zien dat (landelijke operationele) aansturing op meerdere manieren tot stand gebracht kan en moet worden!

Faciliteren en coördineren van operationele activiteiten (bij niet-nationale crises)

In deze rapportage worden naast het begrip (aan)sturing ook nog de begrippen 'faciliteren' en 'coördinatie' gebruikt:

- **Faciliteren** is het ondersteunen van (operationele) activiteiten, op aangeven van de desbetreffende betrokken (operationele) organisaties. Over het algemeen is er sprake van faciliteren als er vanuit het veld de behoefte bestaat aan een zekere mate van ondersteuning ('bottom-up').
- **Coördinatie** is het afstemmen van (operationele) activiteiten.²⁹ Dit kan voortkomen uit een behoefte bij de desbetreffende betrokken (operationele) organisaties dan wel bij het bevoegde (lokale) gezag ('bottom-up').

29 De betekenis die aan coördineren wordt gegeven, bevat niet zelden impliciet het onderliggende mechanisme om de coördinatie gestalte te geven. We percipiëren vervolgens dat aan het begrip coördinatie een zekere mate van hiërarchie kleefte: de actor die de coördinatie gestalte moet geven, moet immers (machts)-middelen ter beschikking hebben om de coördinatie te laten plaatsvinden. De begrippen 'coördinerend minister' en 'coördinerend burgemeester' en de daaraan gekoppelde discussies over hun doorzettingsmacht spreken in dat opzicht boekdelen. Coördinatie kan al snel als inmenging van anderen in de eigen aanpak worden ervaren. Coördinatie kan daarmee een lastige en storende activiteit zijn voor degenen die zelfstandig hun eigen aanpak willen uitvoeren. Coördinatie kan hierdoor zelfs als bedreigend worden ervaren, zodat de neiging bestaat om coördinatie te vermijden of te ontlopen. Dit algemene mechanisme is ook herkenbaar binnen de crisisbeheersing. Het niet betrekken van de commissaris van de koningin bij een gemeentegrensoverschrijdende ramp, die in dergelijke situaties een coördinerende bevoegdheid heeft, is daar een bekend voorbeeld van.

3 Is landelijke operationele aansturing wenselijk?

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de vraag beantwoord of landelijke operationele aansturing wenselijk is.

Dit gebeurt in eerste instantie op basis van de definities en feiten (paragraaf 3.2). Objectief gezien hebben we daarmee de vraag beantwoord.

In paragraaf 3.3 wordt verder nog gezien of in evaluaties van (nationale) crises van de afgelopen twintig jaar de noodzaak tot landelijke operationele aansturing is benoemd (paragraaf 3.3). Benadrukt wordt dat er voorbeelden zijn van nationale crises waar sprake was van (de noodzaak tot) landelijke operationele aansturing zonder dat deze (als zodanig) zijn geëvalueerd. Een voorbeeld is de voorbereiding op een pokkenaanslag in 2003. Dit voorbeeld komt later in de rapportage nog aan bod.

Verder hebben er interviews met functionarissen in het veld, een seminar en een tweetal expertsessies plaatsgevonden. In deze sessies is onder andere gevraagd of men op basis van ervaringen landelijke operationele aansturing wenselijk acht. De resultaten komen in paragraaf 3.4 aan bod.

3.2 De wenselijkheidsvraag beantwoord op basis van het zich voordoen van nationale crises

Beantwoording van de vraag of landelijke operationele aansturing wenselijk is, volstaat met het beantwoorden van de vraag of nationale crises zich (kunnen) voordoen in Nederland. In paragraaf 2.5 hebben we immers al laten zien dat landelijke operationele aansturing noodzakelijk is als er sprake is van een nationale crisis. In de situatie van een nationale crisis dient de rijksoverheid de (eind)verantwoordelijkheid voor de crisisbeheersing naar zich toe te trekken. Die eindverantwoordelijkheid impliceert vervolgens ook een operationele eindverantwoordelijkheid. We herinneren er nogmaals aan dat deze constatering niet impliceert dat er daarmee ook automatisch sprake zou moeten zijn van een centrale *command-and-control*-sturing tijdens nationale crises.

Voorbeelden van nationale crises zijn er: de (dreiging op) epidemische uitbraken van gevaarlijke infectieziekten (zoals SARS in 2002/2003), een catastrofale terroristische aanslag (zoals deze bijvoorbeeld in New York, Madrid en Londen hebben plaatsgevonden), grootschalige overstromingen, het acuut wegvallen van de aanvoer van een essentiële grondstof of (de dreiging van) een grootschalige ICT-uitval (millenniumwisseling). Zoals de voorbeelden al aangeven, is het verre van denkbeeldig dat nationale crises zich kunnen voordoen.

“SARS, vogelgriep, overstromingen, terrorisme; het zijn voorbeelden van dreigingen die de laatste jaren meer en meer aandacht zijn gaan vragen en die besef hebben opgeleverd van onze (toenemende) kwetsbaarheid. Ontwikkelingen die ons land bedreigen, veranderen en raken steeds meer met elkaar verweven. Denk aan het verband tussen klimaatverandering en pandemieën, en tussen ICT-uitval en een haperende energievoorziening. Veel van deze dreigingen hebben geen oorsprong op het grondgebied van Nederland, maar kunnen daar wel hun gevolgen hebben.”³⁰

Andere voorbeelden van nationale crises die werkelijk in Nederland hebben plaatsgevonden, zijn te vinden in de evaluaties van grootschalige (dreigingen op) incidenten die de afgelopen twintig jaar hebben plaatsgevonden. Bestudering van deze evaluaties leert dat er zich in Nederland situaties hebben voorgedaan die als (een dreiging van) een nationale crisis te kenmerken zijn. Voorbeelden zijn onder andere het Granariaconflict (1987/1988), de dreigende overstromingen (1995 en 1998), het EK 2000, de MKZ-crisis (2001) en de uitbraak van vogelpest (2003).

Tijdens het Granariaconflict voerden schippers van de herfst in 1987 tot medio 1988 (soms gewelddadige) acties in meerdere regio's. De betrokken burgemeesters hadden behoefte aan 'bovengemeentelijke coaching'. Het formuleren van een uniforme bestuurlijke reactie op de bovenregionale ordeverstoringen bleek noodzakelijk.

De dreigende dijkdoorbraken in 1995 in het rivierengebied, dat meerdere regio's (en provincies) beslaat, leidden tot massale evacuaties. Ongeveer een kwart miljoen mensen werd gedwongen huis en haard te verlaten. Sinds de watersnoodramp in 1953 was in Nederland niet meer op een dergelijke grote schaal geëvacueerd.

Door de extreme regenval in 1998 kwamen verschillende delen van Nederland onder water te staan. In totaal leverden tien provincies in meer of mindere mate een strijd tegen het overvloedige water.

De uitbraak van mond-en-klauwzeer (MKZ) in 2001 trof meerdere regio's in Nederland. Dit had massale ruiming van besmette dieren tot gevolg, wat weer leidde tot grote maatschappelijke onrust.

In maart 2003 werd duidelijk dat er voor het eerst sinds 1926 in Nederland sprake was van klassieke vogelpest (of aviaire influenza). Ook deze crisis leidde tot grote maatschappelijke onrust door wederom massale ruiming (al dan niet preventief) en het afkondigen van een algemeen vervoersverbod voor geheel Nederland. Ook een bij de bestrijding betrokken dierenarts overleed. Na onderzoek bleek dat het virus, dat de dood van de dierenarts hoogstwaarschijnlijk heeft veroorzaakt, hetzelfde was als het virus dat onder het pluimvee heerste.

Opgemerkt dient te worden dat de casuïstiek laat zien dat nationale crises in Nederland desalniettemin zelden voorkomen. Het merendeel van de grootschalige incidenten die in de onderzochte periode in Nederland hebben plaatsgevonden, valt nadrukkelijk niet in de categorie van nationale crises, maar kan gezien worden als een 'regionale crisis': een crisis die (met de regionale mensen en middelen) door één regio bestreden kan worden.

3.3 Gedachten over de wenselijkheid van landelijke operationele aansturing benoemd in verschillende evaluaties

Een groot aantal evaluaties van grootschalige incidenten die in Nederland hebben plaatsgevonden is ten behoeve van dit onderzoek bestudeerd (zie bijlagen 3 en 4 voor een totaaloverzicht). Er is gekeken of in de evaluaties de noodzaak van landelijke operationele aansturing is benoemd. Opgemerkt wordt dat er geen heranalyse van de evaluaties heeft plaatsgevonden. Met andere woorden, er is niet gekeken of landelijke operationele aansturing terecht heeft plaatsgevonden, dan wel of landelijke operationele aansturing aan de orde had moeten zijn.

Op basis van de evaluaties is een eerste conclusie al snel te trekken: de noodzaak van landelijke operationele aansturing is in het overgrote deel van de evaluaties niet benoemd. Daarmee wordt geen stelling genomen voor of tegen landelijke operationele aansturing. De mogelijkheid en het eventuele gemis ervan worden in de evaluaties simpelweg niet aangestipt.

Dit is deels al op voorhand te verklaren door het simpele feit dat de meeste (geëvalueerde) incidenten/crises 'regionale' crises waren. Landelijke operationele aansturing was in die situaties dan ook feitelijk niet aan de orde.

Een tweede deelverklaring kan zijn dat een aantal van deze evaluaties door het COT, Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, is uitgevoerd. Dit bureau richt zich primair op de bestuurlijke context van crises, zodat landelijke operationele aansturing in deze evaluaties op voorhand niet aan bod kwam.

Na 2000 verschenen de eerste evaluaties die ook de landelijke operationele context belichtten. Daarop wordt hierna ingegaan.

21

In eigenlijk maar één evaluatie blijkt dat voorzichtige gedachten zijn geformuleerd om te komen tot een zekere (incidentele) vorm van landelijke operationele aansturing. Het gaat hier om de voorbereiding op het Europese Kampioenschap 2000 (EK 2000).³¹ Er is een speciale landelijke organisatie (het EK-centrum) in het leven geroepen, inclusief een verantwoordelijke project-directeur-generaal (bij BZK), die uitvoering heeft gegeven aan een lichte vorm van landelijke operationele aansturing.

In de evaluatie wordt geconcludeerd dat het EK-centrum "een belangrijke en zinvolle coördinerende rol heeft gespeeld voor alle betrokkenen in het land."³² Men is dan ook van mening dat het succes van het EK 2000 voor een aanzienlijk deel te danken is aan de hoge kwaliteit van de voorbereidingen. Naarmate de start van het evenement naderde, konden de betrokken instanties nauwkeuriger hun operationele voorbereidingen afstemmen op actuele gebeurtenissen en informatie. Volgens de evaluatoren heeft de intensieve (operationele) voorbereiding 'onder leiding' van het EK-centrum dan ook bijgedragen aan het voorkomen van crises en calamiteiten.³³

31 Merk op dat een dreiging op een mogelijke crisis (en de voorbereiding daarop) ook onder de definitie van een crisis valt.

32 COT 2000.

33 COT 2000, pp. 142, 143.

Als onderdeel van de voorbereiding op het EK 2000 is ook een multidisciplinaire 'Leidraad incidentenbestrijding tijdens Euro 2000' opgesteld. Hoewel nog niet echt sprake is van een operationeel draaiboek, is wel een aantal scenario's benoemd dat operationeel is uitgewerkt.³⁴

De organisatie heeft zo veel mogelijk aansluiting gezocht bij lokale ervaringen en gewoontes. Tijdens de voorbereidingen, die er in eerste instantie op gericht waren om een zo maximaal mogelijke eenheid in optreden te realiseren, ontstonden er, naarmate het toernooi dichterbij kwam, toch verschillen in aanpak in de verschillende speelsteden. De feitelijke besluitvorming over de te nemen maatregelen vond lokaal, in de speelsteden, plaats. Volgens de evaluatoren heeft dit alles niet tot problemen geleid.

Een aantal leerpunten in relatie tot het onderwerp landelijke operationele aansturing (en vooruitlopend op een mogelijke inrichting, zie hoofdstuk 4) was er ook:³⁵ Volgens de evaluatoren heeft de vertaling naar de operationele praktijk 'pas' vlak voor en tijdens het toernooi plaatsgevonden. Hoewel de implementatie van de voorbereiding volgens de evaluatoren op tijd is afgerond, heeft deze druk gelegd op de planning van het personeel. Verder heeft in de voorbereiding de verdeling van de capaciteit tot de nodige discussie geleid, waarbij vooral de financiële vergoeding punt van discussie was voor zowel de betrokken operationele uitvoerders als de bijstand verlenende en bijstand ontvangende organisaties. Tijdens het toernooi was dan ook veel operationeel overleg noodzakelijk om tot optimale verdeling van capaciteit en bijstand te kunnen komen. Het op voorhand aanvragen van bijstand door het KLPD betekende volgens de evaluatoren een formeel probleem: conform de Politiewet is alleen de burgemeester bevoegd om bijstand aan te vragen.

22

Betrokkenen hebben kritiek op het functioneren van het formele NCC en vinden dat het speciaal toegeruste EK-centrum een duidelijke meerwaarde heeft gehad ten opzichte van het NCC. Via de informele kanalen die in de voorbereidingen tot stand waren gekomen, werd informatie uitgewisseld en werd over en weer geconsulteerd. Formele kanalen, zoals via het NCC, werden minder intensief gebruikt. De samenwerking tussen het decentrale en nationale niveau betrof vooral het uitwisselen van informatie.

Na het EK 2000 werd aanbevolen om ook in de toekomst bij grootschalige evenementen gebruik te maken van een dergelijk landelijk centrum. Hierdoor is het mogelijk om eventueel te nemen operationele maatregelen vooraf al voor te bereiden en te coördineren.³⁶

Initiatief tot landelijke coördinatie

Een ander noemenswaardig voorbeeld van (een dreiging van) een nationale crisis waarvan een evaluatie is verschenen, is de voorbereiding op de dreiging van een oorlog in Irak in februari 2003. Naar aanleiding van deze dreiging besloot de Raad van Hoofdcommissarissen van de politie om over te gaan tot het instellen van een landelijke staf grootschalig en bijzonder optreden (LSGBO). Het vooraf landelijk coördineren van de operationele politie-inzet werd, zo stellen de evaluatoren, door de betrokkenen als positief ervaren. Men wijst er evenwel op dat er nog meer winst gehaald kan worden, als de LSGBO in de preparatiefase meer sturing aan

³⁴ Nibra 2000.

³⁵ COT 2000, p. 148.

³⁶ COT 2000.

de regionale korpsen zou geven. Hoewel aan de uitvoering nog wel het een en ander schortte, wordt in de evaluatie aanbevolen om in toekomstige, vergelijkbare situaties met het concept LSGBO te werken.³⁷ Bij de bestrijding van de kort daarna uitgebroken vogelpest is dat ook gebeurd.

Het is duidelijk dat hier geen sprake was van een 'formele' landelijke operationele aansturing. Het instellen van een LSGBO werd immers geïnitieerd en ingevuld door het veld, en niet door het Rijk. Ook in een latere fase heeft het Rijk de eindverantwoordelijkheid niet naar zich toegetrokken. Toch kan het initiatief gezien worden als een eerste aanzet om te komen tot (een vorm van) landelijke operationele aansturing. Het is immers niet ondenkbaar dat het Rijk vanuit een regionale 'bottom-up'-vraag, indien de omstandigheden daartoe aanleiding geven (met andere woorden nationale sturing noodzakelijk is), de eindverantwoordelijkheid alsnog naar zich toetrekt.

Voor een soortgelijke aanpak is ook recentelijk nog gekozen naar aanleiding van de meerdaagse bijeenkomst van de dierenactivistenbeweging Animal Rights Gathering in Appelscha (augustus 2007). Vanuit een regionale behoefte, van met name de politie, is met ondersteuning van het ministerie van BZK, waaronder het LOCC en het KLPD, min of meer spontaan een LSGBO ingesteld om tot operationele afstemming in de voorbereiding te komen. Hoewel in dit geval ook geen sprake was van een 'formele' landelijke operationele aansturing kan gesteld worden dat het Rijk een actieve bijdrage heeft willen leveren aan dit bovenregionale initiatief.³⁸

Landelijke betrokkenheid in een aantal evaluaties wel benoemd

In vier evaluaties van crises die daadwerkelijk hebben plaatsgevonden en die op grond van de criteria in deze rapportage als nationale crisis gekenschetst kunnen worden (Granaria-conflict, hoogwater 1995, extreme regenval 1998 en MKZ-crisis), wordt de noodzaak tot landelijke operationele aansturing niet benoemd. Wel worden knelpunten benoemd die – volgens de evaluatoren – duidelijk het gevolg zijn van het ontbreken van (een betere) landelijke 'betrokkenheid'. Deze 'betrokkenheid' betekent of impliceert verder **niet**, zo blijkt uit de evaluaties, dat landelijke operationele aansturing in die situaties gewenst zou zijn geweest. In de genoemde evaluaties worden de volgende 'landelijke' knelpunten benoemd (zie bijlage 3 voor meer details):

- het ontbreken van afstemming en informatie-uitwisseling tussen de rijksoverheid en de lokale/regionale overheid
- de noodzaak van het formaliseren van afspraken tussen rijksoverheid, decentrale overheidsorganisaties en andere betrokken organisaties
- een behoefte aan advisering en coaching van het lokale niveau door het landelijke niveau voor een mogelijke aanpak
- het ontbreken van landelijke richtinggevende planvorming en inhoudelijke en organisatorische voorbereiding
- het meer betrekken van relevante departementen
- het soms moeizame proces van het doorlopen van formele (militaire) bijstandsprocedures
- het gebruikmaken van nationale (sturings)bevoegdheden.

37 PIOG 2003.

38 Zie ook de brief van BZK (d.d. 31 juli 2007) die via de commissarissen van de koningin gestuurd is aan de burgemeesters om hen te informeren over de op handen operationele voorbereiding in twaalf regio's. De burgemeesters wordt erop gewezen dat, mochten er zich onaangekondigde acties voordoen, zij zich kunnen wenden tot de plaatselijke politiechef die in contact staat met de LSGBO.

Dat neemt niet weg dat leerpunten, mits deze ook onderbouwd worden door empirisch onderzoek, gebruikt kunnen worden voor de inrichting van landelijke operationele aansturing. In de evaluatie van bijvoorbeeld de evacuaties die in 1995 plaatsvonden, werd geconcludeerd dat deze een succes waren, omdat er een grote mate van zelfredzaamheid van de bevolking en een succesvolle communicatie met de burgers waren. Door het zelfregulerende vermogen van de bevolking was de rechtstreekse bemoeienis van de overheid met het vertrek en de terugkeer van de bevolking dan ook beperkter dan de overheid vooraf had ingeschat.³⁹ Er is al uitgebreid onderzoek gedaan naar de wijze waarop burgers zich door de overheid al dan niet laten sturen. Hiermee dient bij de inrichting van de landelijke operationele aansturing ook rekening gehouden te worden.

3.4 Gedachten over de wenselijkheid van landelijke operationele aansturing benoemd tijdens interviews en expertsessies

Ten behoeve van het onderzoek naar landelijke operationele aansturing zijn interviews gehouden en zijn een seminar en twee expertmeetings georganiseerd. In zowel de interviews, het seminar als de expertmeetings is met deskundigen van gedachten gewisseld over de wenselijkheid van landelijke operationele aansturing, de vorm waarin deze gegoten kan worden en de vraag of een dergelijke aansturing vanuit een staande organisatie of juist vanuit een ad-hocorganisatie moet worden aangeboden.

24

In deze paragraaf wordt verslag gedaan van het eerste onderdeel: de wenselijkheid van landelijke operationele aansturing. De verslaglegging van de overige onderdelen is te vinden in paragraaf 5.4.

3.4.1 Voorbereidend seminar

Als voorbereiding op het onderzoek is een seminar georganiseerd voor met name uitvoerende functionarissen uit de blauwe, rode en witte kolom.⁴⁰ Tijdens het seminar hebben medewerkers van het LOCC een aantal scenario's van bovenregionale crises voorgelegd. Er is nader ingegaan op de problematiek die dan zou kunnen ontstaan en de gevolgen die deze zou kunnen hebben voor de operationele inzet van brandweer, politie en geneeskundige hulpverlening (in termen van onder andere mensenkracht en middelen). Vrijwel unaniem werd door de aanwezigen onderkend dat bovenregionale crises zich in Nederland kunnen voordoen en dat er daarmee een probleem zou kunnen ontstaan als het gaat om de beschikbare operationele capaciteit. Dat landelijke operationele aansturing (in de zin van *command-and-control*) daarvoor een oplossing zou moeten zijn, werd lang niet door iedereen gedeeld. Het beeld dat naar voren kwam, is dat de regio's zelf in staat (moeten) zijn om eventuele operationele capaciteitsproblemen onderling op te lossen. Als er al sprake zou moeten zijn van enige landelijke operationele betrokkenheid, dan zou het nadrukkelijk 'slechts' moeten gaan om facilitering of coördinatie.

39 COT 1995, pp. 118-120.

40 Er waren ruim honderd deelnemers en met name de blauwe kolom was flink vertegenwoordigd.

3.4.2 Interviews

In het kader van het onderzoek zijn twintig interviews gehouden met functionarissen uit het veld. In de interviews stond de vraag centraal of zij, op basis van hun ervaring en eigen (operationele) achtergrond, landelijke operationele aansturing wenselijk achten. In bijlage B7.1 is een overzicht opgenomen van de geïnterviewde personen.

Historisch perspectief

Wanneer de uitkomsten van de interviews worden beschouwd, valt op dat respondenten een landelijke operationele aansturing in het verleden niet hebben gemist. Crisissituaties als de grote evacuaties in de Betuwe (vanwege het hoogwater in 1995) en de MKZ-uitbraken worden genoemd als voorbeelden waarbij een *landelijke operationele staf* naar verwachting mogelijk een meerwaarde zou kunnen hebben gehad. Door politievertegenwoordigers wordt opgemerkt dat het LOCC inmiddels 'een gat' opvult dat er bij eerdere landelijke crises zoals het hoogwater in 1995 nog was. Daardoor zijn situaties uit het verleden in hun beleving niet altijd goed meer te vergelijken met toekomstige scenario's van landelijke crises. De respondenten die nauw bij de hoogwatersituaties en MKZ-uitbraken betrokken zijn geweest, zijn van mening dat de crises ook zonder een 'landelijke operationele staf' tot een goed einde zijn gebracht. Het was voor de respondenten niet eenvoudig om te beoordelen of de crisis anders c.q. sneller was verlopen, wanneer er wel sprake zou zijn geweest van een landelijk sturende operationele staf.

Wenselijkheid van landelijke aansturing

Respondenten is gevraagd naar de meerwaarde van een landelijk aansturingsmodel voor toekomstige operationele kwesties. Voor veel geïnterviewden, zeker op decentraal niveau, is landelijke operationele aansturing geen dringende noodzaak.

Respondenten uit de blauwe kolom wijzen erop dat moet worden opgepast dat capaciteitsproblemen niet met sturingsproblemen worden verward. Door bijvoorbeeld meer interregionale capaciteit te benutten wordt het aantal aan te sturen eenheden weliswaar groter, maar de sturing niet per definitie complexer. In de optiek van (uitvoerende) vertegenwoordigers van zowel brandweer, politie als GHOR is de onderlinge operationele afstemming doorgaans niet het probleem. De problemen liggen vooral op bestuurlijk vlak, waar formele en informele lijnen en belangen door elkaar lopen. De vertegenwoordigers van de operationele diensten geven aan elkaar wel te vinden, ook zonder landelijke operationele sturing. Alleen bij specifieke scenario's (zoals terreur) is enige mate van sturing wenselijk. De gesprekpartners van het departementale niveau zien de wenselijkheid van dit laatste ook in. De departementen en de Nationaal Coördinator Terrorismedebestrijding (NCTb) hebben echter nauwelijks behoefte aan *nieuwe* vormen van landelijke operationele sturing; zij menen in dit soort situaties de uitvoerende diensten op grond van de huidige wet- en regelgeving en navenante structuren al voldoende te kunnen sturen.

Vertegenwoordigers van de gemeenten blijken over het algemeen beducht voor meer nationale bemoeienis en zouden liever zien dat het Rijk zichzelf op crisisgebied eenvoudiger en duidelijker organiseert.

Een van de conclusies moet zijn dat de geïnterviewden niet zozeer negatief als wel neutraal staan tegenover landelijke operationele aansturing. Men heeft het niet gemist en denkt het in de toekomst niet te missen, maar indien het ingevoerd wordt, kan men zich een voorstelling maken van de voordelen van een dergelijk model. Opvallend is dat het idee van landelijke operationele sturing pas ging leven nadat de interviewer(s) hiervan voorbeelden had(den) gegeven. De geïnterviewden haakten in het algemeen aan bij de landelijke tendens, waarbij in toenemende mate de beweging van klassieke rampenbestrijding naar multidisciplinaire crisisbeheersing wordt gemaakt. Crises worden grootschaliger en complexer door keteneffecten, waardoor ook de crisisbeheersing in de beleving van de respondenten haast als vanzelfsprekend om meer *command-and-control* vraagt dan in het verleden. Een landelijke aansturing op operationeel vlak is dan een logisch gevolg van dit denken.

Uit de gesprekken komt naar voren dat met name wordt aangehaakt bij grootschalige, interregionale crises, om te beargumenteren dat een landelijke operationele aansturing in de toekomst wenselijk is. De voorstanders vermoeden dat bij bijvoorbeeld pandemieën, de ergst denkbare overstromingsscenario's van de Taskforce Management Overstromingen en incidenten met chemische, biologische, radiologische of nucleaire middelen (CBRN-middelen) landelijke operationele aansturing wenselijk, zo niet noodzakelijk wordt. Aspecten die bij dergelijke grootschalige situaties dan een rol (kunnen gaan) spelen zijn de interregionale verdeling van schaarse operationele middelen en het stellen van landelijke prioriteiten.

Landelijke operationele aansturing in de 'warme' en 'koude' fase

Wanneer met de respondenten voorbeelden worden doorgesproken over landelijke operationele aansturing blijkt dat zij een dergelijke aansturing niet alleen in de acute, 'warme' fase wenselijk achten, maar ook in de 'koude' fase.

- **Warme fase**

In de warme (of acute) fase gaat het bij bovenregionale crises volgens de meeste respondenten primair om de prioritering en de schaarste van operationele middelen. Een landelijke operationele staf zou zich met name op deze taak moeten concentreren. In het verlengde daarvan vindt een vertegenwoordiger van Defensie dat de landelijke operationele staf zich op het verkrijgen van een landelijk operationeel beeld zou moeten richten en eventuele dilemma's zou moeten voorleggen aan de minister, als evenknie van het regionaal operationeel team (ROT) dat (operationele) dilemma's voorlegt aan het regionaal beleidsteam (RBT). Een vertegenwoordiger van de KMar komt met een tussenoplossing: de landelijke operationele staf zou faciliterend moeten zijn als de regio's er gezamenlijk (nog) uitkomen en dwingend als partijen er niet meer uitkomen. Daarnaast wordt door sommigen ook een leidende rol bij buitenlandse crises (voor zowel bijstandsaanvragen uit het buitenland als crises met Nederlanders in het buitenland) aan een landelijke operationele staf toebedeeld. Slechts een enkeling breidt het taakveld nog verder uit, door bijvoorbeeld ook het maken van incident-evaluaties aan een landelijke operationele staf toe te wijzen.

- Koude fase

Ten aanzien van de koude fase vinden respondenten dat een landelijke operationele aansturing in de beheersfase een meerwaarde zou kunnen hebben. Door meerdere respondenten wordt in dat opzicht gewezen op de mogelijkheid van een nationale oefencoördinator, zowel op departementaal als op regionaal niveau. Deze zou kunnen zorgen voor (het organiseren van) interregionale oefeningen, waarbij een belangrijk doel zou zijn het beoefenen van scenario's waarin schaarste van middelen een rol speelt. Hierbij wordt, met name in interviews met respondenten van Defensie en politie, voortgeborduurd op de huidige rol die het LOCC vervult; zijn adviesfunctie zou in hun ogen in cruciale (bovenregionale) omstandigheden kunnen worden uitgebreid met (het adviseren over) het toewijzen van schaarse middelen.

3.4.3 Expertessies

Ten behoeve van het onderzoek naar landelijke operationele aansturing zijn zoals gezegd twee expertmeetings georganiseerd. Hieronder wordt beschreven hoe de experts denken over de wenselijkheid van landelijke operationele aansturing. De experts die bij de sessies aanwezig waren, zijn opgenomen in bijlage B7.2.

Bovenregionale crises in Nederland

Tijdens de sessies onderkenden alle aanwezigen dat er zich situaties kunnen voordoen die gekenschetst kunnen worden als bovenregionale crises: crises die in de uitvoering niet door (de mensen en middelen van) één regio bestreden kunnen worden.

27

Voorbeelden van landelijke operationele aansturing in de dagelijkse praktijk

Het geven van praktijkvoorbeelden van landelijke operationele aansturing bleek niet eenvoudig. Men wees in dat verband al snel op het LOCC. Dit centrum staat bij de experts bekend als een *coördinerende* organisatie. Van een landelijke operationele aansturing door het LOCC is in de ogen van de deelnemers op dit moment dan ook geen sprake. In de beleving van de deelnemers richt deze coördinerende rol zich op voorbereidende activiteiten en daarmee op de preparatiefase.⁴¹ Men beaamt dat het LOCC ook een zinvolle rol speelt in de voorbereiding, bijvoorbeeld zoals zij gedaan hebben bij het afstemmen van de operationele voorbereiding rond de publieke commotie bij de film van PVV-Kamerlid Wilders. Geconstateerd werd dat dit initiatief laat zien dat er kennelijk een behoefte is aan bovenregionale coördinatie. Vooralsnog wordt dat in goede harmonie door de (politie)korpsen zelf ingevuld, in lijn met de operationele samenwerking die ook bij de Animal Rights Gathering in Appelscha werd gevonden. Voor situaties waarin de samenwerking niet wordt gevonden bestaat operationeel geen eenduidige oplossing. Er is op dit moment geen terugvaloptie beschikbaar, als men er in goed overleg niet uitkomt.

41 Formeel heeft het LOCC ook een coördinerende rol als het gaat om de responsfase: het LOCC "faciliteert namens de minister van BZK de coördinatie van de operationele inspanningen in zowel de voorbereidende fase als in de responsfase" (zie bijvoorbeeld het oprichtingsdocument, het *Beleidsplan Crisisbeheersing 2004-2007* of paragraaf 2.4). De coördinerende rol valt zoals al eerder gezegd niet onder datgene wat wij hier onder landelijke operationele aansturing verstaan.

In de expertsessies wordt één voorbeeld genoemd van een situatie waar op dit moment al sprake is van landelijke operationele aansturing. Het voorbeeld wordt gegeven door de vertegenwoordiger van de Landelijke Coördinatiestructuur Infectieziektebestrijding (LCI) en heeft betrekking op crises in de functionele kolom van het ministerie van VWS. Hij merkte op dat de infectieziektebestrijding een vreemde eend in de bijt is binnen de Nederlandse crisisbeheersing als het om landelijke operationele aansturing gaat. Hij vertelde dat een evaluatie van de laatste polio-epidemie in 1992/1993 aantoonde dat het volledig gedecentraliseerde systeem van infectieziektebestrijding in geval van een potentiële (nationale) crisis centrale coördinatie behoeft. De LCI werd daartoe in 1995 opgericht om nationale deskundigheid in de preparatie- en responsfase te bundelen en op basis daarvan sturing te geven aan de lokale infectieziektebestrijding. In 2005 is de LCI onderdeel geworden van het nationale Centrum voor Infectieziektebestrijding (CIb) waarin de landelijke deskundigheid op het gebied van infectieziektebestrijding gebundeld is. Deze in de wet vastgelegde landelijke organisatie die namens de minister van VWS sturing geeft aan de lokale infectieziektebestrijding (zie ook paragraaf 4.4) staat, zo stelde de LCI-vertegenwoordiger, in de regio's niet ter discussie. Benadrukt werd dat het LCI alleen een dergelijke sturing geeft aan de eigen kolom. In de responsfase, wanneer eventueel afstemming gezocht moet worden met andere kolommen, verloopt dat alleen via het interdepartementaal beleidsteam (IBT). Volgens eigen zeggen is dit ook afdoende. De activiteiten van het LCI zijn volgens de LCI-vertegenwoordiger gericht op het operationele niveau en minder op het bestuurlijke niveau. Operationele afstemming met andere organisaties (buiten de eigen kolom) vindt volgens de LCI-vertegenwoordiger niet plaats.

Is er op dit moment op basis van praktijkervaringen behoefte aan landelijke operationele aansturing?

Op deze vraag bleek geen eenduidig antwoord mogelijk. Grosso modo kan gesteld worden dat het antwoord afhangt van de organisatie die men vertegenwoordigde.

- Lokale/regionale organisaties

Vertegenwoordigers van lokale c.q. regionale organisaties gaven aan dat de praktijkervaringen geen echte aanleiding geven tot een behoefte aan landelijke operationele aansturing.

Een van de politievertegenwoordigers bijvoorbeeld was van mening dat de oplossing niet gezocht zou moeten worden in “iets als landelijke operationele aansturing”, maar juist meer in een systeem dat de informatievoorziening tussen de verschillende betrokkenen verbetert. Veel bovenregionale problemen waarvan gedacht wordt dat deze door een sturing van bovenaf opgelost kunnen worden, zouden in zijn beleving al opgelost kunnen worden met een betere informatievoorziening.

Ook de vertegenwoordigers van de Kustwacht, hoewel niet lokaal/regionaal maar landelijk georganiseerd, waren een soortgelijke mening toegedaan. Zij gaven aan dat zij bij ongevallen op zee en/of de binnenwateren een min of meer coördinerende en aansturende taak op zich nemen. De Kustwacht voert in totaal veertien rijkstaken uit op zee. Een van die taken, Search and Rescue (SAR), wordt ook op

binnenwateren uitgevoerd. In dat geval heeft de Kustwacht te maken met de operationele diensten uit onder andere de veiligheidsregio's. Bij uitvoering van de SAR-taken wordt geen landelijke operationele aansturing gemist, wel pleiten zij voor een verbetering in de coördinatie en communicatie.

De projectleider Waterrand was het daar niet mee eens. Hij vond dat bij water-ongevallen (op zee en/of de grote binnenwateren) een bovenregionale operationele sturing juist wel noodzakelijk is. Hij legde uit dat in die situaties de bestuurlijke component relatief beperkt is, omdat de effecten minder groot zijn dan op het vasteland, zodat de inzet en daarmee de samenwerking van de operationele diensten uit verschillende regio's nadrukkelijker aan de orde zijn.

- Landelijke organisaties

De vertegenwoordigers van landelijke organisaties (ProRail, het Nederlandse Rode Kruis (NRK), de KMar en de KNRM) haalden een ander punt aan om de wenselijkheid van landelijke operationele aansturing van de (veiligheids)regio's te onderstrepen. Uit de discussie bleek dat zij vooral behoefte hebben aan een landelijke regiefunctie. Zij merkten unaniem op dat zij als landelijk georganiseerde partijen te maken hebben met een veelheid aan veiligheidsregio's. Een uniforme aanpak die door alle regio's wordt gedragen, laat staan wordt uitgevoerd, is op dit moment ver te zoeken. Regio's stellen nu zelf hun eigen (operationele) prioriteiten vast en vullen die zelf naar eigen inzicht eventueel in. Volgens de betrokkenen ontbreekt het ten minste aan coördinatie op een hoger niveau. Men zou willen dat één landelijke lijn wordt afgesproken met de betrokken overheidsdiensten, die vervolgens in alle regio's voor de preparatie, repressie en nazorg operationeel wordt uitgewerkt en geïmplementeerd. Op die manier wordt voorkomen dat de landelijk georganiseerde partijen bij grote crises (zoals extreme weersomstandigheden) zijn overgeleverd aan de willekeur van de plaatselijke ambtenaar openbare orde en veiligheid en burgemeester.

29

De vertegenwoordigers van ProRail illustreerden dat nog aan de hand van twee specifieke crisistypen: extreme weeromstandigheden en terreur. Bij het crisistype extreme weersomstandigheden, zoals een storm of sneeuwval, waarmee Nederland, en dus ook ProRail, zeker de laatste tijd nogal eens geconfronteerd is, werd op rijksniveau besloten dat het treinverkeer stilgelegd moest worden. Bovenregionale afstemming zou dan bijzonder wenselijk zijn, omdat ProRail dan met elke veiligheidsregio een-op-een moet regelen hoe en waar bijvoorbeeld de opvang van gestrande burgers wordt geregeld. "Wij worden dan opeens gezien als een landelijk opererende organisatie die de lokale overheden met een probleem opzadelt. De laatste storm in februari 2007 leidde bijvoorbeeld tot het staken van het treinverkeer. Er ontstonden onveilige situaties op het spoor zelf, maar ook was het onverantwoord om over de weg te rijden. Op dat moment confronteer je Nederland met een groot aantal gestrande reizigers." Op zo'n moment moet ProRail met alle ROT's contact zoeken. Omdat er vele regio's zijn waarmee in de voorbereiding geen afspraken gemaakt zijn, moet dat alsnog tijdens de crisis gebeuren. ProRail gaf aan, en dit werd bevestigd door de vertegenwoordigers van andere aanwezige landelijk georganiseerde organisaties, dat dit in de praktijk 'voor een landelijke speler' niet te doen is. "Het is voor ons niet werkbaar dat de veiligheidsregio's de beleidslijnen uit Den Haag zelf interpreteren en wel of niet operationeel uitwerken. Regio's stellen zelf hun prioriteiten ten aanzien van de preparatie."

Ten aanzien van het crisistype terreur heeft de spoorsector (ProRail en NS) integraal besloten om bij een (dreiging van een) terreuraanslag op het spoor altijd het treinverkeer stil te leggen. Dat heeft, zo werd gemeld, ook de voorkeur van de eigen medewerkers. Wanneer een dergelijke maatregel bij de overheid(sorganisaties) wordt neergelegd, dan wordt daar in de voorbereiding niets operationeels mee gedaan: “Het blijft dan angstvallig stil.”

Bovenstaande werd ook verwoord door vertegenwoordigers van vitale voorzieningen als gas, licht en infrastructuur tijdens een conferentie in het Haagse Madurodam over de bescherming van vitale sectoren. Een vertegenwoordiger van de Gasunie merkte op dat “de autonomie van de veiligheidsregio’s groot is, er is weinig onderlinge samenwerking. Er zijn 6 verschillende systemen van ICT tussen de veiligheidsregio’s, het crisismanagement is niet gestandaardiseerd en er is geen sturing van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Dit is een majeur probleem.” Een vertegenwoordiger van stroomtransporteur TenneT viel hem bij: “Wij moeten met 25 regio’s afspraken maken over alertering en crisisorganisatie.” Een vertegenwoordiger van ProRail vulde aan door te stellen dat “wij 25 keer een beleidsmatige discussie moeten voeren over wat er in het geval van een crisis moet gebeuren.”⁴²

De vertegenwoordiger van het Nederlandse Rode Kruis herkende zich in de opmerkingen van ProRail. Hij vulde nog aan dat de landelijke operationele coördinatie zich niet alleen moet focussen op de responsfase, maar nadrukkelijk ook op de voorbereidende fase. In de voorbereidende fase kunnen landelijke organisaties zich ook beter aansluiten bij de regio’s.

30

Draagvlak voor het onderwerp landelijke operationele aansturing

Verschillende deelnemers merkten op dat het veld in hun optiek steeds meer openstaat voor landelijke (operationele) aansturing. Door een van de deelnemers werd opgemerkt dat ook binnen het Openbaar Ministerie dezelfde kentering wordt waargenomen; waar de arrondissementen tot vijf jaar geleden nog autonoom opereerden, wordt nu steeds intensiever samengewerkt in landelijke opsporing.

Impliciete landelijke operationele sturing door planvorming

Andere experts merkten op dat een landelijke operationele aansturing in de acute fase óók automatisch – en idealiter – betekent dat in de preparatieve fase landelijke operationele sturing zou moeten plaatsvinden. Om dezelfde output te krijgen zijn een eenduidige preparatie en interpretatie van gewenste operationele activiteiten noodzakelijk. Men verwacht dat de wens tot landelijke operationele sturing paradoxaal genoeg zal afnemen, indien de regionale plannen uniform zijn en in de voorbereidingsfase al interregionaal zijn afgestemd. De afstemming is dan feitelijk in de planvorming ingebed, zodat sturing in de responsfase niet meer nodig zal zijn. Hierop wordt aangevuld dat handreikingen en leidraden op dit moment nog verschillend worden geïmplementeerd en niemand de overkoepelende verantwoordelijkheid neemt voor de implementatie in alle regio’s. Sturing vindt daarmee duidelijk niet plaats. Hier wordt een attitudeprobleem in de verschillende operationele diensten signaleerd. Als voorbeeld wordt de *Leidraad Voorbereiding Treinincident Bestrijding* aangehaald, waarbij overeenstemming bestaat

42 ‘Solistische veiligheidsregio is risicofactor’. In: *Binnenlands Bestuur*, 2008 (49), p. 15.

over de inhoud van de leidraad, maar deze zich in de regio's in verschillende stadia van implementatie bevindt. Vertegenwoordigers van ProRail gaven dan ook nogmaals aan dat zij in de responsfase met 25 verschillende werkwijzen te maken hebben, wat feitelijk niet werkbaar is.

Een van de politievertegenwoordigers benadrukte, en dit werd door de meeste aanwezigen onderstreept, dat wanneer er gekozen wordt voor een vorm van landelijke operationele aansturing, de landelijk bedachte plannen wel moeten aansluiten bij de operationele activiteiten van de regio's. Uiteindelijk vinden de activiteiten in de regio's plaats.

3.5 Samenvatting

Beantwoording van de vraag of landelijke operationele aansturing wenselijk is, volstaat met het beantwoorden van de vraag of nationale crises zich (kunnen) voordoen in Nederland. Landelijke operationele aansturing is immers noodzakelijk als er sprake is van een nationale crisis (zie paragraaf 2.5). In de situatie van een nationale crisis dient de rijksoverheid de (eind)verantwoordelijkheid voor de crisisbeheersing naar zich toe te trekken. Die eindverantwoordelijkheid impliceert vervolgens ook een operationele eindverantwoordelijkheid. Aangezien nationale crises zich (kunnen) voordoen, moet de wenselijkheidsvraag met ja beantwoord worden.

Uit de bestudering van de *evaluaties* blijkt dat landelijke operationele aansturing geen onderwerp van aandacht is. Voor een belangrijk deel komt dit omdat het merendeel van de geëvalueerde crises niet te beschouwen is als een nationale crisis. In een aantal gevallen wordt er in de evaluaties wel gesproken van een (gemis aan) landelijke betrokkenheid, maar dat kan en mag niet verward worden met een gemis aan landelijke operationele aansturing. De evaluaties geven daarmee dan ook geen aanleiding te veronderstellen dat landelijke operationele aansturing (voor de toekomst) noodzakelijk zou zijn.

31

Uit de *interviews* blijkt dat op basis van de praktijkervaringen van de respondenten door de bank genomen geen landelijke operationele aansturing wordt gemist. Dit is voor een belangrijk deel te verklaren door het feit dat nationale crises vrijwel niet voorkomen. Respondenten zien wel omstandigheden en soorten crises waarin een dergelijke aansturing in de toekomst wenselijk kan zijn. Hierbij wordt gedacht aan specifieke grootschalige incidenten als overstromingen, pandemieën, etc. In de responsfase ziet men landelijke operationele aansturing vooral als het prioriteren en het verdelen van de schaarste van operationele middelen.

Uit de *expertsessies* en het *seminar* blijkt dat met name uitvoerende vertegenwoordigers van de lokale/regionale organisaties landelijke operationele aansturing niet missen. Zij zien wel een meerwaarde als het landelijk niveau de (regionale) operatiën *faciliteert* of eventueel *coördineert*. De (vertegenwoordigers van) landelijk georganiseerde partijen hebben wel degelijk behoefte aan een zekere vorm van landelijke regie, primair om een uniforme werkwijze te bevorderen en een eenduidig aanspreekpunt te bewerkstelligen.

Resumerend kan gesteld worden dat, zoals hierboven uitgelegd, de feitelijke constatering dat landelijke operationele aansturing bij nationale crises wenselijk is, niet meteen betekent dat respondenten landelijke operationele aansturing voor de toekomst noodzakelijk en daarmee wenselijk achten.

De feitelijke en subjectieve wenselijkheid van landelijke operationele aansturing lopen daarmee niet altijd met elkaar in de pas.

Het vertrekpunt voor het vervolg van deze rapportage is de feitelijke constatering dat landelijke operationele aansturing noodzakelijk is.

4 Uitgangspunten voor de inrichting van landelijke operationele aansturing

4.1 Inleiding

In hoofdstuk 3 is geconcludeerd, op basis van het zich feitelijk (kunnen) voordoen van nationale crises, dat landelijke operationele aansturing wenselijk is. De wenselijkheid is onlosmakelijk verbonden met de inrichting ervan. Landelijke operationele aansturing is immers alleen maar wenselijk, als deze zodanig wordt ingericht dat deze een toegevoegde waarde heeft voor nationale crisisbeheersing.

In dit hoofdstuk wordt een aantal uitgangspunten geformuleerd voor een realistische inrichting van landelijke operationele aansturing. We maken daartoe gebruik van een op empirisch onderzoek gebaseerd analysekader (paragraaf 4.2). In paragraaf 4.3 wordt dit analysekader vertaald naar de specifieke situatie voor landelijke operationele aansturing. In paragraaf 4.4 geven we, gebruikmakend van het analysekader, een aantal best practices voor landelijke operationele aansturing. Deze best practices geven aanknopingspunten c.q. uitgangspunten voor een nadere inrichting van de landelijke operationele aansturing (zie hoofdstuk 5).

4.2 Analyse kader: sturing in dynamische omstandigheden

Twee theorieën over besluitvorming, en twee daaruit volgende basisprincipes, worden in dit onderzoek gebruikt als analysekader voor een realistische inrichting van landelijke operationele aansturing. De reden dat voor deze twee besluitvormingstheorieën is gekozen, is dat zij in de eerste plaats gebaseerd zijn op empirisch (internationaal) onderzoek en in de tweede plaats van toepassing zijn op operationele sturing in crisissituaties.

33

4.2.1 Basisprincipe 1

Individen en individuele eenheden moeten tijdens crisissituaties constant beslissen wat ze gaan doen. Al geruime tijd worden hiervoor richtlijnen gegeven. Het was echter pas in het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw dat onderzoeken werden gestart om ook echt inzicht te krijgen in de wijze waarop experts in de dagelijkse praktijk onder tijdsdruk beslissen. Vanuit de gedachte dat besluiten rationeel en optimaal moesten zijn, werden veel optimaliserende en rationele eisen aan het besluitvormingsproces gesteld. Incidenten lieten echter telkens weer zien dat deze eisen in de praktijk geen betekenis hadden. Een van die incidenten – het neerschieten van een Iraanse Airbus door een Amerikaans marineschip – leidde tot een groot onderzoeksprogramma naar de wijze waarop experts dan wel in de praktijk beslissen: *Tactical Decision Making Under Stress (TADMUS)*. Binnen dit onderzoeksprogramma zijn modellen ontwikkeld voor specifieke vormen van besluitvorming door experts. Het geheel aan modellen dat de verschillende vormen van besluitvorming in de praktijk beschrijft, wordt *Naturalistic Decision Making (NDM)* genoemd. Een van de bekendste is het model van Klein: *Recognition Primed Decision making (RPD)* (herkennen is beslissen). Dit RPD-model is gericht op de besluitvorming van experts onder tijdsdruk.

Inmiddels hebben de inzichten die het NDM-onderzoek opleverde hun weg gevonden binnen veel beroepsgroepen die met kritieke keuzes worden geconfronteerd. Het scala loopt van militairen, via brandweer en verpleegkundigen tot forensisch onderzoekers en de rechterlijke macht.

De belangrijkste conclusie van het NDM-onderzoek is dat individuen en (uit individuen bestaande) organisaties in crisissomstandigheden in een fractie van een seconde besluiten om dat te doen wat ze altijd in een soortgelijke omstandigheid doen: hoe groot de crisis ook is, aankomende brandweermensen zullen de dichtstbijzijnde branden blussen en slachtoffers redden, geneeskundig personeel zal zich richten op het behandelen van slachtoffers en de politie zal de openbare orde herstellen.⁴³

Dit NDM-principe was op onderdelen ook zichtbaar in de nationale oefeningen die in de afgelopen jaren zijn gehouden.

In de oefening Bonfire bijvoorbeeld was zichtbaar dat de nieuwe structuren voor terrorismebestrijding voor het overgrote deel functioneerden zoals ontworpen, maar dat besluitvorming de inbreng vergde van veel meer betrokkenen dan alleen degenen die direct betrokken waren bij terrorismebestrijding. In de oefening ontstond daardoor op de verschillende niveaus in meer of mindere mate een spontane aansluiting bij de reguliere structuren voor crisisbeheersing.⁴⁴

34

De evaluatie van het optreden van het NCC tijdens de Nationale Staf oefening nucleair (NSOn) liet zien hoe de druk om de oefening tot een succes te maken al in de weken voorafgaande aan de oefening leidde tot het loslaten van elementen uit de specifieke Eenheid Planning en Advies nucleair (EPAN) ten gunste van de generieke Eenheid Planning en Advies (EPA).⁴⁵ Tijdens de oefening bleek dat enkele nog van de generieke structuur afwijkende elementen, waarover in die laatste weken intensief was gediscussieerd, onder tijdsdruk toch ook weer werden losgelaten.⁴⁶

De implicatie hiervan is dat wie detailsturing wil geven aan de operationele beslissingen van individuen en (uit individuen bestaande) organisaties, dat moet doen door hen in dagelijkse omstandigheden (praktijk of oefenen) deze beslissingen te laten nemen. Sturing in de responsfase kan daarom alleen plaatsvinden als deze aansluit bij een soort vooraf in de individuen of individuele eenheden geïmplanteerde beslisboom.

43 Zsambok & Klein 1997, Cannon-Bowers & Salas 1998, Flin et al. 1997, Flin & Kevin 2002.

44 Ministerie van BZK 2005, p. 12.

45 De Eenheid Planning en Advies (nucleair) heeft onder andere de taak om het interdepartementaal beleids-team (IBT) en/of het ministerieel beleidsteam (MBT) vanuit een (technische) deskundigheid te adviseren (zie ministerie van BZK 2002).

46 Scholtens 2006, pp. 32-36 en pp. 56-59.

Dit leidt tot een eerste basisprincipe:

Basisprincipe 1

Operationele detailsturing in de acute fase kan alleen plaatsvinden in de voorbereidende fase.

Belangrijk is nog op te merken dat uit het RPD-onderzoek van Klein meer concreet volgt dat experts onder tijdsdruk beslissen op basis van een herkenning van de situatie. Een goede beeldvorming van de situatie – en daarmee een goede informatievoorziening – draagt daarmee bij aan een betere besluitvorming. Het NEC⁴⁷-concept dat in de afgelopen jaren ontwikkeld is ten behoeve van de rampenbestrijdings- en crisisbeheersingsorganisatie is gebaseerd op dit uitgangspunt van *situational awareness*.⁴⁸

4.2.2 Basisprincipe 2

De (bestuurlijke) neiging tot centralisatie is een bekende reflex in de crisisbeheersing die bijvoorbeeld door Quarantelli in de jaren zeventig al uitgebreid is beschreven.⁴⁹ De werkelijkheid is echter weerbarstig. Een breed scala aan concurrerende belangen in de voorbereiding en tijdsdruk en onzekerheid door informatieachterstand tijdens crises zorgen ervoor dat centrale sturing via een commandolijn in de praktijk haar beperkingen kent.

35

Dit inzicht wordt onderbouwd door een belangrijke en zich snel ontwikkelende theorie binnen de algemene besluitvormingstheorieën: *Distributed Decision Making* (DDM). DDM gaat uit van de constatering dat veel delen van onze samenleving zo gedifferentieerd en complex zijn, dat deze niet meer kunnen worden begrepen en gestuurd middels gecentraliseerde besluitvorming. Het idee achter DDM is dat complexe problemen in de praktijk veelal worden opgelost door ze op te delen en neer te leggen bij die organisaties die direct betrokken zijn bij dat deel van het probleem.⁵⁰ Deze decentrale organisaties functioneren vervolgens weer conform het hierboven benoemde NDM-principe, dat wil zeggen dat zij onder tijdsdruk terugvallen op bekende werkwijzen en structuren.

Een belangrijke constatering van het DDM-onderzoek is dat een centraal *command-and-control*-systeem binnen dynamische organisaties niet werkt. Het gebruik ervan in dynamische organisaties levert immers altijd onoverkoombare beperkingen op. Wil de centrale actor in een *command-and-control*-systeem zijn besluit kunnen nemen, dan dient de centrale actor over alle (relevante) informatie te beschikken. In een dynamische organisatie is er per definitie nooit complete informatie beschikbaar. Er zou dus nooit een (operationeel) besluit genomen kunnen worden als men blijft denken in termen van optimale *centrale* besluitvorming.

47 Network Enabled Capabilities.

48 Het NEC-concept dat is ontwikkeld bij Defensie gaat ervan uit dat het (beter, sneller) delen van informatie via een netwerk zal leiden tot een betere inzet van (militaire) eenheden, waardoor de effectiviteit van het geheel wordt versterkt.

49 Quarantelli 1988 (overzichtswerk).

50 Schneeweiss 2003, p. 1.

*In de crisisbesluitvorming is het een bekend gegeven dat 'snelle' besluitvorming en 'gedegen' besluitvorming niet altijd met elkaar te verenigen zijn. In de praktijk blijkt vaak dat vanuit de gevoelde zware verantwoordelijkheid gewacht wordt met definitieve besluitvorming tot er een gedetailleerd overzicht is. Veel andere actoren (zoals burgers, externe partijen of de operationele eenheden in het veld) kunnen of willen echter niet zolang wachten en ondernemen daarom al eerder actie.*⁵¹

Rosenthal stelt dat door de nieuwe informatie- en communicatiemogelijkheden ook nog eens feiten, meningen, quasi-meningen en geruchten sneller heen en weer springen. "Informatie die vroeger weken, dagen of ten minste uren op zich liet wachten, is nu binnen de seconde op vele plaatsen bekend (...). De lokale autoriteiten en het operationeel personeel willen en kunnen niet wachten totdat men bovenin besloten heeft." Rosenthal vindt het om die reden dan ook riskant dat bijvoorbeeld "de minister vanuit de Haagse bunker de operationele activiteiten in een ver Balkanland denkt te kunnen leiden."⁵²

Het kernvraagstuk in DDM richt zich dan ook op de optimalisatie van het nemen van meerdere beslissingen die op elkaar moeten worden afgestemd in een situatie van wederzijdse belangen van partijen. Schneeweiss 2003 hanteert daarom de volgende definitie van DDM: *design and coordination of connected decisions*.⁵³

De crisisbeheersingsorganisatie is een voorbeeld van een dynamische organisatie, zeker in de eerste levensreddende (acute) fase. Besluitvormingsprocessen in de crisisbeheersing kunnen dan ook gekarakteriseerd worden door DDM.⁵⁴

*Volgens Rasmussen et al. 1991 helpen de moderne informatiesystemen de 'centrale' beslissers feitelijk niet, omdat deze daardoor altijd met een overmaat aan over het algemeen irrelevante (operationele) informatie wordt geconfronteerd. Dergelijke informatiesystemen kunnen echter wel de 'decentrale' beslissers helpen om hen te voorzien van 'the big picture', waardoor zij beter in lijn met het overkoepelende doel kunnen besluiten. Rasmussen spreekt in dit verband over reflectieve besluitvorming, wat wil zeggen dat besluiten beredeneerd moeten kunnen worden in relatie tot besluiten van anderen.*⁵⁵ Kortom, wanneer wordt uitgegaan van het feit dat decentrale actoren verstandige besluitvormers zijn dan kunnen zij, wanneer zij zijn voorzien van 'the big picture', ook zelf besluiten tot de gewenste handelingen. Sturing kan daarmee ook al bereikt worden door het tijdig delen van informatie, waarbij het uitoefenen van formele bevoegdheden niet aan de orde hoeft te zijn.

51 Ministerie van BZK (2007:a), p. 55.

52 Rosenthal 2003, pp. 17-18.

53 Schneeweiss 2003.

54 Wanneer gekeken wordt naar de centrale sturing door de strategische staf, het (R)BT, en de tactische staf, het ROT, als onderdeel van de regionale crisisbeheersingsorganisatie, dan laat de praktijk ook zien dat deze nauwelijks betekenis heeft. De noodzakelijke prioriteitsstelling gebeurt in de praktijk op een veel lager (operationeel) niveau dan dat van het (R)BT of ROT. De commissie-Oosting stelt dan ook in haar rapport dat het onvermogen om enige vorm van coördinatie te bewerkstelligen in de eerste uren "het geven [bevestigt] dat in de eerste chaotische fase van een ramp de operationele diensten zijn aangewezen op hun professionele zelfredzaamheid" (Commissie Onderzoek Vuurwerkramp 2001, p. 163). Onderzoek laat zien dat dit overigens niet alleen geldt voor de operationele diensten, maar ook voor burgers (zie bijvoorbeeld Helsloot & Ruitenberg 2004 of Starmans & Oberije 2006). De stuurbaarheid door het strategisch en tactisch niveau in de acute fase van een ramp is daarmee slechts beperkt aan de orde.

55 Rasmussen et al. 1991, pp. 3-4 en 12-13.

Aldunate (2005) bijvoorbeeld stelt dat hierbij de juiste actoren met elkaar in contact moeten worden gebracht, zodat een optimaal besluitvormingsproces kan worden ingericht waarbij de juiste personen zich met de juiste taak bezighouden op het juiste moment en met de juiste informatie.⁵⁶

Bovenstaande impliceert dat sturing van de (operationele) activiteiten in de acute dynamische fase zo decentraal mogelijk moet plaatsvinden. Centrale (operationele) aansturing is alleen wenselijk als het echt niet anders kan. In dat geval zal er sturing op een zo beperkt mogelijk aantal hoofdlijnen moeten plaatsvinden, zodat de decentrale operationele besluitvormers zelf zo optimaal mogelijk, maar in lijn met de centrale beslisser, kunnen beslissen.

Dit leidt tot een tweede basisprincipe:

Basisprincipe 2

Centrale (operationele) sturing dient alleen op een zo beperkt mogelijk aantal hoofdlijnen plaats te vinden.

Observatie: Het naleven van beide basisprincipes blijkt momenteel tijdens crises nog niet zo eenvoudig. Evaluaties van grootschalige incidenten, maar ook van nationale oefeningen, laten zien dat centrale beslissers (bestuurders) over het algemeen toch proberen om op detailniveau sturing te geven.⁵⁷ Enkele voorbeelden hiervan zijn al in de intermezzo's hierboven gegeven. Op deze observatie komen we in de volgende hoofdstukken terug.

37

Stroomstoring in de Bommeler- en Tielerwaard

“Dat bestuurders zich tijdens de crisisbeheersing bezighouden met de operatiën wordt in bijna elke evaluatie benoemd. Waar het gaat om de uitvoering van strategische hoofdpunten is het ondenkbaar dat de verantwoordelijke bestuurders niet naar de uitvoering vragen. Het optreden van operationele zuigkracht is daarmee in de opinie van de onderzoekers een gegeven.

De vaak voorgestelde aanbeveling om voorafgaand aan de (eerste) vergaderingen af te spreken wie waarover gaat, om zo te voorkomen dat bestuurders zich met de uitvoering gaan bezighouden, is daarmee gratuit. Het krampachtig willen blijven vasthouden aan een duidelijke scheiding als het gaat om strategische (bestuurlijke) en tactische (operationele) onderwerpen, een van de vertrekpunten van de opzet van de commandostructuur, leidt dan in de volgende crisis weer tot spanning in de relatie tussen het RBT en ROT, als die scheiding in de praktijk toch (weer) niet blijkt te werken.”⁵⁸

⁵⁶ Aldunate et al. 2005, p. 29.

⁵⁷ Deze observatie werd ook tijdens de expertsessies die in het kader van dit onderzoek zijn gehouden (zie paragraaf 3.3) naar voren gebracht. Gesuggereerd werd dan ook om een informatiemanagement op te zetten, waarbij het bestuur slechts selectief informatie krijgt toegespeeld.

⁵⁸ Scholtens & Helsloot 2008.

4.3 De basis voor een realistische inrichting voor landelijke operationele aansturing

Voor een realistische inrichting van landelijke operationele aansturing dient het op (empirisch) onderzoek gebaseerde analysekader als uitgangspunt te worden genomen.

Het analysekader, vertaald naar *landelijke* operationele aansturing, bestaat daarmee uit de volgende twee basisprincipes:

Basisprincipe 1

Landelijke operationele detailsturing kan alleen plaatsvinden in de voorbereidende fase.

Wanneer men op rijksniveau in hectische omstandigheden sturing wil geven aan de operationele activiteiten, dan moet men dat doen door de operationele organisaties/diensten die daaraan uitvoering geven deze beslissingen in dagelijkse omstandigheden (praktijk of oefenen) te laten nemen. Landelijke operationele sturing in de responsfase kan daarom alleen plaatsvinden als deze aansluit bij een soort *vooraf* in operationele organisaties geïmplanteerde beslisboom.

Basisprincipe 2

Directe landelijke operationele sturing tijdens crises dient alleen op een zo beperkt mogelijk aantal hoofdlijnen plaats te vinden. Indirect kan worden gestuurd door het adequaat beschikbaar stellen van informatie aan decentrale operationele beslissers en het verdelen van operationele middelen.

Wanneer men op rijksniveau sturing wil geven aan de operationele activiteiten, dan moet men dat doen door de noodzakelijke besluitvorming zo decentraal mogelijk te laten plaatsvinden. Directe centrale sturing zal op een zo beperkt mogelijk aantal hoofdlijnen moeten plaatsvinden, zodat de decentrale operationele besluitvormers zelf zo optimaal mogelijk, maar in lijn met de centrale beslisser, kunnen beslissen.

Een indirecte wijze van sturing vindt plaats door het centraal verstrekken van informatie, op basis waarvan decentrale beslissers hun besluiten kunnen nemen die vanwege hun professionaliteit (en eventueel beschikbare draaiboeken) dan 'uniform' zullen zijn. Evenzo kan indirect worden gestuurd door het centraal verdelen van schaarse operationele (rijks)middelen. Decentrale beslissers zullen deze op grond van hun professionaliteit (en eventueel beschikbare draaiboeken) lokaal/regionaal op de best mogelijke wijze inzetten, zonder dat daarvoor nadere centrale operationele sturing noodzakelijk is.

4.3.1 Landelijke operationele aansturing vooraf

Uit basisprincipe 1 volgt dat landelijke operationele aansturing voor een belangrijk deel vorm moet krijgen in de voorbereidende fase. Concreet valt dan te denken aan het opstellen en doen beoefenen van landelijke operationele draaiboeken.

De landelijke operationele draaiboeken moeten het landelijk kader aangeven waarbinnen de bestrijding van een (eventueel specifiek type) crisis op regionaal/lokaal niveau dient plaats te vinden. Het landelijk operationeel kader zal daartoe op regionaal/lokaal niveau operationeel uitgewerkt moeten worden. De uitwerking geeft primair antwoord op de vragen 'wat, wanneer en met welke middelen' moet worden uitgevoerd en sluit zo veel mogelijk aan bij de reguliere werkzaamheden.

Symbolische en functionele draaiboeken

Een valkuil die al snel ontstaat bij het opstellen van draaiboeken is dat deze verworden tot symbolische plannen en in de praktijk niet uitvoerbaar zijn.

Clarke 1999 maakt dan ook onderscheid tussen functionele en symbolische planvorming. Functionele planvorming (niet te verwarren met de planvorming in de functionele keten) is planvorming die gebaseerd is op kenbare 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.⁵⁹

39

Het hebben van een draaiboek is geen garantie voor succes. Het vormgeven van specifieke opleidingen en oefeningen van datgene wat in de draaiboeken staat beschreven, is nadrukkelijk ook van belang. Dergelijke opleidingen en oefeningen zouden, in lijn met de operationele draaiboeken, door de rijksoverheid geïnitieerd en gemonitord moeten worden.

Juridische mogelijkheden

Verschillende ministers hebben binnen hun functionele beleidsdomein bevoegdheden om decentrale actoren te verplichten zich voor te bereiden op hun rol bij nationale crisisbeheersing. In het bijzonder kunnen deze ministers lokale en regionale uitvoerende organisaties verplichten tot het uitwerken van landelijke operationele draaiboeken. Bekende voorbeelden zijn de bevoegdheden van de minister van VROM bij kernongevallen met categorie A-objecten (zie bijlage B1.2) en de minister van VWS bij infectieziekte-uitbraken (zie paragraaf 4.4). Een minder bekend voorbeeld is de bevoegdheid van de minister van BZK om aan de provincie (en via haar aan gemeenten) aanwijzingen te geven over hoe zij zich dient voor te bereiden op 'buitengewone omstandigheden' en derhalve op nationale crises (zie paragraaf B1.4).

In het bijzonder stelt de (zware) bevoegdheid van de minister van BZK overige ministers indirect (want via de minister van BZK) in staat om decentrale overheden te verplichten zich voor te bereiden op nationale crises ten aanzien van de openbare orde en openbare veiligheid. Opvallend is in dit kader dat van deze bevoegdheid afstand wordt gedaan in het huidige concept van de Wet op de veiligheidsregio's.

Van deze bevoegdheden is in de praktijk nog nooit gebruikgemaakt. In de genoemde voorbeelden van nationale crises had, volgens de redenering in deze rapportage, gebruik van deze bevoegdheden de juridische basis kunnen en moeten zijn voor de landelijke operationele voorbereiding op deze crises.

Een casus waar het gebruik van de genoemde bevoegdheden achteraf zeker gewenst was, is de dreiging eind 2002, begin 2003 van een aanslag met een pokkenvirus.⁶⁰ Indertijd heeft de minister van VWS, in samenspraak met de minister van BZK, de gemeenten, GGD's en GHOR-regio's opgeroepen zich voor te bereiden op de bestrijding van de gevolgen van zo'n aanslag.⁶¹ De minister van VWS heeft een model landelijk operationeel draaiboek voor ring- en massavaccinatie laten ontwikkelen waarvan het gebruik volgens de Infectieziektenwet verplicht is in situaties van een daadwerkelijke nationale infectieziekten crisis (zie ook paragraaf 4.4). De implementatie van het draaiboek in de preparatieve fase geschiedde echter op vrijwillige basis. Uit een evaluatie bleek dat de meeste regio's een regionale versie van het model hebben vastgesteld, maar dat verbreding van de voorbereiding naar het domein van de openbare orde en veiligheid en naar het bestuurlijke niveau feitelijk niet heeft plaatsgevonden. Slechts een enkele regio heeft geoefend met het draaiboek.⁶² Wenselijk zou in dit geval zijn geweest om over te gaan tot landelijke operationele aansturing door het draaiboek verplicht multidisciplinair te doen implementeren. In de toenmalige praktijk was zowel de bestuurlijke gevoeligheid die rondom een dergelijke aanwijzing werd gepercipieerd door het rijksniveau als de problematiek van rijksfinanciering van de implementatie een beletsel om gebruik te maken van de beschikbare bevoegdheid.

Conclusie basisprincipe 1: Redenerend vanuit basisprincipe 1 geldt dat – wil landelijke operationele aansturing in de praktijk ook echt vorm en inhoud krijgen – het aan te bevelen is om de beschikbare bevoegdheden in de preparatiefase ook daadwerkelijk te gebruiken.

In paragraaf 4.4 wordt een aantal *best practices* en *minder best practices* gegeven voor de voorbereiding en in het bijzonder het maken van landelijke operationele draaiboeken. Deze voorbeelden kunnen gebruikt worden bij het nadenken over de feitelijke inrichting van (een organisatie voor de) landelijke operationele aansturing.

60 Zie ministerie van BZK (2007:a) of bijlage B1.3.

61 Brieven van de minister van VWS (d.d. december 2002, met kenmerk POG/ZP/2344291 en d.d. februari 2003, met kenmerk POG/ZP/2349491).

62 Hamers et al. 2005.

4.3.2 Landelijke operationele aansturing in de responsfase

Basisprincipe 2 geeft aan dat landelijk operationele aansturing in de responsfase:

- a) zich noodzakelijkerwijs moet beperken tot sturing op hoofdlijnen
Gedacht moet daarbij worden aan 'slechts' het nemen van operationele hoofdbeslissingen, die voortvloeien uit de bevoegdheden van de desbetreffende ministers, zoals bijvoorbeeld de beslissing tot evacueren.⁶³ Vanzelfsprekend gaat het dan ook om daarmee samenhangende operationele hoofdbeslissingen die de eigen regio overstijgen. Te denken valt aan het bepalen van de plaatsen waar de bevolking uit regio X heen moet, of langs welke hoofdroutes er geëvacueerd moet worden. Dit zijn allemaal (operationele) onderwerpen die een individuele regio niet voldoende kan overzien, dan wel dat de operationele beslissing een bovenmatige inbreuk maakt op de belangen van andere regio's.
- b) indirect stuurt door het beschikbaar stellen van informatie op basis waarvan decentrale beslissers als vanzelf (conform hetgeen in de landelijke draaiboeken staat) tot beslissingen komen die in overeenstemming zijn met c.q. een uitwerking zijn van de landelijke hoofdlijn
- c) indirect stuurt door het beschikbaar stellen van (rijks)middelen.
Een voorbeeld is het feitelijk maar indirect nemen van de beslissing om tot massavaccinatie over te gaan, door het beschikbaar stellen van vaccins door de minister van VWS in het geval van een aanslag met pokken.

Bedacht moet worden dat het nemen van een operationeel besluit op rijksniveau pas zinvol is, als de operationele handelingen die uitvoering aan het besluit moeten geven ook daadwerkelijk uitvoerbaar zijn (dat wil zeggen een 'operationeel handelingsperspectief' bieden). Dat betekent bijvoorbeeld dat het ter beschikking stellen van schaarse middelen in de praktijk slechts mogelijk is wanneer deze middelen eigendom van het Rijk zijn. Regionale schaarse middelen zullen, ongeacht formele bevoegdheden terzake, voorspelbaar niet ter beschikking komen in noodsituaties. Voorbeelden van rijksmiddelen zijn de capaciteiten van Defensie of de al genoemde vaccins tegen pokken.

41

Nationale Staf oefening nucleair

Tijdens de Nationale Staf oefening nucleair (NSOn) in mei 2006 besloot het NCC om een straal van 10 kilometer rondom de kerncentrale van Borsele te evacueren. In de regio bleek dit echter niet uitvoerbaar, omdat enerzijds het gemeentelijke rampenplan zich had voorbereid op een te evacueren gebied van 5 km en anderzijds de evacuatie al spontaan op gang was gekomen.⁶⁴

Inzicht op landelijk niveau (dat wil zeggen bij het NCC) over de 'operatiën' was daarmee van wezenlijk belang om de operatiën te kunnen sturen.

63 De minister van BZK is op grond van artikel 2a van de Wet verplaatsing bevolking bevoegd om in buitengewone omstandigheden op het terrein van de fysieke veiligheid een bevel tot evacuatie te geven ofwel "een verplaatsing van de bevolking te gelasten" (zie ook bijlage B1.4).

64 IOOV 2006.

Conclusie basisprincipe 2: Daadwerkelijke landelijke operationele sturing in de responsfase vereist:

- voor *directe* sturing door operationele besluitvorming de beschikbaarheid van operationeel inzicht, zodat besluiten op hoofdlijnen genomen worden en uitvoerbaar zijn
- voor *indirecte* sturing door informatiedeling de beschikbaarheid van een systeem/organisatie voor landelijke operationele informatiedeling
- voor *indirecte* sturing door de verdeling van schaarse middelen de beschikbaarheid van rijksmiddelen.

Een bijzonder, maar in noodsituaties feitelijk secundair, aspect van de inrichting betreft de juridische mogelijkheden tot centrale sturing in de responsfase. In sommige domeinen is dit expliciet geregeld (bijvoorbeeld in het OOV-domein, zie bijlage B1.4 of bij infectieziekten) terwijl in sommige andere domeinen de mogelijkheid tot centrale sturing niet is beschreven (bijvoorbeeld in het ICT-domein of de waterkolom). In de responsfase van een werkelijke nationale crisis kan echter altijd worden teruggegrepen op de mogelijkheden van ongeschreven noodrecht (zie ook paragraaf B1.4). De enkele casus waarin dit gebeurd is, zoals de inzet van KLM bij de evacuatie van burgers uit Indonesië, laat zien dat een dergelijk gebruik geaccepteerd zal worden. De (wetenschappelijke) *bottom line* is daarmee dat het juridische stelsel van minder belang is voor de mogelijkheden en inrichting van landelijke operationele sturing dan de feitelijkheid van de NDM/DDM-sturingsprincipes en de bestuurlijke attitude op rijksniveau.

42

4.4 Best practices voor landelijke operationele aansturing

In deze paragraaf gaan we in op enkele best practices voor landelijke operationele aansturing. Deze best practices geven aanknopingspunten c.q. uitgangspunten voor een nadere inrichting van de landelijke operationele aansturing (zie hoofdstuk 5).

4.4.1 Best practice: landelijke operationele aansturing bij infectieziektebestrijding

De rol van het ministerie van VWS bij de preventie van infectieziekten is sinds lang geaccepteerd. Hoewel de uitvoering door de (intergemeentelijke) GGD plaatsvindt, stuurt het ministerie van VWS via bijvoorbeeld het rijksvaccinatieprogramma en allerhande landelijke voorlichtingscampagnes.⁶⁵

De onderkenning van de noodzakelijke coördinerende rol van de rijksoverheid in de preparatie- en responsfase op een infectieziekte-uitbraak is echter van veel recenter datum. Een evaluatie van de laatste polio-epidemie in 1992/1993 toonde aan dat het volledig gedecentraliseerde systeem van de infectieziektebestrijding in situaties van een potentiële nationale crisis centrale coördinatie behoeft.⁶⁶ De Landelijke Coördinatiestructuur Infectieziektebestrijding (LCI) werd daartoe in 1995 opgericht om nationale deskundigheid in de preparatie- en responsfase te bundelen en op basis daarvan sturing te geven aan de lokale (operationele)

⁶⁵ Ministerie van BZK 2007:b.

⁶⁶ Kamerstukken II, 1994-1995 22 894, nrs. 7-8.

infectieziektebestrijding.⁶⁷ Het LCI geeft daarmee in de praktijk uitvoering aan de wettelijke verantwoordelijkheid van de minister als het gaat om het beheersen van gevaren van 'ernstige infectieziekten van hoge letaliteit en besmettelijkheid'.

Operationele sturing in de preparatiefase van een infectieziekte-uitbraak

Het LCI stelt op verzoek van de minister operationele conceptdraaiboeken op tot bestrijding van de infectieziekten. De minister van VWS stelt het draaiboek vervolgens vast. Gemeenten, in casu de GGD, zijn vervolgens verplicht om dat draaiboek te hanteren bij een uitbraak van de betreffende ziekte.⁶⁸ Het LCI heeft de taak om de draaiboeken breed ter beschikking te stellen.

Illustratie: draaiboek massavaccinatie

Een concreet voorbeeld van een best practice van een draaiboek is het landelijke *Draaiboek Massavaccinatie Pokken* van het LCI. Een draaiboek dat is bedoeld om "als voorbeeld te dienen voor de in de regio's uit te werken draaiboeken voor de acute situatie, waarbij de voorbereidingstijd uiterst gering kan zijn (48 uur) en een zo groot mogelijk deel van de bevolking als gevolg van een besluit van de regering binnen vier dagen gevaccineerd moet worden (de gehele bevolking binnen zes dagen)."⁶⁹

Aanleiding voor het opstellen van een dergelijk draaiboek was de toegenomen dreiging van bioterroristische aanslagen na de aanslagen op 11 september 2001 in New York. De minister van VWS gaf dan ook de opdracht tot de productie van een pokkenvaccin voor de gehele Nederlandse bevolking. In geval van een aanslag met grootschalige verspreiding van pokken zou het vaccin in korte tijd, bij voorkeur binnen vier dagen, aan de gehele bevolking moeten worden toegediend. "Het hoge tempo waarin de massavaccinatie mogelijk moet worden uitgevoerd is reden voor een uniforme aanpak waarbij zo veel mogelijk vooraf wordt voorbereid."⁷⁰ Immers, een dergelijke snelle massale vaccinatie betekende een bijna onvoorspelbare logistieke operatie.⁷¹

43

Mede op basis van de ervaring met de meningokokkenvaccinatie gaf de minister van VWS eind 2002 de opdracht aan GGD Nederland om een draaiboek te ontwikkelen voor een massavaccinatie tegen pokken die binnen vier dagen kan worden uitgevoerd.⁷² Niet alleen heeft dit geleid tot een algemeen landelijk *Draaiboek Massavaccinatie Pokken*, maar ook per GGD-regio tot een regionaal *Draaiboek Massavaccinatie Pokken*.⁷³ Zoals hiervoor al vermeld, bleek uit een evaluatie dat de meeste regio's een regionale versie van het model hadden vastgesteld, maar dat verbreding van de voorbereiding naar het domein van de openbare orde en veiligheid en naar het bestuurlijk niveau feitelijk niet had plaatsgevonden.⁷⁴

67 De uitbraak van legionella in Bovenkarspel in 1999 maakte duidelijk dat deze nationale rol wenselijk en nuttig was, omdat zelfs een dergelijke, relatief kleine uitbraak slachtoffers door het hele land kan maken (Berenschot/COT 1999).

68 Artikel 26a Infectieziektenwet.

69 LCI 2005.

70 GGD Nederland 2003, p. 6.

71 ROI Oost Nederland en Hamers et al. 2005.

72 Brief van de staatssecretaris van VWS, TK 25 295, vergaderjaar 2002-2003.

73 Zie Octaaf Adviesgroep 2003: "Ondanks het feit dat in Nederland nog nooit eerder een voorbereiding op een grootschalige epidemie aldus ter hand was genomen, slaagden alle regio's erin om een regionaal draaiboek pokkenbestrijding tot stand te brengen."

74 Hamers et al. 2005.

Kanttekeningen

Twee kanttekeningen kunnen bij deze best practice nog wel worden gemaakt. Een eerste kanttekening is dat het merendeel van de draaiboeken, zoals bedoeld in de Infectieziektenwet, in principe alleen sturing geeft aan de operationele activiteiten binnen het functionele beleidsdomein van het ministerie van VWS.⁷⁵ Een (dreigende) epidemie van een infectieziekte is echter niet alleen maar een medisch infectieziekteprobleem. Behalve medische beslissingen moeten ook beslissingen genomen worden over voorlichting, opvang en verzorging van burgers en in ernstigere gevallen handhaving van de openbare orde of het garanderen van de continuïteit van vitale diensten.⁷⁶ Idealiter zouden de draaiboeken dan ook multidisciplinair, binnen andere functionele beleidsdomeinen, operationeel uitgewerkt moeten worden, zodat het 'overall' draaiboeken worden. De MKZ-crisis bijvoorbeeld heeft laten zien dat dit voor de kwaliteit van de bestrijding ook van belang is. Uiteindelijk moeten de draaiboeken multidisciplinair geïmplementeerd worden. Zoals al eerder opgemerkt zou ook daarvoor een belangrijke sturende rol voor de rijksoverheid zijn weggelegd.

Als tweede kanttekening kan gelden dat het verplicht stellen van het gebruik van het draaiboek tijdens een infectieziekte-uitbraak wel impliciet betekent dat het gebruik ervan moet worden voorbereid (en omdat het impliciet is er geen rijksfinanciering hoeft plaats te vinden), maar dat landelijke operationele aansturing eigenlijk het expliciet nemen van de eindverantwoordelijkheid vergt.

Landelijke operationele sturing door draaiboeken tijdens de MKZ-crisis

Dat een multidisciplinaire operationele uitwerking van landelijke richtinggevende draaiboeken noodzakelijk is, werd tijdens de MKZ-crisis al snel duidelijk. De MKZ-crisis liet zien dat maatregelen niet alleen genomen moesten worden door (uitvoeringsorganisaties van) het vakdepartement van Landbouw, Natuur en Visserij (LNV). De handhaving van de openbare orde, een verantwoordelijkheid van in eerste instantie het lokale bestuur, bleek ook een belangrijk – en ingrijpend – onderdeel van de bestrijding.

“Het ministerie van LNV had direct plannen klaarliggen om over te gaan tot de ruiming (…). 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. Het ministerie kon niet genoeg mensen leveren, laat staan dat de juiste mensen op de goede plek werden neergezet. Er was een tekort aan deskundige mensen. Ze hebben vooraf niet gekeken waar in het land capabele mensen vandaan waren te halen. Zo had men op tal van vlakken niets of te weinig voorbereid. Ook was bijvoorbeeld niet berekend hoeveel wagens er beschikbaar moesten zijn om de dode dieren te vervoeren. De hoeveelheid chauffeurs en ander materiaal ten aanzien van de ruiming dieneen plek te krijgen in de draaiboeken. Laat staan dat dergelijke zaken op kleine schaal waren geoefend.”⁷⁷

75 Zie ook Hamers et al. 2005, p. 285, als het om het Draaiboek Massavaccinatie Pokken gaat.

76 Helsloot et al. 2005.

77 Jong en Johannink 2007, p. 55 e.v.

Op basis van de evaluatie van de B&A Groep van de MKZ-crisis⁷⁸ kan geconcludeerd worden dat de draai- en handboeken van het ministerie van LNV en de onderliggende regionale draaiboeken onvoldoende richtinggevend c.q. operationeel uitgewerkt waren voor de eigen uitvoeringsorganisaties (zoals Rijksdienst voor de Keuring van Vee en Vlees van LNV en de Algemene Inspectiediensten). Laat staan dat de draai- en handboeken een handvat boden voor andere lokale/regionale organisaties, zoals de hulpverleningsdiensten. Van een effectieve landelijke operationele aansturing, bewerkstelligd in de voorbereiding, was dan ook geen sprake.

De aanbeveling in de evaluatie “dat LNV zich op vele punten beter voorbereidt op nieuwe crises door middel van draaiboeken en protocollen, en oefeningen, enerzijds om de doeltreffendheid en doelmatigheid van de bestrijding op een zo hoog mogelijk niveau te krijgen, anderzijds om maatschappelijke weerstanden zoveel mogelijk te voorkomen”⁷⁹ is alleen zinvol als ook wordt stilgestaan bij de operationele doorwerking ervan op lokaal/regionaal niveau. Dit kan alleen effectief zijn als dit plaatsvindt in (multidisciplinaire) samenwerking met andere domeinen.⁸⁰

Operationele sturing in de responsfase van een infectieziekte-uitbraak

In de responsfase van een infectieziekte-uitbraak heeft het LCI de rol om operationele informatie over de bestrijding van de infectieziekte landelijk beschikbaar te stellen. Het LCI kan ook specifiek advies geven indien dat gevraagd wordt, hoewel de beschikbare capaciteit daarvoor beperkt is. De boven twijfel verheven deskundigheid van het LCI betekent dat er regionaal geen operationele vraagtekens bij adviezen van het LCI worden gezet.

45

Overigens heeft de minister van VWS de beschikking over enkele specifieke rijksmiddelen waarvan de selectieve inzet grote operationele gevolgen heeft. Het gaat hier om voorraden van vaccins (bijvoorbeeld tegen pokken) en antivirale middelen (bijvoorbeeld inzetbaar bij een uitbraak van H5N1).

4.4.2 Bijna best practice: Leidraad Aviaire influenza (Vogelgriep)

Het LOCC heeft ten tijde van de dreiging op vogelgriep met grote spoed en in samenwerking met de Algemene Inspectiedienst (AID) en regionale experts een *Leidraad Aviaire influenza* (vogelgriep) ontwikkeld, waarin een ontsmettingsprotocol is opgenomen. Dit draaiboek is vervolgens landelijk onder operationele en bestuurlijke partijen verspreid. Hoewel niet formeel geëvalueerd lijkt de status van het draaiboek boven twijfel verheven.

De kanttekening die hierbij gemaakt kan worden is dat er niet voor gekozen is het draaiboek een formele status te geven en dat de ontwikkeling ervan pas plaatsvond toen de dreiging manifest was.

78 B&A 2002, p. 5.

79 B&A 2002, p. 7.

80 Naar aanleiding van (de evaluatie van) de uitbraak van mond-en-klauwzeer in 2001 heeft het ministerie van LNV in 2002 een beleidsdraaiboek Mond- en klauwzeer opgesteld. Het draaiboek MKZ is (nog steeds) sterk beleidsvormend gericht op de veterinaire aspecten van een MKZ-crisis en biedt alleen hoofd- en richtlijnen. Trimensjon 2006 (pp. 11, 12) constateert dan ook dat het draaiboek “niet is bedoeld om een allesomvattend antwoord te geven op alle specifieke vragen waar gebruikers mee kunnen worden geconfronteerd. Een vertaling naar en toepassing in de specifieke situatie blijft nog steeds nodig.”

4.4.3 Aanzet tot best practice

Het LOCC heeft in 2007 het *Nationaal Responsplan Hoogwater en Overstromingen* opgesteld. Dit responsplan is een goed voorbeeld van planvorming die richtinggevend wil zijn voor alle organisaties die een rol hebben bij een hoogwatercrisis. Het crisisplan is opgezet vanuit de multidisciplinaire gedachte dat bij het crisistype 'hoogwater' een palet aan actoren nodig is voor de bestrijding. Onderkend is door het LOCC dat een specifiek operationeel deel noodzakelijk is; deel 2 van het responsplan voorziet hierin, maar blijft feitelijk echter steken in scenariobeschrijvingen. Zo wordt wel in abstracte termen gesproken over het verdelen van rijksmiddelen en het vergroten van zelfredzaamheid, maar wordt hier geen operationele beschrijving van gegeven.⁸¹

4.4.4 Aanzet tot best practice

De afgelopen jaren is een aantal keer een initiatief ontstaan om tot landelijke staven grootschalig en bijzonder optreden (LSGBO's) te komen. Een aantal voorbeelden is hiervoor al aangehaald (het EK 2000, de dreiging van de oorlog in Irak in 2003, de vogelpest en de Animal Rights Gathering in 2007), maar ook in het kader van de euroconversie heeft dit plaatsgevonden.⁸²

Vanzelfsprekend zijn hierbij drie belangrijke kanttekeningen te maken:

- De totstandkoming van de LSGBO's is eerder vanuit de betrokken regio's geïnitieerd dan vanuit de rijksoverheid.
- Er is daarmee vooral sprake van een 'zachte' interregionale afstemming van politieel handelen op basis van vrijwilligheid (inclusief bijstandverdeling) dan van een structuur die de mogelijkheid biedt om in een acute crisissituatie tot afdwingbare operationele prioriteiten te komen.
- Het betreft vooral politieel handelen, de relatie met andere functionele kolommen is niet of nauwelijks gelegd.

De casussen laten ten minste zien dat operationele aansturing gewenst en, in de uiteindelijke beperkte crisissomstandigheden, mogelijk is.

Landelijke operationele facilitering en coördinatie bij niet-nationale crises

Dit onderzoek richt zich op landelijke operationele aansturing, wat wil zeggen dat de rijksoverheid de eindverantwoordelijkheid bij nationale crises naar zich toetrekt. Er zijn natuurlijk, zoals al eerder aangegeven, ook situaties mogelijk dat alleen de noodzaak bestaat tot het landelijk operationeel faciliteren dan wel coördineren. Het spreekt voor zich dat beide basisprincipes ook dan gelden. De 'bottom line' is immers dat als men vanuit het Rijk wil handelen (of dit nu faciliteren, coördineren of sturen is), men dat alleen op hoofdlijnen zal moeten doen, dat wil zeggen de kaders scheppen, zodat de operationele diensten daar uitvoering aan kunnen geven.

81 De uitwerking van het operationele deel van het Nationaal crisisplan is door het LOCC uitgewerkt tot het *Landelijk Operationeel Plan Evacuatie* en gebruikt bij de oefening Waterproef in november 2008.

82 Ook de voorbereiding op het uitkomen van de film van PVV-Tweede Kamerlid Wilders is een voorbeeld van een dergelijk initiatief. Bij navraag konden geen documenten worden voorgelegd, zodat dit voorbeeld in deze rapportage buiten geschouwing wordt gelaten. Dat laat onverlet dat het initiatief zeker als een eerste aanzet tot een vorm van landelijke operationele aansturing gekarakteriseerd kan worden.

5 Een eerste voorstel voor een nadere uitwerking van de inrichting

5.1 Inleiding

In de vorige hoofdstukken is betoogd dat landelijke operationele aansturing in de omstandigheid van een nationale crisis wenselijk is. Verder zijn twee op empirisch onderzoek gebaseerde basisprincipes voor landelijke operationele aansturing benoemd, inclusief een aantal best practices. Deze basisprincipes, zo hebben we laten zien, vormen het uitgangspunt voor een realistische inrichting van landelijke operationele aansturing.

In dit hoofdstuk geven we, uitgaande van beide basisprincipes, een eerste *tentatieve schets* voor een nadere inrichting van (een organisatie en juridisch kader voor) landelijke operationele aansturing. Een aantal keuzes en dilemma's wordt daarbij beschreven. Onderscheid wordt gemaakt tussen 'organisatie' en 'juridisch kader'.

We benadrukken dat het hier 'slechts' gaat om een eerste aanzet. Zoals al opgemerkt in de inleiding worden in deze rapportage geen concreet uitgewerkte organisatorische voorstellen voor de inrichting gedaan, om te voorkomen dat deze rapportage al meteen aanleiding geeft tot het belangenvraagstuk: 'wie gaat waar-over'. In eerste instantie gaat het erom, om zo inhoudelijk en objectief mogelijk over het onderwerp landelijke operationele aansturing na te denken.

47

In het voorgaande hoofdstuk is al betoogd dat (veel elementen van) landelijke operationele aansturing bij infectieziektenbestrijding als best practice beschouwd kunnen worden. Het zal dan ook niet verbazen dat wordt voorgesteld een aantal van de kernelementen van dat systeem over te nemen. Voor een meer gedetailleerde uitleg van de in dit hoofdstuk geformuleerde inrichting wordt dan ook verwezen naar het voorgaande hoofdstuk.

Zoals in de voorgaande hoofdstukken zal ook in dit hoofdstuk onderscheid gemaakt worden tussen preparatieve taken (paragraaf 5.2) en responstaken (paragraaf 5.3). In paragraaf 5.4 wordt een aantal gedachten gegeven over de inrichting die tijdens de interviews en de expertsessies naar voren kwamen.

Als werktitel voor de *organisatie* ten behoeve van de landelijke operationele aansturing hanteren wij 'landelijke operationele staf'.⁸³

83 Tijdens de landelijke meerdaagse oefening Waterproef in november 2008 werd bij wijze van experiment geoefend met een landelijke operationele staf (LOS). Bij de uitvoering van dit onderzoek was al gekozen voor de naamgeving LOS, zodat men bij het lezen van dit hoofdstuk erop bedacht moet zijn dat er feitelijk sprake is van twee verschillende 'grootheden'.

5.2 Preparatieve taken

5.2.1 Organisatie

De landelijke operationele staf (LOS) moet bestaan uit landelijk erkend operationele experts die centrale en decentrale operationele draaiboeken voor *nationale crises* kunnen ontwikkelen. Het gaat daarmee in essentie meer om *indians* dan om *chiefs*.

Decentrale operationele draaiboeken beschrijven het handelen van de decentrale (overheids)actoren. Dergelijke draaiboeken zijn voldoende concreet, maar laten voldoende ruimte voor een flexibele lokale reactie.

Centrale draaiboeken zien toe op de eigen operationele inzet van de rijksoverheid. Cruciaal element van een centraal operationeel draaiboek is de operationele planning van de inzet van beschikbare rijksmiddelen.

Een dilemma dat bij de nadere inrichting speelt, is de keuze van organisatorische 'plaatsing' van de landelijk erkende operationele experts. Plaatsing betekent niet automatisch dat deze experts voor het uitvoeren van de preparatieve taken in vaste dienst moeten komen bij de LOS. De experts kunnen bijvoorbeeld ook gedetacheerd worden. De detacheringconstructie wordt daarbij beschouwd als een voor de hand liggende wijze om experts 'gebonden' te houden aan hun eigen expertiseveld.

48 Uitgaande van de huidige situatie en structuren (zie bijlage B1) zijn er twee mogelijkheden als het gaat om interdepartementale uitvoering van de preparatieve taken: plaatsing centraal (feitelijk dus bij het NCC) of per beleidsdomein (feitelijk dus per DCC). De keuze voor een van beide mogelijkheden correspondeert derhalve met de keuze tussen een grote centrale vaste operationele preparatieve staf óf een netwerkorganisatie gevormd door de huidige DCC's met een kleine centrale kernstaf die de samenkomst van de experts (uit de verschillende kolommen) faciliteert. Deze keuze speelt vanzelfsprekend ook bij het beheer van de rijksmiddelen. Een afweging die hierbij gemaakt moet worden, is op welke wijze de expertise en acceptatie van de landelijke experts binnen hun 'eigen' kolom het beste kunnen worden gegarandeerd. Op voorhand lijkt deze garantie als het gaat om de preparatie met een organisatorische plaatsing 'dichtbij' de eigen beleidskolom eenvoudiger te kunnen worden gegeven dan bij een centrale plaatsing (zie ook paragraaf 5.4).

Voor de helderheid, het huidige LOCC is in deze terminologie het preparatieve (netwerk)deel van de LOS op het beleidsdomein openbare orde en veiligheid (OOV).

Verder wordt benadrukt dat de keuze ten behoeve van de organisatorische inrichting voor de preparatieve taken van de LOS formeel gesproken losstaat van de keuze ten behoeve van de organisatorische inrichting voor de responstaken van de LOS (zie paragraaf 5.3).

5.2.2 Juridisch kader

De decentrale draaiboeken dienen verplicht te worden geïmplementeerd door betrokken decentrale partijen.⁸⁴ Dit vraagt om uniformering van de noodzakelijke bevoegdheden op rijksniveau tot het stellen van preparatieve eisen aan decentrale actoren in de verschillende beleidsdomeinen.

Waarschijnlijk ten overvloede gezien de aandacht voor dit punt in de voorgaande hoofdstukken: verplichte implementatie van landelijke operationele draaiboeken door decentrale actoren betekent (ook) een financiële verplichting voor de rijksoverheid.

In lijn met deze redenering is het onwenselijk dat in het huidige voorstel voor de Wet veiligheidsregio's de bestaande bevoegdheden van de minister van BZK met betrekking tot het kunnen stellen van eisen aan decentrale preparatie (hoofdstuk V van de Wet rampen en zware ongevallen, zie bijlage B1.4) zijn vervallen.

De noodzaak tot afgestemde decentrale operationele implementatie van de draaiboeken per beleidsdomein vraagt overigens om het wettelijk vastleggen van een (decentraal) construct waarbinnen dit kan gebeuren door de betrokken decentrale partijen. Vooralsnog is het de provincie die deze rol heeft.⁸⁵ Na het van kracht worden van het huidige voorstel voor de Wet veiligheidsregio's is dat de veiligheidsregio.

Ook voor de actoren op het niveau van de rijksoverheid dient er een vastgelegde verplichting te zijn tot implementatie (beheer, opleiding, oefening, etc.) van de centrale draaiboeken.

49

5.3 Taken in responsfase

5.3.1 Organisatie

Een eerste belangrijke taak in de responsfase is het delen van adequate operationele informatie tussen de verschillende actoren.

Dit vergt waar het de decentrale overheden en hun diensten betreft de beschikbaarheidstelling van een informatiesysteem dat tussen centraal en decentraal niveau informatie kan uitwisselen. Noodzakelijkerwijs dient dit systeem in beheer bij het Rijk te zijn. Ook hier geldt dat geaccepteerde operationele expertise noodzakelijk is voor de interpretatie van gegevens in de responsfase en voor het vertalen van deze gegevens in operationele termen.

84 Er wordt hier met nadruk over 'implementatie' gesproken en niet over 'uitwerking', omdat de draaiboeken zo concreet moeten zijn dat er landelijke helderheid over en uniformiteit in de uitvoering is.

85 Meer precies coördineert de CdK op grond van artikel 182 Provinciewet en zijn Ambtsinstructie "de voorbereiding van de civiele verdediging [lees: nationale crisisbeheersing] door de in de provincie werkzame rijksambtenaren en personen deel uitmakend van de krijgsmacht, het provinciaal bestuur, de gemeentebesturen en de waterschapsbesturen, met inachtneming van de aanwijzingen van Onze Minister, belast met de coördinerende verantwoordelijkheid voor de civiele verdediging."

Qua organisatie ligt hier dezelfde afweging voor als in de preparatiefase: een (grote) landelijke operationele staf zijn óf een netwerkorganisatie met onderdelen per beleidsdomein met een kleine centrale kernstaf die de samenkomst van de experts (uit de verschillende kolommen) faciliteert. Merk op dat de tweede organisatievorm het karakter heeft van een ad-hocorganisatie. Een kritische succesfactor van beide organisatievormen is dat de landelijke operationele staf bestaat uit geaccepteerde operationele experts die uit de betrokken functionele kolommen gerekruteerd moeten worden.

Op voorhand kan over de organisatorische inrichting ten behoeve van de respons-taken van de LOS worden gesteld dat (in tegenstelling tot de preparatiefase) nu geldt dat een decentrale 'plaatsing' van experts (feitelijk dus per DCC) de inter-departementale afstemming niet zal bevorderen. De reden hiervoor is dat de zuigkracht van de problemen binnen de eigen (decentrale) kolom sterk zal zijn, zodat de experts niet snel geneigd zullen zijn hun kolom voor de interdepartementale afstemming te verlaten.

Tijdens de Nationale Staf oefening nucleair (NSOn) in 2005 kwamen ambtelijk medewerkers van de verschillende departementen en/of deskundigen niet of nauwelijks bijeen om een interdepartementaal afgestemd operationeel advies op te stellen. Van een operationele interdepartementale afstemming was dan ook geen sprake.⁸⁶

50

Belangrijk is echter ook de constatering dat cruciale decentrale actoren burgers en bedrijven zijn. Zij kunnen het beste (en feitelijk slechts) gestuurd worden door informatie die hen duidelijk maakt wat de gewenste besluitvormingsrichting is. Dit betekent dat een belangrijk organisatieonderdeel van de LOS een voorlichtingsafdeling is die (met gebruik van de logistiek van de reguliere media) burgers en bedrijven feitelijk voorlicht.

Hoogwater in 1995

Naar aanleiding van de overstroming van de Maas in Limburg in 1995 dreigde ook het rivierengebied in Midden-Nederland te overstromen. Deze dreiging van hoogwater leidde tot een massale evacuatie: ongeveer een kwart miljoen mensen werd gedwongen huis en haard te verlaten. Sinds de watersnoodramp in 1953 was in Nederland niet meer op een dergelijke schaal geëvacueerd.

De dreiging van een eventuele dijkdoorbraak was zichtbaar en reëel. Ook de burgers waren zich bewust van deze risicovolle situatie. Toen de situatie in Midden-Nederland dreigend werd, bleek het voor de autoriteiten niet moeilijk de burgers te overtuigen van de ernst van de situatie: zij hadden al genoeg informatie gehad om een juiste inschatting te maken.⁸⁷

Een tweede taak in de responsfase is het nemen van operationele tactische beslissingen op hoofdlijnen en het omzetten van operationele informatie in een operationeel advies ten behoeve van centrale strategische besluitvorming.

⁸⁶ IOOV 2006.

⁸⁷ COT 1995, p. 90.

Ook voor de responsfase is het uitgangspunt dat de Landelijke Operationele Staf gevormd wordt door operationeel ervaren experts. Het competentieprofiel van deze experts is wel anders dan dat van experts in de preparatiefase. Voor de experts in de responsfase geldt dat zij ervaring moeten hebben met het operationeel leidinggeven in een politiek-bestuurlijk krachtenveld. Een valkuil is om deze staf te doen vormen door bestuurlijke 'bazen' van de experts.

De derde (al benoemde taak) is het verdelen van rijksmiddelen.

Beide laatste taken vergen beleidsdomein overstijgende operationele kennis op hoofdlijnen en daarmee besluitvorming in een LOS.

5.3.2 Juridisch kader

Binnen de verschillende beleidsdomeinen dienen er gelijksoortige bevoegdheden te zijn voor het opleggen van operationele beslissingen aan decentrale overheden en actoren.

Operationele beslissingen en het verspreiden van feitelijke informatie als onderdeel van bovengenoemde taakomschrijvingen zouden binnen het mandaat van deze staf moeten vallen. Voor strategische beslissingen die (momenteel) binnen het interdepartementaal beleidsteam (IBT) en ministerieel beleidsteam (MBT, zie bijlage B1.3.2) genomen moeten worden, levert de landelijke operationele staf de geïntegreerde operationele adviezen.

In de praktijk van de responsfase van een nationale crisis zullen overigens de feitelijk beschikbare bevoegdheden van minder belang zijn dan in de preparatiefase: het gebruik van ongeschreven noodrecht zal in de responsfase tot weinig discussie leiden gezien de dan evidente crisis waarmee de maatschappij wordt geconfronteerd.

Facilitering en coördineren bij niet-nationale crises

Het spreekt voor zich dat de hierboven beschreven landelijke operationele staf ook dienst kan doen als faciliterende dan wel coördinerende operationele staf bij niet-nationale crises op verzoek van decentrale actoren in zowel de voorbereidende als responsfase. Voorwaarde is wel dat duidelijk wordt aangegeven wanneer de landelijk operationele staf overgaat op aansturing, omdat dit een andere grondhouding vergt. Bij aansturing is het de landelijke operationele staf die stuurt. Merk op dat wel nagedacht dient te worden over criteria op basis waarvan de landelijke operationele staf faciliterend dan wel coördinerend wordt ingezet.

5.4 Gedachten over vormen van een landelijke operationele staf benoemd tijdens interviews en expertsessies

In paragraaf 3.3 is al aangegeven dat ten behoeve van het onderzoek naar landelijke operationele aansturing interviews zijn gehouden en twee expertmeetings zijn georganiseerd. In deze paragraaf worden de suggesties gepresenteerd uit deze interviews en expertmeetings over de vorm waarin landelijke operationele aansturing kan worden gegoten.

Vrijwel alle geïnterviewden geven aan dat met name de informatievoorziening tussen partijen gedurende de crisis beter moet en dat hierbij een uitgelezen kans voor een landelijke operationele staf ligt om dit onderwerp naar zich toe te trekken.

Ook geven respondenten aan dat een landelijke bundeling van kennis en expertise een toegevoegde waarde zou kunnen zijn van een landelijke operationele staf. Het landelijk bundelen van expertise, zoals eerder met het Expertisecentrum Risico- en Crisiscommunicatie (ERC) is gebeurd, wordt genoemd als (bescheiden) alternatief voor een permanente, landelijke operationele staf. Een dergelijk initiatief wordt vooral door de respondenten uit de gemeente ondersteund, omdat de focus daarbij niet op aansturing maar op bundeling van kennis ligt. Het leidt niet tot een verschuiving van bevoegdheden en sluit aan op bestaande structuren. Want waarover alle respondenten het eens zijn, is dat er ten aanzien van een landelijke operationele staf – en meer in het algemeen van landelijke operationele aansturing – geen extra coördinatielaag in het toch al complexe systeem van crisisbeheersing moet komen. Bij voorkeur wordt aangesloten bij bestaande organisaties.

Voorts zou een dergelijk expertiseknooppunt een voorportaal kunnen zijn voor de decentrale partijen, die nu ervaren dat de rijkspartijen hun crisisbestrijding allemaal verschillend hebben georganiseerd. Dat wordt door decentrale partijen als vervelend en onoverzichtelijk ervaren. Vanuit die optiek zou een bundeling van kennis en het organiseren van één aanspreekpunt op rijksniveau de versnippering bij het Rijk kunnen reduceren. Uiteindelijk is de behoefte bij decentrale respondenten om extern (operationele) deskundigheid te kunnen aanboren en – waar nodig – advies te kunnen inwinnen groter dan de behoefte aan centrale operationele sturing. De operationele deskundigheid waarnaar op decentraal niveau wordt gezocht, wordt in de beleving van de respondenten op dit moment niet door het NCC en de DCC's geboden. Zowel de operationele kennis van zaken als het gevoel voor de lokale situatie worden op dit moment in Den Haag gemist.

Een staf die vooral bestaat uit een expertiseknooppunt reguleert naar verwachting de manier waarop de verschillende lagen contact met elkaar zoeken en onderhouden. Of zoals een van de respondenten opmerkte: “De formele en informele structuren lopen nu nog te veel langs elkaar heen. Hoe dichter men bij Den Haag komt, hoe meer die uit elkaar lopen. Een burgemeester belt soms eerder een partijgenoot dan de juiste minister.”

Als niet alleen voor een expertisebundeling wordt gekozen, maar óók voor een staf die tijdens crises de operationele diensten daadwerkelijk kan aansturen, zijn de meningen verdeeld over de vorm die deze staf zou moeten krijgen. Een aantal respondenten bepleit vooral een generalistische staf, anderen zijn juist voorstander van een modulaire opbouw waarbij afhankelijk van het soort crisis de staf wordt gewijzigd (zie ook het intermezzo hieronder). Volgens een van de respondenten zou ongeacht de vorm “in elk geval op de terreinen waar een landelijke operationele sturing echt nodig is, het Rijk ook de wettelijke bevoegdheden moeten krijgen om hard te kunnen sturen.”

Specifieke coördinatoren voor afgebakende crises als pandemieën of overstromingen worden door slechts een enkeling ondersteund. Meer support krijgt het idee om een nationale coördinator (dus: generalistisch van aard, voor alle soorten crises) aan te wijzen die afhankelijk van het soort crisis de expertise om zich heen verzamelt. Een van de respondenten voorspelt dat “een landelijke operationele coördinator de geschillen tussen gezagsdragers niet oplost. De (informele) bestuurlijke verhoudingen moeten met introductie van de landelijke operationele coördinator ook worden aangepakt en verminderd.”

Een fors aantal respondenten ondersteunt het idee om voor diverse uit te voeren processen ook nationale coördinatoren toe te wijzen. Zij kunnen met kennis van zaken de specialistische processen aansturen, zoals grootschalige inentingen en evacuaties, processen die sporadisch door de regio's worden uitgevoerd. Zij faciliteren met hun kennis en kunde de regio's, waarbij in dat geval de regio's sturend zijn.

53

Tijdens de expertsessies is aan de experts een aantal concrete varianten van landelijke operationele staven voorgelegd. Op een enquêteformulier konden zij op de schaal van 1-10 hun voorkeuren aangeven. Het ging bijvoorbeeld om:

- *een (vaste) landelijke operationele staf voor alle nationale crisistypen*
- *een (vaste) landelijke operationele staf voor een bepaald crisistype (vergelijk de NCTb)*
- *een (vaste) landelijke operationele staf per departement*
- *een (vaste) landelijke operationele staf per crisisproces (evacuatie, voorlichting, etc).*

Voor zover een landelijke operationele staf al wenselijk werd geacht, was er gemiddeld gezien geen uitgesproken voorkeur voor een variant. Opgemerkt moet worden dat voor verschillende deelnemers het discussiëren over varianten een brug te ver leek: waarom al spreken over een variant als de noodzaak tot een landelijke operationele staf nog niet vaststaat? Deze houding is naar alle waarschijnlijkheid van invloed geweest op het invullen van de enquêteformulieren.

BIJLAGEN

Bijlage 1

De inrichting van het stelsel van nationale crisisbeheersing

In deze bijlage wordt een beschrijving gegeven van de inrichting van het stelsel van nationale crisisbeheersing. Onderscheid wordt gemaakt naar de preparatiefase en de responsfase.⁸⁸ De beschrijving is een samenvatting van hoofdstuk 3 uit *Nationale crisisbeheersing beschreven*.⁸⁹

B1.1 Opgeschaalde rampenbestrijding versus nationale crisisbeheersing

Het stelsel van nationale crisisbeheersing wijkt op een essentieel punt af van het stelsel van rampenbestrijding. Bij de rampenbestrijding liggen de bevoegdheden van de overheid in de algemene keten zo decentraal mogelijk. In het stelsel van rampenbestrijding hebben de provincie en het Rijk op grond van de Wet rampen en zware ongevallen (Wrzo) feitelijk ‘pas’ een coördinerende (rol en dus) bevoegdheid als de ramp ‘het lokale’ overstijgt:

- De provincie (in casu de commissaris van de koningin) 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.⁹⁰

57

Opschaling bij rampenbestrijding vindt daarmee over het algemeen plaats vanuit het *bottom-up* principe.

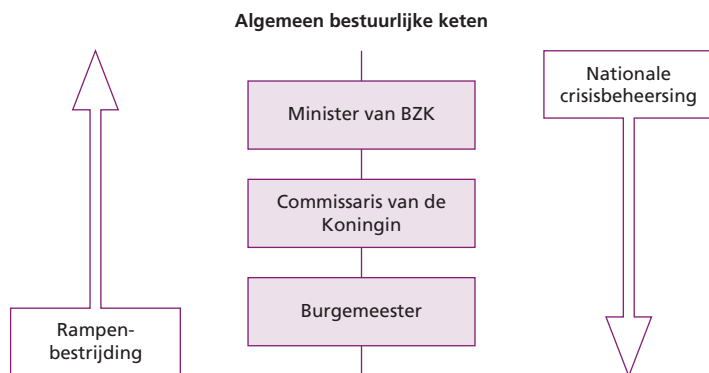
Bij nationale crisisbeheersing gaat het erom dat de rijksoverheid van aanvang af een leidende rol naar zich toetrekt. De verschillende vakministers maken daartoe meteen vanaf het begin van de crisis al gebruik van hun interdepartementaal afgestemde sturende bevoegdheden. De actoren in de verschillende 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 het *top-down* principe en is daarmee nadrukkelijk geen rampenbestrijding.

88 Proactieve en preventieve maatregelen ten aanzien van crisisbeheersing worden primair binnen de verschillende beleidssectoren genomen, zoals bijvoorbeeld water, transport, milieu, energie, ruimtelijke ordening, volksgezondheid en landbouw. Zo worden in de beleidssector water preventieve maatregelen als het verhogen van dijken door het ministerie van Verkeer en Waterstaat genomen. In de beleidssector infectieziekten zijn de GGD's op grond van de Wet collectieve preventie gezondheidszorg aangewezen om preventieve maatregelen te nemen ten aanzien van infectieziektebestrijding.

89 Ministerie van BZK 2007:a.

90 Tweede Kamer, zitting 1981, 16 978, nr. 3, p. 15.

Voor de minister van BZK betekent dit dat hij primair gebruik zal moeten maken van de bevoegdheden die in de Wrzo, de Politiewet en de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag (Wbbbg) staan genoemd. Deze bevoegdheden vormen de basis voor de nationale sturing in de algemeen bestuurlijke keten. In bijlage B1.4 wordt nader op deze bevoegdheden ingegaan.



Figuur 3: Opgeschaalde rampenbestrijding versus nationale crisisbeheersing

58

B1.2 Het concept van het stelsel van nationale crisisbeheersing: preparatie

Aan de preparatie op de nationale crisisbeheersing kunnen op twee niveaus eisen worden gesteld:

- Van de rijksoverheid zelf mag een adequate voorbereiding worden verwacht. Hiervoor geldt dat slechts voor een beperkt aantal functionele beleidsdomeinen deze verantwoordelijkheid wettelijk is vastgelegd.
- De rijksoverheid kan aan lagere niveaus binnen een functioneel beleidsdomein de opdracht geven zich voor te bereiden op uitvoering van maatregelen in het kader van de nationale crisisbeheersing (dat wil zeggen de decentrale voorbereiding op nationale crises).

Voor deze rapportage is alleen het tweede onderdeel relevant. Voor een uitwerking van onderdeel 1 wordt verwezen naar Ministerie van BZK (2007;a).

Verschillende ministers hebben binnen hun beleidssector (of functionele keten) bevoegdheden om decentrale actoren te verplichten zich voor te bereiden op hun rol bij nationale crisisbeheersing. Een voorbeeld is de volgende bevoegdheid uit de Kernenergiewet:

Artikel 38a Kernenergiewet

De minister van VROM en de minister die het aangaat zijn verantwoordelijk voor de voorbereiding van interventies en voor de coördinatie en uitvoering daarvan. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen omtrent deze voorbereiding, uitvoering en coördinatie regels worden gesteld.⁹¹

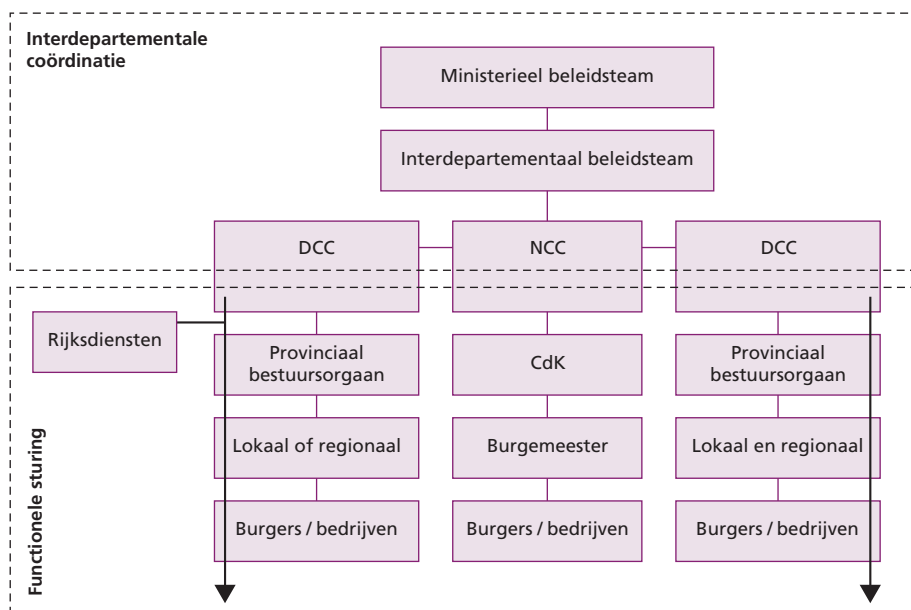
91 Regels zijn gesteld in het onderliggende Besluit stralingsbescherming.

En ander voorbeeld is de bevoegdheid uit de Wrzo van de minister van BZK om aan de provincie (en via haar aan gemeenten) aanwijzingen te geven hoe deze zich dient voor te bereiden in buitengewone omstandigheden en derhalve ten tijde van nationale crises (zie paragraaf B1.4).

In het bijzonder stelt deze (zware) bevoegdheid de minister van VROM indirect (want via de minister van BZK) in staat om decentrale overheden te verplichten zich voor te bereiden op kernongevallen met categorie A-objecten. Van deze bevoegdheid is in de praktijk nog nooit gebruikgemaakt.

B1.3 Het concept van het stelsel van nationale crisisbeheersing: respons

Bij nationale crisisbeheersing in de responsfase gaat het primair om het interdepartementaal uitoefenen van bevoegdheden op rijksniveau die doorwerken naar het decentrale niveau. Met andere woorden, het gaat in de responsfase om de combinatie van interdepartementale coördinatie en functionele sturing.



59

Figuur 4: Nationale coördinatie als de som van functionele sturing en interdepartementale coördinatie

In paragraaf B1.3.1 wordt nader ingegaan op deze functionele sturing. In paragraaf B1.3.2 komt de interdepartementale coördinatie aan bod.

B1.3.1 Nationale coördinatie binnen de functionele ketens: functionele coördinatie

Bij functionele coördinatie gaat het om de coördinatie door de rijksoverheid van alle inspanningen van decentrale actoren binnen de verschillende functionele ketens (zie figuur 4, de onderste rechthoek). De Departementale Coördinatiecentra (DCC's) spelen daarin een belangrijke rol. De departementale implementatie van de maatregelen waartoe op rijksniveau is besloten wordt binnen de eigen sector uitgevoerd en gecoördineerd door en vanuit het desbetreffende DCC.

Een illustratief voorbeeld is de functionele coördinatie van het Rijk bij kernongevallenbestrijding. Bij een kernongeval met zogenoemde A-objecten (een voorbeeld van een nationale crisis) hebben de minister van VROM en andere betrokken ministers bijzondere bevoegdheden in de responsfase. De bestrijding van het ongeval vindt dan plaats op grond van de Kernenergiewet, onder de bestuurlijke en operationele coördinatie van de rijksoverheid. Wel kan, in afwachting van de coördinatie door de rijksoverheid in de algemeen bestuurlijke keten, de burgemeester van de betreffende gemeente alle noodzakelijke voorschriften geven en maatregelen treffen, met dien verstande dat hij nadien door de betrokken ministers 'overruled' kan worden.⁹²

Een ander voorbeeld binnen de algemeen bestuurlijke keten zijn de verschillende (aanwijzings)bevoegdheden van de minister van BZK vanuit de Wrzo, de Politiewet en de Wbbbg. Deze (aanwijzings)bevoegdheden stellen hem in staat om, in oplopende mate van zwaarte, het beleid voor de beheersing van de crisis te bepalen, operationele aanwijzingen te geven en ten slotte zelf operationele maatregelen te doen nemen.

Functionele coördinatie tijdens de Nationale Staf oefening nucleair

De Nationale Staf oefening nucleair in mei 2005, waar het scenario werd beoefend dat een kernongeval in de kerncentrale in Borssele plaatsvond, heeft laten zien dat een functionele coördinatie van het Rijk in de huidige omstandigheden niet vanzelfsprekend is.⁹³

Tijdens de oefening vond bijvoorbeeld verschillende besluitvorming over de evacuatie plaats op zowel nationaal als lokaal/regionaal niveau. Het Rijk was niet in staat om al ingezette lokale maatregelen, die op grond van lokale besluitvorming waren ingezet, verder te beïnvloeden. Ook bleek dat de afstand tussen het Rijk (Den Haag) en de regio (Zeeland) groot was; informatie bleef hangen en bereikte slechts summier het nationale niveau.

In de oefening bleek daarmee dat het Rijk onvoldoende in staat was om het lokale/regionale niveau (functioneel) aan te sturen.

De formele wijze waarop de mogelijkheden tot functionele coördinatie in de verschillende kolommen geregeld zijn, verschilt sterk per kolom. Voor de vier specifieke crisistypen pandemie, overstroming, ICT en terrorisme is dit nader uitgewerkt in deel 2 van *Nationale crisisbeheersing beschreven*. De formele wijze waarop de functionele coördinatie binnen de algemeen bestuurlijke kolom is geregeld, wordt beschreven in bijlage B1.4.

92 Artikel 49b, lid 1 en lid 3 van de Kernenergiewet.

93 Ministeries van VROM/BZK 2005.

Vanuit het perspectief van het stelsel van nationale crisisbeheersing kunnen op voorhand enkele observaties worden gemaakt:

- Functionele coördinatie door het Rijk kan alleen maar plaatsvinden als er behalve formeel (het stelsel) ook in de praktijk een adequate aansluiting is tussen de nationale en decentrale organisaties. Binnen ten minste de algemeen bestuurlijke kolom is dit in de praktijk tot op het gemeentelijke niveau vooralsnog onvoldoende het geval. De gemeentelijke schaal is immers veelal te klein om voldoende expertise en capaciteit te garanderen. Het kabinet wil daarom de veiligheidsregio's op termijn als 'regionaal hart' van de uitvoering van de nationale crisisbeheersing laten fungeren.⁹⁴
- Het decentraal openbaar bestuur is integraal verantwoordelijk voor crisisbeheersingsvraagstukken, de overige sectoren zijn dat slechts uitsluitend functioneel. Dit leidt bij uitvoering van nationale besluiten op regionaal niveau soms tot verschillende inzichten en belangen, zodat er op voorhand geen garantie is op een eenduidige uitvoering van nationale besluitvorming op regionaal niveau.
- Het ministerie van BZK heeft daarmee een belangrijke scharnierfunctie bij de aansluiting tussen centrale en decentrale crisisbeheersing en heeft daartoe een aantal formele en informele instrumenten tot zijn beschikking om instructies aan decentrale overheden te geven. De formele mogelijkheden worden geboden via (nood)wetgeving (met name de Wrzo, de Politiewet en de Wbbbg, zie bijlage B1.4).
- Het NCC (zie paragraaf B1.3.2 voor een beschrijving) heeft vanuit de benoemde scharnierfunctie een essentiële taak als het gaat om functionele coördinatie binnen de algemeen bestuurlijke keten en de terugkoppeling van de regionale uitvoering van nationale besluiten. Het NCC heeft immers de taak "het gecoördineerd (doen) uitvoeren van de maatregelen waartoe door het IBT/MBT is besloten". In de praktijk zijn aan de uitvoering van deze taak enkele voorstelbare knelpunten verbonden.

61

B1.3.2 Nationale coördinatie tussen de functionele ketens: interdepartementale coördinatie⁹⁵

De ordening in ketens geeft *binnen* een beleidsdomein inzicht in de onderlinge hiërarchische verhoudingen in bevoegdheden. Anderzijds laat de ordening in ketens onmiddellijk zien dat er voorspelbaar spanningsvelden kunnen optreden *tussen* de bevoegdheden uit de algemeen bestuurlijke keten en een functionele keten, in het bijzonder tussen bevoegdheden van de verschillende ministers van de betrokken departementen. Er wordt daarom wel gesproken over 'schurende ketens'.⁹⁶

94 Ministerie van BZK (2004;b), pp. 6 en 38.

95 Tijdens het opstellen van de rapportage vond bij het ministerie van BZK een (interne) reorganisatie plaats. Dit heeft consequentie voor onder andere de afdeling Crisisbeheersing, de functie van directeur Crisisbeheersing en de inbedding van het Experticeentrum Risico- en Crisiscommunicatie (ERC). De afdeling Crisisbeheersing zal komen te vervallen en een aantal taken van de directeur Crisisbeheersing zal bij de (nieuwe) directeur Nationale Veiligheid van de (nieuwe) afdeling Nationale Veiligheid worden belegd. Het ERC zal ondergebracht worden bij het Nationaal CrisisCentrum (NCC) en een andere naam (en taak) krijgen. Omdat een en ander ten tijde van het schrijven nog niet helemaal duidelijk was, hanteren we de 'oude' terminologie.

96 COT 1999.

Bij nationale crisisbeheersing is op het terrein van de fysieke (of openbare) veiligheid afstemming op rijksniveau geregeld in artikel 14a van de Wrzo. Dit artikel verplicht de vakminister tot het voeren van overleg met de minister van BZK, alvorens hij maatregelen kan nemen of regels kan stellen.

Artikel 14a, coördinatie van maatregelen die op rijksniveau worden getroffen

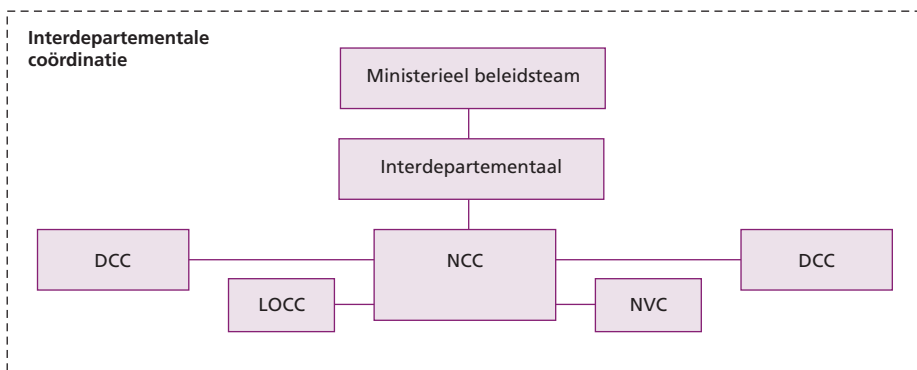
In verschillende wetten zijn aan afzonderlijke ministers bevoegdheden toegekend om in crisissituaties maatregelen te treffen of regels te stellen. Om de samenhang tussen de uitgevaardigde regels en maatregelen te bevorderen is in 1997 een bepaling aan de Wrzo toegevoegd die in de coördinatie van die maatregelen en regels voorziet. Deze bepaling houdt in dat de desbetreffende sectorminister alvorens maatregelen te treffen of regels te stellen, overleg voert met de minister van Binnenlandse Zaken, die coördinerend minister voor de openbare veiligheid is.⁹⁷

Artikel 14a codificeert derhalve de rol van minister van BZK als coördinerend minister voor rampenbestrijding in de responsfase. Het besluit van het kabinet om de minister van BZK (in het *Beleidsplan Crisisbeheersing 2004-2007*) als coördinerend minister voor nationale crisisbeheersing aan te wijzen is daarmee voor de responsfase in lijn met artikel 14a.

62

Ter vergelijking: bij opgeschaalde rampenbestrijding is de afstemming tussen de algemeen bestuurlijke keten en functionele ketens over het algemeen op provinciaal niveau geregeld. Indien de provincie op een bepaald beleidsdomein bevoegdheden heeft (en dit is niet altijd het geval), dan zijn deze altijd bij hetzelfde bestuursorgaan (de CdK, eventueel indirect via Gedeputeerde Staten) gelegd. Met andere woorden, op provinciaal niveau komen de ketens bij de CdK bij elkaar waarmee een optimale afstemming (formeel) gewaarborgd is. In het algemeen heeft de CdK daarmee een coördinerende taak en bevoegdheid voor alle ketens waar het gaat om beleid en uitvoering van de beheersing van rampen, zware ongevallen en calamiteiten op decentraal niveau.

De procedure om tot interdepartementale afstemming te komen is vastgelegd in het *Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming*. Uitgangspunt daarbij is dat een (dreigende) nationale crisis in eerste instantie wordt opgepakt door het (vak) departement op wiens beleidsterrein de crisis zich voordoet. Het departement laat zich hierbij ondersteunen door het eigen DCC. Indien betrokkenheid van andere beleidssectoren nodig is, gebeurt dat altijd door het vakdepartement waaronder de betreffende sector valt. In het bijzonder verlopen de communicatie en informatievoorziening met de bestuurlijke kolom over de besluitvorming altijd via de minister van BZK door tussenkomst van het NCC (zie verderop in deze paragraaf).



Figuur 5: Interdepartementale coördinatiestructuur bij nationale crisisbeheersing.

LOCC en NVC staan respectievelijk voor Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum en Nationaal Voorlichtingscentrum (zie ook verderop in deze paragraaf)

Ambtelijk crisisoverleg

In de aanloopfase van een (dreigende) crisis die meer dan één ministerie raakt, vindt er op verzoek van de directeur Crisisbeheersing van het ministerie van BZK of op verzoek van een departementale crisiscoördinator bij het NCC interdepartementaal ambtelijk crisisoverleg plaats. Dit ambtelijk crisisoverleg kent geen vaste maar een flexibele samenstelling en bestaat in ieder geval uit: het hoofd NCC, crisiscoördinatoren van betrokken departementen en een vertegenwoordiger van het Nationaal Voorlichtingscentrum (NVC, zie ook verderop in deze paragraaf). Tijdens dit interdepartementaal coördinerend overleg vindt informatie-uitwisseling plaats, en probeert men een beeld en oordeel te vormen over de situatie. Op basis hiervan kan men dan besluiten om al dan niet een IBT te activeren.

63

Ingeval er sprake is van een terroristische dreiging of aanslag vindt ambtelijk interdepartementaal overleg plaats in het Beleidsoverleg Bewaking en Beveiliging.

Interdepartementaal beleidsteam (IBT)

Het IBT wordt altijd geactiveerd als er ten minste sprake is van een (dreigende) crisis die sectoroverstijgend is en/of in geval van (mogelijke) opschaling van de crisiscommunicatie naar het nationale niveau. Activering van het IBT geschiedt door de directeur-generaal Veiligheid (DGV) van het ministerie van BZK op verzoek van de directeur Crisisbeheersing of op verzoek van een directeur-generaal (DG) of secretaris-generaal (SG) van een vakministerie. Het IBT vergadert bij het NCC.

Het IBT kent net als het ambtelijke interdepartementaal (voor)overleg geen vaste, maar een flexibele samenstelling. De DGV bepaalt de samenstelling van het IBT in overleg met de DG/SG van het meest betrokken departement. Het IBT wordt voorgezeten door de directeur-generaal Veiligheid van BZK. Ook de directeur Crisisbeheersing (BZK), het hoofd NVC, de directeur Voorlichting/woordvoerder van het meest betrokken ministerie en de co-secretarissen van zowel het meest betrokken vakministerie als BZK participeren in dit overleg.

De taken van het IBT zijn:

- het uitwisselen en inventariseren van informatie
- het vormen van een beeld- en oordeelsvorming van de situatie
- het nemen van adequate maatregelen of hiervoor een advies opstellen ten behoeve van het MBT
- adviseren over (internationaal) politieke consequenties van genomen of te nemen maatregelen
- strategische kaders bepalen
- beleidskaders voor (publieks)voorlichting en woordvoering bepalen.

Ingeval er sprake is van een terroristische dreiging of aanslag gelden voor het activeren, de samenstelling en de vergaderlocatie van het IBT afwijkende voorzieningen.

Ministerieel beleidsteam (MBT)

Crisisbesluitvorming op politiek-bestuurlijk niveau geschiedt door een MBT. Het MBT wordt geactiveerd door de minister van BZK als coördinerend minister, op verzoek van een vakminister of van de minister-president. Het MBT vergadert evenals het IBT bij het NCC. Tijdens de eerste MBT-vergadering wordt besloten of gezien de aard van de crisis de MBT-structuur moet worden voortgezet of dat de aanpak in IBT-verband respectievelijk door de primair verantwoordelijke vakminister voldoende is.

64

Het MBT kent net als het IBT geen vaste maar flexibele samenstelling. De minister van BZK bepaalt als coördinerend minister in overleg met de eerstverantwoordelijke vakminister en de minister-president de samenstelling van het MBT. Het MBT bestaat uitsluitend uit de meest betrokken ministers, rekening houdend met het type en de aard van de crisis en het (mogelijke) verloop daarvan. Het MBT bestaat daarmee in ieder geval uit:

- de minister van BZK
- de meest betrokken ministers, bijgestaan door één hoogste ambtenaar, i.c. het IBT-lid
- het hoofd NVC
- de directeur Voorlichting/woordvoerder van het meest betrokken vakministerie
- co-secretarissen van zowel het meest betrokken vakministerie als het ministerie van BZK.

Uitgangspunt is dat het MBT wordt voorgezeten door de minister van BZK als coördinerend minister voor crisisbeheersing, dan wel, bij zeer grootschalige crises, door de minister-president. De coördinerend minister kan in overleg met de eerstverantwoordelijke vakminister en de minister-president besluiten af te wijken van het vaste voorzitterschap. Indien er geen overeenstemming wordt bereikt in het MBT zal de coördinerend minister de geschilpunten voorleggen aan de minister-president.

Taken van het MBT zijn:

- het vormen van een beeld- en oordeelsvorming van de situatie
- het nemen van besluiten over adviezen van het IBT
- bezien van (internationaal) politieke consequenties van genomen of te nemen besluiten
- strategische kaders bepalen
- beleidskaders voor (publieks)voorlichting en woordvoering bepalen.

De minister van BZK is als coördinerend minister verantwoordelijk voor het bewaken van de uitvoering van de door het MBT genomen besluiten en informeert de ministerraad hierover alsmede over de eventuele problemen bij de uitvoering. De departementale implementatie van de MBT-besluiten is een verantwoordelijkheid van de vakministers en wordt gecoördineerd door de DCC's.

Bij een terroristische aanslag of dreiging gelden, ook ten aanzien van de crisisbesluitvorming op politiek-bestuurlijk niveau, andere voorzieningen, o.a. voor wat betreft het voorzitterschap en de samenstelling van het MBT. Daarnaast is de minister van Justitie als coördinerend minister verantwoordelijk voor het bewaken van de uitvoering van de door het MBT genomen besluiten en informeert hij de ministerraad hierover alsmede over de eventuele problemen bij de uitvoering.

Nationaal CrisisCentrum (NCC)

Het NCC valt organisatorisch onder de directie Crisisbeheersing van het ministerie van BZK. Het NCC functioneert daarmee onder verantwoordelijkheid van de directeur Crisisbeheersing. Het NCC heeft twee rollen, die van Departementaal Coördinatie Centrum (DCC)⁹⁸ en die van Nationaal CrisisCentrum.

65

Het DCC is organisatorisch ondergebracht bij het NCC en maakt gebruik van de faciliteiten en de medewerkers van het NCC. Dat wil zeggen dat het DCC de minister van BZK bijstaat in het uitoefenen van zijn sectorale verantwoordelijkheden en bevoegdheden in crisissituaties. Het DCC adviseert en informeert in de responsfase de minister van BZK over de sectoren openbaar bestuur, politie, brandweer en GHOR en het beleidsterrein openbare orde en veiligheid. Waar mogelijk worden de activiteiten van DCC en NCC gescheiden uitgevoerd.

Het NCC is de ondersteunende en uitvoerende staf en het facilitair bedrijf ten dienste van de interdepartementale crisisbesluitvorming, zowel op ambtelijk als op politiek-bestuurlijk niveau. Dat betekent onder andere dat het NCC de functie vervult van interdepartementaal facilitair communicatiecentrum en knooppunt is van en voor de bestuurlijke informatievoorziening. In die hoedanigheid is het NCC verantwoordelijk voor de coördinatie (van de informatievoorziening) naar de besturen van andere overheden.⁹⁹ Het NCC is 24 uur per dag, 365 dagen per jaar bemenst.

⁹⁸ Artikel 5:8 van het Organisatiebesluit directoraat-generaal Veiligheid.
⁹⁹ Zie ook het *Strategisch Document Nationaal CrisisCentrum* (2006).

Het NCC heeft een rol in de voorbereiding op en de respons tijdens een crisis. In de *voorbereidingsfase* houdt het NCC zich bezig met monitoren, verzamelen, analyseren en delen van relevante informatie. Ook worden in samenwerking met bestuurlijke en operationele partners evenementen met een landelijke uitstraling voorbereid, zoals staatsbezoeken, maar ook sportevenementen of nucleaire transporten.

Bij *daadwerkelijke crises* waarbij meerdere ministeries betrokken zijn, vindt bij het NCC gezamenlijk de crisisbesluitvorming op nationaal niveau plaats. De informatieanalyse en informatievoorziening worden samen met de departementen door het NCC verzorgd, evenals de procesbegeleiding en facilitaire ondersteuning. Het NCC stelt zijn vergader- en technische faciliteiten ook beschikbaar bij crises die slechts één departement raken.

Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC)

De minister van BZK faciliteert de coördinatie van de operationele inspanningen in zowel de voorbereidingsfase als de responsfase door het LOCC. In de responsfase verzorgt het LOCC ten behoeve van het IBT/MBT en de regio's een situatie-rapportage. Onderdeel van deze rapportage zijn het landelijk operationeel beeld, de mogelijke scenario's van ontwikkeling van de crisis en een daarbij behorend operationeel advies en de capaciteit die benodigd is voor de uitvoering van de scenario's.

Om deze taken te kunnen uitvoeren, beschikt het LOCC over een up-to-date landelijk overzicht van alle relevante evenementen en gebeurtenissen die (grootschalige) inzet vergen van de hulpdiensten. Verder beschikt het LOCC over een totaaloverzicht van de beschikbare capaciteit voor alle hulpdiensten (mensen, middelen en expertise). Het centrum voert de regie over het bijstandsproces (ter beschikking stellen van capaciteit uit nationale en internationale bronnen) en verzorgt de operationele afstemming tussen de klassieke hulpdiensten (brandweer, GHOR en politie) en de krijgsmacht.

Expertisecentrum Risico- en Crisiscommunicatie (ERC)

Het ERC is net als het NCC een afdeling van de directie Crisisbeheersing van het ministerie van BZK. Het ERC functioneert daarmee onder verantwoordelijkheid van de directeur Crisisbeheersing.

Het ERC ondersteunt en adviseert overheden op het terrein van de risico- en crisiscommunicatie. Het centrum verzamelt daartoe kennis en ontwikkelt expertise en beleid op het terrein van risico- en crisiscommunicatie en stelt deze kennis en expertise ter beschikking aan de overheidsorganisaties. Het ERC verzorgt opleidingen voor voorlichters, communicatieadviseurs en bestuurders op het gebied van risico- en crisiscommunicatie. Tijdens een daadwerkelijke crisis adviseert het ERC over de communicatiestrategie en biedt het ondersteuning op het gebied van woordvoering, publieks- en verwanteninformatie. Ook heeft het ERC de taak om de woordvoering te verzorgen van de directeur Crisisbeheersing.¹⁰⁰

100 Artikel 5:4 van het *Organisatiebesluit directoraat-generaal Veiligheid*.

Nationaal Voorlichtingscentrum

Communicatie en voorlichting in geval van een (dreigende) crisis zijn in eerste aanleg een verantwoordelijkheid van de betrokken departementale, regionale en lokale voorlichtingsdiensten. Het ERC kan hen daarbij ondersteunen.

In het geval dat landelijke coördinatie van de communicatie en voorlichting naar pers en publiek noodzakelijk is, kan overgegaan worden tot opschaling van het Nationaal Voorlichtingscentrum (NVC). Hierbij zij opgemerkt dat dit niet noodzakelijkerwijs in nationale crisissituaties hoeft te zijn. Bij de opzet van het NVC is expliciet rekening gehouden met de omstandigheid dat het wenselijk kan zijn al over te gaan tot (verticale) opschaling van de voorlichting, terwijl de verantwoordelijkheid voor de crisisbeheersing zelf nog gelaten wordt op een lager niveau binnen de bestuurskolom. Bij deze zogenoemde asynchrone opschaling wordt de coördinatie van de voorlichting wel op rijksniveau gebracht.

Activering van het NVC gebeurt op last van de voorzitter van het IBT dan wel op last van de minister die, gelet op aard en omvang van de crisis, als eerstverantwoordelijk minister moet worden aangemerkt. In het IBT en MBT hebben vanuit het NVC zitting de directeur Voorlichting/woordvoerder van het eerstverantwoordelijk ministerie en het hoofd NVC. Bij het besluit tot activering van het NVC zijn ieder geval betrokken de directeur Voorlichting van het eerstverantwoordelijk ministerie, alsmede het hoofd ERC en de directeur Crisisbeheersing vanuit hun beheersmatige eindverantwoordelijkheid voor het NVC.

67

B1.4 Het wetgevingsinstrumentarium voor nationale crisisbeheersing, nader uitgewerkt voor de minister van BZK

In deze paragraaf wordt aandacht besteed aan het wettelijk beschikbare instrumentarium voor de voorbereiding op en coördinatie van de nationale crisisbeheersing, met een nadere uitwerking voor de minister van BZK. De beschikbare bevoegdheden en regelingen voor de minister van BZK kunnen zowel binnen de direct betrokken sectoren bestaan als juist gericht zijn op intersectorale afstemming.

Een belangrijk uitgangspunt voor het gebruik van crisisbevoegdheden, volgend uit proportionaliteit en subsidiariteit (zie paragraaf 2.4), is dat in crisissituaties zo lang mogelijk van normale wetgeving gebruik wordt gemaakt en crisisbevoegdheden pas toegepast worden als normale bevoegdheden ontoereikend zijn.

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

Nationale crises kunnen aanleiding geven tot een buitengewone omstandigheid, dat wil zeggen dat de noodzakelijke coördinatie niet met reguliere crisisbevoegdheden kan worden bewerkstelligd en dat daarom, vanuit de *noodzaak* tot nationale coördinatie, het gebruik van verdergaande crisisbevoegdheden aan de orde is.

Om deze crisisbevoegdheden in te kunnen zetten is afstemming binnen de ministerraad noodzakelijk. Wetstechnisch is een Koninklijk Besluit op voordracht van de minister-president of het instellen van een noodtoestand volgens de systematiek van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden noodzakelijk. In paragraaf B1.4.3 wordt nader op deze noodbevoegdheden ingegaan.

B1.4.1 Reguliere bevoegdheden van de minister van BZK bij een nationale crisis

Onderscheid kan worden gemaakt tussen de bevoegdheden van de minister van BZK om de decentrale preparatie op nationale crisis vorm te geven en de bevoegdheden van de minister van BZK in de responsfase.

Preparatie

De Wrzo bevat twee artikelen die de minister van BZK de mogelijkheid geven om de decentrale voorbereiding op nationale crisis te sturen. Specifiek geeft artikel 20 hem de mogelijkheid om eisen te stellen aan de decentrale planvorming met betrekking tot de beheersing van nationale crises en geeft artikel 19 hem de mogelijkheid om gemeenten tot de corresponderende oefeningen te verplichten.

Artikel 19 Wrzo

- 1. Onze commissaris in de provincie kan burgemeester en wethouders aanwijzingen geven over gezamenlijke oefeningen van gemeenten, die tezamen een gemeenschappelijke regeling inzake de brandweer zijn aangegaan, met het oog op de bestrijding van rampen en zware ongevallen in buitengewone omstandigheden.
- 2. Onze commissaris in de provincie kan burgemeester en wethouders opdragen oefeningen, als bedoeld in het eerste lid, te houden, indien deze naar zijn oordeel in onvoldoende mate worden gehouden.
- 3. Onze Minister kan Onze commissaris in de provincie opdragen aanwijzingen en opdrachten, als bedoeld in het eerste en tweede lid, te geven voorzover het oefeningen betreft van gemeenten die in meer dan één provincie zijn gelegen.¹⁰¹

Artikel 20 Wrzo

Onze Minister stelt de eisen vast, waaraan rampenplannen en provinciale coördinatieplannen, als bedoeld in hoofdstuk II van deze wet, moeten voldoen met het oog op de bestrijding van rampen en zware ongevallen in buitengewone omstandigheden.

Van deze sturingsmogelijkheden uit de Wrzo heeft de minister van BZK tot op heden geen gebruikgemaakt. Wel wordt door het ministerie van BZK een bijdrage aan de brandweerregio's verstrekt¹⁰² die volgens het gestelde in artikel 5 van de

101 Bij een nationale crisis is veelal sprake van potentiële betrokkenheid van gemeenten die in meer dan een provincie zijn gelegen.

102 Brede doeluitkering rampenbestrijding, Staatsblad, 2004, 525.

Brandweerwet 1985 bedoeld is voor de voorbereiding op nationale crises.¹⁰³ Het artikel is in de Brandweerwet 1985 opgenomen naar aanleiding van een motie van de Tweede Kamer waarin de voorbereiding op nationale crises als een rijksverantwoordelijkheid werd benoemd, zodat een sturende rol van de minister en rijksfinanciering van de decentrale voorbereiding op nationale crisis noodzakelijk zijn.¹⁰⁴ Vanwege het feit dat er geen eisen gesteld worden aan deze voorbereiding wordt de bijdrage in de praktijk gebruikt voor de kosten van de voorbereiding op de (lokale/regionale) rampenbestrijding.

Een casus waar het gebruik van de genoemde bevoegdheden uit de Wrzo in de terugblik zeker overwogen had kunnen worden, is de dreiging eind 2002, begin 2003 van een aanslag met een pokkenvirus. Indertijd heeft de minister van VWS, in samenspraak met de minister van BZK, de gemeenten, GGD's en GHOR-regio's opgeroepen zich voor te bereiden op de bestrijding van de gevolgen van zo'n aanslag.¹⁰⁵ De minister van VWS heeft een model landelijk draaiboek voor ring- en massavaccinatie laten ontwikkelen waarvan het gebruik volgens de Infectieziektenwet verplicht is in situaties van een daadwerkelijke nationale infectieziekten crisis. De implementatie van het draaiboek in de preparatieve fase gebeurde echter op vrijwillige basis. Uit een evaluatie bleek dat de meeste regio's een regionale versie van het model hadden vastgesteld, maar dat verbreding van de voorbereiding naar het domein van de openbare orde en veiligheid en naar het bestuurlijk niveau feitelijk niet had plaatsgevonden. Slechts een enkele regio had geoefend met het draaiboek.¹⁰⁶

69

Respons

De reguliere coördinerende bevoegdheid van de minister van BZK in de responsfase ten aanzien van de interdepartementale coördinatie ligt vast in artikel 14a van de Wrzo. Dit artikel stelt dat andere ministers niet van hun crisisbevoegdheden bij een nationale crisis op het gebied van de fysieke veiligheid binnen hun eigen functionele ketens gebruik mogen maken dan na overleg met de minister van BZK.

Artikel 14a Wrzo

Indien bij of krachtens de wet aan een van Onze Ministers de bevoegdheid is gegeven bij een ramp of een zwaar ongeval regels te stellen of maatregelen te treffen, maakt hij van deze bevoegdheid geen gebruik dan na overleg met Onze Minister, tenzij de vereiste spoed zich daartegen verzet.

103 Ten tijde van de totstandkoming van de Brandweerwet 1985 werden nationale crises nog vooral als oorlogssituaties gepercipieerd.

104 Amendement Wiebenga (Tweede Kamer, 1984-1985, 16 695, nr. 21).

105 Brieven van de minister van VWS (d.d. december 2002, met kenmerk POG/ZP/2344291 en d.d. februari 2003, met kenmerk POG/ZP/2349491).

106 Hamers et al. 2005.

Voor een nationale crisis die zich alleen op het gebied van de (inter)nationale rechtsorde bevindt, is er geen analogon van deze wettelijke bepaling. Zo geeft bijvoorbeeld de Oorlogswet voor Nederland in buitengewone omstandigheden bijzondere bevoegdheden aan de minister van Defensie zonder de wettelijke verplichting tot het voeren van interdepartementaal overleg. Wel staat ook dan de afspraak uit het *Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming* om volgens de in bijlage B1.3 beschreven IBT/MBT-structuur te werken die tot interdepartementaal gecoördineerd optreden moet leiden.

De reguliere coördinerende bevoegdheid bij een nationale crisis binnen de algemeen bestuurlijke keten van de minister van BZK staat beschreven in artikel 13 van de Wrzo en artikel 16 van de Politiewet. In de omstandigheid van een nationale crisis heeft de minister van BZK de bevoegdheid om via de CdK aanwijzingen te geven over het te voeren *beleid* gericht op beheersing van de crisis, met betrekking tot de openbare orde en de openbare veiligheid. De verwijzing naar het begrip beleid betekent hier dat het lokale opperbevel van de burgemeester in die zin in stand blijft en dat hij zelf de bevoegdheid en verantwoordelijkheid houdt om binnen zijn gemeente maatregelen passend binnen het beleid te nemen en te doen uitvoeren.

De plaatsing van deze bevoegdheid in de Politiewet en op deze plaats in de Wrzo geeft aan dat hier met name gedacht is aan rampen die ‘uitgroeien’ tot nationale crises. Vanuit deze gedachte is ook het proportionaliteitsbeginsel nadrukkelijk in beide artikelen benoemd:

Artikel 13 Wrzo

Onze Minister kan in geval van een ramp of een zwaar ongeval of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, indien het algemeen belang zulks dringend eist, Onze commissaris in de provincie, zoveel mogelijk na overleg met hem, de nodige aanwijzingen geven over het door hem inzake de bestrijding van een ramp of een zwaar ongeval te voeren beleid.

Artikel 16 Politiewet

- 1. De commissaris van de Koning geeft, indien een ordeverstoring van meer dan plaatselijke betekenis dan wel ernstige vrees voor het ontstaan van zodanige ordeverstoring zulks noodzakelijk maakt, de burgemeesters in de provincie zoveel mogelijk na overleg met hen, de nodige aanwijzingen met betrekking tot het door hen ter handhaving van de openbare orde te voeren beleid.
- 2. Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geeft de commissarissen van de Koning en de burgemeesters, zoveel mogelijk na overleg met hen, de nodige aanwijzingen met betrekking tot het door hen ter handhaving van de openbare orde te voeren beleid, indien door een ordeverstoring de veiligheid van de Staat in gevaar komt, of de betrekkingen van Nederland met andere mogendheden, dan wel zwaarwegende belangen van de samenleving, kunnen worden geschaad. Gelijke bevoegdheid heeft Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties indien ernstige vrees voor het ontstaan van een zodanige ordeverstoring bestaat.

- 3. De in het eerste en tweede lid bedoelde aanwijzingen worden zo enigszins mogelijk schriftelijk gegeven.
- 4. De in het tweede lid bedoelde aanwijzingen aan de burgemeesters worden zoveel mogelijk gegeven door tussenkomst van de commissaris van de Koning. Indien dit niet mogelijk is, wordt hij zo spoedig mogelijk daarvan in kennis gesteld.

Zichtbaar is in beide artikelen de getrapte structuur binnen de algemeen bestuurlijke keten waarbij de minister de CdK aanwijzingen kan geven die vervolgens de burgemeesters van de betreffende gemeenten aanwijzingen kan geven. Een ‘aanwijzing’ is overigens bindend; het is een eufemisme voor een bevel.¹⁰⁷

De minister van BZK heeft verder als reguliere taak het coördineren van bijstandsaanvragen. Dat wil zeggen dat hij de bevoegdheid heeft om de schaarse hulpverlenings- en rechthandhavingscapaciteit bij een nationale crisis te verdelen. Deze bevoegdheid is zowel in de Politiewet (artt. 54-60), de Brandweerwet 1985 (art. 9), de Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen (art. 18) als in de Wrzo (artt. 16-18) opgenomen. De Brandweerwet 1985 bevat tevens nog de expliciete opdracht aan de minister van BZK deze bijstandsverdeling voor te bereiden (artikel 10).

B1.4.2 Ongeschreven crisisbevoegdheden

Naast de wettelijk beschreven crisisbevoegdheden spelen bij crisisbeheersing ook de ‘ongeschreven crisisbevoegdheden’ (ook wel ongeschreven noodrecht genoemd) een rol. Zoals in de inleiding al is vermeld, heeft de regering onderkend dat het onmogelijk is om ernaar te streven alle noodzakelijk crisisbevoegdheden in wetten vast te leggen. Vanuit de rijksverantwoordelijkheid voor nationale crisisbeheersing kan de regering derhalve besluiten om zich niet wettelijk beschreven crisisbevoegdheden toe te kennen. Dit geeft de noodzakelijke flexibiliteit bij nationale crisisbeheersing.

Toepassing van ongeschreven crisisbevoegdheden kan betekenen dat ontoereikende normale wetgeving opzij wordt geschoven. Dat kan echter ook het geval zijn met ontoereikende reguliere crisisbevoegdheden.

Voorspelbare situaties waarin de minister van BZK gebruik zal maken van ongeschreven crisisbevoegdheden zijn (ramp)situaties van grote spoed, als hij direct lokale bestuurders beleidsaanwijzingen zal geven waarmee hij in eerste instantie de CdK passeert of vooruitloopt op bijvoorbeeld de inwerkingstelling van een noodbevoegdheid (zie hieronder).

De twintigste eeuw kent vele voorbeelden van toepassing van ongeschreven crisisbevoegdheden, van de sluiting van de beurzen in 1914 tot het opleggen van een vervoerplicht aan de KLM in verband met de evacuatie van Nederlanders uit Jakarta in 1998.

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

B1.4.3 Crisisbevoegdheden in buitengewone omstandigheden

Ten behoeve van de noodzakelijke coördinatie bij nationale crises is voorzien in zeer vergaande bevoegdheden wanneer alle reguliere crisisbevoegdheden niet meer voldoen. Deze specifieke verdergaande bevoegdheden worden veelal als noodrecht of noodwetgeving betiteld.¹⁰⁸ Het gaat bijvoorbeeld om crisisbevoegdheden die tegen het bepaalde in de Grondwet ingaan.

Voor noodwetgeving geldt als waarborg voor zorgvuldig gebruik de voorwaarde dat de bevoegdheden niet zonder meer kunnen toegepast. De bevoegdheden dienen eerst nog in werking te worden gesteld. De procedure tot inwerkingstelling moet garanderen dat a) er sprake is van een afgewogen kabinetsbesluit en b) dat na de noodzakelijk snelle inwerkingtreding de volksvertegenwoordiging een oordeel kan vellen over de voortdurende noodzakelijkheid van het gebruik van de noodwetgeving.

Dat inwerkingstelling afgewogen is door het kabinet wordt gegarandeerd, omdat voor inwerkingstelling een Koninklijk Besluit (KB) op voordracht van de minister-president noodzakelijk is. De volksvertegenwoordiging kan een oordeel vellen omdat vereist is dat zo snel mogelijk een ontwerp-verlengingswet moet worden ingediend. Op deze wijze wordt bijvoorbeeld in artikel 21 van de Wrzo bepaald hoe de noodbevoegdheden uit de artikelen 22-24 in werking kunnen worden gesteld.

Artikel 21 Wrzo

- 1. Onverminderd de artikelen 7, eerste lid, en 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden kunnen, ingeval *buitengewone omstandigheden* dit noodzakelijk maken, *bij koninklijk besluit*, op voordracht van Onze Minister-President, de artikelen 22 tot en met 24 *in werking worden gesteld*.
- 2. Wanneer het in het eerste lid bedoelde besluit is genomen, wordt onverwijld een *voorstel van wet* aan de Tweede Kamer gezonden *omtrent het voortduren van de werking* van de bij dat besluit in werking gestelde bepalingen.
- 3. Wordt het voorstel van wet door de Staten-Generaal verworpen, dan worden bij koninklijk besluit, op voordracht van Onze Minister-President, de bepalingen die ingevolge het eerste lid in werking zijn gesteld, onverwijld buiten werking gesteld.
- 4. Bij koninklijk besluit, op voordracht van Onze Minister-President, worden bepalingen die ingevolge het eerste lid in werking zijn gesteld, buiten werking gesteld, zodra de omstandigheden dit naar Ons oordeel toelaten.

108 Door sommigen wordt het begrip noodrecht als breder beschouwd zodat ook de reguliere crisisbevoegdheden eronder vallen (zie Brainich 2004, pp. 39-48).

- 5. Het besluit, bedoeld in het eerste, derde en vierde lid, wordt op de daarin te bepalen wijze bekendgemaakt. Het treedt in werking terstond na de bekendmaking.
- 6. Het besluit, bedoeld in het eerste, derde en vierde lid, wordt in ieder geval geplaatst in het *Staatsblad*.

Voor het specifieke geval dat de nationale crisis een afwijking van de Grondwet noodzakelijk maakt waar het gaat om de grondrechten van individuen of de bevoegdheidsverdeling tussen overheden, is in de Grondwet zelf vastgelegd dat volgens de hierboven beschreven procedure een zogenoemde uitzonderingstoestand moet worden afgekondigd (waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen een beperkte en algemene uitzonderingstoestand, zie hieronder). In een uitzonderingstoestand is het ook mogelijk om noodwetgeving in werking te stellen die niet tot afwijking leidt van het gestelde in de Grondwet.

Artikel 103 Grondwet

- 1. De wet bepaalt in welke gevallen ter handhaving van de uit- of inwendige veiligheid¹⁰⁹ bij koninklijk besluit een door de wet als zodanig aan te wijzen uitzonderingstoestand kan worden afgekondigd; zij regelt de gevolgen.
- 2. Daarbij kan worden afgeweken van de grondwetsbepalingen inzake de bevoegdheden van de besturen van provincies, gemeenten en waterschappen, van de grondrechten geregeld in de artikelen 6, voor zover dit de uitoefening buiten gebouwen en besloten plaatsen van het in dit artikel omschreven recht betreft, 7, 8, 9, 12, tweede en derde lid, en 13, alsmede van artikel 113, eerste en derde lid.
- 3. Terstond na de afkondiging van een uitzonderingstoestand en voorts, zolang deze niet bij koninklijk besluit is opgeheven, telkens wanneer zij zulks nodig oordelen beslissen de Staten-Generaal omtrent het voortduren daarvan; zij beraadslagen en besluiten ter zake in verenigde vergadering.

73

Het afkondigen van een uitzonderingstoestand is verder geëigend in crisissituaties waarin meerdere noodwetten relevant zijn. De procedure tot inwerkingstelling van noodwetgeving in uitzonderingstoestanden is immers eenvoudiger; het indienen van een ontwerp-verlengingswet is niet meer nodig. Een uitzonderingstoestand maakt het daardoor makkelijker om in een situatie waarin meerdere noodwetten relevant zijn de inwerkingstelling van noodbevoegdheden toe te snijden op de situatie. Noodbevoegdheden kunnen daardoor flexibel en gedoseerd toegepast worden.

¹⁰⁹ De oorspronkelijke betekenis van lid 1 verwijst naar situaties van oorlog (uitwendig) en oproer (inwendig) (zie Brainich 2004, p. 41). Met inwerkingtreding van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden worden deze termen breder geïnterpreteerd in die zin dat de hele noodwetgeving onder artikel 103 valt.

De Coördinatiewet uitzonderingstoestanden

De Coördinatiewet uitzonderingstoestanden (Cwu) geeft uitvoering aan artikel 103 van de Grondwet. Dat wil zeggen dat de Cwu de in artikel 103, lid 1 van de Grondwet beschreven wet is die aangeeft welke crisisbevoegdheden in welke situatie in werking treden.

De Cwu kent twee typen uitzonderingstoestanden: de ‘beperkte noodtoestand’ en de ‘algemene noodtoestand’. Het verschil tussen de beperkte noodtoestand en de algemene noodtoestand is dat onder het regime van de beperkte noodtoestand kan worden afgeweken van de grondwettelijke bepalingen inzake de bevoegdheden van organen van decentrale overheden, terwijl onder het regime van de algemene noodtoestand van een aantal grondrechten kan worden afgeweken.

In het ‘Beleidsplan Crisisbeheersing 2004-2007’ staat het volgende opgenomen over de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden: “Met betrekking tot de soms noodzakelijke geachte op maat gesneden bestuurlijke en operationele doorzettingsmacht¹¹⁰ is het bestaande stelsel van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden in veel gevallen een te zwaar middel. Daar staat tegenover dat de sectorspecifieke noodwetgeving vaak veel coördinatie en overleg vraagt, ook indien tegelijkertijd op meerdere terreinen inzet noodzakelijk is. Daarom besluit het kabinet om deze lacune op te vullen door de voorzitter van het ministerieel beleidsteam (MBT) – na besluit daartoe in MBT-verband – te machtigen sectorspecifieke noodwetgeving gecoördineerd in werking te doen stellen (...). Uitgezocht wordt op welke wijze dit precies (juridisch) vormgegeven moet worden.”

74

Het generieke instrument voor de minister van BZK: de noodbevoegdheden uit de Wrzo en Wbbbg

Voor de minister van BZK staan de generieke noodbevoegdheden bij nationale crises beschreven in hoofdstuk V van de Wrzo en in de Wet bijzondere bevoegdheden burgerlijk gezag (Wbbbg). Hoofdstuk V van de Wrzo bevat alle bepalingen gericht op de voorbereiding op en coördinatie bij buitengewone omstandigheden op het terrein van de openbare veiligheid. De Wbbbg bevat alle bepalingen gericht op de voorbereiding op en coördinatie bij buitengewone omstandigheden op het terrein van de handhaving van de openbare orde. De combinatie van deze artikelen biedt de minister van BZK doorzettingsmacht op het brede terrein van de openbare orde en veiligheid binnen de algemeen bestuurlijke keten.

Bij nationale crisis kan het voor de rijksoverheid noodzakelijk zijn om niet alleen de verantwoordelijkheid te nemen voor het beleid, maar ook voor de daadwerkelijk te nemen maatregelen. Te denken valt hierbij aan de keuze voor ring- of massavaccinatie bij een uitbraak van een infectieziekte. De al behandelde reguliere bevoegdheid van de minister van BZK (ex artikel 13 Wrzo of ex artikel 16 Politiewet) is dan een te zwak middel. Het is om deze reden dat de aanwijzingsbevoegdheid van de minister van BZK in dergelijke omstandigheden in artikel 22, lid 2 is verruimd. De minister van BZK kan in dergelijke crisissomstandigheden de CdK opdragen concrete operationele aanwijzingen te geven aan de burgemeesters. Deze aanwijzingen behoeven derhalve niet alleen beperkt te blijven tot de

¹¹⁰ Met bestuurlijke en operationele doorzettingsmacht worden bijvoorbeeld de noodbevoegdheden uit hoofdstuk V van de Wrzo bedoeld.

beleidsvoering ten aanzien van de rampenbestrijding, dit in tegenstelling tot de aanwijzingen in artikel 13. De burgemeester blijft overigens wel verantwoordelijk voor de uitvoering van gegeven aanwijzingen; tevens behoudt hij het opperbevel en staan allen die op zijn grondgebied aan de bestrijding van de ramp deelnemen, onder zijn bevel.¹¹¹

Artikel 22 Wrzo

- 1. Onze commissaris in de provincie kan de burgemeesters in de provincie de nodige aanwijzingen geven inzake de bestrijding van een ramp of een zwaar ongeval.
- 2. Onze Minister kan Onze commissaris in de provincie opdragen aan de burgemeesters in de provincie de nodige aanwijzingen te geven inzake de bestrijding van een ramp of een zwaar ongeval.

Verdergaand ingrijpen in de bevoegdheden van de CdK en de burgemeester ligt besloten in artikel 23. In dit artikel wordt bepaald dat de minister van BZK kan treden in de bevoegdheden die in de Wrzo aan de CdK en de burgemeester(s) zijn toegekend. Ook kan de minister deze bevoegdheden geheel of gedeeltelijk overdragen aan een andere autoriteit. Merk op dat hier geen criterium geldt dat de bevoegdheid ‘alleen’ toegepast kan worden bij rampen. Er is alleen sprake van buitengewone omstandigheden en “indien het algemeen belang zulks dringend eist.”

75

Artikel 23 Wrzo

Onze Minister kan, indien het algemeen belang zulks dringend eist, voorzien in de uitoefening van bevoegdheden van Onze commissaris in de provincie en van de burgemeester op grond van deze wet, door die uitoefening geheel of ten dele aan zich te trekken dan wel daarmee geheel of ten dele een andere autoriteit te belasten.

De regering heeft helder aangegeven wanneer de clausule “indien het algemeen belang zulks dringend eist” van kracht is: “De regering heeft daarbij het oog op rampsituaties [...] die zodanige vorm en omvang hebben dat uitsluitend een landelijke aanpak vruchten kan afwerpen.”¹¹²

Evenzo geldt dat in buitengewone omstandigheden de bevoegdheid uit artikel 16 van de Politiewet om aanwijzingen te geven over het beleid gericht op het handhaven van de openbare orde niet meer hoeft te volstaan. De Wbbbg kent aan de minister van BZK noodbevoegdheden toe met het oog op de handhaving van de openbare orde.¹¹³

111 Tweede Kamer, vergaderjaar 1983-1984, 16 978, nr. 8 (Nota naar aanleiding van het eindverslag behorende bij de Rampenwet), p. 16.

112 Tweede Kamer, vergaderjaar 1983-1984, 16 978, nr. 8 (Nota naar aanleiding van het eindverslag behorende bij de Rampenwet), p. 16.

113 Artikel 3 Wbbbg.

Gelijk de systematiek in de Wrzo kan de minister in eerste instantie de burgemeester (in dit geval direct zonder tussenkomst van de CdK) en de CdK op grond van artikel 6 Wbbbg operationele aanwijzingen geven over de maatregelen die genomen moeten worden ter handhaving van de openbare orde.

Artikel 6 Wbbbg

– 1. De commissaris van de Koning en de burgemeester handelen bij de uitoefening van hun bevoegdheden die betrekking hebben op de handhaving van de openbare orde en veiligheid, in overeenstemming met de aanwijzingen van Onze Minister van Binnenlandse Zaken.

Verdergaand ingrijpen in de bevoegdheden van de CdK en de burgemeester ligt besloten in artikel 7. In dit artikel wordt bepaald dat de minister van BZK kan treden in de bevoegdheden die in de Gemeentewet en Politiewet 1993 aan de CdK en de burgemeester(s) zijn toegekend. Ook kan de minister deze bevoegdheden geheel of gedeeltelijk overdragen aan een andere autoriteit. Merk op dat hier als criterium voor proportionaliteit en subsidiariteit alleen wordt gesteld in artikel 3 dat “De bevoegdheden die deze wet aan organen van burgerlijk gezag toekent, worden slechts uitgeoefend voor zover dit met het oog op de handhaving van de openbare orde en veiligheid naar het oordeel van die organen geboden is.”

76

Artikel 7 Wbbbg

– 1. Onze Minister van Binnenlandse Zaken is bevoegd te voorzien in de uitoefening van de bevoegdheden van de commissaris van de Koning en de burgemeester die betrekking hebben op de handhaving van de openbare orde en veiligheid, door die uitoefening geheel of ten dele aan zich te trekken dan wel daarmee geheel of ten dele een ander orgaan van burgerlijk gezag te belasten.

Voor de goede orde, in de geciteerde wetsartikelen van de Wbbbg is sprake van openbare orde en veiligheid, maar de wetsgeschiedenis toont duidelijk aan dat de wetgever oorspronkelijk alleen het oog had op de openbare orde.¹¹⁴

Bijzondere noodbevoegdheden voor de minister van BZK

Afgezien van de generieke noodbevoegdheden van de minister van BZK uit de Wrzo en de Wbbbg heeft hij nog een aantal specifieke noodbevoegdheden die het lokaal bestuur, in casu de burgemeester, niet heeft, omdat deze noodbevoegdheden in strijd zijn met het bepaalde in de Grondwet. Als altijd dienen deze bevoegdheden van de minister bij Koninklijk Besluit op voordracht van de minister-president in werking te worden gesteld. In geval van een separate inwerkingstelling, die voor een aantal hieronder genoemde bevoegdheden mogelijk is, dient dan weer direct een ontwerp-verlengingswet te worden ingediend.

114 Zie bijvoorbeeld Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 23 789, nr. 5, p. 5.

De Wbbbg zelf bevat een aantal specifieke bevoegdheden gericht op de grondrechten van individuen. Zo heeft de minister van BZK in crisisomstandigheden op grond van de Wbbbg de bevoegdheid om:

- het vertoeven in de open lucht te beperken (artikel 8 Wbbbg)
- personen ten aanzien van wie ernstig vermoeden bestaat dat zij de openbare orde en veiligheid in gevaar zullen brengen, te bevelen een gebied te verlaten of te verbieden zich daarheen te begeven of daarin terug te keren (artikel 9, lid 1 Wbbbg)
- de vertoning in het openbaar, dan wel in tegenwoordigheid van meer dan tien personen, van alle, dan wel van door de minister niet met name toegelaten films voor een door hem daarbij te bepalen tijdsduur te verbieden (artikel 12 Wbbbg)
- beperkende bepalingen vast te stellen voor het vervaardigen, uitgeven, voorhanden hebben, verspreiden, aanbrengen of in de handel brengen van geschriften, opschriften, tekeningen of afbeeldingen. Hij kan een en ander ten aanzien van bepaalde geschriften, opschriften, tekeningen of afbeeldingen geheel verbieden (artikel 13, lid 1 Wbbbg)
- iedere persoon ten aanzien van wie gegrond vermoeden bestaat dat hij de openbare orde en veiligheid in gevaar zal brengen te interneren (artikel 18, lid 1 Wbbbg).

De Wbbbg bevat ten slotte de expliciete bepaling dat in buitengewone omstandigheden de minister van BZK niet gehouden is tot het opdracht geven tot het leveren van politionele bijstand, wanneer een CdK dit aanvraagt (artikel 10, lid 1 Wbbbg).

77

De Wet verplaatsing bevolking (Wvb) kent aan de minister van BZK een drietal bevoegdheden toe in buitengewone omstandigheden.

De minister van BZK heeft in crisisomstandigheden op grond van de Wvb de bevoegdheid om op het terrein van de fysieke veiligheid:

- een bevel tot evacuatie te geven ofwel “een verplaatsing van de bevolking te gelasten” (artikel 2a)
- te kunnen bepalen welk gebied voor ontruiming in aanmerking komt, wie verplicht is dit te verlaten en wie verplicht is tot achterblijven (artikel 3, lid 1)
- in het belang van de volksgezondheid, dan wel met het oog op de gezondheid, de leeftijd of het gedrag van de verplaatste persoon, aan deze, en zo nodig ook aan degenen die met hem samenwonen, een bijzondere verblijfplaats aan te wijzen en het verblijf aldaar aan voorschriften te onderwerpen (artikel 8, lid 1).

De Wvb is als enige noodwet in werking getreden. In 1995 is vanwege de dreigende overstroming van de Betuwe de Wvb in werking gesteld (*Besluit van 31 januari 1995 tot verlening van de bevoegdheid van Onze Minister van Binnenlandse Zaken tot verplaatsing van de bevolking te gelasten*, Staatsblad 173). De minister van BZK heeft toen overigens uiteindelijk geen gebruikgemaakt van zijn aldus verkregen bevoegdheid. Het bleek immers dat de bevolking massaal het (formeel gesproken) advies van de autoriteiten opvolgde.

De Vorderingswet geeft de minister van BZK, gelijk alle andere ministers, de bevoegdheid om 'vermogensrechten of voor menselijke beheersing vatbare stoffelijke objecten' te vorderen in buitengewone omstandigheden.

De Onteigeningswet geeft de minister van BZK in buitengewone omstandigheden de mogelijkheid om een onteigeningsbevoegdheid door te delegeren naar de betrokken burgemeesters. Het gaat dan om onteigening van de 'in de gemeente aanwezige verbruiksartikelen, bestemd voor bescherming en ontsmetting in het belang van de bestrijding van rampen en zware ongevallen, van de beperking van de onmiddellijke gevolgen daarvan alsmede van de voorbereiding op deze bestrijding en beperking'.

Bijlage 2

Documentenstudies 1: opsomming van niet-gebruikte evaluaties

Voor dit onderzoek zijn ongeveer veertig evaluaties van grootschalige incidenten bestudeerd. In bijlage 3 wordt een samenvatting gegeven van die evaluaties die nader ingaan op de (soms gewenste) betrokkenheid van het Rijk. Voor het maken van dit overzicht zijn, uiteraard, ook veel bronnen doorgenomen die bij lezing niet relevant bleken te zijn. Voor de controleerbaarheid en volledigheid worden deze evaluaties in deze bijlage vermeld.¹¹⁵ Het betreft:

Adang, O.M.J., H. Standaar (1993). *Jongerendemonstratie Den Haag, 8 mei 1993*. Reeks grootschalig optreden. Apeldoorn: Politie Instituut Openbare Orde en Veiligheid.

B&A Consulting (2007). *Museumbrand Amersfoort: evaluatie van het optreden van de hulpdiensten tijdens de brand in de Amersfoortse Elleboogkerk op 22 oktober 2007*.

B&A Groep (2002). MKZ 2001. *De evaluatie van een crisis*. Den Haag: B&A Groep.

B&A Groep (2002). *Het ketelwagenincident: evaluatie van het incident met de lekkende spoorketelwagen op 20 augustus 2002 te Amersfoort*. Den Haag.

B&A Groep (2003). *Lekkende lading: incidentbestrijding op de A28, evaluatie van het incident met een vrachtwagen met lekkende lading op 19 november 2002 te De Bilt*.

B&A Groep: Den Haag.

B&A Groep (2003). *Stank en sirenes: crisismanagement in Vlaardingen, evaluatie van het Vopak-incident op 16 januari 2003*. B&A Groep: Den Haag.

B&A Groep (2006). *Feitenreconstructie gebeurtenissen Pijnacker: gemeentelijk beleidskader waarbinnen openbare orde en handhaving en politieoptreden plaatsvond*. Den Haag.¹¹⁶

Bezuyen, M.J., M.J. van Duin & J. van Wetten, J. (1994). *Crisismanagement bij NEVCIN Polymers: een reconstructie van de gebeurtenissen na 8 juli 1992*. COT: Leiden.

Crisis Onderzoek Team (COT) (1989). *Operatie Bellebom '88: observatie en analyse van een grootschalige ruimsingsoperatie in Rotterdam*. Gouda Quint: Arnhem.

Crisis Onderzoek Team (COT) (1992). *Cindu 8 juli 1992 – een procesmatige analyse van een crisis*.

Crisis Onderzoek Team (COT) (1993). *Jongerendemonstratie in Den Haag: onderzoek en evaluatie van de gebeurtenissen van 8 mei 1993*. Leiden/Rotterdam.

Crisis Onderzoek Team (COT) (1993). *De Bijlmerramp: rampbestrijding en crisismanagement in Amsterdam, een reconstructie en evaluatie van het optreden van de gemeente Amsterdam*. Leiden/Rotterdam.

Crisis Onderzoek Team (COT) (1995). *Ordehandhaving en extreem rechts: Utrecht, 4 maart 1995*. Leiden/Rotterdam.

Crisis Onderzoek Team (COT) (1996). *De Hercules-ramp 15 juli 1996 – individuen, organisaties en systemen*. Leiden/Rotterdam.

¹¹⁵ Een chronologisch overzicht van alle grootschalige ongevallen, in dit geval gedefinieerd als er sprake was van een som van doden en gewonden groter of gelijk aan tien, die Nederland vanaf 1800 hebben plaatsgevonden, is te vinden op de site van het Nederlands Brandweer Documentatiecentrum (NBDC): www.nbdc.nl.

¹¹⁶ De rellen rond Oranjefeesten in Pijnacker.

- Crisis Onderzoek Team (COT) (1998). *Elfstedentocht 1997: leren van succes*. Samsom: Alphen a/d Rijn.
- Crisis Onderzoek Team (COT) (1998). *Incident en ongeregelde heden Amsterdam West, 23 april 1998: Marokkaanse jongeren, politie en bestuur*. Samsom: Alphen a/d Rijn.
- Crisis Onderzoek Team (COT) (1999). *Voetbal en geweld; onderzoek naar aanleiding van rellen en plunderingen bij een huldiging in Rotterdam (25 april 1999)*. Samsom: Alphen a/d Rijn.
- Crisis Onderzoek Team (COT) (2000). *Openbare orde en veiligheid – Evaluatie EK 2000*. Samsom: Alphen a/d Rijn.
- Crisis Onderzoek Team (COT) (2001). *Sail 2000: evaluatie van een grootschalig evenement*. Samsom: Alphen a/d Rijn.
- Crisis Onderzoek Team (COT) (2001). *Een gijzeling in Helden: evaluatie van de gebeurtenissen op 17 maart 2000*. Samsom: Alphen a/d Rijn.
- Crisis Onderzoek Team (COT) (2001). *Bossche avonden: onderzoek naar de ongeregelde heden in 's-Hertogenbosch (16-18 december 2000)*. Samsom: Alphen a/d Rijn.
- COT, Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement (COT) (2002). *Het machtige radarwerk staat stil: een onderzoek naar de weg- en havenblokkades 2000-2001*. Kluwer: Alphen a/d Rijn.
- COT, Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement (COT) (2003). *Na de brand: evaluatie van de gebeurtenissen in Roermond op en na 12 juli 2002*. Kluwer: Alphen a/d Rijn.
- COT, Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement (COT) (2007). *Luchtvaartuig in de problemen, Prio 1*. Den Haag.¹¹⁷
- Duin, van M.J. & G. van Staaldunin (1996). *CMI-brand 28 februari 1996*. Gemeente Rotterdam/COT.
- ES&E/Nibra (2002). *Dance Valley 2001, evaluatie van de gebeurtenissen*. Arnhem/Den Haag.
- Gemeente De Ronde Venen (2004). *Evaluatie dijkverschuiving Wilnis*.
- Gemeente Den Haag (2004). *Evaluatie van de terroristencrisis in de Haagse Antheunisstraat*.
- Gemeente Spijkenisse (2007). *Wit stof: evaluatie van het incident op 4 april 2007, Spijkenisse*.
- Helsloot, I. & A.C.J. Scholtens (2000). *Evaluatie melasse-incident Delft*. Arnhem: Nibra. HTK 26 241, vergaderjaar 1998-1999, nrs. 8-9. *Enquête vliegcramp Bijlmermeer*.
- Inspectie Brandweer en Rampenbestrijding (IBR) (1993). *Brand in de Graldastate 's-Gravenhage*.
- Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding (IBR) (1994). *Het ongeval te Langerak op 18 september 1993*. Den Haag
- Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding (IBR) (2000). *Ongeval brandweer Wognum 1999, 'over het rendement van opleiden en oefenen'*. Den Haag.

¹¹⁷ De noodlanding van een helikopter op de Noordzee.

- Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding (IBR) (1997). *Vliegtuigongeval Vliegbasis Eindhoven 15 juli 1996: eindrapport, onderzoek naar de alarmering en de hulpverlening door zowel civiele als militaire instanties*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding (IBR) (1998). *Ongeval bij een brand in een kamerverhuurbedrijf in Harderwijk op 27 januari 1998*.
- Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding (IBR) (2000). *Brand in metro Amsterdam, 12 juli 1999: onderzoek naar de bestrijding en hulpverlening door het metrobedrijf en de hulpverleningdiensten*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) (2006). *Stroomstoring Haaksbergen 25-28 november 2005*. Den Haag.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) (2001). *Enschede: onderzoek vuurwerkramp, centraal rapport, beschrijving uitvoering gezamenlijk onderzoek rijksinspecties, conclusies en aanbevelingen*.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) (2001). *Onderzoek cafébrand nieuwjaarsnacht 2001: beschrijving uitvoering gezamenlijk onderzoek rijksinspecties, samenvatting, conclusies en aanbeveling*.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) (2005). *Op de grens van de werkelijkheid: observatierapportage oefening Bonfire*.
- Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid/COT instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement (NIFV/COT) (2007). *Evaluatie van de crisisbeheersing rond de brand op de Willem van der Zwan (intern)*.
- Octaaf Adviesgroep (2003). *Inspectieronde Draaiboek Massavaccinatie Pokken*.
- Onderzoeksraad voor Veiligheid (2006). *Brand cellencomplex Schiphol-Oost: eindrapport van het onderzoek naar de brand in het detentie- en uitzendcentrum Schiphol-Oost in de nacht van 26 op 27 oktober 2005*. Den Haag.
- Onderzoeksraad voor Veiligheid (2007). *Brand disco Kingdom Venue, 15 mei 2005 te Amsterdam*.
- Politie Brabant-Noord (2001). *Ervaringen en lessen, interne evaluatie van het politie-optreden rond de ongeregelde heden in 's-Hertogenbosch op 16, 17 en 18 december 2000*. Den Haag.
- Politie Instituut Openbare Orde en Gevaarbeheersing (PIOOG) (2003). *Evaluatieverslag LSGBO*.
- Regionale brandweer Zuid-Holland-Zuid (ZHZ) (2007). *Feitenevaluatie incident buisleidingenstraat Heinenoord, 12 oktober 2007, gemeente Binnenmaas*.
- Rosenthal, U. (1984). *Rampen, rellen, gijzelingen: Crisisbesluitvorming in Nederland*. Amsterdam/Diemen: De Bataafsche Leeuw.
- Scholtens, A.C.J., I. Helsloot, M. Roscam Abbing, H. Hazebroek en J. Teunis (2002). *Evaluatie brand De Bonte Wever*. Arnhem: Nibra.
- Scholtens, A.C.J. & P.B.G. Drent (2004). *Brand in de Koningkerk te Haarlem*. Den Haag: Inspectie Openbare Orde en Veiligheid.

Terpstra, J., L. Van Heel (2000). *Grootschalig politieoptreden, maatschappelijk verzet en geweldsvermijding*, IPIT, Universiteit Twente.¹¹⁸

Witte, R., P. Brassé & K. Schram (2005). *Moskeebrand in Helden: evaluatie van de aanpak en lessen voor de toekomst*. Forum: Utrecht.

¹¹⁸ De evaluatie gaat over de ontruiming van acht kraakpanden in vier gemeenten in de Betuwe.

Bijlage 3

Documentenstudies 2: evaluaties van nationale crises

In hoofdstuk 3 is opgemerkt dat er vier evaluaties zijn van crises die daadwerkelijk hebben plaatsgevonden en die op grond van de criteria in deze rapportage als nationale crisis gekenschetst kunnen worden (Granariaconflict, dijkdoorbraak 1995, extreme regenval 1998, MKZ-crisis in 2001 en de vogelgriep in 2003). De noodzaak tot landelijke operationele aansturing wordt in de evaluaties niet benoemd. Wel worden knelpunten benoemd die – volgens de evaluatoren – duidelijk het gevolg zijn van het ontbreken van (een betere) landelijke ‘betrokkenheid’. Nogmaals, deze betrokkenheid betekent of impliceert volgens de evaluatoren geen landelijke operationele aansturing.

Om inzicht te krijgen in de problematiek die speelt bij nationale crises wordt hieronder een overzicht gegeven van een aantal relevante conclusies in de evaluaties van nationale crises. Bedacht moet worden dat deze conclusies en aanbevelingen niet geïnterpreteerd moeten worden als het probleem voor de oplossing ‘landelijke operationele aansturing’. Het gaat hier slechts om een enkele evaluatie. In deze evaluaties is niet gericht gekeken c.q. onderzoek gedaan naar het fenomeen landelijke operationele aansturing.

83

B3.1 Het Granariaconflict

In de evaluatie van het Granariaconflict, waarbij binnenschippers in de herfst van 1987 tot medio 1988 acties voerden, inclusief gewelddadige, wordt met betrekking tot de landelijke ‘betrokkenheid’ het volgende geconcludeerd:¹¹⁹

- “Een onvermijdelijk blijkende rol voor het departement van Binnenlandse Zaken (in moeilijke tijden hadden sommige burgemeesters kennelijk toch behoefte aan enige bovengemeentelijke coaching).”
- “Een benadering die het best te omschrijven is als één van strategische ontwijking (het departement van Verkeer en Waterstaat en Rijkswaterstaat en in mindere mate Justitie en onderdelen van het Openbaar Ministerie).”
- “De interdepartementale verhoudingen leenden zich niet voor een op de zaak toegesneden samenhang tussen vervoer- en ordebeleid. De verhoudingen tussen de bestuurslagen noopten tot een grote dosis informele activiteiten en tot ad-hocaanpassingen – vaak op de laatste minuut.”
- “Op bestuurlijk niveau bleek de onwennigheid met mobiele, bovenlokale en interprovinciale ordeverstoringen nog vrijwel even groot als tijdens de munitietransporten van 1982.”

¹¹⁹ COT 1989;a, pp. 95-100.

B3.2 Dreiging dijkdoorbraken 1995

Begin 1995 dreigden dijkdoorbraken in Midden-Nederland en werd besloten ongeveer een kwart miljoen burgers te evacueren. In de COT-evaluatie van deze crisis staan onder andere de volgende conclusies en aanbevelingen met betrekking tot de landelijke ‘betrokkenheid’:¹²⁰

- “De coördinatie bij de feitelijke beslissingen om te evacueren verliep steeds anders. In de ene situatie nam een burgemeester zelf de beslissing; in de andere draaide de burgemeester de beslissing terug. In weer een andere situatie werden de burgemeesters achteraf op de hoogte gesteld van een evacuatiebeslissing die elders was genomen.”
- “Centralisatie via de coördinerende burgemeester, de commissaris van de koningin en de minister van Binnenlandse Zaken leidde in verschillende gevallen tot vertraging van de besluitvorming en tot tijdsverlies (autoriteiten die bij ‘hoger geplaatsten’ op ‘audiëntie’ moesten komen).”
- “Centralisatie van de besluitvorming was in veel gevallen noodzakelijk, maar soms nog te weinig zichtbaar: bijvoorbeeld bij de organisatie van de opvang, de regie van de terugkeer, het beleid ten aanzien van achterblijvers en het ontheffingenbeleid.”
- “De operationele ondersteuning van de overheid (ambulances, brandweer, politie, krijgsmacht) bij de evacuatie van kwetsbare personen en groepen (ziekenhuizen, verpleeghuizen, en dergelijke) verliep niet zonder problemen. De knelpunten waren hoofdzakelijk terug te voeren op de verdeling van de verantwoordelijkheid en de communicatie tussen de instellingen en de overheid.”
- “Een goede voorbereiding behelst in ieder geval de volgende zaken: planvorming, mediastrategie, aandacht voor de middellange en lange termijn, opleiding en training, oefeningen en simulaties, voldoende bestuurlijke betrokkenheid, stelselmatige aandacht voor de bovenstaande zaken.”
- “Met ingrijpen of stevige bemoeienis van bovenaf (hoger bestuurlijk niveau) wordt vaak zo lang mogelijk gewacht. Wanneer hiertoe dan wordt besloten, is dat op de keper beschouwd vaak (te) laat (‘opschalingsparadox’). Centralisatie en bemoeienis van een hoger bestuurlijk niveau dienen in een relatief vroeg stadium in het besluitvormingsproces te geschieden.”
- “Autoriteiten dienen zich er bewust van te zijn dat een lange procedure die aan het geven van een bestuurlijke aanwijzing vooraf zou gaan, alsmede de schimmige constructie van het dreigen met een aanwijzing, alleen in zeer specifieke rampsituaties toepasbaar is.”

Ook het toenmalige Nibra wijdde een publicatie aan de dreigende dijkdoorbraken. Na “drie goed bezochte studiedagen” werd geconcludeerd (en opgeschreven) dat:¹²¹

- “burgemeesters (...) concludeerden dat er geen noodzaak was, noch voldoende wettelijke grondslag, voor de door de commissaris en minister gepleegde interventies (...) of het ingrijpen vanuit Den Haag nu wenselijk en noodzakelijk was.”

¹²⁰ COT 1995, pp. 118-123.

¹²¹ Nibra, pp. 105-112.

- “een formele bijstandsaanvraag (zoals geregeld in de Rampenwet) eerder uitzondering dan regel is. Veel vaker werden andere en meer vertrouwde wegen bewandeld. Dat betekende dat er gemajoreerd werd (...); dat eigen kanalen werden bewandeld (...) dat verzoeken op verschillende plaatsen werden ingediend (...) en dat in sommige gevallen je niet eens iets hoefde te vragen, want de bijstand diende zich spontaan aan.”

B3.3 Extreme regenval in 1998

In de evaluatie van het overheidsoptreden tijdens de extreme regenval in het najaar van 1998 staan de volgende conclusie en aanbeveling met betrekking tot landelijke ‘betrokkenheid’:¹²²

- “Bij calamiteiten die betrekking hebben op de waterhuishouding in Nederland zijn verschillende overheden in zowel de algemeen bestuurlijke keten (burgemeester, commissaris van de koningin, minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) als de functionele keten (dijkgraaf, Gedeputeerde Staten, minister van Verkeer en Waterstaat) nauw betrokken. Wij constateren dat vooral in de afstemming tussen deze ketens – zowel voorafgaand, tijdens als na de regenval in 1998 – zich de voornaamste knelpunten voordoen.”
- “De landelijke en regionale waterhuishouding was niet berekend op een extreme regenval als die van 1998.”
- “Er is op het terrein van de watercalamiteiten geen sprake van een duurzame relatie tussen algemene en functionele overheidsinstanties. De werelden van het algemene en functionele bestuur zijn in belangrijke mate gescheiden circuits. Er wordt in beperkte mate informatie uitgewisseld over noodplannen. Er wordt weinig gezamenlijk geoefend. Het gebrek aan onderlinge afstemming belemmert een samenhangende aanpak van ‘watercalamiteiten’. Men is zonder adequate preparatie gedwongen tot ad-hocimprovisatie ten tijde van een calamiteit”.
- “De verschillende wetten die aan de functionele autoriteiten (dijkgraaf, Gedeputeerde Staten, minister van Verkeer en Waterstaat) bepaalde noodbevoegdheden toekennen, zijn ondoorzichtig.”
- “Er dienen in samenspraak met de meest betrokken organisaties (waterschappen, Rijkswaterstaat, brandweer/NCC, particuliere organisaties) voorbereidingen te worden getroffen voor een systeem waarmee de bijstand van grootvermogenpompen kan worden gereguleerd. Een dergelijk systeem zou ook als leidraad kunnen dienen voor de verdeling en distributie van andere vergelijkbare schaarse middelen in rampsituaties (noodaggregaten, telecom-apparatuur en dergelijke).”
- “Er is ten tijde van de wateroverlast veel bijstand (politie, brandweer, militair) gevraagd en geleverd. Hoewel veel bijstand waardevol is geweest, was andere bijstand soms inefficiënt (een grote particuliere pomp kon meer), te laat of onnodig. Het zicht op knelpunten rondom bijstandsverlening dient te worden verbeterd (bijvoorbeeld met behulp van een monitoring- en evaluatiesysteem).”

85

B3.4 Het Europese Kampioenschap Voetbal 2000

Opvallend positieve conclusies zijn te lezen over de beheersing van de openbare orde en veiligheid in de aanloop naar het EK Voetbal in Nederland (en België) in 2000:¹²³

- “De verdeling van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden rond het EK 2000 was dezelfde als in reguliere situaties. De burgemeesters waren verantwoordelijk voor de openbare orde en veiligheid. De politie trad primair regionaal op. Op landelijk niveau waren zowel op politieel, justitieel als bestuurlijk terrein coördinatiemechanismen actief. Er bestond hierover geen onduidelijkheid bij de betrokken organisaties.”
- “Het EK-centrum heeft tijdens de voorbereidingen een belangrijke coördinerende rol gespeeld. (...) Daar valt op dat de betrokkenen in het land primair het contact met het EK-centrum roemen en kritiek hebben op het functioneren van het Nationaal Coördinatiecentrum. (...) Formele kanalen, zoals via het Nationaal Coördinatiecentrum, werden minder intensief gebruikt. Respondenten zijn positief over de rol van de directeur-generaal EK 2000 in de onderlinge afstemming tussen betrokkenen.”
- “Er hebben zich in de verhoudingen tussen ‘Den Haag’ en de speelsteden tijdens het EK 2000 geen problemen voorgedaan. Regelmatig werd via een videoconferentie van de meest betrokken ministers en de burgemeesters van de speelsteden informatie uitgewisseld. Tussen de directeur-generaal EK 2000 en de burgemeesters van de speelsteden bestonden eveneens korte informele lijnen.”
- “In de voorbereiding is intensief geoefend met verschillende typen crises. De intensieve inhoudelijke en organisatorische voorbereidingen hebben mede bijgedragen aan het voorkomen van crises en calamiteiten.”
- “Tijdens de voorbereiding kwamen thema’s naar voren waarvoor geen bestuurlijke oplossing is gevonden (zoals bestuurlijke aanwijzing, de internationale afstemming en de coördinatie tussen speelsteden en Den Haag). Via afspraken tussen betrokkenen is een werkbare bestuurlijke constructie gevonden.”

Het volgende wordt aanbevolen:¹²⁴

“Bij toekomstige grootschalige evenementen die een landelijke uitstraling en structuur nodig hebben, is het raadzaam een nationaal centrum te formeren en een project-directeur-generaal aan te stellen. Voorwaarden voor succes zijn: een helder af te bakenen domein, een duidelijke *sense of urgency* en een intensieve coördinatievraag. Bevoegdheden en budget mogen niet te veel onderwerp van discussie zijn. Nadere duidelijkheid moet worden gerealiseerd omtrent de verhouding tussen een ad-hoccentrum voor een specifiek evenement en het Nationaal Coördinatiecentrum.”

123 COT 2000, pp. 149-154.

124 COT 2000, p. 158.

B3.5 De MKZ-crisis

Het uitbreken van mond-en-klauwzeer (MKZ) in 2001 leidde tot een langdurige crisis en meerdere evaluaties (en studies). Het COT komt tot de volgende slotbeschouwing:¹²⁵

“De agrarische en binnenlands bestuurlijke ketens zijn ‘schurende ketens’. Tijdens de MKZ-crisis waren de provinciale en gemeentelijke autoriteiten vooral object van beleid, en veel minder initiërende beleidssubjecten. Provincies en gemeenten moesten rijksbeleid in goede banen leiden. Ze kregen geen ruimte om de centrale besluitvorming te beïnvloeden en ondernamen ook weinig initiatieven om hierin proactief verandering te brengen. LNV fungeert bij landbouwcrises als *lead agency*. Naarmate landbouwcrises zich in steeds sterkere mate manifesteren als crises waarbij (...) zich ook risico’s, dreigingen en kansen in andere beleidsdomeinen voordoen, komt de positie van LNV als *lead agency* ter discussie te staan. (...) Ook andere departementen zullen dan immers hun aandeel in het crisismanagement moeten leveren. In het licht van de blijvende crisisdichtheid van de landbouw moet LNV zijn positie van *lead agency* kritisch tegen het licht houden.”

Een evaluatie van de interprovinciale bijstandsverlening gedurende de MKZ-crisis van 2001 beveelt aan:¹²⁶

- “In tijden van crises als deze is een slagvaardig optreden gebaat bij korte, heldere lijnen en een strakke aansturing. Van beide zaken lijkt, waar het gaat om bijstandsverlening, niet in voldoende mate sprake te zijn geweest.”
- “Verstevig de positie en de coördinerende rol van het Nationaal CrisisCentrum (NCC) zodanig dat de coördinerende functie een bredere en meer gezaghebbende invulling krijgt, zowel richting bestuur, als richting operationele diensten, als in de dynamiek tussen beide. Bezie voor wat betreft het versterken van de operationele coördinatiefunctie welke van de twee opties het meest geboden is: het versterken van de operationele expertise in het NCC zelf of het stimuleren van de totstandkoming van een operationeel coördinatiepunt buiten het NCC.”

87

De B&A Groep concludeert onder andere:¹²⁷

- “De uitvoering van de maatregelen is weliswaar in meerderheid naar behoren verlopen, maar desalniettemin heeft de uitvoering niet zorgvuldig genoeg plaatsgevonden. Dit is onder andere veroorzaakt doordat LNV onvoldoende op een MKZ-crisis was voorbereid. Tijdens de crisis waren zodanig snelle opschalingen nodig dat achterstanden vanuit de voorbereiding niet ingehaald konden worden.”
- “De maatschappelijke weerstand tegen het bestrijdingsbeleid – vooral bij agrariërs, medeoverheden en maatschappelijke organisaties – is tijdens de crisis toegenomen. De onzorgvuldigheid in de uitvoering van de maatregelen heeft hieraan bijgedragen. LNV had onvoldoende oog voor deze maatschappelijke weerstand en heeft er dan ook te weinig aandacht aan geschonken.”
- “De uitvoeringsorganisatie was onvoldoende voorbereid op een MKZ-uitbraak, waardoor meer dan eens instrumentarium, protocollen, procedures en structuren ontbraken dan wel bij uitvoerders onbekend waren. Uitvoerders oordelen op verscheidene punten kritisch over de omstandigheden waaronder zij hun werkzaamheden moesten verrichten. De uitvoeringsorganisatie heeft moeten werken langs de grenzen van de beschikbare capaciteit.”

125 COT 2002, p. 101.

126 ES&E 2001, pp. 50 en 55.

127 B&A Groep 2002, pp. 3 en 5.

B3.6 De vogelpest in 2003

Volgens de evaluatoren werd de vogelpestcrisis effectief bestreden. Het ministerie van LNV en de AID gaven volgens de evaluatoren voldoende leiding. Wel staan er enkele punten die gezien het landelijk karakter van de crisis verbeterd moesten worden:¹²⁸

- “Zorg vanwege de verwevenheid tussen dierziekten en de volksgezondheid voor een gezamenlijke voorbereiding op crises van de ministeries van LNV en VWS.”
- “Het verdient aanbeveling de scharnierfunctie tussen de centrale en de regionale crisisstaf verder uit te werken.”
- “Gelet op de gebleken spanningen tussen de behoeften van de LNV-crisisorganisatie bij de bestrijding van dierziekten en die van het lokale gezag, verdient het aanbeveling om (...) na te gaan of er een uniform samenwerkingsprotocol kan worden opgesteld tussen LNV en de toekomstige veiligheidsregio's voor overleg tijdens crisissituaties.”
- “Het verdient aanbeveling om de LNV-crisisorganisatie meer aan te laten sluiten op het *Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming*.”

B3.7 De oorlog in Irak

Naar aanleiding van de dreiging van een oorlog tussen de VS en haar coalitie in Irak werd in februari 2003 door de Raad van Hoofddcommissarissen van de politie besloten over te gaan tot het instellen van een landelijke LSGBO. Deze LSGBO werd ook betrokken bij de bestrijding van de kort hierna uitgebroken vogelpest. In de eindconclusie en de samenvatting van de evaluatie van de LSGBO zijn onder andere de volgende punten genoemd:¹²⁹

- “Het verdient aanbeveling de Nederlandse politie zodanig te prepareren dat in nieuwe situaties ‘met één druk op de knop’ een LSGBO, bestaande uit aangewezen en opgeleide commandanten, kan worden geactiveerd en direct aan de slag kan volgens beschreven taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, in daartoe geëquipeerde ruimten.”
- “Er werd geregeld vanuit de RIK's en regionale SGBO's coördinatie van actuele operationele informatie van het NIK verwacht. (...) Het NIK is daarvoor niet geëquipeerd en bedoeld.”
- “De LSGBO wordt nu geactiveerd voor een incident met (inter)nationale effecten en uitstraling, waar een substantieel deel van de Nederlandse politie bij betrokken zou kunnen gaan raken. Dit wordt gezien als belangrijkste ijkpunt voor de beslissing over te gaan tot het activeren van een LSGBO. Daarnaast zou ook de omvang van de inzet en de wens c.q. noodzaak om tot één nationaal inzetmodel te komen een belangrijke rol dienen te spelen.”
- “Tevens is er afstemmingswinst te halen door de LSGBO meer sturing te geven aan het preparatieproces in de regionale korpsen.”

128 Berenschot 2004, pp. 200-201.

129 PIOOG 2003, pp. 17-19.

Bijlage 4

Documentenstudies 3: evaluaties van nationale oefeningen

In deze bijlage wordt een aantal evaluaties aangehaald van nationale oefeningen.

B4.1 Reforger

De eerste oefening die hier wordt aangehaald, is een 'oudje': REFORGER 1987. Deze is toch interessant als één van de weinige grootschalige civiel-militaire oefeningen. Hoewel er sinds die tijd veel is veranderd, zijn de volgende conclusies nog wel relevant:¹³⁰

- “Alles bij elkaar genomen was er toch sprake van: een redelijk lopende inter-departementale coördinatie, behoorlijke civiel-militaire afstemming, en een nuttige verdeling van taken tussen het centrale, provinciale en lokale niveau.”
- “Ondanks de contacten tussen verschillende politiek-bestuurlijke lagen (Rijk, provincie(s), gemeenten) en tussen het bestuurlijke en het operationele niveau was er in een aantal opzichten en op een aantal momenten sprake van uiteenlopende beoordelingen van de situatie. (...) Hetgeen weer eens duidt op de betekenis van een goede onderlinge informatievoorziening.”
- “Toch zou het goed zijn af te komen van het idee dat zolang het goed loopt, de centrale (of provinciale) overheid volledig buiten beeld moet blijven. Het is aan te bevelen, juist ook wanneer problemen uitblijven, contact te houden. Concreet: bij soepel verlopende grootschalige gebeurtenissen dient op gezette tijden tussen de bestuurslagen ‘bijgepraat’ te worden.”

89

B4.2 Bonfire

Op 6 april 2005 vond op verschillende locaties in Nederland de nationale crisisbeheersingsoefening Bonfire plaats. In de evaluatie worden enkele punten genoemd die van belang zijn als het gaat om landelijke operationele aansturing:¹³¹

- “Het niet volledig aansluiten van de coördinatiemechanismen en besluitvormingsstructuur voor terreurdreiging op de mechanismen en structuren voor ‘reguliere’ crisisbesluitvorming leidde (...) tot enige verwarring in het besluitvormingsproces.”
- “Tijdens Bonfire werd er vooral middels beperkt direct contact tussen sleutelfunctionarissen uit IBT/MBT en de Amsterdamse rampenstaf tot coördinatie op hoofdlijnen van de activiteiten op rijksniveau en op gemeentelijk niveau gekomen. (...) In de oefening (...) kwamen zowel NCC als PCC niet of nauwelijks aan invulling van deze rol toe.”
- “Tijdens Bonfire speelden de functionele coördinatie door de DCC's van andere departementen dan BZK en Justitie geen rol van betekenis. (...) De hoge belasting van het NCC leidde ertoe dat de contacten van het NCC met de andere DCC's als automatisch een lagere prioriteit kregen.”

¹³⁰ COT 1988, pp. 45-48.

¹³¹ COT 2005, pp. 11-25.

- “LOCC kon haar gedachte rol niet spelen binnen de oefening. De precieze taken en bevoegdheden van het LOCC bleken tijdens de oefening voor de meeste betrokkenen nog onduidelijk. Het LOCC werd daarom, ondanks de eigen pogingen haar expertise aan te bieden, consequent genegeerd door de overige spelers.”
- “De besluitvorming over de gijzeling werd gezien als een verantwoordelijkheid voor het nationale niveau. Feitelijk was dit echter (...) ook onderwerp van besluitvorming op lokaal niveau binnen de Amsterdamse driehoek.”
- “De gecentraliseerde besluitvorming over militaire bijstand leidde tot aanzienlijke vertraging in de beschikbaarheidstelling daarvan.”
- “Tijdens de dreigingsfase gold dat de op nationaal niveau beschikbare informatie veelal vertraagd en gefragmenteerd op provinciaal en lokaal niveau beschikbaar kwam.”
- “De (...) structuur voor informatie-uitwisseling tussen nationaal en lokaal niveau (...) functioneerde (...) niet zoals gedacht.”
- “Tot afstemming van de verschillende voorlichtingsactiviteiten op nationaal niveau en ijking daarvan aan een eenduidige voorlichtingsstrategie is men niet gekomen.”
- “Afstemming van de externe communicatie door het nationale niveau met de externe communicatie van Rotterdam (...) en Amsterdam is door beide zijden wel gezocht, maar slechts beperkt gevonden.”

B4.3 Nationale Stafoefening nucleair (NSOn)

In 2005 werd een Nationale Stafoefening gehouden met als scenario een nucleair ongeluk. In de aanbevelingen worden de volgende hier relevante punten genoemd:¹³²

- “Verbeter de stroomlijning van de besluitvorming. In het bijzonder tussen lokaal en nationaal niveau dient de verdeling van taken en de daaraan verbonden besluitvorming zodanig efficiënt plaats te vinden dat deze taakverdeling en besluitvorming tijdige maatregelen niet in de weg staan. Dit geldt vooral situaties waarin lokale besluitvorming onderdeel vormt van nationale besluitvorming.”
- “Optimaliseer de advisering ten behoeve van de besluitvorming. Verbeter de afstemming tussen het nationaal coördinatiecentrum en de frontoffice van de eenheid planning en advies nucleair in de advisering op nationaal niveau. Besteed daarbij aandacht aan snelle, tijdige, integrale en consistente advisering aan het lokaal niveau.”
- “Verbeter het omzetten van besluiten in opdrachten voor operationele uitvoering. Besteed hierbij ook aandacht aan de controle van de status van het uitgevoerd zijn van deze opdracht.”
- “Verbeter de mogelijkheid om snel bijstand te kunnen krijgen van de specialistische eenheden van de krijgsmacht.”
- “Verbeter de mogelijkheid voor het snel formeel opschalen van het Expertisecentrum Risico- en Crisiscommunicatie.”
- “Richt een stelsel in van systematisch opgebouwde trainingen en oefeningen dat zich richt op onderdelen van het totale systeem.”

De inbreng van het NCC in dezelfde oefening rondom een nucleaire ramp werd apart geëvalueerd. Voor deze studie is de volgende conclusie en aanbeveling interessant:¹³³

- “De generieke EPA/EBJ-structuur uit het *Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming* is (...) niet geïmplementeerd. (...) Het verdient aanbeveling (de implementeerbaarheid van) de EPA/EBJ-structuur (...) opnieuw te bezien.”

Bijlage 5

Documentenstudies 4: studies naar nationale crisisbeheersing

In deze bijlage wordt een aantal algemene studies (dat wil zeggen geen evaluaties van grootschalige incidenten) aangehaald die ingaan op de wenselijkheid van landelijke (operationele) aansturing.¹³⁴

B5.1 Advies over bestrijding op Waddenzee

In een advies over de bestrijding van rampen op de Waddenzee uit 2004 staat de volgende oproep voor een eenhoofdige commandostructuur:¹³⁵

“Een goede uitvoering (...) vereist, dat de betrokken overheden in geval van een ramp zo goed mogelijk samenwerken. In de praktijk van een crisissituatie wil er echter wel eens wat fout gaan in de communicatie, omdat iedere overheid – overigens begrijpelijk – op zijn eigen taak gefocust is. De communicatie-structuur is des te kwetsbaarder, doordat er veel overheden bij de rampenbestrijding betrokken zijn. In het geval van een ramp moet er één (liefst eenhoofdige) instantie verantwoordelijk zijn en de beslissingen nemen. Discussies tussen verschillende verantwoordelijke overheden worden dan voorkomen.”

B5.2 Voorbereidingen op overstromingen

Een studie uit 2005 naar de voorbereidingen op overstromingen beveelt wat betreft landelijke sturing aan:

“Het uitvoeren van een centrale regie door de ministeries van Binnenlandse Zaken en Verkeer en Waterstaat voor de preparatie van de rampenbestrijding (...) met als doel om een acceptabel niveau van preparatie te bereiken in zowel de algemeen bestuurlijke als in de functionele kolom water. (...) Grootschalige overstromingen vragen om een sterkere centrale sturing met betrekking tot cruciale besluiten zoals evacuatie, maatregelen om overstromingen te beperken. (...) Centrale regie in responsfase dient geborgd te worden in de wetgeving. (...) Uitvoering moet zo veel mogelijk volgens de bestaande organisatie en structuren plaatsvinden.”¹³⁶

93

134 In deze groep van onderzoeksbronnen zijn (ook) meer studies gelezen, maar hieruit zijn geen relevante punten gekomen voor dit onderzoek. Het gaat om een evaluatie van het beleid tegen overstromingen (RIVM (2004). *Risico's in bedijkte termen: een thematische evaluatie van het Nederlandse veiligheidsbeleid tegen overstromen* en een aantal studies naar deelthema's van nationale veiligheid (te vinden op www.nos.nl). Dit zijn in 2006 door verschillende departementen gezamenlijk opgestelde en geaccordeerde 'zelfevaluaties'. Geen relevante passages zijn gevonden in de delen: *Aantasting van de sociale zekerheid, Digitale verlamming, Extreme schaarste van energiedragers en grondstoffen, Falende staten, Pandemieën, Plaagorganismen, Radicalisering, Risicolanden, Toenemende interetnische spanningen en afnemend burgerschap, Toenemende kans op extreme droogte/hitte, Toenemende verwevenheid tussen onder- en bovenwereld, Toenemend overstromingsrisico, Verspreiding van CBRN-wapens (proliferatie), Wereldwijde handel in drugs*).

135 Raad voor de Wadden 2004, p. 3.

136 COT/Twynstra/Haskoning 2005, p. 13.

In een studie naar rampenbeheersing bij overstromingen van de Rijn en de Maas uit 2006 wordt geconcludeerd:¹³⁷

“De gecoördineerde en slagvaardige aanpak op centraal niveau (nationale regievoering) is onvoldoende helder. Voldoende bestuurlijke doorzettingsmacht is essentieel voor een goede rampenbeheersing. Meer helderheid is nodig over de aansturings- en coördinatielijnen. Dit geldt met name voor opschalings-systematiek en grenzen tussen algemeen bestuurlijke en waterkolom.”

B5.3 Terrorisme

In de *Nationale Veiligheidsstudie naar catastrofaal terrorisme* wordt opgemerkt:¹³⁸

“Als besluitvorming heeft plaatsgevonden moeten de activiteiten eenduidig kunnen worden aangestuurd. De effectiviteit en efficiëntie van de uitvoering op het gebied van terrorismebestrijding mogen volgens het ministerie van Justitie niet ten koste gaan van de bureaupolitieke strijd. De risico's zijn hiervoor simpelweg te groot.”

In de evaluatie van het werk van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb, dit is een instantie die bij crises met een terrorisme een belangrijke rol heeft) wordt het volgende geconcludeerd en aanbevolen:¹³⁹

- “De effectiviteit van terrorismebestrijding kan ernstig worden belemmerd door de constructie van twee onderscheiden ministeriële verantwoordelijkheden. Die ineffectiviteit hangt (...) in hoge mate samen met de geringe doorzettingsmacht van de coördinerende minister binnen dit stelsel en met de in relatie hiermee eveneens geringe bevoegdheden die de coördinator terrorismebestrijding heeft gekregen in deze opzet. (...) Een nationaal coördinator terrorismebestrijding zal over voldoende bevoegdheden moeten beschikken, die rechtstreeks zijn ontleend aan die van de coördinerend minister. (...) dat hij geen procedurele dan wel anderszins organisatorische belemmeringen moet ondervinden in zijn relatie tot deze minister. (...) plaats de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding met voldoende bevoegdheden onder de eenduidige en rechtstreekse verantwoordelijkheid van één (coördinerende) minister met voldoende doorzettingsmacht voor het gehele proces van terrorismebestrijding.”
- “Over de verantwoordelijkheden van de NCTb bestaat onduidelijkheid, vooral over het karakter van de coördinatierol. (...) Continuering van de huidige ambiguïteit wat betreft de coördinerende taak en van de geringe bevoegdheden van de NCTb leidt tot vermindering van de effectiviteit van terrorismebestrijding. (...) ligt zowel een meer eenduidige als een meer uitgebreide verantwoordelijkheid van de coördinator terrorismebestrijding voor de hand. (...) Advies: continueer en versterk de taak ... breid de taak uit tot alle fasen van terrorismebestrijding en geef hem meer uitgebreide bevoegdheden.”
- “Van vele zijden, niet alleen die van het lokaal bestuur, maar ook vanuit het nationaal niveau is gewezen op de onduidelijkheid, ondoorzichtigheid en ook de onjuistheid van de bestaande crisisbeheersingsorganisatie van terrorismebestrijding. Het bestaan van twee onderscheiden aansturingslijnen, die van

137 Ministeries van V&W/BZK 2006, p. 50.

138 *Project Nationale Veiligheid 2006*. Dit interne werkdokument van de rijksoverheid is te vinden op www.nos.nl.

139 Bekke & de Vries 2007, pp. 48-52.

de coördinerend minister van Justitie bij terroristische dreiging of aanslag en die van de minister van BZK bij andersoortige dreigingen of calamiteit wordt eveneens door vele respondenten onjuist genoemd. (...) de verhouding tussen de rollen van de NCTb en van de DGV-BZK en de functie van het NCC. (...) Advies: bezie de crisisbeheersingsorganisatie in zijn opzet, werking en toedeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden in het licht van een versterking van de doorzettingsmacht van de coördinerend minister voor terrorismebestrijding en van de bevoegdheden van de NCTb (...) voor het gehele proces van terrorismebestrijding.”

Een studie van Cappgemini uit 2006 naar de relatie tussen rijksautoriteiten en regionale crisispartners vond:¹⁴⁰

- “Samenwerking tussen de crisispartners en de veiligheidsregio concentreert zich vandaag de dag voornamelijk op de *responsfase*.”
- “De veiligheidsregio’s vinden dat de rol van de rijkscrisispartners hoofdzakelijk beperkt moet blijven tot het geven van advies, het bieden van specifieke (technische) deskundigheid en/of kennisnetwerken.”
- “Beide erkennen het belang van afstemming. De afstemming dient reeds geborgd te worden in de koude fase, met name via planvorming en oefeningen.”
- “Agendeer en bouw de samenwerking met de veiligheidsregio’s verder uit op departementaal niveau (bv. via crisisliaisons) en interdepartementaal niveau (netwerkvorming en congruentie).”

95

In een onderzoek naar de samenwerking van civiele en militaire organisaties uit 2007 wordt geconcludeerd:¹⁴¹

“Is het niet in alle gevallen duidelijk wie (...) verantwoordelijk is voor de vertaalslag van het operationele probleem naar aan te vragen c.q. in te zetten defensiemiddelen: de veiligheidsregio, de Officier Veiligheidsregio, het Defensie Operatie Centrum of het Commando Landstrijdkrachten. (...) Beleg de operationele coördinatie tussen vraag en aanbod van militaire bijstand op één centrale plaats. Betrek hierbij de rol die het LOCC heeft toebedeeld gekregen in het kader van steun en bijstand.”

¹⁴⁰ Cappgemini 2006, pp. 53-57.

¹⁴¹ Audit Dienst Defensie & IOOV 2007, p. 38.

Bijlage 6

Literatuurlijst

- Audit Dienst Defensie & Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) (2007). *Civiel-militaire samenwerking: stand van zaken 2006*.
- Berenschot (2004). *De crisis tussen mens en dier; evaluatie bestrijding AI-crisis*. Utrecht.
- Boin, A, P. 't Hart & B. Sundelius (2005). *The politics of crisis management*. Cambridge.
- Brainich von Brainich Felth, E.T. (Brainich) (2004). *Het systeem van crisisbeheersing*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Bekke, A.J.G.M., J. de Vries (2007). *U bent herkend – aantreden en optreden van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding NCTb*. Apeldoorn/Leiden.
- Cannon-Bowers, J.A. & E. Salas (ed.) (1998). *Making Decisions Under Stress*. Washington DC: American psychological Association.
- Capgemini (2006). *Van Rijksheer naar crisispartner, de toekomst van de crisispartners bij regionale crisisbeheersing*.
- Clarke, L. (1999). *Mission improbable, using fantasy documents to tame disaster*. Chicago: University of Chicago Press.
- Crandall, B., G. Klein & R.R. Hoffmann (2006). *Working Minds: A Practitioner's Guide to Cognitive Task Analysis*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- COT/Twynstra/Haskoning (2005). *De organisatorische voorbereiding op overstromingen van Rijn en Maas*. Hoofdrapport.
- Crisis Onderzoek Team (COT) (1987). *Reforger '87: een crisis die geen crisis werd: observatie en analyse van een civiel-militaire operatie*. Arnhem: Gouda Quint.
- Crisis Onderzoek Team (COT) (1989). *Onrust in de binnenscheepvaart: het Granaria-conflict, observatie en analyse van een slepend probleem*. Gouda Quint: Arnhem.
- Crisis Onderzoek Team (COT) (1995). *Evacuaties bij hoog water: zelfredzaamheid en overheidszorg*. Leiden: Universiteit Leiden.
- Crisis Onderzoek Team (COT) (1999). *Extreme regen 1998: schurende ketens binnen het openbaar bestuur*. Samsom: Alphen a/d Rijn.
- Crisis Onderzoek Team (COT) (2000). *Openbare orde en veiligheid – Evaluatie EK 2000*. Samsom: Alphen a/d Rijn.
- Dommele, R. Van, (2008). *Evaluatie LSGBO Appelscha*.
- Drabek, T.E. (2003). *Strategies for coordinating disaster responses*. University of Colorado.
- ES&E (2001). *Het proces van interprovinciale bijstandsverlening tijdens de MKZ-crisis*.
- Farazamand, A. (2001). *Handbook of crisis and emergency management*. Marcel Dekker.
- Flin, R., E. Salas, M. Strub & L. Martin (ed.) (1997). *Decision Making Under Stress*. Ashgate.
- Flin, R. & K. Arbutnot (ed.) (2002). *Incident Command: Tales from the Hot Seat*. Ashgate.
- GGD Nederland (2003). *Draaiboek Massavaccinatie*.

- Hamers, B., I. Helsloot & M.P. Verhaar (2005). *Terroristische aanslag; Voorbereiding op een terroristische aanslag met het pokkenvirus in 2003*. In: *Infectieziektebestrijding*. I. Helsloot en J. E. Steenbergen (red.). Boom Juridische Uitgevers, pp. 263-287.
- Helsloot, I, J. Lukkes & N. Folkers (2004). 'Fysieke Veiligheid'. In: *Veiligheid*. E.R Muller (red.). Alphen aan de Rijn: Kluwer.
- Helsloot, I. & M.P. Verhaar (2005). 'Multidisciplinaire infectieziektebestrijding een tautologie?' In: *Infectieziektebestrijding*. I. Helsloot en J. E. Steenbergen (red.). Boom Juridische Uitgevers, pp. 189-220.
- Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding (IBR) (1997). *Dakota-incident Waddenzee 1996 – opschaling van de hulpverlening bij slachtoffers op zee*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) (2006). *Evaluatie van het optreden van het nationaal coördinatiecentrum tijdens de nationale staf oefening nucleair*. Den Haag: IOOV.
- Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement (COT) (2002). *Besmet gebied – de MKZ-crisis getraceerd*. Kluwer: Alphen a/d Rijn.
- Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement (COT) (2005). *Op de grens van de werkelijkheid: observatierapportage oefening Bonfire*. Den Haag: Ministerie van BZK.
- Jong, W. & R. Johannink (2005). *Als dat maar goed gaat; Bestuurlijke ervaringen met crises*. Enschede: Bestuurlijk Netwerk Crisisbeheersing.

- Kirschenbaum, A. (2004). *Chaos organisation and disaster management*, Marcel Dekker.
- Landelijke Coördinatiestructuur Infectieziektebestrijding (LCI) (2005). *Landelijk Draaiboek Infectieziekten en Veiligheid Massavaccinatie Pokken*.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) (2002). *Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming*.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) (2004;a). *Beleidsplan crisisbeheersing 2004-2007*. Ministerie van BZK.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) (2004;b). *Referentiekader Departementale Coördinatiecentra*. Ministerie van BZK.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) (2005). *Op de grens van de werkelijkheid: observatierapportage oefening Bonfire*.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) (2007;a). *Nationale crisisbeheersing beschreven (deel 1)*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) (2007;b). *Nationale crisisbeheersing beschreven (deel 2)*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) (2007;c). *Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming*.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) (2007;d). *Handreiking Nationaal Responsplan Hoogwater en Overstromingen*.
- Ministeries van Verkeer en Waterstaat en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties V&W/BZK (2006). *Syntheserapport onderzoeksprogramma: rampenbeheersingsstrategie overstromingen Rijn en Maas*, p. 50.

Ministeries van VROM en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VROM/BZK) (2005). *Systeemevaluatie Nationale Stafopleiding Nucleair 2005*.

Nederlands Instituut voor Brandweer en Rampenbestrijding (Nibra) (1995).

Watersnood 1995: een terugblik voor de toekomst. Arnhem.

Nederlands Instituut voor Brandweer en Rampenbestrijding (Nibra) (1995).

Leidraad Incidentenbestrijding tijdens Euro 2000. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Nibra.

Politie Instituut Openbare Orde en Gevaarbeheersing (PIOOG) (2003).

Evaluatieverslag LSGBO.

Programma Nationale Veiligheid (2007). *Strategie Nationale Veiligheid*.

Project Nationale Veiligheid (2006). *Catastrofaal terrorisme (geïntegreerde rapportage interdepartementale zelfevaluatie)*.

Quarantelli, E.L. (1988). *Disaster crisis management: a summary of research findings*.

In: *Journal of Management Studies*, 25 (4), pp. 373-85.

Raad voor de Wadden (2004). *Rampenplan Waddenzee: advies aan het Regionaal*

Coördinatiecollege Waddengebied (RCW). Advies 2004/3.

ROI Oost Nederland (2004). *Aansluitingsmodel GGD-GHOR Infectieziektebestrijding*.

Rosenthal, U. (1984). *Rampen, rellen, gijzelingen: Crisisbesluitvorming in Nederland*.

Amsterdam/Diemen: De Bataafsche Leeuw.

Rosenthal, U., M. Charles, M. & P. 't Hart (1989). *Coping with Crises: The management of Disasters, Riots and Terrorism*. Springfield MA: Charles C. Thomas.

Rosenthal, U., A. Boin, M. Kleiboer & M. Otten (red.) (1998). *Crisis. Oorzaken, gevolgen en kansen*, Alphen aan de Rijn: Samson.

Scholtens, A. & I. Helsloot (2008). *Stroomuitval in de Bommeler- en Tielerwaard in december 2007*. Arnhem: NIFV, Politieacademie en Vrije Universiteit Amsterdam.

Smith, D. & D. Elliot (2006). *Key readings in crisis management*. Routledge.

Trimension (2006). *Eindevaluatie departementale MKZ-oefening 2006*.

Waugh, W.L. & G. Streib (2006). 'Collaboration and Leadership for Effective Emergency Management'. In: *Public Administration Review*, Supplement to volume 66, december, pp. 131-140.

Wijk, R. de, R.S.E.V. Toxopeus, J.G.M. Rademaker & J. Stad (2004).

Nationale Veiligheid. Aanzet voor een interdepartementale beleidsverkenning. Den Haag: Centre for strategic studies.

Zsombok, C.E. & G. Klein (ed.) (1997). *Naturalistic Decision Making*.

Mahwah, New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates, Publishers.

Bijlage 7

Overzicht respondenten

B7.1 Geïnterviewde functionarissen

De volgende functionarissen zijn in het kader van dit onderzoek naar landelijke operationele aansturing geïnterviewd:

P. Aantjes	Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond (brandweer)
mevr. G. Beckers	OOV Gemeente Den Haag
Kolonel W. van den Bos	Regionaal Militair Commandant West
Chr. Dijkens	DCM Inspectie Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu
M. Duim	Politieregio Haaglanden (CCB)
R. Duiven	Nationaal Coördinator Terrorismedbestrijding (NCTb)
W. van Essen	Regiopolitie Friesland
mevr. A. Geerts	Regiopolitie Twente (CCB)
mevr. M. Groenhuijzen	OOV Gemeente Amsterdam
O. Heere	Commandant Landmacht Staf, Nationale Operaties
R. Hermans	Regiopolitie Limburg-Noord
mevr. M. de Jong	OOV Gemeente Rotterdam
G. Laanen	DCC Verkeer en Waterstaat
E. Lassche	Politieregio Utrecht
Th. Oppelaar	Politieregio Haaglanden
Overste Roede	Koninklijke Marechaussee
M. van Schaardenburg	DCC Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
M. Schilstra	OOV Gemeente Amsterdam
G. Tibboel	Regionale Brandweer Noord-Holland Noord
T. Zwennes	DCC Volksgezondheid, Welzijn en Sport

101

B7.2 Deelnemers aan de expertsessies

De volgende experts hebben deelgenomen aan de sessies die ten behoeve van dit onderzoek naar landelijke operationele aansturing zijn gehouden:

E. van Veenendaal	Koninklijke Marechaussee
R. Stocker	Koninklijke Marechaussee
N. Teekens	Koninklijke Marechaussee
A. Verschoor	GHOR Nederland
R. Boogaard	Koninklijke Nederlandse Reddingsmaatschappij
G. Miedema	Kustwacht
J. Stierhout	Veiligheidsregio Noord-Holland Noord
M. Kievit	Kustwacht
H. de Brock	Politieregio Brabant Zuid-Oost
F. Weerdmeester	Politieacademie
A. Jacobi	RIVM/Centrum voor Infectieziektenbestrijding
mevr. C. Kools	GHOR Nederland
A. Derksen	Nederlandse Rode Kruis

D. Arentsen	NIFV/NVBR
J. Karssen	Regiopolitie Zeeland
G. Wibbelink	KLPD hoofd bijstandsorganisatie
J. Monsieur	ProRail
N. Goeree	ProRail regio Zuid

Ook de opdrachtgever, in casu de heer M. Heerschap, was tijdens de sessies aanwezig.

Vertegenwoordigers van de Gasunie (H. Brink), de Havendienst Rotterdam (R. Knol) en de politieregio Kennemerland (E. Wind) waren uitgenodigd, maar moesten verstek laten gaan. De inbreng van deze deskundigen is uiteindelijk deels meegenomen, omdat zij naderhand een vragenlijst hebben ontvangen en deze ingevuld geretourneerd hebben.

Bijlage 8

Samenstelling begeleidingscommissie

De begeleidingscommissie bestond (ten tijde van oplevering van het onderzoek) uit de volgende personen:

- D. Berghuijs, algemeen directeur Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond
- R.W. Reefman, plv. hoofd NATOPS
- P. Miltenburg, directeur politie van het KLPD
- Y. Schat, hoofd bureau GHOR/RGF regio Gelderland Midden
- M. Heerschap, wnd. portefeuillehouder CCB, namens de Raad van Hoofdcommissarissen
- H. van Essen, korpschef Haaglanden
- L. van der Pols, hoofd Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum



Academie voor Crisisbeheersing
NEDERLANDS INSTITUUT
FYSIEKE VEILIGHEID *Nibra*

Kemperbergerweg 783
6816 RW Arnhem
Postbus 7010
6801 HA Arnhem

T (026) 355 24 00
F (026) 351 50 51
E info@nifv.nl
www.academiecrisisbeheersing.nl

Politieacademie

Oude Apeldoornseweg 41-45
7333 NR Apeldoorn
Postbus 834
7301 BB Apeldoorn

T (055) 539 20 00
F (055) 539 20 26
E info@politieacademie.nl
www.politieacademie.nl

Kasteelplein 10
4811 XC Breda
Postbus 90002
4800 PA Breda

T (076) 527 49 11
F (076) 527 35 21
E nlda@mindef.nl
www.nlda.nl

Defensie



Politieacademie
Police Academy of the Netherlands