

Basisinformatie regionale crisisbeheersing

Een handboek voor allen die (gaan) werken
op het terrein van crisisbeheersing



Instituut Fysieke Veiligheid
Infopunt Veiligheid
Postbus 7010
6801 HA Arnhem
Kemperbergerweg 783, Arnhem
www.ifv.nl
info@ifv.nl
026 355 24 00

Colofon

Instituut Fysieke Veiligheid (2017). *Basisinformatie regionale crisisbeheersing*. Arnhem: IFV.

Opdrachtgever:	Raad van Directeuren Veiligheidsregio's
Titel:	Basisinformatie regionale crisisbeheersing
Datum:	31 oktober 2017
Status:	Definitief
Versie:	1.0
Auteurs:	Vina Wijkhuijs en Menno van Duin m.m.v. Frank Cools, Merijn ten Dam en Willem Treurniet
Projectbegeleider:	Hans Groot Kormelink
Review:	Annelies Barret, Erie Braakhekke, Frank Cools, Merijn ten Dam, Herman van Hijum, Jaap Molenaar, Susan van Petten, Willem Treurniet
Eindverantwoordelijk:	Wim Beckmann

Voorwoord

Voor u ligt het handboek *Basisinformatie regionale crisisbeheersing*. De informatie die hierin bijeen is gebracht, is bedoeld voor allen die (gaan) werken op het terrein van de regionale crisisbeheersing. Ook voor anderen kan dit handboek echter een handzaam naslagwerk zijn.

De publicatie is een herziening van het handboek *Vorbereitung Rampenbestrijding* dat in 2003 onder auspiciën van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verscheen.¹ Omdat de afgelopen jaren – met onder meer de invoering van de Wet veiligheidsregio's in 2010 – zich een aantal belangrijke veranderingen op het terrein van de rampenbestrijding en crisisbeheersing heeft voorgedaan, was het oude handboek (een boekwerk van bijna 350 pagina's) hoognodig toe aan een revisie. Voorafgaand aan de herziening is eerst 'in het veld' een digitale enquête uitgezet naar de behoefte aan een nieuw handboek en de vorm waarin dit zou moeten verschijnen. Uit die enquête bleek dat een actueel handboek gemist werd: een ruime meerderheid (85 procent) van de geënquêteerden gaf aan behoefte te hebben aan een handboek waarin de nieuwe structuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing overzichtelijk wordt gepresenteerd. Het handboek zou ook, met name voor 'nieuwkomers' in het vakgebied, een helder en compact naslagwerk moeten zijn.

Met deze publicatie is beoogd een gebruiksvriendelijk overzicht te geven van de huidige kennis over de (voorbereiding op de) rampenbestrijding en crisisbeheersing in Nederland voor zover het de verantwoordelijkheden van de veiligheidsregio's en hun ketenpartners betreft. Op de organisatie van de nationale crisisbeheersing, waarin het Rijk leidend is, wordt niet of slechts zijdelings ingegaan. De publicatie dient in de eerste plaats als wegwijzer voor de grote hoeveelheid documenten die in de afgelopen jaren op het terrein van de regionale crisisbeheersing is verschenen: van richtlijnen tot handleidingen, leidraden, modellen en referentiekaders. De meerwaarde van het handboek is gelegen in de samenhang die in de bestaande documentatie wordt aangebracht en in het toegankelijk maken van deze documenten. De publicatie bevat dan ook een groot aantal 'links' naar relevante bronnen.

De publicatie is aldus een weergave van relevante wet- en regelgeving en huidige inzichten op het terrein van de regionale crisisbeheersing. Omdat zowel inzichten als wet- en regelgeving aan verandering onderhevig zijn, zal deze publicatie na verloop van tijd een revisie ondergaan. Het is zeggebaar een levend document en wij stellen het zeer op prijs als lezers aangeven of zij thema's missen of anders uitgelegd zouden willen zien. Om de publicatie te kunnen blijven verbeteren, nodigen wij u uit om uw opmerkingen te mailen naar crisisbeheersing@ifv.nl, onder vermelding van 'Basisinformatie regionale crisisbeheersing'.

Leo Zaal
Algemeen directeur

Menno van Duin
lector Crisisbeheersing

¹ Sinds 2006 is het beheer van het betreffende handboek belegd bij het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV).

Inhoud

	Voorwoord	3
1	Inleiding	6
1.1	Achtergrond	6
1.2	Opbouw van de publicatie	6
2	Wetshistorie	8
3	Soorten rampen en crises	10
3.1	Inleiding	10
3.2	Het domein van rampen en crises	10
3.3	De aard van rampen en crises	11
3.4	De effecten	11
3.5	Literatuur	13
4	Uitgangspunten voor crisisbeheersing	14
4.1	Inleiding	14
4.2	De uitgangspunten op een rij	14
4.3	Literatuur	18
5	Bestuurlijke ketens	19
5.1	Inleiding	19
5.2	Algemene en functionele keten	19
5.3	Schurende ketens	20
5.4	Literatuur	22
6	De veiligheidsregio	23
6.1	Inleiding	23
6.2	Bestuur	23
6.3	Multidisciplinaire samenwerking	24
6.4	Taken van de veiligheidsregio	24
6.5	Toezicht	24
6.6	Literatuur	25
7	Vorbereiding op rampen en crises	26
7.1	Inleiding	26
7.2	De veiligheidsketen	26
7.3	Risico-inventarisatie	26
7.4	Planvorming	27
7.5	Literatuur	29
8	GRIP – procedure voor alarmering en opschaling	30
8.1	Inleiding	30
8.2	Wat is GRIP?	30
8.3	GRIP in de praktijk	35
8.4	Literatuur	39

9	Informatieprocessen	40
9.1	De BOB-cyclus	40
9.2	Netcentrisch werken	41
9.3	De omgevingsanalyse	44
9.4	Literatuur	44
10	Hulpdiensten en andere betrokken organisaties	45
10.1	De vier 'kolommen'	45
10.2	Crisispartners	45
10.3	Literatuur	46
11	Crisiscommunicatie	47
11.1	Inleiding	47
11.2	Informatiebehoefte	47
11.3	Verschillende media-kanalen	47
11.4	Drie functies van crisiscommunicatie	49
11.5	Communicatie over slachtoffers	49
11.6	Literatuur	50
12	Bevolkingszorg	51
12.1	Inleiding	51
12.2	Opvang en verzorging	51
12.3	Omgevingszorg	52
12.4	Slachtofferregistratie	53
12.5	Literatuur	57
13	Nafase	59
13.1	Nazorg	59
13.2	Continuïteit gemeentelijke processen	63
13.3	Schadeafhandeling	64
13.4	De schuldvraag	66
13.5	Evaluatie en verantwoording	66
13.6	Tot slot	67
13.7	Literatuur	67

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

De Wet veiligheidsregio's (Wvr) die de basis vormt voor de wijze waarop tegenwoordig in Nederland de *regionale crisisbeheersing* is georganiseerd, trad in het najaar van 2010 in werking en heeft sindsdien enkele wijzigingen ondergaan. Met de wet werd onder meer het beheer van de brandweerkorpsen ondergebracht bij 25 veiligheidsregio's, die tevens in een meldkamerfunctie en ambulancevoorziening dienen te voorzien. Ook wordt in de wet een bijzondere rol toegedicht aan de voorzitter van de veiligheidsregio (i.c. de burgemeester van de grootste gemeente in het betreffende gebied).

Deze baanbrekende veranderingen en ook andere ontwikkelingen gaven aanleiding tot een herziening van het in 2003 verschenen handboek *Vorbereiding Rampenbestrijding*. Sinds de terroristische aanslagen in New York (2001), Madrid (2004) en Londen (2005), en ook de uitbraak van verschillende dierziekten (MKZ en Q-koorts), spreken we namelijk niet meer alleen over *rampenbestrijding* maar ook en vooral over *crisisbeheersing*.

In dit handboek worden de basisbeginselen van de regionale crisisbeheersing beschreven en uitgelegd. In de publicatie wordt ingegaan op het wettelijke en organisatorische kader, en op ervaringen en bevindingen uit de praktijk. Omdat hierover de afgelopen jaren vele publicaties verschenen zijn, kan een handboek over (regionale) crisisbeheersing tegenwoordig uit een schier onuitputtelijke hoeveelheid informatie bestaan. Om daarin enige ordening aan te brengen, is deze publicatie opgesteld aan de hand van de volgende uitgangspunten.

- > Er bestaat geen unité de doctrine, een allesomvattende en door iedereen gedeelde leer over crisisbeheersing. Ook dit handboek suggereert niet dat te zijn.
- > Dit handboek richt zich vooral op het 'bijzondere', dat wat afwijkt van de dagelijkse gang van zaken. Op reguliere taken van organisaties en diensten wordt niet (of summier) ingegaan.
- > Datgene wat elders is verwoord en beschreven, wordt hier niet herhaald. Wel wordt – eventueel met een korte toelichting – naar relevante bronnen verwezen.

Aanvankelijk was het de bedoeling dat dit handboek zou verschijnen als een website met directe 'links' naar thema's die nauw met elkaar verbandhouden. Gaandeweg bleek dit echter nog niet zo eenvoudig en is gekozen voor een digitale publicatie opgebouwd volgens een standaard hoofdstukindeling, waarin via links naar relevante bronnen wordt verwezen.

1.2 Opbouw van de publicatie

In de nu volgende hoofdstukken wordt thematisch gewijs ingegaan op waar regionale crisisbeheersing voor staat. We beginnen met een korte terugblik op de wetshistorie van het begrip crisisbeheersing (hoofdstuk 2) en schetsen vervolgens een aantal manieren waarop de verschillende soorten crises kunnen worden ingedeeld (hoofdstuk 3). Aansluitend volgen enkele algemene uitgangspunten voor crisisbeheersing (hoofdstuk 4) die uit nationaal en internationaal onderzoek zijn gedestilleerd.

Alvorens we meer specifiek ingaan op de *regionale* crisisbeheersing, schetsen we eerst – aan de hand van de bestuurlijke ketens die Nederland rijk is – de grenzen van dit domein (hoofdstuk 5). Daarna komen de organisatie en taken van de veiligheidsregio's aan bod (hoofdstuk 6), en gaan we in op de (regionale) voorbereiding op rampen en crises (hoofdstuk 7), de regionale opschalingsprocedure voor operationele samenwerking en bestuurlijke afstemming (hoofdstuk 8) en de informatieprocessen die daarbij van toepassing zijn (hoofdstuk 9).

In hoofdstuk 10 schetsen we kort de taken van de vier meest direct betrokken diensten (gemeenten, brandweer, politie en geneeskundige zorg) en hun ketenpartners. Daarna richten we ons specifiek op de thema's crisiscommunicatie (hoofdstuk 11) en bevolkingszorg (hoofdstuk 12). Ten slotte komt in hoofdstuk 13 de nafase van crises aan bod.

2 Wetshistorie

Het gebruik van de term crisisbeheersing is van relatief recente datum. In het *Beleidsplan Crisisbeheersing 2004-2007* presenteerde het toenmalige kabinet enkele voorstellen die moesten leiden tot een crisisbeheersingsstelsel dat niet alleen op 'klassieke rampen' (als grootschalige ongevallen, branden en overstromingen), maar ook op andersoortige crises toegesneden zou zijn.² Voordien werd alleen gesproken van rampenbestrijding. Met deze term werd lange tijd bedoeld 'de bescherming van de bevolking tegen (de gevolgen van) oorlogsgeweld'. Na de Tweede Wereldoorlog, zo vanaf het einde van de jaren zestig van de vorige eeuw, kreeg de bestrijding van rampen een ander accent. Een nieuwe visie op de rampenbestrijding volgde in december 1975 met de nota *Hulpverlening bij ongevallen en rampen*. Hoewel het onderwerp bij aanvang van dat jaar nog geen bijzondere politieke belangstelling genoot, kwam daar na een grote explosie bij DSM (op 7 november 1975) verandering in. Toen werd de noodzaak gevoeld wettelijk vast te leggen dat gemeenten zorgdragen voor de voorbereiding op dit soort 'ramp'-situaties. Het ontwerp voor de Wet rampenplannen werd eind 1977 bij de Tweede Kamer ingediend. Vier jaar later was de invoering een feit.

Van lokaal naar regionaal...

Sinds de invoering van de Wet rampenplannen in 1981 ligt het zwaartepunt van de rampenbestrijding bij de gemeenten. Zij werden vervolgens gestimuleerd binnen regio's samen te werken en voor een gezamenlijke organisatie van de brandweer en geneeskundige hulpverlening te zorgen. In 1985 werden de Brandweerwet 1985 en de Wet rampen en zware ongevallen ingevoerd. In 1991 volgde de Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen.

De regionale samenwerking tussen gemeenten kreeg in de jaren daarna verder vorm, al bleef het zwaartepunt van de rampenbestrijding tot 2010 formeel bij de gemeenten. Met de invoering van de Wet veiligheidsregio's (Wvr) in 2010 kwam daar verandering in.³ Op grond van deze wet is de samenwerking tussen gemeenten geformaliseerd. De Wvr verplicht gemeenten om in regionaal verband een veiligheidsregio te vormen. Het bestuur van de veiligheidsregio heeft op grond van de Wvr een coördinerende rol bij de rampenbestrijding en crisisbeheersing (zie ook hoofdstuk 6).

...en naar nationaal

Een andere belangrijke ontwikkeling die zich de afgelopen jaren heeft voorgedaan, is dat de betrokkenheid van de rijksoverheid bij de rampenbestrijding en crisisbeheersing is toegenomen. Dit kwam mede door de gebeurtenissen die zich rond de eeuwwisseling voordeden. De terroristische aanslagen in New York (2001), Madrid (2004) en Londen (2005) en de uitbraak van verschillende dierziekten (MKZ, Q-koorts) vergden een bovenregionale aanpak en een nauwere betrokkenheid van de rijksoverheid. In het eerdergenoemde *Beleidsplan Crisisbeheersing 2004-2007* volgde daarom een herziening van het crisisbeheersingsstelsel. Deze is wel aangeduid als 'de verbreding van klassieke rampen naar moderne crises'. Uitgangspunt is dat de reactie op een terroristische aanslag of andersoortige crisis (pandemie, dierziekten) zoveel mogelijk aansluit bij de aanpak van de rampenbestrijding.

² TK 2003-2004, 29 668, nr. 1.

³ Klik [hier](#) voor de volledige uitwerking van de Wvr.

Wettelijke definities

In de Wvr is vervolgens de verbreding van ramp naar crisis formeel vastgelegd, al worden in de wet de twee begrippen ook naast elkaar gebruikt.⁴ In de Memorie van Toelichting bij de Wvr wordt over het onderscheid tussen beide begrippen het volgende gemeld.

- > Bij een *ramp* is er sprake van een bedreiging van de fysieke veiligheid; in het geval van een crisis kan daar sprake van zijn.
- > Bij een *crisis* kunnen meerdere factoren in het spel zijn en is er veelal geen sprake van een plotselinge, duidelijk gemarkeerde overgang van een normale naar een buitengewone situatie. Anders dan bij een ramp, gaat het bij een crisis meestal niet over één gebeurtenis; de oorsprong van een crisis is vaak diffuser dan van een ramp.

In de Wvr wordt een *ramp* als volgt gedefinieerd:

Een ramp is een zwaar ongeval of een andere gebeurtenis, waarbij het leven en de gezondheid van veel personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate zijn geschaad of worden bedreigd, en waarbij een gecoördineerde inzet van diensten of organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken. (artikel 1 Wvr)

Voorbeelden van rampen zijn de Bijlmerramp (Amsterdam, 1995), de Vuurwerkramp (Enschede, 2000) en de Nieuwjaarsbrand (Volendam, 2001). Bij een ramp is vooral de *fysieke* veiligheid in het geding. Van een *crisis* is volgens de Wvr sprake als vitale belangen van Nederland worden bedreigd of aangetast. Eén van die vitale belangen is de fysieke veiligheid. Daarmee is een ramp te beschouwen als een crisis. In paragraaf 7.2 wordt hier verder op ingegaan.

Rampenbestrijding en crisisbeheersing

Het begrip rampenbestrijding wordt vooral gebruikt in relatie tot de bestrijding van 'klassieke' rampen en is te beschouwen als een vorm van crisisbeheersing. Crisisbeheersing is breder en gaat over de preparatie, repressie en nafase van zowel rampen als andersoortige crises. Van crisisbeheersing is bijvoorbeeld ook sprake bij incidenten als een uitbraak van een pandemie, een terreurdreiging of uitval van nutsvoorzieningen. Ondanks de verwevenheid tussen rampenbestrijding en crisisbeheersing worden beide begrippen in de Wvr apart gedefinieerd. In de Wvr wordt echter onder crisisbeheersing feitelijk niets anders verstaan dan de handhaving van de openbare orde oftewel 'het geheel van maatregelen en voorzieningen, met inbegrip van de voorbereiding daarop, dat het gemeentebestuur of het bestuur van een veiligheidsregio in een crisis treft ter handhaving van de openbare orde (...)' (artikel 1 Wvr). Dit afwijkend gebruik van het begrip crisisbeheersing leidt regelmatig tot misverstanden en onduidelijkheid. Zo is een breed gedeelde misvatting dat de veiligheidsregio's over crisisbeheersing gaan. Dat klopt alleen voor zover het de rampenbestrijding en handhaving van de openbare orde betreft.

⁴ Zie artikel 1 van de Wvr en voor discrepanties in de terminologie Cools (2011).

3 Soorten rampen en crises

3.1 Inleiding

De range van rampen en crises is groot. Ze kunnen zich op vele terreinen en in verschillende gedaantes voordoen. Eigenlijk is niet één ramp of crisis gelijk. Elke gebeurtenis heeft weer zo zijn eigen karakteristieken. Toch is er in de diversiteit wel enige ordening aan te brengen en wel op verschillende manieren. We kunnen het domein waarin rampen/crises zich voordoen als uitgangspunt nemen, maar ook de wijze waarop rampen/crises zich manifesteren en de te verwachten gevolgen. Wij lichten hier de verschillende indelingen toe.

3.2 Het domein van rampen en crises

Het domein van (potentiële) rampen/crises is niet per definitie gelijk aan de omvang van de gebeurtenis; het heeft vooral betrekking op de schaal waarop de effecten voelbaar zijn. Er zijn vijf domeinen te onderscheiden waarbinnen rampen/crises zich kunnen voordoen.

- > *Transnationaal*. Een orkaan, pandemie of uitbraak van dierziekten heeft meestal voor meerdere landen gevolgen: ze doen zich voor op transnationaal of internationaal niveau. Dergelijke crises zullen niet alleen van de Nederlandse overheid, maar ook van andere landen en Europese en/of internationale instanties een reactie vragen. De aswolk uit een IJslandse vulkaan die in april 2011 over Europa trok, was bijvoorbeeld voor verschillende Europese landen reden hun luchtruim te sluiten, waardoor het Europese vliegverkeer volledig stil kwam te liggen.
- > *Nationaal*. Grote overstromingen zoals de Watersnoodramp in 1953 hebben vaak een landelijke impact. Hetzelfde geldt voor ingrijpende gebeurtenissen als de moord op Pim Fortuyn (2000) en Theo van Gogh (2004). Vanwege de publieke bekendheid van beide personen brachten deze gebeurtenissen vrijwel de gehele Nederlandse samenleving in beroering, hoewel ze feitelijk op lokaal niveau (in respectievelijk Hilversum en Amsterdam) plaatsvonden.
- > *Trans- of bovenregionaal*. De hoogwatersituaties in 1993 en 1995, en ook de brand bij Chemie-Pack in Moerdijk (2011) hadden regio-overschrijdende gevolgen. Het domein van deze gebeurtenissen was bovenregionaal.
- > *Regionaal*. De gevolgen van de explosie bij CMI (1996) en de hagelstorm in Zuidoost-Brabant (2016) deden zich voor op regionaal niveau. Ook een uitval van nutsvoorzieningen raakt vaak een regio (bijvoorbeeld de gasstoring in Apeldoorn in 2015), al waren bij de stroomstoring in Noord-Holland (2015) juist weer meerdere regio's betrokken.
- > *Lokaal*. Incidenten waarvan de gevolgen normaal gesproken beperkt blijven tot het lokale niveau zijn bijvoorbeeld verkeersongevallen en geweldsincidenten.

3.3 De aard van rampen en crises

Behalve naar het domein waar rampen/crises zich voordoen, kan ook onderscheid worden gemaakt naar de wijze waarop ze zich manifesteren. Sommige rampen/crises dienen zich plotsklap aan (*sudden impact*), andere langzaam (*slow onset*) (zie figuur 3.1). Toch komen plotselinge en ook langzaam ontwikkelende crises niet altijd geheel onverwacht. Van bepaalde rampen/crises is de kans groot dat ze zich vroeg of laat zullen voordoen. Op deze crises zijn we daarom over het algemeen goed voorbereid. Te denken valt aan branden en explosies, maar ook aan een pandemie zoals de Mexicaanse griep (2009) die al enige tijd werd voorzien.

Van andere crises wordt de kans of waarschijnlijkheid dat ze zich voordoen gering geacht. Deze kunnen, als ze zich dan toch plotseling voordoen, een samenleving (en ook de autoriteiten) welhaast letterlijk overvallen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de DigiNotar-crisis (2011). Dergelijke crises die zich ineens en onverwacht voordoen, zijn het meest lastige type crises om adequaat op te reageren, omdat informatie over zowel de bron (of oorzaak) alsook over de omvang van de gevolgen beperkt is. Ten slotte zijn er ook crises die we niet zo snel voor mogelijk houden, maar zich desondanks langzaam kunnen ontwikkelen. Voorbeelden daarvan zijn de financiële crisis (2008) en een eventuele voedselschaarste.

		Ingeschatte kans of waarschijnlijkheid	
		Waarschijnlijk	Onwaarschijnlijk
Tijdsduur	Ineens (sudden impact)	branden, explosies	nucleair ongeval, datalek
	Langzaam (slow onset)	overstromingen, pandemie	financiële crisis, voedselschaarste

Figuur 3.1 Rampen en crises ingedeeld naar ingeschatte kans en tijdsduur van ontstaan

3.4 De effecten

Een andere variant van ordening is om rampen en crises in te delen naar de te verwachten gevolgen of effecten. Het gaat dan enerzijds om de ernst (beperkt/catastrofaal) en anderzijds om de waarschijnlijkheid dat ze zich voordoen (zie figuur 3.2).

		Ingeschatte kans of waarschijnlijkheid	
		Waarschijnlijk	Onwaarschijnlijk
Ernst van effecten	Beperkt	uitbraak dierziekte, extreem weer	aardbeving (niet-geïnduceerd)
	Ernstig tot catastrofaal	grieppandemie	overstroming vanuit zee, nucleair incident

Figuur 3.2 Rampen en crises ingedeeld naar ingeschatte kans en ernst van gevolgen

Crisistypen

In de *Handreiking Regionaal Risicoprofiel* uit 2009 (zie hoofdstuk 7) worden 25 verschillende typen crises onderscheiden. Deze zijn onderverdeeld in zeven thema's.

1. Natuurlijke omgeving
 - > Overstromingen
 - > Natuurbranden
 - > Extreme weersomstandigheden
 - > Aardbevingen
 - > Plagen
 - > Dierziekten
2. Gebouwde omgeving
 - > Branden in kwetsbare objecten
 - > Instortingen grote gebouwen en kunstwerken
3. Technologische omgeving
 - > Incidenten met brandbare/explosieve stoffen in open lucht
 - > Incidenten met giftige stoffen in open lucht
4. Kernincidenten vitale infrastructuur
 - > Verstoring energievoorziening
 - > Verstoring drinkwatervoorziening
 - > Verstoring rioolwaterafvoer en afvalwaterzuivering
 - > Verstoring telecommunicatie en ICT
 - > Verstoring afvalverwerking
 - > Verstoring voedselvoorziening
5. Verkeer en vervoer
 - > Luchtvaartincidenten
 - > Incidenten op of onder water
 - > Verkeersincidenten op land
 - > Incidenten in tunnels
6. Gezondheid
 - > Bedreiging volksgezondheid
 - > Ziektegolf
7. Sociaal maatschappelijke omgeving
 - > Paniek in menigte
 - > Verstoring openbare orde

3.5 Literatuur

- > Cools, F. (2011). Incidentensoorten: ramp en/of crisis, *Kwartaalblad voor Recht, Bestuur en Organisatie van Hulpdiensten*, 8(1), 11-16.
- > Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2004). *Beleidsplan Crisisbeheersing 2004-2007*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
Klik [hier](#) voor de publicatie.

4 Uitgangspunten voor crisisbeheersing

4.1 Inleiding

Op het terrein van crisisbeheersing – zoals zich dat in de afgelopen veertig jaar heeft ontwikkeld (zie hoofdstuk 2) – geldt een aantal uitgangspunten. Deze zijn gebaseerd op bevindingen uit internationaal en nationaal onderzoek en lichten we hieronder toe.

4.2 De uitgangspunten op een rij

1. Crisismanagement is niet gelijk aan crisisplanning

Deze stelling is afkomstig van de Amerikaan Enrico Quarantelli, een van de meest vermaarde ramponderzoekers allertijden. Quarantelli wilde met deze stelling aangeven dat goede crisisplanning niet garandeert dat ook het crisismanagement altijd goed zal gaan. De werkelijkheid van crises is altijd anders dan de voorziene en geoefende werkelijkheid.

Aspecten die een rol spelen zijn:

- > Geregeld vallen sleutelpersonen weg.
- > Er staan spontaan nieuwe leiders op (en zittende leiders vallen soms door de mand).
- > Er zijn altijd veel meer actoren betrokken dan waarmee vooraf rekening is gehouden.
- > Toch blijkt ook vaak dat bepaalde sleutelpersonen/actoren niet zijn uitgenodigd.
- > Burgers spelen tijdens en na rampen een veel grotere rol dan gedacht.

Kortom, de werkelijkheid is weerbarstiger dan we vooraf zouden verwachten. Maar soms verloopt de crisisbeheersing ook voorspoediger. Verwacht dus geen wonderen van crisisplannen en wees vooral niet te specifiek met de planvorming. Bereid je liever *generiek* voor (op uiteenlopende soorten van onheil) dan (te) *specifiek*. De kans dat de situatie net zo is als verwacht, is namelijk nihil. Quarantelli roept feitelijk op tot improvisatie en veerkracht.

2. Stem hulpverlening af op (zelf)redzaamheid van burgers

Iedereen kent de opmerking wel, die vaak in een discussie door een hulpverlener of bestuurder wordt gebezigd: “uiteindelijk doen we het allemaal voor de burgers”. Natuurlijk is dat zo, maar daarmee wordt wel een sterk wij en zij gecreëerd, terwijl ook hulpverleners (en al die anderen die ten tijde van een crisis een rol spelen) als burger betrokken kunnen zijn. Ook zij kunnen slachtoffer of getuige zijn van een calamiteit en vaak nemen zij in dergelijke situaties dan de rol van (niet-geüniformeerd) ‘hulpverlener’ op zich.

Aan wat burgers doen en welk soort van ondersteuning zij wensen, werd tot voor kort weinig aandacht besteed. Uit onderzoek blijkt evenwel dat burgers vaak de spil vormen bij de crisisbeheersing en over het algemeen is hun (zelf)redzaamheid groot. Als wij iets weten van echt grote rampen, dan is het wel dat het leeuwendeel van de hulp door direct betrokkenen wordt geleverd. Dat gebeurt gemiddeld genomen behoorlijk goed, ook bij kleinere calamiteiten in ons land waar altijd – in tegenstelling tot in veel andere landen – snel veel hulp paraat is. Wij noemen het zelfredzaamheid als mensen zichzelf kunnen redden. Mensen redden echter niet alleen zichzelf, maar vaak ook verwanten en anderen. Misschien is daarom ‘redzaamheid’ wel een betere term.

Het is dus goed de burger als uitgangspunt voor de crisisbeheersing te nemen. De hulp van anderen (hulpverleners, bestuurders, ambtenaren, deskundigen) hoort daarop aan te sluiten en aanvullend te zijn. Dit is de basisgedachte achter het rapport *Bevolkingszorg op orde 2.0* (zie hierover meer in hoofdstuk 12). Het betekent dat hulpverleners moeten worden getraind en voorbereid moeten zijn op de (zelf)redzaamheid van burgers, zodat zij hierop kunnen aansluiten.

Het uitgangspunt betekent ook dat de rol van de overheid en die van de professionele hulp vooral gericht is op die groepen die minder zelfredzaam zijn en niet vanzelfsprekend op hulp van anderen kunnen rekenen.

3. Wat je zelden doet, doe je zelden goed

Mensen doen vooral datgene goed wat zij vaak doen. In de geneeskunde is dit uitgangspunt inmiddels zo belangrijk geworden, dat een groot deel van de financiering van de zorg hierop wordt gebaseerd (ziekenhuizen die bepaalde operaties weinig doen, krijgen daar geen financiering meer voor). Voor rampen en crises betekent dit uitgangspunt eveneens het nodige.

- > Ten eerste mogen er in crisissituaties geen wonderen worden verwacht. Hoezeer ook eenieder zijn of haar best doet, het blijven unieke situaties. Ook bij evaluaties zou hiermee rekening moeten worden gehouden. Het is al mooi als het optreden van hulpverleners en anderen met een kleine zeven kan worden gewaardeerd.
- > Ten tweede betekent dit uitgangspunt dat tijdens het optreden in crisissituaties eenieder zoveel mogelijk datgene zou moeten doen, wat hij of zij ook regulier doet. Hoe meer in crisissituaties de taken en rollen afwijkend zijn, hoe groter de kans bestaat op inadequaat optreden. Afwijkende procedures en werkwijzen vergroten de kans op problemen, omdat betrokkenen niet terug kunnen vallen op eerdere ervaringen en geleerde lessen; de zogenoemde 'mental maps' (zie Klein, 2003; 2008).
- > Ten derde betekent het uitgangspunt dat ernaar gestreefd moet worden niet te veel personen te belasten met specifiek 'crisismanagement' taken. Als het opdoen van ervaring een belangrijke voorwaarde is voor succes, is het beter aan een select aantal personen een specifieke rol voor afwijkende situaties toe te bedelen. Naarmate een kleiner aantal personen voor specifieke situaties wordt opgeleid, zal de ervaring van deze (kleinere) groep toenemen. Dit geldt zowel voor het aantal personen dat de functie vervult van officier van dienst (OvD), als voor de internationaal opererende Urban Search and Rescue (USAR) teams. De laatste zijn een mooi voorbeeld van een groep specialistisch getrainde mensen die geregeld bij verschillende operaties in binnen- en buitenland worden ingezet.

4. Schoenmaker blijf bij je leest

Een variant en aanvulling op het vorige uitgangspunt is, dat juist ook in crisissituaties organisaties en instellingen zich vooral moeten richten op hun kernactiviteiten. De brandweer blust en doet allerlei technische klussen, de politie rechercheert en verleent hulp, de gemeente communiceert en organiseert opvang, et cetera. Voor taken die buiten het reguliere takenpakket vallen (en vaak specifieke deskundigheid vragen) zijn er veelal andere organisaties en instellingen die veel beter in staat zijn deze taken te vervullen, bijvoorbeeld omdat zij die altijd al uitvoeren. Denk hierbij aan call-centra, uitvaartorganisaties en dergelijke.

Toch is lange tijd het uitgangspunt geweest dat in kritieke situaties vooral de overheid alles zou moeten regelen en doen. Dat idee raakt echter steeds meer achterhaald. Overheden hoeven niet meer 'van alle markten' thuis te zijn. Als burgers en ook hulpverleners dagelijks gebruikmaken van Google Maps is het bijvoorbeeld verspilde energie als veiligheidsregio's een eigen systeem gaan ontwikkelen voor GIS-informatie. Zeker nu Google allerlei applicaties heeft ontwikkeld die over de gehele wereld tijdens crises worden gebruikt. Een

uniek 'eigen systeem' voor die ene uitzonderlijke keer dat het zal worden gebruikt, zal nooit zo efficiënt en effectief worden toegepast als veelgebruikte en doorontwikkelde informatiesystemen.

5. 'Het opperbevel' kent zijn grenzen

Het beeld dat bij sommigen nog wel eens bestaat, is dat de complexiteit van een ramp wordt gereduceerd omdat de burgemeester dan het opperbevel heeft en dus 'de baas' is. Dat is echter een te simpele voorstelling van zaken. De doorzettingsmacht van het opperbevel van de burgemeester heeft alleen betrekking op de gecoördineerde inzet van hulpdiensten tijdens de incidentbestrijding en eerste hulpverlening. Dit betekent dat alleen die mensen en diensten die direct bij de incidentbestrijding en hulpverlening betrokken zijn, onder het gezag van de burgemeester (het opperbevel) vallen en, in verlengde daarvan, onder aansturing van de regionaal operationeel leider.

In relatie tot bestuurlijke verantwoordelijkheden die geen direct verband houden met de incidentbestrijding en handhaving van de openbare orde, betekent het opperbevel dus geen functionele leiding, maar wel een coördinerende en prioriterende bevoegdheid. Dus een dijkgraaf kan zijn eigen maatregelen nemen en heeft daartoe ruime bevoegdheden. Op het moment dat echter sprake is van een ernstig incident geldt het kader dat gegeven wordt door de burgemeester of voorzitter van de veiligheidsregio. Bij conflicterende maatregelen en belangen gaat de zorg voor de bevolking (de openbare orde en veiligheid) voor.

Een belangrijke kanttekening hierbij is wel dat de feitelijke uitoefening van het opperbevel (het geven van bevelen) alleen mag wanneer dat nodig is in het belang van de openbare veiligheid (proportionaliteitsbeginsel). En dus niet omdat een burgemeester of voorzitter van een veiligheidsregio het niet eens is met een maatregel van een andere autoriteit. Als bijvoorbeeld de burgemeester van mening is dat een maatregel van een (milieu)inspectie overtrokken is, kan hij of zij daar weinig tegen doen. Zolang die maatregel geen gevaar oplevert voor de openbare veiligheid en ook de hulpverlening niet ernstig bemoeilijkt, is er geen grond om jegens de andere autoriteit op te treden, ongeacht het opperbevel of het opschalingsniveau.

Ook strekt het opperbevel zich niet uit over zaken als dierziektebestrijding, waterbeheer, continuïteit van nutsvoorzieningen, incidenten op de Noordzee, om maar enkele voorbeelden te noemen. Hiervoor zijn andere bestuurders en organisaties verantwoordelijk, zoals de minister van Economische Zaken, de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, de minister van Infrastructuur en Milieu, de hoofdingenieur-directeuren van Rijkswaterstaat en de Nederlandse Kustwacht. Het blijft een simpel feit dat crises zich niet houden aan bestuurlijke grenzen en er vrijwel altijd aspecten in een crisis zijn, waarvoor (ook) een ander aan zet is. Goed crisismanagement is dan ook (en soms vooral) goed netwerkmanagement (zie ook hierna).

6. Crisismanagement is goed netwerkmanagement

Bij crisisbeheersing draait het – net als in het normale leven – om kennen en gekend worden. Bekend zijn met de organisaties die bij crises een rol (kunnen) spelen, draagt bij aan de effectiviteit van de crisisbeheersing.

Bij een ramp of crisis zijn altijd vele organisaties en instellingen (ofwel actoren) betrokken. Het komt zelden voor dat slechts één organisatie de crisis, alsook de gevolgen ervan, zelfstandig kan managen. Vrijwel altijd zijn er meerdere, soms wel tientallen tot zelfs duizenden organisaties betrokken. Dat gold bijvoorbeeld bij grote rampen als de aardbeving in Haïti (2010) en de zware storm (orkaan Haiyan) op de Filipijnen (2013), maar ook bij kleinere incidenten zoals de brand bij Chemie-Pack in Moerdijk (2012) of de stroomuitval in Noord-Holland (2015). Al die actoren vervullen een eigen rol. Vaak hebben de verschillende actoren ook eigen bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

De kern van crisismanagement is om in kritieke situaties ervoor te zorgen dat de relevante partijen (in crisisteams) samenkomen en gezamenlijk – zij het ieder vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid – de gevolgen van de crisis proberen te beperken. Gezamenlijk zal de koers moeten worden bepaald of in ieder geval voorkomen worden dat men elkaar in de wielen rijdt, waarbij eenieder oog moet hebben voor zowel de rol en verantwoordelijkheid van de ander, als voor de overkoepelende belangen en de belangen van de getroffen. Ook vraagt een effectieve bestrijding van incidenten goede en snelle uitwisseling van informatie tussen de verschillende organisaties en diensten (zie paragraaf 9.2).

7. Crisisbeheersing is voor een belangrijk deel crisiscommunicatie

Tijdens crises heeft de informatievoorziening aan burgers een drietal functies.

- > De eerste functie is het informeren van de direct en indirect betrokkenen en het brede publiek over wat er is gebeurd. Hoeveel personen zijn erbij betrokken en wat doen de overheid en de hulpdiensten om alles in goede banen te leiden?
- > Ten tweede kan betekenis worden gegeven aan de gebeurtenis. Het gaat dan om een boodschap als: “De terroristen krijgen ons er niet onder”; “Wij zullen deze dramatische situatie versterkt uitkomen” of “Zij was ‘the people’s princess’”.
- > Ten derde kan richting gegeven worden aan het handelen van degenen die de informatie ontvangen. “Het is beter als u nog even binnen blijft, omdat ...”; “Als het water verder stijgt, zullen wij inwoners van het gebied vragen om ...”; “Wij verzoeken u uit te kijken naar een rode VW Golf met het kenteken ...”. De verstrekte informatie is erop gericht de schade voor bepaalde groepen te beperken; het geeft de ontvangers van de boodschap een handelingsperspectief.

Meer en meer draait crisismanagement om crisiscommunicatie. In feite bepalen de media in belangrijke mate de crises. Zonder media en publieke aandacht is immers een gebeurtenis op zichzelf niet heel bijzonder. Dit betekent dat het managen van de crisiscommunicatie cruciaal is voor goed crisismanagement. Met de groei van de massamedia en de opkomst van sociale media is het niet alleen steeds belangrijker, maar ook steeds lastiger geworden de crisiscommunicatie goed te managen. De camera’s zijn tegenwoordig altijd in de buurt, niet alleen die van de pers, maar ook van al diegenen die met hun mobieltje beelden vastleggen. Vooral gebreken in de communicatie leiden ertoe, dat al tijdens of kort na afloop van een calamiteit gesproken wordt van slecht crisismanagement. Dat was het geval na de brand bij Chemie-Pack in Moerdijk (2011) en ook na het Monstertruckdrama (2013).

8. Samenwerken, maar ook professioneel optreden maken het verschil

Primair wordt de kwaliteit van de respons en hulpverlening bepaald door de kwaliteit van het optreden van de afzonderlijke diensten. De politie zal bij een verstoring van de openbare orde adequaat moeten reageren, de brandweer hoort de brand effectief te bestrijden en de geneeskundige keten dient snel en professioneel te handelen. Natuurlijk komen tijdens grotere ongevallen en crises de hulpverleners van de verschillende diensten elkaar ter plaatse tegen. Zelden blijken zich hier grote problemen voor te doen (zie Lenktfeldt et al., 2007; Scholtens, 2007). Afstemming is waardevol en informatie van de verschillende diensten moet worden gedeeld, maar de professionaliteit van de afzonderlijke diensten is van groter belang.

4.3 Literatuur

- > Klein, G. (2003). *Intuïtie in het werk*. Utrecht: Het Spectrum.
- > Klein, G. (2008). Naturalistic decision making, *Human Factors* 50(3), 456-460.
- > Leukfeldt, E.R., Van der Straten, K.W.C., Kruis, M.P. & Stol, W. Ph. (2007). *Ter plaatse. Alledaagse samenwerking tussen de primaire hulpverleningsdiensten*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- > Quarantelli, E.L. (ed.) (1998). *What's a disaster? Perspectives on that question*. London/New York: Routledge.
- > Scholtens, A. (2007). *Samenwerking in crisisbeheersing: overschat en onderschat* (lectorale rede). Arnhem/Apeldoorn: Nibra/Politieacademie.
Klik [hier](#) voor de publicatie.
- > Van Duin, M. (2011). *Veerkrachtige crisisbeheersing: nuchter over het bijzondere* (lectorale rede). Arnhem/Apeldoorn: NIFV/Politieacademie.
Klik [hier](#) voor de publicatie.

5 Bestuurlijke ketens

5.1 Inleiding

De wijze waarop in Nederland de crisisbeheersing is georganiseerd, wordt verwoord in het volgende beginsel: “diegene die verantwoordelijk is voor een bepaald beleidsterrein is ook verantwoordelijk voor de beheersing van een crisis op dat beleidsterrein”.⁵ Dit lijkt een helder uitgangspunt, maar in de praktijk, ten tijde van een ramp of crisis, blijkt geregeld over de verantwoordelijkheidsverdeling verwarring te bestaan. Het kennen van het bestuurlijk netwerk op een bepaald beleidsterrein is voor bestuurders, maar ook voor degenen die bestuurders adviseren, essentieel. In de Bestuurlijke Netwerkkarten wordt voor een groot aantal crisistypen beschreven welke bestuurder wanneer verantwoordelijk is c.q. verantwoordelijkheid draagt. Van treinongevallen, dierziekten en infectieziekten tot uitval van communicatievoorzieningen, milieu-incidenten en terroristische aanslagen. Voor elk thema wordt het bestuurlijk netwerk beschreven en wordt er ingegaan op de bevoegdheden en verantwoordelijkheden bij het nemen van maatregelen. We lichten in dit hoofdstuk de basisbeginselen van de bestuurlijke ketens toe.

5.2 Algemene en functionele keten

Een belangrijk kenmerk van de organisatie van de crisisbeheersing is het onderscheid tussen enerzijds de algemene keten en anderzijds de functionele keten. De algemene keten gaat over de handhaving van de openbare orde en veiligheid en over de rampenbestrijding (in het algemeen). Kenmerkend daarbij is dat de maatregelen zich richten tot en op de bevolking. Het bevoegd gezag op deze terreinen ligt decentraal, bij de burgemeester of voorzitter van de veiligheidsregio. De operationele leiding ligt bij de operationeel leider: de leider van het Regionaal Operationeel Team (ROT).

Functionele ketens bestrijken een specifiek beleidsterrein, bijvoorbeeld onderwijs, gezondheidszorg of waterbeheer. De bestuurlijke verantwoordelijkheid in een functionele keten ligt vaak bij de betreffende vakminister, maar ook verschillende decentrale overheden zijn bevoegd. Zo zijn in het waterbeheer, wegbeheer en nautisch beheer zowel centrale partijen (zoals Rijkswaterstaat) als decentrale partijen (zoals waterschappen) bevoegd. Verder liggen de meeste verantwoordelijkheden ten aanzien van milieu veelal decentraal, bij gemeenten en provincies. Kenmerkend voor functionele ketens is dat overheidsmaatregelen zich richten op een sector of op bedrijven en instanties binnen een sector.

Interventie in de algemene keten: een aanwijzing of overname

Slechts wanneer ‘buitengewone omstandigheden dit noodzakelijk maken’, kan de minister van Veiligheid en Justitie het gezag geheel of gedeeltelijk overnemen. Deze bevoegdheid is vastgelegd in de Wet veiligheidsregio's en in verschillende artikelen van de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag. Deze ministeriële bevoegdheid treedt echter pas in werking na een koninklijk besluit of na het uitroepen van de noodtoestand. Dit is echter in de praktijk nog nooit aan de orde geweest. Wel kan de commissaris van de Koning,

⁵ Dit beginsel is ontleend aan het voorwoord van oud-commissaris van de Koningin Harry Borghouts, in de eerste versie van de Bestuurlijke Netwerkkarten.

namens de minister, zo nodig aanwijzingen geven aan lagere overheden en kan de minister dat in sommige gevallen direct. Daadwerkelijke aanwijzingen zijn zelden gegeven, maar achter de schermen wordt soms wel bijgestuurd. De commissaris van de Koning kan overigens ook optreden richting rijksambtenaren inzake hun onderlinge samenwerking en hun samenwerking met betrokken decentrale overheden. Deze bevoegdheid strekt zich uit over alle mogelijke crises, waaronder dus ook bij de rampenbestrijding en de handhaving van de openbare orde. Zoals de andere interventiemogelijkheden van de commissaris van de Koning en van de minister wordt ook deze bevoegdheid zeer spaarzaam feitelijk toegepast.

Optreden voorzitter veiligheidsregio in functionele ketens

In enkele gevallen maakt de voorzitter van de veiligheidsregio ook deel uit van een functionele keten, bijvoorbeeld bij de bestrijding van infectieziekten en bij kernongevallen en stralingsincidenten. Zo draagt de voorzitter van de veiligheidsregio zorg voor de bestrijding van een epidemie van een infectieziekte behorend tot groep A, of een directe dreiging daarvan, en is dan ten behoeve van deze bestrijding bevoegd maatregelen te nemen. De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport kan de voorzitter van de veiligheidsregio hierbij aanwijzingen geven.

Verder kan een voorzitter van de veiligheidsregio ten behoeve van de directe respons in de eerste uren bij een kernongeval/stralingsincident met een categorie A-object uiteenlopende maatregelen treffen en voorschriften uitvaardigen op het terrein van betrokken ministers. Dit kan onder meer betrekking hebben op het:

- > in verband met stralingsgevaar onderwerpen van personen of dieren aan een geneeskundig of veterinaire onderzoek
- > begraven, verbranden, bewaren, behandelen of vervoeren van lijken van personen, die mogelijk radioactief besmet zijn
- > in beslag nemen of het vernietigen van dieren, planten en goederen, die mogelijk radioactief besmet zijn
- > versnellen van de afvoer of het doorspoelen van verontreinigd oppervlaktewater
- > beschermen van oppervlaktewater en de drinkwatervoorziening
- > verbieden of beperken van het gebruik van oppervlaktewater, en
- > telen en oogsten van land- en tuinbouwproducten, het sluiten van kassen, het weiden, vangen en slachten van dieren en het vissen.

Deze verantwoordelijkheden eindigen direct op het moment dat de desbetreffende minister zelf maatregelen neemt of aan de voorzitter van de veiligheidsregio opdracht geeft tot beëindiging van de maatregelen.

5.3 Schurende ketens

Omdat crises zich nu eenmaal niet houden aan de grenzen van beleidsterreinen, komt het geregeld voor dat meerdere ketens bij de crisisbeheersing betrokken zijn. Wanneer er bijvoorbeeld sprake is van een elektriciteitsuitval wordt op lokaal of regionaal niveau zo nodig de crisisbeheersingsorganisatie geactiveerd. Dit betekent echter niet dat door de gemeente of veiligheidsregio ook alle besluiten kunnen worden genomen. In zo'n geval is namelijk ook de Rijksoverheid, vanwege haar verantwoordelijkheid voor de elektriciteitsvoorziening, aan zet en als zodanig bevoegd om besluiten te nemen. Dus niet de burgemeester of voorzitter van de veiligheidsregio, maar alleen de minister van Economische Zaken kan (op grond van zijn noodbevoegdheden) bij beperkte beschikbaarheid van elektriciteit verdelingsmaatregelen treffen. In sommige gevallen

(bijvoorbeeld bij een plotselinge crisis op de energiemarkt) ligt het bevoegd gezag zelfs op Europees niveau (zie Bestuurlijke Netwerkaart Elektriciteit en Gas). De gemeente en/of veiligheidsregio bewaken dan ‘slechts’ de gevolgen voor de openbare orde en veiligheid en treffen in dat kader maatregelen.

Ook bij een situatie van hoogwater zijn meerdere bestuurslagen betrokken. De minister van Infrastructuur en Milieu – en voor deze de hoofdingenieur-directeur van Rijkswaterstaat – beschikt als beheerder van de rijkswateren over een eigen noodbevoegdheid. Hetzelfde geldt voor het bestuur van een waterschap, zijnde de dijkgraaf. Deze noodbevoegdheid heeft echter alleen betrekking op het waterstaatkundig belang. Een beheerder van oppervlaktewateren en waterkeringen kan geen evacuatie gelasten, dat gaat zijn bevoegdheid te buiten. Alleen in de algemene keten, door de burgemeester, voorzitter van de veiligheidsregio of de minister van Veiligheid en Justitie, kan besloten worden tot evacuatie.

Als een burgemeester of voorzitter van een veiligheidsregio het optreden van een partij uit een functionele keten onverantwoord vindt, kan hij of zij die partij ‘dwingend bijsturen’. Daarbij gelden wel de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit: inmenging in bevoegdheden vindt pas plaats als bestuurlijke interventie nodig lijkt (proportionaliteit) en de normale mogelijkheden tot interventie (overleg, een verzoek) ontoereikend zijn (subsidiariteit). Een burgemeester of voorzitter van een veiligheidsregio zal daarom eerst, behoudens spoed, de commissaris van de Koning of de betreffende minister vragen te interveniëren.

Dit geldt ook omgekeerd: meent een partij in een functionele keten dat een maatregel van een burgemeester of voorzitter van een veiligheidsregio onverantwoord is, dan kan die partij de commissaris van de Koning (of de minister van Veiligheid en Justitie) verzoeken in te grijpen.

Rijksheren

Rijksheren zijn autoriteiten die in buitengewone omstandigheden bevoegdheden van de betrokken minister kunnen uitoefenen. De term voert nog terug tot de tijd van de Tweede Wereldoorlog. Voor het geval tussen een minister en een landsdeel het contact (door bijvoorbeeld bezetting) zou worden verbroken, werd aan een rijksorgaan de rol van ‘plaatsvervangend’ minister toegewezen. De term rijksheer is niet als zodanig wettelijk vastgelegd: in verschillende noodwetgeving wordt gesproken van ‘aangewezen autoriteit’. De functie van rijksheer reikt echter verder dan alleen het uitoefenen van noodbevoegdheden. Een rijksheer vervult in de eerste plaats een rol in de informatie-uitwisseling (richting decentrale crisisteams, bedrijven en het ministerie). Daaronder valt ook het aanbieden van expertise. Het is om die reden logisch dat, afhankelijk van het type crisis, de betreffende rijksheer al in een vroeg stadium deel uitmaakt van het gemeentelijk of Regionaal Beleidsteam. Voor de lokale en regionale crisisbeheersing is het van belang dat een rijksheer aanschuift op het moment dat ook op centraal niveau maatregelen overwogen of genomen worden.

Rijksheren treden echter ook zelf op. Zo beschikt de hoofdingenieur-directeur (HID) van een regionale dienst van Rijkswaterstaat bijvoorbeeld over noodbevoegdheden die in de Verkeersnoodwet aan de minister zijn toegewezen. Daarnaast is de HID (met onder meer de havenmeesters van de Haven Amsterdam en het Havenbedrijf Rotterdam) bevoegd om noodmaatregelen te treffen die in de Havennoodwet zijn vastgelegd. Maar in de praktijk is het meest belangrijk dat de HID namens de minister de rijkswateren, rijkswaterwegen en rijkswegen in zijn of haar regio beheert.

Bijna elk departement heeft een rijksheer (al is de wetgeving op dit punt soms verouderd).

Voor een aantal omstandigheden (een financiële crisis, terroristische aanslag en dergelijke) is er geen rijksheer aangewezen en kan alleen op nationaal of Europees niveau over de te nemen (nood)maatregelen worden besloten.

Omdat de overheid in vele sectoren geen directe verantwoordelijkheid meer draagt, is voor de afstemming van maatregelen en de onderlinge informatievoorziening voor de gemeente of veiligheidsregio niet alleen de desbetreffende rijksheer, maar vooral ook de verantwoordelijke crisispartner, zoals het drinkwaterbedrijf of de beheerder van het regionale elektriciteits- of gasnet in beeld.

Op dit moment zijn de verschillende ministeries bezig met de herziening van de positionering van hun rijksheren. Hierbij wordt beoogd per ministerie één rijksheer aan te stellen en deze voornamelijk in te zetten als bestuurlijke verbindingsschakel tussen het Rijk en de veiligheidsregio's.

5.4 Literatuur

- > De Klerk, F. (2006). *LVN en de bestuurlijke keten: een zoektocht naar afstemming en samenwerking tijdens dierziektecrises* [[scriptie](#)].
- > Infopunt Veiligheid (2012). *De bestuurlijke aansturing van de crisisbeheersing* [[brochure](#)]. Arnhem: IFV.
- > Kaouass, A., Van der Sluys Veer, L. & Ali, M. (2007). *Van Rijksheer naar crisispartner: de toekomst van de crisispartners bij regionale crisisbeheering*. Utrecht: Capgemini. Klik [hier](#) voor de publicatie.
- > Provincie Noord-Holland (2007). *Rijksheren in het moderne crisismanagement*. Haarlem: Provincie Noord-Holland. Klik [hier](#) voor de publicatie.
- > Provincie Noord-Holland (2011). *Van rampenbestrijding naar crisisbeheersing: de betekenis van de rijksheren voor de veiligheidsregio*. Haarlem: Provincie Noord-Holland. Klik [hier](#) voor de publicatie.

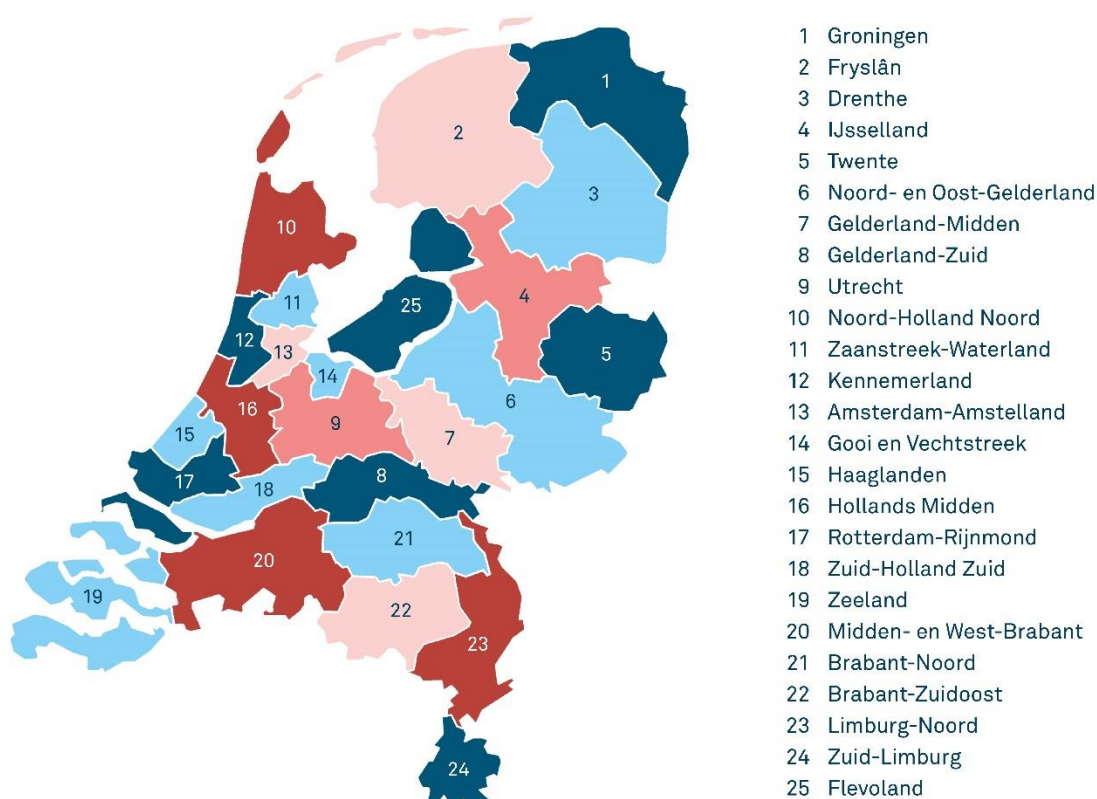
Meer weten?

- > Klik [hier](#) voor de Bestuurlijke Netwerkkarten Crisisbeheersing.
- > Klik [hier](#) voor GHOR – grootschalige infectieziektebestrijding.
- > Klik [hier](#) voor het dossier Stralingsincidenten.

6 De veiligheidsregio

6.1 Inleiding

De Wet veiligheidsregio's (Wvr) die op 1 oktober 2010 in werking trad, introduceerde de veiligheidsregio als een bestuurlijk orgaan dat (met gemeenten en het Rijk) verantwoordelijk is voor de rampenbestrijding en crisisbeheersing. De juridische grondslag van een veiligheidsregio is een (verplichte) overeenkomst tussen gemeenten om een aantal taken op het terrein van de rampenbestrijding en crisisbeheersing gezamenlijk – in regionaal verband – te organiseren. In totaal zijn er in Nederland 25 veiligheidsregio's (zie figuur 6.1).



Figuur 6.1 De 25 veiligheidsregio's

6.2 Bestuur

Het bestuur van een veiligheidsregio bestaat uit de burgemeesters van de gemeenten in de betreffende regio en wordt in principe voorgezeten door de burgemeester van de grootste gemeente. De burgemeesters vertegenwoordigen in het bestuur hun gemeente en moeten aan hun gemeenteraad verantwoording afleggen over wat zij in het kader van de veiligheidsregio doen.

6.3 Multidisciplinaire samenwerking

Een veiligheidsregio is ook en vooral een netwerkorganisatie. Ten eerste is binnen de veiligheidsregio de organisatie van de brandweer ondergebracht en vaak ook die van de geneeskundige hulpverlening. Daarnaast zijn er via allerlei afspraken contacten met andere relevante organisaties, bedrijven en instellingen, zoals met de politie, maar ook met de waterschappen, Defensie, de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), Rijkswaterstaat, nutsbedrijven (voor elektriciteits-, gas- en drinkwatervoorziening), de Nederlandse Spoorwegen et cetera. Idealiter zouden er tussen een veiligheidsregio en al die andere partijen die in een mogelijke crisissituatie een rol kunnen spelen, afspraken of contacten moeten bestaan wat tegenwoordig ook veelal het geval is. Een cruciale rol van de veiligheidsregio is het smeden van al deze relaties om ten tijde van een crisis de samenwerking zo goed mogelijk te laten verlopen. Ook bij rampen en crises gaat het om kennen en gekend worden en elkaar ten tijde van crises weten te bereiken. Het streven is te komen tot een multidisciplinaire samenwerking, in de eerste plaats tussen de crisispartners (politie, geneeskundige diensten, brandweer en gemeenten), maar ook met de brede schil van potentieel betrokken organisaties.

6.4 Taken van de veiligheidsregio

De taken van de veiligheidsregio zijn vastgelegd in artikel 10 van de Wvr. Een veiligheidsregio is onder meer verantwoordelijk voor:

- > een inventarisatie van de risico's van branden, rampen en crises
- > de voorbereiding op de bestrijding van branden en de organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing
- > het in stand houden van een brandweer
- > het in stand houden van een Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio (GHOR) die zorg draagt voor de coördinatie, aansturing en regie van de geneeskundige hulpverlening en de advisering van andere overheden en organisaties op dat gebied
- > het voorzien in de meldkamerfunctie.

6.5 Toezicht

De Inspectie Veiligheid en Justitie ziet toe op de kwaliteit van de veiligheidsregio's. Hoe presteren ze op belangrijke onderdelen van de rampenbestrijding als de organisatie (of inrichting van de hoofdstructuur), alarmering en opschaling en informatiemanagement? Dit doet de Inspectie onder meer door eens in de drie jaar de *Staat van de rampenbestrijding* uit te brengen. Daarin geeft zij op basis van de regionale risicoprofielen en crisisplannen en evaluaties van zogeheten systeemoefeningen en grote incidenten een oordeel over de multidisciplinaire taakuitvoering door de veiligheidsregio's.

6.6 Literatuur

- > Inspectie Veiligheid en Justitie (2016). *Staat van de rampenbestrijding 2016*. Den Haag: Inspectie Veiligheid en Justitie.
Klik [hier](#) voor de publicatie.

Meer weten?

- > Klik [hier](#) voor het vastgestelde Modelconvenant veiligheidsregio's, Rijkswaterstaat en waterschappen.
- > Klik [hier](#) voor het Landelijk Convenant Samenwerking Drinkwatersector en Veiligheidsregio's.
- > Klik [hier](#) voor het Landelijk Convenant voor samenwerkingsafspraken tussen Veiligheidsregio's, Politie en Defensie.

7 Voorbereiding op rampen en crises

7.1 Inleiding

Ondanks de preventieve maatregelen die worden genomen, bestaat er altijd een kans dat zich een ramp of crisis voordoet. Daarom worden ook activiteiten ondernomen om daar op voorbereid te zijn. In de eerste plaats gaat het om het inventariseren van de risico's (welke rampen/crises zouden zich voor kunnen doen). Op basis een risico-inventarisatie worden beleidsplannen en crisisplannen opgesteld. Daarin wordt beschreven hoe aan de voorbereiding op rampen en crises vorm en inhoud wordt gegeven. Onderdeel van een regionaal beleidsplan is bijvoorbeeld ook het opleiden, trainen en oefenen van personeel.

7.2 De veiligheidsketen

De veiligheidsketen is een model waarmee de organisatie van het veiligheidsbeleid wordt weergegeven. De veiligheidsketen bestaat uit vijf schakels die verschillende activiteiten vertegenwoordigen. In onderstaand kader worden deze toegelicht.

De veiligheidsketen

1. *Pro-actie* – betreft alle maatregelen die bedoeld zijn om structurele oorzaken van onveiligheid en incidenten te voorkomen of weg te nemen.
2. *Preventie* – heeft betrekking op maatregelen die bedoeld zijn om de risico's zo klein mogelijk te houden en de gevolgen van eventuele ongevallen te beperken.
3. *Preparatie* – is de voorbereiding op de bestrijding van rampen en crises.
4. *Repressie* – is de daadwerkelijke reactie op rampen en crises.
5. *Nazorg* – betreft de zorg voor slachtoffers en zaken als de financiële afwikkeling, evaluatie en verantwoording na een ramp of crisis.

Pro-actie en preventie behoren tot het terrein van de risicobeheersing. Crisisbeheersing betreft de preparatie, repressie en nazorg op rampen en crises.

7.3 Risico-inventarisatie

Om in te schatten hoe reëel de kans op een ramp of crisis is en wat de gevolgen ervan zouden (kunnen) zijn, worden mogelijke risico's of bedreigingen geïnventariseerd. De verschillende departementen doen dit voor hun beleidsterrein, de veiligheidsregio's voor de risico's binnen hun grenzen. In het Nationaal Veiligheidsprofiel onderscheidt de Nederlandse vijf vitale belangen (zie het volgende kader).

De vitale belangen van Nederland (NCTV, 2016):

1. *Territoriale veiligheid* – het ongestoord functioneren van Nederland als onafhankelijke staat in brede zin dan wel de territoriale integriteit in enge zin.
2. *Economische veiligheid* – het ongestoord functioneren van Nederland als een effectieve en efficiënte economie.
3. *Ecologische veiligheid* – het beschikken over voldoende zelfherstellend vermogen van de leefomgeving bij aantasting.
4. *Fysieke veiligheid* – het ongestoord functioneren van de mens in Nederland en zijn omgeving.
5. *Sociale en politieke stabiliteit* – het ongestoorde voortbestaan van een maatschappelijk klimaat waarin groepen mensen goed met elkaar kunnen samenleven binnen de kaders van de democratische rechtsstaat en gedeelde waarden.

Regionaal risicoprofiel

Het bestuur van een veiligheidsregio is wettelijk verplicht om in kaart te brengen welke rampen/crises zich op regionaal niveau voor kunnen doen en wat de gevolgen ervan zouden (kunnen) zijn. De risico-inventarisatie dient vervolgens als basis voor de planvorming over de inzet van middelen en capaciteit en vormt dus mede de basis voor het regionaal beleidsplan (zie artikel 15 Wvr).

Voor de inventarisatie en analyse van risico's op regionaal niveau is in 2009 de *Handreiking regionaal risicoprofiel* opgesteld. De handreiking biedt veiligheidsregio's een uniforme methodiek om een risicoprofiel op te stellen. Kort samengevat komt een regionaal risicoprofiel tot stand aan de hand van vier vragen:

1. Wat kan ons overkomen?
2. Hoe erg is dat?
3. Wat doen we er al aan?
4. Wat kunnen we nog meer doen?

Op basis van de antwoorden op deze vier vragen maakt het bestuur van de veiligheidsregio strategische beleidskeuzes en legt deze vast in een regionaal beleidsplan.

! Belangrijk

- > Een regionaal risicoprofiel komt tot stand met inbreng van alle relevante partners, dus met de gemeenten, de politie, brandweer en ambulancevoorziening, maar ook met de provincie, waterschappen, et cetera.
- > Ook met de buurregio's (ook buiten de landsgrenzen!) zal afstemming moeten plaatsvinden. Risico's binnen een andere regio kunnen immers gevolgen hebben voor de eigen regio en vice versa.
- > Het risicoprofiel moet met alle gemeenteraden binnen de regio worden besproken. De gemeenteraden kunnen naar eigen inzicht het concept-risicoprofiel aanvullen (artikel 15, lid 3 Wvr).

7.4 Planvorming

Regionaal beleidsplan

Het bestuur van een veiligheidsregio dient eens in de vier jaar – mede op basis van een regionaal risicoprofiel – een beleidsplan vast te stellen (artikel 14 Wvr). In het beleidsplan wordt beschreven wat in het kader van de rampenbestrijding en crisisbeheersing de beoogde prestaties zijn. Zowel van de diensten en organisaties van de veiligheidsregio, als

van de politie en de gemeenten. Ook moet in het regionaal beleidsplan worden aangegeven hoe tussen deze diensten en organisaties de informatie-uitwisseling plaatsvindt. Artikel 14, lid 2 Wvr geeft precies aan wat er minimaal in een regionaal beleidsplan moet staan.

Artikel 14, lid 2 Wet veiligheidsregio's

Het beleidsplan omvat in ieder geval:

- a. een beschrijving van de beoogde operationele prestaties van de diensten en organisaties van de veiligheidsregio, en van de politie, alsmede van de gemeenten in het kader van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing;
- b. een uitwerking, met inachtneming van de omstandigheden in de betrokken veiligheidsregio, van door Onze Minister vastgestelde landelijke doelstellingen als bedoeld in [artikel 37](#);
- c. een informatieparagraaf waarin een beschrijving wordt gegeven van de informatievoorziening binnen en tussen de onder a bedoelde diensten en organisaties;
- d. een oefenbeleidsplan;
- e. een beschrijving van de niet-wettelijke adviesfunctie, bedoeld in [artikel 10, onder b](#);
- f. de voor de brandweer geldende opkomsttijden en een beschrijving van de aanwezigheid van brandweerposten in de gemeenten alsmede de overige voorzieningen en maatregelen, noodzakelijk voor de brandweer om daaraan te voldoen.

Regionaal crisisplan

Voorheen stelden gemeenten gemeentelijke rampenplannen op. Sinds de invoering van de Wvr dient in plaats daarvan het bestuur van de veiligheidsregio eenmaal in de vier jaar een regionaal crisisplan op te stellen (artikel 16 Wvr). In het crisisplan wordt de regionale organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing beschreven. Het bevat onder andere de afspraken die zijn gemaakt met andere partijen die eventueel bij een ramp of crisis betrokken zullen zijn. Het gaat dan bijvoorbeeld om de procedure voor opschaling en alarmering en afspraken met betrekking tot de organisatie van bevolkingszorg, brandweertzorg, geneeskundige zorg en politiezorg.

! Belangrijk

- > Het regionaal crisisplan hoort te worden afgestemd met de crisisplannen van aangrenzende veiligheidsregio's en van aangrenzende landen (artikel 16, lid 3 Wvr). Een veiligheidsregio dient in overleg met de aangrenzende regio's zijn behoefte aan bijstand zeker stellen.
- > Een crisisplan mag niet strijdig zijn met andere wettelijk voorgeschreven plannen op het gebied van crisisbeheersing.

Rampbestrijdingsplannen

Op grond van artikel 17 Wvr en het Besluit risico's en zware ongevallen 2015 (BRZO 2015) dienen veiligheidsregio's voor alle bedrijven die werken met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen of die deze in opslag hebben, een rampbestrijdingsplan vast te stellen.⁶

Een rampbestrijdingsplan bevat de maatregelen die bij een ramp (moeten) worden genomen, denk aan de inschakeling van experts in ernstige milieuverontreinigingen, het afzetten van de omgeving en het informeren van de bevolking, waaronder ook – als dat van toepassing is – de bevolking van een buurland.

⁶ Zie ook artikel 6.1.1 van het Besluit veiligheidsregio's.

Zie bijvoorbeeld:

- > Generiek rampbestrijdingsplan BRZO-inrichtingen Midden- en West-Brabant (2017).
Klik [hier](#) voor de publicatie.
- > Algemeen rampbestrijdingsplan BRZO-inrichtingen Veiligheidsregio Zeeland (2016).
Klik [hier](#) voor de publicatie.

Incidentbestrijdingsplannen

Naast rampbestrijdingsplannen hebben sommige veiligheidsregio's ten slotte incidentbestrijdingsplannen voor bijvoorbeeld incidenten op het water, op vliegvelden, het spoor, bij uitval van nutsvoorzieningen of grote evenementen.

Zie bijvoorbeeld:

- > Incidentbestrijdingsplan Hoofdvaarwegen en grote meren, Veiligheidsregio Fryslân en Veiligheidsregio Groningen.
Klik [hier](#) voor de publicatie.
- > Incidentbestrijdingsplan Grootschalige uitval stroomvoorziening (of dreiging daarvan), Veiligheidsregio's Groningen, Fryslân en Drenthe.
Klik [hier](#) voor de publicatie.

7.5 Literatuur

- > Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (2016). *Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming*. Den Haag: NCTV.
Klik [hier](#) voor de publicatie.

Meer weten?

Op de websites van de veiligheidsregio's zijn vaak het risicoprofiel en het crisisplan van de betreffende veiligheidsregio te vinden.

- > Klik [hier](#) voor een overzicht van de plannen van de veiligheidsregio's.
- > Klik [hier](#) voor de Handreiking Regionaal Risicoprofiel 2009.
- > Klik [hier](#) voor het Referentiekader Regionaal Crisisplan 2016.
- > Klik [hier](#) voor het Nationaal Veiligheidsprofiel 2016.
- > Voor meer informatie over de rol van de veiligheidsregio bij een dreigende verstoring of uitval van vitale voorzieningen, klik [hier](#).

8 GRIP – procedure voor alarmering en opschaling

8.1 Inleiding

In Nederland is de hulpverlening bij rampen en crises georganiseerd op het niveau van de veiligheidsregio. Binnen de veiligheidsregio werken vier organisaties samen: de brandweer, de politie, de geneeskundige zorg en de gemeentelijke bevolkingszorg. Deze organisaties worden ook wel aangeduid als respectievelijk de rode, blauwe, witte en oranje kolom. Als zich een calamiteit voordoet, vormen zij gezamenlijk de kern van één multidisciplinaire organisatie. Dit wordt opschalen genoemd. In de afgelopen decennia is daar in de praktijk een procedure voor ontwikkeld: de gecoördineerde regionale incidentbestrijdingsprocedure, alom bekend als GRIP. In dit hoofdstuk wordt uitgelegd waar GRIP voor staat en hoe de procedure in de praktijk wordt gebruikt.

8.2 Wat is GRIP?

De afkorting GRIP is bij menigeen bekend, maar wat wordt er nu precies mee bedoeld? Een algemeen geldende definitie van GRIP is er niet. Daarom geven we hier een aantal omschrijvingen. In de kennispublicatie *GRIP en de flexibele toepassing ervan* (Cools, Van Duin & Wijkhuijs, 2017) wordt GRIP als volgt omschreven:

Bij grote of complexe incidenten moeten hulpverleners van de hulpverleningsdiensten (brandweer, politie, geneeskundige zorg en bevolkingszorg) vanuit hun dagelijkse werkzaamheden snel kunnen omschakelen naar één multidisciplinaire organisatie die de incidentbestrijding ter hand neemt. Het kan gaan om allerlei soorten grote en kleinere incidenten, bijvoorbeeld een dreigende ziekte of zeer gevoelige gebeurtenissen. Om een dergelijke opschaling eenduidig te laten verlopen is de GRIP-structuur ontwikkeld. Daarin wordt beschreven wanneer de crisisteams, die in de Wet veiligheidsregio's en het Besluit veiligheidsregio's worden genoemd, zich formeren en hoe deze onderling samenwerken. De GRIP-structuur is geen wettelijke regeling maar is opgenomen in de regionale crisisplannen van alle 25 veiligheidsregio's.

De opschalingsprocedure is indertijd (in de jaren negentig van de vorige eeuw) in Rotterdam ontwikkeld vanuit een behoefte aan afstemming tussen hulpdiensten en gemeenten in het geval van een grootschalig incident. Met de procedure werd beoogd duidelijkheid te verschaffen hoe bij incidenten van verschillende omvang zou moeten worden (samen)gewerkt. Duidelijk zou moeten zijn wie, waar en wanneer zou moeten optreden. Tegenwoordig staat op de site van de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond over GRIP het volgende vermeld:

De Gecoördineerde Regionale Incidentenbestrijdingsprocedure (GRIP) van de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond (VRR) vormt de basis voor de operationele en bestuurlijke opschaling tijdens incidenten. De regeling is bindend voor zowel de

operationele partners als alle gemeenten binnen de regio Rotterdam-Rijnmond. [...] Verder worden in deze GRIP-regeling achtereenvolgens de vier GRIP-niveaus en de interregionale opschaling beschreven. Per GRIP-niveau zijn de taken en verschillende crisisstaven omschreven. Tevens is in deze GRIP-regeling per fase aangegeven wie welke bevoegdheden op welk niveau heeft en hoe op hoofdlijnen de communicatie richting de burger is geregeld.

Ook andere veiligheidsregio's kennen een vergelijkbare omschrijving van GRIP, maar de precieze invulling ervan kan tussen veiligheidsregio's verschillen. Het doel van GRIP is echter ervoor te zorgen dat er tijdens de bestrijding van een incident coördinatie en afstemming plaatsvindt, zowel op operationeel als op bestuurlijk niveau.

Kenmerken van GRIP

- > GRIP is een procedure ten behoeve van de samenhang in het multidisciplinair optreden.
- > De precieze invulling van de procedure wordt door de veiligheidsregio's zelf bepaald: het is geen wettelijke regeling.
- > De procedure wordt vastgelegd in het regionaal crisisplan.
- > GRIP dient als basis voor zowel het operationeel optreden, als voor de bestuurlijke afstemming en geeft daarmee ook de relatie tussen beide aan.
- > De procedure onderscheidt verschillende niveaus van opschaling die samenhangen met de aard van de situatie.
- > De procedure schrijft voor wie participeert in welk team en waar en wanneer dat team aanwezig dient te zijn.

Landelijke richtlijn

In 2013 verscheen het rapport *Eenheid in verscheidenheid* waarin, bij wijze van landelijke richtlijn, een omschrijving wordt gegeven van de opschalingsprocedure bij rampen en crises. Er worden vijf zogenoemde GRIP-niveaus onderscheiden: GRIP-1, GRIP-2, GRIP-3, GRIP-4 en GRIP-5. Dat de GRIP-niveaus opeenvolgend genummerd zijn, wekt de indruk dat er per definitie sprake moet zijn van een oplopende trap in ernst of omvang van incidenten, maar de GRIP-niveaus houden daarmee slechts ten dele verband. Afhankelijk van de situatie kan er direct naar een bepaald GRIP-niveau (bijvoorbeeld GRIP-3) worden opgeschaald. De nummering geeft vooral aan waar het zwaartepunt ligt van de operationele coördinatie (bij een commando plaats incident (CoPI) in het geval van GRIP-1; bij een Regionaal Operationeel Team (ROT) vanaf GRIP-2) en wanneer bestuurlijke afstemming gewenst of noodzakelijk is. Bij GRIP-3 gebeurt dat op initiatief van de burgemeester; bij GRIP-4 en GRIP-5 onder leiding van de voorzitter van de veiligheidsregio. In onderstaande tabel worden de vijf GRIP-niveaus toegelicht.

Tabel 8.1 De vijf opschalingsniveaus volgens GRIP

Niveau	Aanleiding voor opschaling
GRIP-1	De nadruk ligt op de operationele, multidisciplinaire coördinatie ter plaatse van het incident en richt zich op die activiteiten die ook vanaf de plaats incident kunnen worden overzien.
GRIP-2	De nadruk ligt nog steeds op operationele coördinatie, maar niet alle processen kunnen worden overzien en aangestuurd vanaf de plaats van het incident of er is (nog) geen duidelijk te definiëren plaats incident.
GRIP-3	Het gaat in dit geval ook of vooral om bestuurlijke opgaven voor het bevoegd gezag (i.c. de burgemeester) die het wenselijk maken dat een Gemeentelijk Beleidsteam (GBT) de burgemeester ondersteunt. Deze omstandigheid kan zich bijvoorbeeld voordoen bij de noodzaak tot grootschalige bevolkingszorg (inclusief het informeren van de bevolking), maar er kunnen ook andere bestuurlijke opgaven spelen.
GRIP-4	Er is behoefte aan bestuurlijke coördinatie en leiding bij een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis. Deze situatie bestaat als de ramp of crisis, door feitelijke effecten of de maatschappelijke uitstraling, het gezag van een burgemeester overstijgt of dreigt te overstijgen en de noodzaak ontstaat tot eenduidig bestuurlijk optreden onder leiding van de voorzitter van de veiligheidsregio.
GRIP-5	Als GRIP-4, maar in dit geval zijn meerdere regio's betrokken. Omdat de Wvr geen voorziening treft voor het overgaan van het gezag, dienen de betrokken voorzitters hiertoe gezamenlijk te besluiten. Uitgangspunt hierbij is dat de bronregio leidend is. De voorzitter van de bronregio neemt de bevoegdheden van de overige betrokken voorzitters van de veiligheidsregio's niet over: zij nemen juist de besluiten van de bronregio over. Wanneer de bron onduidelijk is of als de betrokken voorzitters hier gezamenlijk toe besluiten, kan van bovenstaand uitgangspunt worden afgeweken.

In de opschalingsprocedure worden verschillende crisisteams onderscheiden die, afhankelijk van het type incident of crisis, bijeenkomen. In het nu volgende lichten we de rol en samenstelling van de verschillende crisisteams toe.

CoPI

Een commando plaats incident (CoPI) komt bijeen ter ondersteuning van de operatie ter plaatse en richt zich met name op wat wel “het brongebied” wordt genoemd. Het voorziet ter plaatse in de multidisciplinaire coördinatie van de hulpdiensten. Een CoPI hoort volgens het Besluit veiligheidsregio's minimaal te bestaan uit:

- > een leider CoPI
- > de officieren van dienst (OvD) van de brandweer, politie (en eventueel KMAR) en geneeskundige zorg
- > een informatiemanager
- > een functionaris communicatie.

De leider CoPI is, afhankelijk van wie op dat moment piketdienst heeft, een functionaris van de politie, de brandweer, GHOR of de gemeente. Van de leider CoPI wordt verwacht, ongeacht uit welke organisatie hij of zij afkomstig is, leiding te geven aan het besluitvormingsproces tussen de verschillende hulpdiensten. Dit wordt wel ‘ontkleurd’

leiderschap genoemd. Hij of zij stelt de burgemeester van de gemeente waar het incident zich voordoet op de hoogte van de situatie, tenzij daarover andere afspraken zijn gemaakt. Het CoPI-overleg vindt vaak plaats op locatie, in een zogenaamde CoPI-bak die is uitgerust met overlegfaciliteiten en communicatiemiddelen. In vrijwel elke veiligheidsregio staan deze op verschillende plaatsen gereed om te worden ingezet.

ROT

In het Besluit veiligheidsregio's staat over de taak van het Regionaal Operationeel Team (ROT) het volgende (artikel 2.1.4, lid 2):

Een Regionaal Operationeel Team is belast met de operationele leiding, de afstemming met andere bij de ramp of crisis betrokken partijen en het adviseren van het gemeentelijk of Regionaal Beleidsteam.

De term 'operationele leiding' houdt in dat (de leider van) het ROT bevoegd is bepaalde operationele beslissingen te nemen. Hoewel een ROT dus bovengeschild is aan een CoPI, houden beide teams doorgaans een taakverdeling aan: het CoPI richt zich op het brongebied en het ROT houdt zich vooral bezig met de effecten en hanteert daarbij een brede scope.

Een ROT bestaat formeel minimaal uit:

- > een operationeel leider (OL)
- > de algemeen commandanten van brandweer, politie, geneeskundige zorg en bevolkingszorg
- > een informatievoordinator
- > een functionaris communicatie.

Afhankelijk van de aard van het incident kunnen ook een officier van justitie en/of andere specialisten (bijvoorbeeld een liaison van Rijkswaterstaat, een waterschap of het ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport) worden uitgenodigd deel te nemen aan het ROT-overleg. In veel gevallen (en soms zelfs standaard) sluit een liaison van Defensie aan. Het ROT komt doorgaans – onafhankelijk van de plaats van het incident – op een vaste locatie bijeen waar alle informatie- en communicatiefaciliteiten aanwezig zijn.

Bron- en effectgebied

Het *brongebied* is het gebied waar de hulpverleningsdiensten uitvoering geven aan de directe bestrijding van het incident. Met *effectgebied* wordt het gebied bedoeld waar, buiten het brongebied, effecten van het incident zich (kunnen) voordoen. Het effectgebied kan in omvang groot zijn, bijvoorbeeld als een gif- of rookwolk van de bron naar elders trekt of als er (als gevolg van een incident) maatschappelijke onrust ontstaat.

GBT

Het Gemeentelijk Beleidsteam (GBT) is een multidisciplinair team dat de burgemeester adviseert over mogelijk te nemen maatregelen en de communicatie richting pers en publiek. Een GBT bestaat daarom doorgaans uit de gemeentesecretaris en/of ambtenaar Openbare Orde en Veiligheid (OOV), een communicatieadviseur en, mede afhankelijk van het type incident, uit leidinggevend van de brandweer, de GHOR en de politie.

RBT

Het Regionaal Beleidsteam (RBT) is het team dat – in het geval van een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis – de voorzitter van de veiligheidsregio adviseert. De

burgemeesters van de getroffen gemeenten, de hoofdofficier van justitie en de voorzitter van het waterschap zijn formeel lid van het RBT, maar hun aanwezigheid is niet altijd even noodzakelijk. In veel regio's schuiven zo nodig ook vertegenwoordigers van de operationele diensten en eventueel andere betrokken partijen aan.

Misvattingen over GRIP

In discussies over GRIP blijkt geregeld dat er over de opschalingsprocedure enkele misverstanden bestaan. Ten eerste – en dat komt waarschijnlijk door de Rotterdamse oorsprong van de procedure – wordt het onderscheid tussen bron- en effectgebied vaak louter in letterlijke zin opgevat. De 'bron' wordt dan beschouwd als de locatie van de gebeurtenis waar het CoPI actief is en het effectgebied als een geografisch begrensd gebied waar het ROT (naast de ondersteuning aan het CoPI) de aandacht op richt. Het onderscheid tussen bron en effect en de daarvan afgeleide taakverdeling tussen CoPI en ROT zijn echter lang niet altijd zo messcherp. Bij branden komt de taakverdeling tussen CoPI en ROT weliswaar vaak met deze strikte interpretatie overeen (de brand is de bron, waar het CoPI zich mee bezighoudt; het gebied waar de rook- of gifwolk zich naartoe begeeft, heeft de aandacht van het ROT), maar bij andere typen incidenten (en soms ook bij branden) gaat het onderscheid veel minder letterlijk op. Bij een treinongeval is de plaats van het ongeval nog wel te beschouwen als het gebied waar het CoPI werkzaamheden verricht, maar is het effectgebied niet direct geografisch bepaald. Reizigers zullen ergens moeten worden opgevangen, slachtoffers moeten in kaart worden gebracht. Soms zal bij incidenten met andere overheden of organisaties overleg moeten worden gepleegd of zullen juridische consequenties moeten worden doordacht. Allemaal taken die als 'effect' kunnen worden opgevat en doorgaans bij het ROT komen te liggen. Maar ook dat hoeft niet per se het geval te zijn. Zo kan het voorkomen dat het CoPI zowel de bron als de effecten voor zijn rekening neemt, en er dus geen ROT hoeft te worden geformeerd. Andersom zijn er ook situaties denkbaar waarin er geen CoPI is, maar wel een ROT.

GRIP-2-incidenten met en zonder een CoPI

Wanneer (vanuit een GRIP-0-situatie) naar GRIP-2 wordt opgeschaald, wordt veelal standaard een CoPI gealarmeerd. In sommige situaties, bijvoorbeeld bij een stroomstoring of extreem weer, is een CoPI echter niet per se nodig en bestaat er primair behoefte aan afstemming op ROT-niveau. Wij geven twee praktijkvoorbeelden.

Voorbeeld 1: Er was sprake van een grootschalige stroomuitval en daarom behoefte aan afstemming tussen organisaties voor het uitwerken van scenario's, wat doorgaans plaatsvindt in een ROT. Bij de meldkamer werden echter automatisch ook de leden voor een CoPI gealarmeerd.

Voorbeeld 2: Naar aanleiding van een stroomstoring werd door de leidinggevende van de politie opgeschaald naar GRIP-1. Vanuit de meldkamer volgde daarop de vraag waar het CoPI dan naartoe moest, aangezien er geen sprake was van een 'brongebied'. Om in een passende structuur te werken, is opgeschaald naar GRIP-2 zonder een CoPI.

Het onderscheid tussen bron- en effectgebied is dus vooral een hulpmiddel voor de taakverdeling tussen het CoPI en ROT, dat zeker niet voor alle typen incidenten opgaat. Bovendien betekent het bestaan van een taakverdeling tussen een CoPI en ROT niet – in tegenstelling tot wat nog wel eens wordt verondersteld – dat de leiders van beide teams formeel gelijkwaardig zijn. Zodra een ROT bijeen wordt geroepen, is de operationeel leider formeel ook 'de baas' van het CoPI, al kan hij of zij natuurlijk nooit in de

verantwoordelijkheden van een andere dan de eigen organisatie treden. Samenwerking is en blijft cruciaal.

Een ander veelvoorkomend misverstand betreft de rol van de burgemeester. Bij velen leeft ten onrechte de gedachte dat een burgemeester alleen bij GRIP-3 formeel een rol heeft en dan over bijzondere bevoegdheden beschikt. Echter, bij alle calamiteiten die zich in een gemeente voordoen, dus ook het kleinste incident, liggen bij de burgemeester de betreffende verantwoordelijkheden en (nood)bevoegdheden. Met andere woorden: er hoeft niet per se een beleidsteam te worden gevormd, wil de burgemeester gebruikmaken van zijn (nood)bevoegdheden. Wel kan het relevant zijn dat een beleidsteam samenkomt, als afstemming met andere partijen nodig is. De bevoegdheid van de burgemeester die hier relevant is, is het opperbevel, het gezag over eenieder die betrokken is bij de bestrijding van de ramp. Maar het geven van (nood)bevelen en uitvaardigen van noodverordeningen door de burgemeester is op geen enkele wijze voorbehouden aan opschaling naar een bepaald GRIP-niveau.

8.3 GRIP in de praktijk

De afgelopen jaren is een aanzienlijk aantal keren volgens de GRIP-systematiek gewerkt. Door deze ervaringen is men steeds beter met GRIP bekend geraakt. De waarde van GRIP is dan ook vooral gelegen in de herkenbaarheid van de alarmeringsstructuur en het feit dat betrokkenen ermee uit de voeten kunnen. Toch verloopt de opschaling niet altijd even vlekkeloos. We geven hier enkele voorbeelden.

Oneigenlijke argumenten voor opschaling naar GRIP-3

In welk soort situaties wordt er nu opgeschaald naar GRIP-3? De situatie dient blijkbaar – in de beleving van betrokkenen – echt anders te worden ‘ingeschaald’ dan een GRIP-2-situatie. Vaak is dat vanwege de omvang of complexiteit van de gebeurtenis, maar geregeld is GRIP-3 ook het gevolg van rigide vormen van denken over GRIP. Er wordt opgeschaald naar GRIP-3, omdat de sirenes afgaan of een NL-Alert moet worden verstuurd, omdat bevolkingszorg een grote rol heeft of omdat de burgemeester een rol moet hebben, of omdat nadien een beroep kan worden gedaan op financiële ondersteuning van het Rijk (Wet tegemoetkoming schade bij rampen). Dit zijn in feite oneigenlijke argumenten voor opschaling naar GRIP-3. We geven een voorbeeld.

Voorbeeld: Brand in Wintelre (2014)

In mei 2014 werd in Wintelre naar aanleiding van een brand in een loods (die was overgeslagen naar een aantal andere panden) de WAS-paal geactiveerd en daarom opgeschaald naar GRIP-3. De opschaling hield echter geen verband met een behoefte aan bestuurlijke coördinatie. Het CoPI had de kwestie zo goed als geheel zelfstandig af kunnen doen, zo werd gesteld in de evaluatie (Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost, 2014). Het gevolg was dat door de verschillende teams (CoPI, ROT en GBT) een aantal zaken dubbel werd gedaan (Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost, 2014).

Een aantal veiligheidsregio's had (of heeft nog steeds) de procedure zo ingevuld dat de gemeentelijke processen (communicatie en bevolkingszorg) pas in werking worden gesteld als wordt opgeschaald naar GRIP-2 of GRIP-3. Bij verschillende, zowel grote als kleine, incidenten is dat een knelpunt gebleken. Bijvoorbeeld op 21 september 2012, toen de gemeente Haren zich opmaakte voor wat later de Facebookrellen zouden gaan heten.

Voorbeeld: Facebookrellen Haren (2012)

In maart 2013 presenteerde de Commissie Cohen haar bevindingen over de toepassing van GRIP ten tijde van de rellen in Haren. De evaluatiecommissie constateerde dat in Haren de multidisciplinaire opschaling vertragend had gewerkt op het politieoptreden, juist toen het op straat hectisch werd. De burgemeester wenste naar GRIP-3 op te schalen, omdat daarmee meer handen zouden vrijkomen voor onder meer het communicatieproces. Volgens het crisisplan van Veiligheidsregio Groningen kon namelijk pas bij opschaling naar GRIP-3 een beroep op ondersteuning vanuit de veiligheidsregio worden gedaan. Voor kleine gemeenten als Haren, waar de capaciteit voor het communicatieproces (zowel in omvang, als in ervaring met grootschalige incidenten) beperkt is, rest dan geen andere mogelijkheid dan naar GRIP-3 op te schalen, ook al zou het (dreigend) incident onder GRIP-2 of anderszins kunnen worden afgedaan.

Voorbeeld: Ontsnapte slang in Made (2014)

Rigiditeit dreigde ook de aanpak van een incident in Made (gemeente Drimmelen) te verstoren, waar begin september 2014 uit een terrarium een giftige slang was ontsnapt. De gemeente zette in op communicatie richting bewoners uit de wijk en de voornaamste doelgroepen (scholen, verenigingen, zorginstellingen). GRIP afkondigen had in deze geen zin. Toen echter betrokkenen na twaalf uur in touw te zijn geweest, toe waren aan vervanging en vroegen om de inzet van het piketteam communicatie van de veiligheidsregio, werd dat in eerste instantie door iemand geweigerd, omdat niet was opgeschaald naar GRIP-2 of hoger. Een telefoontje naar de directeur van de veiligheidsregio bood uitkomst: het team kwam alsnog. Naar aanleiding van deze casus is bovendien de procedure aangepast (De Kok, 2014).

Flexibele toepassingen van GRIP

In steeds meer veiligheidsregio's is men niet langer zo stringent en wordt de GRIP-structuur soms gecombineerd met het zogeheten knoppenmodel. Er hoeft dan niet 'onnodig' naar GRIP-3 te worden opgeschaald. In 2011 werd het knoppenmodel toegepast bij de dreigende instorting van het winkelcentrum in Heerlen.

GRIP en het knoppenmodel

Het knoppenmodel is een hulpmiddel om de in te zetten capaciteit af te stemmen op de aard van het incident. Het biedt de mogelijkheid om naar behoefte bepaalde processen te activeren, zonder daarbij verder dan nodig op te schalen in de GRIP-structuur. Vaak is namelijk GRIP-0 of GRIP-1, in combinatie met een aantal extra processen, al voldoende om een incident af te handelen en is het afkondigen van GRIP-2 of GRIP-3 een (te) zwaar middel.

Voorbeeld: Dreigende instorting winkelcentrum Heerlen (2011)

De dreigende instorting van een winkelcentrum in Heerlen (2011) was een GRIP-3-incident dat zich voltrok als een 'crisis in slow motion' (Engelbertink, Morée & Muis, 2012): er was gelegenheid te bezien welke stappen genomen moesten worden en wie daarbij een rol had. Het GBT had zodoende een wisselende samenstelling. Het aantal functionarissen dat deelnam aan het GBT-overleg varieerde van zes tot twaalf personen. Onder hen waren bijvoorbeeld ook functionarissen van de gemeentelijke diensten Bouw- en Milieutoezicht en Juridische en Economische Zaken.

De combinatie van GRIP met het knoppenmodel betekent wel dat wordt afgeweken van de gebruikelijke alarmeringsprocedure, waarbij 'met één druk op de knop' alle partijen die mogelijk een rol hebben worden ingeschakeld. Het vereist dat meer gericht naar de specifieke kenmerken van het incident wordt gekeken om te bepalen welke organisaties betrokken moeten worden en wie (nog) niet hoeft te worden gealarmeerd. Als één thema vaak discussie geeft, dan is het wel het systeem van GRIP en de keuze van het juiste GRIP-niveau. In verschillende veiligheidsregio's (onder andere Drenthe) is men – mede vanwege de omslachtigheid en tijdrovendheid van de gehele opschaling – dan ook afgestapt van deze uitgangspunten en heeft men een wat afwijkende structuur voor opschaling ontwikkeld. Als bij flitsrampen (als een grote brand) bijvoorbeeld wordt opgeschaald naar GRIP-2, wordt er geen ROT geformeerd, maar neemt de operationeel leider (namens de leidinggevendenden van de hulpdiensten) deel aan het crisisteam, dat verder bestaat uit de burgemeester, een communicatieadviseur en een bestuurlijk adviseur (gemeentesecretaris).

GRIP-3 en bestuurlijke dilemma's

Wat rechtvaardigt dan wel opschaling naar GRIP-3 of hoger? Een simpel antwoord op die vraag is: de beslissing van respectievelijk de burgemeester of voorzitter van de veiligheidsregio. Maar wanneer is deze beslissing op zijn plaats? Wij menen dat vier factoren een rol spelen.

- > Een eerste factor is de omvang van de gebeurtenis: hoe groter de omvang van de gebeurtenis, hoe eerder GRIP-3 of GRIP-4 in beeld komt. Bij de bestrijding en hulpverlening kunnen dan bepaalde bestuurlijke vraagstukken spelen. De omvang van de gebeurtenis is echter op zichzelf onvoldoende reden en geen allesbepalende factor voor opschaling naar een hoger GRIP-niveau.
- > Ook de complexiteit van de gebeurtenis is van belang. Naarmate een gebeurtenis complexer is, hebben vaak meerdere actoren een rol. Soms al vanaf het begin, maar organisaties en instanties kunnen ook gaandeweg betrokken raken. Vooral in die situaties waarbij meerdere actoren met eigenstandige verantwoordelijkheden en bevoegdheden betrokken zijn – en die dus vragen om bestuurlijke afstemming tussen de algemene keten en één of meer functionele ketens – is er meer reden tot GRIP-3 of GRIP-4. Dit was bijvoorbeeld het geval bij de besmetting van de Ouwerkerkse Kreek in 2012 (zie onderstaand kader).

Voorbeeld: Besmetting Ouwerkerkse Kreek (2012)

In augustus 2013 bleek dat de recreatieplas de Ouwerkerkse Kreek besmet was met een alg dat een gif aanmaakt dat bij mens en dier verlamningsverschijnselen kan veroorzaken. De besmetting had niet alleen gevolgen voor het gebruik van de recreatieplas, ook de mosselkwekerij in de Oosterschelde werd bedreigd. Omdat Rijkswaterstaat en het waterschap Scheldestromen samen niet tot een eenduidige aanpak kwamen, werd de burgemeester van Schouwen-Duivenland gevraagd een en ander in goede banen te leiden. Er werd een beleidsteam gevormd en een ROT. In het ROT waren echter de 'klassieke' crisispartners (brandweer, politie, GHOR en gemeente) vrij dominant aanwezig, terwijl Rijkswaterstaat, het waterschap en ook het Productschap Vis in dit geval een belangrijke rol hadden in de aanpak. De rolverdeling uitte zich bijvoorbeeld in de positie die de partijen aan de vergadertafel innamen en het feit dat alle partijen een even grote inbreng hadden in de beraadslagingen. In het beleidsteam ontbrak aanvankelijk een vertegenwoordiging (c.q. rijksheer) van het ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport dat als eerst verantwoordelijke voor (mogelijke) calamiteiten op het terrein van voedselveiligheid eveneens een rol had. De les die uit deze casus geleerd werd, was dat het raadzaam is om regelmatig de kernbezetting van de crisisteams te heroverwegen (Bos & Verberne, 2012).

- > Ten derde speelt de factor tijd een rol. Naarmate een gebeurtenis langer aanhoudt en de prioriteiten van de directe hulpverlening gaan verschuiven naar bijvoorbeeld economische of materiële belangen, of er redenen zijn om na de acute fase een lastige nafase te verwachten (zie hoofdstuk 13), biedt GRIP-3 een structuur om de vinger aan de pols te houden en strategische zaken te overwegen en hierin keuzes te maken.
- > Ten slotte speelt de maatschappelijke impact een rol. Als deze groot is (of mogelijk groot wordt) is er meer reden voor GRIP-3 of GRIP-4. In die situaties zullen immers ook allerlei andere zaken die aandacht behoeven (diverse media, geruchten, 'gedoe') op de gemeente(n) en overleggremia afkomen. Het gaat dan vooral om het managen van de maatschappelijke onrust. Dit was bijvoorbeeld het geval na de aanhouding van Benno L. (zie onderstaand kader).

Voorbeeld: GRIP-4 na aanhouding Benno L. (2009)

Nadat een medewerker van een computerbedrijf bij een reparatie van de computer van Benno L. foto's en video's had aangetroffen waarop te zien was dat Benno L. seksuele handelingen verrichtte met kinderen, werd Benno L. op maandag 8 juni 2009 aangehouden op verdenking van ontucht met meerdere kinderen. De verdachte was op dat moment in verschillende zwembaden in 's-Hertogenbosch en omliggende gemeenten werkzaam als zwemleraar. In verband met de noodzaak van grootschalige hulpverlening aan getroffen kinderen en hun ouders/verzorgers, alsook vanwege het mogelijk ontstaan van maatschappelijke onrust, besloot de burgemeester van 's-Hertogenbosch om op te schalen naar GRIP-4. Daarbij werd er bewust voor gekozen het ROT onder leiding te plaatsen van een operationeel leider uit GHOR-geledingen. De opschaling bleef tot maandag 22 juni van kracht. In die periode heeft (naast het opsporingsonderzoek) een veelheid aan activiteiten plaatsgevonden, waaronder het informeren van de ouders/verzorgers van (mogelijke) slachtoffers en het organiseren van psychosociale hulpverlening (zie Bos, Van Es & Muller, 2010).

GRIP-3 of hoger?

Op de vraag of GRIP-3 volstaat, of naar een hoger GRIP-niveau zou moeten worden opgeschaald, is niet zomaar een eenduidig antwoord te geven. Het werd een actueel thema van discussie na de brand bij Chemie-Pack in Moerdijk (2011). Naar aanleiding van deze casus rees de vraag wat in een dergelijk geval nu de geëigende procedure is voor afstemming tussen gemeenten uit verschillende veiligheidsregio's. Als antwoord daarop werd (in 2013) GRIP-5 geïntroduceerd.

Voorbeeld: Brand bij Chemie-Pack in Moerdijk (2011)

Op 5 januari 2011 ontstond een enorme brand bij Chemie-Pack, een chemisch opslag- en verpakkingsbedrijf op het bedrijventerrein in Moerdijk. Als gevolg daarvan trok een enorme zwarte rookwolk noordwaarts richting de Randstad. De effecten van de brand raakten daardoor in de eerste plaats de buurregio Zuid-Holland Zuid, maar later ook – mede door berichtgeving in de media – andere delen van Nederland. In het kader van de brandbestrijding schaalde de gemeente Moerdijk op naar GRIP-2 en later GRIP-3. In de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid was op dat moment al opgeschaald naar GRIP-4. Ook in de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant werd enige tijd later dat GRIP-niveau van kracht. Onderwijl verliep de afstemming tussen de autoriteiten niet optimaal. In verschillende delen van Nederland en met name Zuid-Holland Zuid moest geacteerd worden zonder dat er een exact beeld was van de bron en de stand van de bronbestrijding (Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, 2011).

Hiermee is echter niet gezegd dat in voorkomende gevallen – als gemeenten uit twee of meer veiligheidsregio's bij een calamiteit betrokken zijn – naar GRIP-5 moet worden opgeschaald. Zo was er op 3 juni 2014 wederom een brand op het industrieterrein in Moerdijk. Dit keer als gevolg van explosies bij Shell, die tot in de verre omtrek te zien en te horen waren. De rookwolk met roetdeeltjes trok voornamelijk over de Hoeksche Waard. Terwijl Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant (waaronder de gemeente Moerdijk valt) opschaalde naar GRIP-3, werd in Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid naar GRIP-2 opgeschaald en een ROT geformeerd om de eventuele gevolgen van de brand in het betreffende gebied in kaart te brengen. Afstemming tussen beide regio's vond plaats via een liaison van Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid die plaatsnam in het ROT van Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant.

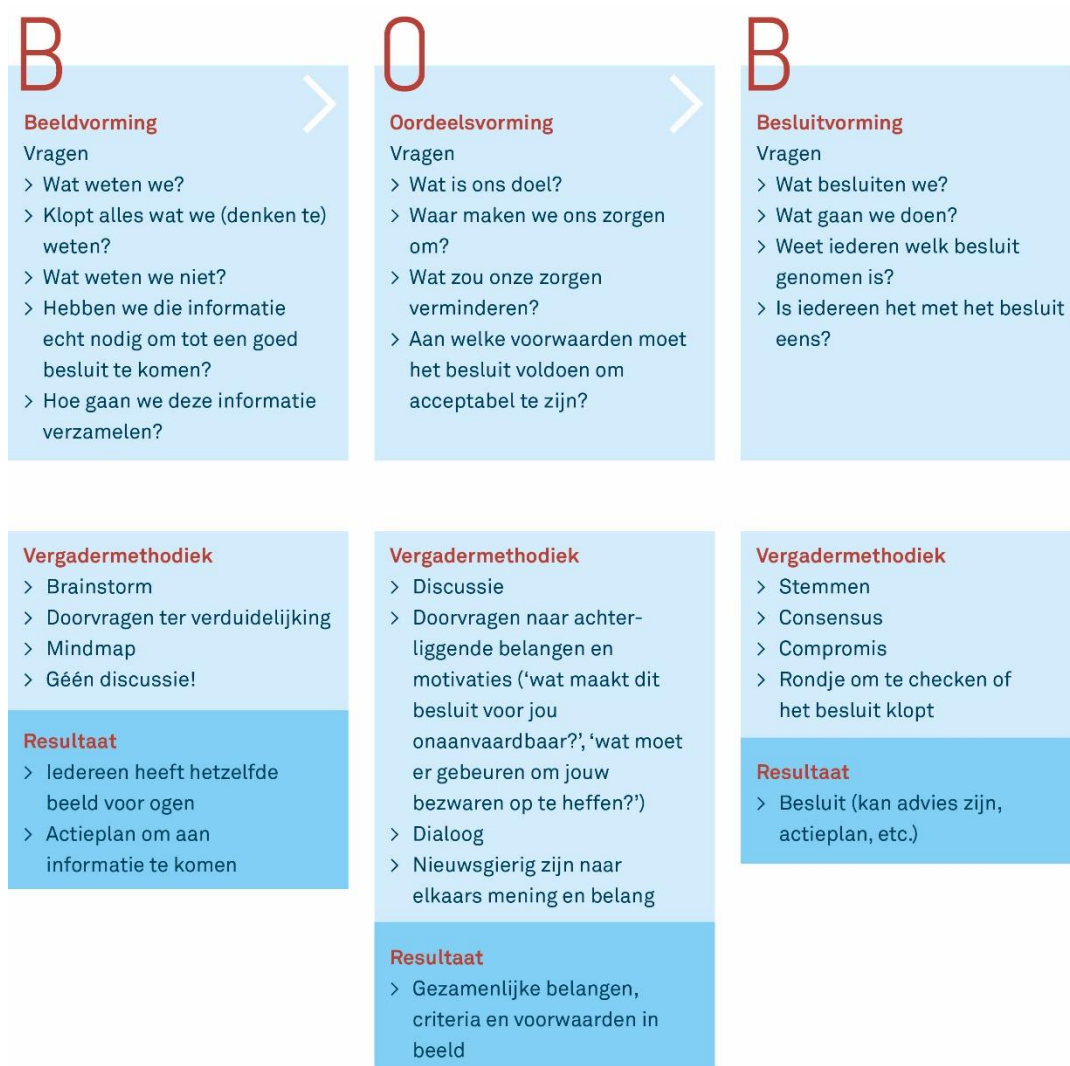
8.4 Literatuur

- > Bos, J.G.H., Van Es, A.M.D. & Muller, E.R. (2010). *Als maatschappelijke onrust dreigt: Evaluatie van het optreden van de autoriteiten naar aanleiding van de aanhouding van Benno L.*. Den Haag: COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement.
Klik [hier](#) voor de publicatie.
- > Bos, J.G.H. & Verberne, E.M.M. (2012). *GRIP-3 Ouwerkerkse Kreek: lessen uit de aanpak*. Den Haag: COT – Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement.
- > Cools, F., Van Duin, M. & Wijkhuijs, V. (2017). *GRIP en de flexibele toepassing ervan*. Arnhem: IFV.
Klik [hier](#) voor de publicatie.
- > De Kok, G. (2014). Boa zoekt Cobra, *Burgemeestersblad*, nr. 75, p. 3.
- > Engelbertink, R., Morée, R.J. & Muis, S.M. (2012). *Gemeente Heerlen. Evaluatie crisisorganisatie verzakking 't Loon*. Ossenzijl/Amersfoort: Twynstra Gudde.
Klik [hier](#) voor de publicatie.
- > Inspectie Veiligheid en Justitie & Agentschap Telecom (2016). *Stroomstoring Noord-Holland 27 maart 2016: lessen uit de crisisbeheersing en telecommunicatie*. Den Haag: Inspectie VenJ.
Klik [hier](#) voor de publicatie.
- > Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (2011). *Brand Chemie-Pack Moerdijk*. Den Haag: Inspectie OOV.
Klik [hier](#) voor de publicatie.
- > Van Duin, M. & Wijkhuijs, V. (2015). *De flexibiliteit van GRIP*. Arnhem: IFV.
Klik [hier](#) voor de publicatie.
- > Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost (2014). *Evaluatierapport GRIP-3. Grote brand Wintelre*.
Klik [hier](#) voor de publicatie.

9 Informatieprocessen

9.1 De BOB-cyclus

De BOB-cyclus is een methode om tot een groepsbesluit te komen. In opleidingen en trainingen voor crisisfunctionarissen wordt deze methode aangeleerd om in crisisteams toe te passen. De afkorting BOB staat voor de drie fasen in het besluitvormingsproces: beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming.



Figuur 9.1 BOB-cyclus

Hieronder wordt de essentie van de verschillende fasen van de cyclus toegelicht.

Beeldvorming – Wat weten we?

Bij beeldvorming staan de *feiten* centraal. Wat zijn de feiten en hoe ontwikkelen die zich? De feiten kunnen betrekking hebben op de situatie (bijvoorbeeld: het water stijgt), maar ook op de betrokken actoren (de waterschappen, Defensie) en ingezette acties (wegafzettingen, dijkverzwaring). Ook algemeen erkende prognoses – zoals weersverwachtingen – horen bij de beeldvorming. Het beeld wint aan meerwaarde als feiten overzichtelijk en thematisch worden weergegeven.

Oordeelsvorming – Wat vinden we ervan?

Bij de oordeelsvorming staat de *betekenis* centraal. Wat betekent de situatie voor de (lokale) bevolking en voor de partijen die bij de respons betrokken zijn? Ook past bij de oordeelsvorming de vraag welke doelen en prioriteiten de organisaties zich – individueel en gezamenlijk – stellen. Daarmee is de oordeelsvorming bij uitstek multidisciplinair. De oordeelsvorming vindt plaats in een voortdurend veranderende context. In hoeverre de maatregelen op de situatie van invloed zijn, is een belangrijk evaluatiepunt.

In abstracte zin kunnen bij de oordeelsvorming twee fasen worden onderscheiden: een analyse- en een synthese-fase. In de analyse-fase wordt geïdentificeerd welke risico's, knelpunten en mogelijkheden de situatie biedt en worden mogelijke scenario's uitgewerkt. In de synthese-fase worden eventuele prioriteiten gesteld, oplossingen bedacht, gesimuleerd en getoetst. Ook het afwegen van de scenario's hoort in de synthese-fase thuis.

Besluitvorming – Wat doen we?

Bij de besluitvorming gaat het om de maatregelen. Welke capaciteiten zijn nodig en hoe worden deze in samenhang ingezet? Vervolgens gaat het ook om de vraag hoe de effecten van de maatregelen kunnen worden uitgedrukt en gemonitord en welke afspraken over terugkoppeling nodig zijn.

FABCM en 13-Stappenmodel

Naast de BOB-methode zijn er natuurlijk ook nog andere methoden om tot een besluit over te nemen maatregelen te komen, zoals de FABCM (Feiten, Analyse, Besluitvorming, Communicatie, Monitoring) en het 13-Stappenmodel. Meer informatie over het 13-Stappenmodel is te vinden op <http://www.13stappenmodel.nl/>.

9.2 Netcentrisch werken

Bij een ramp of crisis moeten veel verschillende organisaties gecoördineerd samenwerken om tot een doelgericht en samenhangend optreden te komen. Een incident van enige omvang vraagt al snel om de inzet van veel verschillende organisaties. Naast de traditionele veiligheidspartners (brandweer, politie, GHOR en gemeente) zijn er meestal ook andere partijen betrokken, zoals energieleveranciers, waterschappen en/of Defensie. Om tot een gemeenschappelijk en actueel beeld van de situatie te komen, wordt van alle betrokkenen inzet gevraagd op het snel en breed delen van beschikbare informatie.

Om ervoor te zorgen dat in zo'n situatie de besluitvorming binnen crisisteams gebaseerd is op een actueel en consistent situatiebeeld, wordt netcentrisch werken voorgestaan. Binnen deze manier van werken levert elke organisatie een bijdrage aan het geheel door continu actuele informatie met de andere organisaties te delen.

Naar een actueel en gedeeld beeld

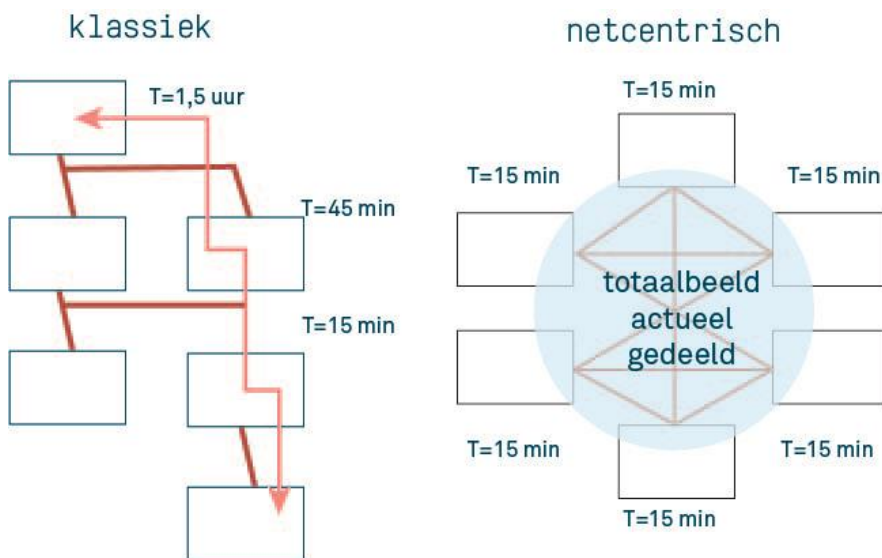
Actualiteit van het situatiebeeld kan alleen worden bereikt door informatie vroegtijdig en dichtbij de bron te verzamelen en bij te houden. Ook als er nog onzekerheden in informatie bestaan is het goed dit expliciet te vermelden (*publish before process*). Op die manier kan het delen van de informatie ertoe bijdragen dat beschikbare informatie binnen korte tijd wordt gevalideerd. Behalve *snel*, moet de informatie ook *breed* worden gedeeld. De relevantie van informatie kan vaak beter door de ontvanger dan door de bron worden beoordeeld.

Situatiebeeld en eigen beelden

Binnen het gedeelde totaalbeeld kan onderscheid worden gemaakt tussen het situatiebeeld en de eigen beelden van de afzonderlijke organisaties. Het situatiebeeld is een overzicht van de essentiële punten van een incident dat toegankelijk, overzichtelijk en zoveel mogelijk gestandaardiseerd is. De eigen beelden geven meer gedetailleerd inzicht in een incident en zijn primair bedoeld voor een specifieke doelgroep. De betrokken organisaties hebben zo vanuit hun eigen specifieke rol en verantwoordelijkheid een bepaald perspectief op het incident.

Inhoud en proces

Vanuit een ieders rol en verantwoordelijkheid wordt informatie verzameld en een beeld opgebouwd. Terwijl de inhoudelijk deskundigen verantwoordelijk zijn voor de inhoud van de informatie is de informatie-organisatie verantwoordelijk voor het proces van het delen van die informatie. Inhoudsverantwoordelijken en procesverantwoordelijken spreken elkaar op deze verantwoordelijkheden aan.



Figuur 9.2 Informatiedeling volgens klassiek en netcentrisch model

Leiding en coördinatie op basis van een actueel, gedeeld totaalbeeld

Het actuele totaalbeeld is in de eerste plaats bedoeld om het proces van leiding en coördinatie te ondersteunen. Daar moet het qua informatie-inhoud ook op zijn toegesneden. Het beeld hoeft geen specialistische en inhoudelijke (analyse)activiteiten te ondersteunen.

Informatie in plaats van preparatie

Op basis van een actueel totaalbeeld kan het proces van leiding en coördinatie werkelijk informatie-gestuurd plaatsvinden. In vergaderingen kan dan het accent komen te liggen op

gemeenschappelijke oordeelsvorming en besluitvorming. Het proces van informatiemanagement zorgt er voortdurend voor dat iedereen over een eenduidig beeld beschikt. Aggregatie en ordening van gegevens – ter ondersteuning van de oordeelsvorming – worden door de monodisciplines uitgevoerd en in het beeld verwerkt. Denk bijvoorbeeld aan het inschatten van het aantal personen dat consequenties van het incident ondervindt. Informatievergaring vindt dan niet meer (of slechts beperkt) tijdens de BOB-cyclus plaats (zie paragraaf 9.1), maar zoveel mogelijk daarbuiten. Het vergaderproces kan zich dan concentreren op de relevante actualiteiten.

Opdrachtgerichte aansturing

Met netcentrisch werken ontstaat ruimte om vooruit te denken: het biedt de organisaties de gelegenheid om doelen en intenties te formuleren. Vanuit het gedeelde beeld (en gegeven de taken, rollen en verantwoordelijkheden), kunnen betrokken organisaties meer en meer zelf bepalen wat te doen ('zelfsynchronisatie').

Kritische succesfactoren

Ten aanzien van netcentrisch werken kunnen de volgende kritische succesfactoren worden benoemd.

- > *Vertrouwen* – informatie-gestuurde samenwerking staat of valt met onderling vertrouwen. Partijen zijn alleen bereid informatie met elkaar te delen als er duidelijkheid is over de verdeling van taken en bevoegdheden, als er vertrouwen is in de professionaliteit van de samenwerkende partijen en als de toegevoegde waarde van de samenwerking duidelijk is.
- > *Professionele houding* – informatie-gestuurde crisisbeheersing en rampenbestrijding blijft mensenwerk. Het is noodzakelijk dat de betrokken professionals denken vanuit het netwerk en oog hebben voor elkaars informatiebehoefte.
- > *Nieuwe professie* – met de invoering van het concept netcentrisch werken is er een nieuwe professie binnen de crisis- en rampenbestrijding geïntroduceerd, namelijk die van het informatiemanagement. De functionarissen binnen het informatiemanagement zijn verantwoordelijk voor het proces. Zij zorgen ervoor dat er een eenduidig beeld is en dat discrepanties worden opgelost. Voor de inhoud van informatie zijn en blijven de hulpverleningsdiensten verantwoordelijk. Het slachtofferbeeld is bijvoorbeeld een verantwoordelijkheid van de GHOR.
- > *Beleggen van regie* – een belangrijk aspect binnen het informatiemanagementproces is de zorg voor een helder, eenduidig en gevalideerd beeld. Regie op dat beeld is cruciaal. Het moet duidelijk zijn bij welke functionaris de regie over het informatiemanagement is belegd.
- > *Landelijk Crisis Management Systeem (LCMS)* – natuurlijk heeft de informatiemanager gereedschap nodig om zijn of haar werk goed uit te voeren. Om de informatie tussen alle teams en organisaties op een overzichtelijke manier te delen, wordt er gebruikgemaakt van een afgeschermd website: het Landelijk Crisis Management Systeem (LCMS). LCMS is bij alle 25 veiligheidsregio's in gebruik, alsook bij het Nationaal CrisisCentrum (NCC) en het Landelijk Operationeel Coördinatie Centrum (LOCC). Ook verschillende GHOR-regio's en waterschappen gebruiken LCMS ter ondersteuning van hun eigen opgeschaalde optreden.

9.3 De omgevingsanalyse

Ten behoeve van het optreden van hulpdiensten en ook de crisiscommunicatie vindt er tijdens (en soms al voorafgaand aan) kritieke situaties een zogenoemde omgevingsanalyse plaats. Omgevingsanalisten brengen op basis van mediaberichten en andere informatiebronnen (zoals vragen die via het gemeentelijke of nationale informatienummer binnenkomen) in kaart hoe op de gebeurtenissen wordt gereageerd. Uit de reacties van de bevolking op bijvoorbeeld sociale media kan worden opgemaakt welke sentimenten er leven. Is men verontwaardigd, boos of vol onbegrip, welke vragen leven er over slachtoffers en hoe wordt op het optreden van hulpdiensten en autoriteiten gereageerd? Deze informatie vormt de basis voor de crisiscommunicatie richting media en publiek (zie hierover meer in hoofdstuk 11). De reacties van de bevolking op de informatievoorziening door hulpdiensten en autoriteiten zijn vervolgens weer input voor de omgevingsanalyse.

Een specifieke vorm van omgevingsanalyse is de *operationele omgevingsanalyse*, die als doel heeft de operationele processen bij te sturen. Hulpdiensten kunnen baat hebben bij de informatie die op sociale media wordt geplaatst en deze gebruiken om hun capaciteiten tijdig en effectief in te zetten. Het gaat dan bijvoorbeeld om informatie ten bate van de opsporing, de brandbestrijding of de opvang van burgers.

Natuurlijk vergt het uitvoeren van omgevingsanalyses de nodige menskracht, die op verschillende manieren (bij de afzonderlijke hulpdiensten of in gezamenlijk verband) kan worden georganiseerd. Van belang is dat de analisten goed op de hoogte zijn van de bestuurlijke en/of operationele processen om de relevante informatie snel te kunnen scannen en te toetsen.

9.4 Literatuur

- > Infopunt Veiligheid (2015). *Hoe je kijkt maakt wat je ziet. De (operationele) omgevingsanalyse*. Arnhem: IFV.
Klik [hier](#) voor de publicatie.

10 Hulpdiensten en andere betrokken organisaties

10.1 De vier 'kolommen'

De regionale crisisorganisatie bestaat uit de gemeenten en de hulpverleningsdiensten (brandweer, politie en geneeskundige zorg): de zogenoemde vier kolommen. Afhankelijk van het crisistype en de effecten ervan zijn zij bij de crisisbeheersing betrokken. In het Referentiekader Regionaal Crisisplan 2016 worden de processen genoemd waar zij zorg voor dragen (zie onderstaand kader).

Bevolkingszorg > Crisiscommunicatie > Publieke Zorg > Omgevingszorg > Nazorg > Informatie > Ondersteuning
Brandweertzorg > Bron- en Emissiebestrijding > Grootschalige redding > Grootschalige ontsmetting > Informatie > Ondersteuning
Politiezorg > Mobiliteit > Ordehandhaving > Bewaken en beveiligen > Opsporing > Interventie > Informatie > Ondersteuning
Geneeskundige zorg > Acute gezondheidszorg > Publieke Gezondheidszorg > Informatie > Ondersteuning

10.2 Crisispartners

Bij een ramp of crisis en de beheersing ervan zijn vaak vele partijen betrokken. Dat kunnen publieke organisaties zijn (waarvan we er hieronder drie noemen), maar het kunnen ook semi-publieke of private partijen zijn zoals een drinkwaterbedrijf, vervoersmaatschappij of energieleverancier. Afhankelijk van de calamiteit kunnen hun vertegenwoordigers aan een crisisteam worden toegevoegd.

Openbaar Ministerie

Bij een ramp of crisis spelen geregeld strafrechtelijke aspecten een rol. In het ene geval kan de oorzaak van een ongeval of brand strafrechtelijk verwijtbaar zijn. In andere gevallen wordt er bijvoorbeeld een strafrechtelijk onderzoek gestart naar de achtergrond en het motief van een schietincident, ontvoering of gijzeling. Wanneer er bovendien dodelijke slachtoffers te betreuren zijn, zal de precieze doodsoorzaak onder verantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie moeten worden vastgesteld. De officieren van justitie die deze onderzoeken leiden, maken in voorkomende gevallen standaard deel uit van het beleidsteam, maar – omdat het in strafrechtelijke onderzoeken altijd om privacygevoelige informatie gaat – staan zij ook op ‘enige afstand’ ervan.

Defensie

Tot zo'n tien jaar geleden was de rol van Defensie bij de rampenbestrijding/crisisbeheersing beperkt en kwam de organisatie pas in beeld wanneer de mogelijkheden van de civiele autoriteiten tekortschoten. In 2005 heeft er echter een herwaardering plaatsgevonden. De toenemende terreurdreiging, de ervaringen met het hoogwater en de inzet bij de bestrijding van mond- en klauwzeer en vogelpest gaven daartoe aanleiding. In maart 2005 is een eerste convenant gesloten over de civiel-militaire samenwerking en vervolgens zijn concrete afspraken gemaakt over de beschikbaarheid van eenheden en materieel. De civiele autoriteiten kunnen een beroep doen op de capaciteiten van Defensie op het moment dat specifieke deskundigheid of materieel nodig is of civiele capaciteiten ontoereikend zijn in het kader van de openbare ordehandhaving, de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde of de rampen- en crisisbeheersing. De Explosieven Opruimingsdienst Defensie (EODD) heeft bijvoorbeeld standaard een rol bij de ruiming van explosieven en zogenoemde CBRNe-incidenten.

Waterschappen

De waterschappen worden steeds meer als partner gezien bij de regionale crisisbeheersing. In verschillende veiligheidsregio's maakt het waterschap inmiddels structureel deel uit van de multidisciplinaire crisisteams. De taken van de waterschappen zijn onder meer de zorg voor de waterkering, de waterkwaliteit en de waterkwantiteit. Met het van kracht worden van de Wet veiligheidsregio is de voorzitter van de veiligheidsregio verplicht de voorzitter van het waterschap uit te nodigen voor deelname aan de vergaderingen van het regionale beleidsteam (artikel 39, lid 2, Wvvr).

10.3 Literatuur

- > Instituut Fysieke Veiligheid (2016). *Referentiekader Regionaal Crisisplan 2016*. Arnhem: IFV.
Klik [hier](#) voor de publicatie.

11 Crisiscommunicatie

11.1 Inleiding

Uit onderzoek blijkt dat er een duidelijke samenhang bestaat tussen enerzijds het dagelijks gebruik van media door burgers en anderzijds de keuze voor een informatiebron in crisissituaties (Bouwmeester, Franx, Holzmann, Gutteling & De Vries, 2012). Personen die frequent gebruikmaken van internet, zullen ook in crisissituaties via dat kanaal informatie proberen te krijgen. Frequente televisiekijkers zetten de televisie aan. Mensen die veel naar de radio luisteren, verwachten ook in crisissituaties via dat medium te worden geïnformeerd. Om die reden zou ten tijde van een ramp of crisis de informatievoorziening aan de bevolking via verschillende kanalen moeten plaatsvinden. In dit hoofdstuk gaan we hier op in.

11.2 Informatiebehoefte

De Wet veiligheidsregio's draagt de burgemeester op de bevolking te informeren over de oorsprong, de omvang en de gevolgen van een ramp of crisis. Zodra er dan ook sprake is van een calamiteit wordt op basis van mediaberichten en vragen die bij de gemeente binnenkomen, in kaart gebracht hoe het publiek en de media op de gebeurtenissen reageren (zie paragraaf 9.3). Deze taak is belegd bij het team Bevolkingszorg (zie paragraaf 12.1). Over het algemeen verandert met het verloop van de crisis de behoefte aan informatie (zie onderstaand kader).

Informatiebehoefte per fase van de crisis

In de informatiebehoefte van het publiek ten tijde van een crisis zijn drie fasen te onderscheiden die elkaar in korte tijd kunnen opvolgen of zich over een langere periode kunnen uitspreiden (Peters, 2016).

- > *Nieuwsfase* – dit is de beginfase waarin er nog niets of weinig bekend is over de oorzaak of gevolgen van de crisis. Er is dan sprake van een groot informatievacuüm. Media (en ook burgers) zijn vooral gericht op vragen als: wat is er aan de hand, zijn er slachtoffers of gedupeerden, lopen we gevaar, wat moeten mensen doen?
- > *Achtergrondfase* – in de achtergrondfase bestaat vooral behoefte aan duiding van de crisis. Media zijn dan vooral geïnteresseerd in: hoe heeft dit kunnen ontstaan, wat zijn de oorzaken, wat zijn de gevolgen?
- > *Evaluatiefase* – in de evaluatiefase staat vooral de vraag centraal wie er verantwoordelijk is voor het ontstaan van de crisis en of er sprake is van schuld of zelfs opzet.

11.3 Verschillende media-kanalen

Regionale omroep als calamiteitenzender

Als er sprake is van een (dreigend) gevaar voor de openbare veiligheid of de volksgezondheid of van een andere buitengewone omstandigheid dan is de minister-president bevoegd de uitzending van een radioprogramma van een regionale omroep te

onderbreken om een dringende mededeling te doen (artikel 6.26 Mediawet). In een convenant met de regionale omroep(en) kan deze bevoegdheid ook direct aan de burgemeester of de voorzitter van de veiligheidsregio worden toegekend.

Sociale media

Sociale media spelen in vergelijking met de klassieke media (krant, radio en tv) een steeds grotere rol, ook in crisissituaties. Dat is niet alleen omdat via sociale media de berichtgeving sneller kan plaatsvinden, maar ook omdat weblogs en internetforums een nieuwe dimensie toevoegen aan de crisisbeheersing. Zo kunnen berichten op Facebook, YouTube of Twitter soms aanleiding geven tot situaties van maatschappelijke onrust, maar soms ook een katalysator zijn van (spontane) burgerhulp of een uiting van medeleven. Bovendien kunnen sociale media een bron zijn van opsporingsinformatie of een middel om de informatiebehoefte onder de bevolking in kaart te brengen (zie paragraaf 9.3).

Sociale media worden tegenwoordig vrijwel standaard door de autoriteiten ingezet om de bevolking te informeren.

Crisis.nl

Bij ernstige incidenten kan de (lokale) overheid www.crisis.nl inzetten. Op de website worden actuele berichten over het incident geplaatst en ook adviezen, verwijzingen naar sociale media en antwoorden op veelgestelde vragen. Het besluit om crisis.nl in te zetten ligt bij de gemeente of veiligheidsregio of – in het geval van een landelijke crisis – bij de Rijksoverheid.

NL-Alert

Met NL-Alert kunnen heel gericht mensen in een bepaald gebied worden geïnformeerd over een calamiteit bij hen in de buurt. In het bericht staat wat er aan de hand is en wat op dat moment het beste kan worden gedaan (bijvoorbeeld ramen en deuren sluiten). Het gebruik van NL-Alert verloopt echter niet altijd even vlekkeloos. Na bijvoorbeeld de brand bij Shell Moerdijk (2014) en ook de scheepsbrand in Scheveningen (2014) werd pas een uur na het ontstaan van de brand een NL-Alertbericht verzonden. Burgers die het tekstbericht ontvingen, vonden dat te laat. Bovendien bereikte in beide gevallen het eerste tekstbericht slechts burgers in een deel van het beoogde gebied (zie Van Duin & Wijkhuijs, 2015).

Publieksinformatienummer

Alle overheden in Nederland kunnen gebruikmaken van het publieksinformatienummer 0800-1351. Dit nummer kan 24/7 uur worden ingezet. Een daarvoor gecontracteerd contactcenter neemt dan voor de gemeente of veiligheidsregio de beantwoording van publieksvragen waar.

Meer weten?

Over het gebruik van sociale media door burgers, autoriteiten en hulpdiensten zijn de laatste jaren verschillende publicaties verschenen (en het aantal is groeiende). Hieronder volgt een kleine selectie.

- > Infopunt Veiligheid (2014). *Sociale media veranderen het veiligheidsdomein*. Arnhem: IFV.
Klik [hier](#) voor de publicatie.
- > Infopunt Veiligheid (2015). *Hoe je kijkt maakt wat je ziet. De (operationele) omgevingsanalyse*. Arnhem: IFV.
Klik [hier](#) voor de publicatie.
- > Infopunt Veiligheid & How About You (2015). *Sociale media-analyses van vijf kritieke momenten*. Arnhem: IFV.
Klik [hier](#) voor de publicatie.

11.4 Drie functies van crisiscommunicatie

Crisiscommunicatie is een van de belangrijkste processen om een (dreigende) crisissituatie te normaliseren. Zoals eerder (in hoofdstuk 4) is aangegeven, heeft crisiscommunicatie drie functies:

- > *Informatievoorziening* – het geven van feitelijke informatie over de situatie, het verloop daarvan en de genomen maatregelen. Ook als er nog geen maatregelen genomen zijn of bepaalde informatie nog onbekend of onduidelijk is, kan dit met het publiek worden gedeeld.
- > *Schadebeperking* – het geven van instructies of handelingsperspectief, zodat burgers voorbereidingen kunnen treffen en de schade voor henzelf kunnen beperken.
- > *Betekenisgeving* – het verwoorden van de emoties die gepaard gaan met de gebeurtenis en het duiden van de gebeurtenis. Met andere woorden, wat betekent de gebeurtenis voor direct betrokkenen en de samenleving?

11.5 Communicatie over slachtoffers

In de communicatie aan het bredere publiek kan ervoor worden gekozen om pas informatie over (dodelijke en gewonde) slachtoffers te geven als de volledige slachtofferlijst compleet is (zie paragraaf 12.4). Als echter door bijvoorbeeld een vliegtuigongeval of hevige brand slachtoffers ernstig verminkt zijn en identificatie enige tijd vraagt, geniet wellicht het tussentijds verstrekken van informatie over slachtoffers de voorkeur. Die keuze is aan het bestuur.

Voordat aan de buitenwacht informatie over slachtoffers wordt verstrekt, zullen wel eerst de directe nabestaanden (ouders/verzorgers, kinderen) moeten zijn geïnformeerd. Met hen hoort te worden overlegd welke informatie over de slachtoffers naar buiten wordt gebracht en op welk moment. In sommige gevallen kan het traceren van nabestaanden overigens enige tijd in beslag nemen, bijvoorbeeld doordat gezinsleden in het buitenland zijn of vanwege de samenstelling van het gezin.

Nadat de directe naasten van de slachtoffers zijn geïnformeerd, kunnen vervolgens anderen op de hoogte worden gesteld, waarbij in het bijzonder aandacht dient uit te gaan naar scholen en werkgevers.

Communicatie over slachtoffers: Aandachtspunten voor burgemeesters

Bij rampen en andersoortige crises heeft de burgemeester de rol van boegbeeld en burgervader. Het zijn twee rollen die zich richten op de buitenwereld: de burgemeester fungeert als spreekbuis van de lokale overheid (de boegbeeldrol) en ontfermt zich over getroffen en (de burgervaderrol) (Jong, 2017). Om beide rollen goed te vervullen, dient bij de communicatie over slachtoffers rekening te worden gehouden met de volgende aandachtspunten.

- > Als bij een calamiteit sprake is van meerdere slachtoffers, weet dan dat het enkele uren (en soms zelfs dagen) duurt voordat een slachtofferlijst gereed is.
- > Temper daarom in de media de verwachting dat al binnen korte tijd informatie over slachtoffers bekend is.
- > Houd in de communicatie rekening met de privacy van de slachtoffers en die van hun nabestaanden.
- > Zorg dat scholen en werkgevers tijdig worden geïnformeerd als een van hun leerlingen of werknemers als gevolg van het incident (ernstig) gewond is geraakt of is overleden.

11.6 Literatuur

- > Bouwmeester, J., Franx, K., Holzmann, M., Gutteling, J.M. & De Vries, P. (2012). *Informatiemiddelen en zoekgedrag bij dreiging en crises*. Den Haag: WODC. Klik [hier](#) voor de publicatie.
- > Jong, W. (2017). Burgemeester als boegbeeld bij oproer en wanordelijkheden, *Tijdschrift voor de politie* 79(1), 44-46. Klik [hier](#) voor de publicatie.
- > Peters, F. (2016). *10 dwingende adviezen voor woordvoering tijdens een crisis* [blog], Klik [hier](#) voor de publicatie.
- > Van Duin, M. & Wijkhuijs, V. (2015). Wat kunnen we leren van de casus uit 2014? In M. van Duin & V. Wijkhuijs (red.). *Lessen uit crises en mini-crisis 2014*. Den Haag: Boom bestuurskunde. Klik [hier](#) voor de publicatie.

Handreikingen

Er zijn in de loop der jaren verschillende handreikingen over dit thema verschenen. We geven hier enkele voorbeelden.

- > Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (2012). *Handreiking communicatie bij maatschappelijke onrust na geweldsincidenten*. Leiden: De Bink. Klik [hier](#) voor de publicatie.
- > Jong, W. & Besselink, A. (2008). *Leidraad voorlichting bij evacuatie in hoogwatersituaties en bij overstromingen*. Den Haag: Taskforce Management Overstromingen. Klik [hier](#) voor de publicatie.
- > Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (2013). *Communicatie over milieu incidenten. Een advies voor het optreden van (loco)burgemeesters bij branden en chemische incidenten*. Bilthoven: RIVM. Klik [hier](#) voor de publicatie.

Meer weten?

- > Op de website van het [IFV Kennisplein](#) is aanvullende informatie over crisiscommunicatie te vinden.
- > Klik [hier](#) voor meer informatie over de inzet van www.crisis.nl.
- > Klik [hier](#) voor meer informatie over de inzet van het publieksinformatienummer 0800-1351

12 Bevolkingszorg

12.1 Inleiding

Gemeenten hebben niet alleen onder normale omstandigheden een zorgplicht voor hun bevolking, ook en vooral hebben zij dat ten tijde van en na een ramp of crisis. Om die reden is de crisisorganisatie van de gemeente, oftewel het team Bevolkingszorg, verantwoordelijk voor onder andere:

- > de crisiscommunicatie
- > het verplaatsen, opvangen en verzorgen van burgers
- > het (laten) nemen van maatregelen in het kader van de omgevingszorg (milieubeheer, bouwbeheer en ruimtebeheer)
- > het informeren van verwanten op basis van de slachtofferregistratie
- > het (in voorkomende gevallen) laten registreren van schadegevallen, en
- > de (voorbereiding op de) nazorg aan de bevolking.

Er zijn aan de aard en de omvang van bevolkingszorg bijna geen wettelijke eisen gesteld, het is aan de gemeenten en veiligheidsregio's om daar zelf invulling aan te geven. Om gemeenten en veiligheidsregio's enige richting te geven heeft het Veiligheidsberaad in 2014 het rapport *Bevolkingszorg op orde 2.0* opgesteld met een aantal prestatie-eisen. Deze zijn onderverdeeld in de volgende drie categorieën.

- > *Crisiscommunicatie* – in de communicatie met de bevolking wordt aangesloten bij de behoefte van de samenleving, zodat burgers hun handelen daarop kunnen afstemmen.
- > *Acute bevolkingszorg* – dit betreft de bevolkingszorg die naast de spoedeisende zorg ter plaatse geleverd wordt door professionele hulpverleners. Het gaat hierbij vooral om het opvangen en verzorgen van betrokkenen en het informeren van verwanten.
- > *Herstel en nazorg* – na de acute fase is zorg nodig om een terugkeer naar de reguliere situatie te ondersteunen. Een onderschatting van deze zorg leidt regelmatig tot wat wel 'de crisis na de crisis' of 'de ramp na de ramp' wordt genoemd. Om welke zorg het precies gaat, is afhankelijk van het type incident. Het kan bijvoorbeeld gaan om bijzondere uitvaartverzorging (zoals stille tochten, herdenkingsdiensten), psychosociale nazorg, het afhandelen van de schade et cetera.

In dit hoofdstuk wordt een aantal bevolkingszorgstaken toegelicht (voor zover deze niet elders in deze publicatie aan de orde komen).

12.2 Opvang en verzorging

Het verplaatsen, opvangen en verzorgen van mensen is een van de taken waarvoor de gemeente verantwoordelijk is als zich een ramp of crisis voordoet. Dit wil echter niet zeggen dat de gemeente zelf deze taak zou moeten uitvoeren. Voor de opvang en verzorging van burgers na een ramp of calamiteit kan bijvoorbeeld het Rode Kruis worden ingeschakeld, maar ook kan worden gedacht aan particuliere instellingen of kerkgenootschappen. Het komt in de praktijk geregeld voor dat diegenen die bij een calamiteit betrokken zijn geraakt, onderdak vinden in een nabijgelegen kerk of buurtcentrum of terecht kunnen bij familie of vrienden en zo hun eigen opvang zien te regelen. De gedachte dat voor de opvang en

verzorging van getroffen en altijd grote opvanglocaties (sporthallen en dergelijke) nodig zijn, is dus een misvatting.

Ontruimen of evacueren?

Bij een ramp/crisis kan soms sprake zijn van dermate grote risico's voor de veiligheid van de bevolking, dat het nodig wordt geacht dat mensen en dieren het betreffende gebied verlaten. Om te bepalen of een ontruiming of evacuatie in de rede ligt, moet worden afgewogen of het gevaar (voldoende) reëel is en voor hoelang de dreiging zal aanhouden. Deze taak ligt *niet* bij het team Bevolkingszorg, maar bij het ROT (waarin uiteraard het team Bevolkingszorg vertegenwoordigd is).

- > *Ontruiming* – heeft vooral betrekking op gebouwen en betreft in het algemeen een kortdurende verplaatsing van mensen en/of dieren, al dan niet met dwang. Veelal wordt een ontruiming in gang gezet nadat een ontruimingsalarminstallatie in werking is getreden, maar brandweer en politie kunnen ook direct overgaan tot het geven van een advies tot ontruiming, wanneer daarvoor een mandaat is verleend.
- > *Evacuatie* – hierbij gaat het om een grootschalige ontruiming van gebieden, zoals bijvoorbeeld bij een overstroming of natuurbrand. Indien nodig kan de evacuatie expliciet worden afgedwongen. Een gecoördineerde evacuatie start na formele toestemming van een daarvoor bevoegde bestuurder, doorgaans de burgemeester.

12.3 Omgevingszorg

Onder omgevingszorg vallen de drie deeltaken milieubeheer, bouwbeheer en ruimtebeheer.

Milieubeheer

Hieronder wordt verstaan het voorkomen en beperken van milieuschade door het geven van adviezen en het coördineren van maatregelen. Daarbij valt te denken aan toezicht- en handhavingstaken, maar ook aan afvalverwerkingstaken zoals het inzamelen van besmette of verdachte waren om (verdere) besmetting of gezondheidsschade te voorkomen.

Voorbeeld: Asbestproblematiek na de hagelstorm in Zuidoost-Brabant (2016)

Na de hagelstorm die in de avond van 23 juni 2016 over Zuidoost-Brabant trok, bleek dat de hagelstenen (van soms wel 7-10 centimeter in doorsnede) niet alleen veel schade hadden toegebracht aan de tuinkassen in het gebied, ook de al wat oudere asbesthoudende dakplaten van veestallen en tuinschuurtjes waren door de enorme hagelstenen doorboord. In verschillende getroffen gemeenten (Asten, Bergeijk, Heeze-Leende en Someren) rees de vraag hoe hiermee om te gaan. Wat bijvoorbeeld te doen met de mest waarin asbest terecht was gekomen? Moest het asbest uit de mest worden verwijderd, of kon de mest gewoon over het land worden uitgereden zonder risico's voor de volksgezondheid? En wat te doen als koeien met asbest in aanraking waren gekomen? Was de melk dan besmet? Konden inwoners van de gemeenten zelf de asbestbrokken uit hun tuin opruimen, of moest daarvoor een gespecialiseerd bedrijf worden ingeschakeld?

Naast gemeentelijke handhavingsteams en de omgevingsdienst Brabant-Zuidoost waren ook woningcorporaties, de ZLTO, de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit en de provincie Noord-Brabant bij de afhandeling van deze problematiek betrokken (zie Van Duin, Sikkens & Wijkhuijs, 2017).

Bouwbeheer

Dit betreft het nemen van maatregelen op het gebied van het beheer van gebouwen met als doel het waarborgen van een veilige bebouwde omgeving. Het kan gaan om het adviseren van betrokken partijen omtrent instortingsgevaar van gebouwen en woningen, alsmede om het geven van adviezen en opdrachten over het aanbrengen van noodvoorzieningen.

Ruimtebeheer

Doel van het ruimtebeheer is om tijdens een bijzondere situatie zorg te dragen voor de openbare ruimte van de gemeente. Maatregelen kunnen nodig zijn op het gebied van de veiligheid of toegankelijkheid van voorzieningen (denk aan openbare verlichting, riolering, wegen et cetera) en zijn mede bedoeld om zo snel mogelijk terug te keren naar de normale situatie.

12.4 Slachtofferregistratie

Vooralsnog is het registreren van slachtoffers van een ramp een taak van het team Bevolkingszorg (artikel 2.1.3 Besluit veiligheidsregio's). Bij de registratie van slachtoffers hebben echter ook de meldkamer, de coördinator gewondenvervoer en de politie een (wettelijke) rol. De registratie van slachtoffers dient dan ook meerdere doelen, te weten (Helsloot, Scholtens & Warners, 2011):

- > het informeren van verwanten
- > het (via de media) informeren van het brede publiek
- > de informatieverzameling met het oog op (strafrechtelijk) onderzoek
- > de informatieverzameling ten bate van de financiële schadeafwikkeling, en
- > het leveren van input voor het nazorgtraject.

Bij een aantal van bovenstaande taken is het team Bevolkingszorg nauw betrokken. In deze paragraaf gaan we daarom in op enkele aandachtspunten die bij de slachtofferregistratie een rol spelen.

Slachtofferinformatiesystematiek (SIS)

Uit evaluaties van incidenten blijkt dat de slachtofferregistratie zelden zonder problemen verloopt.⁷ Dat komt doordat het op papier eenvoudiger lijkt dan dat het in werkelijkheid is. Sommige slachtoffers weten zichzelf te redden of worden geholpen door anderen (gaan bijvoorbeeld met eigen vervoer naar het ziekenhuis), wat de registratie van slachtoffers lastig maakt. Daarnaast stuit de registratie van slachtoffers die in het ziekenhuis zijn opgenomen, soms (onnodig) op het medisch beroepsgeheim (zie Wijkhuijs, Van Duin & Tops, 2012). Naar aanleiding van problemen die zich voordeden bij de slachtofferregistratie in Enschede (2000) en Volendam (2001) kwam het ministerie van Binnenlandse Zaken in 2005 met een landelijke richtlijn. Deze hield in dat in het geval van een grootschalig incident de gemeente een centraal registratie- en informatiebureau instelt waar informatie over slachtoffers en verwanten samenkomt. Eind 2011 heeft het Veiligheidsberaad een nieuwe methodiek voor de slachtofferregistratie vastgesteld: de slachtofferinformatiesystematiek (SIS). Dit betreft een landelijke methodiek die bedoeld is om voor ongeruste verwanten van (mogelijke) slachtoffers snel en zorgvuldig informatie te genereren. Gemeenten, GHOR en de politie werken hiertoe nauw samen (zie Martens, 2017). Bij het Monstertruckdrama in Haaksbergen

⁷ Dit bleek bijvoorbeeld bij de Bijlmerramp (1992), de Vuurwerkramp in Enschede (2000), de Nieuwjaarsbrand in Volendam (2001), de Poldercrash (2009), Koninginnedag in Apeldoorn (2009), en na het schietdrama in Alphen aan den Rijn (2011).

(2014) is de methodiek voor het eerst toegepast. Dat leverde een aantal leerpunten op (zie IFV, 2014).

Het informeren van verwanten

De slachtofferregistratie is in de eerste plaats bedoeld om verwanten (en dan vooral gezins- en familieleden) te kunnen informeren. Het is zeer begrijpelijk dat wanneer zich een ernstig incident heeft voorgedaan, mensen ongerust zijn omdat mogelijk een van hun dierbaren bij het incident betrokken is geraakt. Bij ingrijpende gebeurtenissen die breed in de media worden uitgemeten (denk aan de Vuurwerkramp in Enschede, het vliegtuigongeval in de Haarlemmermeer en het schietdrama in Alphen aan den Rijn), kunnen dat ook mensen zijn die in het buitenland wonen en zich afvragen of misschien een van hun familieleden slachtoffer is.

Door de autoriteiten wordt doorgaans een speciaal informatienummer opengesteld waar men terecht kan met vragen. Degenen die vermoeden dat een familielid, vriend of bekende bij het incident betrokken is, kunnen daar hun gegevens en die van de eventueel betrokkene achterlaten, zodat zij later kunnen worden geïnformeerd. Het is vervolgens voor de autoriteiten (in het bijzonder het team Bevolkingszorg) vaak een hele klus om een overzicht te krijgen van de slachtoffers, anderszins betrokkenen en hun verwanten. Omdat het gereedkomen van de slachtofferlijst altijd enige tijd op zich laat wachten, weet tegen de tijd dat de slachtofferlijst gereed is vaak al een deel van de verwanten hoe het met de betreffende personen gaat. In het huidige informatietijdperk, en zeker met de opkomst van de sociale media, zijn velen zelf in staat hun familie en/of vrienden op de hoogte te brengen. Zo bleek bijvoorbeeld na de Poldercrash (zie onderstaand kader).

Voorbeeld: Slachtofferregistratie Poldercrash (2009)

Op 25 februari 2009 stortte rond 10.30 uur een Boeing 737-800 van Turkish Airlines neer in een weiland in de Haarlemmermeer. Daarbij kwamen vier bemanningsleden en vijf passagiers om het leven. Drie andere bemanningsleden en 117 passagiers raakten gewond. De slachtofferregistratie werd volgens de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) en IGZ mede bemoeilijkt doordat een aantal slachtoffers zich direct na de crash op eigen kracht van de ramplocatie had verwijderd. Daarnaast had nauwelijks registratie plaatsgevonden van slachtoffers die van het rampterrein naar ziekenhuizen waren overgebracht (IOOV en IGZ 2009, p. 11 en 21). De OvV concludeert in haar rapport over de slachtofferregistratie na het vliegtuigongeval het volgende (OvV, 2009, p. 98):

Het proces van het Centraal Registratie en Inlichtingen Bureau resulteerde uiteindelijk in de gewenste informatie, maar op het moment dat deze informatie verstrekt kon worden, waren de meeste verwanten al door de inzittenden die daartoe in staat waren, geïnformeerd over hun lot en verblijfplaats.

Wie registreren en wanneer?

De vraag is of na een incident – voor zover mogelijk – alle bij het incident betrokken personen moeten worden geregistreerd of bijvoorbeeld alleen de gewonden? Een volledig mogelijke registratie van betrokkenen kan van belang zijn voor het (strafrechtelijk) onderzoek naar de oorzaak van het incident, de financiële afwikkeling en/of de psychosociale nazorg. Een volledige slachtofferregistratie is echter in de praktijk welhaast onmogelijk. Registratie is niet verplicht, maar gebeurt op vrijwillige basis. Bovendien vraagt het opstarten van het registratieproces enige tijd; medewerkers moeten worden gealarmeerd en over de nodige middelen (opvanglocatie, registratieformulieren en dergelijke) beschikken. Het is niet te voorkomen dat een deel van de mensen die het incident heeft meegemaakt alweer is

vertrokken en zelfstandig naar een huisartsenpost of huiswaarts is gegaan. Zij zijn zagezegd zelfredzaam. Men richt zich bij de registratie van slachtoffers daarom vooral op de zogenoemde niet-zelfredzamen. Dat dit voor betrokken medewerkers van hulpdiensten niet altijd duidelijk is, bleek uit een evaluatie van de slachtofferregistratie na de treinbotsing bij Amsterdam Westerpark (zie onderstaand kader).

Voorbeeld: Slachtofferregistratie treinongeval Amsterdam Westerpark (2012)

Op zaterdagavond 21 april 2012 botsten rond 18.25 uur ter hoogte van het Amsterdamse Westerpark (gelegen tussen de stations Amsterdam Sloterdijk en Amsterdam Centraal Station) een intercity en een stoptrein frontaal op elkaar. Bij de botsing raakten zeker 190 (van de 425) passagiers en beide machinisten gewond (zie De Regt & Kleber, 2013). In haar rapport over de slachtofferregistratie en de geneeskundige hulpverlening na het treinongeval stelt de Inspectie Veiligheid en Justitie dat de hulpdiensten de slachtofferregistratie snel oppakten, maar dat de regionale richtlijn voor slachtofferregistratie niet werd gevolgd. In plaats van zich te richten op de niet-zelfredzame slachtoffers, zodat hun verwanten zo snel mogelijk zouden kunnen worden geïnformeerd, registreerden de betrokken partijen zoveel mogelijk inzittenden (Inspectie VenJ, 2012, p. 46):

Functionarissen van de GHOR, de politie, het KLPD, de NS en de gemeente registreerden op het incidentterrein en in De Bogt zoveel mogelijk inzittenden van de treinen terwijl de richtlijn primair gericht is op het identificeren van slachtoffers en het zo snel en zorgvuldig mogelijk informeren van verwanten van niet-zelfredzame slachtoffers om de hereniging met hun naaste(n) te bespoedigen. Er werden geen afspraken gemaakt over welke gegevens te registreren en met welk doel. Uiteindelijk zijn door de verschillende partijen verschillende gegevens per slachtoffer geregistreerd, hetgeen het samenvoegen en het opstellen van een eenduidige lijst heeft bemoeilijkt.

Dodelijke slachtoffers: het belang van onderzoek en dat van nabestaanden

Bij incidenten waarbij dodelijke slachtoffers te betreuren zijn, kan het gereedkomen van de slachtofferlijst op zich laten wachten, omdat in die gevallen forensisch onderzoek plaatsvindt. Dit onderzoek vindt plaats om de oorzaak van het incident vast te stellen of de daders van een mogelijk misdrijf op te sporen. Ook het vaststellen van de identiteit van de dodelijke slachtoffers is onderdeel van het forensisch onderzoek.

De identiteitsvaststelling moet zorgvuldig gebeuren. Dit is niet alleen van belang voor een eventueel strafrechtelijk onderzoek, maar ook omdat een eenmaal vastgestelde identiteit van een dodelijk slachtoffer juridische consequenties heeft (in relatie tot nalatenschap, verzekeringskwesties en dergelijke). De zorgvuldigheid waarmee de identiteit van een slachtoffer dient te worden vastgesteld, is echter niet het enige belang dat telt. Er moet daarnaast ook rekening worden gehouden met het belang van nabestaanden om zo snel mogelijk te worden geïnformeerd over het lot van hun naaste(n). In de evaluatie van het schietdrama in Alphen aan den Rijn die door de Politieacademie is opgesteld, is het dilemma tussen deze twee belangen in kaart gebracht. Op basis daarvan wordt geadviseerd om – als het forensisch onderzoek lang duurt – aan nabestaanden een waarschijnlijkheidsboodschap te geven: “U moet er vooralsnog van uitgaan dat, maar meer zekerheid kunnen wij pas geven als” (Zie Van Duin e.a., 2012).

Voorbeeld: Schietdrama Alphen aan den Rijn (2011)

Op 9 april 2011 vond in een winkelcentrum in Alphen aan den Rijn een dramatisch schietincident plaats. Binnen enkele minuten werden vijf mensen gedood, raakten nog eens achttien mensen zwaargewond en schoot ten slotte de dader zichzelf door het hoofd. De burgemeester wenste zo snel mogelijk de namen van de (dodelijke) slachtoffers te weten, zodat de nabestaanden en de bredere (Alphense) gemeenschap konden worden geïnformeerd. Op basis van een analyse van het verloop van de gebeurtenissen concluderen onderzoekers van de Politieacademie dat het in voorkomende gevallen goed zou zijn als bij de berging en identificatie van dodelijke slachtoffers in scenario's wordt gedacht. Aan de hand van de volgende vragen kunnen mogelijke scenario's worden opgesteld, waarbij de keuze voor een bepaald scenario afhangt van de specifieke kenmerken van de situatie (Van Duin e.a., 2012, pp. 61-87):

1. Moet voorrang worden gegeven aan de berging van de dodelijke slachtoffers of heeft het forensisch onderzoek prioriteit?
2. Is de identiteit van de dodelijke slachtoffers binnen afzienbare tijd vast te stellen of moet rekening worden gehouden met uitgebreid onderzoek?
3. Kunnen nabestaanden pas worden geïnformeerd als met 100 procent nauwkeurigheid de identiteit van de dodelijke slachtoffers is vastgesteld, of verdient een waarschijnlijkheidsboodschap de voorkeur?

Gewonde slachtoffers en het medisch beroepsgeheim

Familieleden van slachtoffers die in een ziekenhuis zijn opgenomen, worden doorgaans, als het slachtoffer daar zelf niet toe in staat is, door het ziekenhuispersoneel of de politie ingelicht. Registratie van de gewonde slachtoffers is echter niet alleen van belang om de familieleden te kunnen informeren. Ook de buitenwacht heeft baat bij informatie. Een vraag die binnen de getroffen gemeenschap, maar ook daarbuiten sterk leeft is hoeveel mensen er gewond zijn geraakt en hoeveel er zijn overleden. Ook maakt het voor de maatschappelijke beleving van een incident verschil te weten of gewonde slachtoffers buiten levensgevaar verkeren of dat er als gevolg van het incident (nog meer) dodelijke slachtoffers te verwachten zijn. Onduidelijkheid hierover geeft vaak aanleiding tot geruchten. Voor de autoriteiten is het daarom belangrijk zo snel mogelijk informatie te verkrijgen over het aantal slachtoffers en de ernst van hun verwondingen.

In de praktijk komt het nog wel eens voor dat ziekenhuizen niet direct gegevens aan de autoriteiten willen doorgeven, omdat zij menen dat dit in strijd is met het medisch beroepsgeheim en de zorgplicht van ziekenhuizen. De informatie die na calamiteiten van ziekenhuizen wordt gevraagd, is daar echter niet mee in strijd.

Medewerkers van de GHOR – die in dit soort situaties als 'liaison' optreden tussen zorginstellingen en de gemeentelijke (of regionale) autoriteiten – vragen geen persoonsgerelateerde medische gegevens, maar slechts of een slachtoffer al dan niet in kritieke toestand verkeert. Deze informatie wordt vervolgens in het totaal beeld opgenomen, zodat over de slachtoffers van een incident aan de buitenwacht kan worden gecommuniceerd of zij licht of zwaar gewond zijn. Dat in de praktijk hierover wel eens misverstanden bestaan, bleek uit de evaluatie van de IOOV van het drama op Koninginnedag 2009 (zie onderstaand kader).

Voorbeeld: Koninginnedag 2009

Koninginnedag werd door de koninklijke familie op 30 april 2009 in Apeldoorn gevierd. Het gezelschap maakte per touringbus een rit door de stad. Op het moment dat de bus het kruispunt bij het monument De Naald passeerde, reed een auto met hoge snelheid door het toeschouwende publiek. Zeventien mensen werden geschept, voordat de auto tegen het monument tot stilstand kwam. Er overleden ter plaatse vier toeschouwers; de dader, Karst T., raakte zwaargewond en overleed die nacht in het ziekenhuis. Na het incident bleken niet alle ziekenhuizen even behulpzaam om informatie over slachtoffers te verstrekken. Volgens de IOOV verliep de totstandkoming van de slachtofferlijst stroef mede omdat ziekenhuizen geen informatie aan autoriteiten wilden doorgeven in verband met het medisch beroepsgeheim van de arts en de zorgplicht van ziekenhuizen. De algemeen commandant van de GHOR die belast was met de taak om de lijst met gewonden samen te stellen, had daardoor moeite de benodigde informatie van ziekenhuizen te verkrijgen (IOOV, 2009, p. 38 e.v.).

Opstarten nazorgtraject

Behalve voor het informeren van verwanten en de informatievoorziening richting het brede publiek, is de slachtofferregistratie ook bedoeld als input voor het nazorgtraject. Hierover volgt meer in hoofdstuk 13.

12.5 Literatuur

- > Commissie Bevolkingszorg op orde (2014). *Bevolkingszorg op orde 2.0: eigentijdse bevolkingszorg, volgens afspraak*. Arnhem: Veiligheidsberaad.
Klik [hier](#) voor de publicatie.
- > De Regt, A. & Weber, L. (2013). Treinongeval bij Amsterdam Westerpark. In M. van Duin, V. Wijkhuijs & W. Jong, *Lessen uit crisis en mini-crisis 2012*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
Klik [hier](#) voor de publicatie.
- > Gouweloos, J. & Ten Brinke, J. (2013). *Bevindingen getroffen Poldercrash*.
Klik [hier](#) voor de publicatie.
- > Helsloot, I., Scholtens, A. & Warners, E. (2011). *Slachtofferregistratie in redelijkheid en realiteit*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
Klik [hier](#) voor de publicatie.
- > Holsappel, J., Fassaert, T., Dorn, T. & Te Brake, H. (2013). *Quality of psychosocial care*. Amsterdam: Impact/GGD.
Klik [hier](#) voor de publicatie.
- > Hoorweg, M. (2010). Slachtofferregistratie na rampen, *Magazine Nationale Veiligheid en Crisisbeheersing*.
Klik [hier](#) voor de publicatie.
- > Instituut Fysieke Veiligheid (2014). *Slachtofferinformatiesystematiek (SIS) in de praktijk* [factsheet]. Arnhem: IFV.
Klik [hier](#) voor de publicatie.
- > Impact (2008). *Modelplan nafase*.
Klik [hier](#) voor de publicatie.
- > Inspectie Veiligheid en Justitie (2012). *Treinbotsing Amsterdam op 21 april 2012*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.
Klik [hier](#) voor de publicatie.

- > Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (2009). *Koninginnedag 2009 Apeldoorn*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.
Klik [hier](#) voor de publicatie.
- > Inspectie Openbare Orde en Veiligheid & Inspectie voor de Gezondheidszorg (2009). *Poldercrash 25 februari 2009*.
Klik [hier](#) voor de publicatie.
- > Martens, S. (2017). *SIS, de blauwdruk*. Arnhem: IFV.
Klik [hier](#) voor de publicatie.
- > Onderzoeksraad voor Veiligheid (2009). *Hulpverlening na vliegtuigongeval Turkish Airlines*. Den Haag: Onderzoeksraad voor Veiligheid.
Klik [hier](#) voor de publicatie.
- > Van Duin, M., Tops, P., Wijkhuijs, V., Adang, O. & Kop, N. (2012). *Lessen in crisisbeheersing: dilemma's uit het schietdrama in Alphen aan den Rijn*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
Klik [hier](#) voor de publicatie.
- > Van Duin, M., Sikkens, E. & Wijkhuijs, V. (2017). *Hagelstenen zo groot als tennisballen: een evaluatie van de bestuurlijk en operationeel samenwerking naar aanleiding van de hagelstorm van 23 juni 2017*. Arnhem: IFV.
Klik [hier](#) voor de publicatie.
- > Visser, J. (2012). Slachtofferregistratie een complex proces, *GRIP4*.
Klik [hier](#) voor de publicatie
- > Wijkhuijs, V., Van Duin, M. & Tops, P. (2012). Beroepsgeheim hindert hulp na ramp onnodig, *Medisch Contact*, 67(23), 1402-1403.
Klik [hier](#) voor de publicatie.
- > Wijkhuijs, V., Van Duin, M. & Sikkens, E. (2017). Als hagel geen hagel meer blijkt te zijn: noodweer in Zuidoost-Brabant. In M. van Duin & V. Wijkhuijs (red.). *Lessen uit crises en mini-crisis 2016*. Den Haag: Boom bestuurskunde.

Meer weten?

- > Op de [website van het IFV](#) is meer informatie over bevolkingszorg te vinden.
- > Voor meer informatie over slachtofferinformatiesystematiek (SIS), klik [hier](#).
- > Voor meer informatie over vakbekwaamheid op het terrein van bevolkingszorg, klik [hier](#).

13 Nafase

Na de acute fase van een ramp of crisis volgt een periode die we de nafase noemen. In de nafase zijn de activiteiten erop gericht de getroffen gemeenschap zo spoedig mogelijk in staat te stellen de normale gang van zaken weer op te pakken. Behalve nazorg aan personen en de eventuele schadeafhandeling vindt in deze fase ook evaluatie en verantwoording plaats. In dit hoofdstuk gaan we op deze onderdelen in.

De overgang van de acute fase naar de nafase verloopt veelal geleidelijk. De basis voor de nafase wordt echter al in de acute fase gelegd. Zowel de aard en de omvang van de calamiteit, en ook het succes van de inspanningen om in de acute fase de gevolgen ervan zoveel mogelijk te beperken, zijn van invloed op wat er in de nafase te doen staat. Zijn er veel slachtoffers betrokken, dan zal tijdens de nafase de behoefte aan medische en psychosociale zorg groter zijn dan wanneer het aantal getroffen personen gering is. Is er veel materiële schade dan vraagt (ook) de financiële afhandeling de nodige tijd. En wordt het optreden van de hulpdiensten of autoriteiten gedurende de acute fase (of daarna) een punt van discussie dan volgt een soms langdurig verantwoordingsproces.

Al tijdens (of onmiddellijk na) de acute fase zal moeten worden nagedacht hoe deze processen te organiseren. Daarbij zal rekening moeten worden gehouden met een lange adem. 'De ramp na de ramp', zoals de uitdrukking luidt, is soms veel lastiger te managen dan de ramp zelf.

13.1 Nazorg

In het Besluit veiligheidsregio's is vastgelegd dat het team Bevolkingszorg zorgdraagt voor de nazorg aan de bevolking. Tijdens of kort na de acute fase zal moeten worden nagedacht welke activiteiten in het kader van de nazorg ondernomen zullen worden. Daarvoor zullen ten eerste enkele bestuurlijke uitgangspunten moeten worden benoemd: Welke zorg willen wij als gemeente bieden aan de getroffen gemeenschap? De bestuurlijke uitgangspunten vormen de basis voor een plan van aanpak waarin de nazorgactiviteiten beschreven worden. Het kan bijvoorbeeld gaan om (zie Zannoni, 2010; Zannoni & Bos, 2015):

- > psychosociale opvang en verzorging
- > rouwverwerking en herdenken
- > herhuisvesting, herstel en wederopbouw
- > informatievoorziening aan direct en indirect getroffen (over gevolgen, ontwikkelingen, regelingen en initiatieven)
- > klachtenafhandeling en afwikkeling van schade.

Het *Plan van aanpak Nafase* waarin de nazorgactiviteiten zijn beschreven, moet door het college van B&W worden vastgesteld alvorens met de uitvoering ervan kan worden aangevangen. Er zullen afspraken moeten worden gemaakt over de organisatie en coördinatie van de nazorg en over de interne informatievoorziening. Binnen de projectstructuur moet duidelijk zijn wie trekker is van een bepaald deelproces en wie zorgdraagt voor de algehele coördinatie.

Coördinatie en afstemming

Bij de nazorg vervult de gemeente een centrale rol, maar daarnaast zijn nog vele andere organisaties bij de nazorg betrokken, waaronder geneeskundige diensten, scholen, verenigingen en zelforganisaties, slachtofferhulp, (letsel)schade advocaten et cetera. Veelal wordt een projectteam in het leven geroepen om de nazorg te coördineren. Van belang is dat er een ambtelijk projectleider en een bestuurlijke portefeuillehouder worden aangewezen die respectievelijk intern en extern als aanspreekpunt fungeren.

In sommige gevallen kunnen de extra taken die de nazorg na een calamiteit met zich meebrengt voor medewerkers een te zware belasting zijn om naast hun reguliere taken 'erbij' te doen. In dat geval kan een projectorganisatie de voorkeur verdienen waarbij onderdelen van het nazorgtraject bij verschillende ambtelijk projectleiders en eventueel ook bestuurlijk portefeuillehouders worden belegd.

Afspraken over de coördinatie van de nazorg na een calamiteit horen onderdeel te zijn van het regionaal crisisplan, dat daarmee een kader biedt hoe aan de nazorg invulling te geven. Bij een ramp of crisis die meerdere gemeenten of zelfs meerdere regio's bestrijkt, pakken de betrokken gemeenten of veiligheidsregio's gezamenlijk de nazorg op. Is er sprake van een duidelijk aanwijsbaar brongebied, dan voert de veiligheidsregio waar de calamiteit zich voordeed de coördinatie over de nafase (NCTV, 2013). Bij een ramp of crisis van nationale omvang heeft ook de Rijksoverheid een coördinerende rol.

Doelgroep

De behoefte aan nazorg kan breed zijn, zowel wat betreft de doelgroep als de inspanningen die ermee gepaard gaan. De doelgroep hoeft niet altijd alleen uit direct betrokkenen (slachtoffers, getuigen, nabestaanden) te bestaan: ook mensen die zijdelings betrokken waren, zoals ondernemers en hulpverleners, kunnen nazorg nodig hebben. Daarnaast kunnen ook hulpverleners en andere professionals die een ingrijpende gebeurtenis hebben meegemaakt nazorg nodig hebben, hoewel zij niet direct als 'slachtoffer' te typeren zijn. Dit bleek bijvoorbeeld na het schietdrama in winkelcentrum De Ridderhof in Alphen aan den Rijn (zie onderstaand kader).

Voorbeeld: Nazorg na schietdrama in Alphen aan den Rijn (2011)

Getroffenen

De voorbereiding van de nazorg aan slachtoffers van het schietdrama in Alphen aan den Rijn begon al enkele uren na het schietincident. Door de gemeente werd een plan van aanpak opgesteld, waarin de nazorgactiviteiten (o.a. verlenen psychosociale zorg, organiseren rouwverwerking en herdenking, financiële zorg en schadeafwikkeling) werden benoemd. Enkele dagen na het incident werd het beleidsteam opgeheven en ging het Bestuurlijk Overleg Schietincident (BOS) met de uitvoering van het plan van start. In de daarop volgende weken en maanden zijn veel gemeentelijk medewerkers bij nazorgactiviteiten betrokken geweest.

Na verloop van tijd bereikten de gemeente klachten over de verleende nazorg. Een aantal betrokkenen had de uitspraken die het gemeentebestuur kort na het schietincident heeft gedaan ("U staat er niet alleen voor", "Er staan mensen om u heen die u helpen de pijn te dragen"), zo geïnterpreteerd, dat zij dachten dat de gemeente alle denkbare schade zou vergoeden. Naar aanleiding van deze klachten besloot het college van B&W (zo ongeveer een jaar na het schietincident) een onafhankelijke commissie in te stellen voor het doen van onderzoek naar de verleende nazorg. Door de adviescommissie is met 28 betrokkenen gesproken. Op basis van die gesprekken concludeerde de commissie dat vooral de bejegening van slachtoffers en de afwikkeling van materiële problemen een bron van klachten zijn geweest (Laurier et al., 2013).

Ook constateerde de commissie dat bij de registratie van slachtoffers zich problemen voordeden, onder meer omdat het OM zeer terughoudend was in het verstrekken van gegevens. Voor het gebruik van de lijst van ooggetuigen moest bijvoorbeeld iedere keer opnieuw toestemming worden gevraagd. De gegevens mochten ook niet worden geïntegreerd in de registratie van de gemeente, waardoor er van een integrale benadering van alle betrokkenen nauwelijks sprake kon zijn. Daarnaast was voor sommigen (zo'n 18 maanden na de ramp) de materiële schade (nog) niet effectief afgehandeld, ook omdat sommige materiële effecten zich pas na langere tijd manifesteerden. Sommige betrokkenen dachten bijvoorbeeld in eerste instantie makkelijk hun opleiding te kunnen oppakken, maar moesten in tweede instantie vaststellen dat dit niet lukte. Ook inkomstenverlies door minder uren te (kunnen) werken of het niet meer in staat zijn overwerk te verrichten, leidde pas op langere termijn tot financiële problemen.

Omdat al kort na het incident (letsel)schadeadvocaten actief waren, had de gemeente in verschillende documenten benadrukt dat ze niet aansprakelijk was voor geleden schade en was de gemeente terughoudend geweest in het communiceren van de mogelijkheden om bepaalde kosten in bepaalde gevallen te vergoeden.

Bron:

- > *Over napijn en nazorg. Eindverslag van de onafhankelijke adviescommissie nazorg schietincident Alphen aan den Rijn.* Klik [hier](#) voor de publicatie.

Personeel hulpdiensten en gemeente

De impact van de gebeurtenis in Alphen aan den Rijn was groot; niet alleen voor slachtoffers, nabestaanden en getuigen, maar ook voor hulpverleners en politiemensen. Omdat bij het incident een groot aantal medewerkers was ingezet, verzorgden politie, ambulancedienst en gemeente elk de nazorg voor hun eigen personeel. Bij de politie werd een team nazorg geformeerd dat de omvang van de te verlenen nazorg in kaart bracht en coördineerde. De omvang van de taak voor het bedrijfsopvangteam (BOT) bleek groot: in de weken na het incident is met in totaal 280 politiemensen gesproken. Voor betrokkenen van de ambulancedienst, inclusief de centralisten van de meldkamer, werd drie dagen na het incident een gezamenlijke bijeenkomst onder leiding van twee professionele begeleiders georganiseerd, waarna indien nodig individuele trajecten volgden. Ook de gemeente organiseerde voor de gehele oranje kolom een bijeenkomst en huurde een psycholoog in met wie medewerkers, als zij dat wensten, een gesprek konden aangaan.

Bron:

- > *Lessen in crisisbeheersing: dilemma's uit het schietdrama in Alphen aan den Rijn.* Den Haag: Boom Lemma uitgevers. Klik [hier](#) voor de publicatie.

Omdat de slachtofferregistratie vrijwel altijd incompleet is (zie paragraaf 12.4), is het lastig de behoefte aan nazorg volledig in beeld te krijgen. Uit onderzoek blijkt dat zo'n driekwart van de getroffen op eigen kracht of met steun uit de omgeving weet te herstellen van een ingrijpende gebeurtenis (Impact, 2008). Het zijn vooral diegenen die bij het incident (ernstig) gewond zijn geraakt, die problemen ondervinden en soms voor langere tijd zorg en aandacht behoeven (zie voorbeelden in onderstaand kader).

Inventarisatie hulpbehoefte van slachtoffers

Voorbeeld 1: Hulpbehoefte overlevenden Poldercrash (2009)

Door Impact en de GGD Kennemerland is onderzoek gedaan naar de hulpbehoefte van overlevenden van het vliegtuigongeval dat op 29 februari 2009 in de Haarlemmermeer plaatsvond met een toestel van Turkish Airlines (Gouweloos & Ten Brinke, 2013). In het kader van dat onderzoek hebben drie belrondes plaatsgevonden. Al bij de eerste belronde (in maart-april 2009) kon echter ruim een vijfde (22 procent) van de doelgroep niet worden bereikt, omdat contactgegevens ontbraken. Uit de derde belronde (in oktober-december 2012), waarbij 46 procent van de oorspronkelijke doelgroep is bevroegd, bleek dat (in ieder geval) 20 getroffen en nog psychosociale hulp ontvingen.

Voorbeeld 2: Hulpbehoefte slachtoffers treinongeval Amsterdam Westerpark (2012)

Ook onder slachtoffers van het treinongeval dat op 12 april 2012 bij Amsterdam Westerpark plaatsvond, zijn de hulpbehoefte en ervaringen met de geboden hulpverlening onderzocht (Holsappel, Fassaert, Dorn & Te Brake, 2013). Bij het treinongeval raakten tenminste 190 van de 425 inzittenden gewond, van wie ruim 20 ernstig. Aan 306 getroffen en van wie – na samenvoeging van verschillende registraties – het adres bekend was, is in november 2012 een vragenlijst verstuurd. Deze is door 132 personen ingevuld geretourneerd. Onder hen waren 83 personen (65 procent) die bij het treinongeval gewond waren geraakt. Van deze groep hadden 51 mensen medische hulp en/of hulp van brandweer en politie ontvangen; zeven personen gaven aan alleen met psychosociale hulpverlening van doen te hebben gehad. De respondenten oordeelden (met een 8,1 als gemiddeld rapportcijfer) positief over de geboden hulpverlening.

Psychosociale hulpverlening

Schokkende gebeurtenissen kunnen op mensen een grote impact hebben. De meesten herstellen van deze gebeurtenissen op eigen kracht, met hulp uit de eigen omgeving (familie, vrienden, collega's en eventueel lotgenoten). Echter, een deel van de getroffen en heeft soms meer moeite de gebeurtenis en/of de consequenties daarvan te verwerken en heeft daarbij ondersteuning nodig.

Psychosociale hulpverlening valt onder de verantwoordelijkheid van gemeenten. In artikel 2 van de Wet publieke gezondheid (Wpg) is vastgelegd dat het college van B&W zorgdraagt voor onder andere de psychosociale hulp bij rampen. In het Besluit publieke gezondheid staat hierover vermeld dat dit in ieder geval inhoudt "het via onderzoek verwerven van inzicht in de gezondheidstoestand van degenen die door een ramp worden getroffen" (artikel 2, lid 1, Besluit publieke gezondheid). In de praktijk is deze taak belegd bij de GGD die betrokken wordt in de projectorganisatie voor de nazorg.

Bevolkingsonderzoek

Na een ramp kan het nuttig zijn om onderzoek te doen naar de gezondheidseffecten van de ramp. Zo vond enkele jaren na de Bijlmerramp (1992) onder omwonenden van de rampplek een grootschalig medisch onderzoek plaats. Op basis van die ervaring is na de Vuurwerkramp in Enschede (2000) al na drie weken een dergelijk onderzoek opgestart en ook na enkele meer recente incidenten (zoals het Monstertruckdrama in Haaksbergen in 2014) werd een bevolkingsonderzoek uitgevoerd. Bij het centrum voor Gezondheid en Milieu van het RIVM kan advies worden ingewonnen over het nut en de noodzaak van een gezondheidsonderzoek.⁸

⁸ Zie hiervoor [de website](#) van het RIVM.

Nazorg: Aandachtspunten voor burgemeesters

Bij de nazorg aan de bevolking vervult de burgemeester een essentiële rol. Hieronder volgen enkele aandachtspunten die voor de burgemeester (en dus ook zijn ambtelijke staf) van belang zijn (zie Van Duin & Zannoni, 2005; Zannoni, 2010).

- > Kom tot een eenduidige aanpak van de nazorg: schakel zo mogelijk instanties in die daarbij een rol kunnen vervullen (scholen, kerken, verenigingen et cetera).
- > Overweeg een informatie- en adviescentrum, een loket voor vragen en voorzieningen.
- > Zorg ook voor nazorg aan medewerkers van de eigen organisatie.
- > Bewaak een integrale aanpak.
- > Houd aandacht voor een persoonsgerichte benadering van slachtoffers, maar wees alert op het ongewild scheppen van precedentes, bijvoorbeeld waar het gaat om schadevergoedingen of andere toezeggingen.
- > Overweeg het instellen van een onafhankelijke werkgroep/commissie die het bestuur adviseert over de schaderegeling en de financiële voorzieningen en betrek zo mogelijk ook een vertegenwoordiging namens de slachtoffers hierbij.
- > Analyseer – al tijdens de acute fase of zo snel mogelijk daarna – de juridische implicaties van de calamiteit/crisis. Betrek hierbij zo nodig de gemeente- of landsadvocaat.

13.2 Continuïteit gemeentelijke processen

Een heel specifieke kwestie die na een ramp of crisis kan spelen, betreft de continuïteit van gemeentelijke processen zoals de vergunningverlening, verstrekking van uitkeringen en dergelijke. Ten tijde van de DigiNotar crisis (2011) en na de brand in het gemeentehuis van Waalre (2012) deden dit soort kwesties zich voor (zie onderstaand kader).

Voorbeeld: Opzettelijke brandstichting gemeentehuis Waalre (2012)

In de nacht van dinsdag op woensdag 18 juli 2012 brandde het gemeentehuis van Waalre volledig uit na een opzettelijke brandstichting. Rond drie uur 's nachts reden twee auto's in op het gebouw en vlogen vervolgens in brand. De gemeente Waalre zag zich genooddaakt binnen 48 uur na de brand haar basisprocessen (als de uitgifte van paspoorten) weer op orde te hebben, zo volgde uit een bericht van het ministerie van Binnenlandse Zaken. De provincie Brabant wenste op haar beurt duidelijkheid over het behoud van het gemeentearchief en wilde dat ook ter plekke komen controleren. Onder het motto 'redden wat er te redden valt' was de inzet ten behoeve van het herstel van de gemeentelijke bedrijfsvoering eerst en vooral gericht op de officiële documenten (paspoorten en andere identiteitspapieren) die in het gemeentehuis waren opgeslagen. Het werd aannemelijk geacht dat deze documenten als verloren moesten worden beschouwd, maar doordat de kluis de vuurzee had doorstaan, bleken deze documenten nog intact. Een andere gelukkige bijkomstigheid was dat de gemeente haar ICT-beheer fysiek buiten het gemeentehuis had ondergebracht. Hierdoor was een snel herstel van de bedrijfsvoering mogelijk (zie Arts, Van Duin & Van Son, 2013).

13.3 Schadeafhandeling

Rampen en zware ongevallen brengen vrijwel per definitie schade met zich mee. De schade kan zowel materieel als immaterieel (leed/verdriet) zijn. Beide soorten schade worden bij de schadeafhandeling uiteindelijk uitgedrukt in (smarte)geld.

Niet alleen de psychosociale verwerking van een ramp kan voor betrokkenen een langdurig proces zijn, ook gaat er vaak een lange tijd overheen voordat de schadeafhandeling is afgerond. Tussen beiden blijkt bovendien een nauwe relatie te bestaan. In sommige gevallen is het voor getroffen personen moeilijk de gebeurtenis te verwerken, zolang onduidelijkheid bestaat over de schadeafwikkeling (zie onderstaand kader).

Voorbeeld: Nasleep Faro-ramp (1992)

Op 21 december 1992 verongelukte een DC-10 van Martinair tijdens de landing op de luchthaven van Faro in Portugal. Aan boord bevonden zich 340 inzittenden (327 passagiers en 13 bemanningsleden). Bij het ongeluk kwamen 56 inzittenden om het leven.

Uit een enquête, waarbij door zo'n 40 procent van de passagiers die de vliegramp hadden overleefd de vragenlijst was ingevuld, bleek dat een meerderheid van de respondenten (61 procent) van mening was dat er pas sprake kan zijn van een goede psychische verwerking, als alle zaken (onderzoek naar de oorzaak, schadeafwikkeling et cetera) zijn afgerond. Op het moment van de enquête, drie jaar na de ramp, was bij hen nog géén gevoel van berusting ontstaan. Ruim twee vijfde van overlevenden was zelfs de mening toegedaan dat het lange wachten op de afhandeling van de ramp in zekere zin tot een groter trauma heeft geleid dan de ervaring van de vliegramp zelf. Het idee dat de tijd alle wonden heelt, werd door velen bestreden. Daarmee blijkt dat de verschillende zaken op elkaar inwerken. Een soepel verlopend en tot tevredenheid stemmend afhandelingstraject draagt bij aan het verwerkingsproces, terwijl vele materiële en juridische problemen het gehele verwerkingsproces nog eens extra onder druk zetten (Van Duin, Overdijk & Wijkhuijs, 1998).

Stichting Salvage heeft namens het Verbond van Verzekeraars het mandaat om na een ramp of crisis bepaalde activiteiten te verrichten in het kader van de schadeafwikkeling. Bijvoorbeeld als het gaat om een brand, een blikseminslag, explosie, wateroverlast of schade als gevolg van extreem weer. Het Landelijk Netwerk Bevolkingszorg heeft in 2012 in een protocol een aantal afspraken met Stichting Salvage vastgelegd over de registratie van schade.⁹

De schaderegistratie is primair bedoeld om de aard en omvang van een calamiteit in kaart te brengen: een taak die (vooralsnog) bij het gemeentelijk team Bevolkingszorg is belegd. De gemeente is het eerste aanspreekpunt voor schade-experts die in opdracht van verzekeraars een schatting maken. Ook schade aan gemeentelijke eigendommen dient te worden geïventariseerd. Dit proces hoort in het regionaal crisisplan te zijn vastgelegd.

Het feit dat mensen als gevolg van een ramp schade hebben geleden (en eventueel nog zullen ondervinden), wil niet zeggen dat deze altijd wordt of kan worden vergoed. Dit hangt onder meer af van de verzekeraarbaarheid en ook het feit of de schade verzekerd is. Het is aan het bestuur (de gemeente, veiligheidsregio en/of het Rijk) om aan te geven welke rol het bij het proces van de schadeafhandeling wil en kan vervullen. Schaderegistratie is weliswaar een wettelijk voorgeschreven onderdeel van de crisisbeheersing, maar het voorzien in een tegemoetkoming in de geleden schade niet.

⁹ Het betreffende protocol is te raadplegen op de website van het [IFV Kennisplein](#).

Ontevredenheid over de schadeafwikkeling kan voor getroffen en redenen zijn om tegen private partijen dan wel de overheid een juridische procedure aan te spannen. Deze procedures kunnen nog vele jaren na dato blijven doorspelen.

Wet tegemoetkoming schade bij rampen (Wts)

De Wet tegemoetkoming schade bij rampen (Wts) bevat regels omtrent een tegemoetkoming van het Rijk aan gedupeerden in de schade en kosten van een ramp. De wet kwam in 1998 tot stand om een einde te maken aan de praktijk waarbij overheden na rampen en zware ongevallen op ad hoc basis financiële voorzieningen troffen. Het kabinet beoogde met de wet een structurele regeling te bieden voor schade ten gevolge van een overstroming door zoet water, een aardbeving of een andere ramp van ten minste vergelijkbare orde.¹⁰

In het verleden is de Wts (die in de praktijk vooral een juridische vangnetregeling is) een aantal keer toegepast. Na de kadeverschuiving in Wilnis in 2003 werd bijvoorbeeld met succes een beroep op de Wts gedaan. Na de hagelstorm in Zuidoost-Brabant in 2016 werd een beroep op de Wts door het kabinet afgewezen (zie onderstaand kader).

Voorbeeld: Beroep op de Wts na de hagelstorm in Zuidoost-Brabant (2016)

De hagelstorm die op 23 juni 2016 over Zuidoost-Brabant trok, bracht forse materiële schade toe. De gevolgen van de hagelstorm waren groot: zowel voor tuinders, veehouders en andere ondernemers, alsook voor een aanzienlijk aantal particulieren vanwege schade aan auto's en woningen. Ondernemers in de glastuinbouw waren overwegend goed verzekerd, omdat dit een voorwaarde is die banken stellen bij de verstrekking van leningen. Voor andere gedupeerden waren de financiële consequenties soms niet te overzien. Mede omdat het zuiden van het land diezelfde maand te maken had gehad met hevig regenval, waardoor in de regio grote delen landbouwgrond ondergelopen waren geraakt, drongen verschillende partijen (belangenorganisaties, gemeenten, provincies en Tweede Kamerfracties) er bij het kabinet en de Tweede Kamer op aan om de Wet tegemoetkoming schade bij rampen (Wts) van toepassing te verklaren. Maar het kabinet en ook het parlement wilden daar niet aan. Volgens het kabinet was de Wts in dit geval niet aan de orde, omdat er geen sprake was van 'een ramp' (in de zin van artikel 1 WvR) en gedupeerden zich in principe tegen de schade hadden kunnen verzekeren (Wijkhuijs & Van Duin, 2017).

Het verhalen van bestrijdingskosten

Niet alleen burgers kunnen financieel nadeel van een ramp ondervinden, ook gemeenten worden soms bij de bestrijding en het herstel van een ramp of crisis met enorme uitgaven geconfronteerd. Artikel 55, lid 2, WvR biedt gemeenten in principe de mogelijkheid om bij het Rijk een aanvraag in te dienen voor het verhalen van de bestrijdingskosten die de gemeente(n) en hulpdiensten hebben gemaakt. De praktijk wijst echter uit dat het Rijk dit wetsartikel zelden van toepassing acht. Als de bestrijdingskosten niet (succesvol) kunnen worden verhaald, dan zullen deze moeten worden voldaan uit de reguliere middelen van de gemeente en/of veiligheidsregio. Het is daarom raadzaam om in de risicoparagraaf van de begroting een verwijzing hiernaar op te nemen.

¹⁰ Zie voor de voorgeschiedenis van de Wts en haar toepassingen, Van de Bunt & Tjepkema, 2016.

13.4 De schuldvraag

Behalve over de schadeafhandeling volgt vaak ook over de schuldvraag een soms langdurig juridisch proces.¹¹ Beide kwesties houden nauw met elkaar verband. Immers, onderzoek naar de oorzaak van een ramp of crisis kan informatie opleveren over wie voor de geleden schade aansprakelijk kan worden gesteld. Omdat juridische procedures over de schuldvraag tegenwoordig vrijwel standaard gepaard gaan met veel media-aandacht, kunnen ze voor direct en indirect betrokkenen emotioneel belastend zijn.

13.5 Evaluatie en verantwoording

Na een ramp of crisis volgen vaak één of meer evaluatieonderzoeken. In sommige gevallen wordt een onderzoek gestart door een instituut dat eigenstandig een onderzoek kan instellen, zoals de Onderzoeksraad voor Veiligheid, de Inspectie Veiligheid en Justitie of de Inspectie voor Gezondheidszorg en Jeugd. Ook wordt er nog wel eens een onderzoekscommissie ingesteld onder voorzitterschap van een gerenommeerd persoon (bijvoorbeeld Commissie-Oosting) of wordt een publieke of private onderzoeksorganisatie gevraagd een evaluatie uit te voeren. Voor welke vorm van evaluatie wordt gekozen, is vaak afhankelijk van de situatie en de omstandigheden. Gedurende de tijd dat het externe onderzoek loopt, is het wachten op de uitkomsten en daarover kan ondertussen van alles worden gespeculeerd. Voor de bestuurlijk verantwoordelijken voor de crisisbeheersing is dit daarom geen periode om stil te zitten. Beter is om bijvoorbeeld op basis van een intern onderzoek alvast ook zelf lessen uit de gebeurtenissen te trekken, deze op te pakken en de interne en externe communicatie niet te mijden.

Politieke verantwoording

Het is gebruikelijk dat bestuurders na een calamiteit of crisis verantwoording afleggen over hun optreden. Zo kan een burgemeester door de gemeenteraad ter verantwoording worden geroepen over de manier waarop aan de rampbestrijding/crisisbeheersing leiding is gegeven. Na een bovenlokale ramp/crisis is de voorzitter van de veiligheidsregio verplicht om (in overeenstemming met de burgemeesters die deel uitmaakten van het beleidsteam) schriftelijk verslag uit te brengen aan de betreffende gemeenteraden (artikel 40, lid 1 WvR). Op vragen die daarop volgen dient de voorzitter een schriftelijk antwoord of mondelinge toelichting te geven. Gemeenteraden kunnen echter geen bestuurlijke consequenties verbinden ten aanzien van de voorzitter van de veiligheidsregio. Zij kunnen dit uitsluitend doen ten aanzien van de eigen burgemeester.

Evaluatie en verantwoording: Aandachtspunten voor burgemeesters

Wanneer na een ramp of crisis een externe evaluatie volgt of aan de gemeenteraad verantwoording moet worden afgelegd, is het optreden van de burgemeester beeldbepalend. Hieronder volgen enkele aandachtspunten die voor de burgemeester van belang kunnen zijn.

- > Verantwoording afleggen is essentieel; anticipeer daarop door vanaf het begin beslissingen vast te leggen en informatie te laten verzamelen en documenteren.
- > Extern onderzoek moet er niet toe leiden dat er intern niet wordt geëvalueerd.
- > Betrek de gemeenteraad in het vaststellen van de onderzoeksvraag, zodat lessen kunnen worden getrokken die de gemeenteraad belangrijk vindt.

¹¹ Procedures over de schuldvraag kunnen zowel privaatrechtelijk, civielrechtelijk als strafrechtelijk zijn.

13.6 Tot slot

De nafase moet niet worden onderschat. Uiteraard ervaren slachtoffers en hun omgeving direct de impact van de ramp/crisis, maar ook voor gemeente(n) en andere betrokken instanties is de nafase een intensief traject.

13.7 Literatuur

- > Arts, K., Van Duin, M. & Van Son, B. (2013). De brand in Waalre: crisis- en business continuity management. In M. van Duin & V. Wijkhuijs, *Lessen uit crises en mini-crisis 2012* (pp. 139-149). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
Klik [hier](#) voor de publicatie.
- > Holsappel, J. (2012). *Herdenken. Aandachtspunten bij het organiseren van een herdenking kort na schokkende gebeurtenissen, rampen en calamiteiten*. Diemen: Impact.
Klik [hier](#) voor de publicatie.
- > Jong, W. (2011). Een week lang 500 mensen blussen en nablussen, *Burgemeestersblad*, 61, 4-6.
- > Laurier, J.P., Ten Brink, C.E., De Gouw, J.M.M. & Corvers-Debets, E.M.R. (2013). *Over napijn en nazorg. Eindverslag van de onafhankelijke adviescommissie nazorg schietincident Alphen aan den Rijn*.
Klik [hier](#) voor de publicatie.
- > Lippens, J.G.J. (2014). *Pastorale zorg in crisissomstandigheden: de pastor en de crisis* [[masterthesis](#)].
- > Nationaal Coördinator Terrorismedebestrijding en Veiligheid (2013). *Eenheid in verscheidenheid. Uitwerking advies bestuurlijke werkgroep bovenregionale samenwerking*. Den Haag: NCTV.
Klik [hier](#) voor de publicatie.
- > Nederlands Genootschap van Burgemeesters (2013). *Handreiking bestuurlijke aandachtspunten bij crises*.
Klik [hier](#) voor de publicatie.
- > Van de Bunt, J.E. & Tjepkema, M.K.G. (2016). De veranderende reikwijdte van de Wet tegemoetkoming schade bij rampen nader bezien, *AV&S*, 46(6), 236-243.
- > Van Duin, M. (2013). Burgemeesters let op uw zaak! *Burgemeestersblad*, 69, 12-14.
Klik [hier](#) voor de publicatie.
- > Van Duin, M., Overdijk, W. & Wijkhuijs, V. (1998). *De Faro-ramp: overlevenden en nabestaanden aan het woord*.
Klik [hier](#) voor de publicatie.
- > Van Duin, M.J. & Zannoni, M. (2005). *Na de ramp ... Leidraad nafase*.
Klik [hier](#) voor de publicatie.
- > Van Duin, M., Tops, P., Wijkhuijs, V., Adang, O. & Kop, N. (2012). *Lessen in crisisbeheersing: dilemma's uit het schietdrama in Alphen aan den Rijn*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
Klik [hier](#) voor de publicatie.
- > Van Duin, M., Sikkens, E. & Wijkhuijs, V. (2017). *Hagelstenen zo groot als tennisballen. Een evaluatie van de bestuurlijke en operationele samenwerking naar aanleiding van de hagelstorm van 23 juni 2016*. Arnhem: IFV.
Klik [hier](#) voor de publicatie.
- > Wijkhuijs, V. & Van Duin, M. (2017). Wat kunnen we leren van de casus uit 2016? In M. van Duin & V. Wijkhuijs (red.), *Lessen uit crises en mini-crisis 2016*. Den Haag: Boom bestuurskunde.

- > Zannoni, M. (red.) (2010). *En nu....? Handboek voor de nafase van incidenten, rampen en crises*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
 - > Zannoni, M. & Bos, J. (2015). *De nafase van calamiteiten, rampen en crises: ervaringen en lessen uit de praktijk*. Rotterdam: COT – Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement.
- Klik [hier](#) voor de publicatie.