

De toekomst van de veiligheidsregio

Position paper

Menno van Duin, lector Crisisbeheersing



De toekomst van de veiligheidsregio

Position paper

Colofon

Uitgave van het Instituut Fysieke Veiligheid
Eerste druk, januari 2019
Tekst: Menno van Duin
Redactie en vormgeving: IFV

De samenstellers hebben de grootst mogelijke zorg aan de inhoud van deze uitgave besteed. Aan de inhoud kunnen echter geen rechten worden ontleend en de samenstellers aanvaarden geen enkele aansprakelijkheid die zou kunnen voortvloeien uit de inhoud van deze uitgave.

Overname van informatie uit deze publicatie is toegestaan, mits met bronvermelding.

978-90-5643-477-9

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

Inhoud

1	Inleiding	7
2	Een terugblik: aanloop en discussies	9
2.1	De eerste ideeën	9
2.2	De eerste jaren	13
3	De rol van veiligheidsregio's bij (mini-)crises 2012-2017	15
3.1	Drie soorten rollen van de veiligheidsregio	15
3.2	Wat leren de casus nog meer: een vijftal observaties	18
4	Toekomstige crises	23
5	En de veiligheidsregio?	27
	Literatuur	29

Voorwoord

In 2019 staat de evaluatie van de Wet veiligheidsregio's (Wvr) op de rol. Daartoe zal een commissie worden gevormd en zullen organisaties allerlei stukken aanleveren en zeer waarschijnlijk voorstellen opstellen over veranderingen die zij ten aanzien van deze wet wenselijk achten. Deze 'position paper' is tegen de achtergrond van deze komende wetsevaluatie opgesteld. Het is bedoeld om meer inzicht te bieden in ontwikkelingen van en rond de veiligheidsregio.

Deze notitie is opgesteld volgens de afspraken die daarover zijn gemaakt binnen het IFV. De tekst valt onder de verantwoordelijkheid van de (onafhankelijke) lector. Ongetwijfeld zullen bestuur en directie van het IFV de nodige trends en ontwikkelingen herkennen en zijn bepaalde gedachten ook met onder andere de directie gedeeld.¹ Dat betekent niet dat zij het op alle punten per se eens hoeven te zijn. Ik hoop dat anderen hun voordeel zullen doen met de observaties en sta altijd open voor discussie en een verdere toelichting.

Menno van Duin
Lector Crisisbeheersing

¹ Collega Vina Wijkhuijs heeft waardevolle adviezen gegeven bij de totstandkoming van dit position paper. Daarnaast is een concept voorgelegd aan een aantal direct betrokkenen (directeuren veiligheidsregio's, collega-lectoren en anderen). Als aangegeven ligt de verantwoordelijkheid voor deze notitie alleen bij de auteur.

1 Inleiding

In deze notitie worden allereerst de achtergronden van en recente ontwikkelingen in het bestaan van de veiligheidsregio's geschetst. In deze notitie staat dus niet per se de Wvr maar meer 'de veiligheidsregio' centraal. We gaan in op de rol die veiligheidsregio's de afgelopen jaren bij uiteenlopende soorten van gebeurtenissen vervulden en proberen daaruit te achterhalen wat dit betekent voor de toekomst van de veiligheidsregio. We maken daarbij gebruik van de zes jaarboeken *Lessen uit crises en mini-crisis* (2012 t/m 2017) waarin inmiddels 99 casus zijn beschreven. Welke ontwikkelingen zijn waar te nemen en welke crises zijn mogelijk te verwachten?

Daarmee is deze – op persoonlijke, lectoraatstitel opgestelde – notitie vooral bedoeld om lezers meer inzicht te verschaffen in ontwikkelingen op het terrein van de veiligheidsregio en waar deze ontwikkelingen toe zouden kunnen leiden. Dit tegen de achtergrond van een fors aantal casus en vele jaren ervaring op het betreffende beleidsterrein.

Hoewel al vanaf het begin van deze eeuw werd gesproken over de veiligheidsregio, werd het idee pas in 2010 wettelijk gestut met de inwerkingtreding van de Wvr. Deze wet kwam er destijds niet voor niets. Er was een brede behoefte om de aanpak van bijzondere en kritieke situaties te verbeteren. Zo werd met de komst van de veiligheidsregio's het bovenlokale steviger geborgd. Waar voorheen alle verplichtingen bij gemeenten lagen, is met de veiligheidsregio een steviger fundering van het bovengemeentelijke geïntroduceerd. Daarnaast werd gezocht naar een betere samenwerking tussen de vele organisaties die in dergelijke situaties een rol kunnen spelen. Uiteraard zijn dat bekende organisaties als de politie, brandweer en GHOR/GGD en de gemeente, maar het betreft ook vele andere instanties: Rijkswaterstaat, de waterschappen, de krijgsmacht, ProRail, de NVWA, het Rode Kruis, etc. De te vormen veiligheidsregio's zouden meer dan haar voorgangers (de brandweer- en hulpverleningsregio's) een brede aanpak moeten bewerkstelligen. Daarnaast werd met de Wvr een aanzet gegeven voor een verbreding van de taakopvatting. Werd in de voorlopers van de Wvr (zijnde de Wet rampenplannen, de Rampenwet en de Wet Rampen en Zware Ongevallen) nog alleen gesproken over 'rampen', in de Wvr worden 'rampen en crises' onderscheiden met elk eigen definities.

Voordat wij ingaan op de rol die de relatief jonge veiligheidsregio's bij verschillende gebeurtenissen speelden, schetsen we in de volgende paragraaf eerst een korte tour d'horizon van het ontstaan van de veiligheidsregio. Deze terugblik helpt om een indruk te krijgen van de redenen waarom de veiligheidsregio's tot stand kwamen en wat de verwachtingen en intenties waren. Daarnaast zullen wij zien dat discussies die in de aanloop speelden, nog steeds actueel blijken.

2 Een terugblik: aanloop en discussies

2.1 De eerste ideeën

Kort na de vuurwerkramp in Enschede (2000) en de brand in het Hemeltje in Volendam (2001) werd geconstateerd dat de gemeentelijke voorbereiding op ongevallen en rampen zijn beperkingen kende. Er dienden met name op regionaal niveau activiteiten te worden ontplooid, opdat de verschillende hulpverleningsdiensten goed met elkaar zouden samenwerken. Vooral bij de Nieuwjaarsbrand in Volendam kwam tot uiting dat deze diensten (brandweer, politie, GGD, ambulancezorg) elk op een andere schaal georganiseerd waren. Het werd noodzakelijk geacht werk te maken van territoriale congruentie en dus te streven naar een overeenkomstige gebiedsindeling voor de organisatie van de verschillende hulpdiensten. Vervolgens werd gaandeweg de wens uitgesproken om niet alleen de geografische indeling te stroomlijnen, ook een meer eenduidige bestuurlijke aansturing werd wenselijk geacht. Van *territoriale naar bestuurlijke congruentie*. De indeling van de toenmalige 25 politieregio's vormde het uitgangspunt.² In het kabinetsstandpunt van 2004 werd voor het eerst 'de veiligheidsregio' omschreven.

“Onder een veiligheidsregio wordt door het kabinet verstaan: een gebied waarin wordt samengewerkt door verscheidene besturen en diensten ten aanzien van taken op het terrein van brandweerzorg, rampenbeheersing, crisisbeheersing en geneeskundige hulpverlening bij rampen en handhaving van de openbare orde en veiligheid. Hierbij is sprake van een territoriaal congruente indeling conform de huidige indeling van de politieregio's. De samenwerking vindt plaats binnen een structuur die is gebaseerd op wettelijke regelingen en bestuursafspraken.”³

Gedurende de lange aanloop naar de komst van de veiligheidsregio (2001-2010) is over vele zaken discussie gevoerd. Enkele van deze thema's zijn ook relevant in relatie tot het vraagstuk van de toekomst van de veiligheidsregio. Onderstaand passeren enkele thema's de revue.

2 De aansturing verschilde per hulpdienst en organisatie. In het ene geval waren het burgemeesters (politie en brandweer) en in het andere geval wethouders (GGD). Ook waren raadsleden soms betrokken in een WGR.

3 Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer, 8 april 2004, TK 2003-2004, 29 517, nr. 1.

De schaal

Vanaf de eerste schetsen van de veiligheidsregio was er discussie over de schaal (c.q. gebiedsindeling). Daarbij ging het vooral om de legitimatie van die schaal. Uiteindelijk werd gekozen voor de schaal van de toenmalige 25 politieregio's. Daarmee zouden belangrijke partners op het terrein van de rampenbestrijding en crisisbeheersing (politie, brandweer, GGD en ambulancezorg) bestuurlijk congruent kunnen worden. Jammer was natuurlijk dat op het moment van inwerkingtreding van de Wvr, de politie werd genationaliseerd. De indeling van 25 politieregio's verdween. In plaats daarvan kwamen er tien politie-eenheden, overeenkomstig de indeling van de rechterlijke arrondissementen (en daarmee dus de organisatie van het OM volgend). Deze tien eenheden werden tevens het uitgangspunt voor de organisatie van de meldkamers. Deze zouden terug moeten gaan van vijftintig naar tien.

Vooraf in de Eerste Kamer werd over het thema van schaal/gebiedsindeling een groot aantal inhoudelijke vragen naar voren gebracht.⁴ Onder meer werd de fundamentele vraag gesteld wat de logica was om het veiligheidsmanagement, dat toch vooral een lokale aangelegenheid betreft, regionaal te organiseren. Waarom kon niet gewoon met de indeling van het algemeen bestuur (lokaal, provinciaal en Rijk) worden volstaan? Daarmee kwam ook het vraagstuk van de democratische legitimatie van de voorgestane gebiedsindeling in beeld. Na de reorganisatie van de politie tot een nationale politie met tien eenheden volgde een discussie of nu ook de veiligheidsregio's deze gang van 'institutioneel isomorfisme' (organisaties gaan steeds meer op elkaar lijken) zou moeten volgen.⁵

Doorzettingsmacht

Een thema waar lang over werd gesteggeld, was de wijze waarop de verantwoordelijkheden bij bovenlokale rampen – 'rampen met een meer dan plaatselijke betekenis' – zouden moeten worden geregeld. Tot dan toe was in een zogenoemde GRIP-4-situatie sprake van een coördinerend bestuurder. In de meeste gevallen was dat de burgemeester van de kerngemeente; in enkele gevallen de Commissaris van de Koning(in) (CdK). Deze functionaris had geen doorzettingsmacht maar functioneerde op grond van positie en overwicht als 'primus inter paris'. (De CdK had daarbij overigens wel een aanwijzingsbevoegdheid).

De discussie over de doorzettingsmacht die al dan niet aan de voorzitter van de veiligheidsregio moest worden toegewezen, raakte impliciet maar direct de rol en betekenis van de provincie. Toen uiteindelijk vrij laat in het proces de rol van de voorzitter van de veiligheidsregio in artikel 39 Wvr werd geregeld, werd dan ook een bestuurlijke en bestuurs-juridisch grote stap gezet. Terwijl met dit wetsartikel de positie van de burgemeesters van de (meestal) grootste gemeente in de regio's werd versterkt, verdween de provincie feitelijk nagenoeg uit beeld.

4 Zie Bos, 2012b.

5 Zie Linck, 2012. Zie ook Bos, 2012a.

Bekostiging

Een terugkerend onderwerp in de aanloop naar de veiligheidsregio's was het vraagstuk van bekostiging. Zouden nu alleen de gemeenten opdraaien voor de kosten of zou ook het Rijk een substantieel deel van de organisatie van de rampenbestrijding/crisisbeheersing bekostigen? Wie betaalt, die bepaalt. Het bestaan van allerlei landelijke verplichtingen en voorschriften waaraan iedere veiligheidsregio zou moeten voldoen, stond op gespannen voet met een volledig lokale bekostiging. Uiteindelijk zegde het Rijk een bijdrage toe (BDUR) die thans een beperkt deel van de totale kosten van de veiligheidsregio's dekt.

Fysieke en sociale veiligheid: rampen en crises

De veiligheidsregio richt zich van oorsprong primair op fysieke veiligheid. In de Wvr zijn echter behalve de begrippen ramp en rampenbestrijding ook de begrippen crisis en crisisbeheersing opgenomen. Ontegengesteld vond daarmee enige verbreding plaats in de taken die aan veiligheidsregio's worden toegedicht. Het leidde ook wel tot enige verwarring. Met de verbreding van klassieke rampen naar moderne crises werd immers een koerswijziging ingezet. Een belangrijke motor achter deze ontwikkeling waren verschillende (dreigende) calamiteiten en crises die zich vanaf het begin van deze eeuw voordeden. Ten eerste waren dat de terroristische aanslagen in de VS (9/11, 2001), die een vervolg kregen in Europa: Madrid, Londen (en later Parijs en vele andere steden). Ook verschillende dreigende epidemieën (SARS) en dierziekten (q-koorts, MKZ, varkenspest, vogelgriep) hadden grote consequenties voor onze samenleving. In vergelijking met sommige grote veterinaire uitbraken in de vorige eeuw had de uitbraak van zelfs een dierziekte als MKZ (2003) veel grotere maatschappelijke gevolgen. Daarnaast kregen we aan het begin van deze eeuw te maken met enkele ernstige aanslagen (Fortuyn en Van Gogh) die tot grote maatschappelijke beroering leidden. Deze gebeurtenissen maakten dat niet zozeer rampenbestrijding maar crisisbeheersing het centrale begrip werd. Het onderscheid tussen fysiek en sociaal werd daarmee meer diffuus. Overigens wordt in de wet- en regelgeving dit wat onheldere onderscheid nergens genoemd en gaat het bij crises om vitale belangen die bedreigd worden.

Het onderscheid tussen fysiek en sociaal is dus wat sleets geraakt. Is een aanslag in een voetbalstadion een verstoring van de sociale onveiligheid en een brand in datzelfde stadion enkel en alleen een fysiek incident? Juist met de toevoeging van het begrip crisis aan de klassieke term ramp is de vanzelfsprekendheid van de beperking tot alleen fysieke veiligheid verlaten. Crises (en ook mini-crisis) zijn gebeurtenissen waarbij de oorsprong van het probleem – zeker op het moment dat de gebeurtenis zich voordoet – minder van belang is. Daarmee is ook de van oudsher vanzelfsprekende koppeling van het incident aan een geografische locatie (een ramp doet zich in een bepaalde gemeente voor) losgelaten. Bij de nodige crises is die koppeling met een specifiek gebied er niet of nauwelijks. Wat is de oorsprong van een epidemie of cyberincident? Was het doorslaggevend dat Fortuyn op het mediapark in

Hilversum werd vermoord? De gevolgen waren vooral zichtbaar in Den Haag (met onrust en dreiging rond het Binnenhof) en in zijn woonplaats Rotterdam (waar later onder aanvoering van burgemeester Opstelten een stille tocht plaatsvond).

Overheid en burgers

Een meer principiële vraag over de inbedding van de veiligheidsregio's kwam in 2008 vanuit de Raad voor het openbaar bestuur (Rob).⁶ Waarom ging de overheid op het zo belangrijke thema veiligheid allerlei zaken voor burgers regelen (en werden er allemaal samenwerkingsverbanden georganiseerd), zonder dat de burger daarbij zelf een rol had? Was de veiligheidsregio nu het antwoord op een complexere risicosamenleving? Waarschijnlijk maar ten dele, aldus de Rob. Naar de mening van de raad ging in het wetsvoorstel vooral de aandacht uit naar de overheid en bleven de verantwoordelijkheden van burgers en hun zelfredzaamheid onderbelicht. Er zou volgens de raad een visie moeten worden ontwikkeld op de zelfredzaamheid van burgers door het bieden van handelingsperspectieven.

Verwachtingen

In 2006 schreef ik een artikel met de titel: 'De veiligheidsregio: aardbeientaart met een toefje slagroom'.⁷ Daarmee wijzend op de sluipende en onwenselijke ontwikkeling om de veiligheidsregio gewoon één op één de aloude hulpverleningsregio te laten zijn: veel brandweer en enkele medewerkers van de GHOR. Vanwege de dominantie van wat wel 'de zomerkoninkjes' genoemd worden, zouden de politie maar ook anderen, zo vreesde ik, op grote afstand blijven. Don Berghuijs één van de eerste (en zeldzame) meer visionaire practitioners op onderhavig terrein, schreef eind 2006 een mooie uitvoerige beschouwing 'Van Rood of voor Paars', waarin hij, vanuit zijn rol als voorzitter van de toenmalige NVBR, terugblikte maar vooral ook vooruitkeek op ontwikkelingen.⁸ Berghuijs was een van de eersten die echt geloofde in een stevige veiligheidsregio en natuurlijk was dan ook 'zijn' regio Rotterdam-Rijnmond er als de kippen bij. Sommige regio's zagen de ontwikkeling, aldus Berghuijs, vooral als 'oude wijn in nieuwe zakken', maar anderen (waaronder hijzelf) onderkenden de mogelijkheid van een stevige doorontwikkeling van multidisciplinaire samenwerking. Risicobeleid en crisisbeheersing zouden niet langer rood zijn, maar paars worden; een eigen kolom binnen de veiligheidsregio. In lijn hiermee voorspelde hij ook een toenemend belang van de rol van de directeur van de veiligheidsregio. Daarnaast zag hij een toenemend belang van Brussel. Op sommige punten liep het echter anders. De hybride financiering bleef, de gekozen burgemeester laat nog steeds op zich wachten. Ook een veiligheidsgraaf (een door de Kroon benoemde bestuurder, verantwoordelijk voor het beheer van de politie, brandweer, GHOR en leidinggevend ten tijde van crises) is er (nog) niet.

6 Kerkhaert, Mekel & Muller, 2009.

7 Van Duin, 2006.

8 Berghuijs, 2006.

2.2 De eerste jaren

Formeel startten de veiligheidsregio's in oktober 2010, na de inwerkingtreding van de Wvr. De meeste regio's waren echter al enkele jaren eerder van start gegaan, waardoor de overgang over het algemeen soepel verliep. In 2013 verschenen al de eerste evaluaties. De Commissie Hoekstra constateerde toen dat het ontwikkelen van veiligheidsregio's een gunstig effect had op de kwaliteit en effectiviteit van de rampenbestrijding.⁹ De slagkracht was toegenomen en de samenwerking onderling en met andere crisispartners was (sterk) verbeterd. Iets minder enthousiast oordeelde deze commissie over de crisisbeheersing en de integratie van de politie- en gemeentelijke taken. De Inspectie Veiligheid en Justitie publiceerde sinds de inwerkingtreding van de wet elke drie jaar een zogeheten 'Staat van de rampenbestrijding'. In de editie uit 2016 constateerde de inspectie dat de veiligheidsregio's een positieve ontwikkeling doormaken; de gemeenten hebben belangrijke stappen gezet.¹⁰ De inspectie zette in hetzelfde rapport wel vraagtekens bij de interregionale samenwerking en merkte op dat de veiligheidsregio's hun taken ten aanzien van onder andere crisisbeheersing verschillend invullen.

Als lectoraat Crisisbeheersing zijn wij in 2012 gestart met de reeks jaarboeken *Lessen uit crises en mini-crisis* waarin telkens per jaarboek veertien tot twintig (mini-)crisis uit het desbetreffende jaar de revue passeren. Bij elkaar geven de zes jaarboeken die inmiddels verschenen zijn een serieuze kijk op de 'staat van de rampenbestrijding en crisisbeheersing' in Nederland.

9 Commissie Hoekstra, *Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's en het stelsel Rampenbestrijding en Crisisbeheersing*, september 2013.

10 Inspectie Veiligheid en Justitie, *Staat van de rampenbestrijding*, oktober 2016.

3. De rol van veiligheidsregio's bij (mini-)crises 2012-2017

3.1 Drie soorten rollen van de veiligheidsregio

De vraag welke rol de veiligheidsregio's ten aanzien van de hulpverlening (in het verleden altijd repressie genoemd) de afgelopen jaren hebben vervuld, is gemakkelijker gesteld dan beantwoord. Ongetwijfeld hebben veiligheidsregio's bij een groot aantal gebeurtenissen een rol gespeeld. In de reeks jaarboeken *Lessen uit crises en mini-crisis* zijn inmiddels 99 gebeurtenissen beschreven die zich in de jaren 2012 tot en met 2017 voordeden. Een aantal van deze casus viel buiten de invloedssfeer van een veiligheidsregio. Deels waren dat casus met een sterk politiek karakter, zoals de dood van een grensrechter (2012), de 'kopschoppers' van Eindhoven (2013), een overval op een juwelier (2014) en gedoe rond pedoseksuelen (2013 en 2014). Andere casus lagen vrij specifiek op het terrein van de reguliere volksgezondheid of voedselveiligheid (salmonella, miltvuur, vogelgriep) of op een ander beleidsterrein (bijvoorbeeld de examenfraude). Bij elkaar resteren zo'n zestig tot zeventig casus waarbij een veiligheidsregio een rol had of – in enkele gevallen – meerdere veiligheidsregio's betrokken waren. Op basis van deze casus is ten aanzien van de rol van de veiligheidsregio de volgende driedeling te maken.

Klassieke brandweerfunctie

De eerste categorie zijn die gebeurtenissen waarin de brandweer (uiteeraard meestal samen met andere diensten en organisaties) een belangrijke rol vervulde. Veelal betroffen dat branden, zoals in hotel De Draak in Bergen op Zoom (2013), de natuurbrand op de Hoge Veluwe (2013), de brand in Leeuwarden (2013), een scheepsbrand in Scheveningen (2014), enkele 'asbestbranden' (2015), een brand in het verzorgingshuis te Krabbendijke (2016), de bandenbrand in Someren (2016) en zo verder. Bij deze casus werd de klassieke brandweerfunctie vervuld. Daarnaast was de brandweer bij verschillende gebeurtenissen betrokken in de hulpverlening: ongevallen op het spoor en de weg, gasexplosies, of bij problemen bij evenementen (Pinkpop 2014 e.a.).

Reguliere coördinerende functie

De tweede categorie betreft situaties waarin de veiligheidsregio voorzag in coördinatie en afstemming. Voorbeelden zijn grootschalige evenementen als de troonswisseling (2013), Pinkpop (2014), de Tour de France (2015) en het kampioenschap van Feyenoord (2017). Ook de mazelenepidemie (2013), de vogelgriep (2014) en de wateroverlast bij het VUmc (2015) vallen onder deze

categorie, evenals de terreurdreiging rond Schiphol (2016). Bij een aantal van deze casus was weliswaar ook de brandweer betrokken, hetgeen betekent dat er overlap is en casus zowel onder de eerste als de tweede categorie kunnen vallen: naast de klassieke brandweertaak (blussen, hulpverlening) vonden vanuit de veiligheidsregio coördinatie en afstemming plaats. In die zin is het onderscheid tussen de eerste twee categorieën meer gradueel dan absoluut. Ook het onderscheid tussen de tweede en derde categorie is niet absoluut, maar wel voldoende onderscheidend en relevant.

Niet-reguliere coördinerende en faciliterende functie

De derde – en in aantal veruit de kleinste – categorie betreft casus waarin de veiligheidsregio een niet-reguliere coördinerende en faciliterende rol vervulde. Het duidelijkste voorbeeld daarvan is de inzet die een flink aantal veiligheidsregio's pleegde bij de noodopvang van vluchtelingen in het najaar van 2015. Dat veiligheidsregio's daarin een relevante bijdrage konden leveren, hadden velen op voorhand niet gedacht. In een groot aantal gemeenten werden, vaak in onderlinge samenwerking en ondersteund vanuit de veiligheidsregio, sporthallen ingericht en gereedgemaakt voor opvang. Terwijl de GHOR zich richtte op de geneeskundige aspecten, ontwikkelden veiligheidsregio's draaiboeken, waarmee gemeenten werk uit handen werd genomen. Deze (nieuwe) rol van de veiligheidsregio's was opmerkelijk, maar ook nadien heeft in een aantal gevallen de veiligheidsregio een dergelijke rol vervuld, bijvoorbeeld na de hagelstorm in Zuidoost Brabant.

Hagelstorm Zuidoost Brabant: veiligheidsregio pakt rol op in nafase

De eerste dagen na de 'hagelstorm' in Zuidoost Brabant (2016) acteerden de gemeenten Asten, Bergeijk, Heeze-Leende en Someren nagenoeg volledig los van elkaar. Gaandeweg bleek dat de hevige bui met hagelstenen ('zo groot als tennisballen') grotere gevolgen had dan men had verwacht; de schade was enorm. Herstel zou vele maanden duren en niet helder was wie voor de kosten zou opdraaien. Vele asbestdaken van schuren waren beschadigd geraakt, waardoor het asbest in veestallen terecht was gekomen (zowel in de voederbakken als in de mest). De cumulatie van problemen was reden om na ruim een week een breed nafase-traject op te starten, dat succesvol gecoördineerd en gefaciliteerd werd vanuit Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost (onder leiding van de coördinerend gemeentesecretaris).¹¹

Een ander voorbeeld is de betrokkenheid van de Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant bij de ontruiming van camping Fort Oranje (2017). Ook in deze casus vervulde de veiligheidsregio een coördinerende en faciliterende rol. Een brandweerman werd tijdelijk beheerder, op de camping vond multidisciplinaire afstemming plaats en het informatiemanagement en de communicatie richting bewoners en de pers werden ondersteund vanuit de veiligheidsregio. En dat voor een periode van enkele maanden. Het is in deze én in de twee andere

11 Van Duin, Sikkens & Wijkhuijs, 2017.

genoemde casus maar de vraag of de gemeente(n) het zonder de inbreng van de veiligheidsregio had(den) geklaard.

Ten slotte heeft een fors aantal regio's bij de droogte van de afgelopen zomer (2018) een platformfunctie vervuld en soms ook een coördinerende rol gehad. In sommige veiligheidsregio's is bijvoorbeeld wekenlang met een ROT (GRIP-2) gewerkt.

Aardgasbevingen Groningen: veiligheidsregio richt zich op weerbaarheid van de bevolking

In 2012 werden de crisisorganisaties in Groningen opgeschrikt door een aardbeving bij Huizinge (gemeente Loppersum, 16 augustus 2012). Misschien was de schrik nog wel groter toen het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) een aantal maanden later een rapport uitbracht, waarin werd aangegeven dat in de toekomst een beving met een kracht van 4.5 of zelfs 5.0 op de schaal van Richter denkbaar was. Daarmee werd afstand genomen van de oude premissen dat een beving in Groningen ook maar iets zou kunnen voorstellen.¹² Een beving van 5.0 zou echter wel degelijk kunnen leiden tot instorting van huizen, gewonden en mogelijk zelfs een (klein) aantal doden.

Met dit nieuwe perspectief veranderde voor de Veiligheidsregio Groningen de scope van haar taakopvatting. In de jaren nadien zouden allerlei plannen worden opgesteld: wat zou een aardbeving van een dergelijke kracht kunnen betekenen en welke maatregelen van hulpdiensten zijn in deze vereist?

Aanvankelijk lag het zwaartepunt van de veiligheidsregio op haar klassieke rollen: het inschatten van de risico's en de gevolgen ervan, het plegen van voorbereidingen voor een eventuele aardbeving in de regio en het informeren van de bevolking over het eventueel beperken van de aperte risico's (ornamenten op huizen, hoge schoorstenen, e.d.). In de laatste paar jaar heeft hierin duidelijk een verandering plaatsgevonden en heeft Veiligheidsregio Groningen haar taakopvatting langzamerhand verbreed. Zo werd in opdracht van de veiligheidsregio een uitgebreid lespakket ontwikkeld waarmee schoolkinderen wordt bijgebracht wat een aardbeving behelst en hoe hiermee om te gaan. Daarnaast is – onder meer in het kader van een grote driedaagse rampoefening in november 2018 – heel bewust het contact met de bewoners gezocht (onder meer via verschillende inspraak- en bewonersavonden), om beter zicht te krijgen in de wensen, gedachten, beleving en beelden van de Groningers ten aanzien van aardbevingen. Daarbij is actief ingezet om – samen met de bewoners van in dit geval de gemeente Zuidwolde – juist door de oefening de (zelf)redzaamheid van bewoners te bevorderen.¹³

Er is dus (binnen sommige veiligheidsregio's) sprake van een verbrede taakopvatting van de veiligheidsregio. Deze verbreding toont zich in de aard van de gebeurtenissen waar een rol wordt opgepakt, maar ook binnen de veiligheidsketen zelf: meer aandacht voor de voorfase, het weerbaarder maken van burgers en ook het coördineren van de nafase.

¹² Zie Van Duin & Wijkhuijs, 2014b.

¹³ Zie https://www.veiligheidsregiogroningen.nl/wat_wij_doen/actueel/aardbevingsoefening/aardbevingsoefening_2018/.

3.2 Wat leren de casus nog meer: een vijftal observaties

1. Echte rampen en crises zijn (gelukkig!) schaars

Een feit is dat echte rampen en crises schaars zijn. Daarom zou cru kunnen worden gezegd dat veiligheidsregio's zich sinds hun bestaan niet echt hebben hoeven te bewijzen. Als de 'proof of the pudding, in the eating is', zijn wij snel klaar. Zo veel grote rampen/crises waren er de afgelopen jaren niet om het optreden van alle veiligheidsregio's aan te staven. De laatste echt grote(re) ramp die zich in ons land voordeed, was die in Enschede (2000). Nadien zijn er nauwelijks rampen of calamiteiten van echt grote omvang geweest. Wel waren er verschillende crises (MH17 en de vluchtelingencrisis) en ook enkele andere bijzondere situaties (aanslag in Apeldoorn en dierziekten). Maar zolang de wat grotere gebeurtenissen in ons land namen kennen als Haren, Hoek van Holland en Haaksbergen dan kunnen we stellen dat het de afgelopen jaren rustig is gebleven.

Juist het feit dat er in ons land zich weinig grote rampen of crises hebben voorgedaan, heeft er waarschijnlijk mede toe geleid dat de samenwerking tussen de veiligheidsregio's onderling – bijvoorbeeld met het oog op bovenregionale crises – nog weinig van de grond is gekomen. Maar ook wettelijk is hierover nauwelijks iets geregeld. De laatste jaren is een begin gemaakt om de relatie tussen de veiligheidsregio's en de verschillende functionele ketens (water, infrastructuur, gezondheidszorg) te versterken, maar dat gebeurt zeker nog niet systematisch en vaak meer incidenteel (een gezamenlijke oefening, een convenant) dan structureel.

2. Professioneel optreden bij ongevallen en mini-crises

Het hoeft geen betoog dat de hulpdiensten, waaronder ook zeker de brandweer, professioneler zijn geworden. Dat proces is vooral na de twee grote calamiteiten aan het begin van deze eeuw (Enschede en Volendam) ingezet. Niet alleen zijn de brandweer, politie, het ambulancevervoer en andere instellingen binnen de gezondheidszorg beter geworden in de afhandeling van dagelijkse ongevallen, ook de wat minder vaak voorkomende (en wat grotere) calamiteiten worden steeds professioneler aangepakt. GRIP-1-incidenten zijn meer en meer een routine geworden. Het is vast niet toevallig dat wij in de analyses van de vele branden en andere ongevallen die in de reeks *Lessen uit crises en mini-crises* beschreven zijn, weinig situaties zijn tegen gekomen waarin de hulpdiensten echt 'faalden'. Bij branden, treinongevallen, ongevallen bij evenementen en allerlei andere calamiteiten van relatief beperkte omvang wordt grosso modo gewoon adequaat opgetreden. Uiteraard weten de insiders dat er bij elk groter incident nog wel eens zaken mis plegen te gaan – en valt er dus eigenlijk altijd wel wat te leren – maar zelden leidt dat tot een ontsporing. Alleen bij bijzondere en daarmee vrij unieke gebeurtenissen (zoals het stuwincident bij Grave) krijgen hulpdiensten soms met onverwachte problemen te maken.

Naarmate in evaluaties meer het vergrootglas wordt gehanteerd (zoals bij Moerdijk, Haren en Haaksbergen) zal uiteraard het optreden van hulpdiensten en van bestuurlijk verantwoordelijken ook meer in detail beschouwd worden. Juist dat vergrootglas verklaart vaak de kritische toon van desbetreffende rapporten. Sommigen zullen daarom pleiten voor nauwkeuriger en meer gedetailleerde evaluaties om daarmee meer ‘lessen’ te kunnen trekken. Ik geloof daar niet zo in. Al die ‘kleine lessen’ leiden snel tot veel risico-regel-reflexen en gaan voorbij aan het feit dat ‘wat je zelden doet, nu eenmaal ook zelden goed zal gaan’. Crisislab (Ira Helsloot) verwoordt eenzelfde uitgangspunt voor hun wijze van onderzoek doen als volgt:¹⁴

“Belangrijk kernpunt in al ons onderzoek is dat wij streven naar redelijk en proportioneel veiligheidsbeleid en daarom ook uitgaan van de wijze waarop mensen in de praktijk (moeten) handelen. Dit houdt onder andere in dat incidenten, hoe vreselijk deze ook zijn, niet per definitie hoeven te leiden tot aanpassing van vaak goed doordacht (gemeentelijk) beleid.”

3. Informatiemanagement

De laatste pakweg tien jaar heeft zich een stille revolutie voltrokken op het gebied van het informatiemanagement. Constateerden verschillende commissies in het verleden nog dat de informatie-uitwisseling tussen de (vele) betrokkenen sterk te wensen overliet en dat daarin veel moest veranderen, inmiddels is op dit terrein het nodige gebeurd. Sommigen vereenzelvigen het thema vooral met (de invoering van) LCMS; het systeem dat informatiedeling tussen betrokken organisaties en diensten mogelijk maakt. In de praktijk gaat het natuurlijk om veel meer dan LCMS alleen en wordt wel de term netcentrisch werken gebruikt. Organisaties en instellingen die bij de hulpverlening betrokken zijn, leren steeds beter informatie te delen. Met het informatiemanagement (en de aanstelling van calamiteitencoördinatoren, informatiemanagers en omgevingsanalisten in dat verband) is binnen de veiligheidsregio's – en zo ook binnen het veld – een bijna nieuwe kolom ontstaan. Don Berghuijs sprak indertijd al over paars. Of het allemaal zo vlekkeloos verloopt als sommige van de direct betrokkenen suggereren, valt nog te bezien; dat zou uit onderzoek moeten blijken. Zeker is dat met deze ontwikkeling een groot aantal niet-gekleurden (geen brandweer of andere hulpdienstachtergrond) binnen de veiligheidsregio's is ingestroomd en er op dit terrein in betrekkelijk korte tijd veel verbeterd is.

4. De verbreding van ramp naar crisis; een verbrede taakopvatting

De verbreding van ramp naar crisis werd ingezet mede vanwege de andersoortige gebeurtenissen die zich aan het begin van deze eeuw voordeden (terreur, voedsel- en dierziekten e.d.). Daarnaast lijkt tegenwoordig ook vaker sprake van gebeurtenissen met onverwachte patronen en gevolgen. In

14 <https://crisislab.nl/evaluatie-toezicht-en-handhavingsproces-kinderopvang-de-bilt/>.

onze samenleving leiden verstoringen gemakkelijk tot allerlei onverwachte consequenties en een reeks van kettingreacties (zogenoemde cascade effecten). Een extreme hagelbui in Zuidoost-Brabant zorgde voor een 'asbestcrisis', een aanvaring met een stuw leidde ertoe dat de leidingen van woonboten kilometers verderop dreigden te breken en na de dood van Mitch Henriquez volgde een uiterst complex en langlopend juridisch proces. De (aangestoken) brand in het gemeentehuis in Waalre (2012) en de wateroverlast bij het VUmc (2015) waren casus waarin het draaide om 'business continuity': binnen 48 uur moest de gemeentelijke basisadministratie (GBA) weer op orde zijn; de patiëntenzorg moest worden gecontinueerd.

Daarnaast is een 'simpele' brand of ongeval tegenwoordig veel vaker aanleiding tot allerlei 'gedoe'. De maatschappelijke effecten van verstoringen zijn – onder andere door de snelle groei van de sociale media – vaak groter dan vroeger het geval was. Er ligt bijna altijd wel ergens een bananenschil op de weg en deze ontwijken is lastiger geworden; de uitglijder staat steeds vaker op beeld. Dat maakt dat externe communicatie een veel belangrijker thema is geworden dan enkele decennia terug. Kon toen één politievoorlichter bijna iedere mini-crisis managen; nu is al snel een batterij aan communicatiedeskundigen van uiteenlopende instellingen en organisaties actief. Onderdeel van deze ontwikkeling is de vorming van veiligheidsinformatiecentra (VIC's) in een groeiend aantal regio's. Veiligheidsregio's proberen de actuele veiligheidssituatie in de regio zo goed mogelijk te volgen en gaan meer informatie-gestuurd (zoals de politie) werken.

Maar niet alleen het soort van (onverwachte) gevolgen van verstoringen is aan verandering onderhevig. Ook de verbreding in taakopvatting van rampenbestrijding naar crisisbeheersing leidde ertoe dat veiligheidsregio's een bredere rol kregen en oppakten. Zonder deze verbreding zou de niet-reguliere coördinerende en faciliterende functie van de veiligheidsregio niet zo zijn opgepakt. Van een bijna volledig op de brandweer georiënteerde organisatie evolueerden de veiligheidsregio's zich tot een crisismanagementorganisatie. Niet langer zijn regionale brandweercommandanten per definitie directeuren van de veiligheidsregio; juist de directeuren zonder brandweerachtergrond lijken eerder de stap naar de verbrede taakopvatting te zetten. Daarmee zien wij dat veiligheidsregio's, als een vorm van verlengd lokaal bestuur, vaker dan voorheen primair gemeentelijke taken faciliteren of zelfs 'overnemen'. Veiligheidsregio's als oliemannetje en ontzorgers van gemeenten. Niet vreemd tegen deze achtergrond is dat deze nieuwe rol het snelst botst in de grote steden, waar in dezelfde periode grote gemeentelijke afdelingen Veiligheid zijn gevormd.

5. De voorzitter van de veiligheidsregio in actie

Een belangrijke noviteit in de Wvr was natuurlijk de bijzondere rol die aan de voorzitter van de veiligheidsregio wordt toegekend (artikel 39 Wvr) in situaties waarin hij meent dat sprake is van een ramp van meer dan plaatselijke betekenis. Velen spreken dan over de leiding van de voorzitter bij opschaling naar GRIP-4, maar in de wet wordt niet gesproken over GRIP-4 maar over het bijeenroepen van een regionaal beleidsteam (RBT). In zo'n situatie gaan bevoegdheden van de burgemeesters in de regio over naar de voorzitter. Omdat ons land de afgelopen jaren behoorlijk 'ramp-vrij' is geweest, is dat maar zeer sporadisch gebeurd.

Ten tijde van het hoge water in het Noorden (begin 2012) werd met een wat twijfelende burgemeester van Groningen (wel evacueren maar vrijwillig) opgeschaald naar GRIP-4 en zou later zijn plaatsvervanger (burgemeester van Hoogezand-Sappemeer) oproepen tot de evacuatie van een gebied tussen het Eemskanaal en het Damsterdiep, vanwege een mogelijke breuk van een dijk van het Eemskanaal ter hoogte van Woltersum.¹⁵ De systematiek was indertijd nog zo nieuw dat onduidelijk was wat nu de bevoegdheden van de voorzitter bij een dergelijke opschaling waren. Wie tekent in zo'n geval de noodbevelen? Bij de Troonswisseling op 30 april 2013 werd er eveneens onder de figuur van een RBT (en dus GRIP-4) gewerkt.¹⁶ Ook gebeurde dat vrij probleemloos – voor zover ik heb begrepen – bij de Nucleair Security Summit (NSS) (hoewel daar geen openbare evaluatie over te vinden is). In 2014 werd bij een groot mistongeval in Zeeland al vrij snel opgeschaald naar GRIP-4, hadden de betrokken burgemeesters onderling contact, terwijl ze in hun eigen gemeenten bleven. In de loop van de middag gaf de voorzitter van de veiligheidsregio (de burgemeester van Terneuzen) een persconferentie in Middelburg.¹⁷ Bij de Tour de France in 2015 werden in twee dagen maar liefst vier regio's aangedaan en op het niveau van de regio's werden de meeste voorbereidingen gepleegd.¹⁸ Ondanks de warmte en de plotselinge weersomslag liep alles naar wens en speelde alleen de wind de Nederlandse favoriet Tom Dumoulin parten.

Een van de meest bijzondere aanleidingen voor opschaling naar GRIP-4 was die in 2017 vanwege de situatie op camping Fort Oranje. Het betrof hier geen ramp in klassieke zin maar meer een sociale calamiteit, zoals de voorzitter van Veiligheidsregio Midden en West-Brabant het noemde. Oplopende spanningen tussen de eigenaar/beheerder van de camping en de gemeente Zundert leidden ertoe dat bewoners van de camping vreesden binnen enkele dagen op straat te staan. Om verschillende redenen werd naar GRIP-4 opgeschaald.¹⁹ Net als bij de Groningse hoogwatersituatie in 2012 werden in deze casus door de voorzitter van de veiligheidsregio daadwerkelijk beslissingen genomen.

¹⁵ Van Duin, 2013.

¹⁶ Sarucco, 2014.

¹⁷ Van Hoorn & Zuidijk, 2015.

¹⁸ Zuidijk, Vogel & Van Duin, 2016.

¹⁹ Zie Van Duin, Eikenaar & Wijkhuijs, 2018.

De afgelopen jaren was het natuurlijk nog wat zoeken naar de passende toepassing van dit bestuurlijke novum: een formele beslissingsbevoegdheid binnen de algemene keten op regionaal niveau. Maar de eerste ervaringen zijn tamelijk succesvol te noemen. Voor de rijksoverheid biedt deze nieuwe structuur ook mogelijkheden om (bijvoorbeeld bij een forse terrorismedreiging) makkelijker rechtstreeks in contact te staan met een beperkt aantal lokale bestuurders (van grotere steden) die op regionaal niveau over doorzettingsmacht kunnen beschikken.

4. Toekomstige crises

Een nauwelijks te beantwoorden vraag is natuurlijk of de afgelopen relatief crisisvrije decennia enige voorspellende waarde hebben. Zal de toekomst ons louter onheil brengen of biedt het gegeven dat Nederland sinds de Tweede Wereldoorlog en de Watersnoodramp (1953) eigenlijk geen echt grote ramp of crisis meer gekend heeft, ons voldoende zekerheid? Noch het één noch het ander lijkt waarschijnlijk. Bij velen leeft – en ook wel bij mij hoewel ik optimistisch van aard ben – toch het gevoel dat wij de komende jaren wel degelijk met crises van enige impact geconfronteerd (kunnen) gaan worden en niets doen daarom geen optie is.

Zijn deze mogelijke ‘crises to come’ nu al onder ons en kunnen wij ze daarom al zien aankomen? Of gaan deze ‘ongekende crises’ zo anders en onverwacht dat hooguit enige generieke voorbereiding mogelijk is?

Ruim vijftientig jaar geleden, in 1992, begon Uri Rosenthal met Alexander Kouzmin het *Journal of Contingencies and Crisis Management*. Een mooie en veelzeggende titel die uitdrukt dat veel voorspelbaar is, maar er ook contingencies zijn – eventualiteiten waar organisaties, landen of de samenleving veel minder rekening houden. Zo werd Amerika overvallen door de aanval op Pearl Harbour en de snelle Russische technologische vooruitgang na de Tweede Wereldoorlog en een eerste Rus in de ruimte. Ook werden wij knap verrast door de val van de Berlijnse muur (1989) en de aanval op de Twin Towers (2001). Van de meeste toekomstige crises is de voedingsbodemp nu reeds aanwezig, maar soms worden wij verrast door de eventualiteit dat het zaadje ontkiemt (vooral omdat wij dat zaadje niet hadden opgemerkt). Welke zaadjes zijn/liken nu al wel zichtbaar?

Klimaat

De najaarsstormen en de extreme clusterhagel in juni 2016, de warmere zomers van het laatste decennium en ook de droogte van 2018 zijn voorbodes van een extremer wordend klimaat in ons land. Op overtuigende wijze wordt ons duidelijk gemaakt dat klimaatadaptatie onvermijdelijk is en wij er ook echt iets aan zouden moeten doen. Over CO₂-reductie wordt al lange tijd gesproken, maar tegelijkertijd is de CO₂-uitstoot wereldwijd nog nooit zo hoog geweest als vandaag (en zijn bijvoorbeeld vliegtickets nog nooit zo goedkoop geweest). Zeker is dat de komende jaren de kans op extreme weerbeelden (hagelbuien, extreme windstoten, hittegolven e.v.) toeneemt en de zeespiegel onvermijdelijk fors zal stijgen.

Energietransitie

Een thema dat bij velen ook voor in de mond ligt en waarvan wij eigenlijk nog nauwelijks (kunnen) beseffen wat het gaat betekenen, is de hele energietransitie. Wij moeten binnen afzienbare termijn van het aardgas af; bekende energiebronnen als olie zijn niet oneindig. Om de CO₂-uitstoot te verminderen zal de komende decennia op dit terrein een grote transitie plaatsvinden die veiligheidsplussen, maar vast ook -minnen met zich mee zal brengen. De batterijbranden zijn – net als de meer klassieke bandenbranden – lastig te bestrijden.²⁰ Zeker is dat deze verandering nieuwe risico's oplevert, zowel kleinschalig (wat betekenen bijvoorbeeld zonnepanelen bij een woningbrand of de betrokkenheid van elektrische of waterstofauto's bij een ongeval), als meer grootschalig (meer kerncentrales, nieuwe methoden voor opslag van elektriciteit).

Telekwetsbaarheid

Nooit eerder is het belang van telecommunicatie en internet zo groot geweest als vandaag. Geen revolutie is zo snel gegaan als de opkomst van de mobiele telefonie en het (steeds sneller en goedkoper wordende) internet. Juist dat laatste heeft dat eerste zo versneld. Waren vroeger General Motors, Ford, Shell en Esso de grootste multinationals; tegenwoordig zijn dat bedrijven als Apple, Amazon, Microsoft, Google en Facebook. Deze indrukwekkende ontwikkeling kent natuurlijk ook een keerzijde. Er gaat nog wel eens wat mis en de toenemende afhankelijkheid van deze bedrijven c.q. systemen leidt onvermijdelijk tot een toenemende kwetsbaarheid. Cybercriminaliteit kan alleen maar bestaan en zich ontwikkelen in een steeds meer door cyber (computer) gestuurde samenleving. Ook de gevolgen van stroomuitval worden steeds groter. Bij de grote stroomuitval in New York in 1965 (30 miljoen getroffen!) duurde het herstel meer dan een half etmaal. Treinen kwamen stil te staan en alle verlichting viel uit. Zeer waarschijnlijk zal een dergelijke situatie nu verstrekender gevolgen hebben. Ongetwijfeld zijn er op vele plaatsen noodaggregaten e.d. maar het feit dat niets meer zonder stroom functioneert, levert zeker een heel ander plaatje op.

Gekoppeld aan deze telekwetsbaarheid is ook de afhankelijkheid en kwetsbaarheid van big data en kunstmatige intelligentie. Hier geldt dat de mogelijkheden (en verwachtingen) ongekend zijn, maar ook dat de slang zich wel eens in zijn eigen staart zal gaan bijten. Enerzijds omdat er niet altijd op een zorgvuldige manier gebruik van zal worden gemaakt (vergelijk 'fake news') en anderzijds omdat een deel van de samenleving zal afhaken (zie bijvoorbeeld WRR-rapport *Weten is nog geen doen*).

20 Waarbij het probleem vooral ook is dat er nog nauwelijks een handelingsperspectief is ontwikkeld. Zie diverse publicaties van Nils Rosmuller hierover, te raadplegen via <https://www.ifv.nl/kennisplein/Paginas/lectoraat-Transportveiligheid.aspx#tab4>.

Gezondheid en veiligheid

De laatste jaren hebben zich opvallend veel verschillende gebeurtenissen voorgedaan op het grensvlak van gezondheid, milieu en veiligheid. Te denken valt aan asbestincidenten, het algje in de Ouwerkerkse Kreek, het rubbergranulaat op kunstgrasvelden, de enorme ophef over de haarscheurtjes bij kerncentrales over de grens, het Chroom-6 in verf en de fipronil-eieren. Ook op camping Fort Oranje en in het Groningse aardbevingsgebied was of is er sprake van een directe koppeling tussen onveiligheid en gezondheid. In beide gevallen bleef een volksgezondheidsprobleem nagenoeg onopgemerkt.

Bij veel van deze casus is er ook een spanning tussen het objectieve gezondheidsrisico en het belevingsaspect ervan, wat de aanpak zo lastig maakt. Of het nu de fipronil, de straling, het asbest of het rubbergranulaat betreft, voor de klassiek geschoolde risico-onderzoekers zijn het bijna 'non-issues'. Tegelijkertijd zien wij keer op keer dat verwaarloosbaar kleine risico's zeker niet verwaarloosd kunnen worden en tot grote maatschappelijke onrust kunnen leiden. In een samenleving waarin ieder zijn eigen gelijk op internet lijkt te vinden en het gezag van autoriteiten er nauwelijks meer toe doet (en zelfs de witte jas twijfel oproept), is een crisis – subjectief, maar daarmee ook objectief – snel geboren.

Ten slotte dient onder het kopje gezondheid niet onvermeld te blijven dat er de komende jaren zeker rekening gehouden moet worden met een forse virusuitbraak of andere (zoönotische) besmettingscrisis. In een steeds mobieler wordende wereld is een uitbraak op grote afstand, angstaanjagend snel dichtbij.

Opzet

Een vijfde categorie die eigenlijk in het rijtje van toekomstige risico's (onder deze benaming) minder snel genoemd wordt, zijn de (min of meer) opzettelijk veroorzaakte crises. Dat 'min of meer' is toegevoegd omdat het zeker niet altijd de intentie zal zijn dat een bepaalde handeling tot een crisis leidt, maar soms kan de handeling daar wel toe leiden. Als voorbeeld kan worden gedacht aan de crimineel die de elektriciteitsvoorziening ontregeld om ongestoord zijn gang te kunnen gaan en daarmee een veel grotere verstoring te weeg brengt. Of aan een bedrijf dat het verboden fipronil gaat gebruiken als (succesvol) middel om kippenstallen te ontdoen van bloedluis en vervolgens een internationale eieren crisis veroorzaakt. Uiteraard zijn terrorisme, cybercriminaliteit en ondermijning alle drie voorbeelden van opzettelijke potentiële crises. Het lastige van deze 'opzettelijke' crises is de onvoorspelbaarheid. Het is juist vanwege de opzet veel moeilijker voorspelbaar of, waar en wanneer iemand toeslaat.

5. En de veiligheidsregio?

De toekomst is per definitie onvoorzien. Een onverhoopte grote ramp of crisis zal zeker – zoals dat ook na Enschede en Volendam gebeurde – in belangrijke mate het beleid bepalen. Een grote terroristische aanslag of een epidemie zal grote consequenties hebben. Toch valt te verwachten dat – los van een dergelijke crisis – een aantal ingezette ontwikkelingen zal worden voortgezet: van ramp naar crisis, een verbrede rol van de veiligheidsregio als coördinator en facilitator en een groeiend belang van netcentrisch werken en de VIC's. Spannend is hoe – ook in de grote steden – de verhouding tussen de gemeentelijke taak bevolkingszorg en de ontzorgende veiligheidsregio's gaat uitpakken. Gaan de veiligheidsregio's een groot deel van de 'gemeentelijke' taken van bevolkingszorg overnemen?

Het zou verstandig zijn als de ingezette ontwikkelingen worden voortgezet; het zal de veiligheidsregio's alleen maar sterker maken. Bij de evaluatie van de Wvr dient dan ook niet vergeten te worden dat 'het allemaal best aardig gaat'. Het glas is tenminste half vol, ook de vele analyses van (mini-)crises tonen dat meer dan voldoende aan. Als te veel het lege glas als vertrekpunt wordt genomen, zal dat mogelijk leiden tot allerlei beleids- en wetswijzigingen waarvan het maar zeer de vraag is of deze uiteindelijk tot echte verbeteringen zullen leiden. Zoals eerder is aangegeven: echte rampen en crises hebben zich feitelijk niet voorgedaan. Toch is er wel een aantal punten die de komende tijd – deels ook in relatie tot de wetsevaluatie – aandacht behoeven.

Risicobeheersing

Er mag verwacht worden dat de rol van de veiligheidsregio's op het gebied van de risicobeheersing (pro-actie, preventie en deels ook preparatie) de komende tijd wordt verstevigd. Momenteel stelt deze rol op terreinen buiten die van de brandveiligheid, gevaarlijke stoffen en evenementenveiligheid niet zoveel voor. Het is duidelijk dat een bredere rol ten aanzien van de risicobeheersing (met name op de terreinen van de functionele partners – daar doet een onverhoopte crisis zich immers voor) wenselijk is en dat de regio's ook voor deze bovenregionale bedreigingen (overstroming, stralingsincident, pandemie e.a.) onderling meer gaan samenwerken en beter gebruik gaan maken van reeds ontwikkelde expertise. Ook past een steviger rol van het ministerie van Justitie en Veiligheid hierin.²¹

²¹ Voor een bredere analyse en onderbouwing van dit thema zie Van Duin, Linck & Eikenaar, 2019.

Uniform of pluriform

Een belangrijke discussie voor de komende jaren betreft de vraag hoe pluriform de veiligheidsregio's mogen zijn en blijven. Nu kennen de 25 allemaal hun eigen aardigheden, hetgeen gezien de verschillen tussen deze regio's ook niet onbegrijpelijk is. Toch gaan er niet voor niets (en mijns inziens terecht) stemmen op om iets meer vergelijkbaarheid en eenduidigheid te krijgen. Verschillende potentiële crises zijn nauwelijks streekgebonden (pandemie, stralingsincident, cyberaanval e.v). Natuurlijk zijn sommige rampen (een overstroming, natuurbrand, grote calamiteit bij chemisch bedrijf) behoorlijk regio-gebonden, maar zelfs in die gevallen zal toch fors moeten worden samengewerkt met en geleund op andere (buur)regio's. De potentiële crises van de toekomst zullen minder regio-specifiek en regio-gebonden zijn.

Crisisbeheersing als eigenstandig vakgebied

Ten slotte zijn er steeds meer argumenten om crisisbeheersing als een eigen vakgebied te gaan beschouwen. Crisisbeheersing is deels echt anders dan de rampenbestrijding die al vele jaren geleden in de slipstream van de brandweezorg is opgepakt. Dat betekent wat mij betreft niet dat de brandweer en veiligheidsregio van elkaar gescheiden zouden moeten worden, waarna de veiligheidsregio dan de taak op het gebied van de crisisbeheersing zou oppakken. Rampen en crises zijn deels verschillend. Zoals wel wordt aangegeven: iedere ramp is een crisis maar niet iedere crisis een ramp. Juist vanwege dat laatste zal er ook moeten worden geïnvesteerd in zaken die typerend zijn voor crisisbeheersing. De 'niet-reguliere coördinerende en faciliterende functie' van de veiligheidsregio zoals die werd opgepakt bij Fort Oranje, de nafase van de hagelstorm, de vluchtelingenproblematiek en de (voorbereiding op) aardbevingen in Groningen vraagt andere competenties, kennis en kennissen dan hetgeen in het kader van de brandweezorg en rampenbestrijding is aangeleerd en gedoceerd. Ook de risicobeheersing en risicocommunicatie vereisen andere vaardigheden en deskundigheid. Een eigen metier zal ertoe kunnen bijdragen dat scenario-ontwikkeling, planvorming en crisismanagement meer op elkaar kunnen en zullen worden afgestemd.

Literatuur

Berghuijs, J.D. (2006). *Van Rood of voor Paars: op weg naar het veiligheidsbestel 2015*. Arnhem: NVBR.

Bos, P. (2012a). Wat betekent de nieuwe Politiewet voor de veiligheidsregio's en rampen- en crisisbeheersing, *RBOH*, afl. 1, p. 3-5.

Bos, P. (2012b). Veiligheidsmanagement georganiseerd. Op zoek naar schaalwerking en regeling van veiligheidsverantwoordelijkheid, *RBOH*, afl. 4, p. 135-143.

Commissie Hoekstra (2013). *Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's en het stelsel Rampenbestrijding en Crisisbeheersing*.

Duin, M. van (2006). De veiligheidsregio: aardbeientaart met een toefje slagroom, *Nieuwsbrief Crisisbeheersing*, p. 34-36.

Duin, M. van (2013). Hoogwater in het Noorden. In M. van Duin, V. Wijkhuijs & W. Jong (red.), *Lessen uit crises en mini-crisis 2012*. Den Haag: Boom Lemma.

Duin, M. van, Eikenaar, T. & Wijkhuijs, V. (2018). *GRIP-4 bij Fort Oranje*. Arnhem: IFV. Te raadplegen via <https://www.ifv.nl/kennisplein/Documents/20171218-IFV-GRIP-4-bij-Fort-Oranje.pdf>.

Duin, M. van, Linck, R. & Eikenaar, T. (2019). *Verbinding tussen werelden?* Arnhem: IFV.

Duin, M. van, Sikkens, E. & Wijkhuijs, V. (2017). *Hagelstenen zo groot als tennisballen*. Arnhem: IFV. Te raadplegen via <https://www.ifv.nl/kennisplein/Documents/20170131-IFV-Hagelstenen-zo-groot-als-tennisballen.pdf>.

Duin, M. van & Wijkhuijs, V. (red.) (2014a). *Lessen uit crises en mini-crisis 2013*. Den Haag: Boom Lemma.

Duin, M. van & Wijkhuijs, V. (2014b). Aardgasbevingen in Groningen. In M. van Duin & V. Wijkhuijs (red.), *Lessen uit crises en mini-crisis 2013*. Den Haag: Boom Lemma.

Duin, M. van & Wijkhuijs, V. (red.) (2015). *Lessen uit crises en mini-crisis 2014*. Den Haag: Boom bestuurskunde.

- Duin, M. van & Wijkhuijs, V. (red.) (2016). *Lessen uit crises en mini-crisis 2015*. Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Duin, M. van & Wijkhuijs, V. (red.) (2017). *Lessen uit crises en mini-crisis 2016*. Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Duin, M. van, Wijkhuijs, V. & Jong, W. (red.) (2013). *Lessen uit crises en mini-crisis 2012*. Den Haag: Boom Lemma
- Duin, M. van, Wijkhuijs, V. & Jong, W. (red.) (2018). *Lessen uit crises en mini-crisis 2017*. Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Hoorn, J. van & Zuidijk, H. (2015). Een witte muur: Kettingbotsing in dichte mist op de A58. In M. van Duin & V. Wijkhuijs (red.), *Lessen uit crises en mini-crisis 2014*. Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Inspectie Veiligheid en Justitie (2016). *Staat van de rampenbestrijding*. Den Haag: Inspectie Veiligheid en Justitie.
- Kerkhaert, F., Mekel, M.M.S. & Muller, E.R. (2009). De veiligheidsregio: over de aanvaardbaarheid van (on)veiligheid, bestuurlijke doeltreffendheid en democratische legitimiteit. In Raad voor het openbaar bestuur, *Het wegen van publieke waarden*, p. 154-156.
- Linck, R. (2012). Schaalvergroting een bewuste keuze?, *RBOH*, afl. 2, p. 63-67.
- Sarucco, M. (2014). Troonswisseling: veilig door feest. In M. van Duin & V. Wijkhuijs (red.), *Lessen uit crises en mini-crisis 2013*. Den Haag: Boom Lemma.
- WRR (2017). Weten is nog geen doen. *Een realistisch perspectief op redzaamheid*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Zuidijk, H., Vogel, T. & Duin, M. van (2016). Tour de France in Nederland: van Utrecht tot Neeltje Jans. In M. van Duin & V. Wijkhuijs (red.), *Lessen uit crises en mini-crisis 2015*. Den Haag: Boom bestuurskunde.

Instituut Fysieke Veiligheid

Het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV) draagt bij aan een veilige samenleving door het versterken van de veiligheidsregio's en hun partners bij het professionaliseren van hun taken. Wij ontwikkelen en delen relevante kennis, wij hebben expertise voor het verwerven en beheren van gemeenschappelijk materieel en wij adviseren de betrokken besturen. Ons motto hierbij is: signaleren en verbinden.

Lectoraat Crisisbeheersing

Het lectoraat Crisisbeheersing ontwikkelt kennis en kunde gericht op de verdere professionalisering van bestuurders, beleidsmakers en hulpverleners in de veiligheidsregio's en de vitale sectoren. In samenwerking met andere partijen wil het lectoraat bijdragen aan de verbetering van de kwaliteit van de crisisbeheersing.



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