

Fortiaz

in samenwerking met de

Crisismanagement Academie

Naar een herijking van incidentmanagement in Nederland

een Verkenning

30 juni 2019

Dr. Ernst Brainich

Herman van Hijum, Commissaris van Politie, MCDM

Drs. Roy Johannink, MCDM

Dubai UAE

Fortiaz.com

© 2019 Fortiaz en Crisismanagement Academie

Inhoud

Managementsamenvatting	3
Inleiding	4
1 – Karakteristieken van het huidige systeem	
<i>Organisatie</i>	5
<i>Wetgeving</i>	8
2 – Ervaringen	9
3 – Internationale vergelijking	
<i>ICS en NIMS</i>	12
<i>Standaarden</i>	15
4 – Oplossingsrichting	
<i>Professionalisering</i>	16
<i>Opschaling</i>	19
<i>Delegatie</i>	21
<i>Verantwoording & Toezicht</i>	23
Overzicht van voorstellen	25
Bijlagen	
I. De voorstellen in de context van het Referentiemodel	27
II. Lijst van afkortingen	30

Managementsamenvatting

De inzet van deze Verkenning is het sterker dan nu het geval is laten uitkomen van zowel de operationele functie als de rol van bestuurder. Aanleiding vormen verschillende spanningen die symptomatisch zijn voor de huidige structuur, zoals blijkt uit evaluaties in het gehele land van de afgelopen jaren. Dit valt samen met de evaluatie van de Wet veiligheidsregio's die naar verwachting de hier uitgezette koers zal ondersteunen.

Kern is dat sinds Thorbecke de burgemeester, en daarmee nu ook de voorzitter veiligheidsregio, de rol heeft van – wat internationaal heet – *Incident Commander*. Daarmee is de burgemeester in feite een operationeel commandant.

Internationale vergelijking leert dat een professionele *Incident Commander* effectiever is, en dat daarmee tevens het bestuur de handen en aandacht vrij heeft voor de daadwerkelijk bestuurlijke aspecten met inbegrip van wat wordt genoemd de functies van burgervader/burgermoeder en boegbeeld. Concreet houdt dat in dat sprake is van een grotendeels zelfstandig opererend en mobiel 'Commando Incidentbestrijding', welke zich bevindt op de incidentlocatie, en leiding geeft aan de respons. Anderzijds zal een 'Ondersteuningsgroep' op afstand logistieke ondersteuning bieden aan één of meerdere Commando's Incidentbestrijding en tegelijkertijd informatie verschaffen aan de betrokken bestuurders.

Bestuurders worden of alleen geïnformeerd, of de 'Bestuursgroep' wordt geactiveerd, onder leiding van een burgemeester of de voorzitter.

Tijdens de respons richt het bestuur zich met name op slachtoffers en andere betrokkenen (familieleden van slachtoffers, evacués), de mediastrategie en uitvoering daarvan, het totaalbeeld met inbegrip van lange termijn effecten en de onvermijdelijke vragen van politieke aard, de continuïteit van al hetgeen rondom het incident doorgang moet blijven vinden, contact met de besturen van andere betrokken partijen, en de lessen die voor de toekomst uit het incident kunnen worden getrokken.

In aanvulling daarop kan een burgemeester of de voorzitter – in de voorgestane opzet – een interventie plegen door het geven van een instructie aan een Commandant Incidentbestrijding, in het bijzonder in geval van 'politiek-gevoelige' situaties.

Deze aanpak geldt alleen indien een Commando Incidentbestrijding is geactiveerd. Daar is geen sprake van bij 'dagelijkse incidenten' waarbij uitsluitend normale bevoegdheden worden toegepast. Activering van een Commando Incidentbestrijding is gekoppeld aan het kunnen uitoefenen van noodbevoegdheden, hetgeen is gebaseerd op delegatie van deze bevoegdheden door de burgemeester en voorzitter.

Delegation of authority is een internationaal gebruikelijke methode, waarbij een bestuurder tijdelijk de ruimte geeft aan de operationele respons. Echter, naar Nederlands recht is dat (nog) niet toegestaan vanwege de vermelde historische achtergrond. Daartoe zal overleg met het ministerie zijn vereist inzake een korte *pilot*-wet die de wettelijke belemmeringen opheft. Dat lijkt vergaand, maar juist de evaluatie van de Wet veiligheidsregio's biedt de opening en opstap om het huidige systeem te herijken.

Er is overigens een tussenoplossing denkbaar waarbij de wettelijke beletsels worden gepasseerd; dat vereist een kosten-baten analyse van mogelijke risico's en het zoveel mogelijk afdekken van onzekerheden door het reserveren van bepaalde besluiten voor het bestuur, zij het dat dit dan handelt op instigatie van de Commandant Incidentbestrijding.

Inleiding

Deze Verkenning vormt een bijdrage aan het doordenken van de huidige structuur van de respons op decentraal niveau. De analyse is fundamenteel, in de zin dat deze de basis betreft en tot een resultaat leidt dat de kern van het stelsel raakt. Tegelijkertijd is deze bijdrage zeer praktisch van aard, met concrete voorstellen over hoe het management van incidenten anders en beter is in te richten.

Tegelijkertijd vindt een evaluatie van de Wet veiligheidsregio's plaats. Hoewel deze evaluatie nog niet beschikbaar is bij het schrijven van deze Verkenning, is het inmiddels wel al waarschijnlijk dat de vragen die in deze Verkenning worden gesteld, ook daar aan de orde komen. Bovendien zal de oplossingsrichting die in deze Verkenning wordt aangedragen even waarschijnlijk worden bevestigd door de kritische beschouwingen in de evaluatie.

Die context is van belang, aangezien deze Verkenning de deur opent naar een voor Nederland nieuwe aanpak op een moment dat de tijd rijp is voor de aangegeven koers. Wat in een enkele regio al eerder als alternatief is ingevoerd (denk aan het 'Drentse model') blijkt niet overtuigend te zijn, en verdient evenmin volgens deze Verkenning de voorkeur.

Bijzonder voor deze Verkenning is de internationale vergelijking en het op grond daarvan van buitenaf kijken naar het Nederlandse systeem. Deze vergelijking is niet een kwestie van het op afstand verrichten van literatuurstudies, maar is gebaseerd op jarenlange ervaring met het werken met en reorganiseren van buitenlandse systemen voor het management van incidenten op verschillende continenten. Tegelijkertijd heeft deze Verkenning een solide basis in het Nederlandse systeem van crisisbeheersing en de geschiedenis daarvan, is deze ingebed in het stelsel van (nood)bevoegdheden in Nederland en gekoppeld aan concrete voorstellen voor de organisatorische en juridische vormgeving.

De hier voorgestane professionaliseringslag, zowel op operationeel als op bestuurlijk niveau, is naar onze mening onontbeerlijk voor het voorbereid zijn op huidige risico's maar meer nog voor het aankunnen van de complexere incidenten die de toekomst zal brengen in een steeds kwetsbaardere samenleving.

Ernst Brainich
Herman van Hijum
Roy Johannink

1 Karakteristieken van het huidige systeem

Organisatie

Het huidige systeem van crisisbeheersing in Nederland, met inbegrip van rampenbestrijding, zou met bekende en minder bekende parameters kunnen worden weergegeven.

Bijvoorbeeld:

Historisch, door de samenvoeging van voorbereidingen voor oorlogstijd en voor incidenten in vreedstijd sinds het einde van de Koude Oorlog, waarbij crisisbeheersing geacht wordt te werken van klein naar groot, zonder dat er een aparte organisatie in stand wordt gehouden voor het meest ongunstige scenario.

Staatkundig, de rol van de verschillende bestuurslagen volgend, waarbij het merendeel (kwantitatief) van de incidenten decentraal wordt afgedaan, terwijl een klein aantal incidenten een centrale respons kent, en waarbij de provincies in zekere zin zijn vervangen door de veiligheidsregio's.

Europees en internationaal, door de toegenomen afhankelijkheid van besluiten elders voor bepaalde crisistypen, in de voorbereiding en/of in de respons, zoals financiële crises, oliecrises en dierziekten.

Juridisch, met het aangeven van het omslagpunt op verschillende niveaus tussen normale en buitengewone omstandigheden, en het toezicht daarop, dat evenzeer is gekoppeld aan normale en buitengewone omstandigheden.

Logistiek, waarbij verschillende vormen van bijstand zowel in termen van materieel als expertise hetzij lokaal, hetzij centraal beschikbaar zijn, tezamen met grensoverschrijdende samenwerking en Europese en internationale steun.

Organisatorisch is een andere invalshoek, en daar spreekt deze Verkenning over, in combinatie met enkele juridische aspecten.

In een artikel uit 2014 in het *Journal of Contingencies and Crisis Management* wordt als karakteriserend voor het Nederlandse systeem van crisisbeheersing de zogenoemde 3-lagen structuur genoemd.¹ Bijzonder genoeg zou dit betrekking hebben op de lagen Commando Plaats Incident (CoPI), Regionaal Operationeel Team (ROT) en Gemeentelijk of Regionaal Beleidsteam (GBT-RBT): 'bijzonder', omdat andere niveaus buiten beeld blijven. De auteurs geven aan dat een 3-lagen structuur "in many countries" voorkomt, en ze verwijzen naar de vermeende militaire oorsprong van de driedeling, doelend op tactiek, operatiën en strategie (of operatiën, tactiek en strategie in GB), waarbij tevens wordt gesteld dat deze niveaus vaak met de termen "bronze, silver and gold" worden weergegeven.

Leiding

Het betreffende artikel uit 2014 is van belang, aangezien dit het zogeheten 'Drentse Model' beschrijft, hetwelk in deze Verkenning ter vergelijking wordt genoemd. Echter, de kenschets van crisisbeheersing in Nederland aan de hand van een 3-lagen structuur is niet correct. Crisisbeheersing Nederland kent meer dan drie lagen, andere systemen van crisisbeheersing kennen eveneens juist niet een 3-lagen structuur, en *Gold-Silver-Bronze* is een specifiek Engels fenomeen dat internationaal nauwelijks navolging kent. Belangrijker evenwel is dat het onderscheidende kenmerk van de organisatie van crisisbeheersing in Nederland ongemoeid blijft.

¹ Astrid Scholtens, Jan Jorritsma, Ira Helsloot, *On the Need for a Paradigm Shift in the Dutch Command and Information System for the Acute Phase of Disasters*, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Volume 22 Number 1 March 2014, p. 39-51.

Wat is dat onderscheidende kenmerk, met name waarin het verschilt van gangbare buitenlandse systemen die internationaal als voorbeeld dienen?

Het is zagezegd in het volle zicht verborgen, omdat het in Nederland zo vanzelfsprekend is, dat het niet opvalt. Echter, indien letterlijk van buitenaf wordt gekeken naar het Nederlandse systeem, is het onmiskenbaar, en juist een analyse aan de hand van de GRIP-niveaus zou dit kenmerk als basis moeten nemen. Het betreft de rol van het bestuur:

In Nederland heeft het bestuur de leiding tijdens de respons, en niet een professioneel kader van *Incident Commanders* en *Emergency Managers*.

Dat verschijnsel doet zich zowel decentraal als centraal voor. Ons beperkend tot het decentrale domein, het is verhelderend indien we de oorsprong van het huidige stelsel in onze herinnering terugroepen.

De rol van de burgemeester zelfs in de operationele respons stamt uit het midden van de 19^{de} eeuw. Het apparaat waarover een gemeente destijds beschikte was onvergelijkbaar kleiner en minder professioneel dan de huidige operationele diensten. De enig leidinggevende met gezag ten tijde van Thorbecke en de totstandkoming van de eerste gemeentewet (1851), was de burgemeester. Daar zijn de bepalingen van afkomstig die aan de burgemeester bevoegdheden toekennen ter handhaving van de openbare orde en veiligheid. Kern is dat de samenleving, staatsorganisatie en operationele diensten uiteraard ingrijpend zijn veranderd, maar dat nimmer een herbezinning heeft plaatsgevonden ten aanzien van het primaat van het bestuur in de responsfase. Ook niet met de Wet veiligheidsregio's, aangezien dit primaat op zich niet ter discussie stond. Met de introductie van de opschaling naar de voorzitter veiligheidsregio werd wederom onder éénhoofdige leiding de leiding door een bestuurder verstaan.

Vooruitlopend op de aanbevelingen van deze Verkenning en mogelijk ter geruststelling, zal hier zeker niet worden verdedigd dat burgemeester en voorzitter zouden moeten verdwijnen uit de respons, of dat zij al hun bevoegdheden zouden moeten inleveren. Het gaat erom dat de beste praktijken leren dat in het algemeen *professional Incident Command & Emergency Management* veel effectiever is, waarbij een onderscheid kan worden gemaakt tussen het in (betrekkelijk) normale omstandigheden afhandelen van incidenten², en de respons die de inzet van noodbevoegdheden vergt. Maar we lopen wat vooruit, terug naar de lijn van het betoog.

Het beleidsteam is de organisatorische vertaling van het primaat van het bestuur in de responsfase. GRIP 3 en 4 veronderstellen dat wat heet strategische besluitvorming tezamen met crisiscommunicatie als het ware de noodzakelijke kop vormen op de respons, zij het dat activeringscriteria zich richten op het team, niet op de burgemeester of voorzitter zelf. Een beleidsteam ondersteunt een burgemeester of de voorzitter, maar wanneer die burgemeester of voorzitter zelf dienen te acteren, lijkt een kwestie te zijn van inschatting van de ernst van en publiciteit rond het incident. Strikt genomen vormen de beide taken 'strategische besluitvorming en crisiscommunicatie' een minimum voor de betrokkenheid van burgemeester of voorzitter, aangezien de wetgever deze taken aan beide niveaus lijkt te hebben voorbehouden.

² Dat wil zeggen terwijl *Incident Command* / het Commando Incidentbestrijding nog niet is geactiveerd, waarover later meer.

De kwalificatie ‘strategisch’ voor besluitvorming door een burgemeester of voorzitter geeft echter een verkeerd en geflatteerd beeld, aangezien de inzet van hun (nood)bevoegdheden operationeel van aard is.³ De wetgever ziet een burgemeester of voorzitter als *incident commander* in hun gebied, en (her)positioneert hen juist niet als strategisch topmanagement.

Interne organisatie

Minder fundamenteel karakteristiek voor crisisbeheersing in Nederland is de interne organisatie van de verschillende teams. Desalniettemin is deze juist bij een herijking van de incidentbestrijdingsorganisatie van groot belang, omdat een internationale vergelijking wederom beste praktijken biedt welke bepaalde hiaten in het Nederlandse systeem zichtbaar maken. Dit past in een betoog dat inzet op de professionalisering niet zozeer van de operationele respons (die is reeds geprofessionaliseerd), dan wel van het management van incidenten (en daarmee tevens het vrijmaken van het bestuur voor zijn eigenlijke rol).

CoPI Commando Plaats Incident – Vanuit internationaal gezichtspunt is de in het Besluit veiligheidsregio’s voorgeschreven aanwezigheid van een informatiemanager en een functionaris crisiscommunicatie opvallend. Dit valt alleen te verklaren doordat degene die de leiding heeft over het incident op afstand zit.

ROT Regionaal Operationeel Team – De in het Besluit voorgeschreven samenstelling van het ROT lijkt alle taken af te dekken, totdat een internationale vergelijking laat zien wat afwezig is. Nu gaat het niet aan om internationale voorbeelden zonder meer te volgen, maar de gemiste functies zijn eenvoudigweg cruciaal.

GBT Gemeentelijk Beleidsteam – Er is geen internationale vergelijking voor nodig om grote vraagtekens te plaatsen bij de wettelijke bepaling die doublure van operationele aanwezigheid voorschrijft: politie, brandweer, geneeskundig hulpverlening en bevolkingszorg – kernfuncties in het ROT – vinden we wederom terug in het GBT. Bovendien bevestigt het de bovenstaande constatering inzake de operationele rol van de burgemeester: deze wordt omringd door operationele adviseurs. Professionalisering van het management van incidenten betekent eveneens het schrappen van overbodige functies. Het zogenoemde Drentse model doet dat eveneens, echter precies in tegengestelde richting; maar we lopen vooruit.

RBT Regionaal Beleidsteam – Hoewel niet voorgeschreven in de Wet veiligheidsregio’s, kennen RBTs veelal opnieuw de aanwezigheid van de operationele taakvelden. Op zich lijkt het consistent in navolging van de samenstelling van de GBTs. Echter, nog meer dan in een GBT, geeft dit blijk van het onvoldoende maken van het onderscheid tussen operationele besluiten en strategische besluiten. Toch valt dit de betreffende regio’s niet aan te rekenen, aangezien de wetgever nog steeds bestuurders als *incident commanders* positioneert, zoals hiervoor reeds is aangestipt.

Wetgeving

Leiding

De wettelijke toekenning van bevoegdheden aan de burgemeesters en voorzitter in een veiligheidsregio lijkt de logische neerslag te zijn van het primaat van het bestuur in de respons. Daarbij passen twee kanttekeningen. Ten eerste, zoals reeds vooruitlopend op de aanbevelingen is vermeld, hebben we het oog

³ De driedeling die internationaal wordt gevolgd, inclusief door NATO en de Nederlandse Krijgsmacht is: tactiek, operatiën, strategie (zie Ministerie van Defensie, Nederlandse Defensie Doctrine, 2013, p. 104-105; Koninklijke Landmacht, Landoperaties, Doctrine Publicatie 3.2, 2014, p. 2-14 – 2-15; Ministerie van Defensie, Grondslagen van het Maritieme Optreden, Nederlands maritiem-militaire doctrine, 2014, p. 101-103). De indeling in GB wijkt daar van af door *Operations* en *Tactics* om te wisselen. De GB-indeling wordt ook in de Nederlandse civiele crisisbeheersing gebruikt. In deze Verkenning geven de woorden ‘operatiën’ of ‘operationeel’ ten behoeve van de leesbaarheid het domein aan dat niet-strategisch is. De titel Sectie Operatiën (zie hierna) gaat uit van de meer technische betekenis van de respons op de werkvloer.

op een bepaald niveau van gevolgen en de vereiste respons, en daarmee niet op elke bevoegdheid waarover een burgemeester kan beschikken. Dat vereist een precieze afbakening van incidentbestrijding. Wat valt daar wel of juist niet onder? Hierover later meer, maar op deze plaats zij reeds vermeld dat de (eventuele) inzet van *noodbevoegdheden* de beste markering biedt.

Ten tweede, en voor deze karakterisering meer van belang, zijn er andere bepalingen die wat ongezien maar nog veel sterker het primaat van het bestuur in de respons verzegelen. Dat zijn bepalingen betreffende de toepassing van juridische figuren die minder tot de verbeelding spreken dan noodbevel, opperbevel, noodverordening, of het overnemen van bevoegdheden van burgemeesters door de voorzitter krachtens art. 39 Wet veiligheidsregio's. Het betreffen de figuren van delegatie en mandaat. Delegatie en mandaat van de kernbepalingen in de respons door burgemeester en voorzitter aan een professionele *Incident Commander of Emergency Manager* zijn eenvoudigweg niet toegestaan.⁴

Interne organisatie

Het Besluit veiligheidsregio's is reeds ter sprake gebracht. Hierop kan worden aangevuld hetgeen de wetgever met de Wet veiligheidsregio's heeft bedacht ten aanzien van het Operationeel Team (ROT). Meegaand in de beweging tot regionalisering, is eveneens het OT regionaal gepositioneerd, waarbij de relatie tot een gemeentelijk incident ongeregeld is gebleven (art. 39 lid 3 Wet veiligheidsregio's). Het zou logischer zijn geweest het OT mobiel te maken waarbij deze plaatselijk kan worden ingezet, juist ook bij niet-regionale incidenten (die mobiliteit is op zich wel al mogelijk, maar wordt veelal niet zo toegepast). Daarbij zou er weliswaar één regionale organisatorische eenheid genaamd OT bestaan, bemenst door gemeentelijke en regionale diensten, maar deze zou dan in eerste instantie een individuele burgemeester ondersteunen. Dan zou in GRIP 4, net als ten aanzien van de leiding, het OT aan de voorzitter worden toegevoegd, maar deze zou nog steeds plaatselijk, dicht bij het incident, opereren.

Niet dat dit model hier wordt voorgesteld, maar dit alternatief is hier ten tonele gevoerd omdat het de opstap vormt naar het voorstel voor een organisatiestructuur waarin een strak onderscheid wordt gemaakt tussen 1. daadwerkelijke incidentbestrijding, 2. ondersteuning op afstand en 3. bestuurlijke betrokkenheid. Het is internationaal werkelijk over de gehele linie het geval dat *Incident Command* op locatie is, en niet op afstand. (Bekende uitzonderingen daarop – voor wat betreft plaatselijke incidenten – zijn incidenten op zee.) Echter, volgens de Nederlandse wetgever is alleen het CoPI op locatie. Dat heeft weer tot gevolg dat het CoPI functies kent, die het niet nodig heeft. We zullen hierna zien hoe – lerend van voorbeelden elders – dit veel effectiever kan worden vormgegeven.

⁴ Hierover in detail, zie Brainich, *art. 177 Gemeentewet*, in E.R. Muller, E.T. Brainich, J.G. Brouwer, A.E. Schilder, *Tekst & Commentaar Openbare Orde en Veiligheid*, Deventer, vijfde druk 2017, p. 75-77.

2 Ervaringen

Evaluaties van incidenten laten vooral twee zaken zien. Ten eerste een gebrekkige aansluiting tussen de verschillende teams in combinatie met onduidelijkheid over de te onderscheiden functies. Ten tweede dat het bestuursniveau ten aanzien van de operationele respons niet of in zeer beperkte mate de rol van beslisser heeft, maar veeleer de functie vervult van boegbeeld en vertrouwenspersoon ('burgervader of burgermoeder'). (De bestuurlijke rol van systeemverantwoordelijke is niet aan de orde ten tijde van de respons, wel vooraf en achteraf.)

Een collage:

Brand Strabrechtse Heide, juli 2010⁵

"Om 15.09 uur vraagt de Ovd-B via de meldkamer om inzet van een blushelikopter. Bijna een uur later, om 16.04 uur, is er een formeel akkoord van de burgemeester van Heeze-Leende."

"Rond 16.45 uur belt de gemeentesecretaris van Geldrop-Mierlo in de hoedanigheid van beleidsadviseur gemeenten van het RBT de loco-burgemeester van Geldrop-Mierlo. Namens het RBT verzoekt hij om het GBT op te roepen om een mogelijke evacuatie voor te bereiden. Als het GBT in Geldrop-Mierlo bijeen komt (eerste overleg 18.00 uur), duurt het enige tijd voordat het RBT contact opneemt met het GBT. Het GBT wacht daar niet op maar start de gemeenteprocessen op om een eventuele evacuatie voor te bereiden. Deze beslissing neemt men op basis van de informatie die beschikbaar komt via de informele lijnen van de politie en de brandweer. Het GBT houdt, gezien de stormachtige ontwikkeling van de brand, lange tijd rekening met het scenario dat een groot deel van Mierlo moet worden geëvacueerd. Pas laat krijgt het GBT te horen dat het gevaar al is geweken."

Schietincident Alphen aan den Rijn, april 2011⁶

"Om 16:40 uur geeft de burgemeester toestemming tot ontruiming van de drie bedreigde winkelcentra. Binnen het CoPI is dan nog niet duidelijk of 'De Ridderhof' ook ontruimd moet worden. Omdat de leider CoPI in eerste instantie geen antwoord krijgt uit het ROT op zijn vraag 'wel of niet ontruimen' besluit hij op basis van het mogelijke risico dat de dader een bom bij zich draagt tot ontruiming van 'De Ridderhof'. Dit gebeurt om 16:45 uur.

Terwijl het CoPI de knoop doorhakt en besluit om te ontruimen legt het ROT om 17:52 uur de vraag voor aan het BT. Het BT neemt op dat moment nog geen beslissing over wel of niet ontruimen van 'De Ridderhof'. Om 19:08 uur noteert het BT over het ontruimen van 'De Ridderhof' het volgende in LCMS:

'Besluit over ontruiming na goed beraad genomen. Onvoldoende aanleiding om ook 'De Ridderhof' alsnog te ontruimen. Alles is gecommuniceerd richting ROT.'

In het ROT wordt om 19:03 uur bekend dat het BT heeft besloten 'dat er geen verdere ontruiming plaatsvindt bij 'De Ridderhof'."

⁵ Brand Strabrechtse Heide Deel 2: De feitelijke bestrijding van de natuurbrand, Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, Ministerie van Veiligheid en Justitie, februari 2011, p. 55, 77-78.

⁶ Schietincident in 'De Ridderhof' Alphen aan den Rijn, Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, Ministerie van Veiligheid en Justitie, november 2011, p. 104.

Brand in zorgcentrum De Geinsche Hof (Nieuwegein), juni 2011⁷

“In termen van crisisbeheersing vond er voor het GBT een overzichtelijke operatie plaats. Tal van operationele aspecten, met name rondom de cliënten van De Geinsche Hof, zijn in een vroeg stadium van het incident georganiseerd. Het GBT kan zich daarom richten op de strategische – communicatieve – aspecten van het incident.”

Hoogwater Groningen, januari 2012⁸

“Inmiddels is ook het Regionaal Beleidsteam met spoed bijeengeroepen. Voor een evacuatie is namelijk wederom een bestuurlijk besluit vereist. De situatie wordt besproken. De inschatting is dat de kans relatief klein is dat de dijk breekt, maar als het zich voordoet zullen de gevolgen groot zijn. Al snel besluit de voorzitter van het Regionaal Beleidsteam het voorstel van het Regionaal Operationeel Team om te evacueren te bekrachtigen.”

Mosterdgas Ede, september 2013⁹

“Gedurende een groot gedeelte van de vrijdag was sprake van een aanzienlijke overlap in werkzaamheden tussen CoPI en GBT [zonder ROT]. Voor een deel kwam dit doordat zij in dezelfde locatie (brandweerkazerne) vergaderden. Alle aandacht was gericht op het opstellen van een operationeel plan van aanpak en dit werd ook ter accordering voorgelegd aan de burgemeester en zijn beleidsteam. Dit maakte dat het GBT zich meer heeft bezig gehouden met operationele zaken dan noodzakelijk was.”

Asbestincident Roermond, december 2014 – april 2015¹⁰

“Het functioneren van het TBZ [Team Bevolkingszorg] heeft bijvoorbeeld last gehad van de spanning tussen ROT en GBT. Teamleden van GBT en TBZ werken daadwerkelijk in elkaars buurt, komen elkaar tegen en communiceren dan over het werk. Het ROT zit in Venlo, dus op afstand maar is tijdens GRIP3 de formele link tussen TBZ en GBT. Ook voor de externe adviseurs is het verwarrend om rechtstreeks opdrachten te krijgen uit het GBT om asbest-deeltjes te gaan zoeken bij het station terwijl dit normaal via Copi en later via ROT behoort te gebeuren.”

⁷ Brand in zorgcentrum De Geinsche Hof, Evaluatie van de BHV inzet en de samenwerking met gemeente en hulpdiensten op en na 27 juni 2011, COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, februari 2012, p. 29.

⁸ J.S. Haasjes e.a., De dijk staat op springen, Hoog water in de veiligheidsregio Groningen, Het incident en de bestrijding, Veiligheidsregio Groningen, september 2012, p. 24.

⁹ Evaluatie GRIP-3 incident Mosterdgas Ede, Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, Ministerie van Veiligheid en Justitie, maart 2014, p. 39.

¹⁰ Evaluatie asbestincident Roermond, Evaluatiecommissie Asbestincident Roermond, juni 2015, p. 22.

Gasstoring Velsen-Noord, 2015¹¹

“Bij dit incident lag de focus voor de veiligheidsregio met name bij bevolkingszorg en de communicatie daarover. Zowel de brandweer, politie als de GHOR hadden bij dit incident geen specifieke taken en aan te sturen eenheden. Desondanks waren de hulpverleningsdiensten de hele donderdagavond aanwezig op de plaats van de gasstoring en maakten zij vijf dagen lang deel uit van het operationeel team. Ondanks diverse signalen van functionarissen en teams hield het BT, onder leiding van de burgemeester Velsen, en later het OT de structuur en de opschaling zonder duidelijke overwegingen lang in stand. Vanaf de melding tot het einde van het incident ging, met name de leider BT, te veel uit van de standaard crisisstructuur met de daarbij behorende bezetting. Al met al had men zowel in het BT als in het OT kritischer moeten afwegen welk team en welke structuur het meest logisch zou zijn voor de aanpak van dit incident.”

Uitval watervoorziening Liemers, 2017¹²

“Er is bewust niet opgeschaald naar GRIP4. Wel is er een informeren overleg geweest tussen de burgemeesters van de betrokken gemeente, en de plaatsvervangend voorzitter van de veiligheidsregio. Het mooie van deze case blijft, volgens informatiemanager Joes Anema: *“We zijn niet automatisch naar GRIP4 gegaan. We hebben vooral met elkaar gekeken wat de bestuurlijke opgaven waren of konden zijn. Waterbedrijf Vitens was aan zet. Onze operationeel leider had als insteek vooral de betrokken burgemeesters goed te kunnen bedienen met informatie alvorens direct bestuurlijke opschaling te adviseren. Hij heeft telefonisch de betrokken burgemeesters (Rheden, Doesburg, Zevenaar en Rijnwaarden) bijgepraat in de ochtend. Begin van de middag zijn de burgemeesters weer gebeld door de operationeel leider. De burgemeesters bleken te worstelen met hun rol in dit incident. Er waren vragen over de risico’s voor de bevolking, het informeren van de raad en over de opschaling. Uiteindelijk is een informatieve bijeenkomst georganiseerd door de plaatsvervangend voorzitter veiligheidsregio en de operationeel leider in Arnhem om 17 uur. Ook de overige (kern)bezetting van het RBT is gevraagd aan te sluiten, om tijdverlies te beperken bij mogelijke opschaling naar GRIP4.”*”

¹¹ Gasstoring Velsen-Noord, Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, Ministerie van Veiligheid en Justitie, december 2015, p. 8.

¹² Interview met de informatiemanager Joes Anema door Roy Johannink, 27 november 2017. Vgl. Multidisciplinair Evaluatierapport GRIP2 Uitval watervoorziening Liemers 19 & 20 februari 2017, Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland Midden, april 2017, p. 14.

3 Internationale vergelijking

ICS en NIMS

Het Amerikaanse *Incident Command System* (ICS), tezamen met het *National Incident Management System* (NIMS) waar ICS deel van uitmaakt, zijn in combinatie zonder concurrentie het internationaal meest succesvolle systeem van civiele crisisbeheersing dat momenteel voorhanden is.¹³ Dat betekent niet dat het op onderdelen niet voor verbetering vatbaar is, of dat aanpassing aan de omstandigheden in een bepaald land of bepaalde bedrijfstak niet aan de orde zou zijn. Vandaar dat in verschillende andere landen en door multinationals varianten zijn ontwikkeld.¹⁴ In deze Verkenning wordt ter vergelijking daarom de ‘familie’ van *Incident Command & Emergency Management* systemen gezien, hetgeen de mogelijkheid biedt de beste praktijken in één beeld te presenteren.

In het verlengde van het voorgaande in deze Verkenning, laten we twee elementen van ICS/NIMS de revue passeren. Om te beginnen de positie van de *Incident Commander*, en daarmee voor Nederland meteen ook die van de lokale bestuurder, en vervolgens de interne organisatie.

Een woord vooraf over de oorsprong van ICS, dat eerder is ontstaan dan het meer omvattende NIMS. ICS stamt uit de jaren '70 van de vorige eeuw, waarbij de bestrijding van grote natuurbranden de gebrekkige samenwerking tussen en het ontbreken van uniformiteit van procedures, uitrusting en communicatiemiddelen van verschillende brandweerkorpsen in Californië aan het licht bracht.

Deze civiele oorsprong doet soms vergeten dat ICS op militaire leest is geschoeid. De secties van *Incident Command* zijn zo goed als één op één overgenomen van de oorspronkelijk vier secties van een bataljonsstaf; het zo laag mogelijk neerleggen van besluitvorming ten einde adequaat te kunnen reageren op een zich snel ontwikkelend gevechtsveld, is een principe dat zich in de praktijk keer op keer heeft bewezen. Tegelijkertijd is ICS een typisch civiel systeem, vanwege de modulaire opbouw.¹⁵

De organisatie kan namelijk ook zeer klein zijn, niet groter dan één *Incident Commander* en één of enkele responseenheden. Dat past in de algehele reorganisatie van civiele crisisbeheersing in westerse landen sinds het einde van de Koude Oorlog, waarbij aparte organisaties voor het meest ongunstige scenario werden samengevoegd met de tot dan toe bestaande diensten voor ‘vredescalamiteiten’ tot één systeem, ‘van klein tot groot’.

Leiding

Uit het principe van het zo laag mogelijk beleggen van besluitvorming vloeit één van de basisbeginselen van ICS/NIMS voort, namelijk het onderscheid tussen *command* en *coordination*. *Command* betreft het bepalen van *objectives, strategies & actions*, dat wil zeggen het bepalen hoe het incident wordt bestreden en de uitvoering daarvan; *coordination* is de ondersteuning van *command*. De regel is: laat de *Incident Commander* zijn of haar werk doen, deze is letterlijk *in command*, ondersteun maar geef in beginsel geen instructies. (‘In beginsel’, de uitzonderingen volgen hierna.) Overigens kan de letterlijke vertaling van deze

¹³ NIMS – *National Incident Management System*, US Department of Homeland Security, third edition, October 2017; ICS – *Incident Command System*: verschillende handboeken en cursusboeken, bijvoorbeeld ICS-300: Intermediate ICS for Expanding Incidents, en ICS-400 Advanced ICS – Complex incidents, Federal Emergency Management Agency / US Department of Homeland Security, laatste edities.

¹⁴ Zoals bijvoorbeeld in Australië: AIIIMS: *Australasian Inter-service Incident Management System*, Australian Fire and Emergency Service Authorities Council, 5th edition, 2017, en in verschillende mondiaal of regionaal opererende olie&gas maatschappijen.

¹⁵ Evenals het ‘knoppenmodel’ in Nederland.

termen verwarrend zijn, omdat de primaire coördinatie op het niveau van *command* plaatsvindt, namelijk in de vorm van *Unified Command*, waarover later meer. *Coordination* betekent hier dus: ondersteuning.

De *Incident Commander* (IC) ontleent zijn of haar tijdelijk gezag aan een *delegation of authority*. Een '*authority having jurisdiction*' / *chief elected official* (vergelijk met een burgemeester) delegeert de bevoegdheid tot *Incident Command* aan een persoon die daarmee na activering de functie van *Incident Commander* vervult.¹⁶

De kern van deze wat technisch aandoende uitleg is dat een *authority having jurisdiction* niet zelf *Incident Command* uitoefent. Hij of zij laat de respons over aan iemand die daarvoor specifieke training heeft ondergaan en (in de VS) die zelfs is gecertificeerd voor een bepaalde incident-gradatie.

Een *authority having jurisdiction* kan zeker het gezicht zijn naar de buitenwereld, maar de leiding over de daadwerkelijke respons ligt bij een *professional*, met inbegrip van het waarschuwen van bedreigde inwoners en bedrijven (hetgeen iets anders is dan het geven van tekst en uitleg aan en via de media).

De *delegation of authority* kan eenmalig worden gegeven, dat wil zeggen in een plan, waarbij deze in werking treedt bij activering van *Incident Command*, of het kan per incident worden verleend.

Nu kan in een *delegation of authority* een voorbehoud worden gemaakt. In de praktijk heeft dit betrekking op het besteden van geld: indien de uitgaven voor benodigde middelen een bepaald bedrag overschrijden, kan zijn bepaald dat de *Incident Commander* daarvoor fiat moet vragen aan de *authority having jurisdiction*.

Voor de goede orde, indien dit voorbehoud is gemaakt, ligt dit bedrag aanzienlijk hoger dan reguliere drempels voor uitgaven; bovendien is de *Incident Commander* – op dat mogelijk voorbehoud na – de enige die beslist, waarbij de 'vredesstijd'-procedures van inkoop en contracten niet van toepassing zijn. Overigens is een *delegation of authority* juridisch gesproken voor kleinere incidenten strikt genomen niet nodig, namelijk indien de afhandeling van een incident mogelijk is met de reguliere middelen / bevoegdheden van bijvoorbeeld een brandweer- of politiecommandant.

In aanvulling hierop is in het bedrijfsleven het onderscheid ontwikkeld (of liever: verduidelijkt) tussen *bottom-up* en *top-down* respons. 'Van onderaf' staat voor het merendeel van de incidenten, waar een *Incident Commander* volledig zelfstandig opereert, eventueel met een fiat indien een bepaald bedrag wordt overschreden. 'Van bovenop' staat voor een kleine limitatieve groep van incidenten, waarbij het hogere gezag, bij wijze van volstrekte uitzondering, aan een *Incident Commander* een instructie kan geven. Dat betekent nimmer dat een hoger gezag *Incident Command* overneemt, maar slechts dat kan worden bijgestuurd. Een voorbeeld komt uit de wereld van bedrijfscontinuïteit. In geval van verlies van productiecapaciteit, moet het mogelijk zijn dat topmanagement instructies geeft ten aanzien van de voorrang van bepaalde producten en/of bepaalde afnemers.

Daar zij nog één belangrijke uitzondering aan toegevoegd, namelijk de bevoegdheid de *Incident Commander* te vervangen indien door grootte en/of complexiteit van het incident het optreden van een meer ervaren persoon is geboden.

¹⁶ Voor de volledigheid: de *authority having jurisdiction* voor een *agency* is de *agency administrator*, indien de primaire respons daar ligt, lees: de algemeen directeur van een overheidsdienst; dat kan dus ook op een staatkundig hoger niveau, afhankelijk van het type incident of crisis. In een bedrijf is dat de *chief executive officer* (CEO) of bijvoorbeeld een manager van een bedrijfslocatie.

Wat de locatie betreft, een *Incident Commander* bevindt zich veelal in de *Cold Zone* (buiten de gevarezone, maar niet op afstand).¹⁷ ICS is flexibel: is het een klein incident, dan geeft de *Incident Commander* zelf rechtstreeks leiding aan de responseenheden, dus in de *Hot Zone*. Bij een iets groter incident wordt al snel een *Incident Management Team* ingesteld, en laat hij of zij de leiding in de *Warm & Hot Zones* over aan één of meerdere *On-Scene Commanders*, zo nodig onder leiding van een *Operations Section Chief*. Een *Incident Commander* die zich niet op locatie bevindt, is een uitzondering, zoals de genoemde incidenten op zee.

Het niveau van *coordination* in NIMS wordt veelal vervuld door een zogenoemd *Emergency Operations Center* (EOC). In de praktijk is een EOC veelal uitsluitend ondersteunend (*incident support*). Een EOC kan echter ook de *authority having jurisdiction* huisvesten. Met name het bedrijfsleven geeft goede voorbeelden van het duidelijk maken wat van dat niveau wordt verlangd indien het betrokken is bij een incident (hetgeen vaak niet het geval is, senior management wordt meestal alleen geïnformeerd): alles rondom het incident, de gevolgen voor het bedrijf, reputatie, lange termijn effecten, en dus niet de respons zelf.¹⁸

In een *delegation of authority* ten aanzien van de EOC (dus niet *Incident Command*) is expliciet bepaald dat de ondersteuningsfunctie van een EOC zelfstandig besluit over verzoeken tot logistieke ondersteuning, terwijl normaal gesproken vergelijkbare beslissingen en uitgaven wel de goedkeuring van (senior) management vereisen. Dus, het 'normale – vreedstijd' topmanagement kan wel zijn ondergebracht in een EOC, maar neemt niet deel aan de operationele en tactische besluitvorming, op de genoemde *top-down* uitzonderingen na, die nimmer betrekking hebben op logistieke ondersteuning.

Interne organisatie

Kenmerkend voor ICS is wat heet het reeds genoemde *Unified Command* en de organisatie die een *Incident Commander* op locatie ondersteunt.

Om met het eerste te beginnen, op het niveau van incidentbestrijding vindt afstemming plaats tussen de betrokken diensten en bedrijven. Een *Incident Commander* heeft weliswaar *command*, hij of zij kan dus opdrachten geven aan een ieder die valt onder zijn of haar commando (vergelijk opperbevel), maar expertise en werkterrein kan elders liggen (vergelijk een andere dienst of keten). Samenwerking tussen verschillende *Incident Commanders*, ieder bevoegd en deskundig op het eigen terrein, vindt plaats onder de noemer *Unified Command*. Afhankelijk van het land waarin dit systeem wordt toegepast, is *Unified Command* een groepsverantwoordelijkheid, of heeft één van de ICs de eindverantwoordelijkheid en leiding. In *Unified Command* kunnen *Incident Commanders* van verschillende geografische jurisdicties plaatsnemen, waardoor een incidentterrein niet kunstmatig opgeknipt hoeft te worden indien de grenzen van bijvoorbeeld gemeenten, regio's of zelfs landen worden overschreden.

De term *coordination* wordt dus weliswaar gebezigd voor het niveau bóven *Incident Command*, maar coördinatie begint al op locatie; het is niet gereserveerd voor een EOC.

Wat betreft de organisatie die een *Incident Commander* (of *Unified Command*) op locatie ondersteunt, kenmerkend voor ICS is verder de typische verdeling in staffuncties en secties. Staf: *safety, public information, liaison*; hier bestaan varianten op, bijvoorbeeld de toevoeging van een *investigation officer* (die begint met het veiligstellen van bewijsmateriaal) en een *officer incident scene* (die zorg draagt voor de organisatie van het incidentterrein; dit omvat de zgn. *staging area*).

¹⁷ Genaamd de *Incident Command Post*.

¹⁸ In de laatste versie van NIMS (2017) wordt dit onderscheid tussen de *incident support*-functie van een EOC en een strategische groep die wordt gehuisvest in een EOC ('*MAC Group*') niet duidelijk gemaakt, zoals dat in bedrijfs-EOCs wel het geval is.

Secties: *operations, planning, logistics, finance/admin*. Andere secties kunnen worden toegevoegd, in het bijzonder *intelligence*, maar bijvoorbeeld ook *casualty support*. *Finance/admin* hoeft niet een zelfstandige sectie te zijn; *logistics* kan de betreffende taken vervullen.

Operations (Ops) is de sectie waaronder de responseenheden vallen. Daarnaast draagt *Ops* bij aan het *Incident Action Plan*, namelijk door het aanreiken van de strategie/combinatie van strategieën en de bijbehorende acties teneinde de door de *Incident Commander* bepaalde doelstellingen te behalen. In geval van snel ontwikkelende incidenten en in geval van 'een incident in een incident', denk aan een gelijktijdige reddingsoperatie, kan de *Incident Commander* een deel van de *action planning* aan *Ops* overlaten.

Planning is een buiten ICS vaak veronachtzaamde functie die kritiek is voor de respons; informatie-management is daar een onderdeel van, maar *planning* gaat verder dan dat.

Bij opschaling wordt eveneens *logistics* geactiveerd, dat tevens zorgdraagt voor de contractuele en financiële kant van de logistiek, hoewel dit aspect eventueel kan worden uitgevoerd door een EOC.

Bij het bezien van deze structuur moet bedacht worden dat een *Incident Commander* of *Unified Command* in beginsel zelfstandig opereert, zij het mogelijk op afstand ondersteunt door een EOC. Dat impliceert dat *Incident Command* alle noodzakelijke functies moet bevatten; er is niet iemand anders die het overneemt. Bovendien moet het ook in staat zijn grootschalige incidenten aan te pakken, waarbij uit oogpunt van eenvoud en geoefendheid, de systematiek voor kleine en grote problemen dezelfde is.

Kijkend naar het Besluit veiligheidsregio's valt op dat daar meerdere van deze functies ontbreken, zoals operatiën, planning en logistiek.

Complexe incidenten

ICS kent verschillende praktische oplossingen voor wat heet *complex incidents*, zoals het opknippen van een incidentterrein in sectoren, elk met hun *On-Scene Commander*¹⁹, bij grote incidenten het werken met verschillende *Incident Management Teams* onder een *Area Commander*, bijvoorbeeld in geval van een grootschalige olieverontreiniging op zee en van de kust, of het instellen van twee *Operations Sections* als de *span of control* voor één sectie te groot is. We gaan daar nu niet verder op in, maar het laat zien dat ICS een flexibel systeem is, zoals gezegd, van klein tot groot.

Standaarden

Internationaal is momenteel de trend ingezet van integrale respons, dat wil zeggen de combinatie van *safety, security & continuity*. Was met name bedrijfscontinuïteit tot voor kort in bepaalde landen een vermeend apart vakgebied en aparte fase in de respons of zelfs daarna (zeker in de angelsaksische wereld), de meest recente versies van verschillende standaarden en ook ICS/NIMS omvat alle risico's (*all-hazards*).²⁰

De laatste versie van NIMS laat de introductie van bedrijfscontinuïteit zien in de ICS-organisatie, hetgeen in het bedrijfsleven reeds eerder ingang had gevonden.²¹

¹⁹ Vgl. art. 2.1.4 lid 3 Besluit veiligheidsregio's.

²⁰ Bijvoorbeeld, Canada: CSA Group – Canadian Standards Association, *Emergency and continuity management program*, Z1600-17, July 2017; VS: NFPA 1600, *Standard on Disaster / Emergency Management and Business Continuity / Continuity of Operations Programs*, 2016.

²¹ Zie de nieuwe versie van ICS 200, maart 2019, p. IG-151; *business continuity* is hier geplaatst in *Operations*; in het algemeen en zo ook reeds toegepast in het bedrijfsleven is *Planning* een logischere plaats.

4 Oplossingsrichting

Professionalisering

Voorstel, samengevat:

- Een burgemeester of voorzitter laat de incidentbestrijding over aan een *professional* en concentreert zich op aandacht voor slachtoffers en andere betrokkenen (familieleden van slachtoffers, evacués), de mediastrategie en uitvoering daarvan, het totaalbeeld met inbegrip van lange termijn effecten en de onvermijdelijke vragen van politieke aard, de continuïteit van al hetgeen rondom het incident doorgang moet blijven vinden, contact met besturen van andere betrokken partijen, en tot slot de lessen die voor de toekomst uit het incident kunnen worden getrokken.
- Krachtens delegatie heeft een professionele Commandant Incidentbestrijding de leiding over de respons. De delegatie treedt in werking bij activering van een Commando Incidentbestrijding, en is gekoppeld aan het kunnen uitoefenen van noodbevoegdheden.
- Deze aanpak geldt alleen indien een Commando Incidentbestrijding is geactiveerd. Daar is geen sprake van bij 'dagelijkse incidenten' waarbij uitsluitend normale bevoegdheden worden toegepast en waarbij alleen de responseenheden optreden.
- In het vervolg op deze Verkenning, vindt een nadere precisering plaats van mogelijke incidenttypen van 'politieke' aard, waarbij het optreden van een burgemeester zelf mag worden verwacht. Deze worden opgenomen onder 'van bovenaf' (*top-down*) incidenttypen, zodat het activeringscriterium van een Commando Incidentbestrijding helder en eenvoudig blijft. *Top-down* betekent het kunnen geven van instructies aan het Commando Incidentbestrijding, terwijl bij andere incidenttypen en voor het overige van een *top-down* incident het Commando Incidentbestrijding zelfstandig optreedt.
- De Commandant(en) Incidentbestrijding is(zijn) afkomstig van één van de regionale diensten, maar is (zijn) op locatie, vlakbij het incident.
- Potentiële commandanten incidentbestrijding worden gecertificeerd voor bepaalde incident-gradaties en worden vervangen indien een incident escaleert tot een incident waarvoor hij of zij niet is gecertificeerd.

Het voortduren van de 19^{de} eeuwse positie van de burgemeester ten tijde van de respons, en daarmee het anachronistische blijven positioneren van een burgemeester (en voorzitter) als *Incident Commander*, leidt rechtstreeks tot de bekende valkuil van het bestuurlijke niveau tijdens crises, zowel in overheidsorganisaties, als in bedrijfsleven: de topmanager wordt operationeel. Dat is een onnodige doublure die vertragend kan werken, en waarbij de eigen taak van dat niveau onvermijdelijk te lijden heeft. De besproken internationale praktijk biedt een alternatief daarvoor.

Op deze plaats past een korte verwijzing naar het eerder genoemde 'Drentse model'. Het streven tot vereenvoudiging van de respons-organisatie is op zich lovenswaardig. In dat model zijn ROT en beleidsteam samengevoegd, waarbij de operationeel leider zich in het beleidsteam bevindt, en van daaruit de leider CoPI aanstuurt. Het Drentse model staat evenwel loodrecht op internationale beste praktijken, werkt alleen bij kleinschalige incidenten, mist cruciale elementen, en houdt vast aan de positionering van de burgemeester als *Incident Commander*.²²

²² Veiligheidsregio Drenthe – Regionaal Crisisplan 2014; Astrid Scholtens, Jan Jorritsma, Ira Helsloot, aangehaald werk (zie noot 1); Rapport – hoe doen we het effectiever en efficiënter in de regio Drenthe?, Veiligheidsregio Drenthe, 2011. Tevens toegepast in de veiligheidsregio Twente: Regionaal Crisisplan deel I, 2016, Voorwoord en Hoofdstuk 2.

In plaats daarvan zou een burgemeester of voorzitter de incidentbestrijding moeten overlaten aan een *professional* en zelf zich moeten concentreren op aandacht voor slachtoffers en andere betrokkenen (familieleden van slachtoffers, evacués), de mediastrategie en uitvoering daarvan, het totaalbeeld met inbegrip van lange termijn effecten en de onvermijdelijke vragen van politieke aard, de continuïteit van al hetgeen rondom het incident doorgang moet blijven vinden, contact met besturen van andere betrokken partijen, en tot slot de lessen die voor de toekomst uit het incident kunnen worden getrokken.

Daarmee is bijzonder genoeg ook sprake van professionalisering van het bestuurlijke niveau in de respons, dat wil zeggen in dit verband: tijd en ruimte voor invulling van de bestuurderstaak ten tijde van een incident, met inbegrip van het vervullen van de functie van boegbeeld.

Overigens past hierbij de kanttekening, dat een bestuurder alleen dán zich kan concentreren op het typisch bestuurlijke, indien het niveau van incidentbestrijding goed functioneert. Het is een vast ervaringsfeit dat indien topmanagement niet tijdig wordt geïnformeerd en/of indien de informatie die wordt verschaft slechts de feiten van het incident op tafel legt zonder aan te geven wat er aan gebeurt en wat eventuele bestuurlijke aspecten zijn (of aangeeft dat die aspecten afwezig zijn), topmanagement noodzakelijkerwijs operationeel gaat optreden.

Hetzelfde fenomeen doet zich voor indien sprake is van een organisatiecultuur waarbij operationele besluiten op topniveau worden genomen en de rest van de organisatie afwachtend is, niet zelf knopen doorhakt. Een topmanager die gewoon is op details te sturen (bekend als *micro-management*), zal dat blijven doen tijdens incidenten en zijn of haar organisatie is aldus geconditioneerd.

Het positioneren van een bestuurder als daadwerkelijk bestuurder tijdens incidenten veronderstelt een zeer capabel en – wanneer geactiveerd – onafhankelijk Commando Incidentbestrijding, een evenzeer goed functionerende en onafhankelijke logistieke ondersteuning, en tevens een gedegen training van bestuurders zelf.

De Commandant Incidentbestrijding (*Incident Commander*) hoort op locatie thuis, niet op afstand op een vaste locatie in de regio. Op het incidentterrein dient een onderscheid te worden gemaakt tussen het Commando Incidentbestrijding (met de commandopost in de koude zone, grenzend aan de gevarezone) en de Responsgroep welke rechtstreeks leiding geeft aan de responseenheden, vlakbij of in de gevarezone. Daarnaast dient de Commandant Incidentbestrijding te kunnen vertrouwen op een Ondersteuningsgroep op afstand ter informatieve en logistieke ondersteuning (internationaal: *Emergency Operations Center*). In de veiligheidsregio kan die Ondersteuningsgroep wel op een vaste locatie zijn gehuisvest.

Een beste praktijk is verder het maken van een onderscheid in incident-gradaties, waarbij potentiële Commandanten Incidentbestrijding geoefend en gecertificeerd zijn voor een incident van een bepaalde schaal. Escaleert een incident, dan wordt zo nodig de Commandant Incidentbestrijding vervangen door een voor die schaal gecertificeerde collega.

Eerder in deze Verkenning is reeds aangegeven dat de voorgestelde structuur zeker niet voor alle incidenten geldt. De grens ligt tussen dagelijkse incidenten waarbij een burgemeester (zo gewenst) wel persoonlijk is betrokken, welke niet de activering van een Commando Incidentbestrijding vereisen en dus niet de strikt-professionele respons vanwege de noodzakelijke geoefendheid enerzijds en de onontbeerlijke handen-vrij-ruimte van het bestuur anderzijds. In het algemeen ligt die grens bij het al of niet kunnen uitoefenen van noodbevoegdheden.

Bezien dient te worden of een nadere precisering van incidenttypen nodig is welke minder acuut zijn en een meer ‘politiek’ karakter dragen waarbij de besluitvorming door een burgemeester in de rede ligt. Denk aan de ontruiming van een tentenkamp. De geschiedenis leert evenwel dat dit situaties zijn die mogelijk aanvankelijk door middel van noodbevoegdheden moesten worden aangepakt, maar die gaandeweg onder

het normale instrumentarium van een gemeente zijn komen te vallen zodat deze niet leiden tot activering van een Commando Incidentbestrijding conform het hierboven aangegeven criterium.²³ Een voorbeeld is de gebiedsontzegging die voorheen op een noodbevel werd gebaseerd, maar later zijn basis vond in art. 172 lid 3 Gemeentewet terwijl deze nu veelal in de Algemene Plaatselijke Verordening is geregeld.²⁴

Ten aanzien van de ontruiming van een tentenkamp bij het COA aanmeldcentrum Ter Apel (Groningen) in 2012, overwoog de rechter dat “hem uit de ter beschikking staande stukken niet is gebleken dat verweerder heeft getracht het brandgevaar weg te nemen door het nemen van andere, minder vergaande, maatregelen dan het noodbevel. (...) Onder voornoemde omstandigheden acht de voorzieningenrechter het nemen van een noodbevel disproportioneel.”²⁵

Een ander voorbeeld is het verbieden van risicowedstrijden, dat aanvankelijk plaatsvond op grond van een noodbevel, maar dat later is gaan vallen onder een vergunningen- en meldingregime.

Desondanks zijn scenario's denkbaar waar het bestuur een interventie moet kunnen plegen, ook wanneer het aan het Commando Incidentbestrijding bevoegdheden zijn gedelegeerd conform de ICS-systematiek. De oplossing daarvoor is de identificatie van *top-down* incidenttypen zoals vermeld in de vorige paragraaf, die een uitzondering vormen op het beginsel dat de Commandant Incidentbestrijding zelfstandig opereert.²⁶ Het ligt voor de hand dat de ‘van bovenaf’ incidenttypen situaties van mogelijk ‘politieke’ aard omvatten, waardoor het systeem in balans is, en een burgemeester niet iets uit handen geeft waarop hij of zij kan worden aangesproken.

Afgezien van die mogelijk nadere precisering, de aangegeven grens voor activering van een Commando Incidentbestrijding volgt uit het verschil in inbedding van normale bevoegdheden en de functie van noodbevoegdheden: zijn noodbevoegdheden gekoppeld aan éénhoofdige leiding welke alle ruimte van handelen behoort te hebben (zij het binnen de algemene grenzen van het staatsnoodrecht), normale bevoegdheden – vooraf maar mogelijk ook ten tijde van de uitoefening daarvan – kennen daarentegen in het algemeen de betrokkenheid van de raad. Bovendien is de trend dat de wetgever deze normale bevoegdheden steeds gedetailleerder vormgeeft (denk bijvoorbeeld aan de zogenoemde voetbalwet ex art. 172a Gemeentewet, veiligheidsrisicogebieden, bestuurlijke ophouding, cameratoezicht, burgemeesterssluiting, en eerder al openbare manifestaties), terwijl noodbevoegdheden naar hun aard open moeten zijn en blijven, verschoond van overtrokken juridisering. In termen van respons kan de uitoefening van normale bevoegdheden gepaard gaan met activering van een Responsgroep, die leiding geeft aan de responseenheden, echter niet tevens van een Commando Incidentbestrijding, het hiervoor aangegeven criterium volgend.

Deze grens wijkt strikt genomen af van de wijze waarop *Incident Command* in ICS / de VS wordt toegepast, aangezien deze daar reeds op het laagste niveau van respons actief is. Echter, juist vanwege de koppeling aan een *delegation of authority*, is het beter het moment te markeren waarop deze delegatie van kracht wordt: de activering van een Commando Incidentbestrijding, niet daarvoor, en niet ná deactivering. Dat betekent dat het huidige CoPI niet het etiket krijgt van *initial Incident Command*. Het huidige CoPI is en blijft *On-Scene Command* / de Responsgroep die leiding geeft aan de responseenheden.

²³ De verschuiving van noodrecht naar normaal recht is een algemeen fenomeen sinds de jaren '30 van de 20ste eeuw, zie E.T. Brainich, *Staatsnoodrecht* (diss.) 1993, p. 87, en E.T. Brainich, *Het systeem van crisisbeheersing*, 2004, p. 22.

²⁴ J.G. Brouwer, J.G., A.E. Schilder, *Gebiedsontzeggingen in het systeem van het openbare-orderecht*, Universiteit Groningen, 2007, *Jurisprudentie Bestuursrecht Plus*, 154-167.

²⁵ ECLI:NL:RBGRO:2012:BW6584 *Rechtbank Groningen*, 24-05-2012, Awb 12-512; W. Jong, *Tentenkamp bij aanmeldcentrum in Ter Apel*, in M. van Duin, V. Wijkhuijs, W. Jong (Red.), *Lessen uit crises en mini-crisis 2012*, onderzoeksreeks Politieacademie, Den Haag 2013, p. 129, 135-136.

²⁶ Tezamen met een eventueel voorbehoud van financiële aard, vereist dit de mogelijkheid tot afwijking van art. 10:16 lid 1 Algemene wet bestuursrecht.

Opschaling

Voorstel, samengevat:

- Ondersteuning vindt plaats door een Ondersteuningsgroep, net als de Commandant Incidentbestrijding werkend op grond van delegatie. Interne organisatie en werkwijze verder uit te werken in het vervolg.
- Bestuurders kunnen deel uitmaken van een Bestuursgroep Crisisbeheersing, indien geactiveerd. Bestuurders zijn niet langer *Incident Commander*. Zij beslissen evenmin over ondersteuning aan het Commando Incidentbestrijding. Bestuurders zijn aldus niet meer operationeel, maar krijgen de handen en aandacht vrij voor daadwerkelijk bestuurlijke aspecten waaronder de functie van boegbeeld.
- Een Commando Incidentbestrijding en de Ondersteuningsgroep omvatten alle risico's (*all hazards*), waaraan de justitiële onderdelen tevens deelnemen, hoewel de justitiële leiding nevensgeschikt is. Operationele afstemming door politie en OM vindt eveneens in het Commando Incidentbestrijding plaats, niet in een aparte driehoek.
- Interne organisatie van een Commando Incidentbestrijding: conform een aangepaste structuur van *Incident Command*, met inbegrip van planning, logistiek, operatiën, justitie en staffuncties.

Het voorafgaande toegepast in de Nederlandse context levert het volgende beeld op, weergegeven in de tabel hieronder, met nog twee kanttekeningen vooraf.

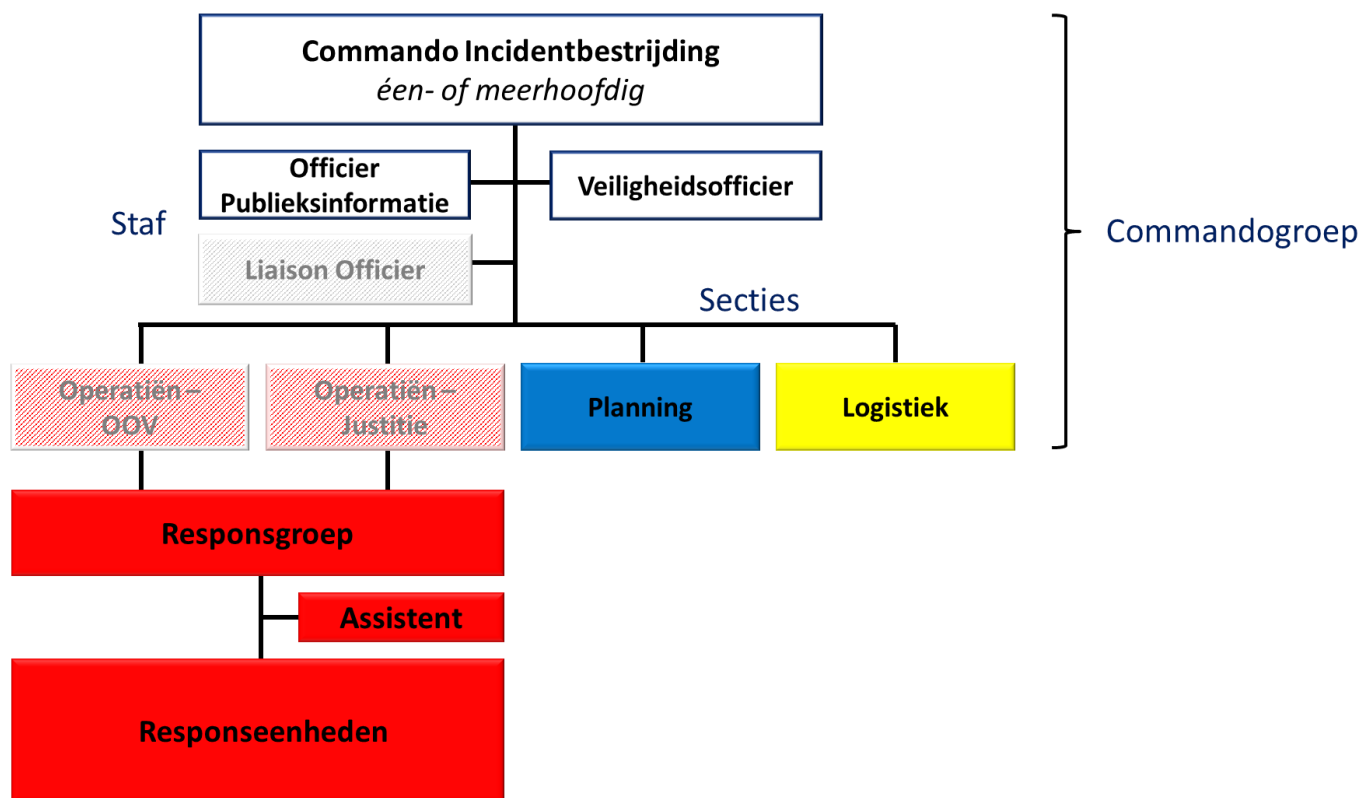
De structuur omvat alle risico's (*all-hazards*) en ongeacht of het getroffen gebied wordt doorsneden door gemeente-, regio- of provinciegrenzen. *All-hazards* impliceert dat de verschillende justitiële onderdelen hieraan deelnemen, met inbegrip van de zogenoemde SGBO-structuur (Staf Grootchalig en Bijzonder Optreden). Wat de driehoek betreft, door de beoogde aanwezigheid van OM en politie in een Commando Incidentbestrijding vindt de noodzakelijke afstemming ten tijde van een incident reeds daar plaats. Daarmee is de functie van de driehoek tijdelijk opgenomen in de hierna volgende structuur, dat wil zeggen alleen ingeval van activering van een Commando Incidentbestrijding.²⁷

GRIP	huidig systeem	te wijzigen in
4	RBT	Bestuursgroep Crisisbeheersing <ul style="list-style-type: none"> • hetzij onder leiding van een burgemeester (GRIP 3) • hetzij onder leiding van de voorzitter (GRIP 4)
3	GBT	<ul style="list-style-type: none"> • zonder hoofden van de operationele diensten • met vertegenwoordigers van de betrokken ketens (bestuurlijk) • eventueel gehuisvest bij de Ondersteuningsgroep, maar ook mobiel, bijvoorbeeld bestuurders die de incidentlocatie of slachtoffers bezoeken
2	ROT, daarnaast Justitiële onderdelen	Ondersteuningsgroep <ul style="list-style-type: none"> • tezamen met het Commando Incidentbestrijding geactiveerd, kleinschalig (alleen informatief) tot logistieke ondersteuning • zo nodig met vertegenwoordigers van de betrokken ketens met inbegrip van de Justitiële onderdelen, geïntegreerd • vaste locatie in de regio

²⁷ Vgl. het functioneren van de driehoek ten tijde van het schietincident Aphen aan den Rijn: Schietincident in 'De Ridderhof' Alphen aan den Rijn, Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, Ministerie van Veiligheid en Justitie, november 2011, p. 110-111, inzake de frictie tussen driehoek en BT terwijl het ging om operationele afwegingen die onderdeel (behoren te) zijn van de bestrijding van een incident.

2	ROT, daarnaast Justitiële onderdelen	Commando Incidentbestrijding (Cib) / Commandogroep – mobiel, op locatie (koude zone) <ul style="list-style-type: none"> zo nodig met vertegenwoordigers van de betrokken ketens met inbegrip van de Justitiële onderdelen, geïntegreerd
1	CoPI	Responsgroep & responseenheden – in of bij de gevarezone (warme en hete zones)

De interne organisatie van een Commando Incidentbestrijding (Commandogroep) ziet er dan als volgt uit, waarbij de functies die in grijs zijn geschreven alleen worden geactiveerd indien nodig. (De kleuren zijn de internationale standaardkleuren voor de betreffende functies.)



Ter toelichting:

Een meerhoofdig of Gemeenschappelijk Commando (*Unified Command*) bestaat uit commandanten die niet treden in elkaars functionele, territoriale of juridische taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Nu is een Gemeenschappelijk Commando niet alleen een kwestie van afstemming tussen ketens op commandoniveau, zoals dat momenteel in een CoPI of ROT plaatsvindt. Instelling van een Gemeenschappelijk Commando Incidentbestrijding betekent dat de staffuncties en secties zijn geïntegreerd: geen opstapeling en naast elkaar functioneren van monodisciplinaire structuren binnen het Commando, maar bijvoorbeeld één Sectie Planning voor alle betrokken diensten: de betrokken diensten leveren personeel voor de verschillende functies.²⁸

²⁸ H. van Hijum, R. Johannink, Referentiekader GRIP [2.0], 5 Referenties voor het nader beschouwen van de Gezamenlijke Risico- & Incidentmanagement Procedure, versie 1, 2019, Referentie 3 onder organieke structuur.

Een uitzondering vormt de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Ten behoeve daarvan kan er sprake zijn van meerdere Secties Operatiën: één geïntegreerde sectie voor de handhaving van de openbare orde en openbare veiligheid en één of meerdere secties op het terrein van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde.

Overigens zal en kan de Commandogroep bij de meeste incidenten een kleine organisatie zijn, waarbij bedacht moet worden dat verschillende functies niet dienst-specifiek zijn zodat één persoon voor alle betrokken diensten de taken voor die functie kan uitoefenen.

De Responsgroep bestaat uit de (hoofd)officieren van dienst van de direct betrokken diensten en organisaties.

Bij opschaling naar een Commando Incidentbestrijding maken de Responsgroep en de geactiveerde responseenheden onderdeel uit van de Sectie Operatiën.

De Assistent van de Responsgroep, is een persoon die voor de Responsgroep constant in de verbindingen is, de Responsgroep ondersteunt bij planvorming en informatie doorschakelt.

Wat de Bestuursgroep Crisisbeheersing betreft, anders dan het bijeenroepen van een RBT waaraan met name alle burgemeester deelnemen, bestaat conform beste praktijken een bestuursgroep (*policy group*) alleen uit de bestuurders die bij het incident betrokken zijn. Dat kan er slechts één zijn, of enkelen.²⁹

Delegatie

Voorstel, samengevat:

- Naar huidig Nederlands recht is delegatie of mandaat van de relevante bevoegdheden van burgemeester en voorzitter niet mogelijk. Om een Commando Incidentbestrijding krachtens delegatie te realiseren is de totstandkoming van een korte *pilot*-wet nodig inzake afwijking van art. 178 Gemeentewet, art. 10:14 en 16 Algemene wet bestuursrecht en uitvoering gevend aan art. 10:15 Awb, en uiteraard overleg met het ministerie.
- In plaats van te wachten op een wetsvoorstel kan dat in korte tijd worden geleverd.
- Tusseloplossing: een burgemeester of de voorzitter oefent formeel de betreffende bevoegdheid uit, maar hij of zij doet dat materieel op instigatie van een Commandant Incidentbestrijding.
- Een andere tusseloplossing – hoewel hier niet aanbevolen – betreft het voorbijgaan aan de wettelijke beletsels tot delegatie; dit vereist een kosten-baten analyse en risico-acceptatie van de regio's en een voorbehoud van bepaalde besluiten aan het bestuur.

Zoals aangegeven, vereist professionalisering van de respons dat een Commandant Incidentbestrijding krachtens delegatie tijdelijk de beschikking krijgt over de noodbevoegdheden die de wetgever bij een burgemeester of voorzitter heeft belegd.

Naar huidig Nederlands recht is delegatie of mandaat in dit geval echter niet mogelijk. Het is niet aan te bevelen desondanks tot delegatie over te gaan, vanwege het risico van een rechtszaak waarbij een beroep kan worden gedaan op de onbevoegdheid van een Commandant Incidentbestrijding om een bepaalde maatregel te treffen.

²⁹ Vgl. de huidige regeling ex art. 39 Wet veiligheidsregio's inzake het overnemen van bevoegdheden: de voorzitter neemt alleen de uitoefening van bevoegdheden over voor zover die betrekking heeft op het incident waarvoor het RBT is geactiveerd. Burgemeesters behouden de betreffende bevoegdheden voor andere incidenten.

In overleg met het ministerie van Justitie en Veiligheid, en ondersteund door of vooruitlopend op de bevindingen van de evaluatie Wet veiligheidsregio's die waarschijnlijk hetzelfde aspect op tafel zal leggen, kan tot een *pilot* worden besloten. Deze *pilot* kan voor wat betreft delegatie en mandaat worden opgedeeld in verschillende stappen.

Nog zonder formele regeling:

1. Ten eerste het beoefenen van de nieuwe structuur, met daartoe geselecteerde potentiële Commandanten Incidentbestrijding en Chefs van de verschillende Secties.
2. I. Als tussenoplossing, het tijdens incidenten feitelijk toepassen van het hier beschreven systeem, waarbij een burgemeester of voorzitter formeel een bevoegdheid uitoefent, maar materieel dat doet op instigatie van een Commandant Incidentbestrijding.
Overwogen zou kunnen worden om hier mandaat toe te passen. Dat zou een tussenstap zijn om ervaring op te doen, aangezien burgemeester en voorzitter in geval van mandaat nog strikt genomen operationeel betrokken zijn bij de respons: in geval van mandaat blijven burgemeester of voorzitter nog Incident Commander. Echter, ook mandaat vereist wetswijziging (net als delegatie hierna genoemd onder 3), namelijk afwijking van art. 177 Gemeentewet en het expliciet toelaten van mandaat vanwege art. 10:3 Algemene wet bestuursrecht (aard van de bevoegdheid, noodverordeningen).
2. II. Een andere tijdelijke tussenoplossing is om de betreffende bevoegdheden te delegeren, zelfs indien dat in strijd is met de wet. Hiervoor is het risico daarvan aangegeven, namelijk een beroep op onbevoegdheid van een Commandant Incidentbestrijding in een geschil voor de rechter. De auteurs van deze Verkenning kunnen uiteraard niet een oplossing die strijdig is met de wet en die dergelijke risico's met zich meebrengt aanbevelen, maar voor de volledigheid is deze vermeld en het is aan de regio's om de afweging te maken. Niet vanuit juridisch optiek, maar in een kosten-baten analyse zou een dergelijke aanpak overwogen kunnen worden. De feitelijke risico's lijken namelijk beperkt te zijn, hoewel hieromtrent geen zekere uitspraak kan worden gedaan. Het gaat om de vraag of maatregelen van een Commandant Incidentbestrijding op grond van deze bevoegdheden burgers en bedrijven dusdanig kunnen schaden dat er een substantieel financieel risico wordt gelopen. Denk aan een evacuatieverordening terwijl achteraf blijkt dat deze niet nodig was (of zelfs een evacuatieverordening die wel nodig was, maar die desalniettemin wordt aangevochten in een juridische procedure met het oog op schadevergoeding). Evacuatie brengt kosten met zich mee en kan bovendien lijden tot verlies van inkomen. Niet dat vaststaat dat een rechter zonder meer een dergelijk beroep zal honoreren en beslist tot financiële genoegdoening, aangezien een evacuatiebesluit genomen zal worden op grond van de informatie die op dat moment beschikbaar was, met het oog op redding van mensen, dieren en het zo veel mogelijk veiligstellen van zaken. Maar het blijft een onzekere factor.
Een veiligheidsklep voor dit risico kan zijn dat indien de Commandant Incidentbestrijding een maatregel overweegt die tot schade kan leiden (de typen maatregelen kunnen zo veel als mogelijk vooraf in het Crisisplan worden aangegeven), deze het aan een burgemeester of de voorzitter voorlegt en hij of zij het besluit neemt, niet de Commandant Incidentbestrijding zelf.
Dat kan aansluiten bij de voorgestane systematiek van de mogelijkheid tot interventie door een burgemeester of voorzitter en de bijbehorende lijst van *top-down* incidenttypen. In feite zijn dan bepaalde besluiten voorbehouden aan het bestuur. De keerzijde daarvan is uiteraard de valkuil dat de bestuurder toch weer in het operationele wordt getrokken. Echter, indien deze handelt op instigatie van de Commandant, net als in de hiervoor aangegeven tussenoplossing onder 2 – I, dan kunnen het operationele domein en het bestuurlijke domein toch zo veel mogelijk gescheiden blijven.

Formele regeling:

3. Tegelijkertijd met 1 en 2 het indienen van een kort *pilot-wetsontwerp* (waarvan wij de ontwerp-wettekst met toelichting kunnen leveren), waarin afwijking van art. 178 Gemeentewet en art. 10:14 en 10:16 Algemene wet bestuursrecht tijdelijk wordt geregeld, tezamen met uitvoering van art. 10:15 Awb (delegatie gebaseerd op wetgeving). Bovendien dient afwijking van art. 10:16 lid 1 Awb mogelijk te zijn met het oog op een financieel voorbehoud en de optie tot interventie, hetgeen bij delegatie anders niet is toegestaan. Daarmee wordt de figuur van een professioneel Commando Incidentbestrijding in Nederland formeel geïntroduceerd.

Delegatie door een burgemeester of voorzitter bij noodbevel lijkt een alternatief voor wetswijziging te zijn, aangezien afwijking van wetgeving betekent dat ook van de Gemeentewet en de Algemene wet bestuursrecht kan worden afgeweken. Echter, in dit geval zal veelal niet voldaan zijn aan de voorwaarde voor toepassing van noodrecht, het bestaan van buitengewone omstandigheden. Het betreft dan immers niet de noodsituatie van het incident zelf, maar het zich voordoen van buitengewone omstandigheden terzake het wel of niet kunnen optreden door een burgemeester of voorzitter. Die uitweg zal zich niet voordoen, uitzonderingen daargelaten.

Ter vergelijking, waarom heeft bij invoering van het zogenoemde 'Drentse model' in de veiligheidsregio's Drenthe en Twente geen wetswijziging plaatsgevonden? De reden is dat volgens dit model een burgemeester en voorzitter nog steeds *Incident Commander* blijven. Er is geen sprake van delegatie van hun bevoegdheden. Dat de organisatie van het Drentse model afwijkt van het Besluit veiligheidsregio's moge strikt genomen in strijd zijn met de wet, maar dat is alleen intern-organisatorisch van aard en heeft daarom geen consequenties.

Verantwoording & Toezicht

Voorstel, samengevat:

- Verantwoording en toezicht blijven in tact, zij het dat deze worden toegespitst op bestuurlijke aspecten en bestuurlijke interventie waar dat relevant kan zijn.

Delegatie beperkt de taken van de functionaris die delegatie verleent, en daarmee ook de verantwoording voor de uitoefening van de betreffende bevoegdheden.

Het delegatiebesluit kan te allen tijde worden ingetrokken, maar dat is tijdens de respons niet reëel; waar het betrokken bestuursorgaan wel (achteraf) op aangesproken zou kunnen worden is het al of niet vervangen van een Commandant Incidentbestrijding door een zo nodig meer gekwalificeerde persoon, het uitoefenen van het eventueel gestelde (financiële) voorbehoud en het geven van instructies in geval van het zich voordoen van *top-down* incidenten.

Daarnaast heeft het bestuur zijn eigen taken ten tijde van de respons, zoals hiervoor aangegeven. Daarop kan dat bestuur uiteraard volledig worden aangesproken.

Het zwaartepunt van de verantwoording ligt evenwel op hetgeen typisch bestuurlijk is en hoort te zijn, namelijk al hetgeen aan de respons voorafgaat, en wat er op volgt: bestuurlijke besluitvorming op basis van de risico-analyses voor de regio (wat te doen aan preventie, wat aan mitigatie), dus risico-management *pur sang*, de beschikbaarheid van voldoende en adequaat personeel en materieel voor de respons (eigenlijk reeds onderdeel van mitigatie), en de implementatie van de te leren lessen van een incident.

Bij doorvoering van deze aanpak zullen ook andere bepalingen dan de hiervoor genoemde tegen het licht moeten worden gehouden, zoals de regeling in art. 176 Gemeentewet inzake betrokkenheid van de raad bij noodverordeningen. Dat is evenwel niet een voorwaarde voor de uitvoering van de *pilot*.

Met de aangepaste verantwoordelijkheid van burgemeester en voorzitter vanwege delegatie van noodbevoegdheden, lijkt het dat ook de mogelijkheid tot interventie door een commissaris en de minister in dezelfde mate wordt beperkt.

Daarbij moet evenwel worden bedacht dat bij incidenten waar bestuurlijke interventie relevant en nodig kan zijn, dit ingrijpen in het voorgestelde systeem mogelijk blijft, hetgeen nog duidelijker dan nu vooraf zal worden onderkend en geconcretiseerd. Denk aan de limitatieve maar belangrijke groep van *top-down* incidenten (bijvoorbeeld terrorisme, kernongevallen, pandemieën) en het vervangen van een Commandant Incidentbestrijding.

Overzicht van voorstellen

De conclusies in deze Verkenning geven de voorgestelde richting aan. Die richting is reeds concreet, zij het dat bepaalde onderdelen verdere invulling behoeven, zoals hierna aangegeven.

1. Professionalisering: krachtens delegatie heeft een professionele Commandant Incidentbestrijding de leiding over de respons. De delegatie treedt in werking bij activering van een Commando Incidentbestrijding, en is gekoppeld aan het kunnen uitoefenen van noodbevoegdheden.
Deze aanpak geldt alleen indien een Commando Incidentbestrijding is geactiveerd. Daar is geen sprake van bij 'dagelijkse incidenten' waarbij uitsluitend normale bevoegdheden worden toegepast en waarbij alleen de responseenheden optreden.
2. Om dat te realiseren: totstandkoming van een korte *pilot*-wet inzake afwijking van art. 178 Gemeentewet, art. 10:14 en 16 Algemene wet bestuursrecht en uitvoering gevend aan art. 10:15 Awb, en uiteraard overleg met het ministerie. In plaats van te wachten op een wetsvoorstel kan dat in korte tijd worden geleverd.
Tussenoplossing: een burgemeester of de voorzitter oefent formeel de betreffende bevoegdheid uit, maar hij of zij doet dat materieel op instigatie van een Commandant Incidentbestrijding.
Een andere tussenoplossing – hoewel hier niet aanbevolen – betreft het voorbijgaan aan de wettelijke beletsels tot delegatie; dit vereist een kosten-baten analyse en risico-acceptatie van de regio's en een voorbehoud van bepaalde besluiten aan het bestuur.
3. De Commandant(en) Incidentbestrijding is(zijn) afkomstig van één van de regionale diensten, maar is (zijn) op locatie, vlakbij het incident.
4. Potentiële commandanten incidentbestrijding worden gecertificeerd voor bepaalde incident-gradaties en worden vervangen indien een incident escaleert tot een incident waarvoor hij of zij niet is gecertificeerd.
5. In het vervolg op deze Verkenning, vindt een nadere precisering plaats van mogelijke incidenttypen van 'politieke' aard, waarbij het optreden van een burgemeester zelf mag worden verwacht. Op te nemen onder 'van bovenaf' (*top-down*) incidenttypen, zodat het activeringscriterium van een Commando Incidentbestrijding helder en eenvoudig blijft. *Top-down* betekent het kunnen geven van instructies aan het Commando Incidentbestrijding, terwijl bij andere incidenttypen en voor het overige van een *top-down* incident het Commando Incidentbestrijding zelfstandig optreedt.
6. Ondersteuning door een Ondersteuningsgroep, tevens werkend op grond van delegatie. Interne organisatie en werkwijze verder uit te werken in het vervolg.
7. Bestuurders kunnen deel uitmaken van een Bestuursgroep Crisisbeheersing, indien geactiveerd. Bestuurders zijn niet langer *Incident Commander*. Zij beslissen evenmin over ondersteuning aan het Commando Incidentbestrijding. Bestuurders zijn aldus niet meer operationeel, maar krijgen de handen en aandacht vrij voor daadwerkelijk bestuurlijke aspecten waaronder de functie van boegbeeld:
Aandacht voor slachtoffers en andere betrokkenen (familieleden van slachtoffers, evacués), de mediastrategie en uitvoering daarvan, het totaalbeeld met inbegrip van lange termijn effecten en de onvermijdelijke vragen van politieke aard, de continuïteit van al hetgeen rondom het incident doorgang moet blijven vinden, contact met de besturen van andere betrokken partijen, en de lessen die voor de toekomst uit het incident kunnen worden getrokken.
8. Een Commando Incidentbestrijding en de Ondersteuningsgroep omvatten alle risico's (*all hazards*), waaraan de justitiële onderdelen tevens deelnemen, hoewel de justitiële leiding nevensgeschikt is. Operationele afstemming door politie en OM vindt eveneens in het Commando Incidentbestrijding plaats, niet in een aparte driehoek.
9. Interne organisatie van een Commando Incidentbestrijding conform een aangepaste structuur van *Incident Command*, met inbegrip van planning, logistiek, operatiën, justitie en staffuncties.
10. Verantwoording en toezicht blijven in tact, zij het dat deze worden toegespitst op bestuurlijke aspecten en bestuurlijke interventie waar dat relevant kan zijn.

Bijlagen

I.	De voorstellen in de context van het Referentiemodel	27
II.	Lijst van afkortingen	30

Bijlage I De voorstellen in de context van het Referentiemodel

De hiervoor opgesomde voorstellen staan hieronder gerangschikt en in context geplaatst aan de hand van het referentiemodel risico- & incidentmanagement.³⁰

Context Incidentmanagement: 'wat is er aan de hand, en hoe erg is dat?'

De context van incidentmanagement is een risicovolle situatie die kan worden gekwalificeerd als een incident, crisis of ramp. Die kwalificatie hangt af van het gekozen perspectief. Denk aan het maatschappelijk perspectief (commotie, bezorgdheid en agressie) of vanuit het perspectief van het crisisbesluitvormingsproces (dreiging, urgentie en onzekerheid). Vanuit het perspectief van incidentmanagement kwalificeren wij de (dreigende) aantasting van een vitaal belang als een incident. Daarbij gaan wij uit van de volgende indeling van vitale belangen: internationale rechtsorde, nationale rechtsorde, openbare veiligheid en economische veiligheid. Een crisis is dan het incident waarbij reguliere interventiecapaciteit (zie hierna onder functie) niet toereikend is voor het beschermen van die vitale belangen, en een ramp is de crisis die betrekking heeft op het vitaal belang openbare veiligheid.

Functie Incidentmanagement: 'wie moeten daar wat aan doen, en wie daarover te informeren?'

De kernfunctie van de overheid is het beschermen van de vitale belangen van de samenleving. Cruciaal daarbij is wat heet de interventiecapaciteit inzake het voorbereiden, uitvoeren en bewaken van een taak binnen elke schakel van de veiligheidsketen: preventie, preparatie, respons en nafase. Het gaat daarbij niet alleen om bestuurlijke en operationele interventiecapaciteit van overheden, maar ook die van (zelf)redzame (groepen) burgers, bedrijfsleven en andere organisaties.

In het te actualiseren Beleidsplan vindt een nadere precisering plaats van de te behalen bestuurlijke en operationele prestaties inzake de in het risicoprofiel omschreven vormen van een (dreigende) aantasting van één of meer vitale belangen (*all-hazards*) en ongeacht of het door die (dreigende) aantasting getroffen gebied wordt doorsneden door gemeentegrenzen. Indien bij omliggende veiligheidsregio's sprake is van dezelfde vorm van incidentmanagement, ook ongeacht of het getroffen gebied wordt doorsneden door regiogrenzen.

Vorm Incidentmanagement: 'hoe doen zij dat, ...'

De vorm van incidentbestrijding kent de volgende beschouwingsniveaus: processtructuur, organieke structuur, functiestructuur en personele structuur.

– Processtructuur:

In het te actualiseren Crisisplan wordt een beschrijving gegeven van processtappen binnen bestuurlijke werkprocessen en operationele werkprocessen bij een incident. De operationele werkprocessen hebben betrekking op commandovoering, operatiën, planning³¹ en logistiek tezamen met in ieder geval publieksinformatie, veiligheidsadvisering en liaisonfunctie, en ondersteuning.

³⁰ Hijum & Johannink, *Het stelsel van crisisbeheersing - incidentmanagement in (buiten)gewone omstandigheden*, versie II, 2019, www.crisisbesluitvorming.nl. Hierin staan tevens de verschillende bronnen vermeld.

³¹ Waaronder informatiemanagement c.q. de inlichtingenfunctie.

– Organieke structuur:

In het te actualiseren Crisisplan wordt een beschrijving gegeven van de hoofdstructuur die in ieder geval bestaat uit de volgende onderdelen:

- De “Bestuursgroep Crisisbeheersing” ten behoeve van de bestuurlijke kernfuncties door betrokken bestuurders uit de algemene en functionele ketens.
De Bestuursgroep is niet belast met operationele coördinatie, commandovoering en besluiten inzake logistieke ondersteuning, met uitzondering van een eventuele interventie in geval van ‘politiek-gevoelige’ incidenttypen.
- De “Ondersteuningsgroep” zowel voor het ondersteunen van betrokken bestuurders of – indien geactiveerd – de Bestuursgroep, als voor het ondersteunen van een Commando Incidentbestrijding.
Ondersteuning van een Commando betreft logistiek (mensen en materieel).³² Ondersteuning van bestuurders of de Bestuursgroep betreft het verschaffen en doorgeleiden van informatie. De Ondersteuningsgroep handelt voor wat betreft logistieke ondersteuning zelfstandig op grond van delegatie. De Ondersteuningsgroep is niet belast met commandovoering.
- Een “Commando Incidentbestrijding / Commandogroep”, op locatie, niet op afstand.
Er kunnen meerdere Commando’s tegelijkertijd zijn geactiveerd, bijvoorbeeld in geval van meerdere incidenten.
Commandovoering is één- of meerhoofdig, en vindt plaats op grond van delegatie. Een Commandogroep bestaat uit één of meerdere commandanten, één of meer geïntegreerde secties en één of meer staffuncties: een Sectie Planning, Sectie Logistiek en één of meerdere Secties Operatiën (Sectie OOV en Sectie(s) Justitie). De secties zijn geïntegreerd, niet mono-disciplinair; alleen op het gebied van Justitie kunnen er aparte Secties Operatiën zijn ingesteld.³³
- Een “Responsgroep met de geactiveerde Responseenheden”, operend in de gevarezone (warme zone en hete zone). Net als het geval is ten aanzien van het Commando-niveau, kunnen er meerdere Responsgroepen tegelijkertijd zijn geactiveerd.
In een Responsgroep stemmen (hoofd)officiëren van dienst van de direct betrokken diensten de inzet van (groepen) personeel en materieel op elkaar af. Zij treden daarbij niet in elkaars functionele, territoriale of juridische taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden.
Een Responsgroep valt bij opschaling onder een Commando Incidentbestrijding, al of niet via de Chef van de Sectie Operatiën (indien deze functie is bemenst).
- Een Meldkamer waarbinnen inhoud wordt gegeven aan calamiteitencoördinatie als bedoeld in § 2 van het Besluit veiligheidsregio’s.

– Functiestructuur:

In het te actualiseren Crisisplan zijn de functies van elk organiek onderdeel beschreven naar naam, rollen en voor die functie (minimaal) vereiste context- en taakrelevante kennis (certificering op basis van eerder verworven of via opleiden, trainen en oefenen verworven kennis). Elke actor in het stelsel heeft één leidinggevende met een aanvaardbare *span of control*: in beginsel 1 leidinggevende op minimaal 3 en maximaal 7 actoren.

³² In aanvulling op de middelen die de Commandogroep (Logistiek) verzoekt aan en krijgt van de Actiecentra van de betrokken operationele diensten/organisaties.

³³ Denk aan Inlichtingen & Opsporing, Bewaking & Beveiliging van personen, objecten en diensten (conform gelijknamig stelsel) en Speciale Interventies (conform de ministeriële regeling DSI).

- De Commandant Incidentbestrijding bepaalt - *op grond van delegatie en daaraan gekoppelde uitoefening van noodbevoegdheden* - wat er moet gebeuren bij het handhaven van de openbare orde en openbare veiligheid, hoe dat moet gebeuren en waarmee. Bij meerhoofdige commandovoering binnen de Commandogroep vindt afstemming plaats met commandanten die bepalen wat er moet gebeuren op het terrein van de handhaving van de rechtsorde, hoe dat moet gebeuren en waarmee. Operationele afstemming over de handhaving van de rechtsorde en openbare veiligheid vindt in dat geval binnen de Commandogroep plaats, niet in een aparte driehoek.
- De werkzaamheden van de Ondersteuningsgroep zijn eveneens gebaseerd op een delegatiebesluit.
- Bestuurders zijn niet langer *Incident Commander* en beslissen evenmin over de ondersteuning aan een Commando door de Ondersteuningsgroep. Bestuurders krijgen aldus de handen en aandacht vrij voor daadwerkelijk bestuurlijke aspecten. Daarbij kunnen grofweg drie kernfuncties onderscheiden worden: 1) de kernfunctie “Burgervader/Burgermoeder”, waaronder begrepen de aandacht voor slachtoffers en andere betrokkenen, zoals familieleden van slachtoffers en evacués; 2) de kernfunctie “Boegbeeld”, waaronder begrepen het bepalen van de mediastrategie en (voorzien in de) uitvoering daarvan; 3) de kernfunctie “Bestuurder”, waaronder begrepen het (doen) realiseren van een totaalbeeld met inbegrip van lange termijn effecten en de onvermijdelijke vragen van politieke aard, de continuïteit van al hetgeen rondom het incident doorgang moet blijven vinden, contact met de besturen van andere betrokken partijen, en de lessen die voor de toekomst uit het incident kunnen worden getrokken.
Een uitzondering op de bestuurlijke afstand ten tijde van de respons is een mogelijke interventie bij incidenttypen van ‘politieke’ aard, opgenomen onder ‘van bovenaf’ (*top-down*) incidenttypen. *Top-down* betekent het bij hoge uitzondering kunnen geven van instructies aan de Commandant(en) Incidentbestrijding, terwijl bij andere incidenttypen en voor het overige van een *top-down* incident een Commandant Incidentbestrijding zelfstandig optreedt.
- Het bestuurlijk toezicht door een commissaris of de minister is toegespitst op bestuurlijke aspecten en bestuurlijke interventie waar dat relevant kan zijn.
- **Personele structuur:**
Ten behoeve van de te actualiseren criteria voor grootschalige alarmering zijn resourcepools ingericht voor het op de juiste plaats, in de juiste tijd en in de juiste kwaliteit en kwantiteit bemensen van functies in de onderdelen van de hoofdstructuur van incidentmanagement.

Inhoud Incidentmanagement: ..., en waarmee?

Het bestuur van de veiligheidsregio stelt de functie, vorm en inhoud van personele, facilitaire en ICT-voorzieningen³⁴ binnen de context van de hoofdstructuur van incidentmanagement vast.

Verbetermanagement: ‘Kan dat nog beter?’

Binnen het door het bestuur van de veiligheidsregio te hanteren kwaliteitsmanagementsysteem is de context, functie, vorm en inhoud van verbetermanagement geactualiseerd voor het verder versterken van het stelsel van (boven)lokaal incidentmanagement, mede op basis van een gecoördineerde voorbereiding daarop.

³⁴ De (technologische) applicaties en infrastructuur voor spraak-, data- en beeldcommunicatie, zoals die van het Landelijk Crisismanagementsysteem (LCms).

Bijlage II Lijst van afkortingen

Gebruikte en enkele andere relevante afkortingen:

(Afkortingen van nieuwe begrippen die in deze Verkenning zijn geïntroduceerd, staan als zodanig vermeld.)

AC	<i>Area Command, Area Commander</i>
AIIMS	<i>Australasian Inter-service Incident Management System</i>
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BC	<i>business continuity</i>
BCM	<i>business continuity management</i>
BCP	<i>business continuity plan</i>
bo	buitengewone omstandigheden
Clb (nieuw)	Commando Incidentbestrijding, Commandant Incidentbestrijding
CoPI	Commando Plaats Incident
CPIb (nieuw)	Commandopost Incidentbestrijding
EOC	<i>Emergency Operations Center</i>
GBT	Gemeentelijke Beleidsteam
GRIP	Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdings Procedure Gezamenlijke Risico- & Incidentmanagement Procedure
IAP	<i>Incident Action Plan</i>
IC	<i>Incident Command, Incident Commander</i>
ICS	<i>Incident Command System</i>
ICP	<i>Incident Command Post</i>
IMS	<i>Incident Management System</i>
NIMS	<i>National Incident Management System</i>
OM	Openbaar Ministerie
Ops	<i>Operations, operatiën</i>
OT	Operationeel Team (= ROT)
RBT	Regionaal Beleidsteam
ROT	Regionaal Operationeel Team
SGBO	Staf Grootchalig en Bijzonder Optreden
UC	<i>Unified Command</i>
Wvr	Wet veiligheidsregio's