

# **DE VEILIGHEIDSKETEN 2.0**

**ZIJN WE VOORBEID, ER KLAAR VOOR?**

Versie I (1 november 2020)

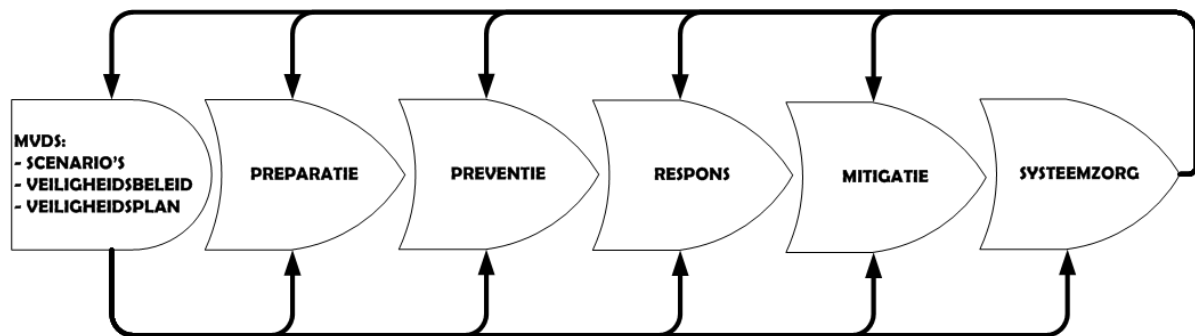
Herman van Hijum

## Inleiding

Ten behoeve van opleiden, trainen, oefenen en adviseren (OTO&A) is binnen het RIMBO-gilde een analyse gemaakt van (rechts)regels en richtlijnen die betrekking hebben op de context en functie van veiligheidsmanagement in het algemeen en de constructie van crisismanagement in het bijzonder: het landschap van crisisbeheersing<sup>1</sup>.

**De context** van veiligheidsmanagement is de samenleving, meer in het bijzonder de 'vitale belangen van de samenleving': internationale rechtsorde, nationale rechtsorde<sup>2</sup>, openbare veiligheid en economische veiligheid. Naast deze rechtsindeling van belangen is binnen de Nationale veiligheidsstrategie sprake van een beleidsindeling<sup>3</sup>. De rechtsindeling overlapt overigens die beleidsindeling.

**De functie** van veiligheidsmanagement verwijst naar de kerntaak van de overheid: het op basis van (on)geschreven (nood)recht behartigen van vitale belangen van de samenleving. Ontleend aan de veiligheidsketen kunnen daarbij de volgende strategiegedreven<sup>4</sup> doelen<sup>5</sup> worden onderscheiden: preparatie, preventie, respons, mitigatie en systeemzorg. Die functie van veiligheidsmanagement kan als volgt worden gevisualiseerd in de 'veiligheidsketen 2.0'.



CONCEPT VEILIGHEIDSKETEN 2.0 (RIMBO-GILDE 2020)  
TEKENING: HERMAN VAN HIJUM

De context en functie van veiligheidsmanagement is statisch; het is nu eenmaal wat het is. Dat geldt niet voor **de constructie** c.q. organisatie: *een verzameling personen waarvan de meesten er voor gekozen hebben om met elkaar eenzelfde, voor hen toetsbaar ideaal of doel na te streven en die daartoe onderlinge werk- en gedragsafspraken zijn overeengekomen*<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Is de naam van de training die via het Instituut Fysieke Veiligheid wordt aangeboden.

<sup>2</sup> Waaronder de handhaving van rechtsregels, openbare orde en democratische rechtsorde.

<sup>3</sup> Internationale rechtsorde, fysieke veiligheid, ecologische veiligheid, economische veiligheid, sociale en politieke stabiliteit en territoriale veiligheid.

<sup>4</sup> Missie - Visie - Doelstellingen - Strategie (MVDS) dat wordt vormgegeven in scenario's, veiligheidsbeleid en veiligheidsplan.

<sup>5</sup> De veiligheidsketen 1.0 (proactie - preventie - preparatie - repressie - herstel) is ontwikkeld door FEMA (VS) en in 1993 (!) geïntroduceerd door BZK. Inmiddels beschouwt FEMA die schakels als *mission areas* waarop overheden, bedrijfsleven en burgers zich moeten voorbereiden: *national preparedness goals*.

<sup>6</sup> Definitie van organisatie uit *Kennismanagement: de praktijk* (Weggeman, Scriptum, 7<sup>e</sup> druk, 2010, p. 81)

Beschouwd vanuit de (concept) 'veiligheidsketen 2.0' gaat het in de kern om het organiseren van drie ketenprocessen<sup>7</sup>:

- Preparatiemanagement (preparatiefase): het geheel aan besturende, primaire, secundaire en verbeterprocessen dat zich richt op de realisatie van scenario's, veiligheidsbeleid en (generiek) veiligheidsplan en op de functies preparatie en systeemzorg;
- Risico- & Incidentmanagement (risico- en incidentfase): het geheel aan besturende, primaire, secundaire en verbeterprocessen dat zich richt op de functies preparatie, preventie, respons en mitigatie.
- Nafase-management (nafase): het geheel aan besturende, primaire, secundaire en verbeterprocessen dat zich richt op de functies mitigatie en systeemzorg.

De scheiding tussen de preparatie-, risico-, incident- en nafase is theoretisch. In de praktijk is dat minder duidelijk. Om die reden kan het organiseren van bepaalde na te streven preparatiedoelen zowel in de preparatiefase als in de risico- of incidentfase plaatsvinden. Het organiseren van bepaalde na te streven mitigatiedoelen kan zowel in de acute als in de risico- of incidentfase plaatsvinden en het organiseren van bepaalde na te streven doelen op het terrein van de systeemzorg kan zowel in de nafase als preparatiefase plaatsvinden.

Crisismanagement<sup>8</sup> is het geheel aan besturende, primaire, secundaire en verbeterprocessen dat zich in buitengewone omstandigheden richt op preparatie, preventie, respons en mitigatie. Die buitengewone omstandigheid kent drie elementen:

- Feitelijk element:
  - de (direct dreigende) aantasting van een of meer vitale belangen van de samenleving<sup>9</sup>;
- Organisatorisch element<sup>10</sup>:
  - De kwalificatie buitengewoon vindt plaats met het oog op opschaling naar een bepaalde bestuurlijke of operationele besluitvormingsstructuur bij het behartigen van een of meer vitale belangen van de samenleving; niet zijnde de opschaling die 'volgt'<sup>11</sup> op het toepassen van buitengewone c.q. noodbevoegdheden;
- Juridisch element:
  - De kwalificatie buitengewoon (crisis of ramp<sup>12</sup>) vindt plaats met het oog op het toepassen van buitengewone c.q. noodbevoegdheden<sup>13</sup> bij het behartigen van een of meer vitale belangen van de samenleving.

---

<sup>7</sup> De direct betrokken organisaties stellen capaciteit (kennis en voorzieningen) ter beschikking om binnen een daartoe in te richten entiteit een gemeenschappelijk doel of ideaal te realiseren.

<sup>8</sup> Feitelijk risico- & incidentmanagement in buitengewone omstandigheden: RIMBO.

<sup>9</sup> De Wet veiligheidsregio onderscheidt alleen dit feitelijk element van een crisis en niet het juridisch element.

<sup>10</sup> Het element waarop sociaal-wetenschappelijke (Rosenthal) en bedrijfskundige (NEN) definities van crises zich baseren, naast een duiding van het feitelijk element, zoals dreiging, urgentie en onzekerheid.

<sup>11</sup> Zoals het Regionaal Beleidsteam en Regionaal Operationeel Team. Denk hier aan het inrichten van actiecentra zoals de (N)SGBO, maar ook het Commando Plaats Incident.

<sup>12</sup> De crisis die betrekking heeft op het vitaal belang openbare veiligheid. Een ramp is altijd een crisis, maar een crisis hoeft niet altijd een ramp te zijn.

<sup>13</sup> Gebaseerd op het (on)geschreven staatsnoodrecht.

Al langer wordt gesproken over een herijking van het stelsel van crisismanagement<sup>14</sup>. Ik duid dat als de **G**emeenschappelijke **R**isico- & Incident-management **P**rocedure in Nederland. GRIP-NL als equivalent van internationale *Incident Command Systems* (ICS) die hun oorsprong kennen in de Defensie-/NATO-structuur.

Binnen ICS-procedures wordt uitgegaan van vier kernprocessen op het terrein van incidentmanagement: leiding & coördinatie (inclusief stafondersteuning), planning, logistiek en operatiën. In Nederland wordt uitgegaan van randvoorwaardelijke processen: melding & alarmering; op- & afschaling; leiding & coördinatie en informatiemanagement. De keuze voor kernprocessen is bepalend voor het organiseren daarvan in organieke, functionele en personele c.q. formatieve zin.

Een ander belangrijk uitgangspunt bij het ontwerpen/veranderen van de crisisorganisatie is dat de organieke, functie en personele structuur ‘volgt’ op het op de aard en omvang van de crisis af te stemmen werk (‘proces’); niet omgekeerd. Die filosofie is door de politie toegepast bij het ontwerpen van het knoppenmodel (2005<sup>15</sup>) en bij het Referentiekader Regionaal Crisisplan (2009 en 2016). Het voert te ver om hier de conceptconstructie van crisismanagement 2.0 te beschrijven. Geïnteresseerden kunnen contact opnemen met de auteur van deze blog. Wel is in de bijlage de processtructuur van GRIP-NL weergegeven.

Dan rest nog het op (de)centraal niveau organiseren van (de regie op) preparatie- en nafase-management als ketenprocessen. Denkbaar is een regionale en nationale veiligheidsdirectie die regie voeren op in ieder geval de MVDS-cyclus, preparatie en systeemzorg. Die reguliere directies kunnen dan in buitengewone omstandigheden belast worden met operationele coördinatie: het op basis van prioriteiten toedelen van schaarse capaciteit voor (de continuïteit van) gewone/reguliere veiligheidszorg en sectoraal en algemeen incidentmanagement.

Daarmee heb ik kort een schets gegeven van het ‘landschap van crisisbeheersing’ tegen de achtergrond van diverse regels en richtlijnen, waaronder de bundel *Openbare Orde en Veiligheid - Tekst & Commentaar* onder eindredactie van Muller et al (Wolters Kluwer, 6<sup>e</sup> druk, 2019).

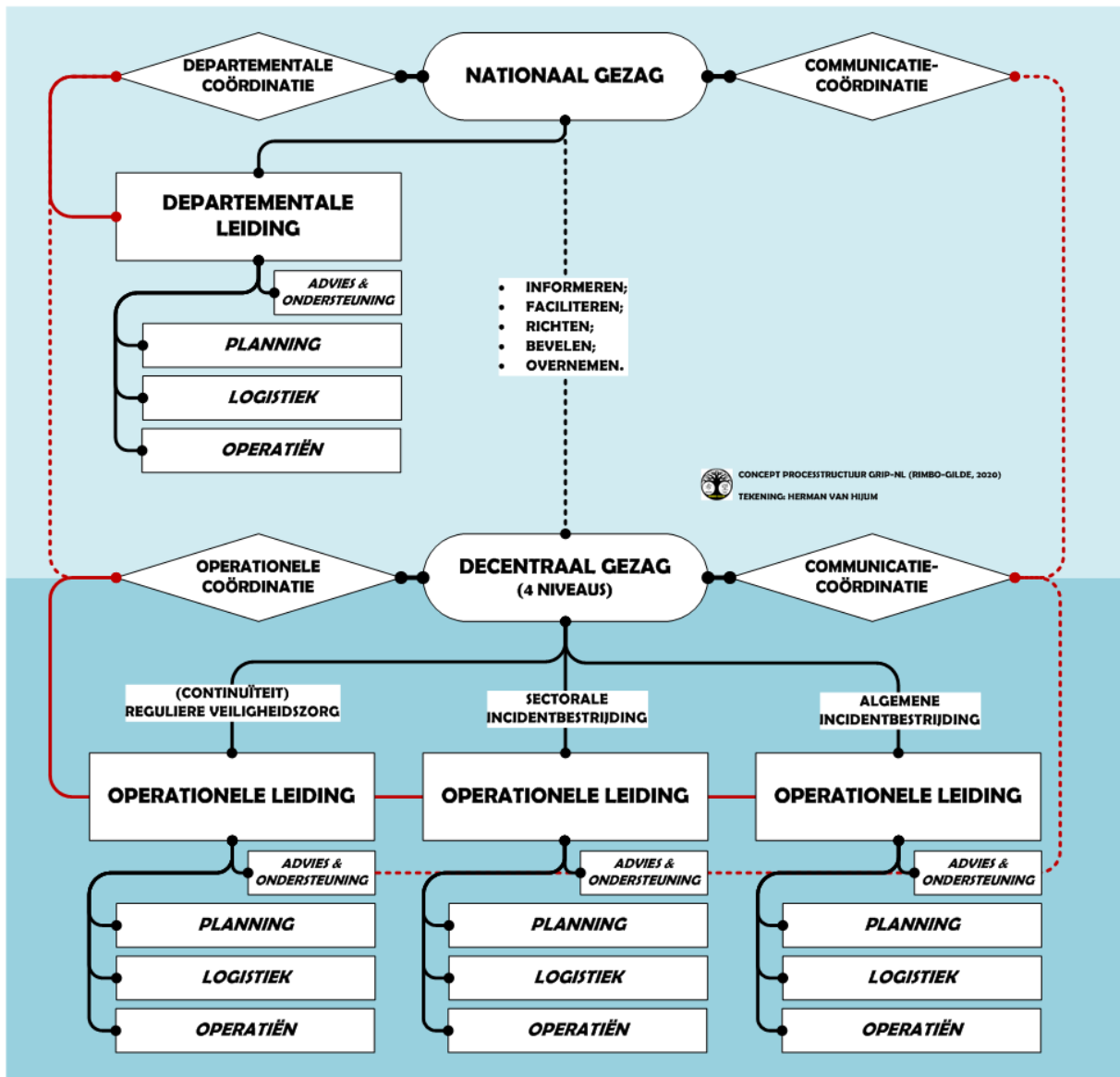
Johan Cruijff zei het al: je ziet het pas als je het doorhebt. Ik ga er van uit dat de lezer theoretisch bekend dan wel praktisch vertrouwd is met het domein crisisbeheersing en, op basis van de aan deze blog gegeven betekenis, kan beoordelen of we voorbereid, er klaar voor zijn...

Herman van Hijum  
(op persoonlijke titel)

---

<sup>14</sup> *Naar een herijking van incidentmanagement in Nederland*, Brainich, van Hijum en Johannink (2019). Zie [www.rimbo-gilde.nl](http://www.rimbo-gilde.nl).

<sup>15</sup> *Verantwoording implementatie referentiekader conflict- en crisisbeheersing*, van der Kamp en van Hijum (2005).



In de figuur is de concept processtructuur van GRIP-NL weergegeven.

Het in buitengewone omstandigheden geven van vorm en inhoud aan decentraal gezag vindt plaats op 4 niveaus: gemeentelijk, intergemeentelijk, regionaal<sup>16</sup> en interregionaal. Dat geldt dus ook voor de operationele en communicatiecoördinatie.

De kernprocessen binnen een (inter)gemeentelijke, (inter)regionale en landelijke entiteit voor operationele coördinatie hebben betrekking op planning, logistiek en advies & ondersteuning.

Binnen dit ontwerp worden de LOCC- en IAO-processen beschouwd als processen binnen een entiteit voor departementale coördinatie<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Overname van gemeentelijk of intergemeentelijk gezag conform artikel 39 WvR.

<sup>17</sup> Nu de Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (ICCb). Kan op termijn ook een reguliere entiteit zijn: Nationale Veiligheidsdirectie in analogie naar de Regionale veiligheidsdirectie. In gewone omstandigheden zijn die directies belast met de volgende functies/doelen van de veiligheidsketen 2.0: Missie, Visie, Doelstellingen, Strategie (MVDS: scenario's, veiligheidsbeleid en veiligheidsplan), preparatie en systeemzorg