

## **Crisisbeheersing in Europa**

Een vergelijking van Nederland met België, Duitsland,  
Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Zweden

**December 2012**

Vina Wijkhuijs  
Menno van Duin

m.m.v.  
Michiel in 't Veld  
Marian Ramakers  
Ralf Beerens  
Martina Duyvis

## Colofon

Titel:	Crisisbeheersing in Europa. Een vergelijking van Nederland met België, Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Zweden.
Datum:	13 december 2012
Auteurs:	Vina Wijkhuijs Menno van Duin

Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid  
Postbus 7010  
6801 HA Arnhem

T 026 355 24 00  
F 026 351 50 51  
info@nifv.nl

## Inhoud

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>1</b>
1.1	Achtergrond	1
1.2	Vraagstelling en onderzoeksmethode	3
1.3	Opbouw rapport	5
<b>2</b>	<b>Organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing</b>	<b>7</b>
2.1	Definitie van ramp- en crisissituaties	8
2.2	Bestuurlijke organisatie	10
2.3	Operationele organisatie	15
2.4	Conclusie	18
<b>3</b>	<b>Vrijwilligers, maatschappelijke organisaties en burgers</b>	<b>19</b>
3.1	Inzet vrijwilligers bij hulpverleningsorganisaties	19
3.2	Betrokkenheid maatschappelijke organisaties	22
3.3	Zelfredzaamheid van burgers	22
3.4	Conclusie	23
<b>4</b>	<b>Beleidsontwikkelingen</b>	<b>25</b>
4.1	Wet- en regelgeving en planvorming	25
4.2	Evalueren en leren	31
4.3	Conclusie	33
<b>5</b>	<b>De Mexicaanse griep</b>	<b>35</b>
5.1	Het Nieuwe Influenza A/H1N1	35
5.2	De reactie van de Nederlandse overheid	35
5.3	Reacties andere West-Europese landen	38
5.4	Conclusie	43
<b>6</b>	<b>Samenvattende conclusie</b>	<b>45</b>
6.1	Ter inleiding	45
6.2	Observaties uit de landenvergelijking	46
6.3	Tot slot	50
	<b>Literatuur</b>	<b>53</b>
	<b>Geraadpleegde experts</b>	<b>55</b>
	<b>Bijlagen</b>	<b>57</b>
1	België	59
2	Duitsland	73
4	Frankrijk	84
3	Verenigd Koninkrijk	91
5	Zweden	99



# 1 Inleiding

## 1.1 Achtergrond

Na de vuurwerkramp in Enschede (2000) en de cafébrand tijdens nieuwjaarsnacht in Volendam (2001) herleefde in Nederland de aandacht voor de rampenbestrijding. De twee calamiteiten werden uitgebreid door daartoe in het leven geroepen commissies geëvalueerd en waren vervolgens mede aanleiding voor verdere ontwikkelingen op onderhavig terrein.<sup>1</sup> In 2003 verscheen het *Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding*, waarin de voorgestane ontwikkeling als volgt werd omschreven: *"De vuurwerkramp in Enschede en de nieuwjaarsbrand in Volendam toonden aan, waar het ingezette beleid verdere aanscherping behoeft. In de kabinetsstandpunten naar aanleiding van de commissies Oosting (vuurwerkramp) en Alders (nieuwjaarsbrand) zijn accenten gelegd die moeten bijdragen aan de ontkokering van het veiligheidsbeleid, de verbetering van de multidisciplinaire samenwerking in de gehele veiligheidsketen, de verbetering van de communicatie, verscherping van het toezicht en de handhaving, en het stoppen van het gedogen van maatschappelijk ongewenste situaties."*<sup>2</sup>

Behalve een nieuw handboek verschenen tevens enkele leidraden, zoals die voor de registratie van slachtoffers van rampen.<sup>3</sup> Ook werden gemeenten aangespoord om met enige regelmaat van verschillende categorieën rampen en zware ongevallen de risico's in kaart te brengen. Naast aandacht voor procedures en planvorming werd echter vooral bestuurlijke als ook operationele samenwerking op bovengemeentelijk niveau noodzakelijk geacht.<sup>4</sup> Dit kreeg zijn beslag in de Wet veiligheidsregio's (Wvr), die in oktober 2010 in werking trad.

De terroristische aanslagen in de Verenigde Staten (2001) waren op hun beurt reden voor enkele beleidsmaatregelen. Er werd een Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb) benoemd, tegenwoordig de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) geheten. Deze moet toezien op een gecoördineerde aanpak bij (dreiging van) terroristische acties. Opdat de reactie op een terroristische aanslag en andersoortige incidenten (als een pandemie of uitbraak van dierziekten) zoveel mogelijk overeen zou komen met de aanpak van de rampenbestrijding, volgde in het Beleidsplan Crisisbeheersing 2004-2007 een herziening van het crisisbeheersingsstelsel. Daarin werd formeel voor het eerst een directe relatie tussen een ramp en een crisis gelegd: "een ramp zou kunnen escaleren tot een crisis."<sup>5</sup> De huidige Wvr sluit in dat opzicht bij het Beleidsplan

---

<sup>1</sup> Zie Commissie Oosting, 2001 en Commissie Alders, 2001.

<sup>2</sup> Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding, deel A, p. 2. Zie voor het kabinetsstandpunt aangaande de vuurwerkramp Enschede, TK 2000-2001, 27 157, nr. 20; en voor het kabinetsstandpunt nieuwjaarsbrand Volendam, TK 2000-2001, 27 575, nr. 5.

<sup>3</sup> BZK, 2005.

<sup>4</sup> Zie brief van de Minister voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer van 8 juni 2004, TK 2003-2004, 29 517, nr. 1.

<sup>5</sup> TK 2003-2004, 29 668, nr. 1, p. 9.

Crisisbeheersing 2004-2007 aan, al lijkt het directe verband tussen ramp en crisis in de Wvr minder helder. In de wet worden namelijk de termen 'ramp' en 'crisis' ook naast elkaar of als elkaar synoniemen gebruikt.<sup>6</sup> Volgens de Memorie van Toelichting bij de Wvr zijn echter de begrippen ramp en crisis zo geformuleerd dat daaronder ook een terroristische aanslag kan vallen.<sup>7</sup>

Hoewel Nederland het afgelopen decennium, in tegenstelling tot Spanje (Madrid 2004) en het Verenigd Koninkrijk (Londen 2005), van grootschalige terroristische aanslagen gespaard is gebleven, hebben zich in ons land wel verschillende andersoortige incidenten voorgedaan, waaronder de dijkdoorbraak bij Wilnis (2003), de brand in het cellencomplex op Schiphol-Oost (2005), de uitbraken van Q-koorts in Noord-Brabant (2007) en Utrecht (2009), het vliegtuigongeval met het toestel van Turkish Airlines in de Haarlemmermeer (2009), de chemiebrand in Moerdijk (2011) en de drama's in Apeldoorn (Koninginnedag 2009) en Alphen aan den Rijn (2011). Daarnaast deden zich gebeurtenissen voor die weldegelijk aspecten van terrorisme in zich hadden (de moorden op Fortuyn en Van Gogh en de aanslag op het Koningshuis in Apeldoorn).<sup>8</sup> Van elk van deze gebeurtenissen verschenen verschillende evaluaties, waarvan de aanbevelingen veelal zijn ingebracht in opleiding- en trainingsprogramma's, rampoefeningen, verdere planvorming en/of nieuwe projecten. Een van de meest recente projecten die door de overheid werd geïnitieerd, is gericht op het vergroten van de zelfredzaamheid van burgers en bedrijven bij rampen en crises.<sup>9</sup>

Op de hierboven beschreven ontwikkelingen wordt in de volgende hoofdstukken verder ingegaan. Daarbij zal worden nagegaan in hoeverre vergelijkbare processen zich ook in andere West-Europese landen hebben voorgedaan. De verschillende ontwikkelingen binnen de Nederlandse crisisbeheersing worden vergeleken met de stand van zaken in respectievelijk België, Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Zweden. Het onderzoek richt zich daarbij in het bijzonder op de bestuurlijke en operationele organisatie; de inzet van vrijwilligers, maatschappelijke organisaties en burgers; recente wijzigingen in wet- en regelgeving en de aandacht die (daarbij) uitgaat naar planvorming en 'evalueren en leren'.

Het doel van dit onderzoek is te achterhalen wat Nederland van de eerder genoemde landen kan leren wat betreft de effectiviteit en efficiency van de organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing. De stand van zaken in de andere West-Europese landen op bovengenoemde onderdelen is bedoeld als 'spiegel' voor de wijze waarop in Nederland de rampenbestrijding en crisisbeheersing is georganiseerd. Door kennis te nemen van de organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing in omringende landen,<sup>10</sup> komen mogelijk ook knelpunten voor grensoverschrijdende samenwerking op dit terrein aan het licht.

---

<sup>6</sup> Zie Van Duin, 2011.

<sup>7</sup> TK 2006-2007, 31 117, nr. 3, p. 46.

<sup>8</sup> Daarbij speelt wel mee welke definitie van terrorisme wordt gehanteerd.

<sup>9</sup> Zie TK 2008-2009, 30 821, nr. 9.

<sup>10</sup> Van de geselecteerde West-Europese landen grenzen België, Duitsland en (via de Noordzee) ook Engeland aan Nederland. Op grond van art. 3 Wet bestrijding ongevallen Noordzee is het mogelijk dat Nederland optreedt in de Britse Exclusieve Economische Zone (EEZ) bij een

De geselecteerde landen verschillen onderling in staatsrechtelijke structuur (en cultuur) en gevoeligheid voor natuur- en technologische rampen. Anderzijds zijn ze als lid van de Europese Unie (EU) gebonden aan Europese regelgeving en vergelijkbaar in termen van welvaart, maatschappelijke ontwikkeling en (daarmee) voor gevoeligheid voor pandemieën, dierziekten en terroristische aanslagen. Een bijzondere casus in dit verband is de uitbraak van de Mexicaanse griep (A/H1N1) in maart 2009. In dit onderzoek brengen we daarom in kaart welke maatregelen de verschillende landen destijds genomen hebben.

## 1.2 Vraagstelling en onderzoeksmethode

De Nederlandse overheid heeft de afgelopen decennia verschillende maatregelen getroffen om (beter) voorbereid te zijn op rampen en crises. In dit onderzoek kijken we vooral naar de maatregelen die sinds 2000 genomen zijn. De vraag die in dit onderzoek centraal staat luidt:

*In hoeverre komen de organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing in Nederland en de ontwikkelingen die zich daarin sinds 2000 hebben voorgedaan overeen met die in andere West-Europese landen (België, Duitsland, Engeland, Frankrijk en Zweden) en wat zegt dit over de effectiviteit en efficiency van het Nederlandse stelsel?*

Bovenstaande is aan de hand van de volgende zes vragen onderzocht die elk een aspect van de organisatie van de crisisbeheersing belichten.

### *Bestuurlijke organisatie*

De bestuurlijke organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing in Nederland maakt onderscheid tussen drie niveaus van opschaling: gemeente, veiligheidsregio en het Rijk. Van deze maakt de veiligheidsregio geen deel uit van de staatsrechtelijke structuur; in Nederland dragen dus op onderhavig terrein alleen gemeenten en het Rijk bestuurlijke verantwoordelijkheid. De vraag is in hoeverre de bestuurlijke organisatie in Nederland daarmee verschilt van die in de andere vijf West-Europese landen, wat betreft aantal niveaus van opschaling en mate van centralisatie. In dit onderzoek brengen we in kaart hoe in de verschillende landen de bestuurlijke opschaling bij rampen is georganiseerd. De eerste deelvraag is:

- 1) Hoe is in de verschillende landen de bestuurlijke opschaling bij rampen en crises georganiseerd en welke verschillen zijn er tussen de landen (in termen van aantal niveaus van opschaling en mate van centralisatie/decentralisatie) te constateren?

### *Operationele organisatie*

Bij de bestrijding van rampen zijn normaal gesproken de brandweer, politie, de geneeskundige hulpverlening (ambulances, ziekenhuizen) en ook de gemeente(n)

---

ongeval op zee dat niet bedreigend is voor Britse belangen, maar wel bedreigend is voor de Nederlandse kust of daarmee samenhangende belangen door de heersende richting van wind of stroming (zie Brainich von Brainich Felt, 2006, p. 274).

betrokken. Welke andere organisaties daarnaast een rol vervullen, kan per land verschillen. Ook de wijze waarop de aansturing van, en informatie-uitwisseling tussen de operationele organisaties plaatsvindt, hoeft niet in elk land op dezelfde manier te zijn georganiseerd. Dit leidt tot de volgende deelvraag:

- 2) Welke operationele organisaties hebben in het kader van de rampenbestrijding en crisisbeheersing een rol en hoe is aansturing van, en samenwerking tussen deze organisaties georganiseerd?

#### *Inzet van vrijwilligers, maatschappelijke organisaties en burgers*

Tussen de landen kunnen niet alleen overeenkomsten en verschillen in de operationele organisatie van de rampenbestrijding worden aangetroffen, ook de mate en wijze waarop vrijwilligers, maatschappelijke organisaties en burgers in ramp- en crisissituaties een rol vervullen, en de nadruk waarmee de overheid hierop inspeelt, kunnen verschillen. De derde deelvraag is:

- 3) In hoeverre wordt in de verschillende landen een beroep gedaan op de inzet van vrijwilligers en maatschappelijke organisaties bij de rampenbestrijding en crisisbeheersing en op de zelfredzaamheid van burgers in ramp- en crisissituaties?

#### *Wet- en regelgeving en planvorming*

Naar aanleiding van concrete gebeurtenissen volgden in Nederland de afgelopen twaalf jaar verschillende beleidsmaatregelen met het oog op verbetering van de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Onder andere verscheen er nieuwe wet- en regelgeving en werd nadruk gelegd op planvorming. In dit onderzoek wordt nagegaan in hoeverre ook in de andere landen een dergelijke reactie op rampen en crisis is te constateren en in welke mate belang aan planvorming wordt gehecht. De vierde deelvraag luidt:

- 4) In hoeverre is er sinds 2000 in de verschillende landen nieuwe wet- en regelgeving verschenen en gaat daarbij bijzondere aandacht uit naar planvorming voor rampen/crises?

#### *Evalueren en leren*

Nederland kent een vrij stevige cultuur om van rampen te leren en deze gebeurtenissen te evalueren. Daarvoor gelden zelfs wettelijke verplichtingen. Naast overheidsinstanties zijn er verschillende private organisaties en wetenschappelijke instellingen die evaluaties verrichten en/of opleidingen aanbieden in rampenbestrijding en crisisbeheersing. De vraag is of ook de andere vijf West-Europese landen een dergelijke evalueer- en leercultuur kennen.

- 5) Is er in de verschillende landen sprake van een evalueer- en leercultuur en waar blijkt dat uit?

#### *Reactie op de Mexicaanse griep*

Ten slotte behandelen wij in dit onderzoek een concrete casus die in alle zes landen heeft gespeeld, namelijk de uitbraak in 2009 van de Mexicaanse griep. De vraag is op welke wijze door de verschillende landen met deze pandemie is omgegaan, waarbij in principe de eerder benoemde vijf thema's op deze specifieke casus kunnen worden toegepast. Het gaat dus zowel om de verantwoordelijkheids-



structuur en de mate van voorbereiding, als het soort van maatregelen dat tijdens en na afloop van de pandemie is genomen is. De zesde deelvraag luidt:

- 6) Hoe is door de verschillende West-Europese landen op de uitbraak van de Mexicaanse griep gereageerd en welke maatregelen hebben zij destijds genomen?

### **Onderzoeksmethode**

Dit onderzoek is grotendeels gebaseerd op literatuurstudie. Met betrekking tot elk land zijn wet- en regelgeving en wetenschappelijke en/of overheidspublicaties over rampenbestrijding en crisisbeheersing bestudeerd. In de bijlage bij dit rapport is enige achtergrondinformatie over de organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing in de vijf West-Europese landen opgenomen, waarop de hoofdstukken van dit rapport mede zijn gebaseerd. Daarnaast zijn uit de West-Europese landen die in dit onderzoek zijn betrokken enkele experts geraadpleegd; voor een overzicht van degenen die bereid waren tot een interview dan wel vragen schriftelijk hebben beantwoord wordt verwezen naar de bijlage.

### **1.3 Opbouw rapport**

In deze rapportage vergelijken we de organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing in Nederland met die in vijf andere West-Europese landen, waarbij ook aandacht uitgaat naar de ontwikkelingen die zich daarin hebben voorgedaan. De rapportage is opgebouwd overeenkomstig de volgorde van bovenstaande vragen. In hoofdstuk 2 gaan we in op de bestuurlijke en operationele organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing. De inzet van vrijwilligers, maatschappelijke organisaties en burgers komt in hoofdstuk 3 aan bod. Vervolgens gaan we na welke beleidsontwikkelingen in de verschillende landen hebben plaatsgevonden (hoofdstuk 4). Het gaat daarbij vooral om de vraag of er voor rampen en crises specifieke wet- en regelgeving is verschenen en in hoeverre daarin aandacht uitgaat naar planvorming. Daarnaast komt ook het evalueren en leren van incidenten en rampen in dit hoofdstuk aan bod. In hoofdstuk 5 volgt aansluitend een vergelijking van de reactie van de verschillende landen op de uitbraak van de Mexicaanse griep. De rapportage sluit af met een concluderende beschouwing, waarin we terugkomen op de overeenkomsten en verschillen van het Nederlandse stelsel met dat in de vijf andere West-Europese landen. Daarbij trachten we deze te vertalen in termen van de effectiviteit en efficiency van de wijze waarop in Nederland de rampenbestrijding en crisisbeheersing is georganiseerd.

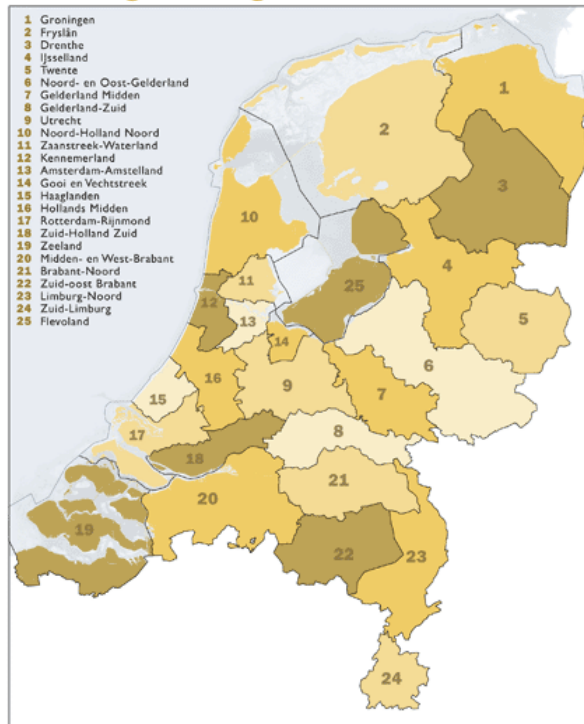


## 2 Organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing

Na de calamiteiten in Enschede en Volendam en de terroristische aanslagen in de Verenigde Staten zijn in Nederland de bestuurlijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden als ook de operationele organisatie voor verschillende ramptypen en crisissituaties in wetgeving en plannen aangepast of verder uitgewerkt. De belangrijkste wijziging in dit kader betrof de invoering van de Wvr in 2010. Deze wet verving zowel de Wet rampen en zware ongevallen (1985) als de Brandweerwet 1985 en de Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen (1991).

De Wvr onderscheidt 25 veiligheidsregio's, waarvan de grenzen overeenkomen met de vroegere politieregio's (zie figuur 1).

Figuur 1: **25 Veiligheidsregio's**



Doel van de Wvr is dat binnen elke veiligheidsregio de brandweer, politie en de GHOR samenwerken, zodat het gezamenlijk optreden tijdens rampen en crises wordt bevorderd. De basis van een veiligheidsregio is een overeenkomst tussen gemeenten om gezamenlijk zorg te dragen voor taken die betrekking hebben op de veiligheid van burgers (zgn. verlengd lokaal bestuur).<sup>11</sup> Een veiligheidsregio staat

<sup>11</sup> De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) biedt gemeenten de mogelijkheid om op een bepaald beleidsterrein in regioverband samen te werken. Samenwerking tussen gemeenten in regioverband vindt bijvoorbeeld ook plaats op het gebied van economische ontwikkeling en ruimtelijke ordening. Van de veiligheidsregio's zijn echter de territoriale grenzen door de wetgever bepaald. Dat de veiligheidsregio's gebaseerd zijn op de Wgr betekent onder meer dat

onder voorzitterschap van de burgemeester van de grootste gemeente in de regio en wordt ambtelijk ondersteund door een regionaal veiligheidsbureau.

In dit hoofdstuk vergelijken we de bestuurlijke en operationele organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing in Nederland met de wijze waarop deze in vijf andere West-Europese landen is georganiseerd. Van belang om vooraf te weten is wat in de verschillende landen onder ramp- en crisissituaties wordt verstaan. Dit is doorgaans in wetgeving vastgelegd. In de nu volgende paragraaf wordt hier eerst op ingegaan.

## 2.1 Definitie van ramp- en crisissituaties

### *Situatie Nederland*

Nederland onderscheidt rampen en crises. In artikel 1 van de Wvr zijn deze begrippen als volgt gedefinieerd:

- Een *ramp* is een zwaar ongeval of een andere gebeurtenis waarbij het leven en de gezondheid van veel personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate zijn geschaad of worden bedreigd en waarbij een gecoördineerde inzet van diensten of organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken.
- Een *crisis* is een situatie waarin een vitaal belang van de samenleving is aangetast of dreigt te worden aangetast.

Bovenstaande definitie van het begrip 'ramp' is in feite een herdefiniëring (of samenvoeging) van de voorheen gebezigde term "ramp of zwaar ongeval". Het onderscheid tussen 'ramp' en 'zwaar ongeval' werd echter volgens de Memorie van Toelichting bij de Wvr niet langer nodig geacht, omdat "ook zware ongevallen zodanige gevolgen kunnen hebben dat zij vergelijkbare processen in werking stellen als een ramp".<sup>12</sup> Het begrip 'crisis' is in de Wvr voor het eerst wettelijk vastgelegd. In de Memorie van Toelichting bij de Wvr wordt over het onderscheid tussen ramp en crisis het volgende gemeld. In geval van een ramp is er sprake van een bedreiging van de fysieke veiligheid; in het geval van een crisis kan daar sprake van zijn. Anders dan bij een ramp, gaat het bij een crisis meestal niet over één gebeurtenis; de oorsprong van een crisis is vaak diffuser dan die van een ramp. Er kunnen bij een crisis meerdere factoren in het spel zijn; er is veelal geen sprake van een plotselinge, duidelijk gemarkeerde overgang van een normale naar een abnormale situatie. Om van een crisis te spreken, moeten er vitale belangen van de samenleving in het geding zijn. Deze vitale belangen zijn:<sup>13</sup>

- de territoriale veiligheid,
- fysieke veiligheid,
- ecologische veiligheid,

---

de gemeenten (indirect) het beleid en optreden van de regio bepalen en een financiële bijdrage aan de regio leveren (zie TK 2006-2007, 31 117, nr. 3, p. 9-10).

<sup>12</sup> TK 2006-2007, 31 117, nr. 3, p. 54.

<sup>13</sup> Zie TK 2006-2007, 31 117, nr. 3, p. 55.

- economische veiligheid en
- de sociale en politieke stabiliteit.

### **Situatie vijf andere West-Europese landen**

In België wordt net als in Nederland onderscheid gemaakt tussen een ramp en een crisis, zij het dat in België niet wordt gesproken van een ramp, maar van een noodsituatie.

- Onder een *noodsituatie* wordt verstaan 'elke gebeurtenis die schadelijke gevolgen voor het maatschappelijk leven veroorzaakt of veroorzaken kan, zoals een ernstige verstoring van de openbare veiligheid, een ernstige bedreiging ten opzichte van het leven of de gezondheid van personen en/of ten opzichte van belangrijke materiële belangen, en waarbij de coördinatie van de disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of om de schadelijke gevolgen te beperken' (KB van 16 februari 2006).
- Een *crisis* is 'een gebeurtenis die wegens haar aard of gevolgen de vitale belangen van het land of de essentiële behoeften van de bevolking bedreigt, die een dringende besluitvorming vereist of die een gecoördineerde inzet van verscheidene departementen en instellingen vergt' (KB van 18 april 1988).

Ook Duitsland maakt in wetgeving onderscheid tussen rampen en crisis, maar de betekenis die daaraan verbonden wordt, verschilt van de Nederlandse en Belgische definitie. In de *Gesetz über den Zivilschutz und Katastrophenhilfe des Bundes* uit 1997 wordt onderscheid gemaakt tussen een situatie waarin sprake is van (dreiging van) oorlog (*Krise*) en rampsituaties die zich voor (kunnen) doen in vreedstijd (*Katastrophe*). In vreedstijd is pas sprake van een ramp als een deelstaat, vanwege de omvang van de situatie, een rampenstatus afkondigt. Situaties van kleinere omvang worden grootschalige incidenten (*Unglücksfal größeren Ausmaßes*) genoemd.

Hetzelfde geldt min of meer voor Zweden. Zweden spreekt van respectievelijk een oorlogssituatie (*krig*) en *katastrofer*. Onder het laatste vallen zowel natuurrampen, grootschalige incidenten; vernietiging, vervuiling of schaarste van essentiële goederen; verstoring van essentiële diensten; de uitbraak van epidemieën, als een plotselinge, hoge instroom van vluchtelingen.

Het Verenigd Koninkrijk maakt geen onderscheid tussen ramp en crisis; als het een ramp- of crisissituatie betreft, spreekt men van een noodsituatie (*emergency*).

Volgens artikel 1 van de *Civil Contingencies Act* wordt daaronder verstaan:

- (a) *an event or situation which threatens serious damage to human welfare in a place in the United Kingdom;*
- (b) *an event or situation which threatens serious damage to the environment of a place in the United Kingdom; or*
- (c) *war, or terrorism, which threatens serious damage to the security of the United Kingdom.*

Frankrijk ten slotte maakt eveneens geen onderscheid tussen de begrippen ramp en crisis. In de *Loi de Modernisation de la securite civile* is in meer algemene zin vastgelegd dat de staat zorg draagt voor de binnenlandse veiligheid. Daaronder

wordt zowel verstaan het voorkomen van alle soorten risico's (*risques de toute nature*), inclusief die van terrorisme, als ook het beschermen van personen, eigendommen en het milieu tegen ongevallen, rampen en catastrofes. Crisisbeheersing (*gestion de crise*) heeft op al deze typen situaties betrekking.

### **Conclusie**

De West-Europese landen die in dit onderzoek zijn betrokken gebruiken verschillende termen voor soortgelijke situaties van rampspoed. Met Nederland maakt alleen België een direct onderscheid tussen de begrippen 'ramp' (of noodsituatie) en 'crisis'. Rampen zijn gebeurtenissen die schadelijke gevolgen hebben voor het maatschappelijk leven of de gezondheid van personen en een gecoördineerde inzet van hulpdiensten vereisen; crises zijn gebeurtenissen die de vitale belangen van het land of de samenleving aantasten.

De andere vier landen maken niet een dergelijk onderscheid, maar wel tussen typen ramp- of crisissituaties. Zo onderscheiden Duitsland en Zweden twee typen situaties: 'rampsituaties in vreedstijd' en 'situaties (of dreiging) van oorlog'. Het Verenigd Koninkrijk gebruikt het overkoepelende begrip *emergency*, om naast de klassieke rampen ook situaties van (dreiging van) oorlog of terrorisme aan te duiden, terwijl Frankrijk voor vergelijkbare situaties de term *risques de toute nature* hanteert.

Niet alleen in Nederland, zo blijkt, heeft de laatste jaren een verbreding plaatsgevonden van de 'klassieke' rampen naar de 'moderne' crises. Ook in Engeland heeft bijvoorbeeld een uitbreiding naar terrorisme plaatsgevonden; ongetwijfeld zijn de gebeurtenissen van 9/11 en de aanslagen in Madrid en Londen hier mede debet aan.

## **2.2 Bestuurlijke organisatie**

### **Situatie Nederland**

De bestuurlijke organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing verloopt in Nederland langs drie niveaus: de gemeente, de veiligheidsregio en het Rijk. Van deze maakt, zoals gezegd, de veiligheidsregio geen deel uit van de staatsrechtelijke structuur en draagt als zodanig geen zelfstandige bestuurlijke verantwoordelijkheid. Een veiligheidsregio is gebaseerd op een overeenkomst tussen gemeenten (op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen) tot samenwerking op het gebied van veiligheidszorg. In Nederland zijn dus de gemeenten en het Rijk gezamenlijk bestuurlijk verantwoordelijk voor de rampenbestrijding en crisisbeheersing.

De rolverdeling tussen de gemeente, de veiligheidsregio en het Rijk is in de Wvr als volgt omschreven. Bij een plaatselijke ramp of crisis is in de eerste plaats de burgemeester verantwoordelijk voor de rampenbestrijding en crisisbeheersing.<sup>14</sup> Bij

---

<sup>14</sup> Onder *rampenbestrijding* wordt verstaan het geheel van maatregelen en voorzieningen, met inbegrip van de voorbereiding daarop, dat het bestuur van een gemeente of veiligheidsregio treft met het oog op een ramp, het voorkomen van een ramp en het beperken van de gevolgen van een ramp; *Crisisbeheersing* is het geheel van maatregelen en voorzieningen, met inbegrip

een brand en bij ongevallen anders dan een brand waarbij de brandweer een taak heeft, ligt het gezag primair bij de burgemeester.<sup>15</sup> Hij is bevoegd de bevelen te geven die met het oog op het voorkomen, beperken en bestrijden van gevaar nodig zijn. Daarnaast heeft de burgemeester het opperbevel in geval van een ramp of ernstige vrees voor het ontstaan daarvan (artikel 5 Wvr); degenen die aan de bestrijding van de ramp deelnemen, staan onder zijn bevel. De burgemeester laat zich adviseren door een gemeentelijk beleidsteam (GBT), dat bestaat uit leidinggevendenden van de brandweer, de GHOR, de politie en bevolkingszorg.<sup>16</sup> Ook neemt de officier van justitie doorgaans plaats in het GBT, omdat elke ramp/crisis mogelijk strafrechtelijke componenten heeft.

Wanneer sprake is van een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, gaan bovengenoemde bevoegdheden van de burgemeester over op de voorzitter van de veiligheidsregio.<sup>17</sup> Daarmee wordt de voorzitter van de veiligheidsregio bestuurlijk verantwoordelijk voor de rampbestrijding en crisisbeheersing. Hij of zij wordt bijgestaan door een regionaal beleidsteam (RBT), bestaande uit de burgemeesters van de gemeenten die zijn (of dreigen te worden) betrokken bij de ramp of crisis en de hoofdofficier van justitie. Ook andere bestuurders of crisispartners kunnen, afhankelijk van de situatie, worden uitgenodigd om plaats te nemen in het RBT, zoals de Waterschappen in het geval van hoogwatersituaties. Net zo min als een GBT, is een RBT echter geen besluitvormend orgaan; er is enkel sprake van advisering van de voorzitter, zodat deze tot een besluit kan komen.<sup>18</sup>

Sinds met de invoering van de Wvr het primaat voor het bovengemeentelijk optreden bij de voorzitter van de veiligheidsregio is neergelegd, heeft het provinciaal bestuur in de acute situatie nauwelijks nog een rol. Wel kan de Commissaris van de Koningin (CdK), namens de minister van Veiligheid en Justitie, aan gemeenten aanwijzingen geven, bijvoorbeeld tot bestuurlijke opschaling of gericht op de samenwerking in regionaal verband. Daarnaast kan de provincie uiteraard worden geraadpleegd als crisispartner of deskundige, bijvoorbeeld op het terrein van milieu of het beheer van (water)wegen.<sup>19</sup>

Is de ramp of crisis zodanig dat inmenging van de Rijksoverheid op zijn plaats lijkt dan is in eerste instantie de minister op wiens beleidsterrein de crisis zich voordoet verantwoordelijk voor de aanpak. Elk ministerie heeft daarom een departementaal Coördinatiecentrum Crisisbeheersing (DCC); bij het ministerie van Veiligheid en Justitie is dit het Nationaal CrisisCentrum (NCC).

Zodra een crisis het beleidsterrein van een departement overstijgt of de nationale veiligheid in het geding is, worden een ministeriele Commissie Crisisbeheersing (MCCB) en een interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (ICCB) ingesteld. De MCCB wordt voorgezeten door de minister van Veiligheid en Justitie of, bij zeer

---

van de voorbereiding daarop, dat het bestuur van een gemeente of veiligheidsregio in een crisis treft ter handhaving van de openbare orde (zie artikel 1 Wvr).

<sup>15</sup> Artikel 4 Wvr.

<sup>16</sup> Artikel 2.1.5 Besluit Veiligheidsregio's.

<sup>17</sup> Artikel 39 Wvr.

<sup>18</sup> Artikel 39 lid 2 en 4 Wvr.

<sup>19</sup> TK 2006-2007, 31 117, nr. 3, p.13.

grootschalige crises, de minister-president. Deze commissie beslist in principe bij meerderheid van stemmen over de aanpak van de crisis; bij een staken van stemmen is de stem van de voorzitter doorslaggevend.<sup>20</sup> In de ICCB worden maatregelen ambtelijk afgestemd. Deze interdepartementale commissie is dus als het ware vergelijkbaar met een ROT op het lokale of regionale niveau.

### **Situatie vijf andere West-Europese landen**

Ook in de vijf andere West-Europese landen vindt, afhankelijk van de omvang van de ramp- of crisissituatie, bestuurlijke opschaling plaats. Het aantal niveaus van opschaling verschilt echter per land. In het Verenigd Koninkrijk worden twee niveaus onderscheiden, in België, Zweden en Frankrijk drie en in Duitsland vijf niveaus. Dit heeft deels te maken met een andere invulling van de crisisbeheersingsorganisatie, maar ook met de bestuurlijke stelsels in de betreffende landen.

In het Verenigd Koninkrijk wordt slechts onderscheid gemaakt tussen lokaal en nationaal niveau. Wanneer op lokaal niveau sprake is van een *emergency*, is - afhankelijk van de naam die de lokale overheid in dat deel van het land draagt - een *council area*, een *unitary authority* of een *county council*<sup>21</sup> bestuurlijk verantwoordelijk voor de rampenbestrijding/crisisbeheersing.

Bij rampen en crises van nationale omvang vindt de bestuurlijke coördinatie door de centrale overheid plaats, waarbij drie varianten van opschaling worden onderscheiden, afhankelijk van de aard van de noodsituatie: In eerste instantie, bij *significant emergencies*, is het ministerie dat beleidsmatig het meest met de ramp/crisis te maken heeft het *Lead Government Department*. Voorbeelden van dit type situaties zijn problemen als gevolg van extreme weersomstandigheden en kritieke situaties met Britse staatsburgers in het buitenland. Het betreffende ministerie coördineert de rampenbestrijding/crisisbeheersing vanuit het eigen departement, ook als blijkt dat bij de ramp of crisis meerdere departementen betrokken moeten worden. Van een dergelijke *serious emergency* is bijvoorbeeld sprake in geval van een grootschalige overstroming van steden, een langdurige uitval van elektriciteit of drinkwatervoorziening of een terroristische aanval. Is echter sprake van terrorisme dan neemt het ministerie van Binnenlandse Zaken de coördinatie van het *Lead Government Department* over. In het uiterste geval, bij rampen van catastrofale aard (*catastrophic emergency*), vindt coördinatie plaats door de minister-president. Bij zijn ministerie (*Cabinet Office*) is ook de verantwoordelijkheid voor de rampenbestrijding/crisisbeheersing ondergebracht.

In België, Zweden en Frankrijk komt de bestuurlijke opschaling in meer of mindere mate overeen met de situatie zoals die in Nederland voor de invoering van de Wvr bestond. Verantwoordelijk voor de rampenbestrijding en crisisbeheersing zijn de gemeente, de provincie (of het departement) en de nationale overheid.

<sup>20</sup> Is sprake van terrorisme dan heeft de minister van Veiligheid en Justitie doorzettingsmacht; noodzaakt de situatie tot militaire inzet van het leger dan geldt dit voor de minister van Defensie.

<sup>21</sup> Een 'county council' omvat meerdere *district councils* en is op bepaalde beleidsterreinen (waaronder dat van de rampenbestrijding) het eerst verantwoordelijke bestuur (zie bijlage).



In België is de burgemeester bestuurlijk verantwoordelijk voor de rampbestrijding/crisisbeheersing op lokaal niveau; het gemeentelijk beleidsteam draagt in België de naam 'crisiscel'. Bij ramp- of crisissituaties op provinciaal niveau is de gouverneur bestuurlijk verantwoordelijk en op federaal niveau de minister van Binnenlandse Zaken. Laatst genoemde draagt tevens de politieke verantwoordelijkheid voor de rampenbestrijding/crisisbeheersing. De beslissing om de provinciale fase of federale fase af te kondigen, is respectievelijk aan de gouverneur van de provincie en de minister van Binnenlandse Zaken.

Doet zich in Zweden op lokaal niveau een ramp voor dan is het gemeentebestuur verantwoordelijk voor het crisismanagement; in voorkomende gevallen wordt een gemeentelijk crisiscomité ingesteld. Overstijgt de situatie het gemeentelijke niveau dan mengt de gouverneur van de provincie zich in de rampenbestrijding/crisisbeheersing. Deze neemt echter niet de verantwoordelijkheden over die gemeenten en agentschappen in het kader van het crisismanagement hebben, maar vervult een ondersteunende en coördinerende rol. Zo coördineert het provinciebestuur de contacten met de media en heeft het de verantwoordelijkheid om richting de centrale overheid verzoeken tot bijstand te doen.

Is de ramp of crisis van nationale omvang dan neemt de regering, onder leiding van de minister van Defensie of, in het uiterste geval, de minister-president de bestuurlijke leiding over de rampenbestrijding/crisisbeheersing.

Wanneer zich in Frankrijk een ramp of crisis voordoet en deze beperkt blijft tot het grondgebied van een gemeente en eventueel omliggende gebieden dan is de burgemeester (*maire*) bestuurlijk verantwoordelijk voor de rampenbestrijding/crisisbeheersing. Heeft de gemeente niet voldoende hulpverleningscapaciteit, dan wordt de departementale hulpverleningsdienst (*Service Departemental d'Incendie et de Secours*) ingeschakeld en wordt automatisch de bestuurder van het departement (*préfect*) betrokken in de besluitvorming. Niet onbelangrijk hierbij te vermelden is dat Frankrijk ruim 36.000 gemeenten telt waarvan een groot aantal in omvang klein is.

Is de omvang van een ramp zodanig dat deze de grenzen van een departement overschrijdt, dan wordt de uitwisseling van hulpverleningsmiddelen tussen de departementen gecoördineerd door één van de zeven *zones de défense*. Deze organisatie coördineert zowel de niet-militaire als militaire bescherming van de bevolking. De voorzitter van een *zone de défense* neemt echter niet de bestuurlijke leiding van het departement over.

Bij rampen of crises van nationale omvang is de premier bestuurlijk verantwoordelijk voor de rampenbestrijding/crisisbeheersing. Met de ministers die gezien hun verantwoordelijkheid voor een bepaald beleidsterrein nauw bij de ramp of crisis betrokken zijn, neemt hij plaats in het *Cellule Interministerielle de Crise* (CIC).

Zoals gezegd maakt Duitsland expliciet onderscheid tussen enerzijds ramp- en crisissituaties in vredetijd en anderzijds situaties waarin sprake is van (dreiging van) oorlog (zie paragraaf 2.1). In het eerste geval zijn de deelstaten (*Länder*) verantwoordelijk voor de *Katastrophenhilfe* (de hulp die in vredetijd tijdens ramp- en crisissituaties wordt verleend). Elke deelstaat heeft dan ook eigen wet- en regelgeving op het gebied van spoedeisende medische hulpverlening, de brandbestrijding en procedures voor de rampenbestrijding. In het tweede geval is

de federale staat verantwoordelijk voor de *Zivilschutz* (de civiele bescherming van de bevolking). In 2009 is echter - als reactie op onder andere de terroristische aanslagen in de VS en de overstromingen van de Duitse Elbe (in 2002) - in de *Gesetz über den Zivilschutz und Katastrophenhilfe* opgenomen dat de federale staat en de zestien deelstaten een gezamenlijke verantwoordelijkheid dragen bij incidenten van nationale omvang. Ondanks deze verandering ligt nog steeds het zwaartepunt van de rampen- en crisisbeheersing bij de deelstaten. Binnen een deelstaat worden vier niveaus van bestuurlijke opschaling onderscheiden. In eerste instantie is de burgemeester van de gemeente verantwoordelijk voor de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Is echter een gemeente niet in staat om afdoende op de situatie te reageren, bijvoorbeeld omdat de beschikbare capaciteit ontoereikend is, dan gaat de verantwoordelijkheid over op het regionaal bestuur. Dit kan zijn een *Kreise* (die een aantal wettelijke taken voor *Kreisangehörige* gemeenten regelt) of een *Kreisfreie Städte* (die onafhankelijk van een *Kreis* opereren).<sup>22</sup>

Als een ramp of crisis zich uitstrekt over meerdere regio's dan neemt de *Regierungs-präsident(in)* van het regeringsdistrict of, in het uiterste geval, de *Ministerpräsident(in)* van de deelstaat de verantwoordelijkheid voor de rampenbestrijding/crisisbeheersing over.

Telkens draagt de hoogste bestuurder zorg voor de officiële berichtgeving en communicatie richting het publiek. Overschrijdt een ramp de grenzen van de deelstaat of gaat de bestrijding ervan diens capaciteit te boven dan neemt de federale staat de coördinatie over.

### **Conclusie**

De zes landen onderscheiden een verschillend aantal bestuurslagen in de organisatie van de rampenbestrijding/crisisbeheersing; het aantal hangt ten dele samen met de omvang en het bestuurlijk bestel van het land.

Het Verenigd Koninkrijk onderscheidt twee niveaus, Nederland, België, Frankrijk en Zweden drie, en Duitsland vijf, waarvan 4 binnen een deelstaat (die in oppervlak of bevolkingsdichtheid soms met Nederland vergelijkbaar zijn).

In eerste instantie is altijd de burgemeester van een gemeente bestuurlijk verantwoordelijk voor de rampenbestrijding op lokaal niveau. Afhankelijk van de omvang of aard van de situatie neemt een hoger bestuurlijk niveau de leiding. In zowel België, Zweden als Duitsland en het Verenigd Koninkrijk vindt de bestuurlijke opschaling plaats overeenkomstig de bestuurlijke indeling voor dagelijkse aangelegenheden. Alleen in Nederland en Frankrijk is in dat proces een organisatie betrokken die alleen in het kader van de rampenbestrijding/crisisbeheersing een rol vervult. In Frankrijk dragen de zeven *zones de défense* zorg voor de coördinatie van de (militaire en niet-militaire) bescherming van de bevolking; de voorzitter van een *zones de défense* neemt echter niet de bestuurlijke leiding van een departement over. In Nederland doet de coördinerend burgemeester van een veiligheidsregio dat wel. De 25 veiligheidsregio's vormen een aparte bestuurslaag, die op bovengemeentelijk niveau bestuurlijke taken hebben bij de rampenbestrijding/crisisbeheersing en zijn daarmee, in vergelijking met de

<sup>22</sup> De hoogste bestuurder van een *Kreise* is de *Landrat*; in een *Kreisfreie Städte* is dat de *Oberbürgermeister*.

organisatie van de rampenbestrijding/crisisbeheersing in andere landen, tamelijk uniek.

De zes landen verschillen ten slotte wat betreft het ministerie, waar - op nationaal niveau - de verantwoordelijkheid voor de crisisbeheersing is belegd. Politiek verantwoordelijk is de minister van Binnenlandse Zaken (België, Duitsland, Frankrijk), de minister van Veiligheid en Justitie (Nederland), de minister van Defensie (Zweden) of de minister-president (Verenigd Koninkrijk). Is echter sprake van terrorisme dan heeft in het Verenigd Koninkrijk in eerste instantie de minister van Binnenlandse Zaken de coördinatie over de crisisbeheersing; in Frankrijk de minister-president.

### 2.3 Operationele organisatie

#### *Situatie Nederland*

In Nederland is de uitvoering van de rampenbestrijding en crisisbeheersing opgedragen aan organisaties die ook onder reguliere omstandigheden voor de veiligheidszorg verantwoordelijk zijn: de brandweer, politie, geneeskundige diensten en de gemeente. Dat is zeker niet altijd zo geweest. In het verleden vervulden organisaties als de Bescherming Bevolking, het Korps Mobiele Colonnas en het Rode Kruis ook dergelijke rollen in ramp- en crisissituaties.

Vandaag de dag worden operationele hulpdiensten (brandweer, politie en geneeskundige diensten) door de centrale meldkamer van de politie en de veiligheidsregio over acute hulpvragen geïnformeerd. De brandweer heeft de taak om brand te bestrijden en om – ook bij ongevallen anders dan een brand – het gevaar voor mens en dier te beperken. Aanvullende taken zijn het waarschuwen van de bevolking, het verkennen van gevaarlijke stoffen en het verrichten van ontsmetting.

De kerntaken van de politie zijn omschreven in artikel 2 van de Politiewet 1993 en bestaan uit het opsporen van strafbare feiten en gedragingen; het handhaven van de openbare orde, en het verlenen van noodhulp. Tijdens ramp- en crisissituaties kunnen deze taken worden aangevuld met het handhaven van vitale netwerken en de mobiliteit, het verrichten van speciale interventie en het bewaken en beveiligen van personen, objecten en diensten.<sup>23</sup>

In Nederland is de ambulancezorg georganiseerd in 25 Regionale Ambulancevoorzieningen (RAV), waarvan de territoriale grenzen samenvallen met die van de veiligheidsregio's.<sup>24</sup> Bij grootschalige incidenten vindt coördinatie van de geneeskundige hulpverlening plaats door de Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio (GHOR).<sup>25</sup> De GHOR is geen reguliere, maar een 'incidentele' organisatie, die ervoor dient te zorgen dat in een ramp- of crisissituatie de ambulancediensten, ziekenhuizen, huisartsen en specialisten zodanig samenwerken dat slachtoffers van een ramp of ongeval zo snel en zo goed

---

<sup>23</sup> Zie resp. Regionaal Crisisplan 2009, p. 64 en artikel 1, lid 2, Politiewet 1993.

<sup>24</sup> De ambulancezorg is voor een deel privaat gefinancierd.

<sup>25</sup> Tot voor kort stond de afkorting GHOR voor Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen.

mogelijk worden geholpen. Ook is de GHOR belast met de advisering van andere overheden en organisaties op het gebied van de geneeskundige hulpverlening.<sup>26</sup> In ramp- en crisissituaties is de gemeente ten slotte verantwoordelijk voor de bevolkingszorg. Daaronder vallen onder meer het geven van voorlichting aan de bevolking; voorzien in opvang en verzorging van de bevolking; het verzorgen van nazorg voor de bevolking, en het registreren van de slachtoffers en schadegevallen.<sup>27</sup>

In buitengewone situaties kunnen de operationele hulpdiensten besluiten samen te werken in een Commando Plaats Incident (CoPI). Vanuit een CoPI zorgen leidinggevende functionarissen van de brandweer, politie en de GHOR en een informatiemanager en voorlichtingsfunctionaris er voor dat de aanpak ter plaatse multidisciplinair wordt afgestemd. Tevens is het CoPI verantwoordelijk voor de afstemming met andere betrokken partijen.

Voorheen werd een CoPI standaard aangestuurd door de commandant van de brandweer; tegenwoordig voorziet het huidige Besluit Veiligheidsregio's in de mogelijkheid dat een hoofdofficier van dienst van één van de hulpverleningsdiensten de leiding op zich neemt.

Wanneer de situatie daartoe aanleiding geeft, kan worden besloten, ter ondersteuning van het CoPI, een Regionaal Operationeel Team (ROT) samen te stellen. Ook daarin zijn de verschillende betrokken organisaties vertegenwoordigd. Het ROT wordt vanaf dat moment verantwoordelijk voor de operationele leiding en de afstemming met andere bij de ramp of crisis betrokken partijen. Ook adviseert het ROT het (gemeentelijk of regionaal) beleidsteam, als dat bijeen is geroepen.

### **Situatie vijf andere West-Europese landen**

In de vijf andere West-Europese landen zijn in feite dezelfde operationele hulpdiensten bij de rampenbestrijding/crisisbeheersing betrokken. In vergelijking met Nederland verschilt echter in sommige gevallen hun takenpakket en de wijze waarop de aansturing van de hulpdiensten is georganiseerd. In België, Duitsland, Frankrijk en Zweden<sup>28</sup> is de brandweer verantwoordelijk voor de coördinatie van de rampenbestrijding; in het Verenigd Koninkrijk de politie, tenzij sprake is van een grote brand (dan is de brandweer verantwoordelijk voor de coördinatie).

Het Verenigd Koninkrijk vertoont enige gelijkenis met Nederland wat betreft het raamwerk waarbinnen de coördinatie van de rampenbestrijding plaatsvindt. In het Verenigd Koninkrijk worden drie niveaus van operationele opschaling onderscheiden: brons, zilver en goud.<sup>29</sup> Op het eerste niveau (*bronze*) wordt door de operationele commandanten van de hulpverleningsdiensten afzonderlijk het commando gevoerd over eigen mensen en inzet van middelen. Op het tweede niveau (*silver*) wordt de inzet van mensen en middelen gecoördineerd door een *Tactical Co-ordinating Group*, bestaande uit de leidinggevenden (*senior*

---

<sup>26</sup> Artikel 1 Wvr.

<sup>27</sup> Zie artikel 2.1.3, lid 2 Besluit Veiligheidsregio's.

<sup>28</sup> De Zweedse *municipal fire and rescue services* komen voort uit de voormalige brandweerorganisatie.

<sup>29</sup> HM Government, 2010.

*commanders*) van de betrokken hulpdiensten. Wanneer de ramp of crisis een grote impact heeft, voor langere tijd duurt of de capaciteit, expertise of coördinatie tekortschiet, wordt opgeschaald naar het derde, strategische (*gold*), niveau. Leidinggevenden van de operationele diensten nemen dan plaats in een zogeheten *Strategic Co-ordinating Group*, die verantwoordelijk is voor de multidisciplinaire aanpak van de ramp of crisis en zorgdraagt voor de communicatie richting de media.

De wijze waarop in België de operationele aansturing plaatsvindt, is eveneens vergelijkbaar met die in Nederland. Vanuit een 'commandopost operaties' vindt de multidisciplinaire aansturing plaats van de verschillende diensten op de plaats incident. Wanneer bij het incident een bedrijf betrokken is, is doorgaans ook de directeur van het bedrijf aanwezig in de commandopost. De leider van de commandopost is meestal de hoogste brandweerofficier, zoals dat voorheen in Nederland ook gebruikelijk was. Afhankelijk van de situatie kan echter ook – op aangeven van de bestuurlijk verantwoordelijke voor de rampenbestrijding (burgemeester, gouverneur of minister van Binnenlandse Zaken) – een functionaris van de politie als leider van de commandopost optreden.

Verder is in België de defensieorganisatie vrijwel standaard betrokken bij de crisisbeheersing, zodra de coördinatie van de situatie het gemeentelijke niveau overstijgt. Hoewel niet wettelijk verplicht, is deze organisatie in dat geval vertegenwoordigd in de veiligheids- of crisiscel (vergelijkbaar met wat in Nederland beleidsteam wordt genoemd). Een verzoek tot inzet van militaire middelen kan echter slechts worden gedaan, wanneer de benodigde middelen niet aanwezig zijn, deze middelen zijn uitgeput of niet binnen korte tijd gemobiliseerd kunnen worden. De inzet van defensiepersoneel en militaire middelen is bovendien niet kosteloos; de onkosten komen ten laste van de bestuurlijke organisatie (de provincie of staat) die tot inzet verzoekt.

Een (ander) opmerkelijk verschil tussen Nederland en België is ten slotte, dat in de operationele organisatie van de rampenbestrijding niet zo zeer onderscheid wordt gemaakt naar organisatie (brandweer, politie, medische hulpverlening) maar naar (vijf) disciplines met elk afzonderlijke taken. Deze disciplines zijn tevens vertegenwoordigd in het gemeentelijk of provinciaal beleidsteam. De disciplines zijn:

1. hulpverleningsoperaties
2. medische, psychosociale en sanitaire hulpverlening
3. politie
4. logistieke steun
5. informatie.

### **Conclusie**

In België, Duitsland, Frankrijk en Zweden heeft doorgaans de brandweer de operationele leiding bij de rampenbestrijding; in het Verenigd Koninkrijk de politie. Een multidisciplinaire aansturing door een leidinggevende van één van de operationele organisaties, zoals in Nederland tegenwoordig gebruikelijk is, vindt (voor zover bekend) alleen in bepaalde gevallen in België en het Verenigd Koninkrijk plaats.

Dat in de ons omringende landen de operationele taken gewoonlijk door de brandweer worden gecoördineerd, is overigens niet onlogisch. In België, Duitsland, Frankrijk en Zweden is de brandweer als enige van de hulpdiensten op gemeentelijk niveau georganiseerd en veelal als eerste ter plaatse. Mede om die reden heeft de brandweer in deze landen een breder takenpakket dan de brandweer in Nederland: naast brandbestrijding draagt de brandweer ook zorg voor de eerste hulpverlening of ambulancezorg. Een aparte, incidentele, organisatie voor de coördinatie van de medische hulpverlening tijdens rampen, zoals in Nederland de GHOR, kennen de andere landen niet.

## 2.4 Conclusie

Terwijl Nederland onderscheid maakt tussen de begrippen 'ramp' en 'crisis', zijn andere West-Europese landen niet gewoon dat te doen. Alleen België maakt een soortgelijk onderscheid. Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Zweden hanteren andere begrippen (*Katastrophe, emergency* e.d.) voor vergelijkbare situaties.

Het is opmerkelijk dat Nederland met de veiligheidsregio's een aparte bestuursvorm voor de rampenbestrijding en crisisbeheersing kent die op andere beleidsterreinen geen rol vervult; in geen van de andere vijf West-Europese landen is dat het geval. Frankrijk heeft weliswaar de *zones de défense* voor specifiek de militaire en niet-militaire bescherming van de bevolking, maar een voorzitter van een *zone de défense* neemt niet de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de prefect van het departement over.

Bij de rampenbestrijding zijn vrijwel standaard de brandweer, politie en geneeskundige hulpdiensten betrokken. In België en Frankrijk wordt in de operationele organisatie daarnaast (meer dan in de andere landen) rekening gehouden met een mogelijke inzet van militair personeel en militaire middelen. Om die reden neemt in België, zodra de omvang van de calamiteit het gemeentelijke niveau overstijgt, een vertegenwoordiger van Defensie deel aan het provinciaal of nationaal coördinatiecomité. In Frankrijk gaat een *zone de defense* tevens over de inzet van militaire middelen.

Een multidisciplinaire aansturing door een leidinggevende van één van de operationele organisaties, zoals in Nederland tegenwoordig gebruikelijk is, vindt alleen in bepaalde gevallen in België en het Verenigd Koninkrijk plaats. Doorgaans heeft in zowel België, als Duitsland, Frankrijk en Zweden de brandweer de leiding bij de rampenbestrijding; in het Verenigd Koninkrijk de politie. Een aparte, incidentele, organisatie voor de coördinatie van de medische hulpverlening tijdens rampen, zoals in Nederland de GHOR, kennen de andere landen niet.

### 3 Vrijwilligers, maatschappelijke organisaties en burgers

In het vorige hoofdstuk is de organisatie van de crisisbeheersing in Nederland vergeleken met die in vijf andere West-Europese landen. Daaruit kwam onder meer naar voren dat de rampenbestrijding ook in die landen is opgedragen aan de brandweer, de politie en ambulancezorg. De landen verschillen echter wel in de wijze waarop bij incidenten de aansturing van deze organisaties is georganiseerd. Een ander aspect waarin Nederland van andere West-Europese landen zou kunnen verschillen is de mate waarin vrijwilligers en maatschappelijke organisaties bij de rampenbestrijding een rol vervullen en in hoeverre een beroep op de zelfredzaamheid van burgers wordt gedaan. Op deze onderwerpen wordt in dit hoofdstuk ingegaan.

#### 3.1 Inzet vrijwilligers bij hulpverleningsorganisaties

De Nederlandse regering beschouwt de inzet van vrijwilligers als 'een belangrijk fundament' van de rampenbestrijdingsorganisatie: "*Voor een adequate bestrijding van rampen is het onontbeerlijk dat een voldoende aantal gemotiveerde en gekwalificeerde vrijwilligers kan worden ingezet.*"<sup>30</sup> In deze paragraaf gaan we na in welke mate de brandweer, politie en ambulancezorg op de inzet van vrijwilligers rekenen. We vergelijken daarbij de stand van zaken bij Nederlandse hulpverleningsorganisaties met die in de andere West-Europese landen. Betrokkenheid van vrijwilligers bij hulpverleningstaken van gemeenten komt in paragraaf 3.2 aan bod.

##### **Brandweer**

Bij de Nederlandse brandweer werken ruim 26.500 brandweerlieden, waarvan ongeveer 21.000 als vrijwilliger. De term 'vrijwilliger voor de brandweer' is echter wat verhullend. Meer en meer wordt wel gesproken over parttime-beroeps. Niet alleen omdat er in opleidingsniveau nauwelijks meer verschillen tussen beroeps en vrijwilligers zijn, een vrijwilliger in feite dezelfde werkzaamheden verricht en steeds vaker een opkomstplicht kent, maar ook omdat werkzaamheden (zowel het oefenen als uitrukken) normaliter worden vergoed.

Hoewel de omvang van het vrijwilligersbestand bij de brandweer aanzienlijk is, is dit de afgelopen decennia wel afgenomen. In 1964 was nog ruim 90 procent van het operationele brandweerpersoneel werkzaam als vrijwilliger; de laatste jaren is dit een kleine 80 procent (bron: CBS). Het aandeel vrijwilligers bij de brandweer verschilt bovendien sterk per veiligheidsregio. In bijvoorbeeld Zeeland en de noordelijke regio's Noord-Holland Noord en Friesland werken bij de brandweer meer vrijwilligers dan gemiddeld, terwijl in de regio's Haaglanden en Amsterdam-Amstelland de brandweer voor het merendeel uit beroepskrachten bestaat en het aandeel vrijwilligers respectievelijk 33 en 27 procent bedraagt.

---

<sup>30</sup> TK 1999-2000, 26 956, nr. 3, p. 2.

De afgelopen jaren zijn verschillende onderzoeken gedaan naar mogelijkheden om, met name bij de brandweer, een noodzakelijk aandeel vrijwilligers voor de rampenbestrijding te behouden.<sup>31</sup> Toch bestaat in Nederland nog steeds een aanzienlijk deel van het brandweerpersoneel uit vrijwilligers (zie tabel 1). Alleen in Duitsland is het aandeel vrijwilligers groter (96 procent). De Duitse brandweren worden bovendien op verzoek ondersteund door het *Technisches Hilfswerk* (THW), een organisatie die formeel onder het Duitse ministerie van Binnenlandse Zaken valt, maar vrijwel geheel uit vrijwilligers bestaat. Dat in Duitsland bij of voor de brandweer een zeer hoog percentage vrijwilligers actief is, houdt mogelijk verband met het feit dat hulpverlening bij rampen in Duitsland als een burgerplicht wordt beschouwd en ook door de Duitse overheid wordt gestimuleerd. Zo werd medio 2007 nog door de Duitse Bondsdag een wet aangenomen ter verbetering van de randvoorwaarden voor het doen van vrijwilligerswerk.<sup>32</sup> Wel dient bedacht te worden dat veel minder van deze vrijwilligers het opleidingsniveau hebben dat in Nederland van brandweervrijwilligers wordt verwacht.

**Tabel 1:** Aandeel vrijwilligers bij de brandweer (%)

Land	Beroeps	Vrijwilligers
Duitsland	4	96
Nederland	20	80
Frankrijk	21	78
België	31	69
Zweden	32	68
Verenigd Koninkrijk	70	30

Bron: voor België: Bosland, e.a., 2011, p. 34; Duitsland: Wikipedia; Frankrijk: Ministère de l'Intérieur, 2010, p. 32; Nederland: CBS, 2011, p. 57; Verenigd Koninkrijk: Bega, 2011, p. 7; Zweden: Lundqvist et al., 2008, p. 12.

In het Verenigd Koninkrijk is het percentage vrijwilligers dat bij de brandweer werkzaam is relatief klein en in feite vergelijkbaar met dat van sommige veiligheidsregio's in de Randstad. In het Verenigd Koninkrijk, en met name in het landsdeel Engeland, bestaat slechts 30 procent van het brandweerpersoneel uit vrijwilligers; iets wat de Britse overheid overigens zorgen baart.<sup>33</sup> Om na te gaan of de situatie voor vrijwillige brandweerlieden de afgelopen jaren is verbeterd, heeft de Britse overheid in 2011 een enquête onder (voormalige) vrijwillige brandweerlieden uitgezet. Daaruit kwam naar voren dat een groot deel van hen het moeilijk valt om het werk voor de vrijwillige brandweer met een gezinsleven en een full-time baan te combineren.<sup>34</sup> Een ander belangrijk motief om het brandweerkorps te verlaten was een gevoel van onderwaardering voor hun inzet door beroepspersoneel en leidinggevenden van het brandweerkorps.

<sup>31</sup> Zie bijvoorbeeld Bosland et. al., 2011; BZK, 2006.

<sup>32</sup> Vrijwilligers mogen tot € 500,- van hun belastbare inkomen aftrekken als vergoeding voor vrijwilligerswerk.

<sup>33</sup> Zie ODMP, 2005.

<sup>34</sup> Thewlis, 2011.



### **Politie**

De inzet van vrijwilligers bij de Nederlandse politie gaat terug tot 1948. In dat jaar werd de *reserve Rijks- en gemeentepolitie* opgericht. Deze bestond volledig uit vrijwilligers die als taak hadden de reguliere politie te versterken in tijden van oorlog of oorlogsdreiging en in andere buitengewone omstandigheden, zoals rampen of grootschalige ordeverstoringen.<sup>35</sup> Met de invoering van de Politiewet 1993 is deze reservepolitie omgevormd tot de vrijwillige politie, waarbij het takenpakket verschoof naar ondersteuning van de politie in de dagelijkse praktijk op het terrein van verkeersveiligheid, evenementen en algemeen toezicht in het publieke domein. Net als hun beroepscollega's beschikken de vrijwilligers over een politie-uniform en een uitrusting (handboeien, een wapenstok en pepperspray), maar hebben geen vuurwapen. De opleiding die ze vooraf dienen te volgen, duurde voorheen drie jaar, maar is - om het aantal vrijwilligers bij de politie te vergroten - per 2012 ingekort tot een jaar. Voor hun inzet ontvangen ze een financiële vergoeding.<sup>36</sup>

Bij de Nederlandse politie werken tegenwoordig ongeveer 2.000 vrijwilligers op een totaal van 50.000 politiemensen. Daarmee is het aandeel vrijwilligers bij de Nederlandse politie gering (4 procent), in vergelijking met dat bij de brandweer. Voor de minister van Veiligheid en Justitie was dit reden om zich bij de opening van het academische jaar van de Politieacademie in september 2011 uit te spreken voor een verdubbeling van het aantal politievrijwilligers.<sup>37</sup>

In het Verenigd Koninkrijk is opmerkelijk genoeg het aandeel vrijwilligers bij de politie ruim drie keer zo groot als in Nederland, namelijk 13 procent. De zogenoemde *special police constables* beschikken na een verplichte opleiding eveneens over de bevoegdheden die hun beroepscollega's hebben, maar ontvangen geen vergoeding. De andere landen (België, Duitsland, Frankrijk en Zweden) hebben, voor zover ons bekend, geen of nauwelijks vrijwillige politie.

### **Geneeskundige hulpverlening**

Behalve bij de brandweer en de politie zijn ook bij de geneeskundige hulpverlening vrijwilligers actief. In Nederland worden bij grote ongevallen en calamiteiten speciaal getrainde vrijwilligers van het Rode Kruis ingezet, zogenoemde SIGMA-teams (Snel Inzetbare Groep ter Medische Assistentie). Deze teams ondersteunen de medische hulpverlening: ze doen voorbereidend werk, assisteren de ambulanceverpleegkundigen en helpen met het transport van gewonden. Daarnaast vervullen ook andere organisaties (EHBO-verenigingen e.a.) hierbij een rol. In Zweden wordt eerste hulp verleend door de *municipal fire and rescue services*, die voor het merendeel uit vrijwilligers bestaat (zie tabel 1). Deze verlenen reanimatie, stellen botbreuken vast en proberen een shocktoestand te voorkomen; sommige *rescue services* zijn tevens bevoegd om zuurstof toe te dienen of defibrillatie toe te passen. In Frankrijk beschikt de brandweer over ruim 11.250 medisch specialisten (artsen, apothekers, verpleegkundigen), waarvan 96 procent

<sup>35</sup> Eysink Smeets et. al., 2011.

<sup>36</sup> In 2005 was dit € 6,26 bruto per uur en een eenmalige jaarvergoeding van € 150,27 (bruto) (bron: [www.lopv.nl](http://www.lopv.nl)).

<sup>37</sup> Opstellen wil vrijwilligers bij politie verdubbelen, *Volkscrant*, 5 september 2011.

op vrijwillige basis bij het korps werkzaam is. In Duitsland ten slotte worden ambulancediensten ondersteund door het eerder genoemde THW (*Technisches Hilfswerk*) dat voor 99 procent uit vrijwilligers bestaat.

### 3.2 Betrokkenheid maatschappelijke organisaties

Bij de rampbestrijding en crisisbeheersing zijn niet alleen de drie genoemde hulpverleningsorganisaties betrokken, vaak vervullen ook maatschappelijke organisaties een belangrijke rol. Eerder is al het Nederlandse Rode Kruis genoemd die SIGMA-teams opleidt om bij rampen de medische hulpverlening te ondersteunen. Het Rode Kruis, waar in Nederland in totaal 30.000 vrijwilligers werken, biedt in dergelijke situaties ook op andere terreinen ondersteuning. Zo beschikt de organisatie over 3.000 vrijwilligers die speciaal zijn opgeleid voor de opvang en verzorging van mensen die bij een calamiteit betrokken zijn geraakt. Ook ondersteunt het Rode Kruis gemeenten bij het verzamelen van verwanteninformatie.

Een andere organisatie die doorgaans na een calamiteit wordt ingeschakeld, is Slachtofferhulp. Deze organisatie, die voor 80 procent uit vrijwilligers bestaat, biedt slachtoffers emotionele ondersteuning bij het verwerken van de gebeurtenis en in voorkomende gevallen ook praktische en juridische hulp, bijvoorbeeld om materiele of immateriële schade te verhalen.

Voor hulpverlening te water kan een beroep worden gedaan op de Reddingsbrigade en de Koninklijke Nederlandse Reddingsmaatschappij (KNRM). Bij wateroverlast (overstromingen, dijkdoorbraak) opereert de Reddingsbrigade onder regie van de brandweer. Voor specifiek de open wateren en ruime binnenwateren kunnen opgeleide vrijwilligers van de KNRM worden gealarmeerd.

Ook in de andere West-Europese landen is het gebruikelijk dat maatschappelijke organisaties bij de rampenbestrijding worden betrokken. Zo wordt vrijwel standaard een beroep gedaan op het Rode Kruis. Duitsland kent daarnaast ook een reddingsbrigade voor redding te water en de ambulancezorg (de *Arbeiter-Samariter-Bund*, de *Johanniter-Unfall-Hilfe* en de *Malteser-Hilfsdienst*). Zweden telt zelfs negentien onafhankelijke non-profitorganisaties die in samenwerking met de overheid vrijwilligers werven en opleiden om hulp te bieden bij calamiteiten. Ook in het Verenigd Koninkrijk spelen vrijwilligersorganisaties een grote rol.

In de *Civil Contingencies Act* wordt expliciet aandacht geschonken aan het belang van deze organisaties. Elk regio kent talloze kleine vrijwilligersorganisaties; overkoepelende organisaties zijn bijvoorbeeld de *Salvation Army* (Leger des Heils) en de *Samaritans*.

### 3.3 Zelfredzaamheid van burgers

In Nederland werd tot voor kort bij de rampenbestrijding nauwelijks rekening gehouden met de rol of zelfredzaamheid van burgers; de zorg voor veiligheid werd

primair beschouwd als een taak van de overheid.<sup>38</sup> Enkele jaren geleden is dit standpunt echter verlaten. In 2006 startte de overheid in het kader van de strategie Nationale Veiligheid met de campagne 'Denk vooruit'. Met deze campagne trachtte de overheid burgers meer bewust te maken van de kans op mogelijke noodsituaties en hen aan te spreken op hun verantwoordelijkheid om hierop voorbereid te zijn.

In enkele recente onderzoeken is in kaart gebracht hoe burgers reageerden tijdens incidenten die de afgelopen twee decennia in Nederland hebben plaatsgevonden. Daaruit kwam naar voren dat tijdens of na een incident burgers in grote mate zelfredzaam zijn en allerlei acties ondernemen om anderen te helpen.<sup>39</sup>

In andere West-Europese landen is het al langer gebruikelijk om burgers te wijzen op hun verantwoordelijkheid voor de veiligheid van henzelf en anderen. In Zweden, Frankrijk en Duitsland zijn zelfs bepaalde verantwoordelijkheden van burgers bij wet vastgelegd. Zo stelt de Zweedse *Civil Protection Act* een ieder verplicht om in geval van nood alarm te slaan en hulp te halen. Ook de Franse *Loi de Modernisation de la sécurité civile* stelt burgers mede verantwoordelijk voor de respons op rampen. Evenzo is in Duitsland een ieder bij wet verplicht eerste hulp te bieden.

In het Verenigd Koninkrijk worden niet zozeer burgers, maar bedrijven aangesproken op hun rol bij de crisisbeheersing. Op grond van de *Civil Contingencies Act* zijn onder meer nutsbedrijven en vervoersmaatschappijen verplicht om met vertegenwoordigers van hulpverleningsdiensten samen te komen in zogeheten *Local Resilience Forums* en gezamenlijk afspraken te maken over de preparatie en respons op rampen en crises (zie ook hoofdstuk 4).

In België daarentegen wordt nauwelijks een beroep op de zelfredzaamheid van burgers gedaan. In sterkere mate dan in Nederland is nog het uitgangspunt dat de overheid primair verantwoordelijk is voor de preparatie en respons op rampen. Spontane burgerhulp wordt, omdat deze ongecoördineerd lijkt, eerder als lastig ervaren dan als een welkome aanvulling op de hulpverlening.

### 3.4 Conclusie

In de onderzochte landen bestaat een groot deel van het brandweerpersoneel uit vrijwilligers. In Duitsland is het aandeel vrijwilligers bij de brandweerorganisatie het grootst (96 procent), maar daarvan heeft een groot deel niet het opleidingsniveau dat in Nederland aan vrijwilligers wordt gesteld. In Nederland en Frankrijk ligt het percentage rond de 80 procent; in België en Zweden iets onder de 70 procent. Alleen in het Verenigd Koninkrijk is het aandeel vrijwilligers bij de brandweer relatief laag (30 procent), wat voor de Britse overheid reden was om de redenen van vertrek onder vrijwilligers te onderzoeken. Bij de Britse politie is evenwel het aandeel vrijwilligers groter dan in Nederland (resp. 13 en 4 procent), terwijl de andere landen geen vrijwillige politie kennen. Bij de geneeskundige hulpverlening

---

<sup>38</sup> Het begrip zelfredzaamheid werd in de politieke discussie uiteraard al langer gebezigd, maar dan vooral in relatie tot de sociaal-economische positie van burgers.

<sup>39</sup> Zie Groenwegen-ter Morsche en Oberijé, 2010; Ruitenbergh en Helsloot, 2004; Van den Brand, 2005.

daarentegen zijn in alle landen vrijwilligers actief. In Zweden en Frankrijk, waar zij bij *fire and rescue services* werkzaam zijn, hebben de vrijwilligers (mede vanwege hun opleidingsniveau) verdergaande bevoegdheden dan in Nederland.

In de onderzochte landen zijn naast vrijwilligers ook maatschappelijke organisaties betrokken bij de rampenbestrijding. Vrijwel standaard wordt bijvoorbeeld een beroep op het Rode Kruis gedaan. Duitsland kent net als Nederland tevens een reddingsbrigade en daarnaast nog verschillende organisaties voor ambulancezorg. Zweden telt zelfs negentien onafhankelijke non-profitorganisaties die hulp bieden bij calamiteiten en ook in het Verenigd Koninkrijk wordt veel waarde aan vrijwilligheid gehecht.

In Duitsland en Zweden, maar ook in Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk, wordt haast als vanzelfsprekend een dringend beroep op de zelfredzaamheid burgers (en bedrijven) gedaan. In Duitsland, Frankrijk en Zweden zijn bepaalde verantwoordelijkheden van burgers ten tijde van rampspoed zelfs bij wet vastgelegd en in het Verenigd Koninkrijk zijn bedrijven bij wet verplicht in *Local Resilience Forums* informatie te leveren aan hulpdiensten. In Nederland daarentegen is pas sinds enkele jaren aandacht voor de zelfredzaamheid van burgers bij calamiteiten, maar bestaat (nog) geen wettelijke plicht. In België wordt, zoals voorheen in Nederland gebruikelijk was, nauwelijks een beroep op de zelfredzaamheid van burgers gedaan.

## 4 Beleidsontwikkelingen

Het type rampen waar Europese landen vooral mee geconfronteerd worden, zijn natuurrampen: aardbevingen (in vooral Zuid-Europese landen), overstromingen en natuurbranden. In de West-Europese landen die in dit onderzoek centraal staan vonden de afgelopen jaren tevens enkele zware verkeersongevallen, industriële ongevallen en terroristische aanslagen plaats. Ook hebben de betreffende landen gemeen dat ze geconfronteerd werden met de uitbraak van dierziekten en het op mensen overdraagbare A/H1N1-virus (Mexicaanse griep). In het volgende hoofdstuk brengen we de reacties van de verschillende overheden op de uitbraak van de Mexicaanse griep in kaart. In dit hoofdstuk beschrijven we eerst de beleidsontwikkelingen die in deze 21<sup>ste</sup> eeuw in Nederland en de andere vijf West-Europese landen hebben plaatsgevonden.

Om ten tijde van een calamiteit voorbereid te zijn, worden door landen allerlei voorbereidingen op uiteenlopende soorten van rampspoed gepleegd. Voorbereiding kan geschieden op verschillende manieren, door wet- en regelgeving en planvorming, maar ook door simulaties, scenariomethodieken en oefening. Daarnaast kan uit evaluaties worden geleerd. In dit hoofdstuk gaan we ten eerste na in welke mate er voor rampen en crises specifieke wet- en regelgeving is verschenen en of daarin belang wordt gehecht aan planvorming. Aansluitend proberen we te achterhalen in hoeverre in de betreffende landen aandacht uitgaat naar leren en - in dat kader - ramp- en crisissituaties zijn geëvalueerd.

### 4.1 Wet- en regelgeving en planvorming

#### *Situatie Nederland*

In het inleidende hoofdstuk zijn al kort enkele beleidsontwikkelingen aangestipt die de afgelopen jaren in Nederland op het gebied van de rampenbestrijding en crisisbeheersing hebben plaatsgevonden. De belangrijkste wijzigingen in wet- en regelgeving die daaruit volgden geven we hieronder weer.

Naar aanleiding van de vuurwerkkramp in Enschede en de nieuwjaarsbrand in Volendam kwam op initiatief van de ministeries van VROM en BZK het 'Registratiebesluit Externe Veiligheid' tot stand.<sup>40</sup> Dit besluit, dat op 30 maart 2007 in werking trad, verplicht gemeenten, provincies en het Rijk om aan het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) risicogegevens over gevaarlijke stoffen aan te leveren. Tegelijkertijd werden provincies verplicht op basis van die gegevens risicokaarten te produceren.<sup>41</sup> De aandacht voor risico-inventarisatie en risicobeoordeling is sindsdien niet weggeëbd. Integendeel, in de jaren erna verschenen verschillende handleidingen en methodieken om risico's in kaart te brengen.<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> VROM en BZK, 2007.

<sup>41</sup> Aan de Wrzo werd daartoe destijds artikel 6a toegevoegd.

<sup>42</sup> Zie bijvoorbeeld Handreiking Regionaal Risicoprofiel (2009) en de leidraad Werken met scenario's, risicobeoordeling en capaciteiten (2009).

Een andere belangrijke wijziging in wet- en regelgeving betrof uiteraard de invoering van de Wvr in het najaar van 2010. Deze wet verving zowel de Wet rampen en zware ongevallen (1985) als de Brandweerwet 1985 en de Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen (1991). Aanleiding voor de Wvr was een reeds langer gekoesterde wens om de rampenbestrijding op regionaal niveau te organiseren. Uit evaluaties van Enschede en Volendam en adviezen van onder andere de Algemene Rekenkamer werd opgemaakt dat de bestaande organisatie van de rampenbestrijding ontoereikend was. Deze zou onvoldoende als een samenhangende organisatie functioneren en vooral georiënteerd zijn op 'klassieke' rampen (verkeersongevallen, grote branden, ongevallen met explosieven e.d.).<sup>43</sup> Voor een adequate bestrijding van complexe(re) rampen en crises (dierziekten, nucleaire ongevallen en terrorisme) werd een schaalvergroting nodig geacht. Aldus is met de Wvr de verantwoordelijkheid voor de operationele organisatie van de rampenbestrijding bij de veiligheidsregio's belegd.<sup>44</sup> Op grond van de Wvr is het bestuur van een veiligheidsregio verplicht om (ten minste eens in de vier jaar) ter voorbereiding op mogelijke rampen een *beleidsplan* op te stellen, op basis van een risico-inventarisatie. Deze risico-inventarisatie dient te bestaan uit een risico-analyse van branden, rampen en crises die zich binnen het territorium van de veiligheidsregio voor kunnen doen.<sup>45</sup> Ter ondersteuning van de veiligheidsregio's bij het in kaart brengen van risico's verscheen een landelijke handreiking 'Regionaal Risicoprofiel'. Daarnaast is het bestuur verplicht in een *crisisplan* aan te geven welke rol het bestuur ten tijde van een ramp of crisis vervult, hoe de verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken zijn afgebakend en op welke wijze afstemming plaatsvindt met andere bestuurders en crisispartners (bijv. grote bedrijven of instanties die bij de crisisbeheersing een rol vervullen).<sup>46</sup> Voor bepaalde categorieën inrichtingen, bepaalde rampen en luchtvaartterreinen dienen ten slotte *rampbestrijdingsplannen* te worden vastgesteld.<sup>47</sup> Daarin horen maatregelen te zijn opgenomen die bij een ramp in die inrichtingen of op luchtvaartterreinen moeten worden genomen.

Tegelijkertijd met de Wvr traden ook het Besluit veiligheidsregio's en het Besluit personeel veiligheidsregio's in werking. Het eerste stelt meer specifieke eisen aan onder meer de organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing, de brandweezorg en de bestrijding van ongevallen met gevaarlijke stoffen. In het Besluit personeel veiligheidsregio's worden nadere voorwaarden gesteld waaraan het personeel van de brandweer, de bedrijfsbrandweer, de GHOR en de organisatie van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing moet voldoen. De veiligheidsregio's en de gemeenten zijn daar verantwoordelijk voor.

---

<sup>43</sup> TK 2000-2001, 27 795, nrs. 1-2, p. 5.

<sup>44</sup> TK 2006-2007, 31 117, nr. 3, pp. 1-3.

<sup>45</sup> Artikel 14 en 15 Wvr.

<sup>46</sup> Artikel 16 Wvr.

<sup>47</sup> Artikel 17 Wvr.

### **Situatie vijf andere West-Europese landen**

In de vijf andere West-Europese landen is de afgelopen twaalf jaar eveneens nieuwe wet- en regelgeving op het gebied van de rampenbestrijding en crisisbeheersing verschenen.

Zo kwam in Zweden in relatief kort tijdbestek een aantal wetten en verordeningen tot stand waarin verantwoordelijkheden en randvoorwaarden voor de rampenbestrijding opnieuw zijn vastgelegd. In 2003 werd de *Rescue Services Act* uit 1986 vervangen door de *Civil Protection Act*. Deze wet legt de primaire verantwoordelijkheid ter voorkoming en bestrijding van ongevallen en rampen bij de gemeenten. Alleen bij een aantal zware calamiteiten, zoals emissie van gevaarlijke stoffen op zee, ligt de verantwoordelijkheid bij nationale overheidsinstanties. Ook vermeldt de wet hoe hulpverleningsdiensten moeten opereren ten tijde van een ramp of crisis.

Behalve bovenstaande wet verscheen ook de *Civil Protection Ordinance*, waarin voorschriften worden gegeven voor de planvorming. Daarnaast zijn in de *Law On Prevention of Accidents* (2004) onder meer de taken vastgelegd van gemeentelijke hulpdiensten. In de verordening *Emergency Preparedness and Heightened Alert* (2006) worden regionale en lokale overheden opgedragen te voorzien in een hulpverleningscapaciteit en preventieve voorbereidingen te treffen. Een eveneens uit 2006 daterende wet regelt de voorbereiding op en afhandeling van rampen en crises waarbij bovenlokale samenwerking noodzakelijk is.<sup>48</sup>

Elk ministerie dient zorg te dragen voor een analyse van, en planvorming voor veiligheidsrisico's op het eigen beleidsterrein. Hetzelfde geldt voor gemeenten met betrekking tot de veiligheidsrisico's binnen de gemeentegrenzen. Zij worden daarbij ondersteund door de provincies (21 in totaal), die op grond van de *Civil Protection Ordinance* daarnaast verplicht zijn responsplannen op te stellen voor radiologische incidenten. Bij de planvorming dienen ook de zogenoemde 'stakeholders' (nutsbedrijven, vervoersmaatschappijen, etc.) te worden betrokken, omdat ook zij een verantwoordelijkheid dragen voor de rampenbestrijding.

Op grond van de *Civil Protection Act* is de Zweedse minister van Defensie politiek verantwoordelijk voor de rampenbestrijding en de daarvoor geldende planvorming. Het onder deze minister ressorterende *Civil Contingencies Agency* (MSB) vervult daarbij een coördinerende rol.

Mede naar aanleiding van ernstige overstromingen in 2000 en de uitbraak van mond- en klauwzweer in 2001 kwam de Britse regering in 2004, na consultatie van belanghebbenden, met de *Civil Contingencies Act 2004*. In deze wet en aanverwante regelingen zijn de rollen en verantwoordelijkheden vastgelegd van organisaties die betrokken zijn bij de preparatie en respons op rampen die zich op lokaal niveau voor kunnen doen. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen organisaties die betrokken zijn bij de hulpverlening (brandweer, gemeente, geneeskundige hulpdiensten e.d.) en organisaties die vanwege hun activiteiten in bepaalde sectoren informatie aan andere organisaties dienen te verstrekken. Het gaat dan bijvoorbeeld om de *Health and Safety Executive* (vergelijkbaar met de Nederlandse Inspectie SZW), vervoersmaatschappijen en nutsbedrijven.

---

<sup>48</sup> *Act on Measures to be taken by Municipalities & County Council in Preparedness for and during Extraordinary incidents during Peacetime and Periods of Heightened Alert.*

De hulpverleningsorganisaties en de zogenoemde 'tweede categorie' organisaties dienen geregeld samen te komen in *Local Resilience Forums* (LRF's), voor informatie-uitwisseling ten bate van risico-inventarisaties en planvorming.<sup>49</sup> Om ervoor te zorgen dat er tussen de LRF's afstemming plaatsvindt (bijvoorbeeld over het doen van een beroep op beschikbare noodvoorzieningen) wordt elk LRF ondersteund door een adviseur van de nationale overheid (*Department for Communities and Local Government*). Ten bate van de regionale samenwerking bij bovenlokale noodsituaties zijn er ook nog *Regional Resilience Forums* (RRF's) waarin functionarissen uit de verschillende LRF's samenkomen.

Met de *Civil Contingencies Act* is tevens eerdere (nog uit 1920 daterende) noodwetgeving geactualiseerd, zodat onder meer effectiever kan worden opgetreden tegen (dreigingen van) terroristen. Aansluitend op de nieuwe wet startte de nationale overheid bovendien met het *Capabilities Programme*, om de afstemming van taken tussen centraal, regionaal en lokaal niveau te optimaliseren. In het programma, dat vorm geeft aan de bestuurlijke en ambtelijke infrastructuur voor de rampenbestrijding en crisisbeheersing, worden 22 *workstreams* onderscheiden, zoals de zorg voor telecommunicatie; voedsel- en drinkwatervoorziening; het waarschuwen en informeren van de bevolking; infectieziektebestrijding en CBRN aangelegenheden. Voor elk van deze processen is een bepaald ministerie verantwoordelijk voor de risico-inventarisatie en planvorming, ook op het gebied van training en oefening. De coördinatie (o.a. via vierjaarlijkse bijeenkomsten met *workstream* leiders) is belegd bij de *Cabinet Office* die tevens kwartaalrapportage over ontwikkelingen en vorderingen opstelt.

In Frankrijk verscheen in 2004 de *Loi de Modernisation de la sécurité civile*, die vervolgens in 2012 nog een drastische wijziging heeft ondergaan. Doel van deze wet is een meer pro-actieve benadering van de rampenbestrijding. Men tracht dit te bewerkstelligen door onder andere een betere inschatting van risico's; een vereenvoudiging van rampenplannen en intensivering van multidisciplinaire oefeningen, waarbij ook nadrukkelijk de bevolking betrokken wordt. In Frankrijk zijn de departementen verplicht om rampbestrijdingsplannen op te stellen. Deze plannen dienen uit te gaan van lokale omstandigheden en de daarbij behorende natuurlijke en industriële veiligheidsrisico's. Daarnaast moeten in een zogenaamd '*Plan de prevention des risques naturels*' preventieve maatregelen worden benoemd (bijvoorbeeld restricties voor het bouwen in bepaalde gebieden) en dient een dergelijk plan nood- en evacuatieplannen te bevatten.

In België kwam in 2007 een nieuwe wet tot stand 'betreffende de civiele bescherming', die de eerdere wet uit 1963 verving. De voornaamste reden voor deze nieuwe wet was de wens een hervorming van de organisatie van de brandweerdiensten te bewerkstelligen, teneinde snel en adequaat hulp aan burgers te bieden. In aanvullende lagere regelgeving volgden nadere bepalingen, bijvoorbeeld omtrent het materieel dat moet worden ingezet, de uitruktijd, de leiding van de operaties en de informatie-uitwisseling. Gemeenten, provincies en de federale staat zijn verder verplicht om verschillende noodplannen op te stellen. De typen noodplannen die in België onderscheiden worden zijn:

---

<sup>49</sup> Onder 'resilience' valt zowel de detectie en preventie van, als de response op noodsituaties.



- Algemene nood- en interventieplannen: deze bevatten algemene richtlijnen en informatie om het beheer van rampen te waarborgen (bijvoorbeeld het Algemeen Provinciaal Nood- en Interventieplan).
- Bijzondere nood- en interventieplannen: deze vullen de hierboven genoemde plannen aan met specifieke richtlijnen voor specifieke crisissituaties (bijvoorbeeld het nucleaire noodplan, Seveso-noodplannen).
- Monodisciplinaire interventieplannen: deze beschrijven de interventiemodaliteiten van een bepaalde discipline (bijvoorbeeld het Medisch Interventieplan).

De noodplannen die door gemeenten en provincies worden opgesteld, worden ter goedkeuring voorgelegd aan het Belgische Crisiscentrum dat onder het ministerie van Binnenlandse Zaken valt en mede op basis van gemeentelijke en provinciale plannen de federale noodplannen opstelt. Daarnaast moeten ook bedrijven en instellingen een noodplan opstellen. In een zogenaamd Intern noodplan moet worden beschreven hoe de schadelijke gevolgen van een ramp binnen het bedrijf of de instelling beperkt zullen worden.

Alleen in Duitsland is de relatief oude *Gesetz über den Zivilschutz und Katastrophenhilfe des Bundes* uit 1997 nog steeds van kracht. Als reactie op de aanslagen van 11 september 2001 en de overstromingen van de Elbe in 2002 is in 2009 daarin wel een nieuwe passage opgenomen over samenwerking tussen de federale staat en de deelstaten bij incidenten van nationale omvang. Het is aan de afzonderlijke deelstaten om daarnaast eigenstandig wet- en regelgeving met betrekking tot rampenbestrijding en crisisbeheersing op te stellen. Voor dit onderzoek voerde het evenwel te ver om van alle deelstaten de actuele wetgeving te achterhalen. Wel blijkt de afgelopen jaren een groot aantal algemene als ook specifieke en gedetailleerde procedures te zijn verschenen voor bijvoorbeeld CBRN-incidenten en incidenten met een groot aantal slachtoffers.

**Tabel 2:** Overzicht huidige wetgeving in West-Europese landen

Land	Huidige wetgeving
België	Wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid
Duitsland	<i>Gesetz über den Zivilschutz und Katastrophenhilfe des Bundes</i> (1997, laatst gewijzigd 2009)
Frankrijk	<i>Loi de Modernisation de la sécurité civile</i> (2004, laatst gewijzigd 2012)
Nederland	Wet Veiligheidsregio's (2010)
Verenigd Koninkrijk	<i>Civil Contingencies Act 2004</i>
Zweden	<i>Civil Protection Act 2003</i>

### **Europese regelgeving**

Behalve nationale wet- en regelgeving is op het terrein van de rampenbestrijding/crisisbeheersing ook regelgeving van de Europese Unie (EU) van kracht, waar de betreffende landen (als EU-lidstaten) rekening mee dienen te houden. Het aantal richtlijnen en verordeningen dat door de EU op dit terrein is uitgebracht, is (nog) relatief beperkt. De bekendste zijn de zogenoemde Seveso-richtlijnen, die

betrekking hebben op de preventie van zware ongevallen in inrichtingen met gevaarlijke stoffen en het beperken van de gevolgen daarvan voor mens en milieu. De eerste Seveso-richtlijn verscheen in 1996 en werd in 2003 vervangen door de Seveso-II richtlijn. Daarmee werd de werkingssfeer van de oorspronkelijke richtlijn verruimd: ook risico's die samenhangen met opslag- en verwerkingsactiviteiten werden onder de richtlijn geschaard; drempelwaardes voor milieugevaarlijke stoffen werden verlaagd e.d. Eind 2010 heeft de Europese Commissie een voorstel aangenomen voor een nieuwe Seveso-III richtlijn. De Europese Commissie beoogt daarmee een verduidelijking en actualisering van de huidige richtlijn, maar ook een betere uitvoering te bewerkstelligen (strengere voorschriften in verband met inspecties en publiekstoegang tot informatie).

Overige Europese richtlijnen die de afgelopen jaren zijn uitgebracht hebben vooral betrekking op dierziektebestrijding, zoals de richtlijn ter bestrijding van klassieke varkenspest;<sup>50</sup> de richtlijn tot vaststelling van maatregelen voor de bestrijding van mond-en-klawwzeer<sup>51</sup> en de richtlijn betreffende de bestrijding van aviaire influenza.<sup>52</sup> Daarnaast verscheen in december 2008 een richtlijn die de lidstaten aanzet de bescherming van kritieke infrastructures te verbeteren.<sup>53</sup> De richtlijn richt zich in het bijzonder op *European Critical Infrastructures* (ECI's) in de sectoren energie en vervoer, omdat ontwrichting of vernietiging daarvan aanzienlijke grensoverschrijdende gevolgen kan hebben.<sup>54</sup>

In de nabije toekomst zijn op grond van het Verdrag van Lissabon, dat op 1 december 2009 in werking trad,<sup>55</sup> en het Stockholm Programma (2009) verdere ontwikkelingen op dit terrein te verwachten. In het laatste wordt namelijk een geïntegreerde Europese aanpak voorgestaan die de gehele 'rampencyclus' (preventie, paraatheid en respons) omvat.

Op het gebied van de rampenbestrijding wordt overigens binnen EU verband al samengewerkt. In 2001 werd met het besluit 2001/792/EG een communautair mechanisme voor civiele bescherming ingesteld. Daarmee wordt beoogd de samenwerking en coördinatie van de hulpverlening na rampen te verbeteren, ongeacht of de ramp binnen dan wel buiten de EU plaatsvond.<sup>56</sup> Zo kan elk land - zowel binnen als buiten de EU - dat door een grote ramp getroffen wordt, bij het waarnemings- en informatiecentrum (*Monitoring and Information Center - MIC*) van de Europese Commissie een verzoek om bijstand indienen. Het MIC faciliteert vervolgens de vrijwillige inzet van civiele beschermingsmiddelen uit (andere) EU-landen. Afstemming vindt in zo'n geval plaats via het zogenoemde *Common Emergency Communication and Information System (CECIS)*.<sup>57</sup>

---

<sup>50</sup> Richtlijn 2001/89/EG.

<sup>51</sup> Richtlijn 2003/85/EG.

<sup>52</sup> Richtlijn 2005/94/EG.

<sup>53</sup> Richtlijn 2008/114/EG.

<sup>54</sup> Nederland heeft deze richtlijn officieel op 24 december 2010 geïmplementeerd (zie TK 2010-2011, 32 710 VII, nr. 1 p. 23).

<sup>55</sup> Met het Verdrag van Lissabon is een aantal nieuwe condities geschapen voor Europese samenwerking bij rampenbestrijding (Publ EU C 83/135, d.d. 30.3.2010).

<sup>56</sup> In 2007 is dit besluit vervangen door de beschikking 2007/779/EG.

<sup>57</sup> Zie voor een uitgebreide beschrijving Beerens e.a. 2012.

## 4.2 Evalueren en leren

De in de vorige paragraaf beschreven wijzigingen in wet- en regelgeving kwamen veelal tot stand naar aanleiding van specifieke gebeurtenissen (terroristische aanslagen, overstromingen, de uitbraak van mond-en-klauwzeer). Dat doet vermoeden dat de calamiteiten die in de betreffende landen hebben plaatsvonden, zijn geëvalueerd. In het nu volgende gaan we na of dat inderdaad het geval is en wat vervolgens met die evaluaties is gedaan. Waren ze input voor trainingen, simulaties of een andere zienswijze op de crisisbeheersingsorganisatie? Kortom, de vraag die hier centraals staat is in hoeverre er in de verschillende landen sprake is van een evalueer- en leercultuur.

### **Situatie Nederland**

De Wvr zag mede het licht vanwege een gemeend gebrek onder operationele diensten aan opleiding en multidisciplinaire samenwerking. Dat was uit evaluaties en verschillende adviezen gebleken.<sup>58</sup> Betrokkenen bij de rampenbestrijdingsorganisatie zouden onvoldoende zijn opgeleid en er werd te weinig multidisciplinair geoefend. In de Wvr is daarom opgenomen dat het bestuur van de veiligheidsregio's eens in de vier jaar een beleidsplan opstelt waarin ook een oefenbeleidsplan is opgenomen.<sup>59</sup>

Op de verschillende niveaus (van operationeel tot bestuurlijk en van lokaal tot nationaal) vinden desalniettemin al jaren rampoefeningen en crisissimulaties plaats. Daarnaast kent Nederland speciale opleidingsinstituten (waaronder het NIFV) en wordt aan verschillende universiteiten (Radboud Universiteit Nijmegen, TU Delft, Universiteit Utrecht) en door publieke en private onderzoeksorganisaties onderzoek naar rampenbestrijding en crisisbeheersing gedaan. Behalve dat rampoefeningen en crisissimulaties vaak uitgebreid zijn geëvalueerd, verschenen de afgelopen jaren ook talrijke evaluaties van verschillende incidenten (o.a. de Schipholbrand, Poldercrash, uitbraak van Q-koorts en de incidenten in Apeldoorn, Moerdijk en Alphen aan den Rijn). Deels werden deze uitgevoerd door de Inspectie Veiligheid en Justitie, maar ook door diverse andere onderzoeksinstituten. De evaluaties waren op hun beurt aanleiding voor discussie en initiatieven op onderhavig terrein. Zo volgden op gesignaleerde knelpunten bij de identificatie van slachtoffers en het informeren van verwanten een nieuwe 'slachtofferinformatiesystematiek'<sup>60</sup> en handreikingen over de informatie-uitwisseling tussen de GHOR, huisartsen en ziekenhuizen,<sup>61</sup> om enkele voorbeelden te noemen. Nederland toont daarmee, in vergelijking met de andere West-Europese landen, te beschikken over een sterke leer- en evalueercultuur.

---

<sup>58</sup> Zie bijvoorbeeld Commissie Oosting, 2001; Commissie Alders, 2001; TK 2000-2001, 27 795, nrs. 1-2.

<sup>59</sup> Artikel 14 Wvr.

<sup>60</sup> Veiligheidsbereid, 2011.

<sup>61</sup> De handreiking 'Samenwerking huisartsen en GHOR' verscheen in 2009; de handreiking 'Samenwerking GHOR en ziekenhuizen' wordt eind september 2012 verwacht.

### **Situatie vijf andere West-Europese landen**

In de andere West-Europese landen is het over het algemeen minder gebruikelijk dat door een daartoe ingestelde inspectie of onafhankelijke onderzoeksinstelling uitgebreide evaluaties van calamiteiten worden verricht, waarvan bovendien de resultaten openbaar worden gemaakt.<sup>62</sup> Toch zijn in enkele landen ook op dit terrein ontwikkelingen te constateren.

Zo zijn Belgische gemeenten en provincies sinds 2006 verplicht calamiteiten te (laten) evalueren. Er is echter geen overkoepelende instantie die deze evaluaties verricht. Wel bestaat er binnen bepaalde sectoren, zoals de transportsector, een onderzoeksinstelling die in voorkomende gevallen evaluaties verricht en kan er eventueel een parlementaire onderzoekscommissie worden ingesteld, maar zoiets gebeurt uiteraard bij hoge uitzondering. Evaluaties van calamiteiten zijn dan ook merendeels interne en mono-disciplinaire evaluaties door een operationele dienst over het eigen optreden. Resultaten daarvan worden niet aan de buitenwacht kenbaar gemaakt.

Op het gebied van opleiding en oefening voorzien de afzonderlijke disciplines in trainingen aan personeel. Door verschillende Belgische universiteiten (Antwerpen, Leuven, Luik) worden (deel)studies voor rampenmanagement aangeboden. Rampoefeningen vinden voornamelijk in het kader van bepaalde risico's (nucleaire ongevallen en incidenten met gevaarlijke stoffen) plaats. Alleen al in 2011 vonden zes nucleaire ramp- en twee CBNR-oefeningen op federaal niveau plaats; één vliegkampoefening op provinciaal niveau en ongeveer tachtig rampoefeningen op lokaal niveau, variërend van gasexplosies tot chemische ongevallen (Seveso).

In Duitsland worden incidenten en calamiteiten door de opleidingscentra van de deelstaten geëvalueerd, waarvan de resultaten worden ingebracht in de opleiding en training van brandweerlieden en leden van crisisteamen. Ook op federaal niveau is er sinds 2004 een trainingsinstituut, de *Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz* (AKNZ), dat onderdeel is van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Daarnaast vindt sinds 2004 op federaal niveau tweejaarlijks een crisissimulatie (*LÜKEX* oefening) plaats. De eerste betrof bijvoorbeeld een grote elektriciteitsuitval; daarna volgden simulaties van een terroristische aanslag tijdens een groot sportevenement, een uitbraak van een pandemie en een cyberaanval. Wij hebben echter niet de indruk gekregen dat er na calamiteiten veel onderzoek en evaluatie plaatsheeft.

Het Verenigd Koninkrijk besteedt – wellicht door het aantal en de aard van de crisissituaties die de afgelopen jaren in dit land hebben plaatsvonden – relatief uitgebreid aandacht aan evaluaties (*lessons learned*) en training. Ingrijpende gebeurtenissen, zoals de uitbraak van mond-en-klauwzeer in 2001 en 2007, de terroristische aanslag in Londen (2005), de overstromingen van 2007 en 2009, de

---

<sup>62</sup> In onder andere België, het Verenigd Koninkrijk en Zweden wordt wel onderzoek naar transportongevallen gedaan, zoals in Nederland door de Onderzoeksraad voor Veiligheid, maar publicaties daarvan zijn zelden openbaar.

Mexicaanse griep (2009) en de rellen in Londen (2011) zijn uitgebreid geëvalueerd, veelal onder leiding van een vooraanstaand wetenschapper of rechter.<sup>63</sup>

Tevens wordt in het Verenigd Koninkrijk veel aandacht geschonken aan training. Door het *Emergency Planning College* (dat verbonden is aan de *Cabinet Office*) worden crisismanagementtrainingen gegeven aan zowel publieke als private partijen. Daarnaast verzorgen onder meer het *Fire Service College*, de *Defence Academy* en de *National Policing Improvement Agency* elk op hun eigen terrein (academische) opleidingen en trainingen aan hulpverleners en hun leidinggevenden.

Ook in Zweden worden grote incidenten geëvalueerd, maar de resultaten daarvan worden niet standaard ingebracht in trainingen. Academische instituten die op dit terrein onderzoek doen zijn onder andere de universiteiten van Lund en Uppsala en het Zweedse Defensie College. Net als in Duitsland vindt op nationaal niveau tweejaarlijks een crisissimulatie plaats; door lokale overheden een keer per jaar.

### 4.3 Conclusie

Niet alleen in Nederland, maar ook in de andere West-Europese landen is de afgelopen twaalf jaar naar aanleiding van internationale en nationale calamiteiten de wetgeving op het terrein van de rampenbestrijding/crisisbeheersing aangepast. Duitsland lijkt daarin nog het meest bescheiden met een toevoeging van een passage aan bestaande federale wetgeving over samenwerking tussen de federale staat en deelstaten bij incidenten van nationale omvang. Toch verscheen ook daar een groot aantal procedures, gericht op planvorming voor mogelijke incidenten. In België, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Zweden verscheen, net als in Nederland, een geheel nieuwe wet. Hoewel die wetwijzigingen elk een ander oogmerk hadden (variërend van een herziening van het brandweerstelsel tot een verduidelijking van verantwoordelijkheden), werd in de nieuwe wet- en regelgeving meer nadruk op planvorming gelegd. Ook in de andere landen zijn gemeenten, het provinciaal of regionaal bestuur en de nationale overheid verplicht om rampenplannen op te stellen, waarbij in ieder geval in België, het Verenigd Koninkrijk en Zweden ook de zogenoemde 'stakeholders' betrokken dienen te worden. Over het algemeen blijkt sprake van een trend om crisisbeheersing meer pro-actief en planmatig te benaderen.

In de aandacht die uitgaat naar leren en evalueren lijkt het Verenigd Koninkrijk veel op Nederland. Niet dat over elk incident – zoals in Nederland vaak het geval is – meerdere rapporten verschijnen, maar wel dat ingrijpende gebeurtenissen gedegen worden geëvalueerd en deze evaluaties via de website van de nationale overheid te raadplegen zijn. In de andere landen vinden wel evaluaties van (grote) incidenten plaats, maar deze zijn niet altijd openbaar. Ook de mate waarin resultaten uit

---

<sup>63</sup> De evaluatie van de overstromingen in 2007 stond bijvoorbeeld onder leiding van Sir Michael Pitt, voorzitter van een strategische commissie voor publieke gezondheidszorg alsmede voorzitter van de inspectie voor infrastructurele planning. De uitbraak van de Mexicaanse griep is geëvalueerd onder leiding van Dame Deirdre Hine, arts en hoofd van een publieke gezondheidsorganisatie.



evaluaties worden gebruikt voor opleidingen en trainingen verschilt. In Zweden is dat bijvoorbeeld niet standaard het geval; in Duitsland en het Verenigd Koninkrijk wel. De West-Europese landen beschikken over het algemeen over speciale trainingsinstituten of academische opleidingen in crisismanagement. Van een ver doorgevoerde leer- en evalueercultuur zoals in Nederland, lijkt over het algemeen echter (nog) geen sprake.

## 5 De Mexicaanse griep

### 5.1 Het Nieuwe Influenza A/H1N1

Op 24 april 2009 sloeg de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) groot alarm, nadat in Mexico een nieuw soort griepvirus was uitgebroken; het Nieuwe Influenza A/H1N1, dat ook wel de Mexicaanse griep genoemd werd. Inmiddels waren in Mexico enkele tientallen mensen aan het virus overleden. Enkele dagen later bleek dat het ook in andere landen was gesignaleerd; met name in de Verenigde Staten (VS) nam het aantal gevallen snel toe. Op 29 april verhoogde de WHO de alarmfase naar fase 5. Dit betekende dat in toenemende mate sprake was van mens-op-mensoverdracht en maatregelen nodig waren om verspreiding van het virus tegen te gaan.

In de dagen die volgden, werden ook in Europese landen de eerste patiënten gemeld waarbij het A/H1N1-virus was geconstateerd; allen waren tot dan toe reizigers afkomstig uit Mexico en de VS. Niet lang daarna bleken echter ook anderen geïnfecteerd. Een vaccin was er nog niet, maar zou wel binnen een half jaar beschikbaar kunnen komen, mits vrijwel onmiddellijk tot aanschaf ervan zou worden overgegaan.<sup>64</sup> In dit hoofdstuk gaan we na hoe in Nederland en de vijf andere West-Europese landen op de uitbraak van de Mexicaanse griep is gereageerd.

### 5.2 De reactie van de Nederlandse overheid<sup>65</sup>

Nog dezelfde dag waarop de WHO groot alarm sloeg (24 april 2009), werden artsen en verpleegkundigen door het Centrum voor Infectieziektebestrijding (CIb) geadviseerd bij patiëntcontact persoonlijke beschermingsmaatregelen te treffen en het draaiboek 'Incidentele introductie nieuw humaan influenzavirus in Nederland' te hanteren. Vanaf 27 april werden op Schiphol aan reizigers afkomstig uit Mexico informatiebrieven uitgereikt over de symptomen van de griep. In deze brief werden hen geadviseerd om bij koorts van meer dan 38,5°C contact met de huisarts op te nemen. Ook werden op Schiphol (en later op andere luchthavens) posters opgehangen met informatie over de griepsymptomen en de acties die men in dat geval moest nemen.

De volgende dag, op 28 april 2009, besloot het ministerie van Buitenlandse Zaken een negatief reisadvies af te geven voor niet-essentiële reizen naar Mexico.<sup>66</sup>

Op 30 april werd in Nederland de eerste besmetting met het A/H1N1-virus geconstateerd. Het betrof een driejarig kind dat drie dagen eerder met zijn ouders

---

<sup>64</sup> Helsloot en Van Dorssen, 2011, p. 1.

<sup>65</sup> Deze situatieschets is grotendeels gebaseerd op *Evaluatie aanpak nieuwe Influenza A (H1N1)*, Helsloot en Van Dorssen, 2011.

<sup>66</sup> Dit advies is op 9 juni weer ingetrokken, nadat meerdere andere EU landen dit reeds hadden gedaan.

uit Mexico was teruggekeerd. In samenwerking met de luchtvaartmaatschappij zijn door het CIb en de GGD Kennermerland de passagiers opgespoord die tijdens de vlucht in de nabijheid van het gezin zaten. Aan deze ongeveer dertig passagiers zijn uit voorzorg antivirale middelen (de virusremmer Tamiflu) toegediend.<sup>67</sup>

In de daarop volgende maanden nam de Nederlandse overheid verschillende maatregelen om verdere verspreiding van het virus in Nederland te voorkomen. Op advies van het interdepartementaal beleidsteam werd door de minister van VWS het A/H1N1-virus aangemerkt als 'A ziekte'. Dit hield in dat op grond van de Wet publieke gezondheidszorg (Wpg) een *acute* meldingsplicht voor artsen werd ingesteld (wanneer zij een geval van A/H1N1 vermoedden).<sup>68</sup> Ook zouden eventueel andere maatregelen kunnen worden getroffen, zoals het sluiten van gebouwen en scholen.<sup>69</sup> Tot het sluiten scholen is in Nederland echter niet overgegaan, omdat volgens de minister van VWS de ernst van de verspreiding van het virus daar geen aanleiding toe gaf.

Ten tweede werden vitale organisaties als ziekenhuizen, energiebedrijven en overheidsinstanties door het ministerie van BZK aangespoord hun continuïteitsplan op orde te hebben. Ter ondersteuning werden zij voorzien van een toolbox aan de hand waarvan de continuïteit van het bedrijfsproces kon worden voorbereid. Ten derde voorzag de overheid in informatie over de griep richting professionals in de zorg en het publiek.<sup>70</sup> Nadat op 24 april artsen en verpleegkundigen al waren geïnformeerd hoe te handelen bij een vermoeden van besmetting met het A/H1N1-virus, werden begin mei voor het brede publiek advertenties in Nederlandse dagbladen geplaatst, waarin men voor vragen werd verwezen naar Postbus 51 en het publieksnummer 0800-1351. Medio augustus volgde de publiekscampagne 'Grip op griep' van het ministerie van VWS. Op de bijbehorende website [www.grieppandemie.nl](http://www.grieppandemie.nl) kon men terecht voor vragen over het 'voorkomen, herkennen en genezen' van de Mexicaanse griep. Het dragen van mond-en-neus-kapjes werd niet nodig geacht; hoesten/niezen in papieren zakdoekjes en handen wassen, zou afdoende zijn.

Vanwege groeiende onrust onder de bevolking naar aanleiding van het overlijden van een kind werd de campagne in november voortgezet. In de eerste week ontving het publieksnummer 13.700 telefoontjes van mensen die zich zorgen maakten en/of behoefte hadden aan nadere informatie.

Voor de behandeling van degenen die besmet waren of mogelijk geïnfecteerd zouden kunnen raken, was eind april een voorraad van 4,7 miljoen kuren van antivirale middelen beschikbaar. Enkele (tien)duizenden daarvan zouden voor preventief gebruik beschikbaar komen voor zorg- en hulpverleners en douane- en ambassadepersoneel. Ondanks dat medio mei duidelijk werd dat het A/H1N1-virus

<sup>67</sup> Helsloot en Van Dorssen, 2011, p. 76.

<sup>68</sup> Vanaf 15 augustus gold niet langer een acute meldingsplicht, maar een meldingsplicht van 24 uur.

<sup>69</sup> Aangezien de influenza H1N1 was aangemerkt als behorende tot groep A van infectieziekten, was de minister van VWS in principe (op grond van artikel 47, lid 3 Wpg) bevoegd de burgemeesters op te dragen scholen te sluiten.

<sup>70</sup> Voor de publiekscampagne in geval van een grieppandemie was een landelijk draaiboek uit 2008 beschikbaar.



(gezien het ziektebeeld van patiënten in Nederland en omliggende landen) een relatief mild karakter had en minder slachtoffers leek te vergen dan een seizoensgriep, besloot de minister van VWS medio juni tot aanschaf van vaccins voor alle Nederlanders. Naast de reguliere risicogroepen (ouderen en zieken) kwamen zwangere vrouwen en kinderen van 6 maanden tot 4 jaar als eerste in aanmerking voor vaccinatie. Onder de geïnfecteerden met het A/H1N1-virus bleken namelijk (wereldwijd) relatief veel kinderen, in vergelijking met een gemiddelde seizoensgriep.<sup>71</sup>

De vaccinaties werden vanaf begin november 2009 door huisartsen en GGD-en uitgevoerd. Tegen die tijd waren in de pers berichten verschenen, dat per persoon met één vaccin kon worden volstaan, terwijl de overheid van twee vaccins per persoon was uitgegaan. Omdat bovendien de vaccinatie tot bovengenoemde risicogroepen beperkt bleef, werd eind 2009 duidelijk dat ruim 21 miljoen vaccins zouden resterend.<sup>72</sup> Reeds gedane, maar nog te leveren, bestellingen van vaccins bleken moeilijk te annuleren.

Omdat met de aanschaf van de vaccins veel geld gemoeid was, en farmaceutische bedrijven weinig bereid bleken om bestellingen terug te draaien, kwam hun positie ter discussie te staan. Bij Tweede Kamerleden en anderen was de indruk ontstaan dat farmaceutische bedrijven op de overheid druk hadden uitgeoefend om tot aanschaf van (grote hoeveelheden) vaccins over te gaan. Een argument dat zou zijn gebruikt, was dat anders alle vaccins door andere landen zouden worden opgekocht.<sup>73</sup> De onderhandelingspositie van de overheid zou daardoor beperkt zijn geweest, wat tot ongunstige contracten zou hebben geleid. Tijdens een Algemeen Overleg in de Tweede Kamer op 29 september 2011 werd de minister voor VWS verzocht een onderzoek in te stellen naar de onderhandelingspositie van de overheid en de rol van farmaceutische bedrijven bij de aanschaf van vaccins.<sup>74</sup> De onderzoekscommissie 'Aanschaf Vaccin Nieuwe Influenza (H1N1)' was echter eind 2012 nog niet officieel ingesteld, omdat de uitvoering van het onderzoek op enige belemmeringen (verband houdende met de vertrouwelijkheid van gegevens) stuitte.<sup>75</sup>

In totaal zijn in Nederland 62 mensen aan de Mexicaanse griep overleden. De nationale crisisbesluitvorming over een aantal thema's rondom de Mexicaanse griep is in opdracht van het ministerie van VWS in het najaar van 2010 geëvalueerd.<sup>76</sup>

---

<sup>71</sup> Eind juni 2009 was bij 118 mensen de virus geconstateerd, waarvan ongeveer de helft in Nederland was geïnfecteerd.

<sup>72</sup> Zie Brief van de minister van VWS aan de Tweede Kamer d.d. 5 maart 2010 (kenmerk PG-CB-U-2.976.679).

<sup>73</sup> TK 2010-2011, 22 894, nr. 300, p. 5.

<sup>74</sup> TK 2011-2012, 22 894, nr. 302.

<sup>75</sup> Brief van de minister van VWS d.d. 24 oktober 2012 (TK 2012-2013, 32 793, nr. 63).

<sup>76</sup> *Evaluatie aanpak nieuwe Influenza A (H1N1)*, Helsloot en Van Dorssen, 2011.

### 5.3 Reacties andere West-Europese landen

#### **België**

Het Belgische Interministerieel Commissariaat Influenza meldde op 26 april 2009, dat ondanks het verontrustende signaal van de WHO, maatregelen nog niet nodig waren, maar waakzaamheid geboden was.<sup>77</sup> Op Brussels Airport werden daarom brochures uitgereikt met informatie over de Mexicaanse griep. De volgende dag, op 27 april, bracht het Belgische ministerie van Buitenlandse Zaken een negatief reisadvies uit voor niet-essentiële reizen naar Mexico.

Op 30 april 2009 besloot de ministerraad de 'federale fase' af te kondigen. Dit hield in dat voor de beheersing van de influenza A/H1N1 op federaal niveau een beleidsteam werd ingesteld, onder voorzitterschap van de minister voor Binnenlandse Zaken. Het besluit daartoe was mede gebaseerd op het plan dat in 2006 voor de beheersing van de vogelgriepvirus (H5N1) was opgesteld en ook in dit geval dus als handleiding werd gebruikt. In het federale beleidsteam zaten behalve de voorzitter, de minister voor Volksgezondheid (als vicevoorzitter), andere federale ministers, als ook de bevoegde ministers van de gemeenschappen en de gewesten. De coördinatie van maatregelen bleef echter nog enige tijd in handen van het Interministerieel Commissariaat Influenza.<sup>78</sup>

Op 2 mei 2009 maakte de Belgische overheid bekend een optie te nemen op 20 miljoen vaccins, wat neerkwam op 2 dosis per inwoner. Een kleine twee weken later, op 13 mei 2009, kwam in België een eerste geval van besmetting met het A/H1N1-virus aan het licht. De 28-jarige man werd in een Brussels ziekenhuis in quarantaine geplaatst.

In de daaropvolgende twee maanden nam het aantal patiënten dat met het A/H1N1-virus besmet was toe. Op 13 juli 2009 waren in totaal 126 gevallen geregistreerd. In eerste instantie werden ook zij in quarantaine geplaatst en stonden personen met wie zij nauw contact hadden gehad onder medisch toezicht. De toename van het aantal patiënten maakte dit echter praktisch onmogelijk. Vanaf medio juli 2009 werd de Mexicaanse griep daarom behandeld zoals een seizoensgriep. Voor antivirale middelen, waarvan de Belgische overheid in totaal 2,5 miljoen kuren op voorraad had, kwamen enkel nog patiënten in aanmerking die tot een risicogroep behoorden. Personen die met het virus besmet waren, werd aangeraden een mondkapje te dragen.

Voor het logistieke proces rond de verdeling van de voorraad van antivirale middelen en mondkapjes werd het leger ingeschakeld: vanaf medio juli werd door het leger een deel van de voorraad naar verdeelposten in elke provincie vervoerd. De verspreiding naar gemeenten vond plaats onder het gezag van de

---

<sup>77</sup> Het Interministerieel Commissariaat Influenza, dat in 2005 is opgericht, is verantwoordelijk voor de coördinatie van maatregelen op het gebied van influenza en onderhoudt als zodanig contact met Europese en internationale instellingen en met alle betrokken instanties op federaal-, gewest- en gemeenschapsniveau. Vanaf het begin van de A/H1N1 influenza was het commissariaat belast met de voorbereiding en uitvoering van alle activiteiten voor de pandemiebestrijding.

<sup>78</sup> [www.crisis.ibz.be/.../FichesCOMMEExt\\_GestionAH1N1\\_NL.pdf](http://www.crisis.ibz.be/.../FichesCOMMEExt_GestionAH1N1_NL.pdf).

provinciegouverneur.<sup>79</sup> Door gemeenten zou de verdere verspreiding naar huisartsenposten worden verzorgd.

Op 24 juli nam het federaal beleidsteam de coördinatie van de pandemiebeheersing daadwerkelijk van het Interministerieel Commissariaat Influenza over. Op die dag werden ter ondersteuning van het federaal beleidsteam (en overeenkomstig het Koninklijk Besluit van 31 januari 2003 betreffende het crisisbeheer op nationaal niveau) nog drie andere crisisteams binnen het crisiscentrum van de regering opgericht, te weten:<sup>80</sup>

1. Een zogeheten 'evaluatie en opvolgings-cel', bestaande uit medische experts en wetenschappers. Onder leiding van het ministerie van Volksgezondheid droeg dit team zorg voor evaluatie en opvolging van beslissingen op medisch vlak.
2. Een 'socio-economische (evaluatie)cel' waarin onder leiding van het ministerie voor Economie sociaal-economische sectoren vertegenwoordigd waren. Dit team was belast met de overheidsmaatregelen die te maken hadden met de (eventuele) sociaal-economische impact van de pandemie.
3. Een 'info-cel', bestaande uit woordvoerders en communicatiemedewerkers van federale ministers en de bevoegde ministers van gemeenschappen en gewesten die bij de situatie betrokken waren. Dit team stond onder leiding van het ministerie van Volksgezondheid en het Interministerieel Commissariaat Influenza en was verantwoordelijk voor de informatievoorziening aan de bevolking (vooral via de media) en voor het monitoren van ontwikkelingen.

De verspreiding van antivirale middelen naar huisartsenposten vond zoals gezegd via gemeenten plaats. Vanaf 3 september konden gemeenten bij hun provincie zogenoemde 'starterskits' afhalen.<sup>81</sup> Deze waren, in samenwerking met het Rode Kruis, door het Interministerieel Commissariaat Influenza samengesteld en bevatten behalve antivirale middelen ook chirurgische maskers voor grieppatiënten. Professionals in de zorg, als ook burgers en bedrijven werden via de website [www.influenza.be](http://www.influenza.be) van actuele ontwikkelingen en informatie over maatregelen op de hoogte gebracht. Zo werden bedrijven en overheidsinstellingen aangeraden een *business continuity plan* (BCP) op te stellen; een format daarvoor was via de website te raadplegen.<sup>82</sup>

Vanaf medio oktober 2009 kwamen de vaccins beschikbaar. Voor vaccinatie kwamen als eerste in aanmerking het volledige ziekenhuispersoneel, met inbegrip van studenten geneeskunde en verpleegkunde, kandidaat-specialisten en logistiek en administratief personeel. In de loop van november ging de tweede fase van start. In deze fase kwamen de volgende groepen aan bod:<sup>83</sup>

<sup>79</sup> [http://crisis.ibz.be/index.php?option=com\\_content&task=view&id=216&Itemid=158](http://crisis.ibz.be/index.php?option=com_content&task=view&id=216&Itemid=158).

<sup>80</sup> Idem.

<sup>81</sup> [www.health.fgov.be/eportal/Myhealth/MyHealth/17826642?ie2Term=influenza&ie2section=9124](http://www.health.fgov.be/eportal/Myhealth/MyHealth/17826642?ie2Term=influenza&ie2section=9124).

<sup>82</sup> [http://www.influenza.be/nl/\\_documents/Business\\_continuity\\_planning\\_check\\_list\\_version\\_finale\\_NL.pdf](http://www.influenza.be/nl/_documents/Business_continuity_planning_check_list_version_finale_NL.pdf).

<sup>83</sup> [http://www.influenza.be/nl/H1N1\\_faq\\_nl.asp#31](http://www.influenza.be/nl/H1N1_faq_nl.asp#31).

- Overige zorgverstrekkers en personeel van de erkende zorginstellingen, met inbegrip van personeel van het Rode Kruis en apothekers.
- Personen met een reeds bestaande pathologie.
- Zwangere vrouwen (in het tweede en het derde trimester) en vrouwen die zijn ingeschreven in een programma voor medisch begeleide voortplanting.
- Ouders van kinderen jonger dan 6 maanden en personen die op dergelijke kinderen passen.
- Personeel van crèches, kleuterscholen, lagere scholen en middelbare scholen.

Uit de balans die op 25 februari 2010 werd opgemaakt, volgde dat in België sinds het begin van de uitbraak van de Mexicaanse griep in totaal 214.531 personen geïnfecteerd zijn geraakt, waarvan er 19 waren overleden. Een maand later, op 25 maart 2010, werd de federale fase opgeheven. Gezien het zeer lage aantal nieuwe gevallen van besmetting, werd coördinatie op nationaal niveau niet langer nodig geacht. De beheersing van de pandemie door de Belgische autoriteiten zou worden geëvalueerd, om op basis van de ervaringen de werkmethoden verder te verfijnen.<sup>84</sup> In België is het echter niet gewoon dat dergelijke rapporten openbaar worden gemaakt.

### **Verenigd Koninkrijk<sup>85</sup>**

Ter voorbereiding op een eventuele pandemie beschikte de Britse overheid naast een algemene leidraad (*Responding to Emergencies: The UK central government response: concept of operations*) over een draaiboek, getiteld *Pandemic flu: a national framework for responding to an influenza pandemic*.<sup>86</sup> Dit draaiboek voorzag in een besluitvormingsstructuur, met een leidende rol voor het ministerie van Volksgezondheid, en enkele beslispunten die in het geval van een pandemie in principe zouden moeten worden overwogen, zoals het wel of niet afgeven van een negatief reisadvies, het sluiten van scholen et cetera. Ook beschikte de Britse overheid over een noodvoorraad van 33,5 miljoen kuren van antivirale middelen (ter preventie en behandeling van infecties) en waren er plannen aanwezig voor de aankoop van 132 miljoen vaccins, voldoende voor preventieve behandeling van de gehele bevolking.<sup>87</sup>

Op 27 april werd in Schotland een eerste besmetting met het A/H1N1-virus geconstateerd bij een echtpaar dat uit Mexico was teruggekeerd. Diezelfde dag werd door het ministerie van Buitenlandse Zaken een negatief reisadvies voor Mexico uitgebracht en kwam onder leiding van de minister voor Volksgezondheid het ministerieel beleidsteam (*Civil Contingencies Committee*, tegenwoordig de *National Security Council* geheten) voor de eerste keer bijeen.

<sup>84</sup> [http://crisis.ibz.be/index.php?option=com\\_content&task=view&id=249&Itemid=158](http://crisis.ibz.be/index.php?option=com_content&task=view&id=249&Itemid=158).

<sup>85</sup> Deze situatieschets is grotendeels gebaseerd op *The 2009 Influenza Pandemic: an independent review of the UK response to the 2009 influenza pandemic*, Dame Deirdre Hine, 2010.

<sup>86</sup> Als aanvulling hierop was er ook een leidraad voor Local Resilience Forums, *Preparing for Pandemic Influenza: Guidance to local planners* (Cabinet Office, 2007).

<sup>87</sup> Uitgaande van twee dosis per persoon en enige reserve.

Twee dagen later, op 29 april, meldde de minister-president, dat zou worden overgegaan tot de aanschaf van nog eens 16,5 miljoen kuren van antivirale middelen, zodat de noodvoorraad voldoende zou zijn voor 80 procent van de bevolking. De kuren werden als eerste beschikbaar gesteld voor gevallen waar symptomen van de Mexicaanse griep waren geconstateerd, zonder dat de diagnose definitief hoefde te zijn vastgesteld.

Diezelfde dag bleek dat een leerling van een basisschool in Engeland met het A/H1N1-virus was besmet. De leiding van de school besloot daarop de school voor onbepaalde tijd te sluiten. Volgens het ministerieel beleidsteam was er op dat moment echter geen reden om tot massale sluiting van scholen over te gaan of massale bijeenkomsten te ontraden. Individuele scholen stond het evenwel vrij om in overleg met de *Health Protection Agency* tot tijdelijke sluiting over te gaan.

Op televisie, radio en in dagbladen werd op 30 april een publiekscampagne gelanceerd. In de weken daarna trachtte de Britse overheid meer duidelijkheid te krijgen over de ernst (in aard en verspreiding) van het virus. Onderwijl, op 11 mei 2009, nam het ministerieel beleidsteam het besluit om uit voorzorg alvast 90 miljoen vaccins te bestellen, wat voldoende zou moeten zijn voor preventieve behandeling van 45 procent van de bevolking. Mocht de WHO tot de hoogste alarmfase (fase 6) overgaan dan zouden voor het overige deel van de bevolking vaccins worden besteld. Vier dagen later werd de overeenkomst voor aanschaf van vaccins ondertekend als ook het negatief reisadvies voor Mexico ingetrokken. Op 19 mei bleek dat het A/H1N1-virus een relatief mild karakter had, waar weliswaar – in vergelijking met een seizoensgriep – vooral kinderen door getroffen werden.

Het ministerieel beleidsteam vermoedde op 10 juni 2009 dat de WHO binnen afzienbare tijd alarmfase 6 zou afkondigen (wat de volgende dag ook gebeurde) en besloot daarom de intensiteit van laboratoriumonderzoek en de verstrekking van antivirale kuren te beperken tot alleen de specifieke risicogevoelens: klas- en huisgenoten van degenen bij wie de Mexicaanse griep was vastgesteld.

Een week later overleed in Schotland een eerste patiënt aan de Mexicaanse griep en was het aantal geïnfecteerde personen verdubbeld en tot 1.582 opgelopen. Rond diezelfde tijd besloot het ministerieel beleidsteam voor de gehele bevolking vaccins aan te schaffen. Medische experts van het ministerie van Volksgezondheid adviseerden over de prioritering voor vaccinatie. Als eerste dienden in aanmerking te komen de voor griep meest vatbare personen in de leeftijd van zes maanden tot 65 jaar; zwangere vrouwen; hulpverleners in de zorg en kinderen van drie tot zestien jaar. Het vaccinatieprogramma is in het najaar van 2009 van start gegaan.

Medio 2010 waren in het Verenigd Koninkrijk 474 mensen aan de Mexicaanse griep overleden. In de maanden daarna nam dit aantal nog toe, maar de aard van de Mexicaanse griep was daarmee – zoals elders in Europa – minder ernstig dan een reguliere seizoensgriep.

De voorbereiding en respons van de centrale overheid op de pandemie is in het tweede kwartaal van 2010 geëvalueerd.<sup>88</sup> Mede op basis van deze evaluatie heeft het Britse ministerie van Volksgezondheid een nieuwe strategie voor een influenzapandemie opgesteld.<sup>89</sup> Daarin wordt – als aanvulling op de eerdere strategie uit 2007 – meer nadruk gelegd op het in kaart brengen van de ernst van een pandemie; niet langer zou moeten worden uitgegaan van alleen een ‘worst case’ scenario, maar van plannen voor een milde en een meer agressievere variant.

### **Overige West-Europese landen**

Van de overige Europese landen is bekend dat ook de Duitse overheid, ter voorbereiding op een eventuele pandemie, sinds 2005 beschikte over een plan dat voorzorg in een structuur voor het crisismanagement, de communicatieprocessen, de monitoring van ziektegevallen, de aanleg van een noodvoorraad antivirale kuren, maatregelen tegen besmetting en contracten met farmaceutische bedrijven voor de aanschaf van vaccins. De crisisbeheersing was primair in handen van het federale ministerie voor Volksgezondheid en de afzonderlijke deelstaten. Op federaal niveau vond afstemming plaats met medische experts van het Robert Koch Instituut, het Paul Ehrlich Instituut en andere medische instellingen in de deelstaten.

In Duitsland, waar op 27 april 2009 al een eerste geval van besmetting met het A/H1N1-virus werd geconstateerd, bereikte de Mexicaanse griep haar hoogtepunt eveneens in het najaar van 2009. Het vaccinatieprogramma startte op 26 oktober 2009 en werd uitgevoerd door de GGD-en en huisartsen; in sommige deelstaten echter ook door bedrijfsartsen.

Sinds het uitbreken van de Mexicaanse griep eind april 2009 tot en met maart 2010 zijn in Duitsland 252 mensen als gevolg van het virus overleden. Het aantal overledenen in relatie tot de totale bevolking was daarmee in Duitsland kleiner dan in andere Europese landen. Een mogelijke reden daarvoor kan zijn dat Duitsland een vrij uitgebreid vaccinatieprogramma had.<sup>90</sup> In tegenstelling tot bijvoorbeeld Nederland en het Verenigd Koninkrijk, kwam in Duitsland (en ook in Zweden) in principe de gehele bevolking voor vaccinatie in aanmerking. Uit organisatorisch oogpunt had Duitsland echter wel specifieke doelgroepen gedefinieerd. Een opmerkelijk verschil daarbij was dat in Duitsland (in overeenstemming met de aanbeveling van de EU) ook personen met belangrijke publieke functies en alle personen in de leeftijd van 25 maanden tot 18 jaar als doelgroep waren vastgesteld, terwijl Nederland en het Verenigd Koninkrijk dat niet hebben gedaan. Ook verschilden de landen in het type (merk) en het aantal dosis vaccin dat voor bepaalde doelgroepen werd gebruikt.

---

<sup>88</sup> *The 2009 Influenza Pandemic: an independent review of the UK response to the 2009 influenza pandemic*, Dame Deirdre Hine, 2010. Daarnaast zijn ook enkele andere (waaronder epidemiologische) evaluaties verschenen.

<sup>89</sup> UK Influenza Pandemic Preparedness Strategy 2011, Department of Health, 2011.

<sup>90</sup> Het RIVM heeft enkele verschillen tussen Europese landen in de wijze van vaccinatie in kaart gebracht. Zie <http://www.nationaalkompas.nl/preventie/van-ziekten-en-aandoeningen/influenza/doelgroepen-voor-vaccinatie-tegen-nieuwe-influenza-a-h1n1-in-een-aantal-europese-landen/>.

Overigens hadden vrijwel alle West-Europese landen veel meer vaccins ingekocht of besteld dan er daadwerkelijk waren gebruikt, wat leidde tot discussies over verspilling van overheidsuitgaven. In Duitsland waren ongeveer 28,3 miljoen van de 34 miljoen aangeschafte vaccins niet gebruikt. Omdat deze eind 2011 zouden expireren en nadien dus niet meer konden worden gebruikt, betekende dit een verlies van ongeveer € 239 miljoen. In Frankrijk kwam het zelfs tot een parlementaire enquête naar de rol van farmaceutische bedrijven, nadat ook daar was gebleken dat een groot deel van de vaccins ongebruikt was gebleven.<sup>91</sup>

#### 5.4 Conclusie

In dit hoofdstuk is met name de reactie van de Nederlandse, Belgische en Britse overheid op de uitbraak van de Mexicaanse griep beschreven. De aanpak van de andere Europese landen (Duitsland, Frankrijk en Zweden) verliep zeer waarschijnlijk volgens een vergelijkbaar patroon. Op internationaal niveau werd namelijk al enige tijd een nieuwe griepandemie voorzien en zowel door de WHO als Europese instanties waren de nodige voorbereidingen getroffen (o.a. door planvorming ten bate van een gecoördineerde respons). Toen signalen uit Mexico en de VS daartoe aanleiding gaven, bracht het *European Center for Disease Prevention and Control* (ECDC) de Europese lidstaten van de internationale ontwikkelingen op de hoogte en voorzag hen van advies over te nemen maatregelen (zgn. *expert opinions*).<sup>92</sup> De reactie van Europese landen op de Mexicaanse griep vertoonde mede daardoor grote overeenkomsten. Het was bovendien niet de eerste keer dat het Europese continent door een wijdverspreid griepvirus getroffen werd. Meest bekend is waarschijnlijk de Spaanse griep, waar in de jaren 1918-1919 enkele tientallen miljoenen mensen aan overleden. Meer recent hadden het SARS-virus (2003) en de uitbraak van de vogelgriep (2006) tot grote waakzaamheid geleid. Van deze eerdere gevallen hadden niet alleen medische wetenschappers, maar ook nationale overheden geleerd; veelal waren pandemieplannen opgesteld of geactualiseerd.

De voorzienbaarheid van een nieuwe pandemie en lessen van eerdere ervaringen maakten dat overheden over het algemeen goed waren voorbereid. Naast plannen voor de bestuurlijke beheersing van een pandemie beschikten Europese landen over aanzienlijke voorraden antivirale kuren om (zo nodig) bij geïnfecteerden de ziekte te bestrijden. Coördinatie van de crisisbeheersing vond in alle gevallen op nationaal niveau plaats, onder leiding van de minister voor Volksgezondheid en/of de minister voor Binnenlandse Zaken. Daarnaast was een belangrijke rol voor medisch specialisten weggelegd die de overheid over de aanpak van de Mexicaanse griep adviseerden.

Via verschillende kanalen werden de medische beroepsgroep (huisartsen, verpleegkundigen, specialisten), burgers en bedrijven van ontwikkelingen op de

---

<sup>91</sup> Zie voor verslagen van verhooren: <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/grippe-a.html>.

<sup>92</sup> Het ECDC is een instituut van de Europese Unie dat in 2005 is opgericht ten bate van de identificatie en beheersing van infectieziekten.

hoogte gebracht. Eerst werden op luchthavens informatiefolders over de Mexicaanse griep uitgereikt; later volgden uitgebreide publiekscampagnes op televisie, radio en in dagbladen. Op officiële websites werd antwoord gegeven op veel gestelde vragen.

De eerste gevallen van besmetting met het A/H1N1-virus deden zich in de West-Europese landen al eind april 2009 voor (in Oost-Europese landen was daarvan over het algemeen pas enkele maanden later sprake). In eerste instantie werden mensen met griepsymptomen en ook personen in hun omgeving uitgebreid getest en van antivirale middelen voorzien. Toen het aantal gevallen toenam en ook gaandeweg bleek dat de Mexicaanse griep een relatief mild karakter had, werd daar vanaf gezien.

Door de West-Europese landen waren al vooraf met farmaceutische bedrijven contracten afgesloten over de levering van vaccins. Deze werden zonder uitzondering in grote aantallen aangeschaft en kwamen in het najaar van 2009 beschikbaar. Om de vaccinatie in goede banen te leiden, waren doelgroepen vastgesteld die prioriteit genoten. Ondanks richtlijnen van het ECDC vertoonden landen daarin verschillen. In tegenstelling tot Nederland en het Verenigd Koninkrijk kwamen bijvoorbeeld in Duitsland ook personen in publieke functies en alle personen in de leeftijd van 25 maanden tot 18 jaar als eerste voor vaccinatie in aanmerking. De onderzochte landen verschilden ook in het type en de toegediende dosis van vaccins. Ondanks dat in Duitsland een relatief groot aantal gevallen van besmetting waren geconstateerd, stierven in dit land mogelijk daardoor verhoudingsgewijs relatief weinig mensen aan de Mexicaanse griep. Evenals de andere landen had echter ook Duitsland veel meer vaccins aangeschaft dan er uiteindelijk waren gebruikt. Na afloop zijn daarover in verschillende landen politieke discussies gevoerd; in Frankrijk leidde dit tot een parlementaire enquête.

In de andere landen is het optreden van nationale overheden, in termen van de beheersing van de crisis en de lessen die daaruit konden worden opgemaakt, door onafhankelijke onderzoekers geëvalueerd. De uitkomsten daarvan dienden zonder uitzondering als input voor aanpassing van de planvorming.



## 6 Samenvattende conclusie

### 6.1 Ter inleiding

De bedoeling van dit onderzoek was aanvankelijk dat er op systematische wijze een vergelijking tussen verschillende West-Europese landen zou plaatsvinden, om op die manier inzicht te krijgen in de effectiviteit en mate van efficiency van de rampenbestrijding en crisisbeheersing in Nederland. De vraag 'Welk land doet het ten opzichte van andere landen beter en slimmer en welke voorbeelden uit andere landen zijn reden om in Nederland na te volgen of tenminste nader te onderzoeken?' leek een aardig uitgangspunt voor onderzoek. Een dergelijke exercitie kan echter pas goed en wel worden ondernomen als eerst duidelijk is hoe de verschillende landen überhaupt invulling geven aan de rampenbestrijding/crisisbeheersing. Ook is voldoende betrouwbare informatie over verschillende aspecten van de rampenbestrijding/crisisbeheersing in die landen nodig. Met name deze laatste voorwaarde maakte dat het aanvankelijk beoogde doel van dit onderzoek gaandeweg is bijgesteld.

Met dit onderzoek is zo goed als mogelijk de eerste van twee stappen gezet. Hoewel wij er zeker niet volledig in zijn geslaagd, biedt dit rapport een vergelijking van enkele centrale uitgangspunten van de rampenbestrijding en crisisbeheersing in Nederland en vijf andere West-Europese landen: België, Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Zweden. Thema's die zijn belicht, zijn de definitie van het begrip ramp/crisis; de bestuurlijke en operationele organisatie van de rampenbestrijding/crisisbeheersing; de betrokkenheid van vrijwilligers, maatschappelijke organisaties en burgers (en het belang dat daar door de overheid aan wordt gehecht); en de ontwikkelingen in zowel wet- en regelgeving en planvorming, als in de aandacht die uitgaat naar het evalueren en leren van rampen en crises. Tot slot is van enkele landen de reactie op de uitbraak van de Mexicaanse griep beschreven.

Het bleek daarbij bepaald niet eenvoudig om alleen al de feitelijke organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing in de verschillende landen in kaart te brengen. Hoewel we denken meer en meer in één Europa te leven, wil dit nog niet zeggen dat alle grenzen zijn beslecht en er over en weer volledige transparantie is. Vaak zijn er wel globale beelden over landen, maar een vergelijking tussen landen vraagt meer gedetailleerde informatie. Hoeveel vrijwilligers er bij de Nederlandse brandweer werken, is nog relatief eenvoudig na te gaan en ook het aandeel vrijwilligers bij de brandweren in de andere landen lijkt niet moeilijk te achterhalen. Toch is de werkelijkheid complexer dan ze zo op het eerste gezicht lijkt. Hebben geregistreerde aantallen alleen betrekking op diegenen die een rol hebben in de repressie of worden alle vrijwilligers bij de brandweer (dus ook de mevrouw die elke woensdagavond koffie schenkt) meegeteld? Het doet denken aan de situatie waarin de Nederlandse minister van Binnenlandse Zaken - in een niet al te ver verleden - nauwelijks in staat was de Tweede Kamer antwoord te geven op de vraag hoeveel agenten er in ons land waren. De daaropvolgende vraag naar hoeveel daarvan op straat werkzaam waren, was zelfs na uitgebreide studie niet

exact te beantwoorden. Het is dus maar de vraag in hoeverre Belgische, Duitse, Franse, Engelse en Zweedse brandweervrijwilligers met de Nederlandse brandweervrijwilligers vergelijkbaar zijn, zelfs als zij repressieve taken hebben. Doen ze exact dezelfde werkzaamheden; hebben ze eenzelfde niveau van opleiding genoten; is er eenzelfde mate van verplichting (bijvoorbeeld een avond per week gekazerneerd)? Het zelfde geldt voor thema's als de betrokkenheid van maatschappelijk organisaties en de inspanningen ten aanzien van evaluaties, oefening en training. Ook daarover bleek het lastig informatie te achterhalen.

De veronderstelling dat met literatuuronderzoek en het voorleggen van een vragenlijst aan een aantal buitenlandse contacten een goede basis zou worden gelegd om uitspraken te doen over de effectiviteit en efficiency van de Nederlandse crisisbeheersing was dus iets te optimistisch. Tot een dergelijke vergelijking van de verschillende landen is dit onderzoek niet gekomen. In de concluderende paragrafen van de voorgaande hoofdstukken zijn desalniettemin de belangrijkste bevindingen per thema op een rij gezet. Daarnaast kunnen uit dit onderzoek enkele meer algemene observaties worden afgeleid. Deze worden hieronder beschreven.

## 6.2 Observaties uit de landenvergelijking

### ***Data, informatie, kennis, intelligence***

Bovenstaande woorden staan voor het opbouwen van intelligentie. Het begint met data; kwantitatieve gegevens die op zo'n manier geordend en bewerkt worden dat ze informatie opleveren. Deze informatie kan vervolgens op zo'n manier veredeld en geïnternaliseerd worden dat gesproken kan worden van kennis op grond waarvan beslissingen genomen kunnen worden. Tegenwoordig wordt daar nog het omvattende begrip *intelligence* aan toegevoegd.

Uit de reeks woorden volgt, dat een vergelijking tussen verschillende landen altijd afhankelijk is van gegevens uit die verschillende landen die vervolgens naast elkaar worden gezet. Als wij gaandeweg iets konden constateren – en daarin zijn wij niet de enigen – is het wel dat gegevens over veel zaken ontbreken. Hoewel er in alle landen vele beleidsrapporten verschijnen, is de kwantitatieve fundering van deze rapportages vaak gering. Enerzijds komt dit doordat rampen en crises schaars zijn en dus niet bij uitstek zullen leiden tot statistische analyses. Anderzijds is het ook een wereld waar gegevens en harde cijfers niet vanzelfsprekend vergaard worden. De brandweer bijvoorbeeld is niet een organisatie die uitblinkt in het produceren van gegevens.<sup>93</sup> Zelfs vrij basale vragen naar het aantal hulpverleners dat per jaar bij verschillende soorten van uitrukken betrokken is; het aantal mensen dat daarbij wordt gered (dus exclusief bewoners die onder begeleiding van de brandweer een flat vanwege rookontwikkeling verlaten), of naar de oorzaken van de branden en de feitelijke opkomsttijd, zijn allemaal vragen waar slechts ten dele of soms nauwelijks een antwoord op te geven is, omdat gegevens simpelweg ontbreken. Vragen als 'Hoeveel multidisciplinaire oefeningen vinden er per jaar plaats'; 'Wat is het opleidingsniveau van de hulpverleners?' en 'Wat kost een gemiddelde hulpverlener per jaar en hoe vaak is deze dan bij ongevallen en dergelijke betrokken?' zijn dan

---

<sup>93</sup> Dit bleek nog maar eens uit een recent onderzoek van Berenschot in opdracht van het WODC.

duidelijk een brug te ver. Het spreekt voor zich dat het gebrek aan systematisch vergaarde gegevens en het daardoor ontbreken van op feiten gebaseerde kennis het lastig maakt om gefundeerde uitspraken over effectiviteit en efficiency te doen. De organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing is noch in Nederland, noch in het buitenland te typeren als een informatie-gestuurd proces

### ***Verschillen in geografische kenmerken en urbanisatie***

De onderzochte landen zijn weliswaar vergelijkbaar wat betreft welvaart, mate van industrialisatie, mobiliteit e.d., maar tegelijkertijd verschillen de landen op andere vlakken die van invloed zijn op de rampenbestrijding. Ten eerste is dat het soort van rampen en calamiteiten waar een land door getroffen kan worden.<sup>94</sup> Voor Nederland en het Verenigd Koninkrijk is bijvoorbeeld een overstroming vanuit zee een groter risico (met grotere effecten) dan voor Duitsland of Frankrijk. Die landen kennen weer andere risico's, zoals *flashfloods* (snel stijgende riviertjes) waar Nederland in veel mindere mate mee te maken heeft. Ook verschillen de soorten van potentieel risicovolle procesindustrie en aantallen kerncentrales enorm (al staan kerncentrales soms in grensgebieden).

Een belangrijk verschil tussen de landen is ook de bevolkingsdichtheid. In Nederland wonen gemiddeld 403 mensen op een vierkante kilometer; in Frankrijk is de bevolkingsdichtheid 113 inwoners per km<sup>2</sup> en in Zweden slechts 20 inwoners per km<sup>2</sup>. Deze getallen zijn uiteraard van invloed op de organisatie(dichtheid) van zorg, politie en brandweer. In Nederland moet een ambulance binnen 15 minuten ter plaatse zijn en horen de politie en brandweer binnen een minuut of 8 te arriveren. Dergelijke opkomsttijden zijn in een willekeurig dorp in Frankrijk of Zweden niet te realiseren. Dat betekent ook dat de zelfredzaamheid van dorpsbewoners in deze landen vaak sterker is ontwikkeld; men weet dat men in eerste instantie (vaak wel een uur) volledig op elkaar is aangewezen.

### ***Staatsrechtelijke structuur***

Een andere factor die vanzelfsprekend bij de organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing een rol speelt, is de staatsrechtelijke structuur van een land. Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat, wat wil zeggen dat veel bevoegdheden niet op centraal, maar op decentraal niveau zijn belegd. De laatste decennia is in ons land bovendien de betekenis van het gemeentelijk niveau fors toegenomen sinds een groot aantal Rijks- en ook provinciale taken zijn overgeheveld naar gemeenten (met name op het gebied van welzijn en zorg). Ook in België, het Verenigd Koninkrijk en Zweden vervullen lokale overheden een prominente rol. Daartegenover staat een land als Frankrijk dat als gecentraliseerde eenheidsstaat wordt gekenmerkt door een enorme 'invloed van Parijs' op departementen en steden. Hoewel grotere steden als Lyon, Montpellier, Nantes e.a. steeds meer zaken zelf oppakken en niet afwachten of de centrale overheid aan hen nog wat te doen laat, is de invloed van Parijs op lagere overheden nog steeds groot. In Duitsland ligt het zwaartepunt feitelijk bij de deelstaten en is de rol van de Bondsstaat relatief beperkt.

---

<sup>94</sup> Zie de in de bijlage opgenomen landeninformatie.

Deze verschillen in staatsrechtelijke structuur hebben uiteraard consequenties voor de organisatie van het veiligheidsbeleid in de verschillende landen. Toch lijken op het terrein van fysieke veiligheid en dat van de rampenbestrijding/crisisbeheersing de verschillende systemen naar elkaar toe te groeien. Verschillende aspecten van de manier waarop aan de rampenbestrijding/crisisbeheersing invulling gegeven wordt, komen tussen de landen (steeds meer) overeen. Zo is de afgelopen jaren over het algemeen meer nadruk gelegd op planvorming en afstemming tussen hulpdiensten, private bedrijven en overheden. Hierin zijn de landen meer op elkaar gaan lijken.

### **Europese Unie**

Hoewel de rol van de Europese Unie op het terrein van rampen- en crisisbeheersing beperkt lijkt – al verschillen deskundigen hierover van mening – is op een aantal thema's Europese regelgeving van kracht. Het meest bekend en zichtbaar is de alarmering: in (vrijwel) alle landen gaat dat tegenwoordig via 112. Ook is de Seveso-richtlijn een bekend begrip. Bij het ongeval in Seveso (Italië, 1976) kwamen grote hoeveelheden dioxinen vrij. Deze ramp was aanleiding om in Europees verband een richtlijn op te stellen die bepaalde bedrijven en overheden verplichtingen oplegde (plannen, informeren e.d.). Na de grote brand bij Sandoz in Bazel (1986), waarbij grote hoeveelheden onvolledig verbrande (gif)stoffen met het bluswater de Rijn instroomden, volgde een aanvulling op deze richtlijn. Mogelijk dat binnenkort een derde editie van deze richtlijn verschijnt.

Daarnaast zijn de afgelopen jaren nog enkele andere Europese richtlijnen verschenen, bijvoorbeeld met betrekking tot de bestrijding van dierziekten en de inventarisatie van risico's ten aanzien van kritieke infrastructures. Gezien de voornemens die in het Stockholm Programma (2009) uiteen zijn gezet, is verdere Europese regelgeving op het terrein van rampenbestrijding te verwachten.

### **Civiele Verdediging versus dagelijkse hulpverleningsdiensten**

Twintig jaar geleden hadden alle Europese landen nog een 'Civiele Verdediging' (of organisatie met vergelijkbare naam), die - vanuit een militaire achtergrond en op militaire leest geschoeid - een rol speelde bij de bescherming van, en het organiseren van hulp aan de burgerbevolking, ten tijde van oorlog of andere grootschalige crises. Successievelijk zijn in het ene na het andere land dergelijke organisaties verdwenen of fors in omvang gekrompen; de rol van deze organisaties is de afgelopen jaren snel afgenomen. Ongetwijfeld is dat mede een gevolg van het feit dat deze organisaties bijna nooit hoefden op te treden en allengs meer en meer de vraag rees of die organisatie dan nog wel nodig waren. In Nederland werd na de opheffing van de Bescherming Bevolking (waartoe in 1980 was besloten) aanvankelijk gedacht dat het Korps Militaire Colonnies (KMC) en het Rode Kruis dit gat zouden opvullen. Het KMC werd echter enige tijd later opgeheven en ook de rol van het Rode Kruis werd kleiner (in plaats van groter). Hiervoor in de plaats werd vanaf de jaren zeventig/tachtig meer en meer een beroep gedaan op reguliere hulpverleningsorganisaties. In veruit de meeste landen zijn tegenwoordig de brandweer, politie en ambulancevoorziening (in samenhang met de ziekenhuizen), samen met de gemeenten, de leidende organisaties. Grosso modo doen deze organisaties in alle landen min of meer hetzelfde. Het belangrijkste verschil is

misschien wel dat in een aantal landen (bijv. Frankrijk en Zweden) een gedeelte of het gehele ambulancevervoer wordt verzorgd door de brandweer die als gecombineerde hulpverleningsdienst (*fire and rescue services*) opereert.<sup>95</sup>

### **Operationele leiding en bestuurlijke coördinatie**

In vrijwel alle landen ligt de operationele leiding of coördinatie bij de brandweer of, in een enkel geval (zoals in het Verenigd Koninkrijk), bij de politie. Ook in Nederland was dit voorheen het geval (tenzij de burgemeester anders besliste), maar met de Wvr is de operationele leiding onbepaald en is het aan het bestuur daarin te voorzien. Een zelfde trend is waarneembaar in België. De verschillen tussen de landen, zijn op dit punt dus niet zo groot. De organisatie van de hulpdiensten is echter in Nederland minder lokaal ingebed dan in de andere onderzochte landen, waar veelal de brandweer en soms ook de politie lokaal verankerd zijn. In Nederland is dat steeds minder het geval (nu ook de brandweer een proces van regionalisering ondergaat). Deels zal dit verband houden met veranderingen in de schaal van bestuurslagen (vorming stadsregio's, gemeentelijke herindeling e.d.), maar de roep om regionalisering was ook zeker een gevolg van specifieke calamiteiten als Enschede en Volendam en situaties van wateroverlast. Andere landen vertonen overigens wel eenzelfde beweging; ook België bijvoorbeeld is voornemens de brandweer te regionaliseren.

Wat de bestuurlijke organisatie betreft, zijn de verschillen niet opmerkelijk groot te noemen. Bij ongevallen en rampen ligt het zwaartepunt bij de eerst verantwoordelijke bestuurder op lokaal niveau c.q. de burgemeester. Die is bij dergelijke gebeurtenissen de centrale en zichtbare persoon. In sommige landen, waaronder Nederland, wordt expliciet gesproken over 'opperbevel'; in andere landen is dat niet het geval. In het Verenigd Koninkrijk heeft in dit soort situaties veelal een operationeel leidinggevende (vaak de politiechef) een dergelijke rol. Als de calamiteit de grenzen van de gemeente overstijgt, wordt overal bestuurlijk opgeschaald. In veel gevallen komt dan het midden bestuur (provincie, departement of regio) in beeld en neemt de gouverneur (of degene met een vergelijkbare functie) de leiding over. Normaliter worden daarmee niet degenen die eerder de leiding hadden van hun verplichtingen ontslagen. Feitelijk komt leiding 'overnemen' neer op coördineren en aansluiten bij reeds bestaande structuren. Met de figuur van een coördinerend bestuurder van de veiligheidsregio (zijnde een burgemeester) wijkt Nederland op dit punt duidelijk af van de andere landen. Als eenmaal een nationaal belang in het geding is, draagt doorgaans een minister zorg voor de coördinatie. Soms is dat een vakinhoudelijke minister, soms de minister die primair voor veiligheid verantwoordelijk is en in een enkel geval de minister-president.

### **Veiligheidsregio en GHOR**

Hoewel de overeenkomsten in operationele en bestuurlijke organisatie duidelijk groter zijn dan de verschillen, vertoont de Nederlandse situatie twee opmerkelijke verschillen ten opzichte van de situatie in andere landen. Ten eerste zijn dat de

---

<sup>95</sup> Zie de in de bijlage opgenomen landeninformatie.

ontwikkelingen ten aanzien van grootschalige geneeskundige hulpverlening. Nadat de zogenoemde 'witte keten' lange tijd een ondergeschoven kindje was, kwam eind jaren negentig een proces tot stand waarmee deze achterstand zou worden ingelopen. Een belangrijk uitvloeisel daarvan was de totstandkoming van de GHOR, een organisatie – op regionale leest georganiseerd - die de voorbereiding van acute hulpverlening bij ongevallen en rampen moest organiseren en borgen. De GHOR heeft ten tijde van een calamiteit een coördinerende en procesmatige, maar (in termen van vervoer en zorgverlening) geen inhoudelijke taak. De andere landen kennen, voor zover ons bekend, niet een dergelijke 'incidentele' organisatie. Een tweede en later tot stand gekomen typisch Nederlands fenomeen is de veiligheidsregio. Een dergelijk bestuurlijk gremium dat (op basis van de Wgr) als een vorm van functioneel bestuur de verantwoordelijkheid draagt over de kwaliteit van de voorbereiding en respons op rampen en crises is eveneens uniek.

Waarom juist Nederland deze twee opvallende afwijkingen in structuur kent, is lastig aan te geven. Misschien zouden Franse onderzoekers vooral Franse afwijkingen signaleren en Britse onderzoekers eerder Britse eigenaardigheden constateren. Toch valt er wel wat meer over te zeggen. De rampen en crises die zich de laatste tien jaar in Nederland hebben voorgedaan, hebben onevenredig veel aandacht gekregen, niet alleen onmiddellijk erna maar ook later tijdens het evaluatieproces. Uit literatuur en gesprekken is ons niet gebleken dat in het buitenland een vergelijkbare evaluatiedrift bestaat. Vijf tot soms meer dan tien rapporten over eenzelfde calamiteit lijkt toch echt typisch Nederlands. Wij denken dat er een relatie is tussen deze overmatige aandacht voor evalueren en de twee afwijkende organisatiestructuren. De drang om het 'anders' te doen is groot in Nederland, waarbij 'anders' synoniem staat voor 'beter'. Elke vorm van pech moet voorkomen worden. Accepteren dat zich zo nu en dan groot onheil voordoet, zit niet (meer) in de Nederlandse volksaard.

### ***Planvorming en oefening***

Niet alleen wordt in Nederland veel geëvalueerd, ook het gehele voorbereidingsproces (oefenen, opleiden, plannen en scenario's maken) heeft de laatste twee decennia een enorme vlucht genomen. De papierdichtheid op het onderhavige beleidsterrein is fors. Deze laatste tendens blijkt ook in andere landen te zijn ingezet. Planvorming en oefening is ook in de andere West-Europese landen belangrijker worden. Nederland was op dit vlak misschien een voorloper, maar de achterstand wordt door de andere landen duidelijk ingelopen.

### **6.3 Tot slot**

Wat is nu effectief en efficiënt? Het kan natuurlijk zijn dat geen van de landen effectief en efficiënt vorm geeft aan de crisisbeheersing. De vraag is ook wanneer dit überhaupt het geval is. Niets doen kan enorm efficiënt zijn als zich geen of nauwelijks gebeurtenissen van betekenis voordoen. Het treffen van allerlei voorbereidingen kost tenslotte geld en energie. Tegelijkertijd wordt door burgers

wel het een en ander van de overheid verwacht. Het garanderen van een zekere mate van veiligheid is immers een van de kernwaarden van een overheid. Uit dit onderzoek valt op te maken dat de wijze waarop de verschillende landen aan de rampenbestrijding/crisisbeheersing vorm hebben gegeven, gaan meer en meer op elkaar lijken. Opmerkelijke verschillen (zoals het bestaan van de veiligheidsregio en de GHOR) zijn veel kleiner in aantal en betekenis dan alle overeenkomsten. Wij hadden misschien grotere verschillen tussen de landen verwacht dan datgene wat uit het onderzoek naar voren komt. In alle landen is er sprake van een toenemende aandacht voor planvorming en voorbereiding; de diensten die het moeten doen zijn min of meer gelijk en ook de rol van de overheid is behoorlijk overeenkomstig. Wanneer de rol van de Europese Unie op dit vlak de komende jaren toeneemt, wat te verwachten is, zullen de verschillen alleen nog maar kleiner worden.

Toch zijn er ten slotte wel enkele relevante verschillen die mogelijk een relatie hebben met effectiviteit en efficiency. In verschillende landen worden namelijk de brandweer- en ambulancefunctie deels of geheel gecombineerd. Dat kan ook, omdat het opleidingsniveau van de ambulanciers (naar alle waarschijnlijkheid) lager is dan in Nederland. Hetzelfde geldt voor het opleidingsniveau van de brandweer. In Nederland zijn alle brandweerlieden degelijk opgeleid en bestaat er in opleiding en training van beroeps en vrijwilligers geen verschil. In veel andere landen is dat wel het geval en hebben niet alle brandweerlieden zo'n grondige opleiding genoten. Ook wordt er niet overal zo intensief geoefend als in Nederland. Als er dus ergens 'winst' valt te halen dan is het mogelijk op dit onderdeel: het niveau en daarmee de professionaliteit van een fors deel van de *first responders* zou mogelijk omlaag kunnen.

Uitereraad zou dit gevolgen (kunnen) hebben voor de kwaliteit van de rampenbestrijding/crisisbeheersing, maar in het kader van effectiviteit en efficiency zou deze discussie gevoerd kunnen worden. Het is evenwel een uiterst gevoelig onderwerp. Vaak wordt immers verwacht dat het opleidingsniveau van *first responders* eerder hoger dan lager zou moeten zijn. Zodra geopperd wordt dat met een minder hoge opleiding kan worden volstaan, slaat de beroepsgroep (en velen met hen) waarschijnlijk groot alarm.





## Literatuur

- Bega, D. (2011). Fire and Rescue Service: Operational Statistics Bulletin for England 2010-11. London: Department for Communities and Local Government.
- Beerens, R., Duyvis, M. & Vliet, V. van (2012). Ontwikkelingen in internationale rampenbestrijding: Nederland en de Europese Unie. Arnhem: NIFV.
- Bosland, G.J., Spek, H. van der, Dam, J. van, Krieken, J. van, & Kreijen, P. (2011). Vrijwillig dienen en verdienen. Utrecht: Berenschot.
- Brand, van den R. (red.) (2005). Zelfredzaamheid en fysieke veiligheid van burgers: verkenningen. Arnhem: Nibra.
- BZK (2006). Samenwerken van vrijwilligers in de veiligheid. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Cabinet Office (2011). Responding to Emergencies. The UK Central Government Response: concepts of operations.
- CBS (2011). Brandweerstatistiek 2010. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Department of Health (2011). UK Influenza Pandemic Preparedness Strategy 2011. <[www.dh.gov.uk/en/Publicationsandstatistics/Publications/PublicationsPolicyAndGuidance/DH\\_130903](http://www.dh.gov.uk/en/Publicationsandstatistics/Publications/PublicationsPolicyAndGuidance/DH_130903)>
- Eysink Smeets, M., Os, P. van, Rookhuijzen, B. & Gunther Moor, L. (2011). Brainstorm over het ongekeerde potentieel van vrijwillige politie. In L. Gunther Moor, F. Hubebaut, P. van Os & D. van Ryckeghen (red.), Burgerparticipatie, Cahier Politiestudies, nr. 19 (pp 247-256).
- Groenwegen-ter Morsche, K. & Oberijé, N. (2010). Burgers bij de bestrijding van rampen: betrokken, beschikbaar, bekwaam. Arnhem: NIFV Nibra.
- Helsloot, I. & Van Dorssen, M. (2011). Evaluatie aanpak nieuwe Influenza A (H1N1). Utrecht: Berenschot.
- Hine, D. (2010). The 2009 Influenza Pandemic: an independent review of the UK response to the 2009 influenza pandemic. London: Cabinet Office.
- HM Government (2010). Emergency response and recovery. Non statutory guidance accompanying the Civil Contingencies Act 2004. <<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/238642/err-guidance-120809.pdf>>
- Home Office (2011). Police service strength; England and Wales march 2011. London: Home Office.
- Lundqvist, M., McIntyre, C. & Hedman, U. (2008). The Swedish Rescue Services in Figures: Statistics and analysis. Karlstad: Swedish Civil Contingencies Agency (MSB).
- Ministère d l'Intérieur (2011). Les statistiques des services d'incendie et de secours: édition 2011. Direction de la securite civile. Asnieres-sur-Seine.
- Muller, E.R., Brainich, E.T., Rogier, L. & Roos, Th. A. de (2011). Openbare orde en veiligheid. Tekst en commentaar. Deventer: Kluwer (tweede druk).
- ODMP (2005). The fire and rescue service retained duty system. A review of recruitment and retention challenges. London: Office of the Deputy Prime Minister.



- Ruitenbergh, A.G.W. & Helsloot, I. (2004). Zelfredzaamheid van burgers bij rampen en zware ongevallen. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Thewlis, M. (2011). A survey of retained duty system personnel, former retained duty system staff and fire and rescue service managers. London: Department for communities and local government.
- VROM en BZK (2007). Risico's verplicht in kaart. Den Haag: ministerie van VROM.

## Geraadpleegde experts

- mw. dr. I. Gnedler, directie Civiele Bescherming, Federaal Ministerie van Binnenlandse Zaken (Duitsland)
- dhr. T. Hentschel, Federaal Bureau voor Civiele Bescherming en Rampenbestrijding (Duitsland)
- dhr. E. van der Horst, Directoraat Humanitaire Hulp & Civiele Bescherming, Europese Commissie
- mw. E. Kouki, Civil Contingencies Secretariat, Cabinet Office (Verenigd Koninkrijk)
- dr. Tehler, Associate professor at the Department of Fire Safety Engineering and Systems Safety, Lund University (Zweden)
- dhr. P. Wynant, Crisiscentrum, FOD Binnenlandse Zaken (België)



## Bijlagen



# 1. België

## Achtergrond

België is een constitutionele parlementaire monarchie en een federale staat, bestaande uit drie gewesten (die bevoegd zijn tot zogenoemde *gebiedsgebonden* aangelegenheden) en drie gemeenschappen (die verantwoordelijk zijn voor *persoonsgebonden* aangelegenheden, zoals onderwijs, welzijn en cultuur). Naast een federale regering en federaal parlement hebben ook elk van de gewesten en gemeenschappen een regering en parlement.

De gewesten zijn het Vlaams Gewest (Nederlandstalig) het Waalse Gewest (Frans- en Duitstalig) en het tweetalige Brussels Hoofdstedelijk Gewest (Nederlands- en Franstalig).

Het Vlaams Gewest bestaat uit vijf provincies: West-Vlaanderen, Oost-Vlaanderen, Antwerpen, Limburg en Vlaams-Brabant. Ook het Waalse Gewest heeft vijf provincies, namelijk Henegouwen, Waals-Brabant, Luik, Namen en Luxemburg. De territoriale grenzen van de Vlaams Gemeenschap (308 gemeenten) komen nagenoeg overeen met die van het Vlaamse Gewest; de Franse Gemeenschap (353 gemeenten) en de Duitstalige Gemeenschap (9 gemeenten) liggen merendeels binnen de grenzen van het Waalse Gewest.

**Figuur 1:** Feiten, cijfers en landkaart

Staatshoofd	Koning Albert II (1993- )
Regeringsleider	Elio Di Rupo (2011- )
Regeringsvorm	Constitutionele parlementaire monarchie; federale staatsindeling
Hoofdstad	Brussel
Inwoneraantal	10.4 milj. (juli 2009)
Landoppervlak	30.278 km <sup>2</sup>
Bevolkingsdichtheid	361/km <sup>2</sup> (2011)
GDP/inw (BBP)	US\$ 37.800
Landstalen	Nederlands, Frans, Duits
Bestuursniveaus	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nationaal</li> <li>• Gewesten/ gemeenschappen</li> <li>• Provincies (10)</li> <li>• Gemeenten (670)</li> </ul>



België grenst aan Nederland, Duitsland, Luxemburg en Frankrijk en heeft een gematigd klimaat met zachte winters en koele zomers.

De veiligheidsrisico's van België zijn (KB van 30 januari 2003):

- overstromingen en stormen;
- technologische risico's verbandhoudende met sterke concentratie van industriële activiteiten en een uiterst ontwikkeld transport- en communicatienetwerk.

### **Definitie ramp/crisis**

Het Koninklijk Besluit (KB) van 18 april 1988 definieert een crisis als *“een gebeurtenis die wegens haar aard of gevolgen de vitale belangen van het land of de essentiële behoeften van de bevolking bedreigt, die een dringende besluitvorming vereist of die een gecoördineerde inzet van verscheidene departementen en instellingen vergt.”*

Het KB van 16 februari 2006 geeft daarnaast de volgende definitie van een noodsituatie (hoofdstuk II §2): *“Onder noodsituatie verstaat men elke gebeurtenis die schadelijke gevolgen voor het maatschappelijk leven veroorzaakt of veroorzaken kan, zoals een ernstige verstoring van de openbare veiligheid, een ernstige bedreiging ten opzichte van het leven of de gezondheid van personen en/of ten opzichte van belangrijke materiële belangen, en waarbij de coördinatie van de disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of om de schadelijke gevolgen te beperken.”*

### **Regelgeving en planvorming**

Met de grondwetwijziging van 1993 zijn 3 bestuurslagen met wet- en regelgevende bevoegdheden ontstaan: de federale staat, de gemeenschappen en de gewesten, die alle beschikken over een parlement en een regering.

Er wordt onderscheid gemaakt tussen wetten, decreten, ordonnanties en Koninklijke en Ministeriële Besluiten en Besluiten van de Gewesten en van de Gemeenschappen.

Een wet is een door de federale staat uitgevaardigd document, dat voor de gehele federale staat geldt. Een decreet wordt uitgevaardigd door de gewesten en gemeenschappen en heeft dezelfde status als een wet, met dien verstande dat het alleen geldt in het gewest of de gemeenschap van uitvaardiging. Ordonnanties zijn de decreten van het Brussels hoofdstedelijk gewest. De Besluiten beschrijven de concrete uitvoeringsmaatregelen van de wetten, decreten en ordonnanties.

In het kader van de rampenbestrijding en crisisbeheersing zijn de volgende wet- en regelgeving van belang:

- Wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming;
- Wet betreffende dringende geneeskundige hulpverlening van 8 juli 1964;
- KB 18 april 1988 tot oprichting van het coördinatie- en crisiscentrum van de regering;
- KB van 10 april 1995 en KB 10 augustus 1998 betreffende de functie van de Medische Urgentiegroep (MUG);
- Politiewet 7 december 1998;
- KB van 31 januari 2003 tot vaststelling van het noodplan voor de crisisgebeurtenissen en -situaties die een coördinatie of een beheer op nationaal niveau vereisen;
- Wet van 28 maart 2003 tot wijziging van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming;
- KB van 16 februari 2006 betreffende de nood- en interventieplannen;
- Wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid;
- KB van 2 februari 2009 tot vaststelling van de territoriale afbakening van de hulpverleningszones;



De Wet van 28 maart 2003 definieert de Civiele Bescherming als volgt: "De civiele bescherming omvat alle civiele maatregelen en middelen die moeten dienen om de bescherming en het voortbestaan van de bevolking te verzekeren, en om 's lands patrimonium te vrijwaren in geval van gewapend conflict. Zij heeft ook tot doel bij rampspoedige gebeurtenissen, catastrofes en schadegevallen, te allen tijde personen bij te staan en goederen te beschermen."

De taken die vallen onder civiele bescherming zijn (art. 2bis):

- interventies betreffende de strijd tegen brand en ontploffing;
- brandpreventie;
- dringende medische hulpverlening;
- technische hulpverleningswerkzaamheden;
- bestrijding van vervuiling en van het vrijkomen van gevaarlijke stoffen;
- strijd tegen rampspoedige gebeurtenissen, de catastrofes en de schadegevallen;
- coördinatie van de hulpverleningsoperaties, waaronder de installatie van de coördinatiemiddelen;
- internationale opdrachten van civiele bescherming;
- preventieve opdrachten tijdens grote bijeenkomsten van personen;
- waterbevoorrading;
- waarschuwing van de bevolking;
- logistieke ondersteuning.

In België vindt een hervorming van de civiele veiligheid plaats met als doel de veiligheid te vergroten door een bredere inzet van de beschikbare capaciteiten mogelijk te maken. Op 15 mei 2007 is daartoe een nieuwe wet betreffende de civiele veiligheid aangenomen. Deze wet vervangt de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming, maar is nog niet volledig in geheel België ingevoerd. De nieuwe wet voorziet in een herstructurering van de operationele diensten voor civiele veiligheid; dit zijn de brandweer van de hulpverleningszones en de operationele eenheden van de Civiele Bescherming.

### **Hulpverleningszones**

Het KB van 2 februari 2009 tot vaststelling van de territoriale afbakening van de hulpverleningszones definieert, in aansluiting op de Wet van 15 mei 2007, de indeling van België in hulpverleningszones (zie figuur 2).

**Figuur 2:** Hulpverleningszones

bron: [www.securitecivile.be](http://www.securitecivile.be)

### **Geneeskundige hulpverlening**

De Wet betreffende dringende geneeskundige hulpverlening van 8 juli 1964 (Wet DGH) regelt de spoedeisende medische hulpverlening in België. In de Wet DGH wordt onder dringende geneeskundige hulpverlening (SMH) verstaan: "het onmiddellijk verstrekken van aangepaste hulp aan alle personen van wie de gezondheidstoestand ten gevolge van een ongeval, een plotse aandoening of een plotse verwickeling van een ziekte een dringende tussenkomst vereist na een oproep via het eenvormig oproepstelsel waardoor de hulpverlening, het vervoer en de opvang in een aangepaste ziekenhuisdienst worden verzekerd".

Op 10 april 1995 is bij Koninklijk Besluit bepaald dat de Mobiele Urgentiegroep (MUG) als een functie van een ziekenhuis wordt beschouwd en dat derhalve de Wet op de Ziekenhuizen (7 augustus 1987) deels op de MUG-functie van toepassing is. Het KB van 10 augustus 1998 bevat de normen voor de functie MUG, richtlijnen voor de patiëntentoe wijzing aan ziekenhuizen in geval van crisis en de instelling van de Commissie en het Bureau DGH.

### **Politie**

Sinds de inwerkingtreding van de Politiewet van 7 december 1998 heeft België een zogenoemde geïntegreerde politie, georganiseerd op twee niveau's: federaal en lokaal. Beide niveau's moeten onderling communiceren en elkaar wederzijdse bijstand verlenen. De federale politie valt onder het gezag van de Minister van Binnenlandse zaken voor de bestuurlijke taken (openbare rust, openbare veiligheid, openbare gezondheid) en onder de Minister van Justitie voor haar gerechtelijke taken (criminaliteitsrelateerde taken), de lokale politie onder het gezag van de burgemeester. De federale politie heeft tot taken bovenlokale en gespecialiseerde politietaken uit te voeren in geheel België en ondersteuning te bieden aan de lokale politie volgens het principe van subsidiariteit en specialiteit. De federale politie is decentraal gehuisvest in de politionele arrondissementen.

De lokale politie kent 195 politiezones, die een of meerdere gemeenten kunnen omvatten. De lokale politie voert de basispolitietaken uit, zoals wijkwerking, onthaal, interventie, politionele slachtofferbejegening, lokale opsporing en de handhaving van de openbare orde. De lokale politie telt 33000 personeelsleden.

### Planvorming

In de Wet van 28 maart 2003 zijn bepalingen omtrent rampenplannen als volgt vastgelegd:

- In elke gemeente stelt de burgemeester een algemeen rampenplan voor hulpverlening op dat de te treffen maatregelen en de organisatie van de hulpverlening bevat in geval van rampspoedige gebeurtenissen, catastrofes of schadegevallen. Na aanvaarding door de gemeenteraad worden de gemeentelijke rampenplannen voor hulpverlening ter goedkeuring voorgelegd aan de provinciegouverneur.
- In elke provincie stelt de gouverneur een algemeen rampenplan voor de hulpverlening op dat de te treffen maatregelen en de organisatie van de hulpverlening bevat in geval van rampspoedige gebeurtenissen, catastrofes of schadegevallen. De bedoelde rampenplannen worden ter goedkeuring voorgelegd aan de minister tot wiens bevoegdheid Binnenlandse Zaken behoren (art. 2 ingevoegd bij de Wet van 28.03.2003, art. 3).

Het KB van 16 februari 2006 betreffende de nood- en interventieplannen bepaalt de fasering in de rampenbestrijding, legt de disciplines ten tijde van een incident vast en beschrijft de functies van de meldkamers als volgt: "Naast de opdrachten die behoren tot de dringende geneeskundige hulpverlening zijn de centra van het éénvormig oproepstelsel belast met de volgende opdrachten (artikel 23, par.1):

1. het alarmeren en het oproepen voor interventie van de hulpdiensten, evenals van alle noodzakelijke diensten, middelen en personen;
2. het alarmeren en het oproepen van de bevoegde overheden;
3. het alarmeren van de betrokken ziekenhuisdiensten.

Artikel 23, par. 2 van het KB van 16 februari 2006 schrijft voor dat de meldkamers deze opdrachten uitoefenen overeenkomstig de nood- en interventieplannen. Ook is in dit KB bepaald welke planvorming er dient te zijn. De noodplanning bestaat uit de volgende (deel)plannen:

- Multidisciplinair nood- en interventieplan (NIP); dit plan dient op elk niveau te worden opgesteld en bestaat uit de volgende deelplannen (art. II,2):
  - Algemeen nood- en interventieplan (ANIP) – art. II, 3
  - Bijzonder nood- en interventieplan (BNIP) – art. II, 3
  - Monodisciplinair nood- en interventieplan – art. II, 4
  - Intern noodplan: niveau bedrijf of instelling – art. II, 5.

Deze plannen zijn van toepassing bij noodsituaties of dreigende noodsituaties.

Een algemeen nood- en interventieplan bevat minimaal :

1. De algemene inlichtingen betreffende de betrokken provincie of gemeente zoals
  - a) het overzicht van de betrokken functies;
  - b) de inventaris van de risico's;
  - c) de lijst van de federale, provinciale en gemeentelijke diensten en
  - d) hun inzetbare middelen;
  - e) de lijst van informatiecentra, van de gespecialiseerde diensten en
  - f) van hun middelen;
2. De procedures inzake de alarmering van de bevoegde overheid, van de verantwoordelijken van de verschillende disciplines, alsook van de potentieel betrokken overheden en diensten;
3. De aan te wenden communicatiemiddelen en het aan te wenden communicatieschema;
4. De modaliteiten inzake afkondiging, opdeling en opschaling van de fasen;
5. De organisatie van de operationele- en beleidscoördinatie;
6. De organisatie van de informatieverstrekking aan de bevolking en aan de getroffen.

Een bijzonder nood- en interventieplan omvat ten minste:

1. een beschrijving van het betrokken risico en het bepalen van de noodplanningszone;
2. de bijzondere interventiemiddelen;
3. de gegevens van de personen die specifiek betrokken zijn bij het risico;
4. de ongevallenscenario's en de interventieprocedures voor elk scenario;
5. de organisatie van de coördinatie van de operaties;
6. de beschermingsmaatregelen van personen en goederen;
7. de mogelijke plaatsen van het CP-Ops (NL COPI);
8. de wijze en de procedures van informeren van de hulpdiensten en van de bevolking;
9. aanduiding van de discipline die de functie van Dir-CP-Ops(NL- leider COPI) uitoefent.

Een bijzonder nood- en interventieplan betreffende een gelokaliseerd risico bevat bovendien:

1. De geografische situatie van de inrichting of van de site;
2. De algemene gegevens betreffende de betrokken inrichting of het betrokken risico:
  - a) de algemene inlichtingen over de activiteiten van de inrichting en
  - b) in het bijzonder over de risico's verbonden aan haar activiteit alsook de
  - c) inventaris van de gevaarlijke producten of activiteiten;
  - d) de lijst van de verantwoordelijke personen en hun bereikbaarheidsgegevens;
  - e) de eigen hulpmiddelen van de inrichting;
3. De noodplanningszone met inbegrip van:
  - a) de instellingen van perimeters;
  - b) de relevante geografische, demografische en economische factoren;
  - c) de andere risicovolle inrichtingen en activiteiten.

### **Bestuurlijke organisatie**

Op het gebied van de rampenbestrijding en crisisbeheersing hebben de volgende bestuursniveaus een rol (KB van 16 februari 2006):

- de federale staat;
- de provincies
- de gemeenten.

Op lokaal niveau is de burgemeester verantwoordelijk, op provinciaal niveau de gouverneur en op federaal niveau de minister van Binnenlandse Zaken. Het KB van 30 januari 2003 beschrijft in het voorwoord de fasering in de opschaling als volgt: "De procedure van noodplanning, die door deze omzendbrief beschreven wordt, is opklimmend:

- fasen 1 en 2: coördinatie op lokaal niveau (algemene en specifieke gemeentelijke plannen, zoals de voorafgaandelijke interventieplannen),
- fase 3: coördinatie door de gouverneur op provinciaal niveau (algemene en specifieke plannen, zoals de Seveso-plannen),
- fase 4: coördinatie door de Minister van Binnenlandse Zaken op nationaal niveau."

In artikel 8 van het KB van 16 februari 2006 is bepaald dat de beslissing om de gemeentelijke fase af te kondigen, toekomt aan de territoriaal bevoegde burgemeester. De beslissing om de provinciale fase af te kondigen, komt toe aan de territoriaal bevoegde gouverneur; de beslissing om de federale fase af te kondigen, komt toe aan de Minister. Wanneer een gemeentelijke fase wordt afgekondigd, informeert de burgemeester hierover de gouverneur. Wanneer een provinciale fase wordt afgekondigd, informeert de gouverneur hierover de Minister.

<b>Opschaling</b>
<p><i>Gemeente:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Heeft betrekking op de inzet van hulpdiensten wanneer de omvang van de noodsituatie een beheer ervan op gemeentelijk niveau vereist.</li> <li>- Beperkte actie en operationele coördinatie door interventiediensten</li> <li>- afkondiging door de territoriaal bevoegde burgemeester (met info aan gouverneur)</li> </ul>
<p><i>Provincie:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Heeft betrekking op de interventie van de verschillende hulpdiensten als de omvang van de noodsituatie een beheer door de gouverneur vereist of de directe gevolgen van de noodsituatie het grondgebied van de gemeente overschrijden.</li> <li>- Afkondiging door de territoriaal bevoegde gouverneur (met info aan de minister).</li> </ul>
<p><i>Nationaal:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Heeft betrekking op het beheer van een noodsituatie als o.a. twee of meerdere provincies zijn betrokken de inzetbare middelen waarover een provinciegouverneur beschikt in het kader van zijn coördinatieopdracht beperkter zijn dan de in te zetten middelen.</li> <li>- Afkondiging door de Minister van Binnenlandse Zaken.</li> </ul>

Bron: Crisiscentrum, FOD Binnenlandse Zaken, 2011

Op nationaal niveau is de Minister van Binnenlandse Zaken verantwoordelijk voor de civiele veiligheid; de Minister van Volksgezondheid voor de medische, sanitaire en psychosociale hulpverlening (Wet van 15 mei 2007).

In geval van een nucleair of radiologisch ongeval vindt de coördinatie van de operaties onmiddellijk op nationaal niveau plaats, met de hulp van de gouverneurs en, indien nodig, de gemeentelijke autoriteiten (KB 16 februari 2006).

#### *Coördinatiecomité*

Vanaf het moment dat de burgemeester, provinciegouverneur of minister van binnenlandse zaken een fase afkondigt, wordt een coördinatiecomité bijeengeroepen. Afhankelijk van de afgekondigde fase wordt dit coördinatiecomité

voorgezeten door de burgemeester, provinciegouverneur of minister van Binnenlandse Zaken.<sup>96</sup>

Het coördinatiecomité (dat samenkomt in het gemeentelijk, provinciaal of federaal crisiscentrum) bestaat daarnaast uit de ambtenaar noodplanning van de desbetreffende gemeente of provincie, een verantwoordelijke van elke discipline en eventueel een vertegenwoordiger van het gemeentelijk coördinatiecomité, indien een provinciaal coördinatiecomité is opgericht.

Bij incidenten in SEVESO-bedrijven is ook een verantwoordelijke van het bedrijf met de nodige beslissingsbevoegdheid vereist. Afhankelijk van de aard van het incident kan ook een vertegenwoordiger van de milieudienst, het OCMW (Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn) worden ingezet.

Deze personen staan samen in voor de beleidsmatige coördinatie van de maatregelen die de operationeel genomen acties moeten ondersteunen. Verder streven zij ook om de verschillende maatschappelijke gevolgen van de ramp zo snel mogelijk en op de meest doeltreffende wijze aan te pakken, zodat zo snel mogelijk naar de normale toestand kan worden teruggekeerd.

De opdrachten van het coördinatiecomité zijn (Antwerp Management School, 2011):

- De noodsituatie evalueren;
- De burgemeester, gouverneur of minister van binnenlandse zaken adviseren over te nemen maatregelen;
- Informatie organiseren aan de bevolking, bedrijven en aangrenzende gemeenten
- Bijhouden van een logboek;
- Alle beschermingsmaatregelen nemen die nodig zijn om de veiligheid van de bevolking te verzekeren en de uitvoering ervan te coördineren.

### **Operationele organisatie**

Een incident wordt bestreden door interventiediensten. Daarbij worden vijf taken onderscheiden (KB 16 februari 2006):

1. hulpverleningsoperaties
2. medische, psychosociale en sanitaire hulpverlening
3. politie
4. logistieke steun
5. informatie

### ***Discipline 1: Hulpverleningsoperaties***

Hulpverleningsoperaties worden uitgevoerd door de brandweer. De voornaamste taken zijn:

- Beheersing van de noodsituatie en het uitschakelen van de risico's
- Het opsporen, bevrijden, helpen, redden en in veiligheid brengen van personen

---

<sup>96</sup> Het KB van 18 april 1988 geeft aan in welke situaties een federaal coördinatiecentrum moet worden ingericht en wat haar taken zijn; het KB van 31 januari 2003 beschrijft dat de minister van Binnenlandse Zaken bevoegd is de coördinatie van een ramp of crisis op federaal niveau te beleggen en onder welke voorwaarden de coördinatie op nationaal niveau moet plaatsvinden.

- Het beschermen van goederen en personen
- Het opsporen, meten en bestrijden van gevaarlijke stoffen en het instaan voor de ontsmetting ervan
- Het redden en evacueren van personen uit de rode zone (brongebied)
- Het opeisen van personen en goederen

De operationele leiding voor deze discipline berust bij de directeur brandweer. Dit is de brandweerofficier met de hoogste rang die op de plaats van de noodsituatie aanwezig is.

In België zijn er 251 brandweerkorpsen voor 589 gemeenten. De organisatie van de brandweer valt onder gemeenten of gemeentelijke samenwerkingsverbanden. Bij de korpsen werken in totaal 5.000 beroepsbrandweerlieden (31%) en 11.000 vrijwilligers (69%). Daarnaast kan de Civiele Bescherming, bestaande uit 650 professionele personeelsleden, een beroep doen op ongeveer 1.500 deeltijds tewerkgestelde werknemers of vrijwilligers.

Op grond van de Wet betreffende de civiele bescherming van 31 december 1963 zijn de brandweerkorpsen ingedeeld in vier categorieën naar functie van hun belang.

- Categorie X omvat de vijf grootste brandweerkorpsen (Antwerpen, Brussel, Charleroi, Gent en Luik); deze bestaan uit beroepsbrandweerlieden.
- Categorie Y zijn de 'gemengde diensten'; deze zijn samengesteld uit zowel beroepsbrandweerlieden als vrijwilligers. België heeft 25 gemengde, vooral in stedelijke gebieden (bijv. Aalst, Brugge, Genk, Leuven en Kortrijk).
- Categorie Z omvat de korpsen die uitsluitend uit vrijwilligers bestaan. Het gaat om de omvangrijkste groep: 122 korpsen maken er deel van uit.
- Categorie C worden ook wel 'autonome centra' genoemd en zijn hoofdzakelijk samengesteld uit vrijwilligers. Ze onderscheiden zich van categorie Z door de schaal van hun interventiezone: korpsen van categorie C worden alleen ingezet in hun eigen gemeente.

De Wet van 31 december 1963 geeft aan dat de brandweren de volgende opdrachten in ieder geval uitvoeren:

- de bestrijding van branden en ontploffingen
- technische hulpverleningswerkzaamheden die nodig zijn om mensen te beschermen of te redden
- de bestrijding van rampen
- de coördinatie van hulpverleningsoperaties
- internationale opdrachten van civiele bescherming, behalve opdrachten die te maken hebben met de bestrijding van vervuiling
- drinkwaterbevoorrading aan de burger, bij een ernstig watertekort of een waterkort dat een omvangrijk gebied treft
- de bevolking waarschuwen bij gaslekken, ontploffingsgevaar enzovoort
- interventies naar aanleiding van een loos alarm

In de Wet van 15 mei 2007 is bepaald dat de brandweer- en reddingsposten onderling een nationaal netwerk zullen vormen. In de oude situatie was enkel de territoriaal bevoegde brandweerdienst bevoegd te interveniëren; zodra de

hervorming gerealiseerd is, zal het principe van de snelste adequate hulp van toepassing zijn. Dit betekent dat de zonegrens geen obstakel vormt voor interventies en samenwerking met andere posten die op de plaats van een incident ter versterking opgeroepen kunnen worden.

### ***Discipline 2: De medische, sanitaire en psychosociale hulpverlening***

De medische, sanitaire en psychosociale hulpverlening heeft de volgende taken:

- De oprichting van een medische keten.
- Het toedienen van geneeskundige en psychosociale zorgen aan de slachtoffers
- Het transport van slachtoffers naar ziekenhuizen en opvangcentra
- Het vaststellen van overlijden en inrichten en beheren van een tijdelijk mortuarium
- Het verstrekken van informatie aan en over slachtoffers
- Het verzekeren van opvang van de slachtoffers in een opvangcentrum
- Het nemen van maatregelen ter bescherming van de volksgezondheid

De operationele leiding voor deze discipline berust bij de directeur medische hulpverlening. De medische middelen die gebruikt worden bij de rampenbestrijding vallen onder het administratief gezag van de federale gezondheidsinspecteur. De staat is verantwoordelijk voor de kosten van het oproepstelsel, het zogeheten 100/112 systeem.<sup>97</sup>

De spoedeisende gezondheidszorg valt onder de verantwoordelijkheid van het federale ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu.

Gezondheidsinspecteurs van het Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu houden per provincie toezicht op de toepassing van de bepalingen van de Wet DGH en diens uitvoeringsbesluiten. De gemeenten betalen een deel van de spoedeisende geneeskundige hulpverlening en zijn verantwoordelijk voor de implementatie hiervan.

In België is de spoedeisende geneeskundige hulpverlening op 3 niveau's georganiseerd, te weten:

1. de hulpverlener/ambulancier
2. het Paramedisch Interventieteam (PIT)
3. de Mobiele Urgentiegroep (MUG)

De meldkamer of het hulpcentrum 100 (HC 100) coördineert per provincie de inzet van ambulances en Mobiele Urgentiegroepen (MUG). De meldkamer roept de dichtstbijzijnde ambulance op aan de hand van een vooraf vastgestelde uitrukvolgorde. Ook moet de patiënt naar het dichtstbijzijnde ziekenhuis worden vervoerd. De ambulances worden door twee ambulanciers bemand, die bevoegd zijn tot het verrichten van Basic Life Support (BLS). Voor Advanced Life Support (ALS) wordt door de HC 100 bijstand van een MUG-arts ingeroepen. De MUG diensten behoren tot een ziekenhuis. Ook zijn in sommige gevallen ambulances aan een ziekenhuis gekoppeld. In dat geval wordt de ambulance bemand door een

<sup>97</sup> Het Europese alarmnummer 112 voor multidisciplinaire noodhulp is in België nog niet volledig ingevoerd.



ambulancier en een verpleegkundige die bevoegd is tot het verlenen van ALS (Ramakers et al., 2007).

*Ad 1.* Particuliere diensten en overheidsdiensten van de brandweer of gemeente organiseren het ambulancevervoer. Voor het dringend vervoer moeten deze diensten erkend worden door het federaal ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu. Dringend en niet dringend vervoer zijn gesplitst. Verder eist de Wet DGH dat per provincie een opleidingscentrum voor hulpverleners-ambulanciers is opgericht en dat niemand deze functie mag uitvoeren zonder houder te zijn van het brevet van hulpverlener-ambulancier. De hulpverlener-ambulancier is gerechtigd BLS (Basic Life Support)-handelingen uit te voeren.

*Ad 2.* Momenteel loopt er een proef voor de zogeheten PIT (Paramedisch Interventieteam), waarbij verpleegkundigen geïntegreerd worden in de ambulancezorg en gerechtigd zijn enkele ALS (Advanced Life Support)-handelingen uit te voeren.

*Ad 3.* Op 10 april 1995 is bij Koninklijk Besluit bepaald dat de Mobiele Urgentiegroep (MUG) als een functie van een ziekenhuis wordt beschouwd en dat derhalve de Wet op de Ziekenhuizen (7 augustus 1987) deels op de MUG-functie van toepassing is. De MUG is een arts en derhalve gerechtigd alle ALS-handelingen uit te voeren.

“De functie “mobiele urgentiegroep” is het beperken van het therapievrij interval bij personen wier gezondheidstoestand een effectief of potentieel levensbedreigend of een ernstig lidmaat- of orgaanbedreigend karakter vertoont. Ze omvat:

- het zich onmiddellijk begeven naar de plaats, aangewezen door de in de wet van 8 juli 1964 betreffende de dringende geneeskundige hulpverlening bedoelde aangestelde van het eenvormig oproepstelsel,
- in voorkomend geval, de dringende medische en verpleegkundige handelingen,
- in voorkomend geval, het toezicht op en de verzorging van de patiënt tijdens zijn overbrenging naar het ziekenhuis”.

Het KB van 10 augustus 1998 bevat een aantal bepalingen die van belang zijn voor de spoedeisende medische hulpverlening, te weten:

1. Vaststelling normen voor functie MUG;
2. Patiënttoewijzing aan ziekenhuizen in geval van crisis;
3. Instelling Commissie en Bureau DGH.

*Ad 1. Vaststelling normen voor functie MUG*

Een MUG-functie kan slechts worden erkend indien zij wordt uitgeroepen door een ziekenhuis of door een associatie van ziekenhuizen met een erkende gespecialiseerde spoedgevallendienst. Het beheer geschiedt dan ook door het ziekenhuis of de ziekenhuisassociatie. Een associatie van verschillende ziekenhuizen kan worden gesloten wanneer er zich meerdere ziekenhuizen met een spoedgevallendienst binnen een bepaald gebied bevinden en wanneer de ziekenhuizen binnen een redelijke afstand (maximaal 8 kilometer) van elkaar

verwijderd zijn. De rol van de ziekenhuizen binnen het MUG systeem wordt aldus benadrukt.

Iedere interventie van een MUG omvat ten minste een geneesheer met bijzondere beroepstitel in de urgentiegeneeskunde, welke minstens halftijds aan het ziekenhuis verbonden is en een verpleegkundige gegradueerd in intensieve zorg en spoedgevallenzorg. De MUG moet over een persoonlijke uitrusting en voertuig beschikken dat volgens vastgestelde eisen is ingericht.

#### *Ad 2. Patiëntentoewijzing aan ziekenhuizen in geval van crisis*

"Bij een collectieve noodsituatie, die de opvangcapaciteit van het dichtstbij gelegen ziekenhuis overschrijdt, wordt afgeweken van de verplichting de patiënt te vervoeren naar het dichtstbijzijnde ziekenhuis". Het gaat hier dus om de spoedeisende medische hulpverlening ten tijde van crisissituaties. De centralist van de HC 100 bepaalt op verzoek van de MUG het meest aangewezen ziekenhuis.

#### *Ad 3. Instelling Commissie en bureau DGH*

Per provincie dient er een commissie te worden ingesteld, waarin alle actoren uit de dringende geneeskundige hulpverlening vertegenwoordigd zijn met als taak betere samenwerking tijdens een crisis tussen DGH diensten. Ook is er een Bureau DGH ingesteld aan de hand van dit KB, welke de provinciale en gemeentelijke overheden adviseert over de DGH bij risicovolle manifestaties.

In de Wet DGH is de financiering van de spoedeisende geneeskundige hulpverlening geregeld. Zo is er een fonds voor dringende geneeskundige hulpverlening opgericht, waar de verzekeringsondernemingen de te bepalen risico's dekken zonder winst oogmerk. De MUG's en ambulancediensten worden uit dit fonds betaald (Ramakers et al, 2007)

### **Discipline 3: De politie**

Politietaken worden uitgevoerd door de lokale politie en/of de federale politie aanwezig op het terrein. De voornaamste taken zijn:

- Het herstellen of handhaven van de openbare orde
- Het vrijhouden van toegangs- en evacuatiewegen (eventueel de interventiediensten en de middelen begeleiden naar de plaats van de gebeurtenis)
- Het installeren van perimeters en het verzekeren van toegangscontroles
- Het uitvoeren van de evacuatie van de bevolking en het toezien op het schuilen
- De identificatie van overledenen
- Het verlenen van bijstand aan het gerechtelijk onderzoek
- Steun bij de slachtofferhulp en melden van slecht nieuws

De operationele leiding van de opdrachten voor deze discipline berust bij de directeur politie.

#### **Discipline 4: Logistieke bijstand**

Logistieke bijstand wordt verleend door eenheden van de civiele bescherming, defensie en technische diensten. Volgens het KB van 16 februari 2006 betreft het ondersteuning aan de andere disciplines, zowel personeel als materieel, waaronder:

- specifiek reddings- en hulpverleningsmaterieel
- het leveren van technische hulpmiddelen voor de communicatie tussen de disciplines, de operationele commandopost en het coördinatiecomité
- de bevoorrading in levensmiddelen en drinkwater voor de hulpdiensten

De leiding van deze discipline berust bij de directeur logistiek behorend tot de dienst Civiele Bescherming. Dit is een federale dienst die hulp biedt bij rampen en grootschalige incidenten en bestaat uit zes operationele eenheden, verspreid over het Belgische grondgebied (zie figuur 3).

**Figuur 3:** Zones civiele bescherming



bron: [www.securitecivile.be](http://www.securitecivile.be)

De Civiele Bescherming heeft de volgende taken:

- Versterking van de brandweer
- Technische hulpverleningswerkzaamheden
- Strijd tegen vervuiling
- Hulp bij overstromingen
- Telecommunicatie en coördinatie
- Preventieve opdrachten
- Alarmering van de bevolking
- Logistieke steun
- Internationale opdrachten
- Waterverdeling

#### **Discipline 5: Communicatie**

Communicatiemedewerkers zorgen voor de informatieoverdracht; de directeur informatie is verantwoordelijk voor de coördinatie. De voornaamste taken zijn:

- Tijdens de noodsituatie informatie en richtlijnen geven aan bevolking en pers
- Na het opheffen van de noodsituatie zorgen voor de informatie over de maatregelen die nodig zijn voor de terugkeer naar de normale situatie

### **Coördinatie**

De coördinatie op het incidentterrein vindt plaats vanuit de commandopost operaties (CP-OPS, vergelijkbaar met wat in Nederland het CoPI wordt genoemd). De CP-OPS coördineert de samenwerking tussen de verschillende disciplines ter plekke en is het communicatieknooppunt naar de beleidsmatige coördinatiestructuren. De directeur operaties is de leider van het CP-OPS (meestal de hoogste brandweerofficier).

Volgens het Koninklijk Besluit van 16 februari 2006 betreffende noodplanning zijn de voornaamste taken van de operationele commandopost:

- Multidisciplinaire operationele coördinatie.
- Een eerste operationeel situatierapport opstellen.
- Het toezien op een regelmatige informatieoverdracht aan de betrokken overheden en aan de gemeenschappelijk meldkamer over de evolutie van de gebeurtenis.
- Het adviseren van de bevoegde overheden en het uitvoeren of laten uitvoeren van de door hen genomen beslissingen.
- Het organiseren van het interventie terrein en het installeren of het opheffen van de zonering indien dit nodig zou zijn.
- Het verzamelen van de gegevens van de ramp en het informeren van het coördinatiecomité.
- In afwachting van de oprichting van een coördinatiecomité is de CP-OPS ook verantwoordelijk voor de beleidscoördinatie.

## 2. Duitsland

### Achtergrond

Duitsland is een federale Bondsrepubliek bestaande uit 16 deelstaten of zogeheten *Länder*. Het staatshoofd van Bondsrepubliek Duitsland is de bondspresident, wat voornamelijk een ceremoniële functie is. De uitvoerende macht ligt bij de Bondsregering, die onder leiding staat van de bondskanselier.

Elke deelstaat heeft een eigen parlement en regering en een grote mate van autonomie. Aan het hoofd van een deelstaat staat een *Ministerpräsident(in)*. De meeste deelstaten zijn onderverdeeld in regeringsdistricten, de zogeheten *Regierungsbezirke*, die weer bestaan uit *Kreisen* (die een aantal wettelijke taken voor *Kreisangehörige Gemeinden* regelen),<sup>98</sup> *Kreisfreie Städte* (die onafhankelijk van een Kreis opereren) en *Städteregionen* (zijnde een samenwerkingsverband tussen een Kreisfreie Städte en een Kreis).

Het hoofd van een regeringsdistrict (*Regierungspräsident*) wordt door de minister van binnenlandse zaken van de deelstaat benoemd. De hoogste bestuurder van een Kreis is de gekozen *Landrat*, die enerzijds de officiële vertegenwoordiger is van de Kreis en anderzijds het hoofd van het ambtelijk apparaat. In een Kreisfreie Städte is de gekozen *Oberbürgermeister* de eerst verantwoordelijke bestuurder; in een Städteregion vervult de gekozen *Städteregionsrat* eenzelfde functie als de *Landrat* van een Kreis.

**Figuur 1:** Feiten, cijfers en landkaart Duitsland

Staatshoofd	Joachim Gauck (2012- )
Regeringsleider	Angela Merkel (2005- )
Hoofdstad	Berlijn
Inwoneraantal	82.3 milj. (juli 2009)
Landoppervlak	349.223 km <sup>2</sup>
Bevolkingsdichtheid	231/km <sup>2</sup> (2009)
GDP/inw (BBP)	US\$ 39.930
Bestuursniveaus	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Federale staat (Bond)</li> <li>• Deelstaten (Länder, 16)</li> <li>• Districten (Regierungsbezirke)</li> <li>• Regio's (Kreis, Kreisfreie Städte, Städteregion)</li> <li>• Gemeenten (Kreisangehörige Gemeinden)</li> </ul>



Duitsland heeft een gematigd klimaat, waarin het in alle jaargetijden kan het regenen. De gemiddelde jaartemperatuur is +9°C. Het noordwesten heeft een zeeklimaat met relatief warme zomers en zachte winters; het oosten en het zuidoosten hebben meer een landklimaat, met erg warme zomers en koude

<sup>98</sup> Waaronder de rampenbestrijding, crisisbeheersing en spoedeisende medische hulpverlening.

winters. De vlakte van de Boven-Rijn, in het bijzonder het gebied bij het meer van Konstanz, heeft een zacht klimaat, dankzij van de Middellandse Zee afkomstige winden. In de zomer ligt de gemiddelde temperatuur in de laagvlakte rond 17-18°C; in de dalen van de Boven-Rijn rond 20°C. 's Winters schommelt de gemiddelde temperatuur in de laagvlakte tussen +1 en -3°C; in de bergen kan het kwik tot -6°C dalen. De jaarlijkse neerslag loopt uiteen van 700 ml in de laagvlakte, tot 900 ml in het Middengebergte en 1.000 ml in de Alpen.

Het Duitse ministerie van Binnenlandse zaken, het *Bundesministerium des Innern*, noemt de volgende situaties bedreigend voor de veiligheid van Duitsland:

- Stormen/orkanen en hoogwater
- Zware verkeersongevallen (met bijv. gevaarlijke stoffen)
- Industriële ongevallen (kerncentrales, chemische en biotechnologische bedrijven)
- Pandemieën
- Terrorisme

### **Definitie ramp/crisis**

Het *Technisches Hilfswerk* geeft op haar website de volgende omschrijving van een ramp (*Katastrophe*) en een grootschalig incident (*Unglücksfall größeren Ausmaßes*):

*Die Begriffe 'Katastrophe' und 'Unglücksfall größeren Ausmaßes' unterscheiden sich dadurch, dass die Katastrophe das Vorliegen einschlägiger landesrechtlicher Merkmale voraussetzt und gegebenenfalls eine Feststellung durch die zuständige Behörde des Landes erfordert. Diese Regelungen sind in den jeweils einschlägigen landesrechtlichen Brandschutzgesetzen, Brand- und Katastrophenschutzgesetzen etc. getroffen. Im Übrigen besteht nur ein gradueller Unterschied in Schadensausmaß- und wirkung auf Personen und Sachen.*

Nederlandse vertaling:

De termen 'ramp' en 'grootschalig incident' verschillen omdat er pas sprake is van een ramp als het incident voldoet aan de destijds in de wetten der deelstaten omschreven criteria en dat de voor de veiligheid in de deelstaat verantwoordelijke dienst de rampenstatus heeft afgekondigd. Regelgeving hiervoor is opgenomen in enkele wetten, zoals de brandbeveiligingswetten, brandweernetten en wetten betreffende de civiele bescherming. Voor het overige wordt het verschil tussen ramp en grootschalig incident bepaald door de mate van schade en het effect voor personen en zaken.

### **Regelgeving en planvorming**

De volgende wetten regelen de rampenbestrijding en crisisbeheersing op federaal niveau:

- Grundgesetz (1949)
- Gesetz über den Zivilschutz und Katastrophenhilfe des Bundes (1997)
- Gesetz über die Bundespolizei (1994)
- Gesetz über das Technische Hilfswerk (1990)

Daarnaast heeft iedere deelstaat haar eigen wet- en regelgeving met betrekking tot rampenbestrijding en crisisbeheersing.

De organisaties die in Duitsland op het gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing wettelijke taken hebben, zijn:

- het Bundesministerium des Innern (ministerie van Binnenlandse zaken)
- de Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe
- de Bundesanstalt Technisches Hilfswerk
- de Bundespolizei
- de Landesministerien des Innern (ministeries van Binnenlandse Zaken van de deelstaten)
- Regierungsbezirke
- Kreisfreie Städte, Kreise

### **Bestuurlijke organisatie**

In de Duitse grondwet (*Grundgesetz*) van 1949 is bepaald dat de bescherming van de bevolking in vredetijd een taak is van de 16 deelstaten. Elke deelstaat heeft haar eigen wet- en regelgeving op het gebied van spoedeisende medische hulpverlening, de brandbestrijding en procedures voor rampenbestrijding. De verantwoordelijkheid van de federale staat op het gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing is derhalve beperkt tot situaties waarin sprake is van oorlog of een dreiging van oorlog. In voorkomende gevallen ondersteunt de federale staat de deelstaten met aanvullende rampenbestrijdingseenheden.

De taken van de federale staat zijn vastgelegd in de *Gesetz über den Zivilschutz und Katastrophenhilfe* van 1997.<sup>99</sup> Als reactie op onder andere de aanslagen van 11 september 2001 en de overstromingen van de Elbe in 2002 is daarin in 2009 opgenomen dat de federale staat en de deelstaten een gezamenlijke verantwoordelijkheid dragen bij incidenten van nationale omvang. De strategie waarin de wet voorziet moet enerzijds leiden tot een betere afstemming van de ter beschikking staande hulp (op het niveau van de federale staat, de deelstaten, Kreisen, gemeenten en de 'Hilfsorganisationen') en anderzijds tot een betere coördinatie.

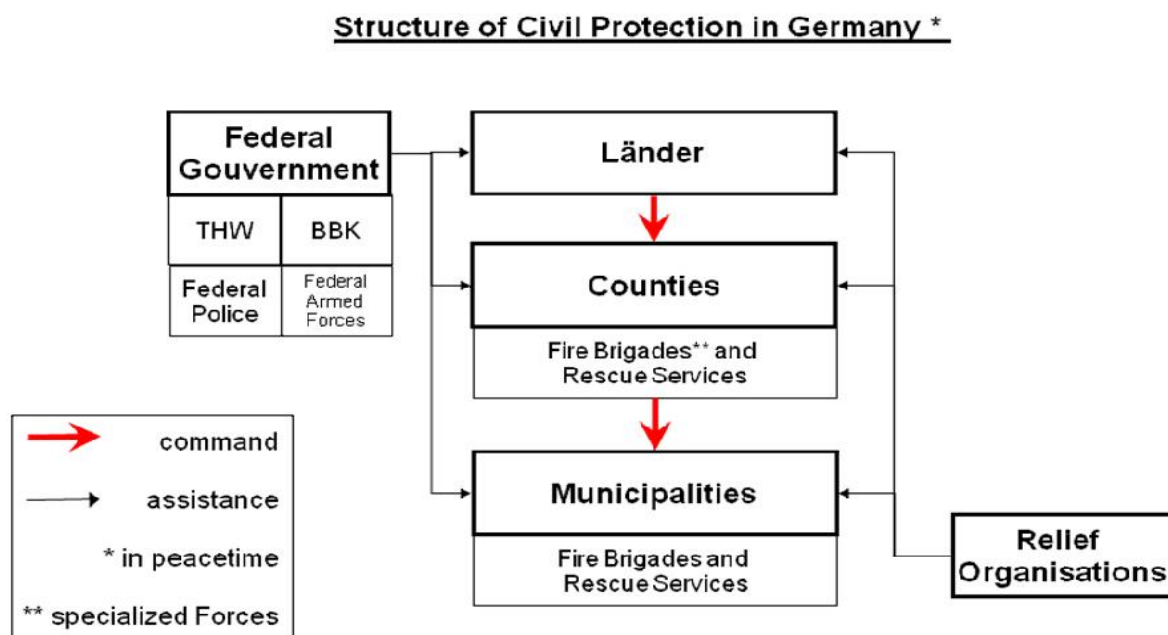
In Duitsland geldt dat de *Kreis* of *Kreisfreie Stadt*, bij hoofde van de *Landrat* of de *Oberbürgermeister*, de primaire verantwoordelijkheid draagt in geval van een ramp of crisis. Afhankelijk van de aard van de ramp/crisis laat hij zich adviseren door medewerkers uit zijn organisatie, vertegenwoordigers van andere overheden en diensten, en door organisaties die betrokken zijn bij de rampbestrijding/crisisbeheersing. Voor de technische en tactische bestrijding wijst de *Landrat/Oberbürgermeister* een Operationeel Leider aan, die wordt bijgestaan door een staf bestaande uit vertegenwoordigers van de operationele diensten: politie, brandweer, non-gouvernementele en privaatrechtelijke organisaties.

---

<sup>99</sup> *Zivilschutz* heeft betrekking op de bescherming van de bevolking in oorlogssituaties; *Katastrophenhilfe* is de hulp die verleend wordt ten tijde van rampen en crises in vredetijd.

Als een ramp of crisis zich uitstrekt over meerdere Kreise of Kreisfreie Städte neemt het daaropvolgende bestuursniveau, het regeringsdistrict, of eventueel de deelstaat de coördinatie over. Bij overschrijding van de grenzen van de deelstaat of wanneer de ramp de capaciteiten van een deelstaat te boven gaat, neemt de federale staat de coördinatie over. Er wordt dan onder leiding van de minister van Binnenlandse zaken een interministeriële coördinatiegroep ingericht.

**Figuur 2:** Organisatiestructuur rampenbestrijding Duitsland



Bron: Europese Commissie, 2010

### Operationele organisatie

De operationele rampenbestrijding en crisisbeheersing wordt in Duitsland uitgevoerd door publiekrechtelijke en privaatrechtelijke organisaties. Onder de laatste vallen ook organisaties van algemeen nut (*Gemeinnützige Einrichtung*). Hulpverleners die als vrijwilliger werkzaam zijn bij een vrijwilligersorganisatie van algemeen nut konden voorheen worden vrijgesteld van de dienstplicht.

De belangrijkste organisaties die bij de rampenbestrijding en crisisbeheersing betrokken zijn, zijn:

- federale organisaties vallend onder het Duitse ministerie van Binnenlandse Zaken (publiekrechtelijke organisaties):
  - de *Bundespolizei*
  - het *Technisches Hilfswerk* voor technische hulpverlening
  - het *Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe*
- De brandweren voor de bestrijding van branden en - in de Kreisfreie Städte ook - voor de ambulancezorg (publiekrechtelijke organisaties).
- Reddings- of ambulancediensten: de Arbeiter-Samariter-Bund (ASB), Deutsches Rotes Kreuz (DRK), Johanniter-Unfall-Hilfe (JUH), Malteser-



Hilfsdienst (MHD) voor de ambulancezorg (privaatrechtelijke organisaties van algemeen nut).

- het Duitse Lebens-Rettungs-Gesellschaft (DLRG) voor redding te water (privaatrechtelijke organisatie).

Met uitzondering van de brandweren zijn deze organisaties op nationaal niveau georganiseerd, met vestigingen verspreid over Duitsland.

### **Politie**

In Duitsland bestaat de politieorganisatie uit een Bundespolizei en een Landespolizei. De Bundespolizei valt onder het Duitse ministerie van Binnenlandse Zaken en heeft als taak de Duitse rechtstaat te beschermen. Ook verleent de Bundespolizei ondersteuning aan de politie in de deelstaten bij het handhaven van de openbare orde en veiligheid; bij natuurrampen en bijzonder zware ongevallen en bij een bedreiging van het voortbestaan van de deelstaat of van de democratie.

### **Technisches Hilfswerk**

Het *Technisches Hilfswerk* valt onder het Duitse ministerie van Binnenlandse Zaken en verleent op verzoek en als aanvulling op de taken van de brandweren en ambulancediensten ondersteuning aan de deelstaten, of neemt bepaalde taken over. Taken die door het *Technisches Hilfswerk* kunnen worden uitgevoerd zijn:

- Technische hulpverlening op het gebied van infrastructuur (electriciteitsvoorziening, riool, drinkwater en bruggenbouw)
- Technische rampenbestrijding (localiseren, redden en bergen)
- Evacueren
- Springstof toepassingen
- Redding te water
- Technische hulp bij wateroverlast en overstromingen
- Verlichten van inzetplekken
- Het inrichten en bemannen van commandoposten
- Inrichten van tijdelijke telecommunicatievoorzieningen
- Inrichten en uitvoeren van logistieke hulp
- Verpleging en verzorgen van personeel in de inzet
- Transport van levensmiddelen t.b.v. personeel in de inzet
- Olierampenbestrijding
- Wateranalyses
- Hoogteredding
- Inrichten van noodhuisvesting

Het *Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe* houdt zich bezig met opleiding en training, het bevorderen van vrijwilligerswerk, onderzoek en ontwikkeling op o.a. het gebied van CBRN, geneeskundige aspecten van rampenbestrijding en crisisbeheersing, de kritische infrastructuur en internationale samenwerking.

Ter ondersteuning van de hulpdiensten in de deelstaten beschikt het Bundesamt tevens over blusmiddelen en materialen die kunnen worden ingezet voor de

geneeskundige hulpverlening en bij grootschalige incidenten op het gebied van CBRN (decontaminatie).

### **Hulpdiensten**

De operationele taken van de brandweer zijn vastgelegd in afzonderlijke wetten van de deelstaten. Ook de operationele taken van de ambulancediensten (*Rettungsdienste*) zijn door de deelstaten bij wet vastgelegd (*Rettungsdienstgesetze*). De ambulancezorg wordt veelal door de brandweer van de Kreisfreie Städte uitgevoerd, of door organisaties als de ASB, het DRK, de JUH en de MHD.

De Duitse reddingsbrigade (*Lebens-Rettungsgesellschaft*), waar 1.100.000 vrijwilligers werken, wordt op verzoek van de voor het incident verantwoordelijke overheidsorganisatie ingezet voor het redden van drenkelingen.

### **Inzet vrijwilligers**

In Duitsland zijn in totaal circa 1,8 miljoen vrijwilligers werkzaam in de rampenbestrijding (Europese Unie, 2010). Bij de brandweer werken circa 1,1 miljoen brandweermensen (exclusief de jeugdbrandweer), waarvan 96% als vrijwilliger (Wikipedia). Voor de geneeskundige hulpverlening beschikt Duitsland over circa 17.000 *Notärzte* (trauma-artsen), 30.000 ambulancemedewerkers en circa 4.000 vrijwilligers (*Gesundheitsberichterstattung des Bundes*, 2011). Bij het *Technisches Hilfswerk* zijn circa 80.000 vrijwilligers werkzaam; slechts 1% van het personeelsbestand is beroeps.

Het stimuleren van vrijwilligerswerk geniet in Duitsland politieke prioriteit. Op 6 juli 2007 heeft de Duitse Bondsdag een wet aangenomen ter verbetering van de randvoorwaarden voor het doen van vrijwilligerswerk (*Gesetz zur weiteren Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements*). Vrijwilligers mogen tot € 500 van hun belastbare inkomen aftrekken als vergoeding voor part-time vrijwilligerswerk. De nieuwe wet geldt ook voor vrijwilligers die betrokken zijn bij de rampenbestrijding.

## Deelstaat Noordrijn-Westfalen

### Achtergrond

De deelstaat Noordrijn-Westfalen heeft 5 regeringsdistricten (Arnsberg, Detmold, Düsseldorf, Keulen en Münster). Deze zijn onderverdeeld in in totaal 23 Kreisfreie Städte, 30 Kreise (waar de zogenoemde Kreisangehörige Gemeinden onder vallen) en een Städteregion.

**Figuur 3:** Feiten, cijfers en landkaart

Hoofd deelstaat	Ministerpräsidentin Hannelore Kraft
Hoofdstad	Düsseldorf
Inwoneraantal	17.8 milj (2009)
Oppervlakte	357.022 km <sup>2</sup>
GDP/inw. (BBP)	US\$ 39.740

Statistisches Landesamt Baden Württemberg (2011)

Information und Technik Nordrhein Westfalen (2011)



### Wet- en regelgeving

Sinds 1998 (het officiële einde van de Koude Oorlog) heeft Noordrijn-Westfalen geen aparte rampenbestrijdingswet meer. De term rampenbestrijding (*Katastrophenschutz*) is toen vervangen door 'bestrijding van grootschalige incidenten' (*Abwehr von Großschadensereignissen*). De wettelijke voorschriften daarvoor zijn vastgelegd in de *Gesetz über den Feuerschutz und die Hilfeleistung* (de brandweerwet van Noordrijn-Westfalen) en de *Rettungsdienstgesetz Nordrhein-Westfalen* (de ambulancewet).

De brandweerwet van Noordrijn-Westfalen regelt de structuur, taken en bevoegdheden van de brandweer en de verdeling van de verantwoordelijkheden tussen gemeenten, Kreisen, regeringsdistricten en deelstaat.

Op grond van de brandweerwet is elke gemeente verplicht een slagvaardige brandweer te onderhouden voor de bestrijding van branden en hulpverlening bij ongevallen en noodtoestanden. De Kreisen en Kreisfreie Städte zijn verantwoordelijk voor de meldkamers (*Leitstellen*) en de aansturing en coördinatie van de rampenbestrijding.

De controle op de uitoefening en voorbereiding van deze taken is in handen van de regeringsdistricten. Het ministerie van Binnenlandse Zaken van de deelstaat (*Landesinnenministerium*) draagt verantwoordelijkheid over de brandweer en de hulpverlening en onderhoudt het 'Institut der Feuerwehr' waar brandweermensen worden opgeleid. Dit instituut doet tevens dienst als kenniscentrum.

Op grond van de ambulancewet van Noordrijn-Westfalen, voluit de *Gesetz über den Rettungsdienst sowie die Notfallrettung und den Krankentransport durch Unternehmer*, zijn de Kreisen, Kreisfreie Städte en de Städteregion daarnaast verantwoordelijk voor de spoedeisende medische hulpverlening, het ambulancetransport en het inrichten en in stand houden van een meldkamer. De

wet voorziet in een gescheiden systeem voor transport en medische zorg van slachtoffers:

- Voor het transport sluiten de Kreisen en de Städteregion overeenkomsten met hulpverleningsorganisaties als het Duitse Rode Kruis, Johanniter-Unfall-Hilfe, Arbeiter-Samariter-Bund, Malteser Hilfsdienst en Deutsche Lebens-Rettungs-Gesellschaft; in de Kreisfreie Städte wordt het vervoer van patiënten in de meeste gevallen verzorgd door de brandweer van de Kreisfreie Stadt
- Voor de medische zorg, die door zogeheten *Notärzte* wordt verleend, sluiten de Kreise, de Kreisfreie Städte en de Städteregion overeenkomsten met ziekenhuizen. Ook moeten ze voorbereidende maatregelen treffen met betrekking tot personeel en materieel voor grootschalige incidenten met een groot aantal slachtoffers of zieken.

Omdat Kreisen, Kreisfreie Städte en de Städteregion zowel verantwoordelijk zijn voor de meldkamer van de brandweer, als voor de meldkamer spoedeisende medische hulp, is er in veel gevallen één meldkamer voor beide diensten.

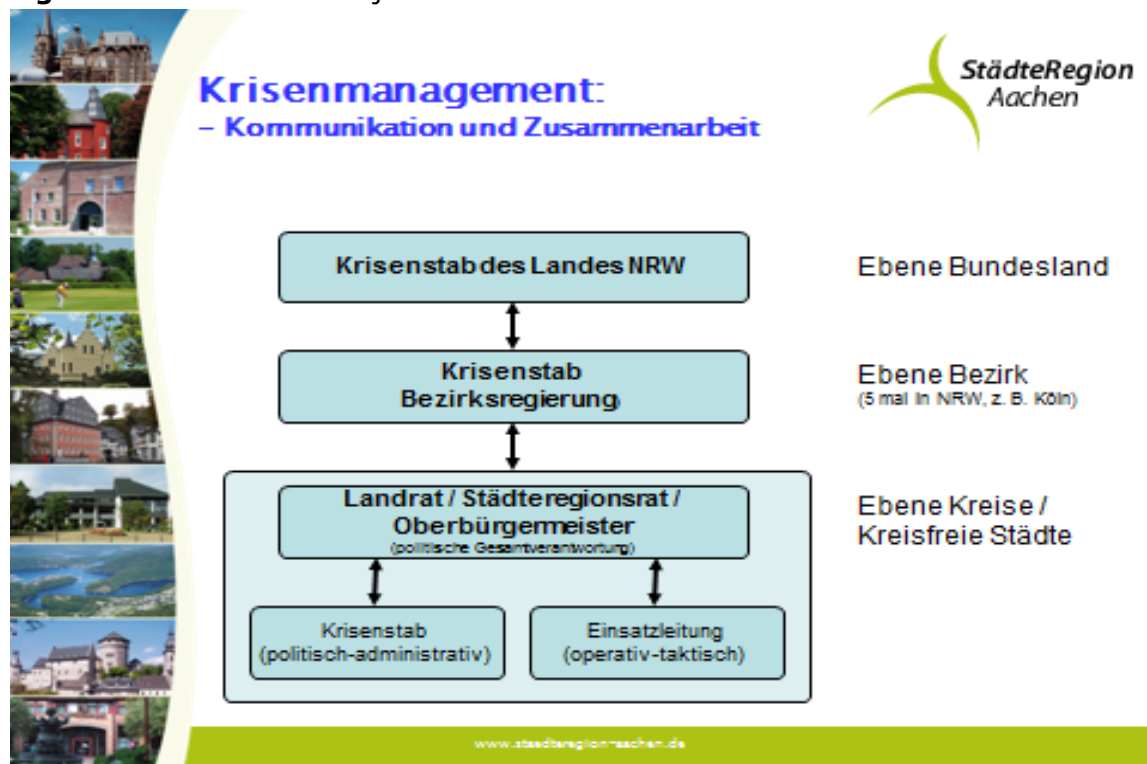
### **Bestuurlijke en operationele organisatie**

Voor de rampenbestrijding en crisisbeheersing zijn in eerste instantie de Kreisfreie Städte, Kreisen of de Städteregion verantwoordelijk. Is sprake van een ramp of crisis dan worden door de Kreisfreie Städte, de Kreis of Städteregion twee rampenstaven ingericht: één voor de operationele aansturing (*Einsatzleitung*) en één voor de bestuurlijke leiding (*Krisenstab politisch-administrativ*). Tussen beide staven vindt informatieuitwisseling plaats middels liaisons.

Bij Kreis- of Städteregion-overschrijdende incidenten krijgen de regeringsdistricten of eventueel de deelstaat een coördinerende en ondersteunende rol. Zij kunnen daartoe respectievelijk de *Krisenstab Bezirksregierung* of de *Krisenstab des Landes* inrichten.

De rampenstaven worden ingericht volgens een structuur die daarvoor in heel Duitsland geldt. In een rampenstaf worden de volgende functies onderscheiden (Ministerium für Inneres und Kommunales, 2004):

- Voorzitter rampenstaf (*der Leiter des Stabes*)
- Coördinatie en ondersteuning (Koordinierungsgruppe Krisenstab), voor de interne organisatie (ruimte, communicatiemiddelen) en plotting.
- Voorlichting
- Vaste leden van de rampenstaf: vertegenwoordigers van politie, afdelingen Openbare Orde en Veiligheid, Rampenbestrijding, Gezondheid, Milieu, Welzijn en een liaison namens de *Einsatzleitung* (Commandant van de Brandweer of Commandant van de Politie).
- Incidentenspecifieke leden van de rampenstaf, zoals vertegenwoordigers van elektriciteitsmaatschappijen, waterleidingbedrijven, telecombedrijven, e.d.

**Figuur 4** Crisisstaf Noordrijn-Westfalen


Bron: Städteregion Aachen (2011)

De operationele rampenbestrijding en crisisbeheersing is in handen van de brandweren en de diensten voor spoedeisende medische hulpverlening, die ten tijde van een grootschalig incident opereren onder het gezag van de Kreis. Deze diensten beschikken over materialen, mensen en middelen voor de bestrijding van grootschalige incidenten. Bij tekorten aan capaciteiten en middelen kan een beroep worden gedaan op de eenheden uit de naburige Kreisen en op de eenheden die de federale staat ter beschikking stelt.

De deelstaat Noordrijn-Westfalen beschikt over 27 beroepsmatige brandweerkorpsen en 386 vrijwillige korpsen en 89 *werkfeuerwehren*, private brandweerkorpsen voor specifieke taken of gebieden (bijv. luchthavens), waar zowel beroeps- als vrijwillige brandweerlieden werken. In totaal werken bij de brandweer 121.325 medewerkers, waaronder 79.000 vrijwilligers in brandweertzorg, 19.000 vrijwilligers in rampenbestrijding en 12.800 beroepsmatig (Ministerium für Inneres und Kommunales, 2011). De politie van de deelstaat NRW is verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde. De politiewet NRW, noch de website van de politie NRW spreekt over taken van de politie bij grootschalige incidenten. De politie NRW valt onder het Binnenministerium NRW.

## Literatuur

- Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe. <[www.BBK.bund.de](http://www.BBK.bund.de)> [geraadpleegd op 4 december 2011].
- Bundesanstalt für Straßenwesen. <[www.bast.de](http://www.bast.de)>
- Bundesanstalt Technisches Hilfswerk. <<http://www.thw.de/DE/THW/.html>> [geraadpleegd op 3 december 2011].
- Bundesministerium des Innern. <[http://www.bmi.bund.de/DE/Home/startseite\\_node.html](http://www.bmi.bund.de/DE/Home/startseite_node.html)> [geraadpleegd op 12 december 2011].
- Deutsche Lebensrettungsgesellschaft e.V. [www.DLRG.de](http://www.DLRG.de).
- Deutscher Bundestag, Grundgesetz. <<http://www.bundestag.de/dokumente/rechtsgrundlagen/grundgesetz/index.html>> [geraadpleegd op 17 november 2011].
- Europese Commissie (2010), Vademecum for Civil Protection: Country Profiles Germany. <[http://ec.europa.eu/echo/civil\\_protection/civil/vademecum/de/2-de-1.html#over](http://ec.europa.eu/echo/civil_protection/civil/vademecum/de/2-de-1.html#over)> [geraadpleegd op 17 november 2011].
- Gesetz über das THW, 1990 en 2009, Bundesministerium des Innern.
- Gesetz über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes (Zivilschutz und Katastrophenhilfegesetz (ZSKG) (1997). <<http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/zsg/gesamt.pdf>> [geraadpleegd op 4 december 2011].
- Gesetz über die Bundespolizei (Bundespolizeigesetz; BpolG), 1994. <<http://www.gesetze-im-internet.de/bpolbg/index.html>> [geraadpleegd op 4 december 2011].
- Gesundheitsberichterstattung des Bundes. <<http://www.gbe-bund.de>> [geraadpleegd op 3 december 2011].
- Information und Technik Nordrhein-Westfalen. <<http://www.it.nrw.de/statistik/a/daten/eckdaten/r322geo1.html>> [geraadpleegd op 3 december 2011].
- Institut der Feuerwehr NRW, Gesetz über der Feuerschutz und die Hilfeleistung (1998). <<http://www.idf.nrw.de>> [geraadpleegd op 18 november 2011].
- Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein Westfalen  
 Erlass Krisenmanagement durch Krisenstäbe bei den kreisfreien Städten, Kreisen und Bezirksregierungen bei Großschadensereignissen (§ 1 Abs. 3 FSHG) im Lande Nordrhein-Westfalen RdErl. d. Innenministeriums v. 14.12.2004 72 – 52.03.04. <<https://recht.nrw.de>> [geraadpleegd op 12 december 2011].
- Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein Westfalen  
 Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (PolG NRW); Bekanntmachung der Neufassung Vom 25. Juli 2003. <<https://recht.nrw.de>> [geraadpleegd op 12 december 2011].
- Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen  
 Zusammenfassender Bericht über den Feuerschutz und die Hilfeleistung in Nordrhein-Westfalen im Jahr 2010. <[http://www.mik.nrw.de/fileadmin/user\\_upload/Redakteure/Dokumente/Themen\\_und\\_Aufgaben/Schutz\\_und\\_Sicherheit/Kurzbericht\\_2010\\_Internet.pdf](http://www.mik.nrw.de/fileadmin/user_upload/Redakteure/Dokumente/Themen_und_Aufgaben/Schutz_und_Sicherheit/Kurzbericht_2010_Internet.pdf)> [geraadpleegd op 17 november 2011].
- Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen  
 Gefahrenabwehr in Nordrhein-Westfalen; Jahresbericht 2010. September 2011. <<http://www.it.nrw.de/statistik/a/daten/eckdaten/r322geo1.html>> [geraadpleegd op 3 december 2011].

- Polizei NRW. <<http://www.polizei.nrw.de/suche>> [geraadpleegd op 12 december 2011].
- Ramakers, M., Bindels, T en J. Wellding. Grensoverschrijdende hulpverlening in de Euregio Maas-Rijn, 2007.
- Regierungsbezirk Köln.<[http://www.bezreg-koeln.nrw.de/brk\\_internet/index.html](http://www.bezreg-koeln.nrw.de/brk_internet/index.html)> [geraadpleegd op 12 december 2011].
- Reihe 1, Band 1. <<http://www.statistik-bw.de/GesundhSozRecht/>> [geraadpleegd op 18 november 2011].
- Städteregion Aachen. <<http://www.staedteregion-aachen.de>> [geraadpleegd op 12 december 2011].
- Stätische Ämter des Bundes und der Länder. <[http://www.statistikportal.de/Statistik-Portal/de\\_jb01\\_jahrtab1.asp](http://www.statistikportal.de/Statistik-Portal/de_jb01_jahrtab1.asp)> [geraadpleegd op 18 november 2011].
- Statistisches Bundesamt Deutschland. <[www.destatis.de](http://www.destatis.de)> [geraadpleegd op 4 december 2011].
- Statistisches Landesamt Baden-Württemberg: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder; Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den Ländern und Ost-West-Großraumregionen Deutschlands 1991 bis 2010.
- Stichting de digitale school. <<http://www.duits.de/lexikon/abc/kaart.php>> [geraadpleegd op 4 december 2011].

### 3. Frankrijk

#### Achtergrond

Frankrijk is een republiek met een direct gekozen president als staatshoofd. De president is niet alleen het gezicht van Frankrijk naar de buitenwereld toe, maar benoemt ook de regering (premier en ministers), heeft het opperbevel over het leger en de bevoegdheid om het parlement eenmaal voortijdig te ontbinden en nieuwe verkiezingen uit te schrijven. De regering, onder leiding van de premier, bepaalt het nationale beleid en is daarover verantwoordelijk verschuldigd aan het parlement, dat bestaat uit een gekozen *Assemblée Nationale* en een Senaat. Frankrijk heeft (exclusief de overzeese gebieden) 22 regio's. Deze zijn onderverdeeld in in totaal 95 departementen. De hoogste bestuurder van een regio is tevens de hoogste bestuurder van het departement waar de hoofdstad van de regio gevestigd is.

De departementen, die onder leiding staan van de voorzitter van de *council général*, zijn onderverdeeld in arrondissementen, die weer zijn onderverdeeld in kantons. Daaronder vormen gemeenten het laagste bestuursniveau.

In het kader van de rampbestrijding/ crisisbeheersing zijn de 22 regio's ingedeeld in zeven zogenoemde 'zones de défense'.

**Figuur 1:** Feiten, cijfers en landkaart

Staatshoofd	President François Hollande (2012-)
Regeringsleider	Premier Jean-Marc Ayrault (2012-)
Hoofdstad	Parijs
Inwoneraantal	62,1 milj (2009)
Landoppervlak	545.630 km <sup>2</sup>
Bevolkingsdichtheid	113/km <sup>2</sup> (2009)
GDP/inw (BBP)	US\$ 24.223
Bestuursniveaus	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nationaal</li> <li>• Zones de défense (7)</li> <li>• Regio's (22)</li> <li>• Departementen (95)</li> <li>• Arrondissementen (342)</li> <li>• Kantons (4.093)</li> <li>• Gemeenten (36.682)</li> </ul>



Frankrijk grenst aan de Golf van Biskaje, het Kanaal en de Middellandse Zee. De aangrenzende landen ten noorden zijn België, Luxemburg en Duitsland; ten zuiden grenst Frankrijk aan Spanje en ten oosten aan Zwitserland en Italië. Het klimaat varieert; er zijn drie klimaatzones te onderscheiden. Het zuiden heeft een Middellandse Zeeklimaat waar de winters zacht zijn en de zomers erg warm. Meer in het midden en oosten van Frankrijk heerst een gematigd landklimaat met strenge winters en warme zomers. In het westen heerst een vochtig zeeklimaat met vaak frisse zomers.



Natuurlijke veiligheidsrisico's zijn stormen, droogte, bosbranden en overstromingen. Een recent voorbeeld van een natuurlijke ramp was de storm Xynthia, die in februari 2010 over het land (en met name het departement Vendée) trok en waarbij 53 doden vielen en 7 zwaargewonden (Pfeifle, 2011: 7). Daarnaast kent Frankrijk enkele grote industriële gebieden met de daarbij behorende risico's. Zo was er in 2001 sprake van een explosie in de chemische fabriek AZF, waarbij 29 doden vielen en 2.500 mensen gewond raakten.

### **Definitie ramp/crisis**

In Frankrijk zijn de begrippen ramp en crisis niet afzonderlijk in wetgeving gedefinieerd. Primair is vastgelegd dat de staat zorgdraagt voor civiele bescherming. Artikel L112-1 van de *Loi de Modernisation de la sécurité* (2012) luidt:

*La sécurité civile a pour objet la prévention des risques de toute nature, l'information et l'alerte des populations ainsi que la protection des personnes, des biens et de l'environnement contre les accidents, les sinistres et les catastrophes par la préparation et la mise en oeuvre de mesures et de moyens appropriés relevant de l'Etat, des collectivités territoriales et des autres personnes publiques ou privées.*

Nederlandse vertaling:

Civiele veiligheid is het voorkomen van alle soorten risico's, het informeren en waarschuwen van de bevolking en de bescherming van personen, eigendommen en het milieu tegen ongevallen, rampen en catastrofes door de voorbereiding en uitvoering van passende maatregelen onder uitvoering van de staat, lokale overheden en andere privé of openbare personen.

### **Regelgeving en planvorming**

Frankrijk heeft een aantal wetten en verordeningen die ingaan op de rampenbestrijding/ crisisbeheersing. Ten eerste is dat een verordening uit 1950 en een ministerieel besluit uit 1965 aangaande de burgerbescherming. In 1987 werd de wet van kracht aangaande de burgerveiligheid. In 2000 verscheen een verordening waarin de verantwoordelijkheden en organisatie van het directoraat burgerveiligheid worden omschreven. De meeste recente en belangrijkste wet is de '*Loi de Modernisation de la sécurité civile*' uit 2004 die in 2012 een drastische wijziging heeft ondergaan. Behalve een definitie van 'civiele bescherming' stelt deze wet burgers mede verantwoordelijk voor de respons op rampen. De burger wordt gezien als degene die als eerste op een ramp of crisis reageert; niet de overheid. Van burgers wordt aldus zelfredzaamheid verwacht.

Gemeenten zijn verplicht om een '*Plan Communal de Sauvegarde*' op te stellen. Dit zijn rampbestrijdingsplannen die uitgaan van de lokale omstandigheden in een bepaald gebied en de daarbij behorende natuurlijke en industriële veiligheidsrisico's.

Daarnaast bevat een zogenaamd '*Plan de prevention des risques naturels*' preventieve maatregelen, als ook restricties voor bijvoorbeeld het bouwen in

bepaalde gebieden (externe veiligheid). Daarnaast bestaat een dergelijk plan uit nood- en evacuatieplannen.

Op nationaal en departementaal niveau zijn er ORSEC-plannen (*Organisation de la Securite Civile*). De ORSEC vertoont overeenkomsten met de Nederlands organisatie van de veiligheidsketen. Het crisisbeheersingssysteem wordt onderverdeeld in preventie, preparatie, operationele respons, nazorg en evaluatie. Ook staan hierin de verantwoordelijkheden, beschikbare hulpverleningsmiddelen en een contactpersonenlijst van de verschillende hulpdiensten. Overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel worden deze plannen pas in werking gesteld als blijkt dat gemeenten op lokaal niveau onvoldoende capaciteit hebben om een ramp of crises te bestrijden. De ORSEC-plannen zijn specifiek gericht op bijvoorbeeld pandemieën en hitte golven.

In Frankrijk zijn niet alleen overheden maar ook bedrijven bij wet verplicht om risicoanalyses en rampbestrijdingsplannen op te stellen. In het geval van een industriële ramp is in eerste instantie het bedrijf verantwoordelijk voor de aanpak. Industriële bedrijven moeten beschikken over een noodplan en zich houden aan de SEVESO richtlijnen. Wanneer de effecten van een industriële ramp invloed hebben op de omliggende omgeving wordt door het bedrijf contact opgenomen met de *Service Departemental d'Incendie et de Secours* (SDIS, de hulpverleningsdienst van het departement, bestaande uit brandweer en eerstehulpverlening) en wordt de leiding overgenomen door de bestuurder van het departement (Pfeifle, 2011:9).

### **Bestuurlijke organisatie**

Bij de rampenbestrijding/crisisbeheersing wordt onderscheid gemaakt naar vier bestuursniveaus: lokaal, departementaal, zonaal en nationaal.

#### *Lokaal*

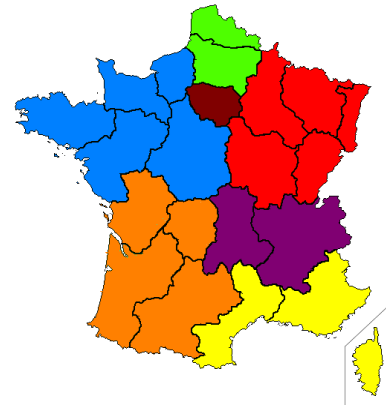
Wanneer een ramp of crisis beperkt blijft tot een gemeente en eventueel omliggende gebieden dan is de burgemeester (*maire*) de eerst verantwoordelijke bestuurder voor de aanpak.

#### *Departementaal*

Wanneer de burgemeester niet over voldoende hulpverleningscapaciteit beschikt, neemt hij contact op met de '*Service Departemental d'Incendie et de Secours*' (SDIS, de departementale hulpverleningsdienst, bestaande uit brandweer en eerstehulpverlening). Wanneer de SDIS wordt ingeschakeld wordt automatisch de bestuurder (*préfect*) van het departement betrokken in de besluitvorming; deze heeft namelijk het commando over de SDIS en kan besluiten om aanvullende expertise in te schakelen van het departementale operationele commandocentrum (COGIC), semi-publieke organisaties, wetenschappelijk instellingen of medische experts (Pfeifle, 2011: 8,9).

### Zonaal

Wanneer de omvang van een ramp de grenzen van een departement overstijgt, dan komt de 'zone de défense' in beeld, waarvan er in Frankrijk zeven zijn. Deze bestuurslaag is specifiek belast met de coördinatie van de civiele bescherming, zowel militair als niet-militair. De *prefect* van de zone neemt niet de bestuurlijke leiding over van de bestuurder van het departement of de burgemeester, maar is verantwoordelijk voor de coördinatie tussen de verschillende departementen. Zo coördineert de prefect van de zone de uitwisseling van hulpverleningsmiddelen tussen departementen of de doorstroming het verkeer wanneer deze is vastgelopen (Pfeifle, 2011: 8). Ondersteuning wordt geregeld vanuit een 'Centre Opérationelle' (COZ). Deze zijn gevestigd in: Lille, Rennes, Metz, Lyon, Bordeaux, Marseille en Parijs (Europese Commissie, 2010).



### Nationaal

Bij grote nationale rampen of crises wordt het 'Cellule Interministrielle de Crise' (CIC) ingericht. De CIC bestaat uit de premier die de besluiten neemt en enkele andere ministers die vanuit hun departement verbonden zijn aan de crisis of ramp. Onder het CIC bevindt zich het 'Operational Centre for Inter-Ministry Crisis management' (COGIC), dat de bestuurlijke besluitvorming operationaliseert en de hulpdiensten coördineert. Het COGIC vervult een belangrijke rol in het managen van de hulpverleningscapaciteit tijdens rampen en crises. Bij sneeuwstormen zetten zij bijvoorbeeld de hulpverleningscapaciteit uit naar verschillende préfets van zones, die deze vervolgens verdelen over de getroffen departementen (Pfeifle, 2011: 8).

**Figuur 2:** Organisatie rampenbestrijding en crisisbeheersing Frankrijk



Bron: Pfeifle, 2011: 9

## Operationele organisatie

### **Brandweer**

In Frankrijk werken in totaal 250.000 mensen bij de brandweer (*sapeur-pompiers*). Daarvan is 'slechts' 16% beroepsmatig actief (40.300); 78% werkt vrijwillig (197.300) en 5% werkt bij de militaire brandweer (2.100) in Parijs en Marseille (Ministère de l'Intérieur, 2010: 32).

De brandweerkorpsen behoren toe aan gemeenten of departementen. De belangrijkste taken van een brandweer zijn: bestrijden van brand, reddingswerkzaamheden, bestrijding van insecten, helpen bij overstroming of instorting, dierenhulp en gaslekkages. Daarnaast is ook assisteren bij eerste hulpverlening een taak van de brandweer. Daarvoor beschikt de brandweer over 11.259 medisch specialisten, als artsen, apothekers, verpleegkundigen en dierenartsen. De medisch specialisten werken voornamelijk als vrijwilliger (96%) (Ministère de l'Intérieur, 2010: 79). Verder heeft de brandweer in Frankrijk nog een aantal specialistische teams op het vlak van:

- Nucleaire, bacteriologische en chemische reacties en stoffen
- Reddings- en opruimingswerkzaamheden
- Interventie in gevaarlijke gebieden (bv. bergachtig gebied)
- Reddingsoperaties op water
- Bestrijding van verontreiniging op zee, van rivieren of op het land.

### **Ambulance**

De medische hulpverlening wordt voornamelijk geboden door de SAMU ('Service d'Aide Médicale Urgente'). Deze is departementaal georganiseerd.

In Frankrijk zijn er zo'n 100 call-centers waar oproepen tot medische hulp binnenkomen. De SAMU beschikt over snelle inzetbare teams die op locatie hulp verlenen, de zogenaamde *Service Mobile d'Urgence et Reanimation*. Deze teams bieden aanvullende medische zorg na de eerste hulp die door brandweermannen wordt verleend. In vergelijking met landen als het Verenigd Koninkrijk wordt relatief lang op locatie medische zorg verleend (Giroud, 2011).<sup>100</sup>

### **Politie**

In Frankrijk bestaat de politieorganisatie uit een nationale politie (145.699 ambtenaren) en een militaire politie, de *gendarmerie* (105.975 ambtenaren). De nationale politie valt onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken; de gendarmerie onder het ministerie van Defensie (Ministère de l'Intérieur, 2007).

Tijdens rampen en crises hebben de nationale politie en *gendarmerie* de taak om te zorgen voor adequate informatievoorziening en handhaving van de openbare orde. De *gendarmerie* voorziet daarnaast ook in materiële middelen in het geval van overstromingen. Tevens heeft *gendarmerie* nog een aantal specialistische taakgebieden. Zo beschikt zij over een reddingsteam voor ongevallen in de bergen dat per jaar zo'n 3.200 operaties uitvoert. Ook is er team dat preventieve

---

<sup>100</sup> In het Franco-Duitse model is het principe: arts naar patiënt op locatie; in het Anglo-Amerikaanse model: de patiënt wordt naar de arts gebracht (pre-hospital-based).

maatregelen neemt ten aanzien van Nucleaire, Radiologische, Biologische en Chemische wapens (Ministère d l'Intérieur, 2011).

In onderstaande tabel worden de hierboven beschreven taken van de primaire hulpdiensten samengevat.

Hulpdienst	<b>Brandweer</b>	<b>Ambulance</b>	<b>Politie</b>	<b>Gemeente</b>
Organisatie	Les sapeur-pompiers	SAMU	Nationale politie en gendarmerie	Gemeente (Communal)
Schaal-grootte	250.000 brandweermannen	n.b.	251.674 ambtenaren (145.699 ambtenaren nationale politie en 105.975 ambtenaren gendarmerie)	36.682 gemeenten
Verhouding beroeps/vrijwillig	16% beroeps, 79% vrijwillig 5% militair	-	-	-
Taken	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bestrijden van brand</li> <li>- Reddingswerkzaamheden</li> <li>- Bestrijding van insecten</li> <li>- Helpen bij overstroming of instorting</li> <li>- Dierenhulp</li> <li>- Assistentie bij eerste hulpverlening</li> <li>- Bestrijding van verontreiniging op zee, rivieren of op het land.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Spoedeisende en aanvullende medische hulp (tot intensive care niveau op locatie)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Handhaving openbare orde</li> <li>- Gendarmerie voorziet in extra materieel bij overstromingen</li> <li>- Bergen reddingsteam</li> </ul>	-
Verantwoordelijk bestuurs niveau	Ministerie van Binnelandse Zaken, Direction des défense et sécurité civiles, DDSC	Departementen	Nationale politie: ministerie van Binnenlandse Zaken (Directeur général de la Police nationale) Gendarmerie: ministerie van Defensie (Directeur de la Gendarmerie)	
Financiering	58% gemeentelijk en 23% EPCI (intergemeentelijk samenwerkingsverband) (Ministère de l'Intérieur, 2010: 80).	?	?	?

## Literatuur

- Europese Commissie (2010) Vademecum for Civil Protection: Country Profiles France. <[http://ec.europa.eu/echo/civil\\_protection/civil/vademecum/uk/2-uk-1.html#lega](http://ec.europa.eu/echo/civil_protection/civil/vademecum/uk/2-uk-1.html#lega)> [ geraadpleegd op: 15-11-2011].
- Giroud, M. (2011) SAMU -System of Emergency Medical Assistance in France. <[http://www.samu-de-france.fr/en/System\\_of\\_Emergency\\_in\\_France\\_MG\\_0607](http://www.samu-de-france.fr/en/System_of_Emergency_in_France_MG_0607)> [ geraadpleegd op: 28-11-2011].
- La De Peche (2010) Les réseaux fixes et mobiles perturbés mais la situation s'améliore <<http://www.ladepeche.fr/article/2010/03/01/787320-les-reseaux-fixes-et-mobiles-perturbes-mais-la-situation-s-ameliore.html>> [ geraadpleegd op: 30-12-2011].
- Legifrance (2011) Loi no 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile (1). <<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000804612&dateTexte=>> [ geraadpleegd op: 04-01-2012].
- Ministère d l'Intérieur (2010) Les statistiques des services d'incendie et de secours: édition 2011. Direction de la securite civile. Asnieres-sur-Seine.
- Ministère d l'Intérieur (2007) 'Présentation générale'. [http://www.interieur.gouv.fr/sections/a\\_l\\_interieur/la\\_police\\_nationale](http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_l_interieur/la_police_nationale)> [ geraadpleegd op: 29-11-2011].
- Ministère d l'Intérieur (2007) The General Directorate of the National Gendarmerie. <<http://www.interieur.gouv.fr/sections/english/gendarmerie>> [ geraadpleegd op: 29-11-2011].
- Ministère d l'Intérieur (2009) Organisation. <[http://www.interieur.gouv.fr/sections/a\\_l\\_interieur/les\\_prefectures/organisation](http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_l_interieur/les_prefectures/organisation)> [ geraadpleegd op: 30-12-2011].
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2010). 'Schade door overstroming: leren van Franse ervaringen met de storm Xynthia'. Lelystad: HKV Lijn in water.
- MSB (2009) International Civil Emergency Planning (CEP) Handbook: Civil Emergency Planning in the NATO/EAPC Countries. Swedish Civil Contingencies Agency. <<https://www.msb.se/RibData/Filer/pdf/24677.pdf>>.
- Pfeifle, G. & M. Pfeifle (2011) Semi-Structured interviews with experts for crisis communication from different countries and regions: Country report for France. WP2: Socio-cultural factors in risk and crisis communication. Opti-Alert.
- Projectteam Regionaal Crisisplan (2009) Referentiekader Regionaal Crisisplan. Turnaround Communicatie.
- Sine-Institute (z.j.) Enhancing the Efficiency of Alerting Systems Through Personalized, Culturally Sensitive Multi-Channel Communication. Project no: 261699.

## 4. Verenigd Koninkrijk

### Achtergrond

Het Verenigd Koninkrijk is een constitutionele monarchie en bestaat uit Groot-Brittannië (Engeland, Schotland en Wales) en Noord-Ierland. De uitvoerende macht is in handen van de minister president en zijn uit twintig ministers bestaande kabinet. Het parlement is het wetgevende orgaan en bestaat uit twee kamers, het *House of Lords* en het rechtstreeks gekozen *House of Commons*.

Het Verenigd Koninkrijk telt in totaal zo'n 61,1 miljoen inwoners, waarvan veruit het grootste deel (50,7 miljoen) in het landsdeel Engeland woont.

**Figuur 1:** Feiten, cijfers en landkaart Verenigd Koninkrijk

Staatshoofd	Queen Elizabeth II (1952- )
Regeringsleider	David Cameron (2010- )
Hoofdstad	Londen
Inwoneraantal	61.1 miljoen (2009)
Landoppervlak	241.590 km <sup>2</sup>
Bevolkingsdichtheid	252/km <sup>2</sup> (2009)
GDP/inw (BBP)	US\$ 32.990
Bestuursniveaus	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nationaal</li> <li>• County councils (27)</li> <li>• Council areas, local authority districts, unitary authorities (227)</li> </ul>

De bestuurlijke indeling van het Verenigd Koninkrijk is complex, niet alleen omdat lokale overheden per landsdeel van naam verschillen, maar soms ook in bevoegdheden. Zo bestaat Noord-Ierland uit 26 *district council areas*, Schotland uit 32 *unitary council areas*, Wales uit 22 *unitary authorities* en Engeland uit 56 *unitary authorities*, 22 *two-tier counties* (graafschappen), 33 *London boroughs* (deelgemeenten, waaronder de City of London) en 36 andere *metropolitan of local authority districts* (grootstedelijke gebieden).

In tegenstelling tot de *council areas* en de *unitary authorities* is bij de *two-tier counties* de uitvoering van beleid deels in handen van provinciale besturen (*county councils*). Dit is bijvoorbeeld het geval op het gebied van welzijn, onderwijs, ruimtelijke ordening, de aanleg van wegen en het brandweerwezen.

Het Verenigd Koninkrijk kent een zeeklimaat waar overwegend zuidwestelijke winden zorgen voor een vochtige zeelucht. Engeland is regenachtig, mistig maar kent ook mooie zomers. Natuurlijke veiligheidsrisico's zijn overstromingen en zwaar weer.



### Definitie ramp/crisis

In het Verenigd Koninkrijk wordt gesproken over *emergency* wanneer het gaat om een crisis of ramp. Deze term omvat zowel het menselijke aspect (bedreiging van menselijke welzijn), als de omgeving (milieuschade) en de dreiging van terrorisme. In Artikel 1 van *Civil Contingencies Act* uit 2004 wordt een 'emergency' als volgt omschreven:

- (a) an event or situation which threatens serious damage to human welfare in a place in the United Kingdom,*
- (b) an event or situation which threatens serious damage to the environment of a place in the United Kingdom, or*
- (c) war, or terrorism, which threatens serious damage to the security of the United Kingdom.*

Artikel 2 specificceert een 'event or situation' als volgt:

*For the purposes of subsection (1)(a) an event or situation threatens damage to human welfare only if it involves, causes or may cause*

- (a) loss of human life,*
- (b) human illness or injury,*
- (c) homelessness,*
- (d) damage to property,*
- (e) disruption of a supply of money, food, water, energy or fuel,*
- (f) disruption of a system of communication,*
- (g) disruption of facilities for transport, or*
- (h) disruption of services relating to health.*

Artikel 3 gaat specifiek in op lid b van artikel 1: *For the purposes of subsection (1)(b) an event or situation threatens damage to the environment only if it involves, causes or may cause (a) contamination of land, water or air with biological, chemical or radioactive matter, or (b) disruption or destruction of plant life or animal life.*

### Regelgeving en planvorming

In de *Civil Contingencies Act 2004* zijn de verantwoordelijkheden met betrekking tot de rampenbestrijding en crisisbeheersing vastgelegd. De wet bestaat uit twee delen: deel 1 gaat in op de (lokale) regelingen en verantwoordelijke organisaties voor de rampenbestrijding en crisisbeheersing; deel 2 gaat in op de noodbevoegdheden die uitgevaardigd kunnen worden.

Wat betreft de organisaties die op lokaal niveau verantwoordelijk zijn voor de rampenbestrijding worden twee categorieën onderscheiden. De eerste categorie bestaat uit de operationele diensten die direct optreden bij een ramp of crises: de politie, brandweer (*fire- and rescue services*), ambulancediensten, de geneeskundige hulpverlening (de *health protection agency*), de kustwacht en lokale overheden. Deze organisaties hebben in het kader van crisisbeheersing de volgende verplichtingen:

- risicoanalyse van het verantwoordelijke gebied;
- maken van rampenbestrijdingsplannen;



- regelingen treffen met bedrijfsleven om continuïteit bedrijfsleven te waarborgen;
- risico- en crisiscommunicatie richting burgers;
- informatiedeling met andere hulpverleningsdiensten;
- samenwerking met andere lokale hulpverleningsdiensten;
- zorg dragen voor advies en bijstand aan bedrijven en vrijwilligersorganisatie.

De organisaties die in de tweede categorie zijn ingedeeld, zijn niet direct bij de operationele bestrijding van een crisis of ramp betrokken, maar kunnen wel getroffen worden wanneer zich een ramp of crisis in een bepaalde sector voordoet. Het gaat hier bijvoorbeeld om nutsbedrijven. Deze organisaties hebben minder wettelijke verplichtingen dan de eerste categorie organisatie.

Organisaties uit beide categorieën zijn verplicht om samen te komen in zogenaamde *Local Resilience Forums*, waarin informatie omtrent samenwerking en informatiedeling wordt uitgewisseld om de taakuitoefening van de lokale hulpverleningsdiensten te verbeteren. Naast de twee genoemde categorieën zijn daarin ook andere organisaties (bijv. vrijwilligersorganisaties) vertegenwoordigd om gezamenlijke afspraken over rampbestrijding te maken.

De taken die in het kader van de rampenbestrijding en crisisbeheersing nodig worden geacht, zijn omschreven volgens een cyclus, bestaande uit: Preventie (*Prevention*), Preparatie (*Preparedness*), Repressie (*Response*) en Nazorg (*Recovery*).

Bij preventie gaat het om risicoanalyses waaruit maatregelen kunnen voortvloeien. Preparatie betreft het opstellen van rampenbestrijdingsplannen en de oefening van deze plannen. Repressie is de daadwerkelijke eerste reactie op een ramp of crisis en nazorg gaat in op de activiteiten die nodig zijn om weer terug te keren naar de normale situatie (MSB, 2009: 259). Verantwoordelijk voor de uitvoering van deze cyclus is het *Civil Contingencies Secretariat*, dat in 2001 is opgericht en onderdeel is van de *Cabinet Office*.

## **Bestuurlijke organisatie**

### ***Lokaal***

Uitgangspunt van de crisisbeheersing is dat lokale overheden primair verantwoordelijk zijn voor het operationele optreden wanneer zich op lokaal niveau een ramp of crisis voordoet (Europese Commissie, 2010).

### ***Nationaal***

Bij rampen en crises van nationale omvang vindt coördinatie vanuit de centrale overheid plaats door een daartoe aangewezen ministerie (*Lead Government Departement*). Het ministerie van Binnenlandse Zaken wijst bepaalde ramptypen toe aan het ministerie dat beleidsmatig met de ramp of crises te maken heeft. Wanneer het niet lukt om een ministerie aan te wijzen, verschuift de coördinatie naar het hoofd van de 'Civil Contingencies Secretariat'.

Op nationaal niveau zijn er drie niveaus van op- en afschaling (Cabinet Office, 2004: 4):

- Niveau 1: de minister van de Lead Government Departement coördineert de crisis of ramp, gebruikmakend van de eigen capaciteit. Het Civil Contingencies Secretariat' heeft in deze fase een adviserende rol.
- Niveau 2: de ramp of crisis wordt gecoördineerd vanuit de *Cabinet Office Briefing Room* door de Lead Government Departement.
  - Terrorisme: de coördinatie start altijd op niveau twee, het ministerie van Binnenlandse Zaken neemt de coördinatie van de Lead Government Departement over.
  - Overige crises/rampen: de Lead Government Departement coördineert. Wanneer blijkt dat meerdere ministeries moeten worden betrokken, biedt het *Civil Contingencies Secretariat* ondersteuning.
- Niveau 3: De ramp of crises wordt vanuit de *Cabinet Office Briefing Rooms* gecoördineerd door het *Civil Contingencies Committee*. De minister-president (of de *Secretary of State*) geeft leiding wanneer de ramp van catastrofale aard is of als aan het begin van de ramp of crisis blijkt dat landelijke coördinatie noodzakelijk is.

### Operationele organisatie

De centrale overheid heeft een raamwerk geformuleerd voor de aanpak en herstelfase van een ramp of crisis, ongeacht de grote, aard of oorzaak ervan. Belangrijke concepten in dit raamwerk zijn: *command*, *control* en *co-ordination*. Het doel van het raamwerk is om de verschillende rampenplannen van organisaties te integreren en geografische grenzen zoveel mogelijk op te heffen. Daarnaast worden in raamwerk drie niveaus onderscheiden (*bronze*, *silver* en *gold*) waarmee duidelijk wordt gemaakt welke partijen waarvoor verantwoordelijk zijn.

Het operationele 'hands on' niveau wordt aangeduid met *bronze*. De operationele commandanten van de hulpverleningsdiensten voeren hun eigen specifieke taken uit en voeren het commando over eigen mensen en middelen. Op het bronzen niveau bepaalt de operationeel commandant of er wordt opgeschaald naar het *silver* niveau.

Het *silver* niveau is het tactisch niveau en heeft als doel om de operationele uitvoering te coördineren en voor zover mogelijk te integreren. Hiertoe wordt een *Tactical Co-ordinating Group* ingericht (TCG) waarin de *senior commanders* van de betrokken hulpverleningsdiensten zitting in hebben. Als blijkt dat op *silver* niveau de capaciteit, expertise en coördinatie tekortschieten, wordt opgeschaald naar *gold*, het strategisch niveau. Het strategisch niveau is in *overall command* en neemt de strategische beslissingen.

Wanneer de ramp of crisis een grote impact heeft, voor langere tijd duurt en meerdere hulpverleningsdiensten betrokken zijn, wordt de *Strategic Coordinating Group* (SCG) ingericht. In de SCG zijn alle *senior commanders* van de hulpverleningsdiensten vertegenwoordigd. Het SCG is verantwoordelijk voor de multidisciplinaire aanpak van de ramp of crisis en zorgt voor aansturing van het tactisch niveau. Daarnaast verzorgt zij de communicatie richting de media en

neemt maatregelen om het herstelproces te bevorderen (HM Government, 2009: 70).

Naast de drie niveaus (*bronze, silver, gold*) kan aanvullend een *Science and Technical Advice Cell (STAC)* worden ingericht. De STAC bestaat uit specialisten die de operationele diensten van advies voorzien wanneer bij een ramp of crisis bijvoorbeeld gevaarlijke stoffen zijn vrijgekomen. De STAC voorziet het SCG van advies en monitoort de handelingen van het SCG.

### **Lokaal en regionaal overstijgende situaties**

Wanneer de ramp of crisis de lokale capaciteiten overstijgt, wordt de hulp ingeroepen van regionale *resilience teams* (RRT). Een RRT bestaat uit een aantal overheidsfunctionarissen die zich binnen hun regio specifiek bezighouden met rampenbestrijding. Het RRT coördineert aanvullende hulp en vormt de schakel om aan aangrenzende regio's of de nationale overheid assistentie te vragen. Wanneer de RRT behoefte heeft aan meer regionale coördinatie of als de LGD van het betrokken ministerie dit wenst wordt de *Regional Coordinating Group* (RegCC) ingericht.

Bij een situatie die regio-overschrijdend is, kan tot slot worden opgeschaald naar een *Regional Civil Contingencies Committee* (RCCC) (HM Government, 2009: 206).

### **Taken operationele diensten**

Bij de rampbestrijding of crisisbeheersing wordt door de hulpdiensten (politie, brandweer, ambulance, kustwacht), als ook door de lokale autoriteiten, gezondheidszorgdiensten en bedrijven waar industriële installaties gevestigd zijn, gebruikgemaakt van rampenbestrijdingsplannen (Europese Commissie, 2010). In deze rampenbestrijdingsplannen is onder meer vastgelegd welke taken en verantwoordelijkheden de verschillende organisaties hebben. De categorie één organisaties zijn de politie, brandweer (*fire- and rescue services*), ambulancediensten, *health protection agency*, de kustwacht en de lokale overheden.

Op taken en verantwoordelijkheden van de operationele organisaties wordt hieronder ingegaan.

De politie is normaal gesproken verantwoordelijk voor de coördinatie van de rampbestrijding. Uitzondering hierop is het ontstaan van een grote brand, dan ligt de coördinatie bij de *fire- and rescue services*. Een primaire taak van de politie is om levens te redden en burgers te beschermen. Daarnaast zet zij het rampgebied af en voert waar nodig haar handhavingstaak uit. Ook zorgt de politie ervoor dat onderzoeksautoriteiten (in Nederland bijvoorbeeld de Onderzoeksraad voor de Veiligheid) hun werkzaamheden kunnen uitvoeren. Tevens registreert de politie de slachtoffers en is zij verantwoordelijk voor de identificatie van slachtoffers. Wanneer blijkt dat mensen worden vermist, draagt de politie zorg voor een team dat de omgeving van het rampgebied doorzoekt. Hierbij kan zij andere hulpdiensten, vrijwilligersorganisaties en het leger verzoeken om assistentie te verlenen (HM Government, 2009: 27, 28).

De *fire- and rescue services* zijn primair verantwoordelijk voor het redden van mensen bij brand of beknellingen. Daarnaast proberen zij de brand te controleren

en het vrijkomen van gevaarlijke stoffen tegen te gaan, waarbij indien nodig ontsmetting van mens en dier plaatsvindt. Ook assisteren de *fire- and rescue services* de overige hulpdiensten bij grote overstromingen en de ambulancediensten bij de zorg voor slachtoffers. Ook wordt assistentie aan de politie verleend wanneer personen worden vermist en het rampgebied doorzocht moet worden (HM Government, 2009: 29, 30). Anno 2011 werkten in het Verenigd Koninkrijk 41.202 brandweerlieden bij de *fire- and rescue services*, waarvan 12.140 (ofwel 30 procent) als vrijwilliger (Bega, 2011: 7).

De ambulancediensten zijn onderdeel van de National Health Service en hebben de taak om eerste hulp te verlenen en om ziekenhuizen in de omgeving op de hoogte te stellen wanneer bij een ramp of crisis mensen gewond zijn geraakt. Binnen de ambulancediensten draagt de *Ambulance Incident Commander (AIC)* verantwoordelijkheid voor de hulpverlening. De AIC kan, indien nodig, de hulp inschakelen van een *Medical Incident Commander (MIC)* en assistentie vragen van een *Medical Emergency Response Incident Team (MERIT)*. Deze MIC en het MERIT komen van de naast gelegen locatie van het NHS. De AIC draagt, wanneer de MIC en de MERIT medische assistentie verlenen, zorg voor triage van gewonden. Daarnaast kunnen de ambulancediensten ook nog de hulp inschakelen van het Rode Kruis voor het gewondenvervoer. Afhankelijk van de aard en omvang van de ramp of crisis kan het noodzakelijk zijn dat slachtoffers langer worden gemonitord. De NHS draagt in dit geval zorg voor bijvoorbeeld fysiotherapie, orthopedagogie en psycho- sociale nazorg (HM Government, 2009: 30).

De lokale overheden spelen een kritieke rol binnen de Engelse crisisbeheersing. De kerntaken zijn:

- aanstellen van toezichthouders in het rampgebied;
- zorg dragen voor veilige toegang rampgebied voor hulpverleners;
- zorg dragen voor catering, toiletten en rustruimten voor hulpverleners;
- coördineren van de vrijwillige hulpverleningsorganisaties
- onderdak en eerste levensbehoeften bieden aan slachtoffers;
- beantwoorden van vragen van burgers;
- zorg dragen voor een evt. nood mortuarium;
- financiële ondersteuning aan slachtoffers;
- het schoonmaken en/of bodemsanering van getroffen gebied (i.s.m. *Environment Agency*);
- leiden van de herstelfase (herstel werkzaamheden).

Daarnaast hebben lokale autoriteiten de verplichting om gekozen leden van het bestuur op een adequate wijze te informeren over de procedures en plannen bij een ramp of crisis, zodat bestuurders voldoende voorbereid zijn (HM Government, 2009: 35–38).

In onderstaande tabel worden de hierboven beschreven taken van de hulpdiensten samengevat.

Hulpdienst	<b>Brandweer</b>	<b>Ambulance</b>	<b>Politie</b>	<b>Gemeente</b>
Organisatie	<i>Fire- and Rescue services</i>	<i>National Health Service</i>	<i>Police</i>	<i>Council areas, local authority districts, unitary authorities.</i>
Schaalgrootte	46 autoriteiten met 50.943 medewerkers, waarvan 41.202 in landsdeel Engeland	18.450 ambulance medewerkers	139.012 officers (Home Office, 2011)	227
Verhouding beroeps/vrijwillig	70% beroeps 30% vrijwilligers	n.b.	'special constables' 18.421 (Home Office, 2011)= 13%	
Taken	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Redden van mensen bij brand en/of beknelling</li> <li>- Assistentie ambulance diensten met zorg voor slachtoffers</li> <li>- Controle op vrijkomen van gevaarlijke stoffen</li> <li>- Ontsmetting mens en dier</li> <li>- Assistentie politie bij zoeken vermiste personen</li> <li>- Assistentie andere hulpdiensten bij overstromingen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Eerste hulpverlening</li> <li>- Gewondenvervoer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bescherming burgers</li> <li>- Afzetten rampgebied</li> <li>- Openbare orde handhaven</li> <li>- Registratie en identificatie slachtoffers</li> <li>- Zoeken naar vermiste personen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aanstellen van toezichthouders in het rampgebied</li> <li>- Zorg dragen voor veilige toegang rampgebied voor hulpverleners</li> <li>- Zorg dragen voor catering, toiletten en rustruimten voor hulpverleners</li> <li>- Coördineren van de vrijwillige hulpverleningsorganisaties</li> <li>- Onderdak en eerste levensbehoeften bieden aan slachtoffers</li> <li>- Beantwoorden van vragen van burgers</li> <li>- Zorg dragen voor een evt. nood mortuarium</li> <li>- Financiële ondersteuning slachtoffers</li> <li>- Het schoonmaken en/of bodemsanering van getroffen gebied (i.s.m. Environment Agency)</li> <li>- Leiden van de herstelfase</li> </ul>
Verantwoordelijk bestuurs niveau	Department for Communities and Local Government (lokaal bestuur)	Department of Health	Police Authority	
Financiering	Department for Communities and Local Government (lokaal bestuur)	?	Police Authorities, deel aangevuld met subsidie Home Office	

## Literatuur

- BBC News (2009) 'Police strength hits record high' <[http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk\\_news/8165217.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/8165217.stm)> [ geraadpleegd op: 12-12-2011].
- Bega, D. (2011). Fire and Rescue Service: Operational Statistics Bulletin for England 2010-11. London: Department for Communities and Local Government.
- Cabinet Office (2004). The Lead Government Department and its role: Guidance and Best Practice. Civil Contingencies Secretariat. <[http://www.hm-treasury.gov.uk/d/leadgovt\\_190105.pdf](http://www.hm-treasury.gov.uk/d/leadgovt_190105.pdf)> [ geraadpleegd op: 15-11-2011].
- Civil Contingencies Act (2004) Chapter 36: LOCAL ARRANGEMENTS FOR CIVIL PROTECTION, <[http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/36/pdfs/ukpga\\_20040036\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/36/pdfs/ukpga_20040036_en.pdf)> [ geraadpleegd op: 09-12-2011].
- Europese Commissie (2010) Vademecum for Civil Protection: Country Profiles United Kingdom. <[http://ec.europa.eu/echo/civil\\_protection/civil/vademecum/uk/2-uk-1.html#lega](http://ec.europa.eu/echo/civil_protection/civil/vademecum/uk/2-uk-1.html#lega)> [ geraadpleegd op: 15-11-2011].
- HM Government (2009) Emergency and recovery: Non Statutory Guidance Accompanying The Civil Contingencies Act, <<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/238642/err-guidance-120809.pdf>> [ geraadpleegd op: 15-11-2011].
- MSB (2009) International Civil Emergency Planning (CEP) Handbook: Civil Emergency Planning in the NATO/EAPC Countries. Swedish Civil Contingencies Agency. <<https://www.msb.se/RibData/Filer/pdf/24677.pdf>>.
- Third Sector (2010) Emergency Response: Cumbria floods. <<http://www.thirdsector.co.uk/News/Article/979198/Emergency-response-Cumbria-floods/>> [ geraadpleegd op: 31-01-2012].
- Westmorland Gazette (2009) 'Cumbria flooding: Police urge against unnecessary travel or fell walking', <[http://www.thewestmorlandgazette.co.uk/news/4749631.Cumbria\\_flooding\\_\\_Police\\_urge\\_against\\_unnecessary\\_travel\\_or\\_fell\\_walking/](http://www.thewestmorlandgazette.co.uk/news/4749631.Cumbria_flooding__Police_urge_against_unnecessary_travel_or_fell_walking/)> [ geraadpleegd op: 12-12-2011].

## 5. Zweden

### Achtergrond

Zweden is een constitutionele parlementaire monarchie met een koning als staatshoofd en een minister-president als regeringsleider. Politieke besluitvorming vindt plaats door de regering, die verantwoording aflegt aan het parlement. Zweden heeft 21 provincies die onder leiding staan van een gouverneur en elk een eigen provinciebestuur hebben. Op lokaal niveau zijn er 290 gemeenten. Deze gemeenten worden bestuurd door een gemeentebestuur dat wordt aangesteld door een gekozen gemeenteraad (MSB, 2009: 219).

**Figuur 1:** Feiten, cijfers en landkaart

Staatshoofd	Koning Carl XVI Gustaf (1973- )
Regeringsleider	Minister-president Reinfeldt (2006- )
Hoofdstad	Stockholm
Inwoneraantal	9,3 milj. (2009)
Landoppervlak	410.335 km <sup>2</sup>
Bevolkingsdichtheid	20/km <sup>2</sup> (2009)
GDP/inw (BBP)	US\$ 34.870
Bestuursniveaus	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nationaal</li> <li>• Provincies (Iän, 21)</li> <li>• Gemeenten (290)</li> </ul>

Het klimaat in Zweden kenmerkt zich door koude, bewolkte winters en koele lichtbewolkte zomers. In het noorden van het land heerst een subarctisch klimaat waarbij de winters zeer koud zijn en de zomers warm maar kort. Gezien het klimaat en de daarmee gepaarde gaande weersomstandigheden kent Zweden een aantal natuurlijke veiligheidsrisico's, zoals overstromingen, (sneeuw)stormen, aardverschuivingen en bosbranden. In 2008 deed zich de Emmastorm voor waarbij, in combinatie met hoog water aan de Oostkust, zes personen omkwamen (Europese Commissie, 2010).



### Definitie ramp/crisis

In de *Swedish Civil Protection Act (2003)* wordt onder het begrip *disaster* verstaan:

- (a) *natural disaster, major accident or other event howsoever caused; or*
- (b) *destruction, pollution or scarcity of essential supplies; or*
- (c) *disruption of essential services; or*
- (d) *influx of refugees; or*
- (e) *plague or epidemic of disease.*

In dezelfde wet wordt 'civil protection' als volgt gedefinieerd: *Civil protection means any service provided or measure taken for the purpose of preparing for, guarding against or dealing with any actual or potential disaster* (Civil Protection Act, 2003: Part I).

### Regelgeving en planvorming

In Zweden is er een aantal wetten en verordeningen op het gebied van crisisbeheersing.

De *Swedish Civil Protection Act 2003* vermeldt hoe hulpverleningsdiensten moeten opereren ten tijde van een crisis, ramp of zwaar ongeval. Daarbij wordt expliciet gewezen op de rol van gemeenten. De wet legt de primaire verantwoordelijkheid ter voorkoming en bestrijding van ongevallen en rampen bij de 290 gemeenten. Alleen bij een aantal zware calamiteiten, zoals emissie van gevaarlijke stoffen op zee of uitstoot van radioactief materiaal door een kerncentrale, ligt de verantwoordelijkheid bij de nationale overheidsinstanties.

Daarnaast legt de wet een aantal verplichtingen bij individuen:

- Een ieder is verplicht alarm te slaan in geval van nood en hulp te halen
- Ondernemers zijn verplicht om brandpreventieve maatregelen te treffen, blusmiddelen aan te schaffen en documentatie bij te houden;
- Individuen die risicovolle activiteiten ontplooiën (externe veiligheid) zijn verplicht om de juiste uitrusting te gebruiken, risicoanalyses te maken en om de activiteit te melden bij de overheid.

De wet *Measures to be taken by Municipalities & County Council in Preparedness for and during Extraordinary incidents during peacetime and Periods of Heightened Alert* (2006) heeft tot doel om kwetsbaarheden van gemeenten en provincies te verkleinen en hun hulpverleningscapaciteit tijdens rampen en crises te verbeteren. De wet regelt de voorbereiding en planning bij het afhandelen van rampen en crises die om samenwerking vragen op lokaal en regionaal niveau.

In de verordening *Emergency Preparedness and Heightened Alert* (2006) worden eisen gesteld aan de overheidsinstanties op regionaal en lokaal niveau. Het doel van deze verordening is overheidsinstanties voorbereidingen te laten treffen en hulpverleningscapaciteit op te laten bouwen.

In de *Law On Prevention of Accidents* (2004) is onder meer de taak vastgelegd van de gemeentelijke hulpdiensten (*municipal rescue services*). De wet bevat regels ten aanzien van preventie door de hulpdiensten maar ook voor verdere acties.

Daarnaast regelt de wet de verantwoordelijkheden tussen de staat, gemeenten en burgers. Het doel van de wet is om eigendommen en milieu te beschermen tegen allerlei ongevallen en hierbij gebruik te maken van de zelfredzaamheid van de samenleving (Odén, 2011: 9).

Ten slotte is er een specifieke verordening voor de overheidsorganisatie *Swedish Civil Contingencies Agency* (MSB). De *Instructions for the Swedish Civil Contingencies Agency* schrijft voor dat de MSB de 'spil' vormt binnen de Zweedse crisisbeheersing en toeziet op maatregelen ter voorkoming van rampen en crises. De MSB valt onder het ministerie van Defensie en heeft een coördinerende taak; het ziet erop toe dat relevante actoren (gemeenten en provincies) samenwerken en



hun verantwoordelijkheid nemen. Ook is het de taak van de MSB om zorg te dragen voor adequate rampenoefeningen en trainingen.

Het MSB is dus het centrale orgaan dat coördineert, plant, evalueert en toeziet op voorschriften met betrekking tot rampen en crisis.

### **Bestuurlijke organisatie**

De Zweedse crisisbeheersing kent drie taken en doelstellingen:

1. Verminder de risico's en gevolgen van calamiteiten
2. Verbeter en ondersteun de maatschappelijke paraatheid
3. Coördineer de verantwoordelijkheid van diverse actoren

Daarnaast gelden drie principes, te weten: verantwoordelijkheid, gelijkheid en nabijheid. Voor verantwoordelijkheid geldt: wie onder normale omstandigheden verantwoordelijk is voor een bepaalde taak voert deze ook uit ten tijde van een ramp of crisis. Met gelijkheid wordt bedoeld dat operationele activiteiten tijdens een crisis op dezelfde manier worden ingezet (voor zover mogelijk) als onder normale omstandigheden. Met nabijheid wordt bedoeld dat een crisis wordt aangepakt door de naast gelegen gemeente. Alleen bij capaciteitsgebrek wordt de hulp ingeschakeld op regionaal of landelijk niveau.

Door deze uitgangspunten toe te passen, beschikt Zweden niet over een afzonderlijke hulpverleningsorganisatie en dit betekent dat alle verantwoordelijke autoriteiten voorbereid moeten zijn op calamiteiten (Odén, 2011: 6).

Zweden kent een 'bottom-up' benadering wanneer rampen/crises zich voordoen. De algemene regel is dat elke overheidsinstantie verantwoordelijk is voor de crisisbeheersing in zijn gebied. Er is dus geen specifieke organisatie verantwoordelijk voor de operationele rampenbestrijding in het gehele land. De crisis of ramp bepaalt welke gemeente verantwoordelijk is en de (nationale) overheidsorganisaties die hierbij betrokken zijn.

Zweden telt 290 gemeenten. Deze genieten een hoge mate van autonomie en spelen een belangrijke rol in de crisisbeheersing. Tijdens een crises of ramp is het gemeentebestuur verantwoordelijk voor de aansturing en het crisismanagement.

De gemeenten hebben vijf verantwoordelijkheden (Civil Protection Act):

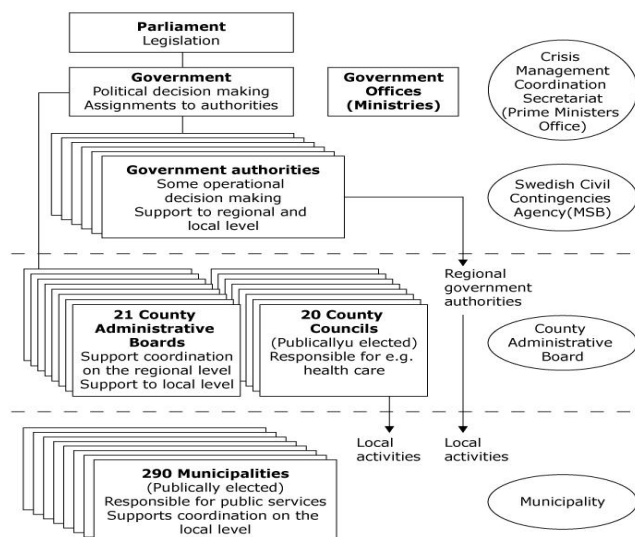
- Het nemen van preventieve maatregelen: brandpreventie, voorlichting en brandinspecties.
- *Rescue services*: het maken aanvalsplannen en aangaan van samenwerkingsverbanden;
- Afhandeling rampen/crises: evalueren en administratieve afhandeling;
- Organisatie: gekwalificeerd personeel, organiseren voor meerdere gemeenten;
- Commando: het leveren van een brandweercommandant en *incident commander*.

De burgemeester kan in voorkomende gevallen besluiten om een gemeentelijk crisiscomité in te stellen. De gemeenten ontvangen steun en assistentie van de provinciebesturen op het vlak van rampenoefeningen, trainingen en rampenplannen (MSB, 2009: 222).

Op regionaal niveau ligt de verantwoordelijkheid voor de coördinatie van de rampenbestrijding/crisisbeheersing bij de gouverneur en het provinciebestuur. Gemeenten, agentschappen, bedrijven en andere organisaties die verantwoordelijk zijn voor het crisismanagement in de provincie, worden ondersteund zonder dat verantwoordelijkheden worden overgenomen. Deze ondersteuning vindt vooral plaats bij het maken van risico- en kwetsbaarheidanalyses, trainingen en rampenoefeningen (MSB, 2009: 221). Gedurende een crisis heeft het provinciebestuur de verantwoordelijkheid om verzoeken tot bijstand te doen op hoger niveau. Daarnaast coördineert het provinciebestuur ook de contacten met de media tijdens rampen en crises (MSB, 2009: 222).

Bij een nationale crisis ligt de verantwoordelijkheid bij de regering en uiteindelijk bij de minister-president. In de praktijk wordt deze taak gedelegeerd naar de Directeur-Generaal van de *Swedish Civil Contingencies Agency (MSB)*, dat onder de politieke verantwoordelijkheid valt van het ministerie van Defensie. Om te verzekeren dat ministeries op nationaal niveau zich houden aan de doelstellingen en ook sector overschrijdende crises kunnen aanpakken is op het ministerie van Algemene Zaken (*prime minister office*) het *Crisis Management Coordination Secretariat* ingericht. Het secretariaat heeft de taak om ministeries te ondersteunen bij crisis- en risico-management en is het centrale aanspreekpunt bij rampen en crises op nationaal niveau (zie figuur 2).

**Figuur 2:** Organisatie crisisbeheersing in Zweden



Bron: MSB, 2009: 221

Formeel vallen de hulpverleningsorganisaties onder het ministerie van Defensie, maar de praktijk leert dat zij samenwerken met ministeries die te relateren zijn aan een specifieke crisis (Odén, 2011: 7).

**Figuur 3:** Organisatieschema crisis management (Europese Commissie, 2010)

	<i>Crisismanagement</i>	<i>Crisismanagement coördinatie</i>
<i>Lokaal niveau</i>	Gemeente	Burgemeester; gemeentelijk crisiscomité
<i>Regionaal niveau</i>	Provincie	Gouverneur; Provinciebestuur
<i>Nationaal niveau</i>	Nationale overheid	Minister-president; <i>Crisis Management Coordination Secretariat</i> , ministerie Algemene Zaken + DG <i>Swedish Civil Contingencies Agency (MSB)</i> , ministerie van Defensie

## Operationele organisatie

### **Brandweer**

In Zweden is de brandweer, de *municipal fire and rescue services*, de primaire organisatie bij de rampenbestrijding/crisisbeheersing. De *rescue services* komen voort uit de voormalige brandweerorganisaties in Zweden. Behalve bij branden zijn de *rescue services* vaak betrokken bij de afhandeling van verkeersongevallen. Ze dragen zorg voor de veiligheid rond de plek van het ongeval, helpen bij beknellingen en maken het wegdek schoon wanneer er glas of olie ligt (Bjornstig, 2004: 26). Opvallend is dat de *rescue services* met name bij verkeersongevallen in 90% van de gevallen eerste hulp verlenen. In Zweden zijn er namelijk drie keer zoveel brandweerkazernes dan ambulance stations. Hierdoor zijn de *rescue services* in veel gevallen eerder op het plaats van het incident dan de medische diensten. De *rescue services* verlenen onder meer reanimatie, stellen botbreuken vast en proberen een shocktoestand te voorkomen. Daarnaast zijn sommige *rescue services* bevoegd om zuurstof toe te dienen of om defibrillatie toe te passen (Lundqvist et al., 2008: 15).

De *rescue services* werken samen met de politie en de gemeente waar de ramp of crisis plaatsvindt.

In 2008 waren bij alle gemeenten gezamenlijk ongeveer 15.800 brandweerlieden of zogenoemde *incident commanders* werkzaam. Daarvan was 32% beroeps (5.100 beroepsbrandweerlieden) en 68% vrijwilliger (10.700 vrijwillige brandweerlieden) (Lundqvist et al., 2008: 12).

### **Politie**

De politie is verantwoordelijk voor de openbare orde en informeert het publiek ter plaatse en schermt de rampplek af. Daarnaast is zij verantwoordelijk voor het strafrechtelijk onderzoek en registreert zij de slachtoffers (Bjornstig, 2004: 26).

### **Gemeenten**

De eerder omschreven *Swedish Civil Protection Act (2003)* gaat in op een aantal verplichtingen die gemeenten hebben bij een ramp of crisis of de voorbereiding daarop. Ten eerste zijn zij verantwoordelijk voor het nemen van preventieve maatregelen. Zo dient zij de burger te informeren over risico's, rampenplannen op te stellen en heeft zij een adviesfunctie als het gaat om brandpreventie. Ten tweede is iedere gemeente verantwoordelijk voor haar *rescue services*. Zij dragen zorg voor de organisatie en de samenwerking tussen *rescue services* van verschillende gemeenten. Tot slot draagt zij er zorg voor dat commandovoering plaatsvindt via

een *Chief Fire Officer* en een *Incident Commander*. Tijdens een daadwerkelijke ramp of crisis heeft het bestuur van de gemeente de verantwoordelijkheid voor de burgerlijke commandovoering (MSB, 2010; Europese Commissie, 2010).

### **Ambulancediensten**

Naast de *rescue services* kent men in Zweden ambulancediensten. Het systeem in Zweden kenmerkt zich door een *pre- hospital* benadering. Getracht wordt om slachtoffers zo snel mogelijk op locatie te stabiliseren en over te brengen naar een ziekenhuis waar verdere uitgebreide zorg kan worden verleend. Totaal zijn er in Zweden zo'n 800 ambulancevoertuigen. Ook wordt er, wanneer slachtoffers zich in afgelegen gebieden bevinden, gebruikgemaakt van helikopters en enkele vliegtuigen (Bjornstig, 2004: 27). Daarnaast zijn ambulancediensten in Zweden deels uitbesteed aan de private sector. In Zweden zijn door het gehele land 886 private verpleegkundigen verdeeld over 132 ambulancevoertuigen en 52 ambulancestations (EU Exchange of Experts, 2009).

### *Overige hulpdiensten*

Naast de gemeentelijke reddingsdiensten (*municipal rescue services*) zijn er in Zweden nog zes nationale hulpverleningsdiensten die onder verantwoordelijkheid vallen van de volgende organisaties:

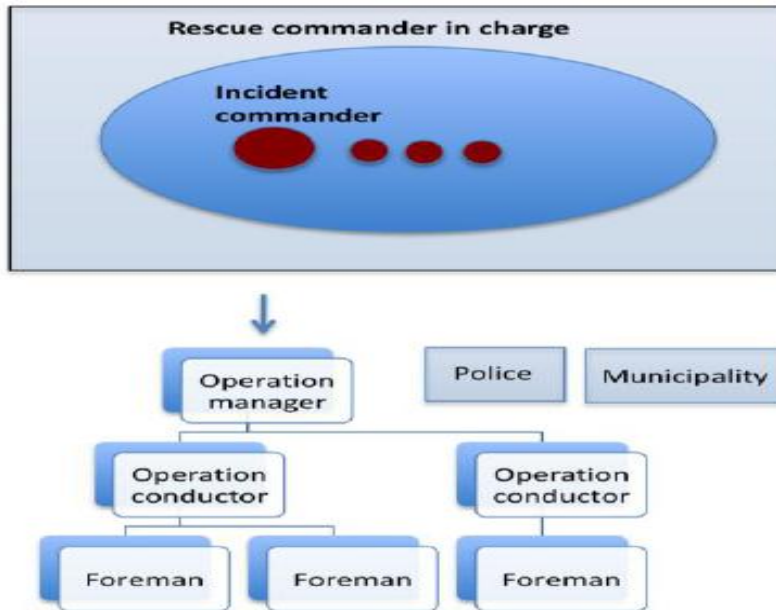
- |   |                                 |
|---|---------------------------------|
| - Reddingsteam bergen                                     | → Politie                       |
| - Lucht- en zee reddingsteam<br><i>Administration</i>     | → <i>Swedish Civil Aviation</i> |
| - Maritiem zoek- en reddingsteam<br><i>Administration</i> | → <i>Swedish Maritime</i>       |
| - Reddingsteam vermiste personen                          | → Politie                       |
| - Maritieme bescherming van het milieu                    | → Zweedse Kustwacht             |
| - Reddingsdienst emissie radioactieve stoffen             | → Provinciebestuur              |

Ook kent Zweden zo'n 19 vrijwillige defensieorganisaties. Dit zijn onafhankelijke non-profit organisaties die in samenwerking met de overheid vrijwilligers werven en opleiden zodat zij hulp kunnen bieden bij rampen en crisis of oorlogssituaties (MSB, 2009a).

### **Coördinatie**

Rampen en crises worden in Zweden op lokaal niveau geleid door een *incident commander* van de *rescue services* (*Räddningsledare vid skadeplats*). De *incident commander* kan indien nodig nationale overheidorganisaties en gemeentelijke overheden vragen om personeel, materieel en om bepaald grondgebied af te staan. Hiervoor geldt wel dat het gebruik van extra middelen de normale gang van zaken bij de 'afnemer' niet mag verstoren. Daarnaast kan de *incident commander* privé grondgebied opeisen en burgers in de leeftijd van 18 tot 65 jaar oproepen om te assisteren bij hulpverleningswerkzaamheden (Europese Commissie, 2010). In de meeste gevallen vallen rampen of zware ongevallen onder verantwoordelijkheid van de lokale *incident commander* van de *rescue services*. Echter, in bij bepaalde omstandigheden neemt een aantal nationale overheidsorganisaties de verantwoordelijkheid over (Civil Protection Act 2003).

**Figuur 4:** Operationeel optreden rampbestrijding Zweden.



Bron: Odén, 2011: 8

In onderstaande tabel worden de hierboven omschreven taken van de primaire hulpverleningsdiensten samengevat.

Hulpdienst	<b>Brandweer</b>	<b>Ambulance</b>	<b>Politie</b>	<b>Gemeente</b>
Organisatie	<i>Rescue services</i>	Ambulance	Politie	Gemeente
Verantwoordelijk bestuursniveau	<i>Nationaal, Swedish Civil Contingencies Agency (MSB) (Lokaal bestuurd)</i>	<i>Swedish National Board of Health and Welfare</i>	<i>National Police Board</i>	Dagelijks bestuur
Schaalgrootte	15.800 medewerkers	800 ambulance voertuigen	28.500 medewerkers (Polisen, 2011)	290 gemeenten
Verhouding beroeps/vrijwillig	51.000 beroeps (32%) 10.700 vrijwillig (68%)	ambulance deels geprivatiseerd	-	-
Taken	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Brandbestrijding</li> <li>- Redden en technische hulpverlening</li> <li>- Spoedeisende medische hulp</li> <li>- Reinigen wegdek</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pre-hospital zorg; patiënt stabiliseren en transport naar ziekenhuis</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Handhaving openbare orde</li> <li>- Informatievoorziening richting publiek</li> <li>- Zoeken naar vermiste personen</li> <li>- Afzetten en afschermen</li> <li>- Registratie slachtoffers</li> <li>- Eventueel strafrechtelijk onderzoek</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Organisatie rescue services</li> <li>- (civiele) commandovoering</li> </ul>

## Literatuur

- Acrimas (2011). Aftermatch CM system-of-systems Demonstration. SEC-2010.4.11. Phase I. Report on current CM framework.
- Bjornstig, U. (2004). PRE-HOSPITAL EMERGENCY CARE IN SWEDEN: with Special Emphasis on Care of Traffic Victims. Vol.28, No.2: IATSS RESEARCH.
- Borrel, J. & K. Eriksson (2008). STRENGTHENING LEARNING FROM EMERGENCY RESPONSES. International Journal of Emergency Management. Vol. 5, No.3/4 pp. 324 - 337 LUCRAM: Lund University.
- Carpenter, G. (2005). Windstorm Erwin / Gudrun – January 2005. Specialty Practice Briefing. Issue number 2. <http://www.dmi.dk/dmi/8januarstormguycarprapport.pdf> [geraadpleegd op: 30-12-2011].
- Eriksson, K. (2009). 'Knowledge transfer between preparedness and emergency response: a case study'. Disaster Prevention and Management. Vol. 18. No. 2. 162-160.
- Eriksson, K., M. Abrahamsson & L. Fredholm (2007). An Analysis of Assistance Needs during the Storm Gudrun. The International Emergency Management Society. 14th conference. Croatia.
- EU Exchange of Experts (2009) Zivil- und Katastrophenschutz: Landeswarnzentrale: <[www.exchangeofexperts.eu/download/public/report/AT-DEMA\\_DK-MSB\\_SE.pdf+ambulance+services+sweden&cd=11&hl=nl&ct=clnk&gl=nl](http://www.exchangeofexperts.eu/download/public/report/AT-DEMA_DK-MSB_SE.pdf+ambulance+services+sweden&cd=11&hl=nl&ct=clnk&gl=nl)> [geraadpleegd op: 29-12-2011].
- Europese Commissie (2010). Vademecum for Civil Protection: Country Profiles Sweden. <[http://ec.europa.eu/echo/civil\\_protection/civil/vademecum/se/2-se.html](http://ec.europa.eu/echo/civil_protection/civil/vademecum/se/2-se.html)> [geraadpleegd op: 27-10-2011].
- Lundqvist, M., C. McIntyre & U. Hedman (2008). The Swedish Rescue Services in Figures: Statistics and analysis. MSB: Swedish Civil Contingencies Agency.
- MSB (2009a). Civil Emergency Planning/Crisis Management in Sweden. <<https://www.msb.se/en/About-MSB/Crisis-Management-in-Sweden/>> [geraadpleegd op: 02-11-2011].
- MSB (2009b). International Civil Emergency Planning (CEP) Handbook: Civil Emergency Planning in the NATO/EAPC Countries. Swedish Civil Contingencies Agency. <https://www.msb.se/RibData/Filer/pdf/24677.pdf>
- MSB (2010). Legislative areas. <https://www.msb.se/en/About-MSB/Legislative-areas/> [geraadpleegd op: 23-01-2012].
- Odén, Thomas A. (2011). Semi-Structured interviews with experts for crisis communication from different countries and regions: country report for Sweden. WP2: Opti-Alert.
- Polisen (2011). Om Polisen.<http://www.polisen.se/sv/Om-polisen/Polisen-i-Sverige/Polisen-som-arbetsplats/> [geraadpleegd op: 29-12-2011].
- Projectteam Regionaal Crisisplan (2009). Referentiekader Regionaal Crisisplan. Turnaround Communicatie.
- Swedish Energy Agency (2007). Storm Gudrun: What can be learnt from the natural disaster of 2005? Svensk Information:Eskilstuna.