



Handreiking Crisisbeheersing op luchthavens

Een wegwijzer voor burgemeesters en hun adviseurs



In september 2011 is de nieuwe Handreiking Crisisbeheersing op luchthavens verschenen. De handreiking gaat over de beheersing van vliegtuigongevallen en andere crises op luchthavens, zoals infectieziekten en kapingen. De handreiking is bestemd voor bestuurlijk verantwoordelijken, organisaties betrokken bij crisisbeheersing in operationele zin en exploitanten van luchthavens. De handreiking is inhoudelijk vastgesteld door de Redactieraad Brandweer en Crisisbeheersing en bestuurlijk vastgesteld door de managementraden van de kolommen brandweer, GHOR, politie en gemeenten.

Wegwijzer voor bestuurders

In deze brochure worden de hoofdlijnen van de Handreiking Crisisbeheersing op luchthavens voor bestuurders samengevat. Ingegaan wordt op de samenhang tussen de plannen die voor de beheersing van crises op luchthavens opgesteld worden, de bevoegdheden van de burgemeester, bestuurlijke keuzes en aandachtspunten.

Gaan voor realistische planvorming

Bestuurders dienen erop toe te zien dat de planvorming - een wettelijke verplichting - adequaat is. Plannen moeten ten minste om de vier jaar worden geactualiseerd en door het bestuur van de veiligheidsregio opnieuw worden vastgesteld. Plannen moeten met elkaar samenhangen. Verbeterpunten uit oefeningen en *lessons learned* van incidenten dienen erin te zijn geïmplementeerd. Voor de luchthavens zijn vier plannen relevant. Het risicoprofiel (1) en het beleidsplan (2) zijn gericht op het beleid. Het crisisplan (3) en het rampbestrijdingsplan (4) zijn operationele plannen. Deze zijn bedoeld voor het moment dat er sprake is van een crisis of dreiging. Verder kent elke luchthaven een eigen calamiteitenplan. De plannen moeten realistisch zijn, dat wil zeggen aansluiten bij de operationele praktijk en aangeven wat de veiligheidsregio wel en niet kan waarmaken.

Risicoprofiel en beleidsplan

Een *risicoprofiel* is een overzicht van risico's die zich in een veiligheidsregio kunnen voordoen en een inschatting van de gevolgen ervan. Het gaat hierbij om risico's in de eigen veiligheidsregio en om die in aangrenzende regio's en landen. Ook die kunnen immers gevolgen hebben voor de eigen bevolking. Op basis van de combinatie van waarschijnlijkheid en impact worden de verschillende risico's ten opzichte van elkaar getypeerd. In het risicoprofiel

worden de maatscenario's aangegeven die voor de betreffende luchthaven richtinggevend zijn voor de voorbereiding op een crisis. De Handreiking Crisisbeheersing op luchthavens bevat maatscenario's die gebruikt kunnen worden voor het beschrijven van de maatscenario's voor vliegtuigongevallen, infectieziekten en kapingen.

Het *beleidsplan* van de veiligheidsregio gaat op basis van het risicoprofiel in op maatregelen om risico's te voorkomen en te beperken. Het beschrijft ook de gewenste capaciteit en de operationele prestaties van brandweer, GHOR, politie en gemeente.

Generiek crisisplan en specifiek rampbestrijdingsplan

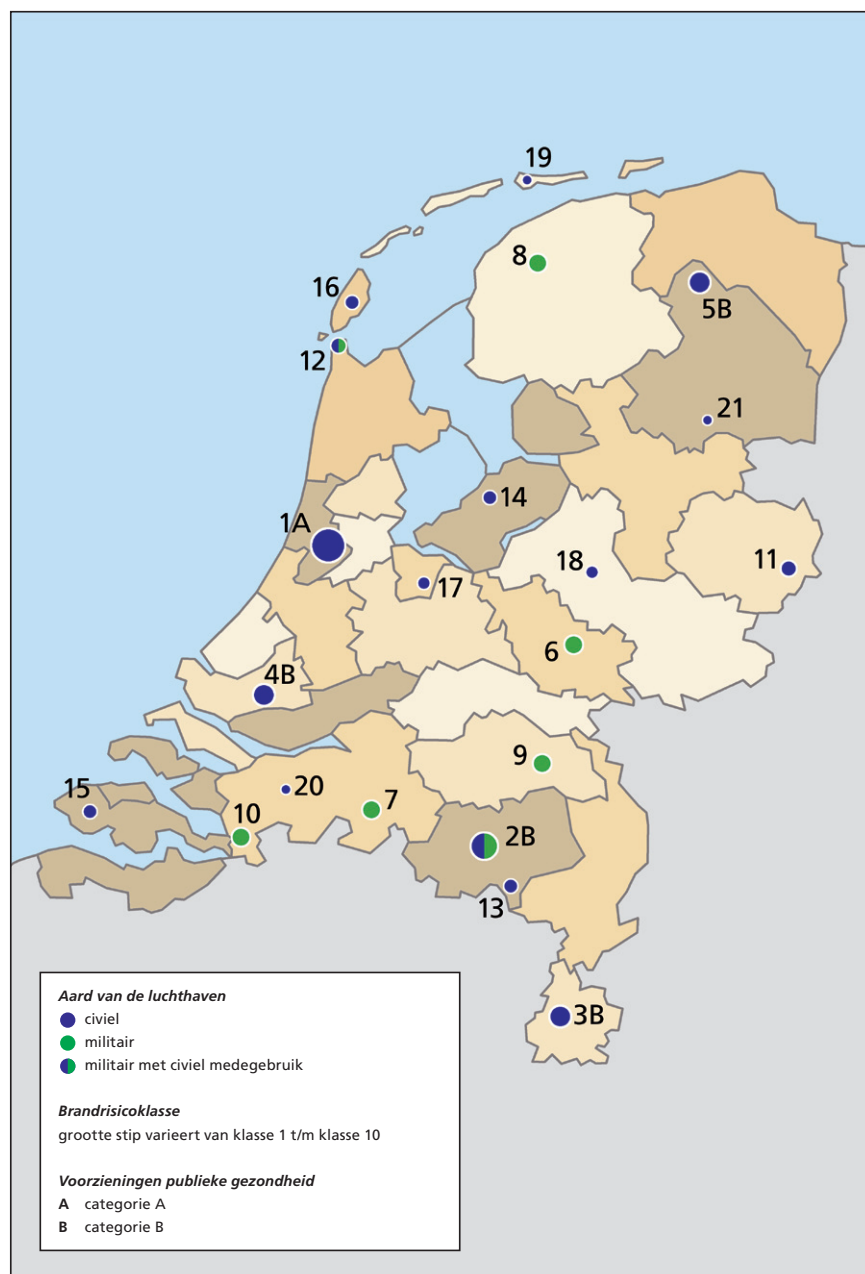
Het *crisisplan* geeft een beschrijving van de crisisorganisatie in de veiligheidsregio met bijhorende verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden.

Het *rampbestrijdingsplan* gaat in op de operationele maatregelen en voorzieningen voor de beheersing van een crisis op de luchthaven en in de onmiddellijke omgeving ervan. Het gaat uit van maatscenario's waarvoor een bestuurlijke keuze is gemaakt. Het vormt voor betrokken organisaties het kader voor de voorbereiding op de crisisbeheersing. De keuze voor bepaalde maatscenario's heeft consequenties voor de noodzakelijke capaciteit van de betrokken organisaties. Ook gaat het plan in op de informatievoorziening aan slachtoffers, verwanten, reizigers, medewerkers van de luchthaven en vliegmaatschappijen, binnen- en buitenlandse overheden en de media. Voor luchthavens vanaf brandrisicoklasse 3 en hoger is een rampbestrijdingsplan wettelijk verplicht.

Calamiteitenplan van de luchthaven

Elke luchthaven kent een eigen calamiteitenplan, waarin de taken en verantwoordelijkheden van de exploitant van de luchthaven zijn beschreven. De exploitant heeft een belangrijke rol bij de alarmering bij calamiteiten. De exploitant moet daarnaast zorgen voor een geoefende luchthavenbrandweer, die afgestemd is op de brandrisicoklasse van de luchthaven. Ook heeft de exploitant taken bij de opvang van slachtoffers en hun verwanten, de voorlichting aan de media en het publiek. De exploitant voert deze taken uit volgens de afspraken die met de veiligheidsregio zijn gemaakt. De exploitant ondersteunt en faciliteert de processen van de hulpverleningsdiensten en de gemeente.

Nederland telt 21 luchthavens in 15 veiligheidsregio's



Indeling van luchthavens voor de crisisbeheersing

Gemeente	Naam luchthaven	Aard	Brandrisicoklasse	Categorie
1 Haarlemmermeer	Amsterdam Airport Schiphol	Civiel	10	A
2 Eindhoven	Vliegbasis Eindhoven/ Eindhoven Airport	Militair/ Civiel	8	B
3 Beek	Maastricht Aachen Airport	Civiel	7	B
4 Rotterdam	Rotterdam The Hague Airport	Civiel	7	B
5 Tynaarlo	Groningen Airport Eelde	Civiel	7	B
6 Ede/Arnhem	Vliegbasis Deelen	Militair	6	
7 Gilze en Rijen	Vliegbasis Gilze-Rijen	Militair	6	
8 Leeuwarden	Vliegbasis Leeuwarden	Militair	6	
9 Uden	Vliegbasis Volkel	Militair	6	
10 Woensdrecht	Vliegbasis Woensdrecht	Militair	6	
11 Enschede	Enschede Airport Twente	Civiel	5	
12 Den Helder	Marinevliegveld De Kooy/ Vliegveld De Kooy	Militair/ Civiel	4	
13 Cranendonck	Kempen Airport	Civiel	3	
14 Lelystad	Lelystad Airport	Civiel	3	
15 Middelburg	Zeeland Airport	Civiel	3	
16 Texel	Texel Airport	Civiel	3	
17 Hilversum	Vliegveld Hilversum	Civiel	2	
18 Voorst	Teuge Airport	Civiel	2	
19 Ameland	Ameland Airport	Civiel	1	
20 Halderberge	Seppe Airport	Civiel	1	
21 Hoogeveen	Hoogeveen Airport	Civiel	1	

Aard van de luchthaven

Een civiele luchthaven valt onder de verantwoordelijkheid van de exploitant. Een militaire luchthaven en een militaire luchthaven met civiel medegebruik vallen onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Defensie.

Brandrisicoklasse

De brandrisicoklasse van de luchthaven is gerelateerd aan de lengte en breedte van de vliegtuigen die er landen. De brandrisicoklasse bepaalt de voorzieningen waarover de luchthavenbrandweer moet beschikken. Hoe groter het type vliegtuig dat normaliter op de luchthaven landt, des te meer blus- en redcapaciteit en geneeskundige capaciteit aanwezig moeten zijn.

Voorzieningen publieke gezondheid

Voor het voorzieningenniveau dat op een luchthaven aanwezig moet zijn met het oog op infectieziekten worden twee categorieën onderscheiden. Bij

categorie A heeft de luchthaven naast de voorzieningen van categorie B een permanent bereikbare crisisdienst en een quarantaineruimte. Bij categorie B heeft de luchthaven een noodplan voor infectiebestrijding, waarin een aantal faciliteiten en een coördinator geregeld moeten zijn.

Maatscenario's voor de crisisbeheersing op luchthavens

De Handreiking Crisisbeheersing op luchthavens geeft een overzicht van maatscenario's voor de voorbereiding van de crisisbeheersing op luchthavens. De maatscenario's gaan uit van het ergste wat er redelijkerwijs kan gebeuren. De maatscenario's zijn het uitgangspunt voor maatregelen, voorzieningen en afspraken over de organisatie van de crisisbeheersing op de luchthaven en voor het oefenen in zowel monodisciplinair als multidisciplinair verband.

Crisistype	Omschrijving	Maatscenario's
Vliegtuigongeval	Neerstortend passagiersvliegtuig op of in de onmiddellijke nabijheid van de luchthaven	10 varianten gebaseerd op de brandrisicoklasse van de luchthaven
Kaping	Passagiersvliegtuig dat gekaapt landt op een luchthaven	1 variant
Infectieziekte	Passagiersvliegtuig met vermoeden van besmette passagiers dat onderweg is naar een luchthaven	2 varianten gebaseerd op de voorzieningen publieke gezondheid categorie A en categorie B

Voor vliegtuigongevallen kan aan de hand van de maatscenario's de vereiste capaciteit voor de verschillende hulpverleningsdiensten bepaald worden. Bedacht moet worden dat de capaciteit altijd begrensd is. Indien nodig kan tijdens een crisis een beroep worden gedaan op bijstand en inzet vanuit andere veiligheidsregio's en Defensie. Het bepalen van de capaciteit die in de eigen veiligheidsregio beschikbaar moet zijn, is een bestuurlijke keuze.

Bestuurlijke bevoegdheden

Hierna volgt een globaal overzicht van de belangrijkste bestuurlijke bevoegdheden met het oog op het crisistype: vliegtuigongevallen, kapingen op luchthavens en infectieziekten. Per crisistype wordt ingegaan op wie de bestuurlijke leiding heeft over de crisisbestrijding en welke specifieke bevoegdheden deze bestuurder dan kan inzetten. Ook is aangegeven welke bevoegdheden van betrokken ministeries aan de orde kunnen zijn. Voor de volledige beschrijving wordt verwezen naar de wet- en regelgeving, zoals de Wet veiligheidsregio's en de Wet publieke gezondheid.

Bevoegdheden bij vliegtuigongevallen

Bestuurlijke leiding
<p><i>Burgemeester</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Verantwoordelijk bij vliegtuigongeval binnen zijn gemeente (GRIP 3) voor rampenbestrijding en handhaving openbare orde. Advisering door gemeentelijk beleidsteam. <p><i>Voorzitter veiligheidsregio</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Verantwoordelijk bij vliegtuigongeval dat gemeentegrensoverstijgend is (GRIP 4) voor rampenbestrijding en handhaving openbare orde. Advisering door regionaal beleidsteam.
Bevoegdheden burgemeester of voorzitter veiligheidsregio
<p><i>Burgemeester of voorzitter veiligheidsregio</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Kan, gebruikmakend van zijn noodbevoegdheid, luchthavenprocessen stopzetten voor zover noodzakelijk voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid, zoals het ontruimen van een pier of het sluiten van een baan. Kan, gebruikmakend van zijn noodbevoegdheid, het luchtruim sluiten. Richt daartoe eerst een verzoek aan de minister van Infrastructuur en Milieu vanwege het beginsel van subsidiariteit.
Bevoegdheden ministerie
<p><i>Minister van Infrastructuur en Milieu</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Kan het luchtruim sluiten.

Bevoegdheden bij kapingen op luchthavens

Bestuurlijke leiding
<p><i>Regioparket</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Verantwoordelijk voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Opschaling is mogelijk naar het College van procureurs-generaal en naar de minister van Veiligheid en Justitie. <p><i>Burgemeester of voorzitter veiligheidsregio</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Verantwoordelijk voor de overige benodigde crisisbeheersing en het handhaven van de openbare orde. Advisering door beleidsteam. Afstemming over gevoelige informatie vindt plaats in het driehoeksoverleg tussen de burgemeester of voorzitter veiligheidsregio, de hoofdofficier van justitie en de korpschef van politie.
Bevoegdheden ministerie
<p><i>Minister van Veiligheid en Justitie</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Gaat over de inzet van de Dienst Speciale Interventies. Heeft doorzettingsmacht bij acute terroristische dreiging en is bevoegd bindende maatregelen te treffen op terreinen van andere ministeries. Beveiligingsmaatregelen door de Directie Beveiliging Burgerluchtvaart van de NCTb: extra controles, vliegtuigen aan de grond houden et cetera.

Bevoegdheden bij infectieziekten op luchthavens

Bestuurlijke leiding
<i>Burgemeester</i> <ul style="list-style-type: none">• Verantwoordelijk voor bestrijding van een epidemie van een infectieziekte behorend tot de groepen B1, B2 en C binnen zijn gemeente. De burgemeester kan de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport verzoeken de bestrijding van een infectieziekte behorend tot de groepen B1 of B2 over te nemen; de burgemeester voert dan uit.
<i>Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport</i> <ul style="list-style-type: none">• Verantwoordelijk voor bestrijding van een epidemie van een infectieziekte behorend tot groep A (pokken, polio, SARS, influenza A-H1N1).
<i>Voorzitter veiligheidsregio</i> <ul style="list-style-type: none">• Verantwoordelijk voor de bestrijding van een epidemie van een infectieziekte behorend tot groep A. De minister kan opdragen hoe de bestrijding ter hand te nemen.
Bevoegdheden burgemeester of voorzitter veiligheidsregio
<i>Burgemeester</i> <ul style="list-style-type: none">• Kan maatregelen nemen voor toelating tot of onttrekking aan het vrije verkeer als een vliegtuig met besmette passagiers op een burgerluchthaven of op het voor burgerluchtverkeer bestemde gedeelte van een militaire luchthaven is aangekomen.
<i>Voorzitter veiligheidsregio</i> <ul style="list-style-type: none">• Kan in geval van een dreiging van een epidemie van een infectieziekte behorend tot groep A maatregelen nemen voor toelating tot of onttrekking aan het vrije verkeer als een vliegtuig met besmette passagiers op een burgerluchthaven of op het voor burgerluchtverkeer bestemde gedeelte van een militaire luchthaven is aangekomen.
<i>Burgemeester of voorzitter veiligheidsregio</i> <ul style="list-style-type: none">• Kan bevelen geven aan luchthavenexploitanten over het geven van voorlichting, het treffen van hygiënische maatregelen, het meewerken aan onderzoek van reizigers naar de aanwezigheid van infectieziekten, de controle op aanwezigheid van besmetting, het sluiten van gebouwen of terreinen en ontsmetting.
Bevoegdheden ministerie
<i>Minister van Infrastructuur en Milieu, na overleg met minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport</i> <ul style="list-style-type: none">• Kan nadat de gezagvoerder gemeld heeft dat hij mogelijk passagiers met een infectieziekte aan boord heeft, de burgerluchthaven van aankomst bepalen.

Bestuurlijke aandachtspunten en praktijklessen

Met Theo Weterings, burgemeester van Haarlemmermeer, is gesproken over zijn ervaringen met crises op Schiphol. Hij was als burgemeester het boegbeeld van de crisisbestrijding na de crash van Turkish Airlines in 2009. Ook had hij te maken met de Mexicaanse griep en mogelijk besmette passagiers in 2009. En in 2010 met de grootschalige opvang van gestrande reizigers, toen het luchtverkeer uitviel door de aswolk van een vulkaanuitbarsting in IJsland. Mede op basis van zijn ervaringen zijn uit de vele aanbevelingen in de Handreiking Crisisbeheersing op luchthavens enkele bestuurlijke aandachtspunten geselecteerd.

Sla niet door in de planvorming

Willen operationele plannen waarde hebben voor de crisisbeheersing, dan moeten ze 'tussen de oren' van de betrokken functionarissen zitten. Wees in de planvorming niet onnodig gedetailleerd. De Onderzoeksraad voor Veiligheid heeft hier in het evaluatierapport over de crash van Turkish Airlines weer eens op gewezen. Uit de psychologie van mensen die onder stress functioneren blijkt dat ze teruggrijpen naar wat ze dagelijks gewend zijn te doen. Alles wat tijdens een crisis extra gevraagd wordt om te doen of te weten, hebben ze dan niet meteen paraat. Besef dat operationele plannen uitvoerbaar moeten zijn en zorg voor duidelijke, beknopte scenariokaarten die bruikbaar zijn als er echt sprake is van een crisis.

Oefenen, oefenen, oefenen

Het rampbestrijdingsplan voor de luchthaven krijgt pas waarde als de functionarissen ook geoefend zijn in de taken die ze moeten uitvoeren. In het Besluit veiligheidsregio's is voor luchthavens geregeld dat in ieder geval eenmaal per twee jaar een multidisciplinaire stafoefening plaats moet vinden en ten minste eenmaal per vier jaar een multidisciplinaire oefening van staf en operationele eenheden. Bij het oefenen worden het rampbestrijdingsplan en het calamiteitenplan van de luchthaven op juistheid, volledigheid en bruikbaarheid getoetst. Zorg ervoor dat lessen uit de oefeningen gebruikt worden om de plannen en draaiboeken bij te stellen, en zorg dat het proces van actualisatie ook geborgd is.

Maak gebruik van je bevoegdheden

Het is belangrijk dat een burgemeester zijn bevoegdheden goed kent. Tijdens een crisis laten verschillende overheidsinstanties van zich horen. Het is belangrijk om een exact beeld te hebben van de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van deze instanties. Zo merkte Weterings dat tijdens de Mexicaanse griep de rijksoverheid het moeilijk vond om zich terughoudend

op te stellen. Het bleek nodig de ambtenaren in Den Haag te wijzen op de bevoegdheden van de burgemeester en de afspraken in de draaiboeken.

Durf bestuurlijke keuzes te maken

De Handreiking Crisisbeheersing op luchthavens is bedoeld voor zowel de grotere als kleinere luchthavens. Veiligheidsregio's met kleinere luchthavens moeten bekijken welke maatscenario's ze als uitgangspunt nemen voor het rampbestrijdingsplan. Zo is het bijvoorbeeld de vraag of een kleinere luchthaven zich moet voorbereiden op kapingen of infectieziekten.

Het is zinvol als een bestuurder zich inleeft in scenario's die, als ze gebeuren, heel ernstig zijn. Het moet niet zo zijn dat een journalist na een incident stelt: hoe is het toch mogelijk dat dit scenario nooit geïmagineerd is? Voor een burgemeester is het antwoord op deze vraag belangrijk. In de Handreiking Crisisbeheersing op luchthavens worden voor drie crisistypen maatscenario's aangereikt, maar bedenk dat andere maatscenario's als vertrekpunt genomen kunnen worden. Bijvoorbeeld een ongeluk of aanslag in de spoortunnel onder Schiphol of een brand in de luchthaventerminal. Stel je als burgemeester de vraag: wat kan er gebeuren op de luchthaven in mijn gemeente?

In de praktijk gaat het altijd anders

Je kunt je nog zo goed voorbereid hebben, de plannen en draaiboeken op orde hebben, wat nodig is, maar besef dat het in de praktijk toch altijd anders zal gaan. Elke crisis heeft dingen in zich die anders zijn dan vooraf aangenomen. Blijf alert en flexibel en blijf logisch denken.

Ontleed als bestuurder houvast aan de afgesproken werkwijze van het beleidsteam, de ondersteuning door de vaste adviseurs en de participatie van betrokken private partijen, zoals de luchthavenexploitant of de vliegtuigmaatschappij. Met de juiste adviseurs heb je ook de juiste informatie op tafel om afwegingen te kunnen maken.

Laat de verantwoordelijkheden bij de luchthaven

Heb oog voor de verschillende belangen. Zo ontstond vanwege veel gestrande reizigers op Schiphol door de aswolk discussie over waar de opvang en de overnachting van de reizigers het beste kon plaatsvinden. Om te voorkomen dat de gemeente onnodig verantwoordelijk zou worden voor de opvangtaak besloot Weterings om op te schalen naar GRIP 3. Verder besloot hij dat de reizigers niet buiten Schiphol werden opgevangen en dus op Schiphol bleven. Omdat de opvang meerdere dagen zou kunnen duren zag de GHOR erop toe dat de situatie voldeed aan de hygiënenormen. Opvang van gestrande reizigers is een normale verstoring van het bedrijfsproces op een luchthaven, waar ze op voorbereid moeten zijn.

Sluit aan bij wat werkt in de dagelijkse praktijk

Weterings wijst op het nadeel van te ver doorgevoerde regelgeving, omdat deze belemmerend kan werken voor een effectieve crisisorganisatie. Naar aanleiding van de crash van Turkish Airlines vraagt hij zich af wie het verzint om in wettelijke regels vast te leggen dat de registratie van slachtoffers door de gemeente moet gebeuren. Het registreren en daaraan gekoppeld de identificatie van slachtoffers die niet zelfredzaam zijn, sluit veel beter aan bij de reguliere politieactiviteiten. Het proces 'registratie van slachtoffers' kun je zeker niet alleen bij de gemeente neerleggen. De gemeente heeft geen recherchebevoegdheden, geen bevoegdheden om gegevens bij ziekenhuizen op te vragen en gaat ook niet over de identificatie van slachtoffers. Zeker bij vervoersongevallen waar reizigers overal vandaan kunnen komen, speelt dit probleem.

De belangrijkste taak is communiceren

Een burgemeester heeft bij elke crisis als belangrijkste taak het communiceren in de rol van burgervader en als boegbeeld naar de media. De burgemeester wordt geacht tijdens de crisis de vertegenwoordiger van de overheid te zijn: we hebben een crisis, we hebben een probleem, zo pakken we het aan, wat kunt u zelf doen. De kernkwaliteit waarover de burgemeester moet beschikken is kunnen communiceren.



Burgemeester Weterings wordt geïnterviewd na de crash van Turkish Airlines.

Colofon

Tekst: Sjan Martens, adviseur Academie voor Crisisbeheersing, met dank aan burgemeester Theo Weterings van Haarlemmermeer en René Verjans, senior beleidsadviseur Safety, Environment & Fire Brigade Amsterdam Airport Schiphol en projectleider van de Handreiking Crisisbeheersing op luchthavens.

Infopunt Veiligheid

Infopunt Veiligheid, onderdeel van het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid (NIFV), is hét centrale vraag- en informatie-loket op het gebied van fysieke veiligheid. Beroepsbeoefenaars kunnen hier hun vragen voorleggen aan vakspecialisten. Dat kan telefonisch, per e-mail of via een webformulier. De toegang tot de informatieservice en informatiebemiddeling is laagdrempelig en kosteloos.

Actuele dossiers

Infopunt Veiligheid biedt ook inzage in een online kennisbank met dossiers die actueel worden gehouden door een redactie-team van kennismakelaars en deskundigen uit de praktijk. U hebt 24 uur per dag toegang tot enkele duizenden kennisdocumenten verdeeld over meerdere kennisgebieden. Een belangrijke kennisbron voor veiligheidsregio's, hulpverleningsdiensten, landelijke, provinciale en gemeentelijke overheden en organisaties in de vitale sectoren.

Kennispartners

Om meer doelgroepen van dienst te kunnen zijn en de kennis verder te verbreden, werkt Infopunt Veiligheid samen met kennispartners zoals: het Centrum Industriële Veiligheid (CIV), GHOR Nederland, de Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding (NVBR) en het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV).

Het informatiepunt wordt ondersteund door een gebruiksvriendelijke, interactieve website: www.infopuntveiligheid.nl

Als veiligheid ook úw punt is!

Infopunt Veiligheid
Kemperbergerweg 783
Postbus 7010
6801 HA Arnhem
T 0900 235 112 112 (lokaal tarief)
F 026 351 50 51
E infopuntveiligheid@nifv.nl

www.infopuntveiligheid.nl



Infopunt Veiligheid NIFV