



Handreiking

Crisisbeheersing op luchthavens



VERVALLEN

Handreiking Crisisbeheersing op luchthavens

VERVALLEN

Ondanks de aan de samenstelling van de tekst bestede zorg kan de samensteller geen aansprakelijkheid aanvaarden voor eventuele schade, die zou kunnen voortvloeien uit enige fout of onzorgvuldigheid, die in deze handreiking zou kunnen voorkomen.

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt worden door middel van druk, fotokopie, microfilm of op enigerlei andere wijze, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid.

augustus 2011

© Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid, Arnhem

ISBN 978-90-5643-430-4

Uitgave:
Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid
Postbus 7010
6801 HA Arnhem
T 026 355 24 00

Deze uitgave is als elektronisch bestand te downloaden vanaf www.infopuntveiligheid.nl
(dossier: Kennisdocumenten fysieke veiligheid)

Voor vragen betreffende de inhoud van dit document is Infopunt Veiligheid
(www.infopuntveiligheid.nl) beschikbaar. Op deze site zijn vragen direct te stellen.

Voorwoord

Met genoegen bieden wij u hierbij de Handreiking Crisisbeheersing op luchthavens aan.

Deze handreiking vervangt de Leidraad Vliegtuigongevallenbestrijding op luchtvaartterreinen uit 1997. Waar de oude leidraad enkel gaat over crises met vliegtuigongevallen betreft deze nieuwe handreiking tevens crises met infectieziekten en kapingen.

De reden dat de term 'leidraad' vervangen is door 'handreiking' is gelegen in het feit dat dit document niet normerend wil zijn maar enkel wil informeren. De Handreiking Crisisbeheersing op luchthavens biedt achtergrondinformatie die gebruikt kan worden bij de voorbereiding op de crisisbeheersing bij luchtvaartongevallen, infectieziekten en kapingen op luchthavens. Het document bevat informatie over verantwoordelijkheden en taken, achtergrondinformatie, best practices, en suggesties en geeft verwijzingen naar aanvullende bronnen. In eerste instantie is het document bestemd voor bestuurlijk en operationeel verantwoordelijken en exploitanten van luchthavens. In tweede instantie is de handreiking bestemd voor functionarissen uit organisaties die meer in de periferie van de crisisbeheersing opereren zoals luchtvaartmaatschappijen, afhandelaren luchtverkeersleiding, inspecties en overige lagere of hogere overheidsdiensten.

Deze handreiking is ontwikkeld in nauwe samenwerking met een landelijke klankbordgroep, bestaande uit:

- vertegenwoordigers van Koninklijke Marechaussee (KMar)
- (luchthaven)brandweer
- GHOR
- GGD
- voorziening tot samenwerking met Nederland (vtsPN)
- Defensie
- vertegenwoordigers van veiligheidsregio's met door de luchtverkeersleiding gecontroleerde luchthavens
- vertegenwoordigers van luchthavenexploitanten in Nederland
- Nederlandse Vereniging van Luchthavens (NVL).

Daarnaast zijn meerdere inhoudelijke experts geconsulteerd en is input geleverd door de Strategische Beleidsgroep Conflict- en Crisisbeheersing van Politie, het Netwerk Crisisbeheersing en Rampenbestrijding van de NVBR en het College Commandanten Brandweren Luchthavens (CCBL). De leden van de klankbordgroep, inhoudelijke experts en andere indieners van commentaar en suggesties worden hartelijk dank gezegd voor hun inbreng.

De Handreiking Crisisbeheersing op luchthavens is besproken in het Portefeuillehouders Overleg Crisisbeheersing (POC) en inhoudelijk vastgesteld door de Redactieraad Brandweer en Crisisbeheersing. De Handreiking is bestuurlijk vastgesteld door de managementraden van de kolommen brandweer, GHOR, politie en gemeenten:

- (via een door de Raad van Regionaal Commandanten afgegeven mandaat aan) de Programmaraad Crisisbeheersing en Rampenbestrijding van de NVBR
- de Algemene Ledenvergadering van GHOR NL
- de Board Handhaving van de politie
- het Landelijk Overleg Coördinerend Gemeentesecretarissen.

G.K. Swillens

Voorzitter Redactieraad Brandweer en Crisisbeheersing

VERVALLEN

Inhoud

Hoofdstuk 1	
De inleiding	7
1.1 Inleiding	7
1.2 Opbouw van de handreiking	8
1.3 Doelgroepen en doelstellingen	9
1.4 Status van de handreiking	10
1.5 Samenvatting	10
Hoofdstuk 2	
Crisisbeheersing op luchthavens	11
2.1 Inleiding	11
2.2 Wet- en regelgeving	12
2.3 Crisisbeheersing op luchthavens, een typering van de varianten	15
2.4 Scenario's en maatscenario's	18
2.5 Frequentie van crises met luchtvaartuigen	20
2.6 Samenvatting	21
Hoofdstuk 3	
Bestuurlijk verantwoordelijken	23
3.1 Inleiding	23
3.2 Verantwoordelijkheden	23
3.3 Taken	27
3.4 Checklist bestuurlijk verantwoordelijken	28
Hoofdstuk 4	
Operationeel verantwoordelijken	29
4.1 Inleiding	29
4.2 Uitgangspunt: maatscenario	29
4.3 Alarmeringsschema	30
4.4 Benutting van de capaciteit en aandachtspunten per kolom	37
4.5 Voorlichting en opvang	42
4.6 Specifieke kenmerken en aandachtspunten	44
4.7 Doel van communicatie	44
4.8 Checklist operationeel verantwoordelijken	46
Hoofdstuk 5	
Exploitanten van luchthavens	47
5.1 Inleiding	47
5.2 Scenario's als uitgangspunt	47
5.3 Taken en verantwoordelijkheden van de exploitant	51
5.4 Checklist exploitanten	53
Bijlage 1	
Wet- en regelgeving	55
1.1 Inleiding	55
1.2 Wet- en regelgeving algemeen	55
1.3 Typen luchthavens	58
1.4 Wet- en regelgeving nader besproken	60
1.5 Toezicht en handhaving	64
Bijlage 2	
Achtergrond crisisbeheersing op luchthavens	67
2.1 Inleiding	67
2.2 Vliegtuigongevallen in de burgerluchtvaart	67
2.3 Ongevallen in de militaire luchtvaart	71
2.4 Vliegtuigkapingen in de burgerluchtvaart	71

2.5	Incidenten met infectieziekten in de burgerluchtvaart	72
2.6	Risico's op luchtvaartongevallen	74
2.7	Risico's op kapingen	76
2.8	Risico's op incidenten met infectieziekten	76
2.9	Enkele recente crises	76
Bijlage 3		
	Maatscenario's	85
3.1	Inleiding	85
3.2	Maatscenario's: algemene uitgangspunten en beperkingen	85
3.3	Relevante parameters voor de maatscenario's	92
3.4	Voorbeelden van uitgewerkte maatscenario's	99
Bijlage 4		
	Van wet- en regelgeving naar praktijk	107
4.1	Inleiding	107
4.2	Wat betekent het hebben van een rampbestrijdingsplan?	107
4.3	Rampbestrijdingsplan en algehele voorbereiding	109
4.4	Oefenen	109
4.5	Gebruik van evaluatiegegevens voor optimalisatie crisisorganisatie	112
Bijlage 5		
	Schema besluitvorming bij scenario's met (mogelijk) infectieziekte zoals gehanteerd in Veiligheidsregio Kennemerland	115
Bijlage 6		
	Kenmerken per crisistype	117
Bijlage 7		
	Specifieke aandachtspunten per crisistype voor de vier kolommen van de experten	119

1. De inleiding

De inleiding:

- beschrijft de context van waaruit de Handreiking geschreven is en geeft aan voor welke doelgroepen de Handreiking geschreven is
- geeft aan hoe de handreiking gepositioneerd is als document te midden van andere wet- en regelgeving
- geeft aan welke informatie in welk hoofdstuk te lezen is.

Deze 'Handreiking Crisisbeheersing op luchthavens' vervangt de 'Leidraad Vliegtuigongevallenbestrijding op luchtvaartterreinen' uit 1997. Sinds 1997 zijn wet- en regelgeving, de organisatie van de rampen- en crisisbestrijdingsorganisatie in Nederland, procedures en onder andere de terminologie ingrijpend veranderd en uitgebreid. Tevens zijn er leidraden en andere handreikingen geschreven en verwijzen naar crises op luchthavens. Ook maken onderzoeken en zowel Nederland als wereldwijde praktijkervaring met de afhandeling van crises met luchtvaartuigen in de afgelopen jaren duidelijk dat er ondanks verdere professionalisering nog steeds verbeterlagen te maken zijn waar het gaat om de voorbereiding en afhandeling van crises op luchthavens. Dit zijn de voornaamste redenen waarom de oude leidraad herschreven is.

Het begrip 'vliegtuigongevallenbestrijding' krijgt een andere invulling in deze vernieuwde handreiking. Gekozen is om ook de context en aanpak van crises waarbij een kaping of infectieziekten aan de orde zijn in deze nieuwe handreiking te beschrijven omdat deze crises een geheel andere voorbereiding en afhandeling vragen. De focus verschuift van crises met vliegtuigen naar crises op luchthavens. Luchthavens zijn complexe knooppunten die om specifieke voorbereiding vragen en specifieke afhandeling. Het verschil met vliegtuigongevallen betreft het crashes of andere ongevallen met luchtvaartuigen op of in de onmiddellijke omgeving van de luchthaven. Onder kapingen wordt in deze handreiking verstaan het kapen van luchtvaartuigen die zich op een luchthaven of in de lucht op weg naar een luchthaven bevinden. Binnen de context van infectieziekten in deze handreiking vallen de ziektes die beschreven zijn in artikel 1 van de Wet publieke gezondheid. Omdat het in deze vernieuwde handreiking niet alleen vliegtuigongevallen betreft, is de titel van de leidraad veranderd in 'Handreiking Crisisbeheersing op luchthavens'¹.

De focus ligt op de burgerluchtvaart op door de luchtverkeersleiding gecontroleerde luchthavens met geregeld luchtvervoer in Nederland. Dit betekent dat er met name aandacht is voor luchthavens met brandrisicoklasse 3 en hoger. De handreiking is niet specifiek gericht op crisisbeheersing op militaire luchthavens en op luchthavens met brandrisicoklasse 1 en 2 omdat calamiteiten op deze luchthavens in het merendeel van de gevallen af te handelen zijn als incidenten met hulpverlening. Op militaire luchthavens is gedeeltelijk specifieke regelgeving van kracht die kort behandeld wordt.

Over de invulling van de crisisbeheersing (o.a. met luchtvaartuigen) in Nederland zijn sinds de vorige leidraad een aantal nieuwe wetten, regelingen, besluiten, leidraden en andere handreikingen en onderzoeken gepubliceerd. Deze bronnen bevatten soms meer algemene en soms hele concrete nuttige aanknopingspunten voor de crisisbeheersing op luchthavens. Vooral voor ongevallen met vliegtuigen en crises met infectieziekten is dit het geval. Om overlap met andere leidraden en handreikingen zo veel mogelijk te beperken is alleen de meest relevante informatie daaruit in deze handreiking overgenomen.

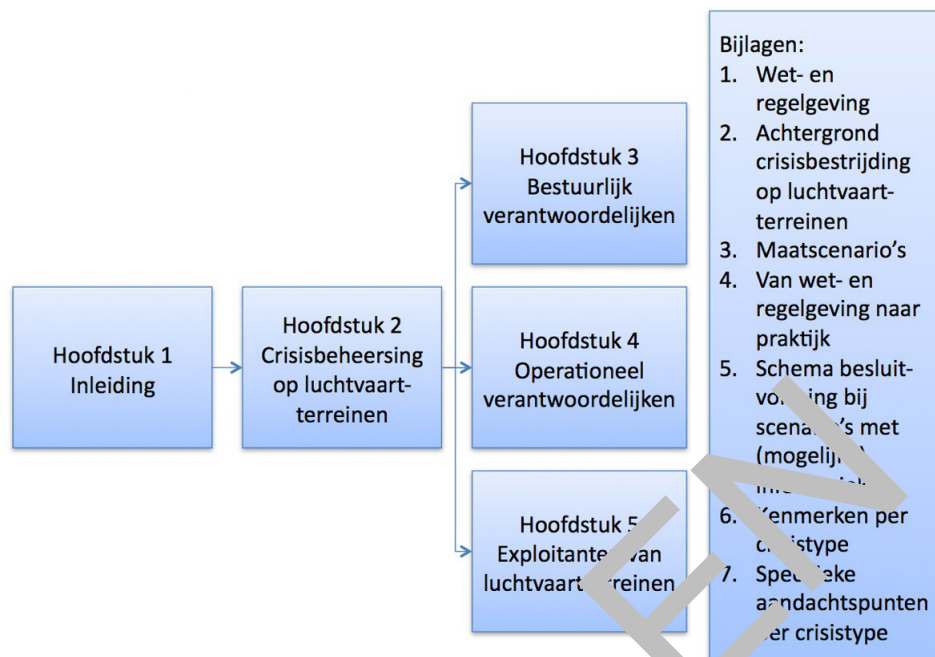
¹ Met de inwerkingtreding van de Regeling burgerluchthavens en militaire luchthavens per november 2009 is het begrip 'luchtvaartterrein' vervangen door 'luchthaven'.

Leesbaarheid

- Met de komst van de Wet veiligheidsregio's heeft naast 'rampenbestrijding' ook 'crisisbeheersing' een plaats gekregen in de wet- en regelgeving, anders gezegd: de rampenbestrijding is verbreed tot crisisbeheersing. Van een crisis kan sprake zijn zonder dat een ramp heeft plaatsgevonden. In deze handreiking is ter bevordering van de leesbaarheid gekozen om de begrippen 'crisisbeheersing', 'crisis', 'ramp' en 'rampenbestrijding' zo min mogelijk door elkaar te gebruiken. Woorden als 'crisis' en de daarmee samenhangende begrippen 'crisisbeheersing' en 'crisisbestrijding' worden beschouwd als overkoepelende begrippen. 'Rampen', 'calamiteiten' en 'incidenten' worden alle gezien als een bijzondere vorm van een crisis. Voor de leesbaarheid zal in de meeste gevallen gesproken worden van 'crisis' en 'crisisbeheersing'. Van 'ramp', 'rampenbestrijding', 'calamiteit' of 'incident' wordt alleen gesproken als dat in de betreffende context wenselijk of noodzakelijk is.
- In deze handreiking staan crises met vliegtuigongevallen, infectieziekten en kapingen centraal. Waar in deze handreiking gesproken wordt over 'crisis' of het meervoud hiervan, worden deze drie crises bedoeld, tenzij anderszins vermeld.
- In deze handreiking is voor de leesbaarheid gewerkt met de nieuwe benamingen van de ministeries die met ingang van oktober 2017 ingevoerd zijn. Het 'oude' Ministerie van Verkeer en Waterstaat is daarom vervangen door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, het Ministerie van Justitie is vervangen door het Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Waar 'hij' staat moet ook 'zij' gelezen worden.

1.2 Opbouw van de handreiking

De handreiking is opgebouwd uit vijf hoofdstukken en enkele bijlagen. De inleiding beschrijft de opzet van de handreiking, doelen en doelgroepen. Hoofdstuk 2 'Crisisbeheersing op luchthaven' beschrijft de context van wet- en regelgeving waarbinnen deze handreiking gezien dient te worden en de verschillende scenario's die aan de orde komen. Tevens wordt aandacht besteed aan de begrippen scenario en maatscenario's en hoe deze begrippen zich tot elkaar verhouden. Hoofdstuk 3, 4 en 5 zijn gericht op de bestuurlijk en operationeel verantwoordelijken en exploitanten van luchthavens. Voor elke doelgroep komen de belangrijkste uitgangspunten voor de voorbereiding en beheersing van crises aan de orde. De hoofdstukken 3 t/m 5 eindigen met een checklist. De bijlagen bieden onder andere verdieping op het vlak van wet- en regelgeving, achtergronden van luchtvaartongevallenbestrijding, maatscenario's en de vertaling van de wet- en regelgeving naar de praktijk van alledag.



1.1 Leeswijzer Handreiking

1.3 Doelgroepen en doelstellingen

Doelgroepen

Deze handreiking is in eerste instantie bedoeld voor drie doelgroepen:

1. Ten eerste is dit de doelgroep bestuurlijk verantwoordelijken. Dit zijn functionarissen die veel taken van veiligheidsregio's, colleges van B&W en gemeenteraden van gemeenten.
2. De tweede doelgroep betreft al die functionarissen van organisaties die betrokken zijn bij crisisbeheersing in operationele zin. Dit zijn organisaties en instellingen zoals regionale en gemeentelijke brandweer, ambulancediensten, GGD en overige onderdelen van de GHOR, betrokken ministeries, politie, KMar, de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb), gemeenten (actiecentra), defensieonderdelen en Dienst Speciale Interventies (DSI). Sommige van deze diensten en organisaties hebben specifieke wettelijke taken bij vliegtuigongevallen, terwijl andere meer algemene taken hebben bij allerlei soorten van incidenten, dus ook bij vliegtuigongevallen.

De derde doelgroep betreft de exploitanten van de civiele luchthavens. Ofschoon crisiscommandanten van militaire velden geen exploitanten zijn in de zin van de regelingen voor de burgerluchtvaart, kunnen zij zich in deze handreiking wel als zodanig aangesproken voelen.

In tweede instantie kan de handreiking nuttig zijn voor organisaties die meer in de 'periferie' zitten van de daadwerkelijke crisisbeheersing, maar die wel degelijk een rol hebben. Het betreft organisaties zoals luchtvaartmaatschappijen, afhandelaren van bagage en vracht, luchtverkeersleiding, inspecties en overige lagere of hogere overheidsdiensten. Voor deze doelgroep kan de handreiking nuttige informatie bieden op basis waarvan mono- en multidisciplinaire voorbereiding, uitvoering en evaluatie kunnen plaatsvinden. De handreiking kan uiteraard ook gebruikt worden door regio's zonder luchthaven, maar die zich toch willen voorbereiden op luchtvaartongevallen.

Doelstellingen

De algemene doelstelling van de handreiking is 'het geven van richting aan de voorbereiding op beheersing van de meest voorkomende crises met luchtvaartuigen op of in de directe nabijheid van luchthavens'.

Concreet betekent deze doelstelling het volgende:

- De handreiking is bedoeld om aan te geven dat een nauwe samenwerking tussen de hulpverleners en diensten van op en buiten de luchthaven bij een ramp van enige omvang onontbeerlijk is. Deze multidisciplinaire samenwerking is vooral aan de voorkant van het daadwerkelijke optreden van belang waar het gaat om afstemming van de planvorming en het oefenen met als doel de uiteindelijke calamiteitenbestrijding gestroomlijnd te laten verlopen.
- De handreiking maakt inzichtelijk binnen welke (wettelijke) randvoorwaarden de voorbereiding op ongevallen met luchtvaartuigen vorm dient te krijgen. Verschillende realistische ongevalsscenario's worden beschreven in het licht van zaken als te verwachten schade- en slachtofferbeeld, tijd-terrein factoren, gevraagde capaciteit voor mankracht en middelen, relatie met maatschappij en de belangrijkste punten in de wijze van optreden.
- De handreiking heeft tot doel te focussen op die onderdelen in de crisisbeheersing die de eerstkomende jaren aandacht verdienen, en is te focussen op die zaken die bij de beheersing van crises met luchtvaartuigen anders zijn dan bij andersoortige crises.

De handreiking is niet uitputtend en gaat niet in op alle 'ins and outs' die te verwachten zijn bij crises met luchtvaartuigen.

1.4 Status van de handreiking

Dit document is een publicatie die kan worden gehanteerd als hulpmiddel door partijen die bij crisisbestrijding op de luchthavens betrokken zijn. Dit document informeert en het volgen van de uitgangspunten uit deze handreiking geeft de betrokken partijen inzicht in de risico's op een luchthaven en de benodigde crisisbeheersing. Het feit dat dit document wil informeren en dus niet normerend wil zijn, is reden geweest om de in 1997 gebruikte term 'leidraad' te veranderen in 'handreiking'.

1.5 Samenvatting

De Handreiking Crisisbeheersing op luchthavens geeft voor de doelgroepen bestuurlijk en operationeel verantwoordelijken evenals exploitanten van luchthavens de belangrijkste kaders aan die van belang zijn voor de crisisbeheersing bij incidenten met luchtvaartuigen op luchthavens. De handreiking is een document waarmee de bestaande planvorming, overige voorbereiding zoals opleiden en oefenen en daadwerkelijke crisisbeheersing in de 'warme' situatie geoptimaliseerd kunnen worden.

2. Crisisbeheersing op luchthavens

Dit hoofdstuk:

- geeft een introductie op de relevante wet- en regelgeving voor crisisbeheersing op luchthavens
- gaat nader in op de algemene kenmerken van de verschillende crises bij een crash van luchtvaartuig, kaping en infectieziekten
- beschrijft het belang van het uitwerken van scenario's voor crises op een luchthaven die redelijkerwijs te voorzien zijn
- geeft een korte beschrijving van de frequentie van calamiteiten.

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk vindt u allereerst een algemene introductie over de verschillende wet- en regelgeving op internationaal en nationaal niveau die betrekking heeft op crisisbeheersing bij of ter voorkoming van vliegtuigongevallen, kaping en infectieziekten. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen de ongevuls- of crisisbestrijding op burgerluchthavens en die op militaire luchthavens. In bijlage 1 wordt op specifieke details van wet- en regelgeving verder ingegaan.

In dit hoofdstuk worden de hoofdkenmerken in beeld gebracht van de crises. Deze crises worden daarna in verband gebracht met het begrip scenario's. Het hoofdstuk sluit af met een korte beschrijving van kengetallen van crises met luchtvaartuigen.

2.2 Wet- en regelgeving

In diverse wet- en regelgeving op nationaal en internationaal niveau zijn uitgangspunten vastgesteld voor de behoefte aan crisisbeheersing op luchthavens. Tabel 2.1 geeft een overzicht weer van de belangrijkste wet- en regelgeving die relatie heeft met de crises. De wet- en regelgeving is niet op volgorde van relevantie weergegeven.

Tabel 2.1 Relevante internationale wet- en regelgeving

	Vliegtuigongeval	Infectieziekte	Kaping
Internationaal niveau	<ul style="list-style-type: none"> ICAO - Annex 12 (Search and rescue) ICAO - Annex 13 (Aircraft accident and incident Investigation) ICAO - Annex 14 (Aerodromes) NAVO - STANAGs (militair) 	<ul style="list-style-type: none"> ICAO - Annex 9 (Facilitation) WHO - International Health Regulations 	<ul style="list-style-type: none"> ICAO - Annex 17 (Security) Verskillende verdragen zoals die van Tokyo, Den Haag en Montreal Verskillende verordeningen van de Europese Unie en ECAC
Nationaal niveau - wetgeving	<ul style="list-style-type: none"> Gemeentewet Wet veiligheidsregio's Wet luchtvaart 	<ul style="list-style-type: none"> Wet publieke gezondheid 	<ul style="list-style-type: none"> Luchtvaartwet Politiewet Wetboek van Strafrecht Wetboek van Strafvordering
Nationaal niveau - regelgeving	<ul style="list-style-type: none"> Besluit veiligheidsregio's Regeling veilig gebruik luchthavens en andere terreinen Defensie: Luchtverkeersvoorschrift, Voorschrift Brandweer en Militaire Luchtvaart-eisen (MAR-AD, Military Aviation Requirements Aerodrome, vanaf 2012) 	<ul style="list-style-type: none"> Besluit publieke gezondheid Regeling publieke gezondheid 	<ul style="list-style-type: none"> Besluit tijdelijke herindeling ministerie taken in geval van terroristische dreiging met urgent karakter Regeling Dienst Speciale Interventies Bijstandseenheden Regeling bijstand-bestrijding luchtvaartterrorisme Regeling onderschepping luchtvaartuigen
Opmerking bij de tabel	De verschillende documenten staan niet vermeld in volgorde van belangrijkheid.		

Internationale regelgeving

In de internationale regelgeving van de International Civil Aviation Organisation (ICAO) en de World Health Organisation (WHO) worden voor luchthavens eisen beschreven die betrekking hebben op crisisbeheersing voor brandweer, volksgezondheid en infectieziektebestrijding en voorkoming van crises met kaping. Deze eisen zijn beschreven in Annex 9 ('Facilitation') en 14 ('Aerodromes') van ICAO, respectievelijk de Internationale gezondheidsregeling van de WHO. Voorschriften voor onderzoek bij vliegtuigongevallen zijn te vinden in Annex 13 Aircraft Accident and Incident Investigation van ICAO. Het is de verwachting dat de European Aviation Safety Agency (EASA), een agentschap van de Europese Unie na 2009 met aanvullende regelgeving voor de luchtvaartsector komt¹. Op het gebied van beveiliging - en dus ook ter voorkoming van kapingen - zijn er Annex 17 (Security), diverse internationale verdragen en enkele Europese verordeningen van de Europese Unie en de European Civil Aviation Conference (ECAC).

Nationale regelgeving algemeen

Op nationaal niveau is er diverse wet- en regelgeving die in het oog springt waar het direct de crisisbeheersing op luchthavens aan gaat. In dit hoofdstuk wordt alleen de meest relevante wet- en regelgeving op hoofdlijnen aangestipt.

Wetten die direct dan wel indirect bepalingen bevatten voor de crisisbeheersing zijn de Gemeentewet, Wet veiligheidsregio's en de Luchtvaartwet, Wet luchtvaart en de hieruit voortkomende Wet Regelgeving Burgerluchthavens en Militaire Luchthavens (RBML). Waar het specifiek crises met vliegtuigongevallen betreft springt de Regeling veilig gebruik luchthavens en andere terreinen het meest in het oog². Deze verwijst

1 EASA is een agentschap van de Europese Unie en nam in 2009 de taken over van de Joint Aviation Authorities (JAA), een Europees orgaan dat verantwoordelijk was voor Europese regelgeving voor de luchtvaart.

2 Met het in werking treden van deze regeling op 1 november 2009 verviel de Brandweerregeling burgerluchthaventerreinen uit 2004.

echter grotendeels naar de inhoud van hoofdstuk 9 van Annex 14 van ICAO. Voor crises met infectieziekten zijn de Wet, Besluit en Regeling publieke gezondheid bepalend. Op het gebied van crises met kaping zijn het de Gemeentewet, Politiewet, Luchtvaartwet, Wetboek van Strafrecht en Wetboek van Strafvordering die het meest bepalend zijn. Deze bepalen de gezagsverhoudingen tussen de burgemeester, hoofdofficier van justitie en de Directie Beveiliging Burgerluchtvaart (DBB) van de NCTb.

De volgende wetten en regelingen worden in dit hoofdstuk op hoofdlijnen toegelicht:

- Gemeentewet
- Wet veiligheidsregio's
- Wet luchtvaart, Regeling veilig gebruik luchthavens en andere terreinen (RVGLT) en Annex 14
- Wet, Besluit en Regeling publieke gezondheid
- Wet en regelgeving voor crises met kaping.

Gemeentewet

De Gemeentewet bepaalt dat de burgemeester verantwoordelijk is voor het handhaven van de openbare orde en veiligheid. De Gemeentewet geeft de burgemeester bevoegdheden om op te treden bij de verschillende crises en bevelen te geven.

Wet en Besluit veiligheidsregio's

In de Wet en het Besluit veiligheidsregio's zijn uitgangspunten bepaald voor de crisisbeheersing op luchthavens. De wet verantwoordt in operationele en bestuurlijke zin de hulpverlening op regionaal niveau. De wet bepaalt dat een veiligheidsregio een beleidsplan en een crisisplan dient te hebben voor de toepassing op het risicoprofiel van de gehele veiligheidsregio en -onder andere waar het gaat om aangewezen luchthavens- een rampbestrijdingsplan (RBP). Waar het gaat om crisisbeheersing voor luchthavens dienen de gemeenten alle te participeren op de voorzienbare risico's en hieruit voortvloeiende scenario's. Het besluit is bepaald dat alle luchthavens vanaf brandrisicoklasse 3 en hoger een RBP dienen te hebben. Een RBP-van toepassing op een luchthaven - bevat maatregelen die bij een ramp op een luchthaven genomen worden.

Wet luchtvaart, Regeling veilig gebruik luchthavens en andere terreinen (RVGLT) en Annex 14

In de Wet luchtvaart wordt aangegeven dat eisen gesteld kunnen worden aan de aanleg, inrichting, uitrusting en gebruik van luchthavens met het oog op de orde en veiligheid. Deze bepalingen worden voor luchthavens verder uitgewerkt in de Wet Regelgeving Burgerluchthavens en Militaire luchthavens (RBML). In de Regeling veilig gebruik luchthavens en andere terreinen staan aanvullende eisen voor de inrichting van de brandweer. Hierin wordt tevens verwezen naar Annex 14 van ICAO waarvan de meeste eisen ook voor Nederland gelden.

Annex 14 van ICAO verplicht exploitanten tot het schrijven van een calamiteitenplan ('emergency respons plan'). In het plan staat beschreven welke maatregelen getroffen dienen te worden voor het optreden bij ongevallen of voorvallen op of in de onmiddellijke omgeving van een burgerluchthaven. Uiteraard dient dit calamiteitenplan afgestemd te zijn op de in het RBP vastgestelde scenario's. Een combinatie van een calamiteitenplan en een RBP in een document is wettelijk mogelijk.

Vanuit Annex 14 en de Wet luchtvaart wordt een exploitant van een luchthaven verplicht te zorgen voor een brandweer met voldoende materieel, middelen en gekwalificeerd personeel. Het primaire doel hiervan is levens te redden bij vliegtuigongevallen op of in de onmiddellijke omgeving van een luchthaven³.

3 Onder onmiddellijke omgeving van een luchthaven wordt in deze leidraad verstaan een gebied van 1000 meter voor en achter de banen en maximaal 150 meter links en rechts van de (verlengde) as van de banen.

In Annex 14 is verder aangegeven over welke voorzieningen een brandweer dient te beschikken op basis van de grootte van de vliegtuigen die er landen. Daartoe worden luchthavens in tien brandrisicoklassen onderverdeeld. De brandrisicoklasse van de luchthaven is direct gerelateerd aan de in theorie benodigde bluscapaciteit voor het grootste type vliegtuig dat op de luchthaven normaliter landt. Met andere woorden hoe groter de vliegtuigen die er landen, des te meer behoefte aan middelen en menskracht. De theoretisch benodigde blus-, red- en geneeskundige capaciteit is gebaseerd op statistische analyse van wereldwijde ongevallencasuïstiek. In de volgende tabel staan alle aangewezen burgerluchthavens aangegeven zoals die vermeld stonden in de Nederlandse variant van de Aeronautical Information Package (AIP) in 2009 met bijbehorende brandrisicoklasse. De brandrisicoklasse van een luchthaven kan wijzigen.

Tabel 2.2 Overzicht luchthavens met brandrisicoklasse

Aard luchthaven	Gemeenten	Naam luchthaven	Brandrisicoklasse ⁴
Nationale luchthaven	Haarlemmermeer	Amsterdam Airport Schiphol	10
Regionale luchthaven	Beek	Maastricht Aachen Airport	7
	Tynaarlo	Groningen Airport Eelde	7
	Rotterdam	Rotterdam The Hague Airport	7
	Enschede	Enschede Airport Twente	5
Militaire luchthaven al dan niet in combinatie met (incidenteel) burgermedegebruik	Den Helder	Marinevliegbasis De Kooy/Luchthaven De Kooy	4
	Eindhoven	Eindhoven Airport/Vliegbasis Eindhoven	8
	Gilze Rijen	Vliegbasis Gilze Rijen	6
	Leeuwarden	Vliegbasis Leeuwarden	6
	Uden	Vliegbasis Uden	6
	Woensdrecht	Vliegbasis Woensdrecht	6
	Ede/Arnhem	Vliegbasis Deelen	6
Kleine civiele luchthaven	Lelystad	Lelystad	3
	Ameland	Ameland	1
	Crespiendonk (Middel)	Kempen Airport	3
	Hilversum	Hilversum	2
	Hoogeveen	Hoogeveen	1
	Middelburg	Midden Zeeland	3
	Texel	Texel	3
	Maldeberge	Hoeven/Seppe	1
	Voorst	Deventer/Teuge	2

Wet publieke gezondheid, inclusief Besluit en Regeling

In de Wet publieke gezondheid is onder andere de meldingsplicht van artsen en laboratoria aan de GGD vastgelegd. Daarnaast geeft de Wet de burgemeester of minister van VWS de mogelijkheid tot het nemen van maatregelen ter bestrijding van infectieziekten door de inzet van de GGD. Tevens zijn de internationale verplichtingen voorkomend uit de Internationale Gezondheidsregeling van de WHO

4 De brandrisicoklasse is afgeleid uit de 'Aeronautical Information Package' (AIP) van Luchtverkeersleiding Nederland. De standaardklasse uit februari 2010 is genoemd. Zie hiervoor <http://www.ais-netherlands.nl>. Enkele luchthavens kunnen op aanvraag van afhandelaren en luchtvaartmaatschappijen tijdelijk voor een hogere brandrisicoklasse uitgerust zijn. Brandrisicoklassen kunnen veranderen.

vertaald naar de Wet publieke gezondheid (Wpg, 2008) en het bijbehorende Besluit (2008).

De Wpg schrijft voor dat via een ministeriële regeling specifieke luchthavens aangewezen kunnen worden die extra voorzieningen moeten treffen voor o.a. vliegtuigen met (vermoeden van) besmette passagiers. De Regeling en het Besluit geven burgemeesters de mogelijkheid exploitanten van luchthavens te verplichten specifieke voorzieningen te hebben om het hoofd te kunnen bieden aan crises met infectieziekten. Ten slotte is in de Wet aan gezagvoerders meldingsplicht aan de luchtverkeersleiding opgelegd van infectieziekten die een ernstig gevaar voor de volksgezondheid kunnen opleveren. De wet schrijft verder uitgangspunten voor op het gebied van organisatie, procedures en communicatie voor betrokken ministeries, kolommen binnen de crisisbeheersing, exploitant en direct betrokkenen zoals de luchtvaartmaatschappij en luchtverkeersleiding. In het bijbehorende besluit worden enkele aanvullende bepalingen gesteld voor het college van B en W. De Regeling publieke gezondheid deelt luchthavens in, in de categorieën A en B (zie de volgende tabel). Een categorie A-luchthaven dient ten opzichte van de categorie B-luchthavens te beschikken over een te allen tijde parate crisisdienst in een afzonderlijke ruimte waarin passagiers opgevangen en zo nodig in quarantaine kunnen worden gezet. Deze onderverdeling is in 2008 voor het eerst gemaakt en is bijgesteld worden.

Tabel 2.3 Indeling luchthavens, aangemerkt als 'aangewezen plaats van binnenkomst', in categorieën conform Regeling publieke gezondheid

Categorie	Gemeente	Luchthaven
A	Haarlemmermeer	Schiphol
B	Beek Eindhoven Rotterdam Tynaarlo	Maastricht Aachen Airport Eindhoven Airport Rotterdam The Hague Airport Groningen Airport Eelde

Wet- en regelgeving voor crises met kaping

De Politiewet, Luchtvaartwet, Wetboek van strafrecht en Wetboek van strafvordering bieden het wettelijke kader voor binnen politie en KMar optreden bij een kapingsituatie. Deze wetten bepalen ook de gezagsverhoudingen tussen burgemeester, hoofdofficier van justitie en NCTB/DBB. De politietaak van de KMar is geregeld in de Politiewet.

Het wetboek van Strafrecht bepaalt dat een kaping strafbaar is: Een ontvoering of gijzeling (ook wel 'kaping' genoemd) is een specifieke vorm van het misdrijf wettelijke vrijheidsbeneming (art. 282 en 282a, Wetboek van Strafrecht). Het wetboek van Strafvordering geeft OM, politie en KMar de juridische handvatten om een strafbaar feit aan te pakken (inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden, zoals telefoontaps, camera's, etc.). De Regeling Bijzondere Bijstandseenheden geeft het wettelijke kader aan voor beëindiging van het strafbare feit door inzet van speciale eenheden. Binnen het Openbaar Ministerie is een praktische uitwerking gemaakt van deze regeling in de vorm van een inzetprocedure.

Het 'Besluit tijdelijke herindeling ministeriële taken in geval van terroristische dreiging met urgent karakter' bepaalt dat het Ministerie van Veiligheid en Justitie doorzettingsmacht heeft indien er spoed gevraagd is met het nemen van besluiten.

2.3 Crisisbeheersing op luchthavens, een typering van de varianten

Bij de verschillende typen crises die in deze handreiking beschreven worden zijn oorzaak en gevolg volstrekt verschillend. In deze paragraaf daarom een kort overzicht.

Vliegtuigongevallen ontstaan vaak door een combinatie van verschillende oorzaken. De oorzaak kan gelegen zijn in een technisch mankement van het vliegtuig zelf. Andere oorzaken of combinaties van oorzaken zoals factoren gelegen bij de

cockpitcrew of bijvoorbeeld specifieke weersomstandigheden zoals veel wind en/of slecht zicht zijn uiteraard mogelijk. De gevolgen zijn meestal te omschrijven in termen van brand, relatief veel doden en gewonden met brandwonden en mechanisch letsel, grote ravage op de plaats van de ramp en de directe omgeving.

Bij crises met kaping en besmetting zijn de oorzaken gelegen in factoren die niets met de luchthaven of het luchtvaartuig zelf van doen hebben. Hier speelt de menselijke factor van de zijde van een of meer passagiers een grote rol. Bij kaping is er altijd opzet om politieke, religieuze of andere redenen in het spel van de zijde van de kapers. Kapingen eindigen meestal na onderhandelingen met de kapers of pogingen daartoe al dan niet in combinatie met een interventie van politiediensten.

Bij crises met (vrees voor) infectieziekten kan er kwade opzet in het spel zijn, maar meestal is dat niet het geval. Passagiers weten wellicht niet eens dat zij zelf drager zijn van een infectieziekte. Gevolg kan zijn dat een infectieziekte naar een ander land of continent wordt overgedragen of dat hier ernstige verspreiding voor besmet. Crisisbeheersing kan in dergelijke gevallen al noodzakelijk zijn, onder andere om te staat dat mensen daadwerkelijk besmet zijn. In deze gevallen moet vooral preventief gehandeld worden. Indien er sprake is van een epidemie of pandemie kan dit betekenen dat delen van de bezetting van de crisisorganisatie ziek thuis zit.

Het spreekt voor zich dat de verschillende crises een geheel andere crisisbeheersing vragen. In volgende tabel zijn de belangrijkste kenmerken overgegeven voor bovenstaande crisistypen.

Tabel 2.4 Belangrijkste kenmerken per crisistype

Crisistype	Mogelijke oorzaken	Hoofdkenmerken crises	Aard schade	Aard optreden
Ongeval met luchtvaartuig	<ul style="list-style-type: none"> • Motorstoring of ander technisch mankement • Botsing met de grond • Bemanning verliest controle • Vliegtuig naast de baan • Slecht zicht • (Of combinatie van bovenstaande oorzaken) 	<ul style="list-style-type: none"> • Meestal brand • Schade aan luchtvaartuig en omgeving • Meestal dodelijke en gewonde slachtoffers • Repressieve maatregelen nodig • Duur optreden crisisorganisatie op locatie rampplaats +/- maximaal 1 dag 	<ul style="list-style-type: none"> • Fysieke schade • Gevolgschade • Herstelschade • Imagoschade 	<ul style="list-style-type: none"> • Indien nodig brand bestrijden • Passagiers bevrijden • Eventuele doden bergen • Richten op handhaven van openbare orde en veiligheid • Brandweer leidend
(vrees voor) Kaping	<ul style="list-style-type: none"> • (Terroristische) motieven van een of meer daders 	<ul style="list-style-type: none"> • Politieke druk • (vrees voor) Schade aan luchtvaartuig en omgeving • (vrees voor) Dodelijke en gewonde slachtoffers • Onderhandelingen • Repressieve maatregelen nodig • Duur optreden crisisorganisatie afhankelijk van de lengte van de kaping 	<ul style="list-style-type: none"> • Dreiging en vaak • Fysieke schade • Gevolgschade • Herstelschade • Imagoschade 	<ul style="list-style-type: none"> • Richten op handhaven openbare orde/rechtsorde • Escalatie voorkomen • Optreden in onderhandelingen • Het mogelijk zijn of geen effect hebben • Openbaar Ministerie leidend
(vrees voor) Infectieziekte	<ul style="list-style-type: none"> • (Vrees voor) micro-organisme (virus, parasiet of bacterie) 	<ul style="list-style-type: none"> • (Vrees voor) verspreiding van infectieziekte onder een of meer passagiers, crew en bevolking met kans op dodelijke en gewonde slachtoffers • Zowel preventieve maatregelen als preventieve en repressieve maatregelen nodig afhankelijk van de situatie • De besmetting is niet altijd zichtbaar en merkbaar • Duur optreden crisisorganisatie kan weken en maanden duren afhankelijk van aard en ernst van de infectieziekte 	<ul style="list-style-type: none"> • Dreiging en mogelijk: • Fysieke schade • Gevolgschade • Herstelschade • Imagoschade 	<ul style="list-style-type: none"> • Richten op volksgezondheid • Verspreiding voorkomen door preventief en preparatief ingrijpen • Verrichten diagnostiek, inventarisatie potentieel besmette personen, verstrekken van postexpositie profylaxe • Blootgestelden zo nodig in quarantaine plaatsen • Belang van goede informatievoorziening naar betrokkenen om crisis te minimaliseren • GHOR/GGD leidend

De tabel maakt in de eerste plaats inzichtelijk dat er -uiteraard - geheel verschillende oorzaken zijn voor de drie typen crises en afgeleid hiervan de hoofdkenmerken. Per crisis zijn de soorten schades aangegeven. Dit kunnen afhankelijk van de crisis en de aanpak geheel andere schades zijn dan in termen van doden en gewonden of beschadigde vliegtuigen. De aangegeven 'schades' zijn overigens ook terug te vinden bij andersoortige crisistypen maar hebben - aangezien het hier crises op luchthavens betreft - hun eigen specifieke kenmerken.

Waar het gaat om gevolgschade kan hier al sprake van zijn zonder dat er slachtoffers zijn gevallen of andersoortige fysieke schade is. Een dreiging met een infectieziekte kan bijvoorbeeld zorgen dat mensen minder gaan vliegen en vliegmaatschappijen en exploitanten van luchthavens inkomsten mislopen. Een bedreiging van ziektes als SARS in 2003 heeft laten zien dat wereldwijd maar ook in Nederland passagiersaantallen tijdelijk terug liepen met inkomstenverlies als gevolg voor de gehele luchtvaartsector. Alleen al de dreiging van een infectieziekte vraagt om gecoördineerd optreden van de crisisorganisatie, zonder dat er ook maar een

slachtoffer gevallen hoeft te zijn. Crisisbeheersing heeft in een dergelijk geval dan vooral een preventief karakter. Een ander voorbeeld: crises waarbij luchtvaartuigen en/of luchthavens betrokken zijn komen in de media altijd nadrukkelijker en sneller onder aandacht. Centraal staat ook altijd het optreden van de crisisorganisatie. Niet goed optreden van de crisisorganisatie kan sneller tot imagoschade leiden van betrokken partijen binnen de luchtvaartsector en de crisisorganisatie.

Bij een met een vliegtuigongeval is er uiteraard sprake van schade van een of meerdere vernielde luchtvaartuigen en de omgeving. Onder herstelschade worden directe en indirecte opbouwkosten verstaan. Dit zijn bijvoorbeeld schade aan start- en landingsbanen, en landingsverlichting, infrastructuur, akkers, etc, veroorzaakt door het ongeval. De tabel laat tevens zien dat afhankelijk van het crisistype een andere 'kolom' leidend is en de focus van de crisisbeheersing anders is.

Het gegeven dat meerdere soorten scenario's van toepassing kunnen zijn op een specifieke luchthaven in combinatie met verplichtingen vanuit wet- en regelgeving vraagt om multidisciplinaire voorbereiding en optreden, kortom multidisciplinaire crisisbeheersing. Afhankelijk van de specifieke crisis en de fase waarin de crisis zich bevindt, kunnen een of meerdere partijen een rol hebben tijdens de voorbereiding en uiteraard het optreden zelf. Hierbij zijn al lang niet meer alleen de brandweer, KMar/Politie, GHOR en gemeente betrokken. Ook partijen als de exploitant, luchtvaartmaatschappijen, de luchtverkeersleiding, de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb), Ministerie van Defensie, veiligheidsregio's, het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), de Gemeentelijke Gezondheids Diensten (GGD's), het Nationaal CrisisCentrum (NCC), de Departementaal CoördinatieCentra (DCC's) van verschillende ministeries kunnen een rol hebben. Hoe hier invulling aan gegeven wordt, verschilt per luchthaven.

In ieder geval kan gesteld worden dat bij alle beschreven crisistypen functionarissen op het niveau van de gemeente, de veiligheidsregio en het Rijk betrokken raken en actief zijn. Dit wil uiteraard niet zeggen dat vanaf dat moment iedereen betrokken wordt in de staven of coördinaties die ontstaan bij opschaling. Ook buiten de reguliere stafteams (van COPA (m) of) pakken functionarissen hun rol op. Daarnaast laat de crisisbeheersing op luchthavens bij bovenstaande crises in de 'warme' situatie zien dat taken en processen qua aard eerder parallel en snel en met veel betrokken organisaties van lokaal tot internationaal niveau plaatsvinden en in mindere mate volgevoerd zijn langzaam en lokaal. Sommige processen van de crisisbeheersing lopen nog maanden of zelfs jaren door terwijl de feitelijke crisis al lang voorbij is. Denk hierbij bijvoorbeeld aan juridische afwikkeling van schade van betrokkenen en de benodigde communicatie, maar ook aan het beperken van crises met in het bijzonder ziekten die soms maanden van preventieve en repressieve aansturing vergen. In de crisisbeheersing (inclusief de voorbereiding dus!) dient geanticipeerd te worden op de gewenste samenwerking tussen alle (potentieel) betrokken partijen op een of meer verschillende schades bij de verschillende denkbare scenario's op een luchthaven te voorkomen en te beperken.

Deze handreiking biedt aanknopingspunten om aan de crisisbeheersing op luchthavens invulling te geven voor bovenstaande crises.

2.4 Scenario's en maatscenario's

In deze paragraaf wordt aangegeven op welke wijze scenario's en maatscenario's kunnen helpen bij de crisisbeheersing. Een scenario geeft een mogelijk verloop van een incident, of - meer precies - een verwacht karakteristiek verloop van een incidenttype vanaf de basisoorzaken tot en met de einduitkomst. Een scenario geeft een gestructureerde beschrijving van de gebeurtenissen die consequenties hebben voor de regionale veiligheid, de oorzaak daarvan, de context en de gevolgen⁵. Een scenario biedt een manier om te communiceren over en een (gezamenlijk) beeld te krijgen van toekomstige onzekerheden en factoren die van invloed zijn op beslissingen

⁵ Definitie uit Handreiking Regionaal Risicoprofiel (2009).

van tijdens een crisis. Anders gezegd: met een scenario is het eenvoudiger om voor te stellen wat er mis kan gaan en op basis daarvan in de fase van de capaciteitsanalyse te beoordelen welke maatregelen (proactief, preventief, preparatief en repressief) genomen kunnen worden. Een scenario is daarmee slechts een hulpmiddel om te bepalen of men een juist en volledig overzicht heeft over het soort maatregelen dat genomen moet worden om de crises die op een luchthaven voor kunnen komen het hoofd te bieden.

Op basis van het denken in termen van scenario's en rekening houdende met (kengetallen van) scenario's die zich elders in westerse landen hebben voorgedaan kan een realistisch maatscenario gemaakt worden. Een maatscenario is van belang tijdens alle fases van de crisisbeheersing voor een redelijkerwijs te verwachten scenario op een luchthaven. Bij het ontwikkelen en vaststellen van lokale maatscenario's in een RBP kunnen landelijk vastgestelde maatscenario's hulp bieden. Maatscenario's geven per type incident, afhankelijk van de grootte, kengetallen aan die bij de lokale planvorming gebruikt kunnen worden (onder andere hoe veel slachtoffers en benodigde capaciteit). Zo wordt op eenvoudige wijze bepaald wat de maatregelen van de hulpbehoefte.

Een maatscenario is een beschrijving van een te verwachten incident. Het maatscenario moet begrepen worden als een (voorgegeven) 'maatgevende' grootte voor een bepaald ramptype in de regio⁶. Waar het gaat om crisisbeheersing op luchthavens, betreft het dus crises die voldoende realiteitswaarde hebben voor een bepaalde luchthaven om zich op voor te bereiden. In het maatscenario wordt duidelijk gemaakt wat een specifieke crisis betekent voor de uit te voeren activiteiten van de betrokken organisaties, tijd-temperfactoren en waar het vraagt aan capaciteit. Het maatscenario moet niet worden begrepen als de meest waarschijnlijke ramp die zich op de verschillende luchthavens zal kunnen voordoen maar als het ware een 'gemiddelde' ramp. De kans dat zich precies het beschreven 'maatscenario' zal voordoen is ongetwijfeld kleiner dan de kans dat zich een ander soort ramp zal voordoen.

Voor vliegtuigongevallen zijn in de Leidraad vliegtuigongevallenbestrijding op luchtvaartterreinen uit 1997 al negen maatscenario's vastgesteld. In deze nieuwe handreiking wordt een tiende maatscenario voor vliegtuigongevallen toegevoegd (zie bijlage 3). Reden hiervoor is dat in Annex 14 ook gesproken wordt over tien brandrisicoklassen en Schiphol hiervoor uitgerust is. Voor infectieziekten worden twee maatscenario's gegeven gebaseerd op de categorieën A en B waarin luchthavens op basis van de Wet publieke gezondheid in ingedeeld kunnen worden. Voor kapingen wordt informatie aangereikt om lokaal scenario's vorm te geven, alleen bevat deze informatie minder - dan voor vliegtuigongevallen het geval is - parameters in de vorm van getallen. Reden hiervoor is dat deze getallen niet of nauwelijks beschikbaar en onderbouwd zijn.

Deze handreiking biedt aanknopingspunten om te kunnen denken in termen van scenario's voor de crisistypen en op basis daarvan te kiezen voor een of meerdere maatscenario's die hun plaats vinden in een RBP of een vernieuwde versie daarvan. Vooral voor crises met vliegtuigongevallen zijn er ook getalsmatige eenheden aangegeven voor wat betreft te verwachten slachtofferaantallen, schadebeeld, benodigde capaciteit, etc. In bijlage 3 wordt uitgebreider ingegaan op scenario's.

Aanvullende informatie over eisen aan scenario's is ook te vinden in de Handreiking Regionaal Risicoprofiel (2010) en de Handreiking Werken met scenario's, risicobeoordeling en capaciteiten (BZK, 2009). Alhoewel deze laatste handreiking als horizon de nationale veiligheid heeft, bevat deze inhoudelijke achtergronden over risicobepaling en scenario's die wellicht bruikbaar zijn.

⁶ Ontleend aan de definiëring in de Leidraad maatrampp (BZK, 2000).

2.5 Frequentie van crises met luchtvaartuigen

De statistieken⁷ voor ongevallen met vliegtuigen in de afgelopen decennia laten op wereldwijde schaal een daling van het aantal ongevallen zien. In West Europese landen is de kans op een crash vele malen kleiner dan in landen in Latijns-Amerika, Afrika en Oost-Europa. Ongeveer 85% van de fatale incidenten gebeurt tijdens de landing of start. Daarnaast gebeuren er minder incidenten met hedendaagse toestellen dan met oudere vliegtuigen van eerdere generaties. Zo is de kans op een ongeval met een modern toestel van de generatie Airbus A321 of Boeing 737-800 circa 24 maal kleiner dan de kans op een ongeval met een Boeing 707 en Fokker 27 die in de jaren vijftig gebouwd werden.

In tabel 2.5 zijn de kansen op een ongeval met een of meer doden weergegeven. Afgezet tegen het aantal vliegbewegingen op een luchthaven kan zo becijferd worden hoe groot de kans op een ongeval is per jaar. Te zien is dat de kans op een ongeval met een vliegtuig van een luchtvaartmaatschappij die aangegeven is bij de EASA onder het wereldwijde gemiddelde ligt.

De hoeveelheid ongevallen met kleine toestellen is met op 100.000 vliegbewegingen fors hoger. Vertaald in aantal ongevallen per miljoen vliegbewegingen is dit voor EASA-operators tussen de 0,1 en 0,2 terwijl dit voor wereldwijde operators tussen 0,6 en 0,7 is⁸.

Tabel 2.5 Kansen op ongevallen

Aard luchthaven	Brandrisicoklasse	Kans op ongeval met een of meer doden bij vliegtuigongeval in de westerse wereld
Kleine civiele luchthaven	1 en 2	<ul style="list-style-type: none"> Ongeveer 1 ongeval per 100.000 vliegbewegingen⁹
Regionale en Nationale luchthavens	3 t/m 10	<ul style="list-style-type: none"> Ongeveer 1 ongeval per 1,4 miljoen vliegbewegingen als alle wereldwijde ongevallen meegeteld worden Ongeveer 1 ongeval per 2,5 miljoen vliegbewegingen als alleen de ongevallen van EASA-operators¹⁰ meegeteld worden

De kans op een kaping van een vliegtuig is moeilijker met een getal aan te geven. Eenduidige en betrouwbare cijfers voor crises met kapingen zijn er niet. In de periode 1995 tot 2010 waren er wereldwijd jaarlijks nooit meer dan tien kapingen¹¹. In verschillende periodes daarvoor en dan met name in de jaren zestig tot tachtig is dit aantal inerdere jaren hoger geweest.

Er zijn geen officiële cijfers bekend over incidenten met (mogelijk) besmette passagiers aan boord van vliegtuigen¹². Wel is duidelijk dat vliegverkeer een zeer belangrijke rol speelt in de verspreiding van infectieziekten die verspreid worden via vooral lucht, vliegen en insecten. Kenmerkend voor infectieziekten is dat crisisbeheersing in dergelijke gevallen meestal niet op één luchthaven plaatsvindt maar op meerdere luchthavens op wereldwijde schaal. Tevens duren dergelijke crises vaak langere tijd (eerder maanden dan dagen of weken) bekeken op wereldschaal en is het vaak niet direct duidelijk of een besmette persoon zich aan boord van een luchtvaartuig bevindt. Crises met infectieziekten lijken de laatste tien jaar meer voor te komen dan in de

7 Bron Veiligheidsstatistieken burgerluchtvaart 1993-2007 (Inspectie Infrastructuur en Milieu, 2008).

8 Afgeleid uit cijfers NLR, 2008.

9 Leidraad Vliegtuigongevallenbestrijding op luchtvaartterreinen (BZK, 1997). Een recenter betrouwbaar cijfer uitgedrukt in kans per vliegbeweging is niet gevonden.

10 Uitgaande van gemiddelde uit de periode 1993-2007 uit document Veiligheidsstatistieken burgerluchtvaart 1993-2007.

11 Afgeleid uit figuur 29.1 blz 842 van Terrorisme - Studies over terrorisme en terrorismebestrijding (E.R. Muller, U. Rosenthal, R. de Wijk, 2008).

12 Wel zijn er statistieken beschikbaar via de website van de WHO; www.who.int, maar deze zijn niet specifiek gerelateerd aan luchthavens.

periode daarvoor. Echter, dit wil niet zeggen dat deze incidenten zich daarvoor niet voordeden. Besmettelijke ziekten worden tegenwoordig gemakkelijker herkend en de wereldwijde communicatie tussen overheden, alsmede informatie via de media over dit soort incidenten is veel intenser en sneller geworden. In 2002 en 2003 was er een wereldwijde epidemie van SARS waarbij bijna duizend mensen overleden. Sinds 2004 zijn er infecties bij mensen door het vogelgriepvirus H5N1 en in 2009 veroorzaakte de Nieuwe Influenza A (H1N1)¹³ een pandemie. De gevolgen van niet (of niet vroegtijdig genoeg) ingrijpen op infectieziekten zijn moeilijk in te schatten maar modellen van de WHO geven aan dat bij besmettingen van een besmettelijke influenza wereldwijd 7,4 miljoen mensen kunnen overlijden.

2.6 Samenvatting

Op crisisbeheersing op luchthavens is diverse wet- en regelgeving op internationaal en nationaal niveau van toepassing. Deze geven meer of minder concrete aanwijzingen voor de voorbereiding en uitvoering van de crisisbeheersing. De in dit boek beschreven crises brengen een geheel eigen dynamiek met zich mee en vragen om een geheel eigen benadering gezien de specifieke kenmerken van de betreffende crises. Deze handreiking biedt voor deze drie crises specifieke informatie op aanknopingspunten. Deze kunnen op bestuurlijk en operationeel niveau ondersteuning bieden voor de verschillende fases in de crisisbeheersing.

¹³ Er circuleren ook andere namen voor de 'Nieuwe Influenza A (H1N1) uit 2009 zoals 'Mexicaanse griep', 'varkensgriep' en 'Noord-Amerikaanse griep'.

VERVALLEN

3. Bestuurlijk verantwoordelijken

Dit hoofdstuk:

- geeft de verantwoordelijkheden en taken weer voor bestuurlijk verantwoordelijken
- bevat een checklist met activiteiten die door bestuurlijk verantwoordelijken uitgevoerd dienen te worden.

3.1 Inleiding

De verantwoordelijkheden voor het bestuur zijn onder andere door het in werking treden van de Wet veiligheidsregio's in 2010 veranderd ten opzichte van de periode daarvoor. De bestuurlijke verantwoordelijkheid van de veiligheidsregio is hiermee groter geworden en dan met name in de voorbereidende fase. Het college van B en W blijft verantwoordelijk voor de crisisbeheersing. De voorbereiding en advisering voor crisisbeheersing draagt het college over aan de veiligheidsregio op basis van een gemeenschappelijke regeling. Concreet treft de veiligheidsregio de voorbereidingen voor crisisbeheersing en dus ook voor die op luchthavens. In dit hoofdstuk een overzicht van de verantwoordelijkheden en taken die onderscheiden worden.

3.2 Verantwoordelijkheden

Algemene verantwoordelijkheden in de 'koude situatie'

De Wet veiligheidsregio's bepaalt dat het college van B en W-net zoals voor andersoortige crises verantwoordelijk is voor crisisbeheersing, waaronder de crisisbeheersing op een luchthaven. Op basis van de Wet veiligheidsregio's moeten de colleges van burgemeester en wethouders in een veiligheidsregio een gemeenschappelijke regeling treffen waarin een aantal taken en bevoegdheden worden overgedragen aan de veiligheidsregio. Vooral in de voorbereidende fase en in de advisering liggen er een aantal taken en bevoegdheden bij de veiligheidsregio. Deze starten met het in kaart brengen van specifieke risico's die samenhangen met de aanwezigheid van - onder andere - een luchthaven¹. Vervolgens dient de veiligheidsregio het bevoegd gezag te adviseren over hoe de crisisbeheersing voor het benoemde risicoprofiel opgepakt dient te worden en wat dit betekent voor de betrokken overheden en haar processen. In dit kader dient in het beleids- en crisisplan van de veiligheidsregio al geanticipeerd te worden op de specifieke risico's van de omgeving van luchthavens.

Het beleidsplan dient zeker in relatie tot crises op luchthavens afgestemd te worden op de beleidsplannen van de aangrenzende veiligheidsregio's en met het beleidsplan van het regionale politiekorps. Het spreekt voor zich dat de organisatie van brandweer, GGD, politie, KMar en gemeente ingericht dient te zijn op het beheersen van de voor een luchthaven benoemde risico's.

De veiligheidsregio is ook verantwoordelijk voor het inrichten en in stand houden van de informatievoorziening binnen en tussen de diensten van de veiligheidsregio en tussen deze diensten en de overige diensten en organisaties². Waar het gaat om crisisbeheersing op luchthavens betekent dit dat partijen zoals de exploitant, luchtverkeersleiding en mogelijk vliegmaatschappijen betrokken dienen te worden. Gedeputeerde Staten worden via de Wet veiligheidsregio's verplicht te voorzien in een geografische kaart met (onder andere) de risico's van de aanwezige luchthavens.

Voor de crisisbeheersing op luchthavens voorziet de Wet veiligheidsregio's in de mogelijkheid bij Algemene Maatregel van Bestuur luchthavens aan te wijzen waarvoor het bestuur van de veiligheidsregio een rampbestrijdingsplan (RBP) vaststelt (art. 17).

1 Zie hiervoor de Handreiking Regionaal Risicoprofiel (NVBR, Raad van Hoofdcommissarissen, GHOR Nederland, overleg van Coördinerend Gemeentenecretarissen, 2010).

2 Artikel 10 Wet veiligheidsregio's.

Het Besluit veiligheidsregio's verplicht een veiligheidsregio om in overleg met een exploitant, respectievelijk de basiscommandant van een militaire luchthaven een RBP voor vliegtuigongevallen op luchthavens³ en de onmiddellijke omgeving daarvan vast te stellen. Het Besluit veiligheidsregio's geeft in artikel 6.2 tevens aan wat het RBP dient te bevatten.

In het RBP worden maatregelen opgenomen die bij een crisis op een luchthaven moeten worden uitgevoerd. In een RBP wordt geanticipeerd op de risico's die samenhangen met de aangewezen luchthaven. Het is een bestuurlijke verantwoordelijkheid af te wegen welke maatscenario's opgenomen worden in het RBP voor een luchthaven. De keuze voor de scenario's is ondermeer afhankelijk van de brandrisicoklasse van een luchthaven en de redelijkerwijs te verwachten overige crises. Bij de ontwikkeling van het RBP voor een luchthaven en de hieruit voortvloeiende consequenties voor de crisisbeheersing geldt dat naast KMar, brandweer, GHOR, politie, gemeente en exploitant van een luchthaven ook organisaties als de luchtverkeersleiding en eventueel luchtvaartmaatschappijen betrokken dienen te worden. Na vaststelling van het RBP door het bestuur van de veiligheidsregio is het bestuur van de veiligheidsregio verantwoordelijk voor de planning, realisatie en beheer van de reactie op een crisis.

Het opstellen, formaliseren en beheren van een RBP is niet afhankelijk van het risicoprofiel van een luchthaven en de complexiteit van de benodigde crisisbeheersingsorganisatie om een mindere of meer communicatie-intensief proces. Met andere woorden, hoe meer risico's en scenario's van toepassing zijn en hoe complexer de crisisbeheersingsorganisatie is, des te meer dient geïnvesteerd te worden in de communicatie rondom planvorming met relevante partijen. Het bestuur van de veiligheidsregio dient een overleg- en besluitvormingsstructuur vast te stellen die niet stopt als een RBP vastgesteld is. Na vaststelling van een RBP moet erop toegezien worden dat de organisaties voor wie een rol is weggelegd in de crisisbeheersing zowel monodisciplinair als multidisciplinair laten zien dat zij bekwaam zijn in het uitvoeren van hun taken voor de aangegeven maatscenario's in het RBP. Deze organisaties kunnen dit laten zien door middel van multidisciplinaire oefeningen en door middel van medewerkelijke inzetten bij calamiteiten. Tevens dient het RBP periodiek geactualiseerd te worden op inhoud. Het Besluit Veiligheidsregio's stelt hierin voor dat het RBP minimaal eenmaal per vier jaar geactualiseerd wordt.

Rekening houdend met de aanvlieg- en vertrekroutes van vliegtuigen verdient het gebied binnen het werkingsgebied van het RBP van de luchthaven bijzondere aandacht. Onder andere de crash met de Boeing 737 van Turkish Airlines op 25 februari 2009 maakte dit duidelijk en de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) heeft hier in zijn rapport over de hulpverlening aanbevelingen over gedaan⁴. Het betreft hier het gebied van de veiligheidsregio zélf maar ook het gebied in aangrenzende veiligheidsregio's. Het RBP dient onder andere antwoord te geven op vragen als:

- welke veiligheidsregio is bij welk scenario met bijbehorende ongevalslocaties verantwoordelijk?
- welke gevolgen heeft dit voor de alarmering en inzet van hulpdiensten?
- wordt er interregionaal samengewerkt en zo ja, tussen welke diensten?
- welke bovenregionale afspraken zijn noodzakelijk om effectief optreden mogelijk te maken?

Indien wenselijk kunnen meerdere veiligheidsregio's gezamenlijk kiezen voor een interregionaal plan.

3 Dit geldt alleen voor luchthavens die zijn ingedeeld in brandrisicoklasse 3 en hoger en de door de Minister van BZK in overleg met de Minister van Defensie aangewezen militaire luchthavens (Besluit veiligheidsregio's art 6.2).

4 Zie Hulpverlening na vliegtuigongeval Turkish airlines, Haarlemmermeer- 25 februari 2009 (OVV, 2010).

Verantwoordelijkheden in de 'warme' situatie

In de 'warme' situatie is het in de meeste gevallen de burgemeester die het opperbevel heeft bij de crisisbeheersing en de daarmee samenhangende taken. Afhankelijk van de crisis kan echter ook de officier van justitie de leiding hebben of de nationale overheid. In de volgende paragrafen wordt vooral ingegaan op verantwoordelijkheden in de 'warme' situatie.

Specifieke verantwoordelijkheden voor crisisbeheersing met een vliegtuigongeval

De burgemeester is leidend waar het gaat om een crisis met een vliegtuigongeval indien deze wordt afgehandeld in het gemeentelijke beleidsteam. De burgemeester is in dit geval voorzitter van het beleidsteam. Bij opschaling naar een regionaal beleidsteam heeft de voorzitter van de veiligheidsregio de bestuurlijke coördinatie. De minister van Infrastructuur en Milieu kan de luchthaven tijdelijk sluiten. De burgemeester kan luchthavenprocessen stopzetten voor zover dat noodzakelijk is voor de handhaving van de openbare orde en openbare veiligheid, zoals het ontruimen van (een gedeelte van) de luchthaventerminal of het sluiten van een baan. In de meeste gevallen zal de havenmeester van de exploitant de luchthaven gesloten hebben hiervan al gesloten hebben.

Indien het wenselijk of noodzakelijk is dat het luchtruim boven of in de buurt van de luchthaven (gedeeltelijk) gesloten wordt, is de minister van Infrastructuur en Milieu hiervoor verantwoordelijk. De minister van Defensie kan dit doen als er een militaire noodzaak is. De burgemeester zal in de regel een verzoek tot sluiting van het luchtruim indienen bij de minister van Infrastructuur en Milieu.

Het is wenselijk sluitingen van het luchtruim en (delen van) de terminal niet langer aan te houden dan noodzakelijk. Luchthavenprocessen dienen zo snel mogelijk weer opgestart te kunnen worden, rekening houdend met mensenmassa's en de samenhangende openbare orde en veiligheidsissues. De brandweerdekking aan airside moet dan wel weer geïmplementeerd worden.

Specifieke verantwoordelijkheden voor crisisbeheersing met een kaping

Bij een kaping is de hoofdofficier van justitie leidend onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van Veiligheid en Justitie aangezien hij belast is met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde.

Hieronder zijn begrepen de voorkoming, opsporing, beëindiging, vervolging en berechting van strafbare feiten. De hoofdofficier van justitie kan bij de minister van Justitie om toestemming vragen de Dienst Speciale Interventies (DSI) in te zetten. De minister geeft toestemming over de inzet van de DSI na goedkeuring van een inzetplan. De DSI treedt op onder verantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie. Bij acute terroristische dreiging heeft de minister van Justitie op basis van het Besluit tijdelijke herverdeling ministeriële taken doorzettingsmacht en is hij bevoegd ook op terreinen van andere ministers bindende maatregelen te treffen (zoals stilleggen van vliegverkeer en/of het staken van telecomverkeer in een bepaalde regio). De Dienst Beveiliging Burgerluchtvaart (DBB) van de NCTb heeft dwingende bevoegdheden om maatregelen op te leggen in het kader van de beveiliging. Dit kunnen maatregelen zijn zoals beveiligingsmaatregelen op en rond de luchthaven, extra controles, inzet van extra personeel op vliegtuigen, vliegtuigen aan de grond houden, etc. Deze maatregelen hoeft de DBB niet openbaar te maken.

Tijdens en na beëindiging van de kaping is de burgemeester verantwoordelijk voor de overige benodigde crisisbeheersing en het handhaven van de openbare orde. Strafrechtelijk onderzoek wordt in de meeste gevallen uitgevoerd door de Dienst Nationale Recherche van het KLPD onder gezag van het Landelijk Parket.

Specifieke verantwoordelijkheden voor crisisbeheersing met infectieziekten

Op grond van de Wet publieke gezondheid is de burgemeester verantwoordelijk voor het leiding geven aan de bestrijding van een epidemie van een infectieziekte behorend tot de groepen B1, B2 of C⁵ binnen zijn gemeente, waartoe ook behoren de bron- en

⁵ Zie artikel 1 en 6 Wet publieke gezondheid.

contactopsporingen. De burgemeester is verantwoordelijk voor het bepalen van welke maatregelen voor de toelating tot of de onttrekking aan het vrije verkeer moeten worden genomen als een luchtvaartuig met besmette passagiers op een burgerluchthaven, dan wel in het voor burgerluchtverkeer bestemde gedeelte van een militaire luchthaven met burgermedegebruik, is aangekomen. In een dergelijk geval draagt de gezagvoerder van het luchtvaartuig ervoor zorg dat na aankomst niemand het luchtvaartuig betreedt of verlaat en er geen vervoermiddelen of goederen worden geladen of gelost, tenzij de burgemeester daartoe opdracht of toestemming geeft. De burgemeester kan de gezagvoerder om een overzicht verzoeken met gegevens van de passagiers. In overleg met de GGD en het RIVM past de burgemeester de maatregelen niet langer toe dan nodig is om het onderzoek uit te voeren om de ernst van het gevaar van de besmetting vast te stellen. De burgemeester kan de minister verzoeken de bestrijding van een infectieziekte behorend tot de groep B1 of B2 over te nemen (art. 7 Wpg).

Indien er sprake is van een epidemie van een infectieziekte behorende tot groep A⁶, dan is de voorzitter van de veiligheidsregio verantwoordelijk voor de implementatie van de bestrijding van de ziekte en geeft de minister van VWS leiding aan de bestrijding. De minister is ook verantwoordelijk in het geval dat internationale communicatie en aanbevelingen van de WHO aan de orde zijn en op verzoek van de burgemeester bij de bestrijding van een epidemie van een infectieziekte behorende tot groep B1 en B2⁷. Dit betekent dat de minister de maatregelen ter bestrijding van de ziekte vaststelt. De burgemeester blijft samen met de gemeentelijke gezondheidsdiensten verantwoordelijk voor de uitvoering van deze maatregelen. In dat kader kan de minister aan de burgemeester opdragen hoe de bestrijding ter hand moet worden genomen. De burgemeester dient de minister alle gegevens te verstrekken die hij nodig heeft voor zijn taak. De minister van VWS is, indien noodzakelijk, verantwoordelijk voor het bestuurlijk afstemmingsoverleg (BAO) binnen zijn eigen ministerie, andere ministeries en met de burgemeesters van de betrokken gemeenten over het te voeren beleid. De minister van VWS is vervolgens verantwoordelijk voor het bepalen van de maatregelen op lokaal of nationaal niveau. Als er overleg tussen diverse ministeries noodzakelijk is, vindt dit plaats in het Interdepartementaal Beleidsteam (IBT). Ook hiervoor is de minister verantwoordelijk. Dat de leiding voor de minister overgenomen wordt, betekent niet dat de burgemeester geen verantwoordelijkheid meer draagt voor de bestrijding van het incident. De verantwoordelijkheid wordt in dit geval gedeeld. Wanneer de minister echter specifieke opdrachten geeft, dient de burgemeester deze op te volgen.

Voor wat betreft pandemieën heeft de burgemeester op grond van de Gemeentewet de verantwoordelijkheid voor de veiligheid en gezondheid van de burgers, en heeft hij de bestuurlijke eindverantwoordelijkheid bij een pandemiedreiging t/m fase 4 (de alerteringsfasen van de World Health Organisation). Centrale aansturing vanuit de rijksoverheid is aan de orde bij een pandemie fase 5 en 6. Er zijn situaties denkbaar waarbij alertering van kracht is zónder of mét geconstateerde infectieziekten. Ook zijn er situaties mogelijk waarbij infectieziekten geconstateerd worden zonder dat er een alertering van kracht was of wordt. De minister van Infrastructuur en Milieu kan bevelen geven aan de gezagvoerder van een luchtvaartuig over de luchthaven van aankomst.

De burgemeester kan de exploitant van een burgerluchthaven, zijnde aangewezen plaats voor binnenkomst (zie tabel 2.3) en een vervoersexploitant op deze burgerluchthaven opdragen voorlichting aan reizigers te geven over het nemen van maatregelen ter voorkoming van een infectie of van een besmetting van de bagage. Hij kan ook opdragen medewerking te verlenen aan door de burgemeester te nemen maatregelen voor onderzoek van vertrekkende of aankomende reizigers naar de aanwezigheid van een ziekte van infectieuze aard die een ernstig gevaar voor de

6 Zie artikel 1,6 en 7 Wet publieke gezondheid.

7 Zie artikel 1 en 7 Wet publieke gezondheid.

volksgezondheid kan opleveren. Ook kan hij aan exploitanten vragen ter voorkoming van een besmetting, voorschriften van technisch-hygiënische aard uit te voeren, indien er een geground risico is op een besmetting. Ter bestrijding van een besmetting kan hij gebouwen of terreinen dan wel gedeelten daarvan sluiten.

De burgemeester kan een vervoersexploitant opdragen een luchtvaartuig en de hierin aanwezige goederen laten controleren op de aanwezigheid van een besmettelijke infectieziekte en dit indien noodzakelijk te ontsmetten, met inbegrip van de vernietiging van vectoren (organismen die ziekten of parasieten over brengen).

In de volgende tabel is een overzicht gegeven van de betrokken overheden bij de crises⁸.

Tabel 3.1 Bevoegd gezag op lokaal en nationaal niveau per crisistype

Bevoegd gezag op lokaal en nationaal niveau			
	Vliegtuigongeval	Kaping	Infectieziekte
Bevoegd gezag lokaal niveau	<ul style="list-style-type: none"> Burgemeester 	<ul style="list-style-type: none"> Officier van justitie Na vrijgeven plaats delict bij: <ul style="list-style-type: none"> Burgemeester 	<ul style="list-style-type: none"> Burgemeester
Bevoegd gezag nationaal niveau	<ul style="list-style-type: none"> Primair bij Ministerie van BZK Daarnaast op onderdelen bij: <ul style="list-style-type: none"> Ministerie van Infrastructuur en Milieu Ministerie van Veiligheid en Justitie (m.b.t. eventuele strafrechtelijke zaak van het ongeval) 	<ul style="list-style-type: none"> Primair bij Ministerie van Veiligheid en Justitie Daarnaast op onderdelen bij: <ul style="list-style-type: none"> Ministerie van BZK Ministerie van Infrastructuur en Milieu 	<ul style="list-style-type: none"> Primair bij Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport Daarnaast op onderdelen bij: <ul style="list-style-type: none"> Ministerie van Infrastructuur en Milieu

3.3 Taken

In de 'koude' situatie zorgt de veiligheidsregio voor voorbereiding op crises. De gemeenten controleren dit via het bestuur van de veiligheidsregio. Het beheer en de controle op de samenhang tussen het regionale beleids- en crisisplan en het lokale RBP en activiteitenplan van de exploitant vragen extra aandacht van het bestuur van de veiligheidsregio. De interface tussen deze plannen dient goed geborgd te zijn. Dit geldt ook voor de voorbereidingsfase waarin de processen van de operationele diensten van de luchthaven aan dienen te sluiten op de processen van de hulpdiensten van de luchthaven. Daarnaast is het toezicht van belang vanuit het bestuur op vooral de multidisciplinaire oefeningen. Immers omdat rampen weinig voor komen, moeten opleidingen en oefeningen de opbouw van de praktijkervaring voor een belangrijk deel invullen. Uit multidisciplinair oefenen moet blijken of de crisisorganisatie van de overheid in samenwerking met de crisisorganisatie van de luchthaven 'klaar' is de beschreven scenario's conform plan uit te voeren. De voornaamste taken van het bestuur liggen aldus in de voorbereidende fase in het verlengde van de bovenstaande verantwoordelijkheden.

De taken van het bestuur in de warme situatie liggen eveneens in het verlengde van de boven beschreven verantwoordelijkheden en zijn afhankelijk van het crisistype. De burgemeester is in de meeste gevallen het gezicht van de crisisorganisatie en leidend. Voor crises waarvoor regionale opschaling noodzakelijk is, kan ook de voorzitter van de veiligheidsregio een rol hebben.

Van groot belang is het bestuurlijke optreden in de traditioneel onderschatte fase van 'de ramp na de ramp'. Dit geldt voor alle crises op een luchthaven. Bij crises met een vliegtuigongeval of na beëindiging van een kaping zal de situatie meestal na

⁸ Zie voor achtergrondinformatie onder andere Bestuurlijke Netwerkkarten Crisisbeheersing (Provincie Noord Holland, 2008).

enkele uren of dagen vanuit operationeel oogpunt gezien voor het grootste deel gestabiliseerd zijn. Voor crises met infectieziekten kan dit weken of maanden duren. Vliegtuigongevallen met grotere passagiersvliegtuigen laten zien dat veel bestuurlijke (en ook operationele) aandacht nodig is voor het kloppend krijgen van de passagiersgegevens⁹.

Het is de fase na een crisis (de nazorg/of herstelfase) die veel aandacht nodig heeft. Ervaringen met crises hebben aangetoond dat er na een ramp nog enorm veel vraagstukken op het gemeentebestuur afkomen (rouwdiensten, organiseren nazorg, financiële en juridische nasleep, etc.). Dit vraagt ondermeer van de bestuurders dat zij de communicatie goed organiseren en vooraf al planvorming hierover gereed hebben. Meer informatie over communicatie bij crises staat beschreven in hoofdstuk 4.

3.4 Checklist bestuurlijk verantwoordelijken

1. Inventariseer ten behoeve van het regionale beleidsplan de risico's die samenhangen met de aanwezigheid van de luchthaven en voeg deze toe aan de overige inhoud van het beleidsplan. Anticipeer met de inhoud van het beleidsplan op het voor een luchthaven opgestelde risicoprofiel.
2. Stel een RBP op voor de aangewezen luchthaven en beschrijf hierin scenario's die richting geven aan de crisisbeheersing.
3. Zorg dat de interface tussen de verschillende plannen (beleidsplan, crisisplan, RBP en calamiteitenplan van de luchthaven) ook naar vóór is gereguleerd in een van de plannen geborgd is.
4. Stem de inhoud van het beleidsplan, het crisisplan en het RBP af met alle relevante betrokken partners binnen en buiten de overheid en tevens met partners van aangrenzende veiligheidsregio's. Zorg dat in alle plannen eenduidige temen en definities gehanteerd worden.
5. Stem de inrichting van de organisatie (en hun processen) van brandweer, GGD, GHOR, politie/KMar, gemeente af op de specifieke risico's en scenario's behorend bij de luchthaven. Betrek hierbij de exploitant en hulpdiensten van de luchthaven.
6. Leg op bestuurlijk niveau afspraken vast waar noodzakelijk of wenselijk voor de samenwerking tussen overheid en exploitant van de luchthaven.
7. Maak op bestuurlijk niveau duidelijke afspraken over kwaliteitseisen op de diverse onderdelen van de crisisbestrijding zoals te leveren materieel en menskracht, tijdsnoering, aanpak, informatie en communicatie, etc. Doe dit afgeleid van de voor de luchthaven vastgestelde maatscenario's.
8. Zorg toe op toe hebben van voldoende opleidings- en oefenmomenten voor betrokken medewerkers van de diverse kolommen van de overheid en de hulpdiensten van de luchthaven. Zie er tevens op toe dat noodzakelijk beleid en procedures bijgesteld worden op basis van evaluaties van oefeningen. Verwerk evaluatie- en actiepunten in een kwaliteitszorgsysteem.
9. Weet wanneer de bestuurlijke aansturing naar regionaal of nationaal niveau dient te gaan en hoe de verantwoordelijkheden en communicatielijnen in dergelijke gevallen lopen.
10. Maak in de voorbereidingsfase een draaiboek dat voorziet in een duidelijk overzicht van taken en verantwoordelijkheden voor te organiseren processen en activiteiten in de nazorgfase na een feitelijke crisis.
11. Heb tijdens en na een crisis als bestuur nadrukkelijke aandacht voor communicatie en informatievoorziening richting media, verwanten en slachtoffers.
12. Overweeg voor het gebied buiten het werkingsgebied van het RBP van de luchthaven in de betreffende veiligheidsregio maar ook in aangrenzende veiligheidsregio's afspraken te maken over de aanpak van crisisbeheersing. Welke regio is bij welk scenario op welke ongevalslocatie verantwoordelijk? Is eventuele samenwerking noodzakelijk tussen regio's onderling en zo ja welke afspraken worden hierover gemaakt?

⁹ Zie onder andere blz 91 t/m 99 in het rapport Hulpverlening na vliegtuigongeval Turkish Airlines, Haarlemmermeer 25 februari 2009 (OVV, 2010). In dit rapport is uitvoerig beschreven welke problemen zich voordeden bij het kloppend krijgen van de passagierslijst en hoe de informatie uiteindelijk gecompleteerd werd.

4. Operationeel verantwoordelijken

Dit hoofdstuk:

- geeft op hoofdlijnen de verschillende fases aan per crisis
- geeft inzicht in alarmeringsschema's
- geeft de benodigde capaciteit per kolom aan
- komt met aanvullende aandachtspunten die er zijn voor de drie crisistypen
- bevat een checklist met activiteiten die door operationeel verantwoordelijken uitgevoerd dienen te worden.

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de taken en verantwoordelijkheden van de hulpverleningsdiensten met inbegrip van het actiecentrum van de gemeente alsmede de luchthavenbrandweer van de exploitant bij de crises besloten tot. In eerste instantie zullen algemene uitgangspunten voor de maatscenario's gegeven worden. Vervolgens wordt een voorstel voor een alarmeringsschema gegeven. Daarna volgt de invulling van de maatscenario's naar concreet benodigde capaciteit van de verschillende kolommen en de specifieke aandachtspunten die er voor deze 3 crisistypen zijn boven op de meer standaard eigenschappen van de hulpverlening. Het hoofdstuk sluit af met een checklist. Bijlage 3 Maatscenario's bevat veel achtergrondinformatie voor deze doelgroep.

4.2 Uitgangspunt: maatscenario

Maatscenario's voor een bepaald type ongeval dienen om een kader te geven waarbinnen de organisatie die bij de crisisbeheersing betrokken zijn, zich kunnen voorbereiden en beoordelen kunnen worden. De acceptatie van een maatscenario als uitgangspunt voor de crisisbeheersing is een bestuurlijke keuze die de vanzelfsprekende verantwoordelijkheid met zich meebrengt om de crisisbeheersing zo voor te bereiden dat de 'klus' die bij het maatscenario hoort, kan worden geklaard door de verantwoordelijke diensten. Maatscenario's proberen een redelijkerwijs te verwachten incident te beschrijven. Meer informatie over maatscenario's in bijlage 3.

Vliegtuigongevallenbestrijding

Voor de maatscenario's voor vliegtuigongevallenbestrijding is uitgegaan van een eerste land (passagiers)vliegtuig binnen zone 1¹ op de luchthaven. Dit toestel zal na de crash mogelijk in brand vliegen en in enkele stukken breken. Het maatscenario gaat er verder van uit dat de brand door de luchthavenbrandweer geblust kan worden op in ieder geval beheerst. Een groot deel van de passagiers zal, meer of minder gewond, het toestel zelf kunnen verlaten. Als het vliegtuig niet in brand vliegt en de romp intact blijft is de kans groot dat veel passagiers zelf het vliegtuig verlaten en overige passagiers helpen het vliegtuig te verlaten via de glijgoten, nooduitgangen en eventueel ontstane scheuren. Als na korte tijd de regionale brandweer ter plaatse komt, heeft deze een taak bij de bevrijding van (zwaargewonde/beknelde) slachtoffers die nog in de resten van het toestel aanwezig zijn. Daarnaast is er mogelijk nog een beperkte taak bij de blussing. De geneeskundige hulpverlening zal beginnen met verzamelen, opvangen, triëren en behandelen van slachtoffers in een of meer gewondennesten. Parameters over dodelijke en gewonde slachtoffers staan in tabel B3.2 van bijlage 3.

Afhankelijk van de vervoerscapaciteit en de toestand van de slachtoffers zullen zij zo snel mogelijk vervoerd worden naar (nabij gelegen) ziekenhuizen conform het vooraf bepaalde gewondenspreidingsplan van de veiligheidsregio. De politietaak bij

1 Onder 'op de luchthaven' tevens te verstaan 'de onmiddellijke omgeving'. Dit is een gebied van 1000 meter voor en achter de banen en maximaal 150 meter links en rechts van de (verlengde) as van de banen. Zie afbeelding B2.5 in bijlage 2.

dit scenario bestaat uit het vrijhouden van de ongevalsplaats/'plaats delict' en de aan- en afvoerwegen naar de luchthaven. Zij kan daarbij geassisteerd worden door de bewakingsdienst van de luchthaven. De Meldkamer Ambulancezorg (MKA) coördineert de afvoer van de gewonden naar de ziekenhuizen, het actiecentrum GHOR coördineert de registratie van de slachtoffers en levert samen met de KMar en overige politiediensten gegevens aan ten behoeve van het actiecentrum van de gemeente. Er moet rekening worden gehouden met de opvang/het telefonisch informeren van het vier- respectievelijk tienvoudige van het aantal passagiers aan verwanten en bellers (zie tabel B3.2 in bijlage 3). Ook zal er vanaf de eerste minuten na het ongeval een enorme wereldwijde belangstelling op gang komen van onder andere de media, familie en verwanten, ambassades.

Kaping

Voor het maatscenario kaping wordt uitgegaan van een gekaapt vliegtuig dat landt op een luchthaven en indien mogelijk naar een afgezonderde locatie geëvacueerd wordt. Hulpdiensten verzamelen op een uitgangsstelling op veilige afstand. De onderhandelingen met de kapers leiden niet tot een beëindiging van de kaping en de Dienst Speciale Interventies (DSI) maakt met geweld een einde aan de kaping. Gewonden worden naar ziekenhuizen afgevoerd. Net als bij het vorige scenario wordt de omgeving van het toestel ruim afgezet en er zullen veel verwanten naar de luchthaven komen of gaan bellen. Ook nu zal de belangstelling van onder andere de media, familie en verwanten, ambassades groot zijn.

Infectieziekten

Voor het maatscenario met infectieziekten is het uitgangspunt dat een passagiersvliegtuig onderweg is naar een luchthaven. De bemanning heeft signalen dat een of meerdere passagiers mogelijk geïnfecteerd zijn met een infectieziekte van ernstige aard, en informeert de luchtverkeersleiding. De luchtverkeersleiding informeert op haar beurt de exploitant en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. De exploitant alarmeert de GGD. De GGD informeert de burgemeester en het Centrum Infectieziektebestrijding (CIb). Het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport wordt indien noodzakelijk geïnformeerd door de minister van Infrastructuur en Milieu, het RIVM of de burgemeester. Op basis van een risico-inschatting worden adviezen gegeven aan de bezagvoerder en wordt hij eventueel verplicht naar een afgezonderde locatie te gaan. De IZB-arts (IZB staat voor InfectieZiekteBestrijding) maakt een risico-inschatting op basis waarvan eventuele opschaling en repressief handelen kan plaatsvinden. De GGD zal de passagiers controleren in het vliegtuig of een opvanglocatie. Passagiers en betrokkenen ontvangen informatie over de aanstaande meden en hoe om te gaan met eventuele ziekteverschijnselen en vullen indien noodzakelijk een 'Passenger Locator Card' in. Indien nodig worden gebruikte ruimtes en vervoermiddelen nadien ontsmet.

4.3 Alarmeringsschema

Uit evaluaties van onder andere crises met (vliegtuig)ongevallen is gebleken dat een eerste knelpunt voor de hulpverlening vaak bij de alarmering ligt².

Alarmeringsschema's dienen daarom eenvoudig en slechts voor een uitleg vatbaar te zijn met - ook landelijk gezien - eenduidige, zichzelf verklarende begrippen om verwarring te voorkomen. In de tweede plaats dient het voor alle partijen duidelijk te zijn hoe de communicatie van de melding, de classificatie hiervan en eventueel benodigde opschaling tussen de betrokken partijen - waaronder de betrokken alarmcentrales - gecommuniceerd worden. In de derde plaats dient duidelijk te zijn wát intern en extern gecommuniceerd wordt, door wie en op welke wijze. Betreft het de alarmering zelf of de incidentclassificatie? Hier kunnen misverstanden over ontstaan tussen exploitant, hulpdiensten en meldkamers van de overheid die de hulpverlening kan schaden. Goede zelfverklarende terminologie, afstemming tussen

² Dit wordt bevestigd door o.a. het rapport Hulpverlening na vliegtuigongeval Turkish airlines, Haarlemmermeer- 25 februari 2009 (OVV, 2010).

en oefening met exploitant, luchtverkeersleiding, hulpdiensten en betrokken meldkamers van de overheid zijn noodzakelijk om de alarmering in goede banen te leiden. Bijzondere aandacht vraagt de communicatie van de exacte ongevalslocatie; is deze gelegen binnen het luchthavengebied? Binnen of buiten de grenzen van het RBP of elders in de veiligheidsregio of naastgelegen veiligheidsregio's?³ Dit is van belang omdat het bepalend is voor de classificatie van het ongeval en het scenario dat gevolgd dient te worden. Het is tevens bepalend voor o.a. de keuze van uitgangstellingen en de inzet van de hulpdiensten.

Het eerste uitgangspunt voor het alarmeringsschema is dat bij alle (verwachte) ongevallen de hulpdiensten van de overheid gealarmeerd en/of geïnformeerd worden. De hulpdiensten zullen zelf en in samenspraak met de verantwoordelijken op de luchthaven, aan de hand van het verloop van de (gevreesde) crisis op- en afschalen. Ook laat het alarmeringsschema onverlet dat specifieke, voor de hand liggende operationele afspraken kunnen worden gemaakt. Wanneer de schaal van een incident dusdanig is dat de hulpdiensten op de luchthaven de crises zelf kunnen beheersen dan is er geen bijstand van de overheidshulpdiensten nodig. De kern van het alarmeringsschema blijft echter dat in alle gevallen de overheidshulpdiensten geïnformeerd en gealarmeerd worden. Dit is noodzakelijk gezien de eindverantwoordelijkheid van het gemeentebestuur voor de crisisbeheersing.

Per luchthaven zal voor elke alarmfase een standaard uitruksterkte moeten worden afgesproken, afgestemd op de situatie en het aantal mensen aan boord. Afhankelijk van de situatie zal dit een onder- of overschaling zijn van de benodigde capaciteit. Het gebruik van standaard uitruksterktes garandeert in ieder geval de opkomst van een effectieve hoeveelheid hulpverleners. De leidinggevenden van de opkomende hulpdiensten zullen zelf tot verdere op- en afschaling besluiten. Een goede afstemming tussen havendienst en brandweer van de exploitant enerzijds en hulpdiensten van de overheid anderzijds is hiervoor van belang. In de preparatiefase dienen afspraken gemaakt te worden over de op- en afschaling en de wijze waarop dit gebeurt en over de wijze van communicatie tussen de partijen. Voor alle alarmeringsfasen geldt dat de verantwoordelijke autoriteit op de luchthaven een incidentclassificatie doorgeeft aan de Gemeenschappelijke Meldkamer (GMK). Hierbij dient opgemerkt te worden dat het zeer wenselijk is dat de classificaties van het incident van de zijde van de exploitant dezelfde zijn als de classificaties die door de veiligheidsregio's gebruikt worden voor het betreffende incident en maximaal afgestemd zijn op de landelijke meldingsclassificaties.

In 2010 is de 'Handleiding Landelijke meldingsclassificaties' uitgegeven door het Veiligheidsraad. Deze handleiding biedt verdere verdieping en handreikingen voor incidentclassificaties en het proces van alarmeren.

Alarmering bij (vrees voor) crises met vliegtuigongeval

Voor (vrees voor) vliegtuigongevallen bestaan er meldingsclassificaties voor de verschillende situaties zoals die benoemd zijn in de volgende tabel. De belangrijkste criteria bij de verdere verdieping van deze fases naar meldingsclassificaties zijn A) de feitelijke situatie waarin een vliegtuig zich bevindt en B) het aantal mensen aan boord van het luchtvaartuig. Betreft het een voorzorgslanding vanwege een relatief onbelangrijke storingsindicatie?; is het een klein incident dat door het potentieel van de luchthaven zélf afgehandeld kan worden?; is er sprake van een serieuze noodsituatie waarbij de kans op een vliegtuigongeval klein dan wel groot is of heeft het ongeval feitelijk al plaatsgevonden? Er zijn verschillende ordeningen van deze alarmen mogelijk die tevens mede bepaald worden door de brandrisicoklasse van de luchthaven en lokale voorkeuren. De indeling dient maximaal te passen binnen de landelijke standaarden en terminologie dient zelfverklarend te zijn.

3 Zie o.a. het rapport Hulpverlening na vliegtuigongeval Turkish airlines, Haarlemmermeer- 25 februari 2009 (OVV, 2010) voor een beschouwing op de problematiek die samen hangt met de exacte ongevalslocatie, planvorming, de afgeleide alarmering en de bijbehorende opschaling voor het scenario dat van toepassing is.

De meldingsclassificatie dient een indicatie te zijn voor benodigde capaciteit aan personeel en middelen. De volgende tabel geeft een aanbeveling voor de indeling van meldingsclassificaties voor situaties waarin er (vrees voor) een crisis met een vliegtuigongeval bestaat.

Tabel 4.1 Voorbeeld alarmeringsschema (vrees voor) crises vliegtuigongeval

	Situatie waarin vliegtuig zich bevindt	Hoeveel mensen zijn er feitelijk aan boord?	Voorbeeld afgeleide classificatie van het alarm
Vorzorgslanding/klein ongeval	Vliegtuig maakt voorzorgslanding/klein incident ('pan pan call')/klein incident dat met potentieel luchthaven zelf af te handelen is	<ul style="list-style-type: none"> • 1 tot maximaal aantal inzittenden 	<ul style="list-style-type: none"> • Voorzorg/klein ongeval
Noodsituaties	Vliegtuig bevindt zich in noodsituatie ('may day call')	<ul style="list-style-type: none"> • 1 tot 6 inzittenden • 6 tot 50 inzittenden • 50 tot 250 inzittenden • 250 en meer inzittenden 	<ul style="list-style-type: none"> • Noodsituatie klein • Noodsituatie middel • Noodsituatie groot • Noodsituatie zeer groot (aantal inzittenden)
Crash/ongeval	Vliegtuigongeval heeft plaatsgevonden	<ul style="list-style-type: none"> • 1 tot 6 inzittenden • 6 tot 50 inzittenden • 50 tot 250 inzittenden • 250 en meer inzittenden 	<ul style="list-style-type: none"> • Crash/ongeval klein • Crash/ongeval middel • Crash/ongeval groot • Crash/ongeval zeer groot (aantal inzittenden)
Toelichting	<p>Opmerking 1. De grenzen voor indeling op basis van het aantal mensen aan boord zijn gebaseerd op de maatscenario's voor operationele voorbereiding. Niet elke luchthaven hoeft elke categorie apart te benoemen. Zo kan een luchthaven die hoofdzakelijk grote vliegtuigen ontvangt ervoor kiezen de middel categorie te laten lopen van 1 tot 50 personen. Een kleine luchthaven met alleen vliegtuigen tot maximaal 10 personen kan alleen de onderste categorieën alarmen gebruiken. Het is geen probleem als in verband met een veel voorkomend vliegtuigtype op een specifieke luchthaven de grenzen tussen de aantallen passagiers iets worden verlegd (bijvoorbeeld 55 in plaats van 50). Het gaat om de orde van grootte die duidelijk moet zijn, niet om de absolute grens tot op de persoon.</p> <p>Opmerking 2. De aantallen passagiers zijn indicatief voor de classificatie. Voorbeeld; het kan voorkomen dat na een ongeval met een vliegtuig met 450 mensen aan boord deze gemakkelijk uit het vliegtuig geëvacueerd kunnen worden terwijl bij een ongeval met 100 mensen aan boord met 100 beknellingen dit vraagt om een veel groter potentieel aan materieel en menskracht om iedereen te bevrijden. In het laatste voorbeeld met 150 passagiers kan gekozen worden voor een hogere classificatie dan in het eerste voorbeeld met 450 passagiers.</p>		

Alarmering bij voorzorgslanding en klein ongeval

In situaties waarin een vliegtuig een voorzorgslanding maakt (al dan niet bevestigd door een 'pan-pan call' van de gezagvoerder) of het een klein incident betreft dat met eigen potentieel van de luchthaven zelfstandig is af te handelen, wordt een alarm (voorzorg/klein incident) afgegeven aan de overheidshulpdiensten. Concreet betekent dit dat telkens wanneer een dergelijk alarm wordt gegeven, ook de overheidshulpdiensten extra alert zijn op de mogelijkheid van een vliegtuigongeval dat geïnformeerd kunnen worden over een klein incident dat heeft plaats gevonden.

Alarmering noodsituatie

Wanneer een vliegtuig zich in een noodsituatie bevindt (al dan niet bevestigd met een 'Maydaycall' van de gezagvoerder) en er een relatief grote kans is op een ongeval, dan wordt uiteraard een alarm afgegeven (noodsituatie klein, middel, groot, zeer groot aantal inzittenden). Deze meldingsclassificatie specificeert het (verwachte) ongeval en de gevraagde bijstand en is tevens afgeleid van het aantal mensen aan boord van het vliegtuig. Veiligheidsregio's kunnen in hun planvorming en bijbehorende uitruksterktes bij deze meldingsclassificatie al anticiperen op een daadwerkelijk ongeval.

Alarmering crash en ongeval

Als een vliegtuigongeval heeft plaatsgevonden wordt een bijbehorende meldingsclassificatie afgegeven die tevens afgeleid is van het aantal mensen aan boord van het vliegtuig (crash/ongeval klein, middel, groot, zeer groot aantal inzittenden). De gealarmeerde eenheden rukken uit en de processen uit het

rampbestrijdingsplan worden opgestart. Daarna zullen de leidinggevenden van de hulpdiensten, na overleg, besluiten tot eventuele op- of afschaling.

Enkele kanttekeningen kunnen nog bij de alarmfasen gemaakt worden:

1. Voor de kleinere luchthavens (brandrisicoklasse 1 en 2) zal niet zozeer sprake zijn van een RBP als wel van een aanvalsplan of inzetprocedure. De grootte en complexiteit van een vliegtuigongeval op een dergelijke luchthaven wijkt niet af van dat van een verkeersongeval.
2. Gekoppeld aan bovenstaande meldingsclassificaties is er de GRIP-alarmering van de veiligheidsregio. Wat de (minimale) GRIP-alarmering is per meldingsclassificatie, kan weergegeven worden in het RBP.
3. Voor militaire luchthavens waar het maatscenario is gebaseerd op een ongeval met een tweepersoons gevechtsvliegtuig ligt het voor de hand om operationeel af te spreken dat bij een verwacht ongeval, slechts eenheden paraat gesteld worden tot een nader bericht. In principe kunnen de interne hulpverleningsdiensten van de luchthaven het ongeval zelf beheersen. Rekening moet worden gehouden met (bijvoorbeeld bij een aangekondigde noodlanding) een ongeval buiten de luchthaven, waarbij inzet van de reguliere hulpverleningsdiensten noodzakelijk is. Ook bij een ongeval 'binnen het hek' zal echter informatie gezocht worden bij de overheid(sdiensten). De voorlichting zal dus in ieder geval geactiveerd moeten worden.

Alarmering bij (vrees voor) crises met kaping

In Nederland is voor luchthavens een nationaal alarmeringssysteem van de NCTb van toepassing. Dit systeem fungeert als een waarschuwingssysteem voor terroristische acties op vitale objecten in Nederland waaronder luchthavens en is opgebouwd uit 4 fases: Basisniveau, Lichte dreiging, Matige dreiging en Hoge dreiging. Het alarmeringssysteem waarschuwt niet specifiek voor kapingen, het geeft een dreigingsbeeld weer voor de burgerluchtvaart. Daarbij kan aan de orde zijn dat terroristen een kaping willen uitvoeren maar dan met als startpunt een Nederlandse luchthaven. Dan is de opdracht om deze personen te onderscheppen. Afhankelijk van het niveau van alarmeren en het name de onderliggende redenen zoals die bekend zijn bij de NCTb en/of inlichtingendiensten kan mogelijk de kans op een kaping geschat worden. Het alarmeringssysteem heeft met name betrekking op het nemen van beveiligingsmaatregelen ter afwering van de dreiging in combinatie met het informeren van het burger- en reizigers.

Indien de NCTb een aanleiding ziet, kan hij het Uitvoeringsoverleg Alarmeren (UOA) voor de sector luchthavens bijeen roepen. Het UOA is een afstemmingsoverleg waarin het nut en de noodzaak van het wijzigen van het alarmeringsniveau voor de sector luchthavens (eventueel Schiphol in het bijzonder) worden besproken. Het UOA bestaat uit een kernteam, dat naar gelang de omstandigheden kan worden uitgebreid.

Bij (vrees voor) kapingen hebben we bij het beschrijven van het kapingscenario gezien dat de informatie over de feitelijke situatie soms verwarrend kan zijn. Het is niet altijd direct met zekerheid vast te stellen dat een daadwerkelijke kaping plaatsvindt. Voor de feitelijke alarmering op een luchthaven betekent dit dat gewerkt kan worden met de meldingsclassificaties 'Voorwaarschuwing kaping' bij vermoeden van een kaping en in geval van een bevestigde kaping met 'Kaping'.

Alarmering bij (vrees voor) crises met infectieziekten

Voor het alert maken op mogelijke gevaren van infectieziekten is een wereldwijde alarmering van de WHO in negen fases⁴ van kracht die primair gekoppeld is aan een dreigende influenzapandemie (zie tabel 4.4). Deze alarmering met aanvullende informatie wordt weergegeven op www.who.int. Voor andere infectieziekten zijn er anno 2010 geen alarmeringsschema's door de WHO opgesteld.

4 Pandemic influenza preparedness and response (WHO, 2009).

Tabel 4.2 Alerteringsfases van de WHO voor een griepandemie

Fase	Kenmerken
Fase 1	Virusvarianten circuleren onder dieren. Er zijn geen gevallen bekend van overdracht op mensen. Kans op pandemie is onzeker.
Fase 2	Van een virusvariant bij dieren is bekend dat ook mensen hiermee besmet zijn. Kans op pandemie is onzeker.
Fase 3	Meerdere gevallen van besmetting met de virusvariant bekend, maar niet van mens op mens. Kans op pandemie is onzeker.
Fase 4	Mens op mens besmettingen bekend. Er bestaat een gemiddelde tot hoge kans op een pandemie.
Fase 5	Mens op mens besmettingen bekend in 2 landen binnen 1 wereldregio. Er bestaat grote tot zekere kans op een pandemie.
Fase 6	Mens op mens besmettingen bekend in minstens 2 landen binnen 1 wereldregio en in tenminste 1 land binnen nog een wereldregio. Pandemie is een feit.
Na- piekperiode	Niveau van besmette gevallen is lager dan de maxima. Herhaling van nieuwe golf van besmettingen is mogelijk.
Mogelijke nieuwe golf	Er vinden nieuwe besmettingen plaats.
Na- pandemieperiode	Niveau van besmettingen is terug op oude normale peil van besmettingen.

Voor Schiphol zijn in 2009, afgeleid van de WHO-fases voor Schiphol, specifieke alerteringscodes vastgesteld die de verantwoordelijke partij, de GGD Kennemerland, burgemeester en de luchthaven Schiphol alle maken op een specifieke (mondiale) dreiging van een influenzapandemie. Dit zijn de codes Geel, Oranje en Rood (zie tabel 4.4)⁵. Deze alerteringscode wordt bepaald door een lokaal team bestaande uit vertegenwoordigers van de GGD, gemeente en luchthaven. De alertering bepaalt de mate van opschaling en de op te starten activiteiten. In 2010 waren er voor andere luchthavens nog geen lokale alerteringscodes vastgesteld.

Door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu is in 2010 aangegeven dat vliegtuigen die op weg zijn naar een regionale luchthaven mogen uitwijken naar Schiphol bij vermoeden van infectieziektes aan boord⁶. Dit wil echter niet zeggen dat op regionale luchthavens geen vliegtuigen kunnen landen met geïnfecteerde passagiers aan boord. Derhalve is het wenselijk dat ook de veiligheidsregio's waarin regionale luchthavens gelegen zijn alerteringscodes opstellen gecombineerd met bijpassende benodigde processen.

5 Draaiboek Wet publieke gezondheid Schiphol, GGD-werkprocessen infectieziektebestrijding op Schiphol, versie 4.0 (Veiligheidsregio Kennemerland/GGD Kennemerland, 2009).

6 Zie brief van Ministerie van Infrastructuur en Milieu met kenmerk VENW/DGLM-2010/189 aan de Nederlandse Vereniging van Luchthavens.

Tabel 4.3 Alerteringsfases Schiphol voor een griepandemie gebaseerd op de fases van de WHO

Code	Kenmerkend	Te starten activiteiten
Geel	<ul style="list-style-type: none"> Het ontstaan van een pandemie elders in de wereld lijkt aanstaande Verdere verspreiding is nog onduidelijk. Direct risico doet zich niet voor Weinig/geen onrust onder de bevolking 	<ol style="list-style-type: none"> Het informeren van de overlegpartners uit het Beleids- en Operationeel overleg IZB en dit periodiek continueren afhankelijk van de ontwikkeling Het nauwgezet volgen van mondiale ontwikkelingen, arts-IZB staat in contact met RIVM/LCI Het voorbereiden van voorlichting aan passagiers, hun directe omgeving en medewerkers Het voorbereiden van het GGD-actiecentrum
Oranje	<ul style="list-style-type: none"> Pandemiedreiging neemt toe. Er is persoon naar persoon transmissie elders in de wereld Paraatheid is geboden vanwege kans op verspreiding via Schiphol Onrust onder bevolking neemt toe 	<ol style="list-style-type: none"> Het periodiek bijeenkomen met de overlegpartners uit het Beleids- en Operationeel overleg IZB Het operationaliseren van het GGD-actiecentrum De afstemming op nationaal niveau (ministeries en RIVM) De informatievoorziening aan reizigers personeel op en rond Schiphol en hulpverleners De monitoring van (bepaalde) aankomende vluchten met bijvoorbeeld 'gezondheidsdocumenten' Het verstrekken van informatie in media Het checken/aanpassen van aanwezige voorraden (beschermings) middelen Het voorbereiden van verdergaande maatregelen
Rood	<ul style="list-style-type: none"> Pandemie ontwikkelt mondiaal Verspreiding via Schiphol is waarschijnlijk Maatschappelijke onrust is groot GRIP afkondigen kan nodig zijn 	<ol style="list-style-type: none"> Intensief Beleids- en Operationeel overleg IZB Constante monitoring van de situatie Intensieve bestuurlijke afstemming, nationaal en lokaal/regionaal Het beoordelen van risico vluchten en zo nodig maatregelen voorstellen (bijvoorbeeld weigeren of clusteren) Het inzetten van andere (preventieve) maatregelen conform richtlijnen WHO en RIVM De uitbreiding van informatievoorziening: brieven en formulieren opstellen/aanpassen aan de situatie en verspreiden (Beschermings)middelen beschikbaar stellen en zo nodig gebruiken De operationele crisisorganisatie voorbereiden. Zonodig opschalen tot GRIP Voorbereiden van werkprocessen 1, 2 en 3 (zie verder repressiefase)

Ook kunnen er situaties ontstaan waarbij andere ernstige infectieziekten, zoals SARS of pokken, zich in een vliegtuig kunnen verspreiden. De WHO informeert hierover het CIB/RIVM, die de GGD alerteert. Zij spreken in onderling overleg procedures af voor het handelen bij een mogelijke besmetting tijdens een vlucht. De GGD'en informeren de luchthavens.

Bijna alles voor de verspreiding van een infectieziekte kan al crisisbeheersing noodzakelijk zijn zonder dat er feitelijk sprake hoeft te zijn van de aanwezigheid van getroffen personen op de luchthaven. Er kunnen zich verschillende situaties voordoen:

1. Er zijn getroffen personen in andere landen
2. (mogelijk) getroffen personen naderen de luchthaven
3. (mogelijk) getroffen personen zijn aanwezig op de luchthaven
4. (mogelijk) getroffen personen hebben de luchthaven al weer verlaten.

Dit betekent niet dat in elk van deze situaties een meldingsclassificatie noodzakelijk is die gecommuniceerd wordt door de GGD.

Deze handreiking gaat met name in op het scenario waarin een vliegtuig in aantocht is richting de luchthaven of hier net geland is. Het maakt niet uit of in dergelijke situaties alertering van kracht is of niet. Voor situaties waarin gevreesd wordt voor besmetting door een infectieziekte kan de meldingsclassificatie 'Mogelijk besmettingsgevaar' gekozen worden. Het is immers nog niet 100% zeker dat er een gevaar van besmetting is. Situaties waarin ingeschat wordt dat er een gering gevaar bestaat op besmetting en een lage risico-inschatting kunnen gekwalificeerd worden

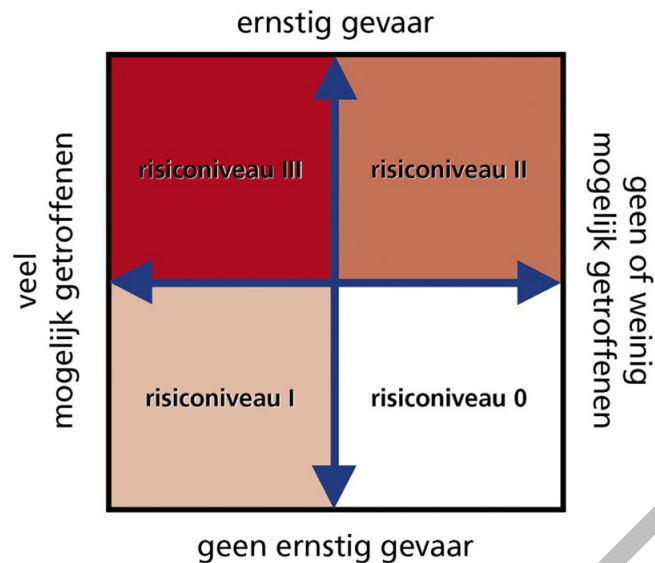
met 'Besmettingsgevaar klein'. Voor situaties waarin de kans op besmetting groot is en er een hoge risico-inschatting bestaat kan de meldingsclassificatie 'Besmettingsgevaar groot' gekozen worden. De 'Besmettingsgevaar klein'-variant kan gebruikt worden voor die situaties waarin het aantal getroffen conform bestaande protocollen relatief gemakkelijk afgehandeld kan worden. Op Schiphol wordt deze meldingsclassificatie toegepast op situaties met minder dan 4 indexpatiënten en minder dan 25 risicocontacten. De IZB-arts kan van deze getallen afwijken indien gewenst. Op Schiphol wordt voor situaties met 4 of meer indexpatiënten of 25 of meer risicocontacten gebruik gemaakt van de 'Besmettingsgevaar groot-variant'. Ook nu kan de IZB-arts hiervan afwijken indien dit wenselijk is.

In welke mate er gevaar is, hangt samen met de mate waarin het vermoeden bestaat dat de melding betrekking heeft op een (onbekende) ziekte van infectieuze aard die een ernstig gevaar voor de volksgezondheid kan opleveren. De inschatting van een ziekte in de categorie ernstig gevaar vraagt een weloverwogen, maar ook snelle analyse van de IZB-arts. De arts laat zich hierbij onder andere leiden door

1. de aard en combinatie van symptomen
2. een verdenking van een specifieke ziekte wanneer dit een A-, B- of C-ziekte betreft (zie voor het overzicht van de groepsindeling infectieziekten bijlage 2 van het Draaiboek WPG Schiphol)
3. het potentieel besmettingsgevaar voor de omgeving
4. de (mondiale) dreiging van bepaalde ziekten die door de WHO al een 'ernstig gevaar' beschouwd worden
5. de specifieke dreiging die voorkomt in de gebieden waaruit het vliegtuig vertrokken is
6. de informatie die mogelijk al in de alerteringsfase verzameld is.

Uitgangspunt bij deze afweging is de veiligheid van alle betrokkenen voorop staat. Bij twijfel zal geen risico van onderschatting van de situatie genomen worden.

Van belang voor de alarmering, evenals de op- of afschaling en verder te nemen acties in de repressiefase is de inschatting van het risiconiveau dat gebeurt op basis van twee variabelen: de mate van gevaar en het aantal getroffen. Deze inschatting wordt gedaan op basis van de inschatting of er veel of weinig getroffen zijn en of er veel dan wel weinig gevaar is (zie figuur 4.5).



4.1 Schema inschatting van risiconiveau

Om de besluitvorming te stroomlijnen en inzichtelijk te maken voor alle partijen kan een stroomschema handig zijn. Voor Schiphol is sinds eind 2009 een 'Draaiboek WPG' van kracht waarin een dergelijk besluitvormingsschema is opgenomen. Het schema laat de mate van ingeschat risico zien in relatie tot de volgorde van te nemen besluiten en acties. Zie bijlage voor dat schema. In het schema wordt een stroomschema weergegeven waarin een combinatie wordt gelegd tussen risico-inschatting en bepaling van de risicoclassificatie en risiconiveau. In het Draaiboek WPG dat door de GGD Kennemerland geschreven is voor de regio Kennemerland beschrijft de GGD hoe opgetreden dient te worden bij infectieziekten.

In de artikelen 13 en 14 van het besluit behorende bij de Wpg, staat beschreven dat de aangever van luchtvaart over een plan voor noodsituaties op het gebied van infectieziektebestrijding moeten beschikken. In dit plan behoort aangegeven te zijn hoe de medisch diagnostische faciliteiten, infectiepreventie van personeel, quarantaine van niet-reizigers en vervoer van zieke reizigers geregeld zijn. De GGD kan de luchthavenautoriteiten adviseren bij het uitwerken van dit plan.

4.4 Benodigde capaciteit en aandachtspunten per kolom

Luchthavenbrandweer en regionale brandweer

De voor vliegtuigbrandbestrijding relevante vereiste schuimbluscapaciteit wordt per brandrisicoklasse gegeven in Annex 14, hoofdstuk 9 van ICAO. Eisen aan bemensing van de voertuigen staan vermeld in de Regeling veilig gebruik luchthavens en andere terreinen. Deze capaciteit wordt geleverd door de luchthavenbrandweer.

De taak van de regionale brandweer bestaat uit het bevrijden van slachtoffers uit het toestel en eventueel uit het assisteren bij (na)blussing. Parameters over dodelijke en gewonde slachtoffers staan in tabel B3.2 van bijlage 3. Voor de bevrijding van slachtoffers die nog in het vliegtuig zijn achtergebleven moet rekening gehouden worden met het volgende tijdsbeslag⁷: het kost twee brandweermensen 10 minuten om een niet bekneld slachtoffer te bevrijden en 40 minuten om een bekneld slachtoffer te bevrijden. Rekening moet worden gehouden met beperkte ruimte in het vliegtuig: er kunnen waarschijnlijk in de praktijk minder redders tegelijkertijd in het toestel werken dan theoretisch noodzakelijk is. Overigens leren zowel theorie

⁷ Cijfers in deze alinea zijn afkomstig uit de Leidraad Vliegtuigongevallenbestrijding op luchtvaartterreinen (BZK, 1997).

als praktijk dat bij een vliegtuigongeval alle slachtoffers binnen 90 minuten bevrijd kunnen zijn. Om deze redenen zal de maximaal vereiste opschaling van de brandweer beperkt blijven tot een compagnie. Hierbij moet rekening worden gehouden met aflossing van de ingezette brandweereenheden. Speciaal aandachtspunt voor de brandweer is het al dan niet verwijderen van de dodelijke slachtoffers uit de vliegtuigromp. Indien dit praktisch kan en verder optreden van de hulpdiensten niet in de weg staat heeft het LFTO de voorkeur om dodelijke slachtoffers te laten zitten in hun stoel. Als dit niet mogelijk is, dient op de plaats waar de dodelijke slachtoffers buiten het vliegtuig neer gelegd worden tevens het stoelnummer vermeld te worden. Als de cockpitbemanning overleden is dient deze door een schouwarts van het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) gezien te worden. Er dient rekening gehouden te worden met een mogelijk langere opkomsttijd van de schouwarts aangezien deze afkomstig kan zijn uit het hele land.

In de volgende tabel staat voor de brandweer en GHOR aangegeven met welke benodigde capaciteit rekening gehouden dient te worden. Deze getallen zijn niet een op een toepasbaar op een kapingscenario. Bij kapingen zal de benodigde capaciteit aan voertuigen, middelen en bemensing afgeleid moeten worden van de specifieke situatie. Bij crises met infectieziekten is voor de brandweer nauwelijks een rol weg gelegd. Lokaal kan afgewogen worden of extra bijstandsverreken noodzakelijk zijn voor onder andere eenheden en middelen voor brandweer, GHOR, politiediensten en defensie. Dit kan georganiseerd worden via het Landelijk Operationeel Coördinatie Centrum (LOCC).

Tabel 4.4 Vereiste capaciteit brandweer per maatscenario vliegtuigbrandbestrijding

Maatscenario	Aantal passagiers	Aantal doden	Inzet van brandweer (TS/HV)
1	4	1	2/1
2	6	2	2/1
3	20	5	Peloton
4	20	5	Peloton
5	50	12	Compagnie
6	150	35	Compagnie
7	250	62	Compagnie
8	300	75	Compagnie
9	500	125	Compagnie
10	875	220	Compagnie

Geneeskundige hulpverlening

Bij een vliegtuigongeval en kaping bevrijde slachtoffers zullen zo veel mogelijk verzameld worden in een of meer gewondennesten. Triage vindt plaats bij het vliegtuig om niet onnodig tijd verloren te laten gaan. In de gewondennesten zullen de overige overlevenden getrieerd worden en vindt levensreddende behandeling plaats. Zwaargewonde slachtoffers (triagecategorie T1) dienen indien dit mogelijk is binnen een uur gestabiliseerd te worden. Indien dit mogelijk is dient dit al in het toestel zelf te gebeuren. Na de eerste behandeling ter plaatse wordt in een verdere triage stap bepaald in welke volgorde (gestabiliseerde) slachtoffers naar een ziekenhuis vervoerd worden. Bij een ongeval of ramp zullen ambulances vaak als een van de eerste voertuigen arriveren. Afhankelijk van de geografische locatie van de luchthaven zullen, na de opstart van het ambulancebijstandsplan door de meldkamer ambulancezorg, binnen een uur enkele tientallen ambulances vrij instromen. Buiten de reguliere ambulancezorg kan in verschillende regio's een beroep worden gedaan op een of meer geneeskundige combinaties (GNK-C) met haar bestanddelen. Voor een complete GNK-C dient rekening gehouden te worden met een opkomsttijd van ongeveer een uur. Tevens dient ingecalculeerd te worden dat in de nachtelijke uren minder slachtoffers gestabiliseerd kunnen worden omdat minder ambulances paraat

zijn (zie tabel 4.7)⁸. Het is bij het gehele proces van belang personalia en verblijfs- en bereikbaarheidsgegevens te noteren. Onderzoek naar de letsels en verdeling van gewonden van de crash met de Boeing 737 van Turkish Airlines op 25 februari 2009 bij Schiphol maakt overigens duidelijk dat de tijd van aankomst in ziekenhuizen varieerde van 1,5 tot 5,5 uur⁹. Tijdstip van dit ongeval was omstreeks 10.30 uur in de ochtend.

Tabel 4.5 Overzicht gemiddelde benodigde tijd voor het stabiliseren en afvoeren van een aantal T1 gewonden door de regio's met een door de luchtverkeersleiding gecontroleerde luchthaven

Overdag		's Nachts	
Stabiliseren en afvoeren 25 T1 gewonden	Stabiliseren en afvoeren 50 T1 gewonden	Stabiliseren en afvoeren 25 T1 gewonden	Stabiliseren en afvoeren 50 T1 gewonden
Ongeveer 1 tot 1,5 uur	Ongeveer 1 tot 3 uur	Ongeveer 1 tot 2 uur	Ongeveer 1,5 tot 3 uur

De volgende tabel geeft de benodigde capaciteit van de GHOR aan bij het maatscenario vliegtuigbrandbestrijding¹⁰.

Tabel 4.6 Vereiste capaciteit GHOR voor GNK-C, ambulances en MMT's per maatscenario vliegtuigbrandbestrijding

Maatscenario	Aantal passagiers	Aantal doden	GNK-C	Ambulances	MMT
			Minimaal	Minimaal	Minimaal
1	4	1	0	2	0
2	6	2	0	2	0
3	20	5	1	8	1
4	20	5	1	8	1
5	50	12	1	14	1
6	150	37	2	25	2
7	250	62	2	50	3
8	300	75	2	50	3
9	500	125	4	75	5
10	875	219	8	120	8

In tabel 4.8 staat de vereiste geneeskundige hulpverleningscapaciteit conform het maatscenario bij vliegtuigongevallen. In de kolom 'GNK-C' staat het aantal benodigde geneeskundige combinaties wanneer uitgegaan wordt van alleen hulpverlening door de combinaties. In de kolom 'Ambulances' staat het aantal benodigde ambulances. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat deze ambulances tevens gestabiliseerde slachtoffers vervoeren met een omlooptijd van ongeveer 60 tot 90 minuten. In de omliggende ziekenhuizen moet rekening gehouden worden met de opname voor een of meerdere dagen van alle T1- en T2-slachtoffers. De T1-slachtoffers kunnen ook intensive carebedden vereisen, of verder vervoer/behandeling in een gespecialiseerd (brandwonden)centrum. In het regionale ambulancebijstandsplan en het

8 Afgeleid uit gegevens tabel blz 69 De organisatie van de geneeskundige hulp bij ongevallen en rampen (IOOV, 2009). Deze gegevens zijn door de veiligheidsregio's zelf opgegeven.
 9 Vliegtuigongeval Schiphol 25-2-2009: letsels en verdeling van gewonden (J. Winkelhagen e.a. in Nederlands Tijdschrift voor Geneeskunde, 2010).
 10 De benodigde capaciteit voor de GHOR is aangegeven door een vertegenwoordiging van de GHOR uit diverse veiligheidsregio's. Bij de bepaling van de capaciteit is uitgegaan van realistische en haalbare cijfers in combinatie met 'best practice'. Uitgangspunt is tevens dat de aantallen naar beneden of boven bijgesteld kunnen worden na de eerste SITRAP.

gewondenspreidingsplan moet rekening worden gehouden met de kengetallen zoals die uit het maatscenario volgen.

Niet vergeten dient te worden dat de slachtoffers van vliegtuigongevallen en kapingen behoefte kunnen hebben aan psychosociale, juridische en andere soorten van hulp. Slachtoffers zijn immers niet gelijk slachtoffer-af nadat zij uit het ziekenhuis ontslagen zijn en hun wonden genezen zijn. Zij kunnen al naar gelang de ernst van een ongeval jarenlang geconfronteerd worden met de gevolgen van de crash op het gebied van lichamelijk en geestelijk welzijn (tijdelijk dan wel blijvend letsel) en financieel en economisch welzijn (zoals beperkte mate van arbeidsgeschiktheid)¹¹.

De wijze van geneeskundige hulpverlening bij infectieziekten is afhankelijk van de diagnose die gesteld wordt en de ziekteverschijnselen die de (mogelijke) drager van een infectieziekte vertoont. De Leidraad Operationele Prestaties (2006) vermeldt dat de tijd-ruimtefactoren 'doorgaans uitgerekt zijn', wat specifieke aandacht vraagt en waarbij specifieke hulpverleners zijn betrokken. De inzet van een geneeskundige combinatie heeft weinig toegevoegde waarde. Daarentegen is de inzet van GGD-IZB-artsen, de arts van Schiphol en wellicht huisartsen, GGD-verpleegkundigen en ambulances nuttig. Om passagiers zo snel mogelijk de 'Passenger Locator Cards'¹² te laten invullen met hun persoonlijke gegevens is het zaak deze bij de hand te hebben. Wie de kaarten moet invullen is afhankelijk van de specifieke ziekte en het oordeel van de IZB-arts. In enkele gevallen betreft dit alleen de passagiers in de eerste stoelrijen voor en achter de besmette passagier(s). Er zijn echter ook gevallen voorstelbaar waarin iedereen in het vliegtuig inacht wordt de kaart in te vullen. Het aantal benodigde kaarten is tevens afhankelijk van de beveelbaarheid van de stoelen in het vliegtuig en het aantal passagiers en bemanningsleden. Het ligt voor de hand deze formulieren in ruime mate voorhanden te hebben.

Formats voor brieven, beschikkingen en informatievoorziening aan passagiers en bezoekers van de luchthaven dienen in de preparatieve fase al gereed te zijn, zodat snel geacteerd kan worden bij een daadwerkelijke crisis. Tevens dienen er lokaal afspraken te zijn tussen de exploitant, GGD en belangrijkste partners die duidelijk maken in welke fase van een epidemie er overleg plaatsvindt over al dan niet te nemen (voorzorgs)maatregelen op de luchthaven.

KMar, KLPD, DSI en regionale politie

Bij een crisis met een vliegtuigongeval of kaping moet rekening worden gehouden met een grote toevloed van pers en ramptoeristen. De belangrijkste taak van de politie tijdens de fase van de levensreddende hulpverlening is het vrijhouden van de plaats van het incident en de wegen daar naartoe, evenals de wegen naar de ziekenhuizen. Tevens heeft de regionale politie een rol waar het gaat om het vrijhouden van de verbindingroutes richting de locatie van de crisis in de regio zelf maar ook daarbuiten. De wijze van ondersteuning en taakverdeling tussen regionale politie en KMar hangt af van de grenzen van het RBP, de grenzen van het luchthaventerrein (waar de KMar de politietaken uitvoert¹³) en de specifieke afspraken die in het RBP en afgeleide procedures gemaakt worden over de samenwerking tussen KMar, regionale politie, KLPD en DSI. Bij de start van de bestrijding van een kaping loopt de opsporing parallel aan de bestrijding van de crisis. De interventie om een kaping te beëindigen is alleen voorbehouden aan de DSI. De politiebijstand zal zowel een afzetting van de plaats incident als onbelemmerde doorgang voor de hulpverlenende diensten moeten garanderen. Afstemming met Rijkswaterstaat is handig omdat dit agentschap van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu kan

11 Dhr. Ten Hove schetst in FARO: de ramp na de ramp, Van slachtoffer naar probleem (2002) op uitvoerige wijze wat er na een vliegtuigongeval op slachtoffers af kan komen gezien door de bril van het slachtoffer.

12 Zie ICAO, Annex 9, bijlage 13.

13 De KMar voert politietaken uit op Schiphol en alle andere door de overheid aangewezen luchthavens. Dit is bepaald in artikel 6 van de Politiewet.

assisteren met afzettingen van en reparatie van het wegennet en eventueel afschermen van de rampplek voor kijkers.

De benodigde capaciteit aan eenheden die politietaken uitvoeren hangt af van een aantal factoren. Hierbij valt te denken aan:

- crisisvariant
- mate van escalatie van de crisis
- grootte van het bron- en effectgebied
- lokale situatie (natuurlijke begrenzing zoals sloten, omliggende wegennet, etc.)
- hoeveelheid pers en toestroom van ramptoeristen
- benodigde politietaken (beveiliging, afzetten van locatie of gebied, ondersteuning doorgang hulpdiensten naar locatie crisis, al dan niet bemannen van een actiecentrum mobiliteit¹⁴, opsporing, inzet bij interventie bij kaping).

De wijze van bijstand hangt ook af van de afspraken die op lokaal niveau gemaakt zijn tussen de KMar en de regionale politie voor de uitvoering van politietaken op en rondom een luchthaven. In de Leidraad Operationele Prestaties (2004) zijn uitgebreide normen beschreven voor de verschillende processen.

Gemeente

De gemeente heeft een prominente rol in de afwikkeling van een aantal processen ten tijde van een crisis. Het Coördinatiecentrum Gemeentelijke Diensten (CGD) speelt hierin een belangrijke rol. Belangrijk is dat het CGD aangelegd is op de informatiestromen bij de afhandeling van de crisis¹⁵.

Personeel van de gemeente zal ten tijde van de crisis niet of weinig op de crisislocatie zelf aanwezig zijn. Op de eerste dag van de crisis zijn met name de processen rondom opvang en verzorging, voorlichting en het Centraal Registratie en Inlichtingen Bureau (CRIB) van belang.

De uitvoering van een aantal taken van registratie tot de registratie van slachtoffers valt bij grote slachtofferaanvallen onder de verantwoordelijkheid van het team bevolkingszorg van de gemeente, maar de feitelijke uitvoering van deze taak kan en moet ook in samenwerking met of door andere partners zoals KMar, politie, GHOR en ziekenhuizen gebeuren omdat het achterhalen en completeren van de passagierslijsten vaak het nodige onderzoekswerk betekent. Het registreren van de gegevens van slachtoffers is hierdoor een multidisciplinair proces en niet enkel een proces waarvoor de gemeente verantwoordelijk is. Bij het proces CRIB dient extra aandacht te worden besteed aan het zo snel mogelijk compleet maken van de registratie van slachtoffers. De praktijk leert dat passagierslijsten bijna nooit voor 100% kloppen met de feitelijke passagiers¹⁶.

Bij het proces opvang en verzorging bij luchtvaartincidenten moet rekening worden gehouden met het proces hereniging. Slachtoffers worden kortdurend opgevangen en geregistreerd ten behoeve van het proces CRIB. Daarna vindt zo snel mogelijk hereniging plaats met verwanten die naar het vliegveld komen of er wordt zorggedragen voor opvang van slachtoffers of transport naar de eindbestemming, denk bijvoorbeeld aan transferpassagiers die hun reis willen voortzetten. Ook dient er vanuit de gemeente aandacht te zijn voor opvang van familie en relaties die later op de dag of de dag erna op de luchthaven arriveren. Deze mensen dienen opgevangen en geïnformeerd te worden.

¹⁴ Met een 'actiecentrum mobiliteit' wordt hier bedoeld een actiecentrum dat als taak heeft het coördineren van de uitvoerende activiteiten in de directe omgeving van het crisisgebied conform uitgangspunten in het verkeerscirculatieplan.

¹⁵ Zie onder andere het rapport Hulpverlening na vliegtuigongeval Turkish Airlines, Haarlemmermeer 25 februari 2009 (OVV, 2010). In dit rapport is uitvoerig beschreven welke problemen zich hierbij voordeden en hoe de informatie uiteindelijk gecompleteerd werd.

¹⁶ Zie voor praktische ervaringen met dit proces rondom de 'poldercrash' ook Onderzoek Inspectie OOV en Inspectie Gezondheidszorg naar de Poldercrash (IOOV en Inspectie Gezondheidszorg, 2009).

Aan het einde van de eerste dag en later ligt de nadruk meer op de nafase van de crisis waarbij processen rondom uitvaart, rouw en herdenking, VIP-bezoeken, onderzoeken en evaluaties, voorlichting en informatie, milieu, financiële afwikkeling, bestuurlijke ondersteuning, verslaglegging, schade-afhandeling, etc. een rol spelen. Het verdient aanbeveling in de voorbereidingsfase op een crisis al een draaiboek te maken voor de organisatie van de nafase waarna ten tijde van een daadwerkelijke crisis de details ingevuld worden¹⁷.

4.5 Voorlichting en opvang

Belangrijk is de voorlichting en informatievoorziening naar betrokkenen, media, bestuur, publiek en verwanten. Verwanten van passagiers en bemanning dienen correct, zo snel mogelijk en met maximaal juiste informatie ingelicht te worden over de situatie rondom hun familieleden. Tevens kan de mate waarin de voorlichting al dan niet goed georganiseerd is de publieke opinie na de crisis beïnvloeden voor haar mening over hoe de hulpverleningsdiensten en partners hun werk goed opgepakt hebben. Burgers zijn met de opkomst van sociale netwerkdiensten zoals Facebook en sites als Youtube.com zélf verslaggever geworden en hiermee onderdeel van de totale verslaggeving die over een crisis plaatsvindt. De luchtvaart komt bij grotere crises binnen enkele minuten nationaal en internationaal in de belangstelling. Binnen- en buitenlandse media willen à la minute over de meest actuele informatie beschikken. Uiteraard loopt de georganiseerde voorlichting van de overheid en exploitant hiermee achter. Deze achterstand is zeker niet in de eerste uren na aanvang van een crisis in te halen en moet als een feit beschouwd worden. Woordvoering door de overheid moet daarom in samenwerking met de exploitant en luchtvaartmaatschappij stevig georganiseerd zijn. Het beleidsteam heeft de taak 'te zorgen voor een uitstraling in de media van 'de zorgzame overheid'¹⁹ en met name van de burgemeester wordt verwacht dat deze het voortouw neemt waarbij de belangen van slachtoffers, de betrokkenen en samenleving het uitgangspunt vormen. De burgemeester zal betrekking moeten geven, schade moeten beperken en in de informatie moeten voorzien. Bij kapingen verschuiven de verantwoordelijkheden, het Openbaar Ministerie is nu leidend. De officier van justitie is bij een crisis het boegbeeld en communicator naar de buitenwereld. Een voorlichtingsteam waarin alle partners betrokken zijn, kan ervoor zorgen dat informatie beter gekanaliseerd wordt. Om eenduidige woordvoering te bevorderen kan het wenselijk zijn afspraken te maken met de voorlichters van de luchtvaartmaatschappij. Berichtgeving over een specifieke crisis dient gevolgd te worden in de verspreidende media waaronder Twitter om ondermeer te kunnen reageren op beeldvorming, misverstanden en fouten indien dit noodzakelijk geacht wordt.

Vooral bij kapingen en vliegtuigongevallen geldt dat binnen enkele minuten informatie over dergelijke crises over de hele wereld bekend is. In het geval van een kaping dienen de burgemeester of het Openbaar Ministerie en het voorlichtingsteam daarvan alles in het werk te stellen om zo snel mogelijk ware informatie te verspreiden. 'Zo snel mogelijk' en 'ware' informatie staan op gespannen voet met elkaar. Media hebben behoefte aan een duidelijk aanspreekpunt en periodieke perscommuniqués met onder andere een update van de slachtofferaantallen en de status rondom de passagierslijst. De ervaring leert dat allerlei belanghebbenden, zoals de media en verwanten, die op zoek zijn naar informatie diverse wegen bewandelen om aan die informatie te komen. Zo kan het voorkomen dat media zich

17 Onderzoek Inspectie OOV en Inspectie Gezondheidszorg naar de Poldercrash (IOOV en Inspectie Gezondheidszorg, 2009).

18 'Twitteren' is een internetdienst van de website <http://www.twitter.com> waarbij gebruikers korte berichtjes publiceren. Dit kan via een 'microweblog' op een computer of gsm. Realtime kan door iedereen vanaf zowat elke locatie op de wereld verslag gedaan worden van een gebeurtenis of situatie.

19 Onderzoek Inspectie OOV en Inspectie Gezondheidszorg naar de Poldercrash (IOOV en Inspectie Gezondheidszorg, 2009).

20 Als het op communiceren aankomt- Crisiscommunicatie voor (loco)burgemeesters (Nederlands Genootschap van Burgemeesters, 2009).

voordoelen als verwanten van slachtoffers en andersom om aan informatie te komen en het optreden van de hulpdiensten te kunnen beoordelen. Voor een crisis met een kaping geldt uiteraard dat informatie niet te gedetailleerd moet zijn want anders kan dit de kapers in de kaart spelen.

Om het voorlichtingsteam en alle andere bij de communicatie betrokken partijen en medewerkers goed te kunnen laten functioneren is een goede afstemming en samenwerking tussen het BT, OT en voorlichtingsteam noodzakelijk. Processen en voorzieningen hiervoor dienen goed georganiseerd en beoefend te zijn²¹.

Als relevante parameter voor voorlichting en opvang kan worden aangenomen dat er per slachtoffer zo'n tien bellers zijn en vier verwanten die langskomen²². Voor de opvang van verwanten die al op het vliegveld aanwezig zijn, of eraan toe komen, zullen daarom een ruimte en voorzieningen beschikbaar moeten worden gesteld. Om de stroom van telefoontjes van ongeruste (mogelijke) verwanten te kunnen hanteren zonder dat dit tot overbelasting van de operationeel medische lijnen leidt, moet zo snel mogelijk een vooraf voorbereid informatienummer voor pers en verwanten worden vrijgegeven. Het is aan te bevelen om ook via een internetsite gebruik te maken en daar de antwoorden op veel voorkomende vragen te publiceren om de druk op informatienummer(s) te verminderen. Op het moment dat dit informatienummer of andere telefoonnummers beschikbaar komt dient dit goed gecommuniceerd te worden binnen de crisisorganisatie met inbegrip van alle telefonisten van de verschillende overheden en organisaties waar telefoontjes kunnen binnenkomen²³.

Aangezien ook in een later stadium passagiers en bemanningsleden van informatie moeten kunnen worden voorzien is het daarbij erg belangrijk om in het acute stadium personalia en verblijfs- en bereikbaarheidsgegevens in de eropvolgende periode te noteren.

21 Onderzoek Inspectie OOV en Inspectie Gezondheidszorg naar de Poldercrash (IOOV en Inspectie Gezondheidszorg, 2009).

22 Cijfers in deze alinea zijn afkomstig uit de Leidraad Vliegtuigongevallenbestrijding op luchtvaartterreinen (BZK, 1997).

23 Onderzoek Inspectie OOV en Inspectie Gezondheidszorg naar de Poldercrash (IOOV en Inspectie Gezondheidszorg, 2009).

Tabel 4.7 Aantallen bellers en langskomende verwanten

Maatscenario	Aantal passagiers	Aantal doden	Aantal bellers	Aantal verwanten
1	4	1	40	16
2	6	2	60	24
3	20	5	200	80
4	20	5	200	80
5	50	12	500	200
6	150	37	1500	600
7	250	62	2500	1000
8	300	75	3000	1200
9	500	125	5000	2000
10	875	220	8750	3500

4.6 Specifieke kenmerken en aandachtspunten

Crisisbeheersing vraagt om een gezamenlijke inspanning en prestatie van alle betrokken kolommen en partners en hun medewerkers. De kwaliteit van de totale crisisbeheersing is afhankelijk van vele factoren. De spreuk 'de sterkste als de zwakste schakel' lijkt ook op de crisisbeheersing van de passagiers te zijn. Crisisbeheersing op luchthavens houdt niet op als de slachtoffers aangevoerd zijn en de hulpdiensten huiswaarts keren. Crisisbeheersing houdt evenmin automatisch op met het gegeven dat er geen slachtoffers zijn bij een crisis. Alles dient in het werk te worden gesteld om ervoor te zorgen dat er zo min mogelijk 'spread of activation' is van de feitelijke crisis naar andere processen. Het is mogelijk om nog draaien op de luchthaven of naar andere processen van de hulpdiensten. Als de afwikkeling van een crisis niet ordentelijk gebeurt, kan er op verschillende manieren een 'ramp na een ramp' ontstaan waarbij de reputatie van betrokken partijen snel geschaad kan worden.

In de tabel in bijlage 6 staan voor de verschillende crises de algemene kenmerken opgesomd. In de tabel in bijlage 7 staan per kolom/partij de aandachtspunten bij deze verschillende crisistypen vermeld.

4.7 De rol van communicatie

Er wordt al gesuggereerd dat communicatie ook bij crises op luchthavens een belangrijke rol speelt tijdens de crisis zelf maar ook in de nafase en daarom goed georganiseerd dient te zijn.

De rol van communicatie in alle crises

Recente crises en zeker de crises op luchthavens laten zien dat communicatie vanuit het bestuur over de crises en de totale crisisbeheersing richting de media, partners, slachtoffers en andere betrokkenen cruciaal is. Binnen enkele minuten na de start van met name een vliegtuigongeval en een kaping ligt de lokale situatie onder een vergrootglas van de pers uit binnen- en buitenland. Communicatie maakt als zodanig deel uit van de crisisbeheersing. De burgemeester respectievelijk de officier van justitie en NCTb hebben de verantwoordelijkheid deze communicatie te organiseren en uit te voeren. Assertieve, open en eerlijke communicatie over de gebeurtenissen die vooral ook het optreden van de crisisorganisatie inzichtelijk maakt, lijkt het meest succesvol te zijn²⁴.

²⁴ Voor achtergrondinformatie over communicatie bij crisis zie onder andere 'Risico- en crisiscommunicatie-succesfactor in crisissituaties' (Regtvoort en Siepel, 2009).

Communicatie over passagierslijsten

Speciale aandacht verdient de passagierslijst waar het gaat om het moment dat informatie over gewonden en doden geverifieerd is en gecommuniceerd kan worden naar ambassadepersoneel, familie en relaties. De ervaring leert dat de politieke en publieke druk snel groter wordt naarmate een geverifieerde passagierslijst en communicatie hierover langer op zich laat wachten. De overleden slachtoffers dienen bevestigd te worden door onderzoek van de politie en dit kan enkele dagen duren. Nauwe samenwerking en communicatie tussen het lokaal bestuur, de luchtvaartmaatschappij en politiediensten is hiervoor van belang.

Communicatie bij kapingen ²⁵

Bij een kaping is het Openbaar Ministerie verantwoordelijk voor de woordvoering over het opsporingsonderzoek. Het lokaal bestuur is verantwoordelijk voor de woordvoering over maatregelen op het gebied van openbare orde en veiligheid.

Het is belangrijk om tijdens lopende terroristische acties zoals kapingen terughoudend te zijn met het verstrekken van feitelijke of operationele informatie, om niet mee te faciliteren. Er is immers sprake van een lopend opsporingsonderzoek, waarbij het in het belang van het onderzoek kan zijn om sommige zaken wel of juist (voorlopig) niet openbaar te maken. De veiligheid van gijzelaars of het verloop van het onderhandelingsproces kan niet door de informatie in gevaar worden gebracht. Daarom is het juist bij dit soort situaties van extra belang dat woordvoerders de inhoudelijke informatie die naar buiten wordt gebracht goed hebben afgestemd met de hoofdofficier van justitie die de leiding heeft over het opsporingsonderzoek.

Achtergrondinformatie communicatie

In de 'Handreiking Terrorismebestrijding op lokaal niveau' staan een aantal best practices geformuleerd voor de communicatie na een terroristische aanslag. Een aantal van deze best practices is oorspronkelijk afkomstig uit deze handreiking op communicatie bij de crises uit deze handreiking. Onder andere worden in deze handreiking genoemd:

- Eenheid van woordvoering.
Er is afstemming nodig tussen de woordvoerders op lokaal en nationaal niveau over het tijdstip waarop informatie naar buiten wordt gebracht, de inhoud van de boodschap en de 'tone of voice'. Bij een terroristische aanslag zal ook op nationaal niveau door de minister van Justitie en de minister-president binnen korte tijd na de aanslag een verklaring worden afgelegd. De regie op communicatie op rijksniveau ligt bij de NCTb, in nauw overleg met het Nationaal CrisisCentrum. Lokale woordvoerders kunnen ten behoeve van de afstemming contact opnemen met de NCTb. Zo snel mogelijk zullen voorlichtingsliaisons tussen rijk en gemeente worden uitgewisseld. Bij de woordvoering staat de eigen bestuurlijke verantwoordelijkheid centraal. Dit houdt onder meer in dat niet over de werkzaamheden van andere bestuurslagen en private partners wordt gesproken.
- Blijf snel een eerste verklaring uit (liefst binnen een uur).
De eerste verklaringen na de aanslag zijn bepalend voor de beeldvorming in de samenleving. Daarna is bijsturen heel moeilijk.
- Blijf bij de feiten.
Vermijd 'grote woorden' als 'vijand' en 'oorlog'. Spreek bijvoorbeeld over een 'verschrikkelijk incident' of 'verschrikkelijke gebeurtenis' zolang niet helder is of er sprake is van een terroristische aanslag. Zolang niet zeker is of de daders religieuze of etnische motieven hebben, is het verstandig om verwijzingen naar religies en etniciteit te vermijden.
- Bied duidelijkheid over het vervolg.
Geef aan wanneer het volgende persmoment plaatsvindt. Als op een vraag nog geen antwoord beschikbaar is, geef dan aan dat het antwoord er nog niet is, wanneer het antwoord wel komt en wanneer de media dit krijgen. Wanneer kort

²⁵ Veel informatie over communicatie bij kapingen is ontleend aan of overgenomen uit de 'Handreiking Terrorisme-bestrijding op lokaal niveau' (NCTb, 2006).

na het incident (nog) weinig tot geen aanvullende gegevens over het incident bekend zijn, is het verstandig alleen een verklaring af te leggen en de mogelijkheid tot het stellen van persvragen tot een nader moment uit te stellen.

- Continue informatievoorziening.
Zorg voor continue informatievoorziening richting de media, zowel inhoudelijk als procesmatig.
- Buitenlandse pers.
Schakel zo nodig tolken in. Diverse incidenten hebben laten zien dat redelijke beheersing van het Engels onvoldoende is om tijdens crises goede woordvoering te verrichten. Het is van belang om richting buitenlandse en binnenlandse pers een consistente informatievoorziening te betrachten, om afwijkende en mogelijk verwarrende berichtgeving te voorkomen.
- Ambassadepersoneel.
Draag zorg voor opvang van ambassadepersoneel en een duidelijke communicatielijn tussen de crisisorganisatie en personeel van ambassades en consulaten²⁶.

Verwanten- en publieksinformatie kan door de gemeente georganiseerd worden met behulp van publieksinformatienummer 0800-1351 en de verwanten telefoon van het Rode Kruis. Dit telefoonnummer kan al dan niet in combinatie met de site www.crisis.nl of een site van de veiligheidsregio, gemeente of luchthaven gebruikt worden.

4.8 Checklist operationeel verantwoordlijken

1. Stem de planvorming af op de scenario's die vastgelegd zijn in het RBP en zorg dat de interface tussen deze planvorming en stukken als een RBP, een regionaal crisisplan, geborgd is.
2. Oefen zo veel mogelijk alle in het RBP vastgestelde scenario's, eerst monodisciplinair, daarna multidisciplinair. Oefen behalve de hulpverleningsprocessen ook processen zoals het triageproces, registratie van slachtoffers en communicatie. Zie voor specifieke aandachtspunten bijlage 4.
3. Pas op basis van evaluaties van oefeningen waar nodig de planvorming aan. Waak echter voor proliferatie.

²⁶ In de 'Ambassadeprocedure bij incidenten op Schiphol' van BZK staan aanvullende richtlijnen voor de communicatie en opvang met ambassadepersoneel op Schiphol. De titel van het document is 'Embassy procedure in the event of an incident at Schiphol Airport' (BZK, 2007). Dit document is in 2010 opnieuw uitgegeven

5. Exploitanten van luchthavens

Dit hoofdstuk:

- bevat een toelichting op het gebruik van scenario's voor exploitanten
- geeft op hoofdlijnen de taken weer voor de exploitant
- bevat een checklist met activiteiten die door exploitanten uitgevoerd dienen te worden.

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de taken en verantwoordelijkheden van de exploitanten van luchthavens bij een crisis beschreven. Zoals al eerder gemeld wordt in deze handreiking onder exploitant ook de commandant van een militaire vluchthaven verstaan. Een aantal verantwoordelijkheden en taken ligt volgens de regelgeving (o.a. diverse regelgeving vanuit ICAO, WHO, EASA en de Nederlandse Staat) bij de vervoerende maatschappij en niet bij de luchthaven. Dit onderscheid zal in deze handreiking niet verder worden uitgewerkt, de exploitant/militaire commandant is in deze het aanspreekpunt voor de overheid. Voor wat betreft crises met vliegtuigongevallen zullen de uitgangspunten voor de maatscenario's per klasse luchthaven worden aangevuld met aanknopingspunten voor op te stellen scenario's voor crises met kaping en infectieziekten. Vervolgens wordt een overzicht van taken voor de exploitant gegeven.

5.2 Scenario's als uitgangspunt

Scenario's voor een bepaald type crisis geven een kader aan waarbinnen de organisaties die bij de crisisbestrijding betrokken zijn zich kunnen voorbereiden en kunnen worden beoordeeld. Exploitanten anticiperen op de in het RBP beschreven scenario's en op overige uitgangspunten voor de crisisbeheersing op luchthavens in het calamiteitenplan van de luchthaven. Het calamiteitenplan van een luchthaven behoort als het ware een verlenestuk te zijn van het RBP waar het gaat om de processen van de luchthaven bij crises. Het hebben van een calamiteitenplan wordt verplicht gesteld door Annex 14 van ICAO en afgeleid hiervan via de Regeling veilig gebruik luchthavens en andere terreinen. Vanuit de Wet publieke gezondheid kunnen exploitanten via een (Algemene Maatregel van Bestuur) AMvB verplicht worden zich voor te bereiden op crises met infectieziekten door middel van planvorming en faciliteren.

Bij de uitwerking van het RBP dient de exploitant betrokken te worden door de veiligheidsregio en een actieve rol te spelen. Van de andere kant gezien heeft de exploitant ook de rol om kritisch te zijn voor de inhoud van het RBP. Na vaststelling van het RBP werkt een exploitant nauw samen met de (professionele hulpdiensten van) overheid en de gemeenten aan de voorbereiding op crises in de vorm van planvorming, informatie-uitwisseling, opleiding en oefening. Op haar beurt dient de exploitant bij de uitwerking van het calamiteitenplan en vooral ook de communicatie en informatievoorziening hierover de relevante partijen van de luchthaven te betrekken. Denk hierbij aan bijvoorbeeld ambulanceorganisatie, luchtverkeersleiding, luchtvaartmaatschappijen, afhandelaren, eventueel ingehuurd security-bedrijven, etc.

Scenario's met vliegtuigongevallen

Voor de maatscenario's voor vliegtuigongevallenbestrijding is uitgegaan van een neerstortend (passagiers)vliegtuig op het terrein van de luchthaven¹. Dit toestel zal tijdens de crash hoogstwaarschijnlijk in brand vliegen en mogelijk in enkele stukken

¹ Onder 'de luchthaven' wordt tevens verstaan 'de onmiddellijke omgeving' (een gebied van 1000 meter voor en achter de banen en maximaal 150 meter links en rechts van de (verlengde) as achter de banen).

breken. Dit maatscenario gaat verder ervan uit dat de brand door de luchthavenbrandweer geblust kan worden of in ieder geval kan worden beheerst. Een groot deel van de passagiers zal, meer of minder gewond het toestel zelf kunnen verlaten. Zodra de situatie dit toestaat zal de luchthavenbrandweer beginnen met bevrijden. Als na korte tijd de regionale brandweer ter plaatse komt, heeft zij mogelijk nog een beperkte taak bij de blussing, maar in ieder geval heeft zij de opdracht de (zwaargewonde/beknelde) slachtoffers die nog in de resten van het toestel aanwezig zijn te bevrijden.

De geneeskundige hulpverlening start direct met het verzamelen, het opvangen en de triage van slachtoffers in de gewondennesten. Afhankelijk van de vervoerscapaciteit en de toestand van de slachtoffers zullen zij zo snel mogelijk vervoerd worden naar nabij gelegen ziekenhuizen. De politietaak bij deze scenario's bestaat voornamelijk uit het vrijhouden van de ongevalplaats (en kan daarbij ondersteund worden door de bewakingsdienst van de luchthaven), en de aan- en afvoerwegen naar de luchthaven. Daarnaast dienen de media op afstand gehouden te worden.

De betrokken aantallen personen, bellers en op te vangende relaties zijn vermeld in Bijlage 3, tabel 2.

Scenario's met kaping

In gevallen van crises met (vrees voor) een kaping moet ervan uitgegaan worden dat de informatie over de feitelijke situatie waarin het luchtvaartuig zich bevindt niet altijd voor gemakkelijke interpretatie binnenkomt bij de luchtverkeersleiding, exploitant en crisisorganisatie. Dit kan het lastig maken om een alarmering te kwalificeren. De officiële procedure voor de gezagvoerder is dat hij, indien het veilig is, mondeling via de radio aan de luchtverkeersleiding zal aangeven dat zijn vliegtuig (mogelijk) gekaapt is. De cockpitbemanning zal dan 'callsign' (van vliegtuig) gevolgd door de code 'seven five zero zero' (7500) uitspreken en deze code in in de transponder.² '7500' is internationaal de code voor vliegtuig is gekaapt³. Een andere mogelijkheid is dat de cockpitcrew alleen gebruik maakt van de transponder waarop de Transpondercode 7500 ingesteld wordt. Er wordt dan verder niet mondeling gecommuniceerd. Een situatie kan zo onveilig zijn dat een cockpitbemanning de code 7500 überhaupt niet kan communiceren via de transponder of de luchtvaartband. In het geval dat de luchtverkeersleiding de code 7500 waarneemt, zal deze alleen zeer voorzichtig mondeling communiceren met de cockpitbemanning ten einde het vliegtuig niet in moeilijkheden te brengen. Doel zal dan zijn het proberen te achterhalen of het daadwerkelijk een kaping betreft. Het kan immers voorkomen dat de cockpitbemanning per ongeluk de betreffende code selecteert in de transponder. De luchtverkeersleiding zal uiteraard - ook bij twijfel - direct contact opnemen met de politiediensten en exploitant, maar het is mogelijk dat het nog enige tijd duurt voordat de situatie ook met zekerheid als een 'kaping' bestempeld kan worden. Indien het vliegtuig nog in de lucht is zal de luchtmacht twee gevechtsvliegtuigen met spoed laten starten om het vliegtuig in het luchtruim boven Nederland te onderscheppen en daarna te begeleiden naar een luchthaven. Eenmaal geland zal de Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) trachten het toestel naar een locatie op de luchthaven te leiden waar maximale afzondering kan plaatsvinden. De exploitant en politiediensten dienen in de preparatieve fase afstemming te hebben over deze locaties. Bij de aanpak van crises met kaping zijn de politiediensten leidend. De aard van de crisis vraagt om terughoudendheid van het optreden van (luchthaven)brandweer en overige operationele diensten (van de exploitant). Bij een

- 2 Een transponder is een elektronisch apparaat in bijvoorbeeld een vliegtuig dat een bepaalde boodschap uitzendt, als antwoord op een bepaalde ontvangen boodschap van een grondstation. Het woord transponder is een samentrekking van de Engelse woorden transmitter (zender) en responder (antwoorder). Transponders worden veel gebruikt in de luchtvaart en de scheepvaart, in beide gevallen met als doel de verkeersleiding te vereenvoudigen.
- 3 Overigens kan de gezagvoerder ook voor andere situaties gebruik maken van de transponder om aan te geven dat hij zich in een specifieke situatie bevindt. Zo betekent de code '7700' noodsituatie en '7600' dat er communicatiemoeilijkheden zijn.

kaping wordt er meestal onderhandeld met kapers. Als dit niet tot het gewenste resultaat leidt, wordt ingegrepen met een snelle interventie door de Dienst Speciale Interventies (DSI). De mate van geweld die gehanteerd wordt door de DSI is aangepast aan de situatie. Pas als de politiediensten de situatie na het beëindigen van de interventie veilig verklaard hebben, kan door de operationele diensten van de veiligheidsregio en de exploitant opgetreden worden.

Waar het gaat om de rol van de (luchthaven)brandweer bij kapingen is deze uiteraard afhankelijk van de wijze waarop de kaping beëindigd wordt. Dit geldt ook voor de geneeskundige hulpverlening die zo snel mogelijk start met verzamelen, opvangen en triëren van eventuele slachtoffers in de gewondennesten. De slachtoffers worden daarna zo snel mogelijk vervoerd naar nabij gelegen ziekenhuizen. De GHOR zal psychosociale hulp ter beschikking stellen. De overige politietaken bij dit scenario bestaan voornamelijk uit het vrijhouden van de locatie waar het vliegtuig staat en de aan- en afvoerwegen naar de luchthaven. Daarnaast houdt de politie de media op afstand. Zij kan daarbij geassisteerd worden door de beveiligingsdienst van de luchthaven. Er zijn ook enkele kapingen bekend waarbij een vliegtuig wordt gebruikt om het vliegtuig van brandstof te voorzien waarmee doorgelopen wordt naar een andere luchthaven. Het aantal verwanten van reizigers dat naar de luchthaven zal toekomen is mede afhankelijk van de wijze waarop op kaping eindigt (veel slachtoffers of weinig?) en of het toestel onderweg was of vertrokken van betreffende luchthaven.

Scenario's met infectieziekten

Crisisbeheersing bij infectieziekten kan al noodzakelijk zijn in situaties waarbij er geen sprake is van feitelijk aanwezig getroffenen met een infectieziekte op de luchthaven en bevestigde gevallen van besmetting zich nog op andere continenten bevinden. Als mogelijk getroffenen onderweg zijn naar de luchthaven of feitelijk al aanwezig zijn, dient de exploitant de activiteiten van de GGD te ondersteunen en te faciliteren. Bij het vaststellen van de scenario's is de risicofactor bepalend voor de opschaling. Deze wordt bepaald door de mate van bedreiging van de volksgezondheid in combinatie met het aantal mogelijk getroffen. De risicofactor, het aantal mogelijk getroffen en de locatie van de mogelijk getroffen (naderend, op luchthaven, of hebben de luchthaven verlaten) bepalen de beslissingen die genomen dienen te worden. De processen van advisering van de GGD zijn hierbij leidend samen met bestuurlijke beslissingen die gemaakt worden op het niveau van de overheid en de burgemeester.

In deze dreiging is het maatscenario van een naderend vliegtuig met getroffen passagiers leidend. Als een vliegtuig een luchthaven nadert en de bemanning het vermoeden heeft dat een of meerdere passagiers een besmettelijke ziekte met ernstig gevaar voor de volksgezondheid met zich mee dragen, dan is de gezagvoerder verplicht (conform ICAO Annex 9 en de Wet publieke gezondheid) dit te melden aan de luchtverkeersleiding. De luchtverkeersleiding van de luchthaven geeft de melding onverwijld door aan de minister van Infrastructuur en Milieu en de exploitant van de luchthaven. De exploitant van de luchthaven geeft de melding onverwijld door aan de GGD. De GGD geeft de melding vervolgens direct door aan de burgemeester en het Centrum Infectieziektebestrijding (CIb) dat onderdeel is van het RIVM. Het CIb fungeert voor de World Health Organisation als 'National Focal Point' - aanspreekpunt - voor Nederland.

In geval van een melding van een gezagvoerder over mogelijk getroffen passagiers of indien anderszins blijkt dat er omstandigheden aan boord van het luchtvaartuig zijn die (ernstig) gevaar voor de volksgezondheid met zich mee kunnen brengen, bepaalt de burgemeester welke maatregelen moeten worden genomen als het luchtvaartuig op een luchthaven is aangekomen. In de praktijk is het de IZB-arts (InfectieZiekteBestrijding) die optreedt en de burgemeester adviseert bij het nemen van bijzondere maatregelen zoals quarantaine.

Als (ernstig) gevaar dreigt voor de volksgezondheid, draagt de gezagvoerder van het luchtvaartuig er zorg voor dat na aankomst niemand het luchtvaartuig betreedt of

verlaat en er geen vervoermiddelen of goederen worden geladen of gelost, tenzij de burgemeester daartoe opdracht of toestemming geeft. Op verzoek van de burgemeester voorziet de gezagvoerder in een overzicht van passagiersgegevens.

Na de landing zal het vliegtuig naar een - eventueel afgezonderd - platform geleid moeten worden waar de GGD goede toegang heeft tot het vliegtuig en passagiers gecheckt kunnen worden. Ernstig zieke passagiers worden door de GGD uit het toestel gehaald en vervoerd naar een hospitaal dat geschikt is dergelijke patiënten op te vangen. Overige passagiers dienen op de luchthaven opgevangen te worden en/of mogelijk voor bepaalde tijd in quarantaine gehouden te worden. Afzondering van passagiers is tevens mogelijk in het vliegtuig waarmee gereisd wordt. Passagiers kunnen verplicht worden een 'Passenger Locator Card' in te vullen. Dit is een kaart die de gezondheidsdiensten informatie geeft over de persoonlijke gegevens van een passagier, zijn reisschema, zijn zitplaats in het toestel, etc. Of deze kaart ingevuld moet worden en zo ja door welke reizigers, is ondermeer afhankelijk van de soort ziekte, het aantal zitplaatsen in het vliegtuig en de bezetting van het vliegtuig. De exploitant van de luchthaven ondersteunt bij de uitvoering van deze taak.

Voor crises met infectieziekten is het onbekend of er zo ja hoe veel relaties van de reizigers de luchthaven gaan bellen voor informatie of naar de luchthaven toe zullen komen. Wel kan gesteld worden dat er in de meeste gevallen geen grote urgentie zal zijn om direct te bellen omdat er waarschijnlijk niet direct de aankomst van een vliegtuig (dodelijke) slachtoffers te betreuren zijn. Wel is te verwachten dat personeel van een luchthaven, bezoekers en (toekomstige) reizigers behoefte hebben aan achtergrondinformatie. De exploitant maakt in overleg met de GGD en/of andere gezondheidsautoriteiten deze informatie via haar website, via lichtkranten, publicatieborden, per telefoon, radio, tv en andere media kenbaar. Eventueel kan - net als bij crises met vliegtuigcrash en landing - gebruik gemaakt worden van een landelijk telefoonnummer.

De aanwezigheid van een infectieziekte in een land kan -nog even los van ziektes die met een vliegtuig arriveren- ook tot besmetting van het personeel van luchthavens leiden. Schattingen van de CAO voorspellen dat op het hoogtepunt van een griep epidemie 40% van het personeel uitgeschakeld kan zijn. Voor dit soort situaties dienen op verband noodroosters gemaakt te worden zodat de continuïteit van de luchthavenprocessen gegarandeerd kan worden⁴.

Meer informatie over scenario's is te vinden in bijlage 3.

Algemene opmerkingen crisisbeheersing luchthavens

In de tabel in bijlage 6 worden de bovenstaande crises met elkaar vergeleken voor wat betreft factoren die bepalend zijn voor de wijze van inzet van de operationele diensten van exploitant. De tabel maakt duidelijk dat de drie crises een geheel verschillende benadering vragen van de exploitant en overige diensten.

De planvorming van de exploitant en de overheid voor de verschillende scenario's dient multidisciplinair geoefend te worden waarbij de varianten van oefeningen een afspiegeling zijn van de in het RBP weergegeven scenario's. In de optimale situatie worden zo veel mogelijk processen waarvoor de exploitant verantwoordelijk is beoefend, zodat elke betrokken medewerker van een luchthaven zélf weet wat van hem of haar verwacht wordt en dit ook een of meerdere keren zelf heeft geoefend. Bij de oefeningen dienen tevens zo veel mogelijk onderdelen van de exploitant en overige partijen betrokken te worden die ook bij daadwerkelijke crises een rol hebben. Alleen op deze manier kan er een maximaal gemeenschappelijk en correct conceptueel model bij alle betrokkenen partijen en haar medewerkers ontstaan van de feitelijke stappen in de crisisbeheersing. Onder andere de tijd-tempofactoren (met

4 Zie voor achtergrondinformatie de Handleiding bedrijfscontinuïteit bij Griepandemie (VWS en BZK, 2008).

andere woorden: wat gebeurt op welk moment?) en een gestructureerd BOB-proces (beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming) zijn hierbij van belang. Uiteraard dient de keuze voor de deelnemende onderdelen van de exploitant en overige partijen afgestemd te worden op de oefendoelen en het scenario dat beoefend wordt. In het belang van een efficiënte besluitvorming tijdens crises is planvorming wenselijk voor het opstarten van luchthavenprocessen nadat een crisis heeft plaatsgevonden en een, meerdere of wellicht tijdelijk alle processen gestopt zijn. Relevant is tevens de wijze van alarmeren en kwalificeren van crises. Planvorming dient te gebeuren op basis van eenduidige criteria die maar voor één uitleg mogelijk zijn naar de zijde van de exploitant, de gebruikers van een luchthaven en de overheid. In het RBP zijn uitgangspunten vastgelegd op basis waarvan de luchthaven alarmeert naar de veiligheidsregio⁵.

5.3 Taken en verantwoordelijkheden van de exploitant

De exploitant heeft verschillende taken ter voorbereiding op mogelijke crises. Deze taken dienen beschreven te zijn in het calamiteitenplan van de luchthaven. Dit calamiteitenplan moet in samenspraak met alle relevante (interne) diensten, instanties, organisaties en personen worden opgesteld. Het calamiteitenplan dient afgestemd te worden met de overheid.

Naarmate de luchthaven kleiner is zullen de taken van de zijde van de exploitant bij minder medewerkers liggen. De functionaris die de functies van hoofdmeester uitvoert, is met name op de kleinere luchthavens vaak direct aanspreekpunt voor meerdere processen zoals bijvoorbeeld brandweer en operationele processen.

In de eerste plaats dient de exploitant zorg te dragen voor een geoefende luchthavenbrandweer afgestemd op de brandrisicoklasse van de luchthaven. In de tweede plaats heeft de exploitant een verantwoordelijkheid in het voorbereiden van de geneeskundige hulpverlening. Dit kan onder andere gebeuren door het ter plaatse beschikbaar hebben van medische assistentie en eventueel een quarantainruimte (conform het gestelde in de Airport Services Manual, Annex 14 respectievelijk de Wet publieke gezondheid). De verplichting tot het hebben van een opvangruimte voor quarantaine of medische controle is alleen van toepassing op Categorie A-luchthavens. De aangrenzende A- en B-luchthavens dienen planvorming te hebben voor hoe om te gaan met noodsituaties en een coördinator te benoemen. Zie voor invulling van het noodplan Artikel 13 en 14 van het Besluit publieke gezondheid. In dit plan dienen Categorie B-luchthavens ook de communicatie met Schiphol als Categorie A-luchthavens geregeld hebben voor die gevallen waarin toestellen doorgeliepen naar Schiphol.

In de derde plaats heeft de exploitant/maatschappij een taak in de opvang van zowel ongedeerde en lichtgewonde/slachtoffers als van familieleden en in de voorlichting naar partners, media en publiek. Het is van groot belang dat de voorlichting gecoordineerd en in overleg met relevante partijen (zoals overheid en luchtvaartmaatschappij) gebeurt. In de regel is het zo dat de gemeente verantwoordelijk is voor de processen opvang en hereniging, voorzien in primaire levensbehoeften en voorlichting. De exploitant ondersteunt en faciliteert bij deze processen. Kennen en gekend worden alsmede intensieve oefening en samenwerking tussen exploitant en gemeente zijn hierin belangrijk.

Als relevante parameters voor voorlichting en opvang kan voor crises met vliegtuigongevallen en kapingen worden aangenomen dat er per slachtoffer zo'n tien bellers zijn en vier verwanten die langskomen. Voor de opvang van verwanten die al op de luchthaven aanwezig zijn, of ernaartoe komen, zullen voorzieningen beschikbaar moeten worden gesteld. Om de stroom van telefoontjes van ongeruste verwanten te kunnen hanteren zonder dat dit tot overbelasting van de operationeel benodigde lijnen leidt, kan een vooraf voorbereid (landelijk) informatienummer worden vrijgegeven (dat dus niet op de huiscentrale van een van de

5 In hoofdstuk 4 is uitgebreid beschreven hoe de uitgangspunten voor de alarmering eruit kunnen zien.

hulpverleningsdiensten en/of het coördinatiecentrum op de luchthaven moet zijn aangesloten).

De informatievoorziening bij crises met (vrees voor) infectieziekten krijgt een andere invulling omdat er niet opeens sprake is van dodelijke en gewonde slachtoffers. De informatievoorziening zal tevens een sterk preventieve insteek hebben die met de GGD opgestart kan worden. Overigens dienen bij alle crises de communicatie en informatievoorziening afgestemd te worden met de overheid.

Speciale aandacht verdient ook het goed laten functioneren van de processen bij de uitgangstellingen en voor de opvang en verzameling van hulpdiensten en de verdere toegang verschaffen tot 'airside' voor deze hulpdiensten. Hier dient de exploitant het beveiligingsproces goed af te stemmen op de werkprocessen van de commandant uitgangstelling van de regionale brandweer. Hoe processen bij de uitgangstelling exact verlopen is mede afhankelijk van de afspraken in het RBP en afspraken op operationeel niveau tussen exploitant en overheid.

Alle personeel dat betrokken kan worden bij de uitvoering van taken die in het calamiteitenplan zijn beschreven, dient in de voorbereidingsfase samen met de relevante partners op en bij de luchthaven en van de overheid door middel van gezamenlijke planvorming en oefening multidisciplinair op elkaar ingespeeld te raken. Alleen op deze wijze worden verwachtingen voor de samenwerking tussen de partijen in de 'warme' situatie over en weer duidelijk. Voordat geoefend wordt met externe partners is het van belang dat afdelingen en medewerkers van de exploitant goed op de hoogte zijn van hun eigen verantwoordelijkheden en taken en monodisciplinair oefenen. Pas als dit naar tevredenheid gaat is het zinvol multidisciplinair te oefenen.

Het hoeft geen betoog dat elke exploitant er alles aan zal moeten doen om de beveiliging op de luchthaven goed op orde te hebben. Het betreft hier onder andere de controle van passagiers die aan boord gaan van vliegtuigen, medewerkers die werkzaam zijn in de beveiligingsgebieden van de luchthaven en verdachte personen.

Een crisis waarbij (vrees voor) een infectieziekte een rol speelt, vraagt een specifieke rol van de exploitant. De exploitant zelf is eindverantwoordelijk voor de bescherming van de reizigers en personeel. De GGD adviseert hierbij, en is verantwoordelijk voor de publieke gezondheid. De rol van de exploitant ligt zowel in de voorbereidende als in de uitvoerende fase waarbij afgestemd dient te worden met de GHOR en GGD. De GGD is verantwoordelijk voor de procedures die beschrijven hoe geanticipeerd wordt op de verschillende scenario's en de feitelijke afhandeling daarvan. Een exploitant dient bij de vervolmaking van deze procedures actief mee te denken en te faciliteren bij de uitvoering. De processen van de exploitant dienen aan te sluiten op de uitgangspunten en procedures van de GGD en worden opgenomen in het calamiteitenplan van de luchthaven. In onder andere de International Health Regulations (IHR) van de WHO, Annex 9 van ICAO, de Wet publieke gezondheid en in de richtlijn Airport Preparedness guidelines for outbreaks of communicable disease van de Airports Council International (ACI)⁶ is aangegeven hoe een luchthaven zich samen met de GGD en andere partijen moet en kan voorbereiden. Denk hierbij met name aan het bepalen van locaties waarop vliegtuigen geparkeerd kunnen worden, faciliteren GHOR/GGD met screenen van passagiers als zij de luchthaven verlaten, dan wel binnenkomen, voorhanden hebben van quarantaine ruimtes, faciliteiten en middelen, organiseren desinfectie en schoonmaak, etc. Goede communicatie met partijen op de luchthaven en daarbuiten is zowel in de warme als koude fase van groot belang. Last but not least dient voorbereid te zijn welke partij in welk geval het vliegtuig of de brokstukken van hiervan zal afvoeren⁷. Hierbij dient verschil gemaakt te worden tussen situaties waarbij het vliegtuig als 'afgeschreven' beschouwd dient te worden en situaties waarbij het vliegtuig (mogelijk) gerepareerd kan worden.

6 Zie hiervoor www.airports.org.

7 Aerodrome Services Manual, Part 5 Removal of Disabled Aircraft (ICAO, 2010) geeft handreikingen op dit vlak.

In het laatste geval spreken we van 'recovery' en in dit geval dient rekening gehouden te worden met specifieke activiteiten en benodigde materialen om te voorkomen dat het vliegtuig niet nog verder beschadigd raakt.

5.4 Checklist exploitanten

1. Voldoe aan alle materiële en procedurele vereisten zoals die gesteld worden in wet- en regelgeving.
2. Heb overeenstemming met het lokale bestuur en de betrokken overheidsdiensten over de maatscenario's die de basis vormen voor de crisisbeheersing en uitwerking van het calamiteitenplan. Stel het calamiteitenplan en de hieruit voortvloeiende procedures voor de verschillende afdelingen op in samenspraak met alle relevante betrokken (overheids)diensten, instanties, organisaties en personen. Zorg dat het calamiteitenplan naadloos aansluit bij het RBP van de veiligheidsautoriteit.
3. Oefen de scenario's uit het calamiteitenplan voldoende onder realistische omstandigheden met alle in- en externe betrokkenen en medewerkers. Stel hiervoor SMART⁸-doelstellingen vast op basis waarvan gemeenten kan worden of de vastgestelde procedures en werkinstructies werken. Leg de deelname van medewerkers aan oefeningen vast in een registratiesysteem.
4. Nodig waar noodzakelijk en wenselijk proactief relevante externe partners uit om hen bekend te maken met het calamiteitenplan, rollen en processen, faciliteiten op de luchthaven, etc.
5. Bereid het ruimen van wrakstukken op de luchthaven, het herstellen van infrastructuur en de wederopstart van de overige luchthavenprocessen voor zodat na de afhandeling van de feitelijke crisis en het onderzoek snel geruimd kan worden en teruggegaan kan worden naar de reguliere luchthavenprocessen.
6. Evalueer systematisch relevante (boma-)incidenten op de luchthaven met inbegrip van het alarmeringsproces. Leg hiervoor criteria en een procedure vast en koppel leerpunten terug binnen de organisatie.
7. Stem in de voorbereiding fase met de hulpverleningsdiensten af dat ervoor alle medewerkers die eventueel betrokken kunnen zijn bij de bestrijding van een calamiteit een calamiteitenkaart of -pas is. Hierdoor wordt duidelijk wie wel en niets te zoeken heeft bij de luchthaven ten tijde van een crisis.

NB Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft in 2009 het 'DGLM Handboek Veiligheidsmanagement Luchtvaart' uitgegeven. Dit handboek bevat voor exploitanten ondermeer informatie, processen en procedures op het gebied van veiligheidsmanagement.

8 SMART is specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden.

VERVALLEN

Bijlage 1 - Wet- en regelgeving

De bijlage:

- geeft een overzicht van de relevante wet- en regelgeving en de belangrijkste bepalingen die van toepassing zijn op de drie "crisistypen"
- beschrijft de belangrijkste typeringen van luchthavens die van belang zijn voor crisisbeheersing met vliegtuigongevallen en infectieziekten
- beschrijft de belangrijkste bepalingen uit Annex 14, de Regeling veilig gebruik luchthavens en andere terreinen en de Wet, het Besluit en de Regeling publieke gezondheid.

1.1 Inleiding

Deze bijlage schetst het formele kader waarbinnen de crisisbeheersing op luchthavens zich afspeelt. Alleen relevante wet- en regelgeving wordt aangewezen op crisistype en wel op internationaal en nationaal niveau. Wet- en regelgeving die aanwijzingen geeft voor de organisatie van de crisisbeheersing in zijn algemeenheid is in deze bijlage niet opgenomen.

Voor wat betreft vliegtuigongevallen nemen de kleinste typen luchthavens (brandrisicoklasse 1 en 2, zie paragraaf 1.3 typen luchthavens) in de wet- en regelgeving een bijzondere plaats in. Omdat ongevallen op dergelijke luchthavens in grootte en complexiteit niet veel afwijken van bijvoorbeeld verkeersongevallen op de weg, wordt hieraan relatief weinig aandacht besteed. Het formele kader voor zowel de crisisbeheersing op burgerluchtvaartluchthavens als die op militaire luchthavens komt aan de orde.

Achtereenvolgens komen aan bod: algemene wet- en regelgeving, typering van luchthavens, specifieke wet- en regelgeving nader besproken en tot slot wet- en regelgeving voor het toezicht en handhaving.

1.2 Wet- en regelgeving algemeen

Er is formele wet- en regelgeving die bepalend is voor de crisisbeheersing bij de drie crisistypen op internationaal en nationaal niveau. Er zijn bepalingen in internationale regelgeving op het niveau van de wereld en Europa. Wereldwijd komen deze vanuit de organisaties ICAO, WHO en de NAVO. Op Europees niveau zijn er bepalingen op het gebied van security vanuit de Europese Unie en European Civil Aviation Conference (ECAC). Het is de verwachting dat de European Aviation Safety Agency (EASA) na 2009 met aanvullende regelgeving komt¹. Op militaire luchthavens zijn de Standardization Agreements (STANAG) van de NAVO van toepassing.

Op nationaal niveau zijn het met name de Gemeentewet en de Wet veiligheidsregio's die bepalingen bevatten die betrekking hebben op alle crisistypen.

De Gemeentewet bepaalt dat de burgemeester verantwoordelijk is voor het handhaven van de openbare orde en veiligheid. De Gemeentewet geeft de burgemeester bevoegdheden op te treden bij de verschillende crises en bevelen te geven. Specifieke informatie is met name te vinden in de Artikelen 172 t/m 175 van deze wet.

In de Wet veiligheidsregio's schrijft Artikel 17 voor dat via een AMvB luchthavens aangewezen kunnen worden waarvoor het bestuur van de veiligheidsregio een RBP vaststelt, maar gaat niet specifiek in op een van de crisistypen. In meer algemene termen schrijft de Wet veiligheidsregio's voor dat er een beleids- en crisisplan gemaakt

¹ Dit agentschap van de Europese Unie nam in 2009 de taken over van de Joint Aviation Authorities (JAA), een Europees orgaan dat verantwoordelijk was voor Europese regelgeving voor de luchtvaart.

dienen te worden die anticiperen op de risico's in de veiligheidsregio, dus ook op die van luchthavens. Het Besluit veiligheidsregio's schrijft in hoofdstuk 6 voor dat een RBP verplicht is voor luchthavens met brandrisicoklasse 3 en hoger. Tevens worden hierin oefeningen aangegeven. Een en ander is weergegeven in de volgende tabel.

Tabel 1 Relevante nationale en internationale wet- en regelgeving

	Vliegtuigongeval	Infectieziekte	Kaping
Internationaal niveau	<ul style="list-style-type: none"> • ICAO - Annex 12 (Search and rescue) • ICAO - Annex 13 (Aircraft accident and incident Investigation) • ICAO - Annex 14 (Aerodromes) • NAVO - STANAGs (militair) 	<ul style="list-style-type: none"> • ICAO - Annex 9 (Facilitation) • WHO - International Health Regulations 	<ul style="list-style-type: none"> • ICAO - Annex 17 (Security) • Verschillende verdragen zoals die van Tokyo, Den Haag en Montreal • Verschillende verordeningen van de Europese Unie en ECAC
Nationaal niveau - wetgeving	<ul style="list-style-type: none"> • Wet luchtvaart² 	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeentewet • Wet veiligheidsregio's • Wet publieke gezondheid 	<ul style="list-style-type: none"> • Luchtvaartwet • Militiewet • Wetboek van Strafrecht • Wetboek van Strafvordering
Nationaal niveau - regelgeving	<ul style="list-style-type: none"> • Besluit veiligheidsregio's • Regeling veilig gebruik luchthavens en andere terreinen • Defensie: Luchtverkeersvoorschrift, Voorschrift Brandweer en Militaire Luchtvaartvoorschriften (MAR-MAD, Military Aviation Requirements Military Aerodrome vanaf 2012) 	<ul style="list-style-type: none"> • Besluit publieke gezondheid • Regeling publieke gezondheid 	<ul style="list-style-type: none"> • Besluit tijdelijke herindeling ministeriële taken in geval van terroristische dreiging met urgent karakter • Regeling Dienst Speciale Interventies • Regeling bijstand bestrijding luchtvaartterrorisme • Regeling onderschepping luchtvaartuigen

Wet- en regelgeving in het kader van vliegtuigongevallen

In de Wet luchtvaart (1992) staan bepalingen ter bevordering van een veilige, ordelijke en vlotte afwikkeling van het vliegverkeer. Artikel 8a.1 beschrijft dat er regels kunnen worden gesteld op de aanleg, de inrichting, de uitrusting en het gebruik van luchthavens met het oog op de orde en de veiligheid op die luchthavens. Deze regels worden gesteld in de Regeling burgerluchthavens en militaire luchthavens (RBML). Deze regeling wijzigt de Wet luchtvaart voor de hoofdstukken 8 en 9. Hiermee stelt de nieuwe Wet luchtvaart o.a. dat een luchthaven dient te beschikken over een veiligheidscertificaat. Een luchthaven ontvangt een dergelijk certificaat van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu op het moment dat de exploitant onder andere een veiligheidsmanagementsysteem heeft om de veiligheid te beheersen.

Eisen waaraan een exploitant dient te voldoen ten behoeve van een veilige exploitatie worden verder uitgewerkt in de Regeling veilig gebruik van luchthavens en andere terreinen³. Deze regeling verwijst waar het gaat om optreden bij vliegtuigongevallen met name door naar hoofdstuk 9 van Annex 14 van ICAO. De meest essentiële punten hieruit worden verder op in de bijlage besproken.

De bepalingen van de ICAO (International Civil Aviation Organisation) die worden gegeven in de vorm van 'standards' (voorschriften) en 'recommendations'

2 De Luchtvaartwet heeft in het verleden artikelen bevat die ook op de brandweezorg betrekking hadden. Er hebben diverse aanpassingen plaatsgevonden in de Luchtvaartwet, waardoor deze wet inmiddels primair de beveiliging van luchthavens behelst.

3 Deze regeling is sinds 1 november 2009 van kracht en hiermee verviel tevens de Brandweerregeling burgerluchtvaartterreinen uit 2004.

(aanbevelingen) vormen de internationale grondslag voor de Regeling veilig gebruik luchthavens en andere terreinen. In Annex 14 van ICAO worden eisen en aanbevelingen voor het maken van een calamiteitenplan en vliegtuigongevallenbestrijding door de brandweer gegeven. Meer informatie hierover is te vinden in twee aanvullende handreikingen van ICAO, te weten de Airport Services Manual (ASM), delen 7, respectievelijk 1⁴. Op helihavens die alleen bestemd zijn voor helikopters is ICAO-verband Annex 14, deel 2 van toepassing. Voorschriften voor onderzoek bij vliegtuigongevallen zijn te vinden in Annex 13 Aircraft Accident and Incident Investigation van ICAO.

Voor de militaire luchthavens liggen de eisen vast in diverse regelingen (zie tabel 1.1) en NAVO-criteria, die in Standard NATO Agreements (STANAGs) worden vastgelegd en worden aangehouden. De STANAGs bevatten internationale afspraken tussen de partners in de NATO over standaardisatie van militaire procedures en materieel. Veel van de vereisten in de STANAGs op het gebied van de militaire luchtvaart komen echter weer uit de ICAO-richtlijnen. Op basis van voorschrift 1.1 bestaat ook voor militaire luchthavens de verplichting tot het opstellen van een calamiteitenplan. De 'verbindendheid' van deze voorschriften berust op de verantwoordelijkheid van de minister van Defensie voor de militaire luchthavens en in combinatie met zijn dubbelfunctie van exploitant van de militaire velden en werkgever van het personeel.

Wet- en regelgeving in het kader van infectieziekten

In Nederland is de Wet publieke veiligheid van kracht. Deze wet is voortgekomen uit de International Health Regulation (IHR) van de WHO voor het internationaal melden van ernstige infecties. Annex 9 (Facilitation) van ICAO bouwt voort op de aanbevelingen van de IHR met bepalingen voor luchthavens en luchtvaartmaatschappijen. De Wet publieke gezondheid beschrijft taken en verantwoordelijkheden van verschillende overheden en de exploitant rondom infectieziektebestrijding. Aanvullend aan de wet is ook een Besluit publieke gezondheid vastgesteld. Voor luchthavens wordt hierin aangegeven over welke voorzieningen de twee vastgestelde categorieën luchthavens (A en B) dienen te beschikken. In de Regeling publieke gezondheid worden de luchthavens in Nederland onderverdeeld in Categorie A- en B-luchthavens.

Wet- en regelgeving in het kader van kapingen

Op internationaal niveau stelt ICAO Annex 17 eisen aan de beveiliging van de burgerluchtvaart. Deze eisen omvatten onder meer de verplichting om passagiers en hun bagage te controleren op wapens en explosieven. Op Europees niveau stelden de bij de European Civil Aviation Conference (ECAC) betrokken landen een eigen beleidsdocument op. In dit zogeheten 'Document 30' (Doc. 30) zijn de eisen van Annex 17 gedetailleerder uitgewerkt en is een aantal aanvullende richtlijnen opgenomen. 'Document 30' heeft geen bindend karakter. Naar aanleiding van de aanslagen op 11 september 2001 in de Verenigde Staten waarbij meerdere vliegtuigen betrokken waren, is de Europese verordening 2320 opgesteld waarin een basisbeveiligingsniveau is vastgelegd dat door alle lidstaten van de Europese Unie dient te worden gehandhaafd en die inhoudelijk overeenkomt met de bepalingen in 'Document 30'. Vanuit de Luchtvaartwet en de EU-verordening 2320 is de minister van Justitie bevoegd aanwijzingen te geven aan de exploitant van de luchthaven en de KMar om maatregelen te (doen) treffen bij terreurdreiging. De minister van Justitie heeft deze bevoegdheid gedelegeerd aan de NCTb, Directie Beveiliging Burgerluchtvaart (NCTb/DBB).

De Politiewet, Luchtvaartwet, Wetboek van Strafrecht en Wetboek van Strafvordering bieden het grote kader waarbinnen politie en KMar optreden bij een kappingsituatie. Deze wetten bepalen ook de gezagsverhoudingen tussen burgemeester, hoofdofficier van justitie en NCTb/DBB. De politietaak van de KMar is geregeld in de Politiewet.

4 In 2013 wordt een herziening verwacht van de Airport Services Manual-deel 1, Rescue and fire fighting.

Het Wetboek van Strafrecht bepaalt dat een kaping strafbaar is: 'Een ontvoering of gijzeling (ook wel 'kaping' genoemd) is een specifieke vorm van het misdrijf wederrechtelijke vrijheidsbeneming (art. 282 en 282a, Wetboek van Strafrecht)'. Het Wetboek van Strafvordering geeft OM en politie de juridische handvatten om dit strafbare feit aan te pakken (inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden, zoals telefoontaps, camera's, etc.). De Regeling Bijzondere Bijstandseenheden geeft het wettelijke kader aan voor beëindiging van het strafbare feit door inzet van speciale eenheden. De regeling beschrijft op hoofdlijnen enkele uitgangspunten voor de inzet van de Dienst Speciale Interventies (DSI). Binnen het Openbaar Ministerie is een praktische uitwerking gemaakt van deze regeling in de vorm van een inzetprocedure. Het 'Besluit tijdelijke herindeling ministeriële taken in geval van terroristische dreiging met urgent karakter' bepaalt dat het Ministerie van Veiligheid en Justitie doorzettingsmacht heeft indien er spoed gevraagd is met het nemen van besluiten.

Op nationaal niveau is er een 'Nationaal beveiligingsplan'. Dit plan bevat een overzicht van formele regels. Hierin staat onder andere hoe leiding gegeven dient te worden aan de reactie op wederrechtelijke daden tegen de burgerluchtvaart.

Artikel 59 van de Politiewet geeft de mogelijkheid gebruik te maken van de krijgsmacht om de openbare orde te handhaven. De Regelingen 'Bijstand bestrijding luchtvaartterrorisme' en 'Onderschepping luchtvaartveiligheid' geven aan hoe het Quick Reaction Alert (QRA) van twee F-16's werkt en hoe deze geïmplementeerd dienen te worden. Hierin is ook aangegeven wanneer de minister van Justitie verantwoordelijk wordt voor het optreden van de QRA en hieraan aanwijzingen kan geven. Op internationaal niveau zijn er richtlijnen die beschrijven hoe burgerluchtvaartuigen onderschept dienen te worden. Dit is geen formele regelgeving maar de uitgangspunten worden erkend door de meeste ICAO-lidstaten. Tevens is er de handleiding 'Security Manual for Safeguarding Civil Aviation Against Acts of Unlawful Interference (Doc 8973)' die onder andere ingaat op de rol van 'in-flight security officers' aan boord van vliegtuigen ter voorkoming van kapingen. Dit document geeft tevens ondersteuning bij het implementeren van Annex 17 Security.

1.3 Typen luchthavens

De typering van luchthavens is van belang voor crises met vliegtuigongevallen en infectieziekten. Volgende tabel geeft deze typering aan. Voor de crisisbeheersing bij vliegtuigongevallen zijn de lengte en breedte van een luchtvaartuig bepalend voor de brandrisicoklasse waarin een luchthaven wordt ingedeeld. De basis voor deze indeling is Annex 14 van ICAO.

Voor crisisbeheersing bij infectieziekten zijn twee categorieën luchthavens van toepassing, A en B. Deze categorieën worden bepaald op basis van het risico op internationale verspreiding van infectieziekten. De basis voor deze indeling is de Wereldgezondheidsorganisatie.

Tabel 2 Typering luchthavens

Crisistype	Indeling typering	Criterium voor indeling	Hoofdzakelijk bepalend voor
Vliegtuigongeval	10 brandrisicoklassen (op basis van ICAO)	Lengte en rompbreedte van vliegtuig dat landt: hoe groter het vliegtuig, hoe hoger de brandrisicoklasse	Middelen, faciliteiten, procedures van (luchthaven) brandweer en GHOR
Besmetting	Categorie A en B (op basis van Wet publieke gezondheid)	Risico op internationale verspreiding van infectieziekten: hoe meer internationale passagiers hoe hoger de categorie (A is het hoogst)	Wijze van planvorming en te organiseren voorzieningen en faciliteiten ten behoeve van isolatie en quarantaine

Voor vliegtuigongevallen onderscheiden we een aantal typen luchthavens. Zo maken we een onderscheid tussen luchthavens voor de burgerluchtvaart ('civiele' luchthavens) en militaire luchthavens. Deze twee vallen onder verschillende wet- en regelgeving. Overigens kunnen militaire vliegtuigen wel landen op civiele luchthavens en kunnen omgekeerd burgervliegtuigen landen op militaire vliegbases. Een voorbeeld is de militaire vliegbasis Eindhoven, waar civiel medegebruik structureel is. Ook maken we een onderscheid naar de grootte van vliegtuigen (zie tabel B1.3). Luchthavens voor de burgerluchtvaart worden verder onderverdeeld in tien brandrisicoklassen. Deze indeling staat beschreven in Annex 14, tabel 9-1 van ICAO.

Tabel 3 Indeling brandrisicoklassen conform Annex 14 van ICAO

Brandrisicoklasse	Lengte vliegtuig	Rombreedte vliegtuig
1	0-9	2
2	9-12	2
3	12-18	3
4	18-24	4
5	24-28	4
6	28-39	5
7	39-45	5
8	45-61	7
9	61-76	7
10	76-118	8

De brandrisicoklassen onderscheiden zich behalve in de afmetingen van het vliegtuig ook in het verschil van afmeting van het oppervlak van de te bestrijden vloeistofbrand. Op de eerste plaats kennen vliegtuigen een onderverdeling in brandrisicoklassen (tabel B1.3). Deze onderverdeling hangt af van de lengte en rompbreedte van het vliegtuig. De brandrisicoklasse van een vliegtuig is direct gerelateerd aan de in theorie benodigde bluscapaciteit voor dat vliegtuig. Deze theoretisch benodigde bluscapaciteit is onder andere gebaseerd op statistische analyse van wereldwijde ongevalcasuïstiek. De brandrisicoklasse voor een luchthaven is gelijk aan de brandrisicoklasse van het grootste vliegtuig dat op de luchthaven landt. In tabel 2.2 in hoofdstuk 2 staat voor alle Nederlandse luchthavens de brandrisicoklasse aangegeven zoals die in voorjaar 2010 bepaald was. De wettelijk vereiste veiligheidsmaatregelen voor luchthavens (bluscapaciteit, grootte van de luchthavenbrandweer e.d.) zijn rechtstreeks gerelateerd aan de brandrisicoklasse van een luchthaven. De brandrisicoklasse van een civiele luchthaven wordt internationaal gepubliceerd in de Aeronautical Information Package (AIP) van elk land dat meestal via internet in te zien is⁵. Militaire luchthavens kennen het militaire AIP waarin de brandrisicoklasse wordt weergegeven. Maatschappijen die op een militaire basis willen landen moeten daarvoor toestemming vragen aan

5 In Nederland kan men het AIP inzien via de website van de LVNL; www.ais-netherlands.nl.

het Ministerie van Defensie. Toestemming wordt slechts verleend als de aanwezige brandweercapaciteit overeenkomt met de brandrisicoklasse van het vliegtuig.

Voor infectieziekten deelt de Regeling publieke gezondheid luchthavens in de categorieën A en B in (zie de volgende tabel). Het onderscheid in voorzieningenniveaus A en B is gemaakt om recht te doen aan het verschillende risicoprofiel van de diverse (lucht)havens en de haalbaarheid van de daar in te stellen voorzieningen en te nemen maatregelen. Het is niet nodig om alle (lucht)havens met internationaal verkeer aan het maximale voorzieningenniveau te onderwerpen. Tegelijkertijd zijn risico's niet uit te sluiten en is het wel zinvol en billijk om een basaal niveau van voorzieningen te verlangen op (lucht)havens met internationaal verkeer van enige omvang. Vooralsnog (einde 2008) is bij ministeriële regeling alleen de luchthaven Schiphol tot categorie A aangewezen. Er doen zich op het terrein van de infectieziekten telkens nieuwe dreigingen voor. De keuze voor welke (lucht)havens tot categorie A of B worden aangewezen, alsmede de voorgeschreven voorzieningenniveaus, zijn gebaseerd op de huidige situatie en de daarbij horende profielen van dreiging. Hoewel hiermee veel verschillende (dreigingen) van infectieziekte-uitbraken kunnen worden opgevangen, is het niet uitgesloten dat in de onderverdeling van categorie A- en B-luchthavens in de toekomst nog wijzigingen plaatsvinden.

Tabel 4 Indeling luchthavens in categorieën conform Regeling publieke veiligheid

Categorie	Gemeente	Luchthaven
A	Haarlemmermeer	Schiphol
B	Beek Eindhoven Rotterdam Tynaarlo	Maastricht Aachen Airport Eindhoven Airport Rotterdam The Hague Airport Lelystad Airport Eelde

1.4 Wet- en regelgeving nadat besproken

In deze paragraaf worden beschreven: Annex 14 van ICAO, de Regeling veilig gebruik luchthavens en andere terreinen, Besluit veiligheidsregio's en de Wet, het Besluit en de Regeling publieke gezondheid

Annex 14 van de Regeling veilig gebruik luchthavens en andere terreinen
Annex 14 beschrijft hoe luchthavens ontworpen dienen te worden in combinatie met de beschrijving van bepalingen en verplichtingen voor processen. Deel 1 heeft betrekking op luchthavens, deel 2 op helikopterhavens (hierop wordt in deze handreiking verder niet ingegaan). Deel 1 bestaat uit talloze bepalingen voor soorten verlichting, vogelvrij houden van luchthavens, etc maar ook voor redding en brandbestrijding.

De bepalingen voor redding en brandbestrijding staan aangegeven in hoofdstuk 9 van Annex 14. De delen 1 en 7 van de Airport Services Manual bevatten achtergrondinformatie voor de implementatie van de uitgangspunten zoals die bepaald zijn in hoofdstuk 9 van Annex 14. Alleen de meest relevante bepalingen uit hoofdstuk 9, Annex 14 worden toegelicht in de volgende tabel. Omdat hoofdstuk 9 in de Annex goed leesbaar is zullen we ons hier beperken tot een opsomming van de inhoud van de paragrafen.

Tabel 5 Overzicht aard van de bepalingen uit hoofdstuk 9 van Annex 14

Paragraaf	Inhoud subparagraaf
9-1	Vorbereiding op calamiteiten <ul style="list-style-type: none"> • Doel van preparatie en calamiteitenplan (inleiding) • Calamiteitenplan en wat dit plan dient te bevatten (9.1.1 tot 9.1.6) • Alarmcentrale, commandopost en communicatie tussen beiden (9.1.7 tot 9.1.11) • Oefenplan en oefeningen (9.1.12 en 9.1.13) • Redding bij luchthavens die dicht bij water en drassige gebieden liggen (9.1.14 en 9.1.15)
9-2	Redding en brandbestrijding <ul style="list-style-type: none"> • Doel van luchthavenbrandweer en relevantie oefenen en goed materieel (inleiding) • Noodzaak tot het hebben van een luchthavenbrandweer (9.2.1 en 9.2.2) • Basis voor indeling in brandrisicoklassen en hiermee samenhangende eisen (9.2.3 tot 9.2.20) • Opkomsttijd (9.2.21-9.2.25) • Wegen voor hulpdiensten, brandweerposten, communicatie en alarmering, aantal voertuigen en geoefendheid personeel (9.2.26-9.2.38)

In Nederland is sinds 1 november 2009 de Regeling veilig gebruik luchthavens en andere terreinen (RVGLT) van kracht. Met de inwerkingtreding van deze regeling verviel de Brandweerregeling burgerluchtvaartterreinen uit 2004. In de regeling staat dat, uitzonderingen daargelaten, zowel de eisen ('standards') als aanbevelingen ('recommendations') uit Annex 14 door Nederland als eis worden overgenomen. In de RVGLT worden exploitanten via de artikelen 4 tot en met 8 verplicht een bedrijfshandboek te hebben dat onder andere het veiligheidsmanagementsysteem van de luchthaven beschrijft. De artikelen 10 en 11 verwijzen naar onder andere hoofdstuk 9 van ICAO Annex 14.

Artikel 10 start met het noemen van die onderdelen van de Annex die een exploitant in Nederland niet hoeft na te volgen. Artikel 11, onderdeel I, heeft betrekking op de reservehoeveelheid blusmiddelen die aanwezig moet zijn op een luchthaven. Onderdeel 9.2.19 van Annex 14 bepaalt dat er een reservehoeveelheid blusmiddelen op een luchthaven aanwezig dient te zijn. Voor de kleinere luchthavens (categorieën 1, 2 of 3) is de verplichting in onderdeel 9.2.19 uitgezonderd, omdat dit niet noodzakelijk is voor het veilig gebruik van die luchthavens. Onderdeel 'n' heeft betrekking op de opkomsttijd voor brandweer. In de RVGLT is vastgelegd dat op bestaande luchthavens voor de civiele brandweer een opkomsttijd van 3 minuten van toepassing is.⁶ Achtergrond is dat de opkomsttijd grotendeels afhankelijk is van de locatie van de brandweerkazerne op de luchthaven en deze vanuit de historie nu eenmaal op een bepaalde plaats gesitueerd is. Het van toepassing verklaren van het voorschrijf van een opkomsttijd van maximaal 2 minuten (zoals ICAO stelt), zou een verplichting voor bestaande luchthavens met zich meebrengen om een nieuwe brandweerkazerne te bouwen of voortdurend met een brandweervagen naast de luchthaven aanwezig te zijn. Deze eis wordt als te belastend en kostbaar voor bestaande luchthavens beschouwd.

De eis van een opkomsttijd van maximaal 2 minuten geldt wel voor nieuwe luchthavens of bestaande luchthavens waar een nieuwe baan wordt aangelegd. Met de opkomsttijd en in de onderdelen 'm' en 'o' wordt bedoeld het tijdsverloop tussen de eerste melding van een luchtvaartongeval aan de brandweer en de aankomst van de brandweervoorzieningen zoals deze gelden voor de betreffende luchthaven categorie. Hierbij geldt dat binnen een minuut na aankomst van het eerste voertuig 100% van de totaal vereiste afgiftecapaciteit moet kunnen worden gegeven, teneinde 90% knock-down te bereiken. Met deze verhoogde afgiftecapaciteits wordt beoogd om binnen één minuut na start van het opbrengen van het blusmiddel een brandvrije zone rond de romp van het vliegtuig te creëren (de 90% knock-down) om de bevrijding van personen te kunnen starten. In onderdeel 'p' is een tabel met

6 Voor militaire brandweerkorpsen geldt een opkomsttijd van 2 minuten gerekend vanaf het moment van alarmeren. Dit is vastgelegd in het Luchtverkeersvoorschrift (Defensie, 2007).

vereiste personele bezetting opgenomen voor alle categoriën luchthavens. Met 'luchthavencategorie' wordt bedoeld de luchthavencategorie op grond van tabel 9-1 van deel I van Annex 14.

Defensie

Voor de militaire luchthavens liggen de eisen vast in diverse NAVO-criteria, die in STANdard NATO Agreements (STANAGs) zijn vastgelegd en ook in Nederland worden aangehouden. Deze STANAGs zijn internationale afspraken tussen de partners in de NAVO over standaardisatie voor militaire procedures en materieel. Veel van de vereisten in de STANAGs op het gebied van de militaire luchtvaart komen echter weer uit internationale richtlijnen zoals van ICAO en NFPA. In het bijzonder volgen de STANAGs minimaal Annex 14 van de ICAO wat betreft de indeling in brandrisicoklassen, de vereiste bluscapaciteit, opkomsttijd, materieel en oefening. De Koninklijke Luchtmacht kent een verdere uitwerking daarvan in het Luchtverkeersvoorschrift (LVV), het Voorschrift Brandweer en (vanaf medio 2011) de Military Aviation Requirements Aerodromes (MAR-AD), vrij vertaald de Militaire Luchtvaart Eisen.

Wet en Besluit veiligheidsregio's

In artikel 17 van de Wet veiligheidsregio's wordt aangegeven dat door middel van een Algemene Maatregel van Bestuur luchtvaartterreinen kunnen worden aangewezen waarvoor het bestuur van de veiligheidsregio een rampbestrijdingsplan dient vast te stellen. In dat plan worden de maatregelen opgenomen die bij een ramp op die luchtvaartterreinen moeten worden getroffen.

In artikel 6.2.1 van het besluit wordt aangegeven in welke gevallen een RBP voor een luchthaven dient te worden vastgesteld. Tevens wordt aangegeven dat in overleg de 'onmiddellijke omgeving' van de luchthaven bepaald dient te worden. Ook staat vermeld dat het bestuur van de veiligheidsregio het RBP van een civiele luchthaven na vaststelling aan de minister van Infrastructuur en Milieu stuurt. Artikel 6.2.2 geeft aan wat in het RBP in ieder geval beschreven dient te worden en artikel 6.2.3 gaat nader in op de verantwoordelijkheden van het bestuur van de veiligheidsregio rondom de organisatie en evaluatie van oefeningen.

Wet, Besluit en Regeling publieke gezondheid

In artikel 6 van de wet wordt aangegeven dat het college van burgemeester en wethouders zorg draagt voor de uitvoering van de algemene infectieziektebestrijding, waaronder de bestrijding van een epidemie van een infectieziekte, alsook de directe voorbereiding daarop en het dragen van zorg voor toepassing van de maatregelen. De minister van VWS geeft leiding aan bestrijding van (dreiging van) infectieziekten uit categorie A (art. 7). Een burgemeester van een gemeente die het aangaat kan de minister verzoeken leiding te geven aan de bestrijding van een epidemie van een infectieziekte behorend tot groep B1 of B2, indien de burgemeester van een gemeente die het aangaat daartoe verzoekt. De minister kan een burgemeester opdragen hoe de bestrijding ter hand te nemen, waaronder begrepen het opdragen tot het toepassen van de maatregelen zoals beschreven in hoofdstuk V van de wet. De minister kan de burgemeester tevens opdragen om, ter uitvoering van de aanbevelingen uit de Internationale Gezondheidsregeling, specifieke maatregelen toe te passen, zoals bijvoorbeeld bedoeld in de artikelen 51, 54 en 55. In het artikel wordt ook aangegeven dat bij het bestuurlijk afstemmingsoverleg ook de minister van Infrastructuur en Milieu en de gemeente of gemeenten die het aangaat, wordt of worden betrokken. Het college van burgemeester en wethouders past maatregelen toe die door de minister van VWS worden opgedragen, indien het gaat om de voorbereiding op de bestrijding van infectieziekten behorende tot groep A, of een nieuw subtype humaan influenzavirus, waarbij ernstig gevaar voor de volksgezondheid bestaat (art. 8). De burgemeester vraagt vrijwel altijd de gemeentelijke gezondheidsdienst om advies als hij specifieke maatregelen wil nemen (zoals bedoeld in de artikelen 18, 31, 35, 38, 47, 53, 54 en 55).

In de artikelen 31 t/m 38 staan bepalingen met betrekking op maatregelen gericht op het individu die door de burgemeester dan wel de voorzitter van de veiligheidsregio genomen kunnen worden, zoals isolatie en quarantaine. Deze komen erop neer dat een burgemeester bij serieuze aanleiding mensen onverwijld kan isoleren of in quarantaine kan plaatsen. In artikel 37 wordt bepaald dat de burgemeester de tenuitvoerlegging van deze maatregelen opdraagt aan de gemeentelijke gezondheidsdienst. In de artikelen 39 t/m 46 staat beschreven hoe maatregelen tot isolatie, medisch onderzoek en quarantaine rechterlijk getoetst moeten worden door de officier van justitie.

Indien er een gegronde vermoeden bestaat van een besmetting kan de burgemeester gebouwen, vervoermiddelen, goederen en waren controleren op de aanwezigheid van een besmetting, zo nodig door het nemen van monsters. In het geval van een besmetting waarbij ernstig gevaar dreigt voor de volksgezondheid, kan de burgemeester gebouwen of terreinen dan wel gedeelten daarvan sluiten en een verbod uitvaardigen tot het gebruikmaken of betreden van vervoermiddelen. Tevens kan de burgemeester waren vernietigen (art. 47). De artikelen 48 t/m 57 bevatten bepalingen gericht op gebouwen, terreinen, vervoermiddelen en specifiek luchthavens.

In artikel 48 wordt bepaald dat de minister van VVW luchthavens kan aanwijzen waarop de eisen van deze paragraaf van toepassing zijn. Luchthavens kunnen per categorie worden aangewezen voor toepassing van artikel 49. Een burgerluchthaven wordt aangewezen in overeenstemming met de minister van Verkeer en Waterstaat. Een militaire luchthaven wordt aangewezen in overeenstemming met de minister van Defensie.

Artikel 49 regelt dat middels een AMB wordt bepaald over welke voorzieningen, bedoeld in artikel 20, eerste lid, en bijlage 1 van de Internationale Gezondheidsregeling, een luchthaven dient te beschikken, alsmede aan welke eisen deze voorzieningen moeten voldoen. Deze voorzieningen en eisen kunnen per categorie luchthaven verschillen. In dit artikel staat ook dat een (burger)exploitant deze eisen dient na te leven.

Artikel 50 geeft aan hoe een gezagvoerder dient te communiceren/alarmeren indien hij een ernstig vermoeden heeft dat er aan boord van zijn luchtvaartuig een of meer ziektegevallen zijn of wijzen op een ziekte van infectieuze aard die een ernstig gevaar voor de volksgezondheid kan opleveren. De luchtverkeersleiding van de burgerluchthaven geeft een melding onverwijld door aan de minister van Infrastructuur en Milieu en de exploitant van de burgerluchthaven. De exploitant van de burgerluchthaven geeft een melding onverwijld door aan de gemeentelijke gezondheidsdienst. De gemeentelijke gezondheidsdienst geeft een melding onverwijld door aan de burgemeester en het RIVM. De verkeersleiding van de militaire haven of de luchtverkeersleiding van de militaire luchthaven geeft een melding onverwijld door aan de gemeentelijke gezondheidsdienst en het RIVM. De gemeentelijke gezondheidsdienst geeft een melding onverwijld door aan de burgemeester.

Artikel 51 bepaalt dat de gezagvoerder van een luchtvaartuig dat een internationale reis maakt op verzoek van de burgemeester bij aankomst in de burgerluchthaven, het gezondheidsgedeelte van de algemene verklaring voor luchtvaartuigen (namen en stoelnummers, eventuele functies van mensen aan boord en genomen maatregelen) en nadere informatie moet afgeven.

Artikel 52 geeft de minister de mogelijkheid te bepalen in welke luchthaven een luchtvaartuig mag komen. Artikel 53 geeft de burgemeester de mogelijkheid maatregelen te bepalen die voor de toelating tot of de onttrekking aan het vrije verkeer moeten worden genomen als het schip of luchtvaartuig in de burgerhaven of burgerluchthaven, of in het voor burgerluchtverkeer bestemde gedeelte van een militaire luchthaven met burgermedegebruik, is aangekomen. In geval van een directe dreiging van een epidemie van een infectieziekte behorend tot groep A, kan de burgemeester voor een luchtvaartuig dat een internationale reis maakt, bepalen welke maatregelen voor de toelating tot of de onttrekking aan het vrije verkeer moeten worden genomen als het luchtvaartuig in de burgerluchthaven of in het voor

burgerluchtverkeer bestemde gedeelte van een militaire luchthaven met burgermedegebruik, is aangekomen.

De burgemeester kan middels artikel 54 de exploitant van een burgerluchthaven of de burgerexploitant opdragen om:

- voorlichting aan reizigers te geven over het nemen van maatregelen ter voorkoming van een infectie of van besmetting van de bagage
- medewerking te verlenen aan door de burgemeester te nemen maatregelen van onderzoek van vertrekkende of aankomende reizigers naar de aanwezigheid van een ziekte van infectueuze aard die een ernstig gevaar voor de volksgezondheid kan opleveren
- ter voorkoming van een besmetting voorschriften van technisch-hygiënische aard uit te voeren, indien er een gegronde risico is op een besmetting
- ter bestrijding van een besmetting gebouwen of terreinen of gedeelten daarvan te sluiten.

Door middel van artikel 55 kan de burgemeester ook aan de vervoerexploitant eisen stellen.

In het Besluit publieke gezondheid geeft artikel 13 aan dat categorie A- en B-luchthavens een 'coördinator' dienen aan te wijzen en wat in het plan voor noodsituaties dient te staan. Artikel 14 geeft voor categorie A-luchthavens aan dat zij, aanvullend op de eisen voor categorie B-luchthavens, dienen te beschikken over een te allen tijde bereikbare crisisdienst. Deze kan worden ingezet ter uitvoering van het plan voor noodsituaties en een met medische voorzieningen uitgeruste ruimte waar aankomende reizigers, afgezonderd van andere reizigers, aan quarantaine of medische controle kunnen worden onderworpen. In artikel 6 van de Regeling publieke gezondheid wordt Schiphol aangewezen als Categorie A luchthaven. De overige aangewezen luchthavens zijn categorie B luchthavens (zie tabel 1.4 in deze bijlage).

Het Civil Aviation Preparedness Plan (CAPP) van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu geeft een overzicht van de relevante wet- en regelgeving en te ondernemen acties voor overheid, Luchthavens Luchtvaartmaatschappijen en luchtverkeersleiding. De overheid is verplicht dit document te laten beheren door de WHO.

1.5 Toezicht en handhaving

In Nederland houdt de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) toezicht op de naleving van de uitgangspunten die gesteld zijn in de Regeling veilig gebruik luchthavens en andere terreinen en relevante bepalingen in regelgeving van onder andere ICAO voor civiel luchtverkeer en voor militaire luchthavens met burgermedegebruik. Voor militaire luchthavens is dit de Militaire Luchtvaart Autoriteit (MLA) die deze taak uitoefent op basis van de militaire regelgeving. De Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) onderzoekt, indien noodzakelijk, het optreden van de GHOR bij crises op luchthavens en de implementatie van door de wet voorgeschreven voorzieningen door de exploitant.

Een volgende organisatie met een relatie tot toezicht en handhaving op de crisisbeheersing op luchthavens is de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV). De Inspectie OOV houdt, onder de verantwoordelijkheid van de ministers van BZK en van Justitie, toezicht op de kwaliteit van de taakuitvoering van zowel de verantwoordelijke bestuursorganen als de operationele diensten die op de verschillende onderdelen van het OOV-terrein actief zijn (politie, brandweer, GHOR). De Onderzoeksraad Voor Veiligheid (OVV) heeft 'het uitsluitende doel toekomstige voorvallen te voorkomen of de gevolgen daarvan te beperken, tot taak te onderzoeken en vast te stellen wat de oorzaken of vermoedelijke oorzaken van individuele of categorieën voorvallen en van de omvang van hun gevolgen zijn en daaraan zo nodig aanbevelingen te verbinden en vast te stellen wat de oorzaken of vermoedelijke

7 Civil Aviation Preparedness Plan (CAPP), for the prevention of spread of communicable diseases through air travel (ex annex 9 ICAO) THE NETHERLANDS (Infrastructuur en Milieu, 2010).

oorzaken van individuele of categorieën voorvallen en van de omvang van hun gevolgen zijn en daaraan zo nodig aanbevelingen te verbinden'. Zo ook op het gebied van crises in de luchtvaart.

VERVALLEN

VERVALLEN

Bijlage 2 - Achtergrond crisisbeheersing op luchthavens

De bijlage:

- typeert de verschillende crises, gecombineerd met informatie over de risico's en enkele voorbeelden.

2.1 Inleiding

De paragrafen 2.2 en 2.3 gaan in op vliegtuigongevallen in de burger en militaire luchtvaart. Paragraaf 2.4 behandelt kapingen en paragraaf 2.5 infectieziekten. In paragraaf 2.6 tot en met 2.8 komen de risico's aan bod. De laatste paragraaf bevat enkele recente cases.

2.2 Vliegtuigongevallen in de burgerluchtvaart

Vliegtuigongevallen kunnen worden onderscheiden in de volgende soorten:

- Ongevallen op platform en taxibanen
Hierbij valt te denken aan een motorbrand bij het starten of uitzetten van de motoren, cabinebranden, morsen of lekkage tijdens het vullen van brandstoftanken of aanrijdingen tijdens het taxiën. De overlevingskans is afhankelijk van de aard en heftigheid, maar over het algemeen gunstig.
- Ongevallen met lage snelheid
Onder deze categorie vallen de ongevallen tijdens start en landing. De uitdrukking 'laag' is relatief, daar de landingsnelheid van bijvoorbeeld een Cessna 172 ongeveer 100 à 120 km/u¹ bedraagt, die van een Boeing 747 ongeveer 300 à 330 km/u. Voorbeelden hiervan zijn duiklandingen, overshoots en helikopterongevallen. Deze ongevallen zullen over het algemeen op of in de onmiddellijke omgeving van een luchthaven plaatsvinden. Vanwege de relatief lage snelheid zijn de omstandigheden voor redding en de kans op overleving voor de inzittenden gunstiger in vergelijking met ongevallen met hoge snelheid. Desondanks kunnen ongevallen met relatief lage snelheden uiteraard tot veel zwaar gewonde en dodelijke slachtoffers leiden.
- Ongevallen met hoge snelheid
In deze categorie horen botsingen in de lucht, duikvlucht door het onbestuurbaar geraken van een vliegtuig of aanvaringen met bergen, masten of gebouwen. Deze ongevallen hebben bijna altijd zeer ernstige gevolgen en zijn over het algemeen niet overleefbaar. Uitzonderingen zoals het ongeval in Guam, waarbij een Boeing 747 in de bergen in 1997 crashte en toch een aantal personen deze crash overleefden, zijn altijd mogelijk. De snelheid tijdens een kruisvlucht ligt voor de meeste straalaangedreven vliegtuigen tussen de 700 en 920 km/u. Voor 700 en 920 km/u. Voor aangedreven vliegtuigen is de kruissnelheid meestal tussen de 400 en 500 km/u.

Voor luchthavens zijn de ongevallen met lage snelheid de meest voorkomende en hierop zal met name in de crisisbeheersing geanticipeerd dienen te worden.

Voor een beschrijving van de ongevalsscenario's met vliegtuigen voor de burgerluchtvaart zijn verder de twee volgende aspecten van belang:

- Vliegtuigen voor de burgerluchtvaart worden vanuit economische en technische gronden zo licht mogelijk gebouwd als veilig is bij normale omstandigheden.
- Vliegtuigen gebruiken als brandstof meestal kerosine. Kerosine is een zeer energierijke brandbare vloeistof die bij hoge temperaturen gemakkelijk ontbrandt.

1 De snelheid van een vliegtuig wordt in de luchtvaartwereld altijd uitgedrukt in 'knopen'. Voorbeeld: een vliegtuig dat een snelheid heeft van 100 knopen vliegt omgerekend 182 km/u ten opzichte van de wind.

Bij een vliegtuigongeval zal daarom in bijna alle gevallen het toestel zo beschadigd raken dat de brandstoftanks of -leidingen beschadigen en de kerosine ontsteekt. De enorme hitte van een kerosinebrand enerzijds en de lichte constructie van het vliegtuig anderzijds, zorgen ervoor dat de romp van een vliegtuig niet langer dan anderhalf tot drie minuten brandwerend is, met andere woorden bescherming kan bieden aan de mensen die zich in het vliegtuig bevinden. Doordat meer en meer composietmaterialen toegepast worden in vliegtuigen wordt de doorbrandtijd langer. Een toepassing die standaard in de meeste moderne verkeersvliegtuigen is ingebouwd is een semiautomatische blusinstallatie in de motoren. Deze wordt handmatig door de cockpitbemanning bediend en werkt met de blusstof Halon.

Om passagiers die in de romp zitten te redden, is het derhalve noodzakelijk om zo snel mogelijk de brand aan te pakken en eerst de romp vuurvrij te krijgen. Van de normale brandweerpraktijk, waarbij zo mogelijk eerst de mensen worden gered en vervolgens pas de brand wordt bestreden, kan hier daarom geen sprake zijn. Zeer snelle blussing is bij vliegtuigongevallenbestrijding een eerste vereiste om passagiers zelfstandig het toestel te kunnen laten verlaten en om eventueel daarna nog passagiers te kunnen bevrijden.

Dit vereist gespecialiseerde en parate blusvoertuigen met grote schuimbruscapaciteit², meestal 'crashtenders' genoemd. De vereiste schuimbruscapaciteit en opkomsttijd worden onder andere in de ICAO-richtlijnen gegeven. Een aantal gevallen hebben laten zien dat er nauwelijks of geen brand ontstaat (onder andere Boeing 777 - British Airways op Heathrow, 17 januari 2008 en Boeing 737 Turkish Airlines bij Schiphol, 23 februari 2009). Beide voorvallen lieten zien dat de meeste passagiers door middel van zelfredzaamheid via glijgoten, nooduitgangen of scheuren in de romp uit het vliegtuig konden komen. De zeer beperkte bescherming die de romp kan bieden, betekent ook dat een vliegtuig zeer snel geëvacueerd moet kunnen worden. Volgens de ICAO-richtlijnen moet een vliegtuig het toestel binnen 90 seconden verlaten kunnen worden. Daartoe moeten er voldoende nooduitgangen zijn en voldoende opgeleid personeel aan boord dat het toestel om daarbij te assisteren. Bovendien moeten de stoelen, nooduitgangen en dergelijke zo crashbestendig zijn dat de passagiers zelf na een ongeval het toestel kunnen verlaten³.

De tactiek van vliegtuigongevalbestrijding is dan ook het zo snel mogelijk vuurvrij maken van de romp en het creëren van een brandvrije zone waarlangs passagiers het toestel kunnen verlaten. Voor deze specialistische taak heeft een luchthaven een luchthavenbrandweer. In de Airport Services Manual (ASM, deel 1) staat over de primaire taak van de luchthavenbrandweer: 'The prime mission of the airport rescue and firefighting services is to control the fire in the critical area to be protected in any post-accident fire situation with a view to permitting the evacuation of the aircraft occupants' (ASM Part 1, 12.2.1).

2 Kerosine is lichter dan water en kan derhalve slechts met schuim (of poeder) geblust worden.
3 Het boek (Zelf)redzaamheid tijdens de Poldercrash (A. Scholtens en J. Groenendaal - 2011) geeft uitgebreide achtergrondinformatie over zelfredzaamheid van burgers. Hierbij wordt tevens ingegaan op het handelen van burgers na de crash van de Boeing 737 van Turkish Airlines op 25 februari 2009 bij Schiphol.

Tabel 1 Aantal slachtoffers verdeeld over de verschillende triagecategorieën per aantal inzittenden vliegtuig (ASM, Part 7, table 3.1)

Inzittenden	Doden	Gewonden	Zwaargewonden Triage categorie 1	Middelgewonden Triage categorie 2	Lichtgewonden Triage categorie 3
500	125	375	75	113	187
450	112	338	68	101	169
400	100	300	60	90	150
350	87	263	53	79	131
300	75	225	45	68	112
250	62	188	38	56	94
200	50	150	30	45	75
150	37	113	23	34	56
100	25	75	15	23	37
50	12	38	8	11	19

Niet in alle gevallen zal een verongelukt vliegtuig in zeer korte tijd ontruimd kunnen worden. Mogelijk moeten er alsnog slachtoffers uit het toestel bevrijd worden. Medische hulpverlening is in ieder geval noodzakelijk. Tabel 1.1 geeft het aantal slachtoffers in de verschillende triage-categorieën dat op grond van wereldwijde luchtvaartongevalstatistiek verwacht mag worden. Op basis van onderzoek wordt ervan uitgegaan dat bij een ongeval op of in de buurt van een luchthaven het maximale percentage gewonden 75% is. Het redden van de medische hulpverlening kost menskracht en tijd. In eerste instantie zal de aanwezige luchthavenbrandweer starten met de redding. Daarnaast is echter snel assistentie noodzakelijk van de parate hulpverleningsdiensten van de betreffende gemeenten/regio's. Omdat de luchthavenbrandweer gezien de personeelssterkte de handen vol heeft aan de blussing.

Wat verder van belang is voor de perceptie van wat te verwachten bij een ongeval is het schadegebied in termen van oppervlakte en te verwachten ravage. Dit geeft aan over hoeveel vierkante meter brokstukken verwijderd liggen. In de volgende tabel is een indicatie aangegeven van de schadecirkels die te verwachten zijn voor enkele voorbeelden van vliegtuigtypen afgezet tegen de grootte en bijbehorende brandrisicoklasse. De cijfers kunnen in werkelijkheid dus afwijken. De schadecirkels zijn gebaseerd op een model van het Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium (NLR)⁴. In het model wordt een schadegebied bepaald voor enkele vliegtuigtypen. De vuistregel hiervoor is 83 vierkante meter per ton (1000 kg) maximaal startgewicht (vliegtuigmassa).

4 An enhanced method for the calculation of third party risk around large airports- with application to Schiphol (NLR, 2000).

Tabel 2 Schadecirkels aangegeven voor enkele vliegtuigtypen gerelateerd aan de brandrisicoklasse

Vliegtuigtype	Lengte (m)	Vergelijkbare brandrisicoklasse van luchthaven (lengte/maximale rompbreedte in m)	Mtow (x 1000 kg)	Indicatie oppervlakte getroffen gebied (m2)
Cessna 172R	08,28	1 (00-09/2)	1,1	92
PC-6 B2 Turbo Porter	11,00	2 (09-12/2)	2,8	230
Learjet 45	17,68	3 (12-18/3)	9,8	809
Saab 340	19,73	4 (18-24/4)	12,7	1.054
Gulfstream G-IV	26,92	5 (24-28/4)	33,2	2.756
Fokker 100	35,53	6 (28-39/5)	43,4	3.601
Boeing 757-200	47,32	7 (39-49/5)	115,7	9.601
Boeing 767-300	54,90	8 (49-61/7)	158,8	12.177
Boeing 747-400	70,60	9 (61-76/7)	396,9	15.942
Airbus A380	73,00	10 (76-90/8)	560,0	46.400

Naast de schadeoppervlakte kan iets gezegd worden over de locatie van het ongeval. De NLR heeft hier onderzoek naar gedaan. Hieruit blijkt dat voor categorie de meeste ongevallen op of in het verlengde van de centerline⁵ liggen. In tabel B2.3 worden de locaties toegelicht per ongevalcategorie. Verder blijkt dat iets meer dan de helft van de ongevallen overdag plaatsvindt tussen 6 uur 's ochttends en 22 uur 's avonds met slecht zicht⁶ waarin de crew moet vertrouwen op de instrumenten en geen of weinig zicht heeft.

Tabel 3 Locaties van ongeval per ongevalcategorie

	Ongevalcategorie	Percentage ongevallen exact op of in het verlengde van de centerline	Locatie van het ongeval bij merendeel vliegtuigen
Landing	Undershoot: Een vliegtuig verongelukt voor de landingsbaan.	81%	Binnen 1000 meter voor baandrempel.
	Landing overrun: Een vliegtuig schiet over de landingsbaan heen.	80%	Binnen 500 meter na het einde van de baan, 100 meter naar links en rechts.
	Veer off: Een vliegtuig verongelukt aan een van beide zijden naast de landingsbaan.	18%	Binnen 3000 meter vanaf het begin van de landingsbaan en 100 meter naar links en rechts.
	Overshoot: Een vliegtuig verongelukt nadat het de landing heeft gemanuleerd heeft en de vliegtuig over de landingsbaan heen.	65%	Binnen 2000 meter na het begin van de landingsbaan en 800 meter naar links en rechts.
Opstijgen	Take-off overrun: Een vliegtuig schiet over de landingsbaan heen nadat het heeft willen opstijgen.	70%	Binnen 600 meter na het einde van de baan, 250 meter naar links en rechts.

Enkele opmerkingen kunnen naar aanleiding van het voorgaande in deze paragraaf gemaakt worden. Een snelle en eenduidige alarmering van de hulpverleningsdiensten van de overheid is zeer belangrijk. In deze handreiking wordt dan ook een eenduidig alarmeringsschema gepresenteerd (zie hoofdstuk 4). Voor het concretiseren van de benodigde hulpverleningscapaciteit is het noodzakelijk een duidelijk beeld te hebben van de aard en mogelijke omvang van de 'klus' en de capaciteit die nodig is voor

5 De centerline betreft de hartlijn van de start- of landingsbaan.

6 An Analysis of controlled-flight-into-terrain (CFIT) Accidents of commercial operators 1988 through 1994 (Flight safety Foundation, 1996).

brandbestrijding, bevrijding en medische hulpverlening. Kortom een 'maatscenario' zoals in deze handreiking wordt gegeven is noodzakelijk. Het is daarom van groot belang dat de luchthaven(brandweer) overlegt en oefent met het gemeentelijk en regionaal bestuur en de hulpverleningsdiensten uit de veiligheidsregio.

2.3 Ongevallen in de militaire luchtvaart

De bestrijding van vliegtuigongevallen in de militaire luchtvaart kent iets andere accenten dan in de civiele luchtvaart. In de eerste plaats betreft het overgrote deel van alle vliegbewegingen van de Koninklijke Luchtmacht (KLu) toestellen met een bemanning van ten hoogste twee mensen. Zelfs de grotere militaire toestellen hebben vaak slechts een relatief kleine bemanning. De KDC-10 tankvliegtuigen hebben tijdens tankoperaties bijvoorbeeld een bemanning van vier personen. De KDC-10's kunnen ook 330 passagiers vervoeren. Militaire toestellen hebben een veel groter brandrisico dan een toestel van vergelijkbare grootte/bemanning in de burgerluchtvaart vanwege de grotere hoeveelheid meegevoerde brandstof(fen) en eventueel aanwezige wapenbepanning. De paraatheidsstelling op militaire vliegbases houdt hier rekening mee in termen van de vereiste repressieve capaciteit. Zo wordt bijvoorbeeld voor een F-16 een repressieve capaciteit behorende bij brandrisico klasse 6 vereist voor de KLu en de Koninklijke Marine (afhankelijk van de bewapening/arsenaal/raket/externe brandstoftanks), terwijl volgens de ICAO-richtlijnen op basis van de lengte klasse 3 voldoende zou zijn. Voor ongevallen met de kleinere typen militaire toestellen is de luchthavenbrandweer daarom relatief buiten gewoon goed geïnformeerd. Het merendeel van de ongevallen met gevechtstoestellen vinden overigens niet op luchthavens plaats. In de tweede plaats geldt voor de grotere militaire toestellen waarmee militair personeel wordt vervoerd, dat zij in het algemeen robuuster gebouwd zijn dan civiele toestellen vanwege het doel waarvoor zij ontworpen zijn. Omdat militaire vliegtuigen een bijzondere bouw en uitrusting kennen, benutten de militaire hulpverleningsdiensten overal op toegevoerde kennis, vaardigheden, procedures en materieel. Daarnaast hanteert de militaire vliegtuigbrandbestrijding een opkomsttijd van twee minuten.

2.4 Vliegtuigkapingen in de burgerluchtvaart

In 1941 vond de eerste kaping van een commerciële vlucht plaats in China. Vier Chinese kapers probeerden de macht te krijgen over een Catalina van Cathay Pacific Airline. Als gevolg van een worsteling aan boord stortte het toestel neer⁷. Vliegtuigkapingen vinden wereldwijd plaats om verschillende redenen. Dit kunnen politieke, godsdienstige, persoonlijke of ideologische redenen zijn⁸. Uit een studie van 849 onderzochte kapingen blijkt dat deze overwegend plaatsgevonden hebben in Noord-Amerika (197) en Europa (173), daarna volgen Azië (102), Zuid-Amerika (91), Midden-Oosten (56), Afrika (53) en Midden-Amerika (37). Niet alle kapingen hebben een terroristisch doel. Soms zijn kapingen gepleegd om gevangenen vrij te pleiten, geld af te persen of het land te kunnen verlaten. De kapers varieerden in aantallen (van één tot meer dan tien), in hun motieven en in hun bewapening (bommen, pistolen, messen, etc). Het betrof studenten, moeders met hun kinderen maar ook zware criminelen en terroristen. De meeste kapingen vonden plaats in de vroege jaren tachtig, dit waren er 377. Slechts bij 94 kapingen waren er dodelijke slachtoffers te betreuren; de slachtoffers onder de kapers niet meegeteld. Slachtoffers vielen bij ongevallen die het gevolg waren van een kaping, door bevrijdingsacties of door liquidaties van de kapers om hun eisen kracht bij te zetten. Het gemiddeld aantal slachtoffers bij kapingen bedraagt

7 Hijacking and hostages, Government Responses to Terrorism (J. Paul de B. Taillon, 2002).

8 R.P. Bron en D. de Hoog in Terrorisme- Studies over terrorisme en terrorismebestrijding (E.R. Muller, U. Rosenthal, R. de Wijk, 2008). Dit boek baseert zich onder andere op een analyse van 849 kapingen die zich wereldwijd hebben voorgedaan vanaf 1968 tot juni 2007. Ook de overige informatie over kapingen is grotendeels afgeleid uit deze bron.

ongeveer viereuhalf per kaping en als de incidenten rondom 9/11 2001 in New York in de Verenigde Staten niet meegeteld worden is dit rond de één per kaping, slachtoffers onder de kapers niet meegerekend. Er zijn geen specifieke onderzoeksgegevens voor alleen kapingen op luchthavens. De meeste kapingen duren een tot enkele dagen. Er hebben ook kapingen plaatsgevonden die 13, 16 en zelfs 40 dagen lang duurden⁹.

De meeste kapingen starten terwijl het vliegtuig in de lucht vliegt. Bij een gering percentage is bij de totale kaping nog een luchthaven betrokken waar een tussenlanding is gemaakt om te onderhandelen en kerosine te tanken. Een gering percentage kapingen eindigt in een vliegtuigongeval, maar het merendeel van de gevallen eindigt op een luchthaven. Nadat een vliegtuig is geland en geparkeerd op een afgelegen plaats wordt geprobeerd contact te krijgen met de kapers door onderhandelaars van de politiediensten. Speciale eenheden worden vaak ingezet richting de luchthaven. Er zijn geen precieze aantallen te noemen voor inzet van speciale diensten of normale politiediensten. Feit is dat een inzet relatief vaak plaatsvindt en de kapers in deze gevallen vaak dodelijk slachtoffer zijn. Een bekend voorbeeld waarbij kapers overmeesterd zijn door speciale eenheden is de kaping van een Airbus A300 in december 1994 die eindigde in Marseille in Frankrijk. De vier kapers kwamen hierbij om het leven. Meer informatie over deze kaping in paragraaf 2.8.

De tendens over de afgelopen 40 jaar bezien is dat het aantal kapingen wereldwijd daalt. Er worden hiervoor diverse redenen aangegeven (waaronder overigens geen harde bewijzen zijn) zoals privatisering van de luchthavens en luchthavenbeveiliging en de introductie van maatregelen als fouillering, bagagescans en metaaldetectoren.

2.5 Incidenten met infectieziekten in de burgerluchtvaart

Infecties van micro-organismen, bacteriën of parasieten zijn van alledag en we ervaren dat zelf aan den lijve. Voorbeelden hiervan zijn griep, rode hond, etc. Besmettingen kunnen plaatsvinden vanuit het milieu, voedsel, van dier op dier, van dier op mens en van mens op mens en er bestaan verschillende virussen variërend van ongevaarlijk tot gevaarlijk en zelfs dodelijk. Terugkijkend in de wereldgeschiedenis zijn er de afgelopen twee millennia in diverse tijdvakken wereldwijd diverse infectieziekten geweest die heel moeilijk te behandelen bleken en voor veel slachtoffers gezorgd hebben. Zo leidden pestvirussen vooral in de middeleeuwen tot veel dodelijke slachtoffers. In de periode 1207-1351 overleed naar schatting een derde van alle Europeanen aan de ziekte.

Vorige eeuw waren er drie ernstige griep пандемієєn: de Spaanse griep (A/H1N1) in 1918 (schatting aantal doden 20-50 miljoen wereldwijd), de Aziatische griep (A/H2N2) in 1957 (schatting aantal doden 1-4 miljoen wereldwijd) en de Hongkong griep (A/H3N2) in 1968 (schatting aantal doden 1-4 miljoen wereldwijd)¹⁰. Voor wat betreft de minder dodelijke griepvirussen spreekt het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van een mild griepscenario als ongeveer 5000 mensen landelijk overlijden en een ernstig scenario als ongeveer 80.000 mensen overlijden. Normaal overlijden er bij griep in Nederland 250-2000 mensen¹¹. Een griep пандемієє komt eens in de 10 tot 50 jaar voor. Er zijn modellen van de WHO die becijferen dat Europabreed 7,4 miljoen dodelijke slachtoffers kunnen vallen bij een ernstige пандемієє van een influenza.

Infectieziekten zullen steeds vaker buiten hun oorspronkelijke verspreidingsgebied gemeld worden. Oorzaken voor het gemakkelijker verspreiden van infectieziekten zijn: mensen verplaatsen zich gemakkelijker over de wereld klimatologische oorzaken die ervoor zorgen dat infectieziekten makkelijker overleven in gunstiger milieu-omstandigheden toenemende bevolkingsdruk, intensivering van de

⁹ www.aviation-safety.net van Flight Safety Foundation, site met ongevalstatistieken en informatie over ongevallen met luchtvaartuigen.

¹⁰ Bron www.who.int.

¹¹ Bron www.minvws.nl.

pluimveehouderij en gebrekkige hygiënische voorzieningen in bepaalde delen van de wereld. Insecten spelen bij de verspreiding van infectieziekten tevens een grote rol¹². Dit betekent overigens niet dat alle infectieziekten tevens overgebracht kunnen worden door insecten. Infectie kan ook plaatsvinden via bloed-bloedcontact, hoesten, etc.

Tegenwoordig is het reizen van mensen met schepen en vliegtuigen tussen landen en continenten een belangrijke factor waar het gaat om de verspreiding van infectieziekten. In de periode 2000 tot 2010 zijn het vooral de pandemieën van SARS (2003), Vogelgriep (2004) en Mexicaanse griep (2009) die in het oog springen en direct hun invloed hadden op noodzakelijke preventieve maatregelen op onder andere luchthavens¹³ en de luchtvaartsector. De SARS-pandemie zorgde wereldwijd voor een daling van de passagiers van +/- 10%. Bovenstaande pandemieën hebben wereldwijd betrekkelijk weinig slachtoffers gemaakt vanwege relatief goede sanitaire voorzieningen en algemene hygiëne in combinatie met preventieve en reparatieve maatregelen. Luchthavens hebben bij deze pandemieën een belangrijke rol gespeeld. Aanvankelijk bij de verspreiding van de ziektes, maar daarna ook bij het tegengaan en uitroeien van de ziektes. Er zijn tot 2010 geen gevallen bekend waarin terroristen doelbewust gebruik gemaakt hebben van infectieziekten als biologische wapens in vliegtuigen en luchthavens. Deze bedreiging wordt verder niet ingegaan op de achtergrond van de infectieziekten zelf.

Kenmerkend voor crises met infectieziekten is dat de crisisorganisatie vaak al maatregelen moet nemen voordat er feitelijk getroffen waargenomen zijn op een luchthaven. Feitelijk kan het zo zijn dat mensen op een luchthaven aanwezig zijn die een infectieziekte met zich mee dragen zonder dat zij zich daar zelf van bewust zijn en zonder dat de exploitant en de GGD zich daarvan bewust zijn. Als er besmettelijke ziekten verspreid worden over de wereld is dit vaak al bekend via de media en de informatie van de WHO. Ook tijdens van de wereldwijde besmettingen van SARS, vogelgriep en Nieuwe Influenza A (H1N1) was dit het geval. Belangrijk is dat het RIVM en de GGD'en deze informatie volgen en samen met de exploitant en andere partners zoals het Nationaal CrisisCentrum (NCC), de veiligheidsregio, GHOR en luchtvaartmaatschappijen bekijken hoe preventief, preparatief en repressief opgetreden dient te worden. Informatievoorziening naar medewerkers en bezoekers van de luchthaven en de bevolking speelt in deze fase een belangrijke rol. Het spreekt voor zich dat op een tijde van waargenomen getroffen van een ziekte op een luchthaven in Nederland directe actie altijd noodzakelijk is. De ervaring heeft geleerd dat bij pandemieën het Landelijk Centrum Infectieziektebestrijding (LCI) op landelijk niveau adviseert en informeert voordat de ziekte op luchthavens en in Nederland waargenomen is. De looptijd van het nemen van maatregelen door de crisisorganisatie kan in dergelijke crises langdurig zijn.

Belangrijk voor de organisatie van de crisisbeheersing en de te nemen maatregelen is het risico dat ingeschat wordt. Bepalend voor het risico zijn:

- de aard en combinatie van de symptomen
- de aard van de besmetting (is het een A-, B- of C-ziekte?¹⁴)
- het potentieel besmettingsgevaar voor de omgeving
- de mondiale dreiging van bepaalde ziekten die door de WHO als 'ernstig gevaar' beschouwd worden
- de specifieke dreiging die voorkomt in de gebieden waaruit het vliegtuig vertrokken is
- de informatie die in de alerteringsfase verzameld is.

12 Crisisbeheersing, andermaal belicht (BZK, 2007).

13 De site van de WHO (www.who.int) bevat meer specifieke informatie over de ziektes en de mate waarin ze verspreid zijn.

14 Zie voor indeling artikel 1 van de Wet publieke gezondheid.

2.6 Risico's op luchtvaartongevallen

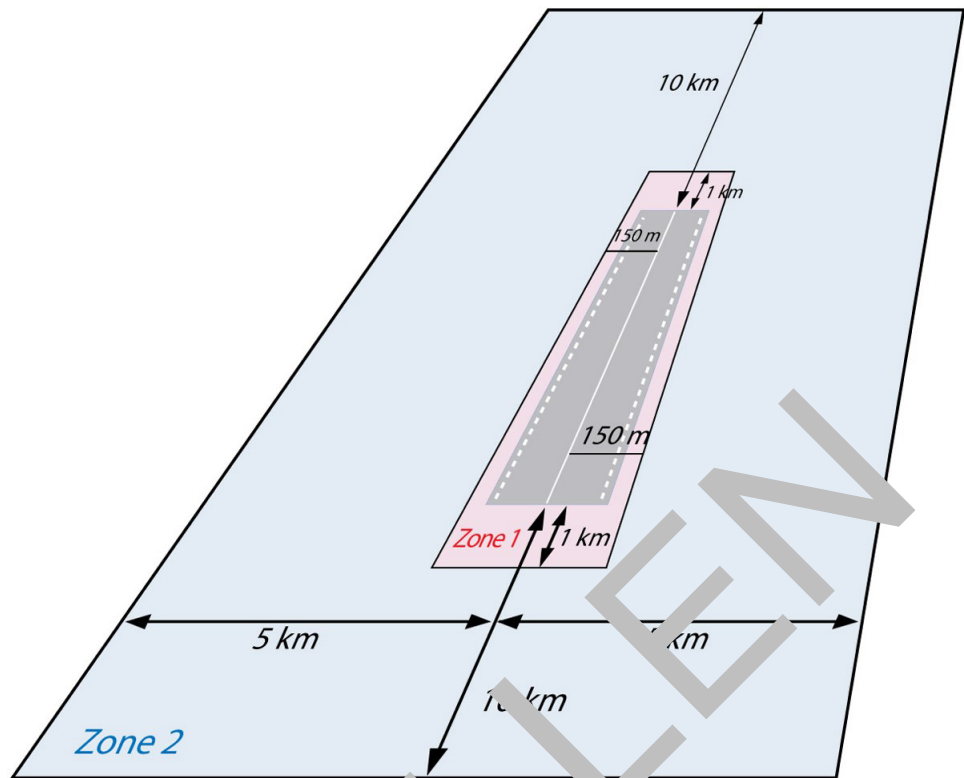
In een discussie over de risico's op vliegtuigongevallen dient als eerste een essentieel verschil te worden gemaakt tussen de effecten van een ongeval in de 'kleine' luchtvaart (brandrisicoklasse 1, 2) en een ongeval in de 'grote' luchtvaart (brandrisicoklasse 3 t/m 10). Ongevallen met een- of tweepersoons sportvliegtuig kunnen beter worden ingedeeld in de categorie van verkeersongevallen, omdat de effecten en gecompliceerdheid hiermee vergelijkbaar zijn. Dat men zich hierop, net zoals op verkeersongevallen, wel moet voorbereiden blijkt wel uit de frequentie waarmee deze ongevallen voorkomen. We beperken ons daarom in deze paragraaf tot een korte aanzet voor een beschouwing van de risico's die de grote luchtvaart met zich meebrengt. Zoals bij elk bedrijfsproces is ook bij vliegen een zekere kans op een ongeval. Dankzij de stringente regelgeving is de individuele kans op een ongeval bij deze vorm van vervoer lager dan bij bijvoorbeeld autoverkeer. Toch blijven er onvermijdelijk kansen op een ongeval over. De meest cruciale momenten van een vlucht zijn de start en de landing. Tijdens de landing vindt 55% van alle luchtvaartongevallen plaats, voor het opstijgen betreft dit 30%. Tijdens het vliegen op kruishoogte vindt 15% van de ongevallen plaats. Zie voor een verdere detaillering figuur 2.2.

Tabel 4 Fatale gevallen per vluchtfase¹⁵

	Vertrek		Kruisen		Aankomst				
	Rijden op starten landingsbaan	Afgebroken Start	Aanvang van de klimvlucht	Klimmen naar kruishoogte	Kruisen	Daalvlucht	Nadering van de baan	Uitrijden op de baan na de landing	Doorstart na een afgebroken poging tot een landing
Percentages	4%	1%	14%	11%	15%	8%	35%	8%	4%
Opgetelde percentages	30%	30%	30%	30%	5%	7%	55%	55%	55%

Het is daarom van belang juist op en rondom luchthavens aandacht te besteden aan de voorbereiding op vliegtuigongevallen. Zoals al gezegd, vindt ongeveer 85% van de ongevallen in de burgerluchtvaart plaats tijdens start en landing in de nabijheid van het luchthaven. Ongeveer 75% à 80% van de ongevallen vindt plaats binnen een zone die zich uitstrekt tot 700 meter aan weerszijden van de hartlijn van de start-landingsbaan tot 100 meter voor en achter de baan. Dit gebied wordt in figuur B2.5 aangegeven met zone 1. De vluchtofferaantallen zoals die in tabel B2.1 worden gegeven hebben betrekking op ongevallen binnen deze zone. Nog eens 10% van de ongevallen vindt plaats in een strook relatief dicht bij de luchthaven (zone 2 genoemd in afbeelding B2.5); deze strekt zich globaal zo'n 10 km uit rondom de luchthaven. Bij ongevallen buiten deze zone zijn er in het algemeen geen of zeer weinig overlevenden.

¹⁵ Veiligheidsstatistieken Luchtvaart 1993-2007 (IVW, 2008).



1 Zonering luchthaven

Wereldwijd gebeurden er begin jaren negentig zo'n 40 ongevallen per miljoen vluchten. In de jaren zeventig was dat teruggebracht tot circa twee ongevallen per miljoen vluchten. In de eerste helft van de jaren negentig lijkt in Europa het aantal ongevallen zich te stabiliseren op iets minder dan één ongeval per miljoen vluchten¹⁶. Daarbij vinden, volgens statistische gegevens, ongeveer 80% van deze ongevallen in zone 1 plaats. Voor de grote verkeersvliegtuigen kan worden uitgegaan van ongeveer 0,8 à 1 ongeval per tien miljoen bewegingen wereldwijd. Als we alleen kijken naar luchtvaartmaatschappijen die aangesloten zijn bij EASA is dit ongeveer één ongeval per 2,5 miljoen vluchten. De statistieken laten tevens zien dat ongevallen met vrachtvliegtuigen ongeveer achtmaal vaker voorkomen dan ongevallen met passagiersvliegtuigen. Met propellervliegtuigen gebeuren viermaal zo veel ongevallen als met vliegtuigen met een straalaandrijving. Deze fors hogere ongevallenratio wordt niet alleen toegeschreven aan de soort vluchtuitvoering (bijvoorbeeld korte vluchten en vaak vrachtluchten), de soort en herkomst van de operators en de toenemende leeftijd van propellervliegtuigen. De ongevalratio voor West-Europa is ongeveer 11 maal zo klein als die in Oost-Europa en 15 maal zo klein als in Afrika.

De ongevalratio voor de 'algemene luchtvaart' wordt meestal uitgedrukt in ongevallen per vlieguren in plaats van per vlucht. Onder algemene luchtvaart wordt verstaan de kleine verkeersluchtvaart, zakenluchtvaart en de recreatieve luchtvaart. Over de laatste tien jaar bedraagt de ongevalratio in de Nederlandse algemene luchtvaart ongeveer acht ongevallen per 100.000 vlieguren. Bij deze 100.000 vlieguren behoren ongeveer 800.000 bewegingen. Voor de kleine luchtvaart komt dit dus neer op één ongeval per 100.000 bewegingen.

¹⁶ Statistical Summary of Commercial Jet Airplane Accidents - Worldwide Operations 1959-2007 (Boeing, 2008).

Samenvattend kan gesteld worden dat hoewel de kans op een ongeval per vliegtuigbeweging laag is, de effecten bij een ongeval groot kunnen zijn. Gezien het stijgende en voor sommige luchthavens grote aantal vliegtuigbewegingen is de frequentie van vliegtuigongevallen aanzienlijk en moet het risico op een ongeval goed worden afgedekt. In de eerste plaats is daarom een goed optredende luchthavenbrandweer vereist. Vervolgens moeten de lokaal verantwoordelijken voor de crisisbestrijding de crisisorganisatie zodanig dimensioneren dat de effecten van een vliegtuigongeval goed kunnen worden beheerst.

2.7 Risico's op kapingen

Er zijn geen cijfers bekend die weergeven hoe groot de kans is op een kaping. Om deze reden worden in deze handreiking ook geen schattingen in de vorm van cijfers gedaan. Sinds het begin van de luchtvaart hebben er anno 2010 iets meer dan 1000 vliegtuigkapingen plaatsgevonden. Op basis van onderzoek¹⁷ is het de verwachting dat de burgerluchtvaart blijvend de aandacht zal houden van terroristen al ligt de laatste jaren de nadruk meer op kapingen waarbij vliegtuigen als doelwit eveneens projectiel gebruikt worden. Denk hierbij aan de aanslagen in New York in 2001. Het is evident dat de beveiliging op luchthavens een belangrijke factor is in het reduceren van de kans op een kaping. Hier ligt een grote inspanningsverplichting bij de exploitant van de luchthaven en de beveiliging. Bij het voorkomen van kapingen spelen ook inlichtingendiensten een belangrijke rol met hun onderzoek naar - mogelijk - terroristische groeperingen en hun plannen.

2.8 Risico's op incidenten met infectieziekten

Er zijn geen cijfers bekend voor de kans op besmettingen door middel van gebruikmaking van vliegtuigen als vervoermiddel of het bezoeken van een luchthaventerminal. Bekend is dat vliegtuigen en luchthavens een zeer grote rol spelen bij de verspreiding van infectieziekten. De kansen op een uitbraak met infectieziekten nemen jaarlijks toe onder invloed van onder andere klimatologische omstandigheden, bevolkingsdichtheid, veehouderij. Het is niet zozeer de vraag of ziektes zullen uitbreken maar meer de vraag wanneer dat zal gebeuren¹⁸.

2.9 Enkele recente crises

In de paragraaf worden casussen behandeld van diverse crises.

Crises met een vliegtuigongeval

Casus 1. Een Boeing 777 van British Airways met 136 passagiers en 16 crewleden verongelukt op 17 januari 2008 net voor de kop van de landingsbaan op Heathrow bij Londen (bron AAIB).

De Boeing 777 maakte een normale nadering tot ongeveer 3,5 kilometer voor de baan. Vanaf 600 voet¹⁹ verloor het toestel plotseling veel hoogte. De gezagvoerder wist het toestel 350 meter voor het begin van de landingsbaan in het gras neer te zetten. De Boeing kwam daarna tot stilstand op de kop van baan 27. Het hoofdlandingsgestel boorde zich door de vleugel heen. Iedereen ontsnapte via de glijgoten en dertien mensen raakten lichtgewond. Veel kerosine lekte uit het vliegtuig maar er ontstond geen brand. De brandweer bracht uit voorzorg een schuimdeken

17 Terrorisme - studies over terrorisme en terrorismebestrijding (E.R. Muller, U. Rosenthal, R. de Wijk, 2008).

18 Crisisbeheersing andermaal belicht (Takken, blz. 102, BZK 2007).

19 Een 'voet' of 'feet' (Engels) is een maat voor de lengte en wordt in de luchtvaart gebruikt om de hoogte uit te drukken. Het eenheidssymbool is 'ft'. 1 voet is ongeveer 0,3 meter. 600 ft is dus ongeveer 180 meter hoog.

op. Het schadegebied was los van de vernielde naderingslichten en het ILS-systeem²⁰ niet veel groter dan het vliegtuig zelf, ongeveer 65 maal 65 meter.



2 Boeing 777-200ER van British Airways crasht op 17 januari 2008 voor de kop van de baan op Londen Heathrow

Casus 2. Een Boeing 747 met vracht van Kalitta Air met vier crewleden en een passagier verongelukt op 25 mei 2008 tijdens het opstijgen op Zaventem bij Brussel. De inzittenden raken gewond (bron <http://aviationsafety.net/>).

De Boeing wilde opstijgen voor een vlucht van Brussel naar Bahrain met 76 ton vracht aan boord. Tijdens het accelereren op de startbaan liep het vermogen van een motor plotseling terug en er klonk een luide knal. De bemanning probeerde het toestel te stoppen door sterk vermogen te minderen. Het toestel kwam 300 meter na het einde van de baan tot stilstand, vlak voor het drukste doorwegtraject van België. Het toestel brak in drie stukken. De crew en de inzittenden raakten gewond. De brandweer bracht preventief schuim op de motoren en de vleugels van het vliegtuig om te voorkomen dat de 76 ton aan kerosine in brand vatte.



3 Boeing 747 van Kalitta crasht tijdens de start vanaf Brussel-Zaventem aan het einde van de baan

Casus 3. Een MD-87 van SAS met 110 passagiers en 4 crewleden verongelukt op 8 oktober 2001 op Linate Airport bij Milaan nadat het toestel in dichte mist bij het opstijgen botst op een zakenjet met 4 mensen aan boord. Alle passagiers van de twee vliegtuigen en vier mensen op de grond vinden de dood (bron: <http://aviationsafety.net/>).

²⁰ Een ILS-systeem is een radionavigatiesysteem waarmee een precisienadering van een landingsbaan kan worden uitgevoerd. Het is een instrumentennaderingssysteem dat de gezagvoerder een nauwkeurig beeld geeft van de positie van het vliegtuig ten opzichte van de ideale koerslijn en dalhoek naar een landingsbaan.

Een Cessna Citation zakenjet kruiste door miscommunicatie tussen gezagvoerder en toren in combinatie met slechte markeringen in het landingsterrein in dichte mist onbedoeld baan 36R. Net daarvoor heeft de MD-87 toestemming gekregen op te stijgen. Tijdens de start kon de SAS-bemanning de zakenjet niet meer ontwijken en de twee toestellen botsten. De MD-87 stortte vanaf een hoogte van 11 meter naar beneden en raakte de baan met een snelheid van ongeveer 300km/uur. Daarna schoof het toestel door en kwam tot stilstand tegen een bagage-afhandelinggebouw dat gedeeltelijk instortte. Het vliegtuig vloog gedeeltelijk in brand. 118 inzittenden van de twee vliegtuigen en vier mensen op de grond vonden de dood. Het schadegebied strekte zich uit tot 460 meter na het einde van de startbaan.



4 Overblijfselen van de MD-87 nadat het toestel tijdens het opstijgen met een zakenjet gebotst is

Casus 4. Een C-130 Hercules van de Belgische Luchtmacht met aan boord een 4-koppige bemanning en 37 leden van het fanfarekorps van de Koninklijke Landmacht crasht op 15 juli 1996 tijdens de landing op Luchthaven Melschop bij Eindhoven. Zeven inzittenden overleven de ramp (bron: Raad voor de Transportveiligheid).

Tijdens de landing vloog de Hercules door een zwerm vogels waardoor twee van de vier motoren direct uitvielen. Het toestel kwam 300 meter naast de baan tot stilstand. Nog voordat het vliegtuig tot stilstand kwam ontstond een brand buiten het toestel door leeglopende kerosine tanks als gevolg van de crash. Zowel in als rondom het vliegtuig ontstond brand. De inzittenden konden zichzelf niet in veiligheid brengen doordat de deuren niet open gingen vanwege vervorming van de romp in combinatie met de constructie van de deuren.



5 C-130 Hercules van de Belgische Luchtmacht na de crash op vliegbasis Eindhoven

Casus 5. Een Boeing 737 van Turkish Airlines met 135 mensen aan boord crasht op 25 februari 2009 tijdens de landing op Schiphol ongeveer 1,5 kilometer aan de noordkant van de 'Polderbaan'. Negen mensen kwamen bij het ongeluk om het leven, 86 raakten er gewond (bron: Onderzoek Onderzoeksraad Voor Veiligheid).

Mede vanwege een defecte hoogtemeter en nevelige weersomstandigheden crashte de Boeing in een akker. Het toestel trok een spoor van ongeveer 100 meter en brak

in drie stukken. De linker- en rechtermotor braken van het vliegtuig af en werden naar voren toe weggeslingerd. Er brak geen brand uit.



6 Boeing 737 van Turkish Airlines na de crash in de akker ten noorden van de Polderbaan



7 Provisorische bruggen van uitklapbare ladders en planken aangelegd over sloten

Casus 6. Op 6 november 2002 verongelukt een Fokker 50 van Luxair in dichte mist 1 kilometer voor de landingsbaan van de luchthaven van stad Luxemburg, 20 van de 22 inzittenden vinden de dood (bron: <http://aviation-safety.net>).

De Fokker 50 steeg op in Berlijn waar het schitterend weer was. In Luxemburg echter was er dichte mist en de bemanning probeerde het toestel te laten landen met een horizontaal zicht van ongeveer 300 meter. Bij het raken van de grond vloog het toestel in brand.



8 Het uitgebrande wrak van de Luxair Fokker 50 die in dichte mist verongelukte op een kilometer voor de baan van Luxemburg

Casus 7. Op 12 juni 2008 wil de gezagvoerder opstijgen met een Learjet 33 vanaf Kisangani Airport bij Kinshasa in Congo voor een vlucht voor de Verenigde Naties. De landing wordt afgebroken (bron: <http://aviation-safety.net>).

Om onduidelijke redenen werd de start afgebroken. Het toestel reed aan de rechterkant van de baan af en verloor hierbij het landingsgestel. Alle inzittenden konden het toestel verlaten.



Overblijfselen van de Learjet na een afgebroken start

Casus 8. Een MD88 van Onur Air komt op 17 juni 2003 tijdens de start vanaf Groningen Airport veldje in problemen. Het toestel schiet over het einde van de baan heen en komt in het gras terecht. Van de 149 mensen aan boord raken bij de evacuatie enkele mensen lichtgewond (bron: Onderzoeksraad Voor Veiligheid).



10 De zwaar beschadigde MD88 die tijdens de start doorschoot van de baan op Luchthaven Eelde

De MD88 startte voor een vlucht naar Dalaman via Maastricht. Het toestel wilde niet van de grond komen en schoot door. Er ontstond geen brand en de passagiers en bemanningsleden konden evacueren via opengemaakte deuren en een glijbaan aan de voorkant van het toestel. Het toestel raakte zwaar beschadigd.

Crises met een kaping

Casus 9. Een Airbus A300 van Air France wordt gekaapt van Parijs op 26 december 1994 op een vlucht van Algiers (Algerije) naar Parijs (Charles de Gaulle, Frankrijk). De kaping wordt beëindigd op de luchthaven van Marseille (Frankrijk), 4 kapers en 3 passagiers overleden, 25 mensen raken gewond (bronnen: <http://aviation-safety.net>, <http://nl.wikipedia.org/>).

De Airbus werd net voor de eerste middag vóór het opstijgen in Algiers gekaapt door vier personen. Een politicus en een diplomaat werden in de eerste uren vermoord. De kapers werden naar Parijs vliegend en hadden, naar later bleek, dynamiet bij zich. Na overleg werden in Algiers 63 mensen vrijgelaten in ruil voor toestemming om naar Parijs te mogen vliegen. De Algerijnse autoriteiten weigerden echter mee te werken en blokkeerden het toestel. Om de druk op te voeren doodden de kapers nog een passagier. Na 40 uur onderhandelen stonden de Algerijnse autoriteiten toe dat het vliegtuig naar Parijs vertrok. Het toestel steeg op 26 december om 2.00 uur in de nacht richting Parijs maar de kapers werden wijsgemaakt dat er te weinig brandstof aan boord was. Zodoende werd het toestel omgeleid naar Marseille. Voordat de Airbus daar landde om 3.30 uur was de bijzondere inzet eenheid van de Franse Gendarmerie ter plaatse. Tot de volgende ochtend was er geen communicatie met de kapers. De kapers eisten vervolgens veel meer brandstof dan benodigd was voor de vlucht richting Parijs. Vermoed werd dat men het toestel op de Eiffeltoren wilde laten crashen. Uiteindelijk werd het toestel rond 17.00 uur bestormd door speciale eenheden van de Gendarmerie. Het gevecht met de kapers duurde 22 minuten. Elf commando's, dertien passagiers en drie crewleden raakten hierbij gewond, vier kapers kwamen om.



11 Beeld van de bestorming van de gekaapte Airbus

Casus 10. Een MD83 van Atlasjet Airlines met 145 mensen aan boord werd op 18 augustus 2007 door twee personen gekaapt op een vlucht van Nicosia (Cyprus) naar Istanbul (Turkije). De kaping wordt beëindigd op de luchthaven van Antalya (Turkije) (bron: <http://aviation-safety.net>, <http://news.bbc.co.uk>).

Het toestel kwam uit het Turkse deel van Cyprus en was op weg naar Istanbul. De kapers probeerden tijdens de vlucht tevergeefs de afgesloten cockpit binnen te dringen en wilden naar Teheran in Iran vliegen. De piloten deden hierop dat bijtanken in Antalya noodzakelijk was.

Eenmaal geland in Antalya gaven de kapers vroeger en kinderen toestemming om het toestel te verlaten. Bij deze gelegenheid maakte ook veel mannelijke inzittenden gebruik van de mogelijkheid het toestel te verlaten. De twee kapers gaven zich na vijf uur onderhandelen over aan de politie en lieten de resterende zes mensen vrij.

Crises met een infectieziekte

Casus 11. Op 1 april 2003 wordt een Boeing 777 van American Airlines jet afgezonderd op een platform, met 139 mensen aan boord afkomstig uit Tokyo op de luchthaven Mineta van San Jose nadat enkele passagiers symptomen vertonen die lijken op SARS ²¹ (bron: www.cbc.ca).

Tijdens de vlucht werden twee passagiers en twee bemanningsleden ziek. Het viertal kwam uit Hongkong en stapte in Japan over op het toestel naar de VS. In San Jose werden vijf passagiers gecontroleerd, waarvan drie in een ziekenhuis. Geen van hen bleek geïnfecteerd. De overige passagiers mochten na ruim een uur het vliegtuig verlaten met het advies naar een huisarts te gaan als zij ziekteverschijnselen vertoonden. Medisch personeel van de luchthaven was voorzien van beschermende kleding.

Casus 12. In april 2009 begon een wereldwijde pandemie van de Nieuwe Influenza A(H1N1), alias Mexicaanse griep vanuit Mexico (bron: diverse media).

Aanvankelijk leek het om een ernstige ziekte te gaan en werd passagiers komend vanuit Mexico bij aankomst op Schiphol middels uitgereikte brieven en posters geadviseerd om, indien zij binnen een week na terugkeer klachten ontwikkelden, zich bij hun huisarts te melden. Indien een patiënt met bewezen Nieuwe Influenza tijdens de besmettelijke periode had gevlogen op een vlucht van acht uur of langer, werden de passagiers die in dezelfde rij of de twee rijen ervoor of erachter hadden gezeten en de crew die in die cabine had gewerkt geïnformeerd om op de symptomen te letten en geadviseerd om antivirale middelen (Tamiflu®) te slikken. Bij ten minste tien vluchten, alleen al geland op Schiphol, is achteraf een 'contactopsporing' verricht, waarbij passagiers en bemanning achteraf over hun blootstelling zijn geïnformeerd. Zonder goede passagierslijsten bleek dit een dermate moeilijke opgave dat, toen het

²¹ Severe Acute Respiratory Syndrome. Besmettelijke ernstige acute ademhalingsziekte die soms levensbedreigend is.

influenzavirus minder ziekmakend bleek te zijn, deze contactopsporing is gestaakt. Entry- of exitscreening werd door de WHO niet geadviseerd. Er zijn echter landen geweest die dit toch uitvoerden, zoals in China (zie foto 10).



12 In Shanghai (China) werden in juni 2009 als extra maatregel alle passagiers in aankomende vliegtuigen gecheckt op symptomen van H1N1. Passagiers gingen in quarantaine in een ziekenhuis (als ze al koorts hadden) of in een van de buitenwereld afgesloten hotel (als ze bleef en niet vijf rijen van een patiënt met H1N1 zaten).



13 Voorbeeld van een poster die ten tijde van de Mexicaanse griep werd verspreid werd door de overheid.

Casus 13. Op 16 april 2003 vermoedt de crew van een DC-9 van Finnair op een vlucht van Helsinki naar Göteborg dat één of meer passagiers aan boord van het toestel drager zijn van het SARS-virus (bron: www.finnairgroup.com).

De bemanning handelde conform procedure en informeerde tijdens de vlucht de verkeersleiding in Göteborg en nam contact op met een 'medisch back-upstelsel'²². Na de landing werd het toestel naar een platform geleid. Medisch personeel deed daarna onderzoek en oordeelde dat er geen sprake was van SARS. De passagiers mochten het toestel na 45 minuten verlaten.

VERVALLEN

22 Een 'medisch back-up-systeem' (*naamgeving gekozen door redactie*) is een systeem dat beschikbaar is aan boord van vliegtuigen bij veel vliegmaatschappijen. Vanaf elke positie in de wereld kan vliegend of niet vliegend snel contact opgenomen worden met medisch specialisten, zodat aan boord de juiste diagnoses gesteld kunnen worden al dan niet gevolgd door medisch handelen van cabinepersoneel.

Bijlage 3 - Maatscenario's

Deze bijlage:

- geeft een overzicht van maatscenario's die gebruikt kunnen worden bij het bepalen of herzien van de lokale maatscenario's
- geeft een overzicht van de belangrijkste uitgangspunten en beperkingen voor het vaststellen van de scenario's
- geeft een overzicht van de belangrijkste parameters die bepalend zijn voor de benodigde capaciteit voor de crisisbeheersing bij elk van de drie crises
- geeft drie voorbeelden van uitgewerkte scenario's.

3.1 Inleiding

In deze bijlage worden de maatscenario's voor de drie crises beschreven. Allereerst wordt een overzicht gegeven van de verschillende maatscenario's die aangehaald worden in deze handreiking. Daarna worden de uitgangspunten en beperkingen bij het hanteren van maatscenario's besproken. Deze informatie wordt aangevuld met een beschrijving van relevante parameters die bepalend zijn voor de benodigde capaciteit voor de crisisbeheersing bij elk van de drie crises voor brandweer, GHOR, politiediensten en gemeenten. De bijlage eindigt met drie uitgeschreven voorbeelden van scenario's.

3.2 Maatscenario's: algemene uitgangspunten en beperkingen

Maatscenario's voor een bepaald type crisis dienen om een kader te geven waarbinnen de organisaties die bij crisisbeheersing betrokken zijn zich kunnen voorbereiden en beoordeeld kunnen worden. Acceptatie van een maatscenario als uitgangspunt voor de crisisbeheersing is een beslotenlijke keuze die de vanzelfsprekende verantwoordelijkheid met zich meebrengt om de crisisbeheersing zo voor te bereiden dat de 'klus' die bij het maatscenario hoort, kan worden geklaard. Maatscenario's proberen een redelijkerwijs te verwachten incident te beschrijven. In de volgende tabel zijn de scenario's aangegeven die aangehaald worden in deze bijlage.

Tabel 1 Overzicht varianten maatscenario's

Crisistype	Inhoud	Varianten maatscenario's
Vliegtuigongeval	Neerstortend passagiersvliegtuig binnen zone 1 van de luchthaven	• 1 t/m 10 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	• 1 variant: vliegtuig onderweg naar categorie A-luchthaven Schiphol • 1 variant: vliegtuig onderweg naar categorie B-luchthaven

Uitgangspunten maatscenario's vliegtuigongeval

Voor de maatscenario's voor vliegtuigongevallenbestrijding is uitgegaan van een neerstortend passagiersvliegtuig binnen zone 1 van de luchthaven (zie bijlage 2, afbeelding B2.5). Dit toestel zal na de crash waarschijnlijk in brand vliegen en mogelijk in enkele stukken breken. Het maatscenario gaat verder ervan uit dat de brand door de luchthavenbrandweer geblust kan worden of in ieder geval beheerst. Een groot deel van de passagiers zal, zeker als het vliegtuig niet in brand vliegt en naarmate de romp meer intact blijft meer of minder gewond het toestel zelf kunnen verlaten. Zodra de situatie dit toestaat, zal de luchthavenbrandweer starten met de bevrijding. Als na korte tijd de overheidsbrandweer ter plaatse komt, heeft zij mogelijk nog een beperkte taak bij de blussing, maar in ieder geval heeft zij een taak bij de bevrijding van gewonde en/of beknelde slachtoffers die nog in de resten van het toestel aanwezig

zijn. De geneeskundige hulpverlening zal beginnen met het verzamelen, de opvang en triage van de slachtoffers in een of meer gewondennesten. Verwondingen kunnen variëren van brand- en snijwonden tot botbreuken en inwendige trauma's. Afhankelijk van de vervoerscapaciteit en de toestand van de slachtoffers zullen gewonden zo snel mogelijk worden vervoerd naar nabijgelegen ziekenhuizen. De politietaak bij dit scenario bestaat uit het vrijhouden van de ongevalsplaats en de aan- en afvoerwegen naar de luchthaven en de ziekenhuizen. Indien noodzakelijk en veilig assisteert de KMar of politie bij de evacuatie van passagiers uit het vliegtuig. Er moet rekening worden gehouden met de opvang, het informeren van het tienvoudige van het aantal passagiers aan verwanten en een enorme mediabelangstelling.

Aangenomen wordt dat het vliegtuig dezelfde klasse heeft als de luchthaven, dat wil zeggen van het grootste type is dat (doorgaans) op de luchthaven mag landen. We nemen verder aan dat het toestel volledig bezet is. De verdeling van de slachtoffers wordt genomen conform de statistische verdeling van slachtoffers zoals die uit de wereldwijde ongevalsstatistiek door de ICAO is gedestilleerd. Dit betekent dat er bij een echt ongeval meer of minder slachtoffers kunnen zijn (meer als het toestel ook slachtoffers op de grond eist, minder als het toestel niet volledig bezet is). Ook de verdeling van de slachtoffers over de verschillende triage categorieën kan en zal anders zijn in de praktijk. In de maatscenario's wordt geen rekening gehouden met de gevolgen van de crash voor 'derden' zoals omwonenden. Wereldwijde ongevalsstatistiek geeft aan dat bij ongeveer 30%¹ van alle crashes ook derden zijn betrokken.

Het aspect gevaarlijke stoffen wordt niet expliciet meegenomen in de scenario's. Dit betreft bijvoorbeeld de meegevoerde lading (ook bij passagiersvliegtuigen), maar ook de kerosine kan uiteraard als een gevaarlijke stof worden beschouwd. Per brandrisicoklasse van het vliegtuig worden er parameters gegeven die gehanteerd kunnen worden in de te schrijven maatscenario's. Zoals al vermeld correspondeert de brandrisicoklasse van de luchthaven met de grootte van de vliegtuigen die daar doorgaans landen. De maatscenario's per klasse van de luchthaven houden derhalve geen rekening met eventuele incidenten of vliegbeveiligingen van toestellen uit een hogere brandrisicoklasse (bijvoorbeeld toestellen die moeten uitwijken).

Bij het opstellen van de maatscenario's wordt in principe geen rekening gehouden met het verschil tussen luchthavens voor de burgerluchtvaart en militaire luchthavens. In beide gevallen wordt uitgegaan van het grootst mogelijke passagierstoestel dat daar doorgaans landt. Voor sommige militaire luchthavens kan dit betekenen dat er (slechts) uitgegaan wordt van een crash van een (tweepersoons) F-16 of ander gevechtstoestel. Uiteraard kan er ook meer dan één maatscenario voor een luchthaven opgesteld worden. Als de bezoekende vliegtuigen onderverdeeld kunnen worden in 70% straaljagers, 20% transportvliegtuigen en 10% overig, dan is het uiteraard een gerechtvaardigde bestuurlijke keuze om ook voor de grotere toestellen een maatscenario op te stellen.

1 Leidraad Vliegtuigongevallenbestrijding op luchtvaartterreinen (BZK, 1997).

Tabel 2 Aantallen personen betrokken per maatscenario. Op kapingen zijn alleen de cijfers voor bellers en opvang van toepassing. Deze kunnen als indicatie worden aangenomen²

Maatscenario	Aantal passagiers	Aantal doden	Aantallen gewonden			Familie en relaties	
			T1	T2	T3	Bellers	Opvang
1	4	1	1	1	1	40	16
2	6	2	1	1	2	60	24
3	20	5	3	5	7	200	80
4	20	5	3	5	7	200	80
5	50	12	8	11	19	500	200
6	150	37	23	34	58	1500	600
7	250	62	38	56	94	2500	1000
8	300	75	45	68	112	3000	1200
9	500	125	75	113	187	5000	2000
10	875 ³	220	130	200	325	8750	3500

Opmerking bij de tabel: Bij de maatscenario's 3 en 4 zitten de verschillen in de hoeveelheid benodigde/vereiste hulpmiddelen. Zie hiervoor ook bijlage 3.

Uitgangspunten maatscenario's kaping

Voor een maatscenario van een kaping wordt uitgegaan van de landing van een gekaapt toestel op een luchthaven. Het kan aanvankelijk nog niet helemaal duidelijk zijn of een toestel daadwerkelijk gekaapt is. Dit is afhankelijk van de informatie die vanuit het vliegtuig naar de luchtverkeersleiding wordt afgegeven en/of via de transponder gecommuniceerd kan worden. Als kapers in de cockpit zijn, is het onwaarschijnlijk dat de bemanning mondeling kan doorgeven dat er een kaping gaande is. Mogelijk lukt het de bemanning wel om de transponder op de '7500' te selecteren. Dit is de internationale code voor 'dit toestel is gekaapt'. Maar ook in dit geval zal er door de luchtverkeersleiding ten eerste voorzichtig en terughoudend gecommuniceerd worden met de bemanning, waardoor het nog een hele tijd ongewis kan blijven of zich daadwerkelijk een kaping voordoet. Kapers kunnen immers prima op de hoogte zijn van cockpitprocedures en weten dat '7500' nu niet geselecteerd mag worden! Het toestel landt op de luchthaven en wordt naar een 'emergency location' getaxied. Dit is een vooraf bepaalde locatie waar inzeteenheden en hulpdiensten zo optimaal mogelijke toegang hebben tot het toestel. Aan de andere kant kan dit een locatie zijn die het evacuatieproces van de luchthaven zo min mogelijk verstoort.

Voertuigen van de hulpverleningsdiensten worden stand-by gehouden en de Dienst Speciale Interventies (DSI) is ter plaatse en gereed om ingezet te worden. Afhankelijk van de grootte van de luchthaven en de specifieke situatie kunnen de luchthaven en ook het luchtruim erboven tijdelijk afgesloten worden. Het voeren van overleg tussen onderhandelaars en kapers kan uiteraard wel of niet tot een oplossing leiden. In beide gevallen zullen de kapers overmeesterd en gearresteerd worden, waarbij meer of minder geweld gebruikt wordt. Bij een inzet met geweld van de DSI zal de minister van Justitie akkoord moeten geven. Bij een dergelijke inzet kunnen doden en gewonden vallen onder kapers en passagiers. Analyse van kapingen maakt duidelijk dat er bij kapingen gemiddeld genomen één passagier overlijdt (de kapingen op 9/11/2001 in New York niet meegerekend). Het lijkt op basis hiervan voor de hand te liggen bij het opstellen van maatscenario's uit te gaan van weinig doden en gewonden, maar wel van veel getraumatiseerde slachtoffers onder de passagiers die psychosociale

2 De bron voor de cijfers in deze tabel is de Leidraad Vliegtuigongevallenbestrijding op luchtvaartterreinen (BZK, 1997). Hieraan is maatscenario 10 toegevoegd waarbij de cijfers naar rato toegevoegd zijn.

3 Indicatie uitgaande van een Airbus A380 in een configuratie met maximumaantal 853 passagiers en crew zoals deze gebouwd kan worden in 2009. Er zijn ook versies van de A380 met maximaal 355 passagiers aan boord.

hulp nodig hebben. Als er geschoten is kunnen gewonde slachtoffers schotwonden hebben.

Uitgangspunten maatscenario's infectieziekten

Voor maatscenario's met infectieziekten wordt uitgegaan van twee varianten. Deze varianten zijn bepaald op basis van de eisen die gesteld worden door de Wpg aan A-, respectievelijk B-luchthavens:

- Passagiersvliegtuig met vermoeden van besmette passagiers dat onderweg is naar een A-luchthaven (Schiphol).
- Passagiersvliegtuig met vermoeden van besmette passagiers dat onderweg is naar een B-luchthaven (regionale luchthavens).

Beschrijving maatscenario A-variant

Een toestel is op weg naar een A-luchthaven (anno 2010 is in Nederland alleen Schiphol als A-luchthaven geclassificeerd). Een passagier vertoont tijdens een vlucht ziekteverschijnselen. De bemanning zal in de meeste gevallen tijdens de vlucht al contact opnemen met een arts via een 'medisch backup-systeem' (naamgeving gekozen door redactie). Deze zal op basis van de symptomen trachten vast te stellen of, en zo ja van welke, ziekte er sprake is. Dit kan een infectieziekte zijn.

Als er sprake is van een infectieziekte conform artikel 50 van de Wpg of een vermoeden hiervan zal de gezagvoerder in de cockpit de informatie doorgeven aan de luchtverkeersleiding van de luchthaven. Deze zal op haar beurt het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en de luchthavenexploitant informeren. De exploitant informeert op haar beurt de arts Infectieziektenbestrijding. Indien dit gezien de tijd nog mogelijk is, zal de arts op de luchthaven voor de landing contact hebben met de bemanning en informatie vragen. Op basis hiervan kan voorlopig advies gegeven worden over hoe de bemanning dient om te gaan met de passagier(s).

Bij enkele ziektegevallen zal de patiënt tijdens de vlucht zoveel mogelijk geïsoleerd moeten worden op de achterste rij, waarbij de passagiers van de drie achterste rijen elders worden geplaatst indien mogelijk of zo nodig op het toilet. Tevens kan de arts concluderen welke vervoermodi op de luchthaven noodzakelijk zijn en wie er geïnformeerd dienen te worden.

Belangrijk in het proces is de inschatting van het risico op mate van gevaar voor de volksgezondheid. Het type infectieziekte en de hoeveelheid (mogelijk) besmette passagiers zijn hier de beste indicatoren voor. Als er weinig risico is zal niet opgeschaald worden als het risiconiveau groter, dan kan opschaling wel noodzakelijk zijn.

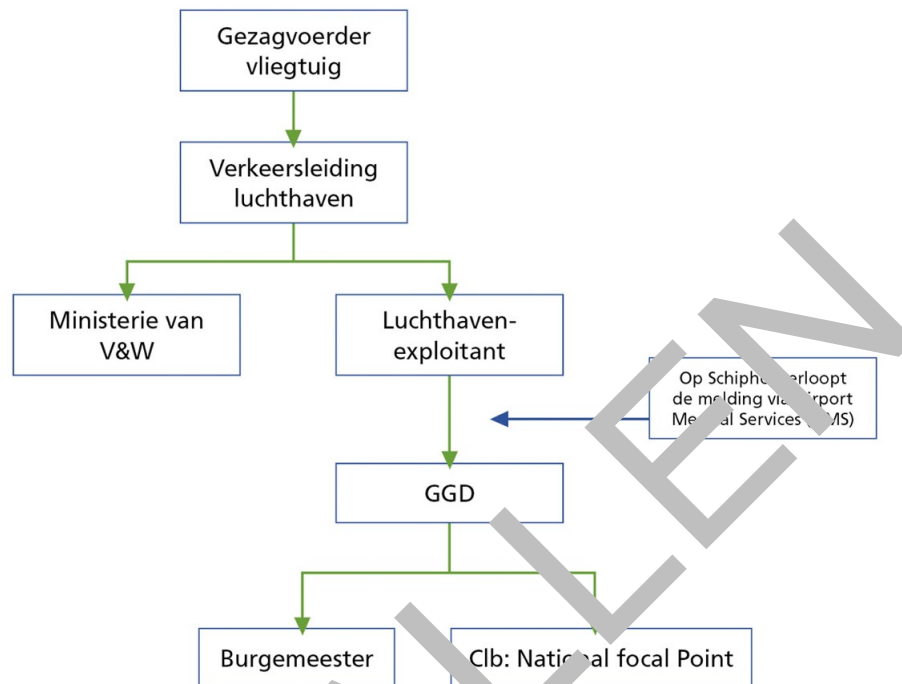
Eenmaal aangekomen op de luchthaven wordt afhankelijk van de specifieke omstandigheden vastgesteld wat er dient te gebeuren met het vliegtuig en de inzittenden. Indien een ernstige infectieziekte vermoed wordt, zal het toestel naar een emergencylocatie getaxied worden, waar de GGD de passagiers kan onderzoeken. Als mensen in quarantaine genomen moeten worden is er een beschikking nodig van de burgemeester. Afhankelijk van de ziekteverschijnselen wordt bepaald of mensen in een ziekenhuis in quarantaine opgenomen dienen te worden dan wel in bijvoorbeeld een hotel. Het zal niet altijd noodzakelijk zijn mensen in quarantaine te nemen. Het is ook mogelijk mensen centraal op te vangen voor nader onderzoek en informatievoorziening zonder dat een beschikking noodzakelijk is. Wel kan het nodig zijn dat passagiers zichzelf voor een bepaalde tijd monitoren door bijvoorbeeld dagelijks hun temperatuur op te nemen.

Afhankelijk van de specifieke situatie, het type infectieziekte, de hoeveelheid (mogelijk) besmette passagiers, en de mate van gevaar voor de volksgezondheid, wordt de communicatie naar partners en media georganiseerd. In opdracht van de burgemeester of GGD kan een verzoek komen om een passagierslijst op te stellen van de bemanning en overige inzittenden van het vliegtuig. De GGD kan verplichten de zogenoemde 'Passenger Locator Card'⁴ te laten invullen. Aan de hand van de gegevens op deze kaart kan een GGD passagiers achteraf altijd traceren en informatie

4 Zie Annex 9 'Facilitation', aanhangsel 13 voor de kaart.

verschaffen waar dit noodzakelijk of wenselijk is (de kaart is in verschillende talen te downloaden via o.a. www.iata.org of www.who.int).

In de volgende figuur is aangegeven hoe de communicatie verloopt.



1 Communicatieschema bij infectieziekte in boord van een vliegtuig

In het geval dat een toestel onderweg is naar een categorie B-luchthaven en als voor de landing op een categorie B-luchthaven duidelijk is dat er serieuze aanwijzingen zijn voor een mogelijk ernstig gevaar voor de volksgezondheid, kan de bemanning in overleg met de luchtverkeersleiding naar Schiphol uitwijken. Hier zijn extra voorzieningen, zoals een afgezonderde opvangruimte voor medisch onderzoek en quarantaine. In een dergelijk geval verloopt het vervolg van het scenario zoals dat bij variant A beschreven is.

Beschrijving maatscenario B-variant

In variant B vliegt een toestel naar een categorie B-luchthaven. Dit kan gebeuren als gevolg van een besluit van de gezagvoerder. Als pas na de landing op een categorie B-luchthaven blijkt dat er een verhoogd gevaar is voor de volksgezondheid, dan kan met de lokale arts Infectieziekten overlegd worden over de uit te voeren acties. Hierbij is het niet laten 'deboarden' van de passagiers en doorvliegen naar Schiphol een optie. Als passagiers al uitgestapt zijn, lijkt het niet handig mensen weer te laten instappen. Optreden van de lokale GGD ligt dan meer voor de hand. Dit optreden verloopt volgens de lokale draaiboeken. In dit laatste geval spreken we van maatscenario B-variant. In volgende figuur zijn de twee maatscenariovarianten op hoofdlijnen weergegeven.

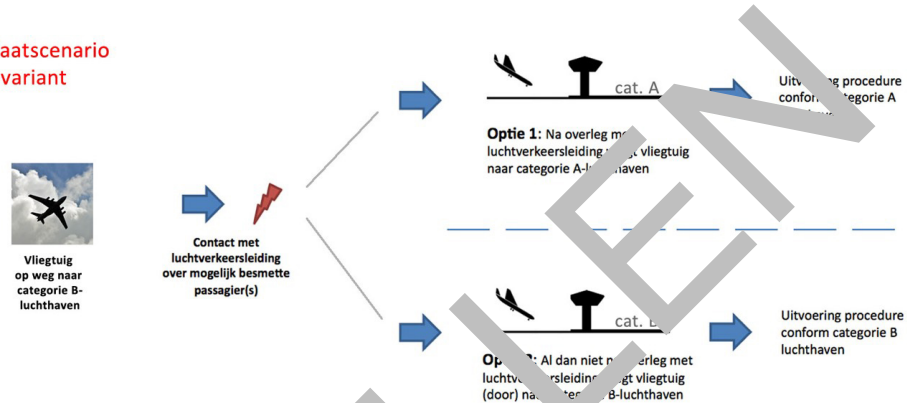
5 Deze mogelijkheid is aangegeven door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu aan de NVL in een brief (kenmerk VENW/DGLM-2010189) van 21 januari 2010 en is tevens verwerkt in het Civil Aviation Preparedness Plan uit 2010.

Maatscenario's infectieziekten categorie A en B luchthavens

Maatscenario A-variant



Maatscenario B-variant



2 Maatscenario's infectieziekten categorie A en B-luchthavens

Verspreiding infectieziekte aan boord van een vliegtuig

Door het European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC) is onderzoek uitgevoerd naar de mate waarin en aantal ziektes overgedragen kunnen worden aan boord van een vliegtuig⁶. Het onderzoek geeft een beeld van de specifieke omstandigheden waaronder ziektes overgedragen kunnen worden. De conclusie is dat volgens de literatuur de ziektes tuberculose, influenza, SARS, meningokokkenziekte en mazelen relatief gemakkelijk verspreid worden aan boord van een vliegtuig, mer dat dat niet bevestigd wordt door de voorvallen die hebben plaatsgevonden. De conclusie is tevens dat het erop lijkt dat de kans dat virussen aan boord van een vliegtuig verspreid worden niet hoger is dan op de grond en dat het per ziekteverschilt hoe groot het risico is dat verspreiding aan boord van het vliegtuig plaatsvindt.

Het rapport geeft specifieke informatie voor de ziektes tuberculose, influenza, SARS, meningokokkenziekte, mazelen, rode hond, difterie, ebola, hemorrhagische koorts, lassakoorts, pokken en anthrax. Per infectieziekte wordt in het rapport informatie gegeven over:

- de symptomen
- eventueel noodzakelijke maatregelen
- de wijze waarop het zoeken naar contacten dient plaats te vinden en
- voorvallen die zich in de luchtvaart hebben voorgedaan.

De informatie over het zoeken naar contacten verschilt per ziekte. Zie hiervoor het 'Technical Report, Risk assessment guidelines for infectious diseases transmitted on aircraft' van het ECDC. In voorkomende gevallen zal de GGD de luchtvaartmaatschappijen adviseren en begeleiden bij de contactopsporing.

⁶ Technical Report, Risk assessment guidelines for infectious diseases transmitted on aircraft (ECDC, juni 2009).

Beperkingen maatscenario's

Zoals uit de uitgangspunten voor de maatscenario's blijkt, zijn er ook beperkingen aan de maatscenario's. 'Beperkingen' wil niet zeggen dat er in de te bepalen maatscenario's helemaal geen aandacht geschonken mag worden aan deze hierna volgende punten, maar ze dienen meer ter overweging. Enkele belangrijke beperkingen staan hieronder expliciet aangegeven.

A. Niet de grootst denkbare crisis

Hoewel het erop lijkt dat maatscenario's uitgaan van zo ongeveer de grootste voorzienbare crises, is dat niet helemaal het geval. Het betreft in zekere zin wel de grootst voorzienbare ramp met een bepaald type vliegtuig sec, maar gaat voorbij aan een zogeheten 'combinatiecrisis'. Hieronder verstaat men een crisissituatie die een combinatie van gebeurtenissen te zien geeft die meer is dan 'alleen' een neerstortend vliegtuig.

Voorbeelden van dergelijke combinatiecrises zijn:

- botsing van twee vliegtuigen op of nabij het luchthaventerrein (in zone 1)
- crash van een vliegtuig met aankomst/vertrekhal of ander drukknoppunt op de luchthaven (binnen zone 1)
- crash op andersoortig risico-object op of nabij de luchthaven (bijv. opslagtank kerosine)
- twee vliegtuigen die aanvliegend zijn met vermoeden van geïmpecteerde passagiers of één vliegtuig met mogelijk verschillende infectieziekten aan boord
- een vliegtuig vol passagiers waarvan iedereen besmet is en ernstige ziekteverschijnselen vertoont.

Uiteraard is de kans op een dergelijk ongeval aanmerkelijk kleiner dan de kans op een crisis conform het maatscenario, maar crises storen zich nu eenmaal niet aan kansen en maatscenario's. Een van de meest opmerkende kenmerken van crises is juist het onverwachte en het afwijkende. Hercules met vele inzittenden (15 juli 1996, Eindhoven), een botsing van twee vliegtuigen tijdens aankomst/vertrek (New Delhi, november 1996), vier neerstortende vliegtuigen binnen enkele uren in de Verenigde Staten op o.a. het Pentagon en de Twin Towers (11 september 2001), e.d. Een maatscenario is dus - wat dit punt betreft - optimistischer dan de werkelijkheid kan zijn; een werkelijke crisis kan grotere hulpcapaciteit vragen.

B. Groter dan het voorbeeldvliegtuig

Voor de verschillende luchthavens zijn maatscenario's ontwikkeld op basis van een ongeval met een 'voorbeeldvliegtuig' met een maximaal aantal passagiers. Het voorbeeldvliegtuig is het grootste vliegtuig dat doorgaans landt op de luchthaven. Zou er nog een categorie van crisissituaties denkbaar voor die luchthaventerreinen waar verwacht of onverwacht een groter vliegtuig landt dan het voorbeeldvliegtuig op het betreffende terrein maximaal geachte scenario. Een voorbeeld is het opstijgen van vliegtuigen met parachutisten op kleine velden of het sporadisch landen van een transportvliegtuig op een F-16-basis van de luchtmacht. Gezien de lage frequentie waarmee dit voorkomt, ligt het echter voor de hand om te kiezen voor het doorgaans landende voorbeeldvliegtuig als maat voor de dimensionering van de crisisbeheersingsorganisatie. Het risico op een ongeval met een dergelijk afwijkend toestel is immers vergelijkbaar met vele andere mogelijke ongevallen, zoals het neerstorten van een groter passagiersvliegtuig op een willekeurige plek in de gemeente.

Dit gaat ook op voor crises met infectieziekten. Een dergelijke crisis hoeft niet automatisch te betekenen dat iedereen in het vliegtuig ernstig besmet is en al verschijnselen vertoont van de meest ernstige ziekte. Een maatscenario is ook hier dus optimistischer dan de werkelijkheid kan zijn; nogmaals een werkelijke crisis kan grotere hulpcapaciteit vragen. De maatscenario's zoals die in deze handreiking gebruikt worden, kunnen omschreven worden als 'plausible worst case scenario's': het ergste wat er redelijkerwijs kan gebeuren.

C. Geen gemiddelde crisis

Een 'plausible worst case scenario' is niet hetzelfde en dient niet verward te worden met een 'modale' crisis (de meest voorkomende soort crisis op een luchthaven). Het is namelijk vrijwel onmogelijk om een soort gemiddelde crisis te construeren. Het is bijvoorbeeld maar beperkt zinvol om te zeggen dat er bij vliegtuigongevallen gemiddeld een x aantal doden valt. Uit de gegevens blijkt namelijk dat er veel situaties zijn waar slechts een enkeling of niemand een crisis overleeft en tegelijkertijd veel situaties waarbij (vrijwel) iedereen een ongeval overleeft. In die zin zijn er dus twee varianten te onderkennen:

- de variant met weinig of geen overlevenden
- de variant met veel of alleen maar overlevenden.

Een modus is dan dus aan twee kanten te onderkennen; er zijn maar weinig crises waar precies de helft van de inzittenden een ongeval overleeft. Deze constatering heeft belangrijke consequenties voor de hulpverleningscomponent. In veel situaties is de reddende en hulpverlenende taak van de brandweer en andere diensten beperkt. Als gevolg van de crash komen de meeste inzittenden al onmiddellijk om het leven. Aan de andere kant van het spectrum zijn de situaties waarin de meeste inzittenden een crisis overleven. In die gevallen redden de meeste inzittenden zichzelf, conform de bestaande procedures (nooddeuren, glijbanen e.d.). Een maatscenario is dus - wat dit punt betreft - pessimistischer dan de werkelijkheid kan zijn. Een werkelijke crisis kan beperktere hulpcapaciteit vragen.

3.3 Relevante parameters voor de maatscenario's

In de hierna volgende paragraaf wordt aangegeven met welke benodigde capaciteit gerekend moet worden in geval van vliegtuigongevallen. De informatie in dit hoofdstuk is afkomstig uit de vorige Hoofdstuk Vliegtuigongevallenbestrijding op luchthaventerreinen, tenzij anders aangegeven. Voor meer handvatten voor het berekenen van in te zetten eenheden en middelen kan onder andere gebruik gemaakt worden van de Handreiking Regionaal Risicoprofiel⁷.

Blussing en bevrijding bij vliegtuigongeval

De vereiste schuimbluscapaciteit wordt per klasse gegeven in Hoofdstuk 9 van ICAO - Annex 14. Deze capaciteit wordt geleverd door de luchthavenbrandweer. Wat betreft de bevrijding moet er op de eerste plaats van uitgegaan worden dat circa 50% van de T2- en T3-gewonden 'op eigen kracht' het vliegtuig kan verlaten. Verwacht kan worden dat deze 'zelfredding' binnen enkele minuten tot een half uur is voltooid. De overige 50% dient dus bevrijd te worden door hulpverleners en mogelijk al medische behandeling ter stabilisatie te ontvangen in het vliegtuig. In dit laatste geval dienen de medische hulpverleners te zijn toegerust met persoonlijke beschermingsmiddelen, als dat noodzakelijk is.

Wereldwijd casuïstiek laat zien (zie ook bijlage 2) dat veelal binnen anderhalf à twee uur alle passagiers het vliegtuig hebben verlaten of zijn bevrijd, een eerste medische behandeling hebben ondergaan en zijn afgevoerd naar een ziekenhuis. Voor bevrijding van slachtoffers die nog in het vliegtuig zijn achtergebleven, wordt in deze handreiking rekening gehouden met het volgende tijdsbeslag: het kost twee brandweermensen 10 minuten om een niet bekneld slachtoffer te bevrijden en 40 minuten om een bekneld slachtoffer te bevrijden. Er moet wel rekening worden gehouden met beperkte ruimte in het vliegtuig. In de praktijk kunnen waarschijnlijk minder redders tegelijkertijd in het toestel werken dan theoretisch benodigd. Om die reden zal de maximaal vereiste opschaling van de brandweer beperkt blijven tot één compagnie. Meer in detail: de tijd nodig voor redding van slachtoffers uit het vliegtuig zal met de tijd oplopen omdat veelal eerst de minder moeilijke gevallen worden aangepakt. In eerste aanzet wordt gerekend met circa vijf minuten per slachtoffer, oplopend tot circa 30 à 40 minuten naar 60 minuten. Per reddingsteam van twee personen kunnen dus in het begin per kwartier drie slachtoffers worden

7 Handreiking Regionaal Risicoprofiel (NVBR, Raad van Hoofdcommissarissen, GHOR Nederland, Overleg van coördinerend Gemeentenelectarissen, 2010).

gered. Na een half uur wordt dit één slachtoffer per team per kwartier en na één uur één slachtoffer per team per kwartier. Een tankautospuit (TAS) levert minimaal twee reddingsteams (één team bestaat uit twee manschappen), één peloton levert acht reddingsteams en één compagnie levert 16 reddingsteams. Als resultaat van het brandweersysteem en de gestandaardiseerde kengetallen voor de brandweercompagnie zal de eerste TAS veelal ter plaatse inzetbaar zijn na maximaal acht minuten, de tweede na 10 minuten, de volgende twee (eerste peloton) binnen 30 minuten en de eerste volledige compagnie binnen drie kwartier. Na anderhalf uur volgt een tweede compagnie, die dus in deze omstandigheden voor aflossing beschikbaar is.

Tabel 3 Redcapaciteit zonder werkbelemmering

Tijd (in minuten)	Aantal bevrijde slachtoffers	Cumulatief aantal bevrijde slachtoffers
0-15	10	-
15-30	20	30
30-45	20	50
45-60	10	60
60-90	20	80
90-120	20	100

Blussing en bevrijding bij kaping

Blussing en bevrijding vinden bij een kaping uiteraard in een heel andere setting plaats. Bij de meeste kapingen die eindigen op een luchthaven is de romp van het vliegtuig nog intact en is er geen brand. Het toestel is een en ander afhankelijk van de wijze waarop een einde is gekomen aan de kaping. Mogelijk zijn er nog explosieven of wapens in het toestel. Moederkandijden in het toestel dan zal een binnenaanval noodzakelijk zijn. Een inzet van de hulpdiensten kan pas plaatsvinden na het sein 'veilig' van de politiediensten. Als de kaping zonder al te veel geweld beëindigd is en er geen brand is, zullen de meeste passagiers en bemanningsleden het toestel lopend via de trappen, dat wel guidend via de glijgoten het toestel kunnen verlaten. De parameters voor bevrijding van mensen uit het toestel zullen in de meeste gevallen dus optimistischer zijn dan bij een vliegtuigongeval.

Geneeskundige hulpverlening bij een vliegtuigongeval

Uit het vliegtuig bevrijde slachtoffers zullen in eerste instantie verzameld worden in een of meer gewondennesten. Ter plaatse en in de gewondennesten zal triage en levensreddende behandeling plaatsvinden. Gestabiliseerde slachtoffers worden zo snel mogelijk naar een ziekenhuis vervoerd. Het is echter ook niet ondenkbaar dat zwaargewonde slachtoffers spoedig naar dichtbijzijnde ziekenhuizen vervoerd worden. Door functionarissen van de GHOR kan spoedig na de aanvang van een ramp besloten worden om de procedure 'Ziekenhuis Rampen Opvang Plan'⁸ (ZiROP) te starten voor een of meer ziekenhuizen. De ziekenhuizen bereiden zich dan voor op het opnemen van het voor hen maximaal op te nemen aantal slachtoffers. Gewonde slachtoffers kunnen in drie triage-categorieën worden onderverdeeld:

- T1; slachtoffers in deze categorie zijn zwaargewond. Zij moeten binnen twee uur gestabiliseerd worden. Zo niet dan zal tussen de 20% en 30% overlijden.
- T2; slachtoffers in deze categorie zijn middelzwaargewond. Hun conditie is op zich stabiel, maar zal - wanneer behandeling uitblijft - instabiel worden. Behandeling van deze slachtoffers moet, afhankelijk van de aard van de verwonding, binnen de twee tot zes uur plaatsvinden. Opname in het ziekenhuis is daarna noodzakelijk.

⁸ Zie voor meer informatie ook Leidraad ZiROP 2009- Leidraad voor het Ziekenhuis Rampen Opvang Plan (ZiROP) (Nederlandse organisatie voor gezondheidsonderzoek en zorginnovatie, 2009).

- T3; slachtoffers in deze categorie zijn lichtgewond. Ziekenhuisopname is niet noodzakelijk.
Behandeling door een arts is mogelijk noodzakelijk. Dit kan gebeuren op de plaats van het incident of in een relatief verder gelegen ziekenhuis.

Onderzoek naar crashes waarbij relatief veel lichtgewonden waren (o.a. de crash van de Boeing 737 van Turkish Airlines op 25 februari 2009 op Schiphol en die van de Boeing 777 van British Airways op 17 januari 2008 op Heathrow) maakt duidelijk dat lichtgewonden - aan de buitenkant van het lichaam onzichtbaar - hoogenergetisch letsel kunnen oplopen bij een ongeval waarbij het toestel relatief snel tot stilstand komt. Zogenaamde en ogenschijnlijke 'ongedeerden' kunnen onder invloed van hoge concentraties adrenaline dan de indruk wekken geen verwondingen te hebben⁹. Na verloop van tijd echter is het percentage adrenaline minder geworden en kan deze groep passagiers alsnog (ernstige) klachten gaan vertonen. Het verdient in dit kader aanbeveling sterk te overwegen ook deze groep naar een ziekenhuis te laten vervoeren voor controle.

De Leidraad operationele prestaties geeft aanvullende informatie over te verwachten letsel bij een vliegtuigongeval in combinatie met de benodigde invulling van het team hulpverleners van de GHOR.

Tabel 4 Overzicht te verwachten letsels bij vliegtuigongeval in combinatie met benodigde invulling van het team

Letseltype	% te verwachten letsel bij slachtoffers	Type letsel	Team
Mechanisch	80%	Hoog energetisch voornamelijk stomp letsel veel multitrauma	Chirurg of Anesthesioloog
Brandwonden/Bevriezingen	50%	Brandwonden van hoofd en luchtwegstelsel (gesloten ruimte)	Chirurg, Anesthesioloog, of Internist/Intensivist
Chemisch letsel	30%	Infectieletsel van verbrandingsproducten	Anesthesioloog, Internist/Toxicoloog

Bij een vliegtuigongeval zijn een of meer Geneeskundige Combinaties (GNK-C) optreden. Een Geneeskundige Combinatie is een samenwerkingsverband tussen de volgende organisaties¹⁰.

⁹ Onderzoek Inspectie OOV en Inspectie Gezondheidszorg naar de Poldercrash (IOOV en Inspectie Gezondheidszorg, 2009).

¹⁰ Leidraad GNK-C, BZK 1998 en De organisatie van de geneeskundige hulp bij ongevallen en rampen (IOOV, 2009).

Tabel 5 Overzicht eenheden GNK-C

Onderdeel	Bezetting	Taak	Norm opkomsttijd
Mobiel medisch team (MMT) (grondgebonden of luchtgebonden (helikopter))	Arts en verpleegkundige uit het traumacentrum	Triage van slachtoffers en specifieke medische handelingen om slachtoffers te stabiliseren en vervoersgereed te maken	60 minuten (als onderdeel van gehele GNK-C; 30 minuten als MMT niet in GNK-C-verband opereert)
Twee ambulanceteams	Ambulanceverpleegkundige en ambu-chauffeur zonder vervoerstaken, eventueel aangevuld met een hoofd gewondennest	Triage van slachtoffers en handelingen, gericht op het behoud/herstel van vitale functies en het voorkomen van tijdelijke/blijvende invaliditeit	60 minuten
Snel inzetbare groep ter medische assistentie (SIGMA)	8 personen	Assistentie en logistieke ondersteuning van de professionele hulpdiensten bij de verzorging, bewaking en het vervoer van de slachtoffers	60 minuten

De behandelcapaciteit van een of meer Geneeskundige Combinaties verschilt per regio en is tevens afhankelijk van het tijdstip. De gegevens in het volgende tabel zijn afgeleid uit de resultaten van het onderzoek 'De organisatie van de geneeskundige hulp bij ongevallen en rampen' (IOOV, 2009). Alleen informatie die gerelateerd is aan regio's met een door de luchtverkeersleiding gecontroleerde luchthaven is opgenomen in de tabel (Eelde, Eindhoven, Maastricht, Rotterdam, Schiphol). Uit de tabel is af te leiden dat de kans om te overleven voor T1 slachtoffers in de nachtelijke uren een stuk geringer is dan overdag. De normen en capaciteit verschillen per regio. Hoe langer de bevrijding van bekende slachtoffers duurt, des te groter de kans op ernstig letsel en mortaliteit. Het eerste uur na een trauma, ook wel 'golden hour' genaamd, wordt hierin erg belangrijk geacht. De verrichtingen die in dit uur worden gedaan zijn vaak bepalend voor het verder verloop van het genezingsproces van een (poly)traumapatiënt.

Tabel 6 Overzicht benodigde tijd voor het stabiliseren en afvoeren van een aantal T1 gewonden door de regio's met een door de luchtverkeersleiding gecontroleerde luchthaven

Overdag		's Nachts	
Stabiliseren en afvoeren 25 T1 gewonden	Stabiliseren en afvoeren 50 T1 gewonden	Stabiliseren en afvoeren 25 T1 gewonden	Stabiliseren en afvoeren 50 T1 gewonden
ongeveer 1 tot 1,5 uur	ongeveer 1 tot 3 uur	ongeveer 1 tot 2 uur	ongeveer 1,5 tot 4 uur

een GNK heeft een behandelcapaciteit per uur van ongeveer 8 T1-slachtoffers. Deze capaciteit is mede afhankelijk van het tijdstip van de dag, de locatie, de aard van het incident en soorten letsel.

In de huidige praktijk wordt de geneeskundige hulpverlening op de plaats van het incident vaak verzorgd door ambulanceteams (ambulanceverpleegkundige en ambulancechauffeur). Deze kunnen gemiddeld 1,5 T1-slachtoffer per uur stabiliseren.

Tabel 7 Vereiste geneeskundige capaciteit per maatscenario vliegtuigongeval

Maatscenario	Aantal inzittenden	Geneeskundige combinaties	Ambulances	MMT
		Minimaal	Minimaal	Minimaal
1	4	0	2	0
2	6	0	2	0
3	20	1	8	1
4	20	1	8	1
5	50	1	14	1
6	150	2	25	2
7	250	2	50	3
8	300	2	50	3
9	500	4	75	4
10	875	8	120	8

In de handreiking wordt uitgegaan van een succesvolle triage waarbij door de T1-slachtoffers onderscheiden kunnen worden van de T2-slachtoffers. Als dit niet mogelijk is dan zal de vereiste medische hulpverleningscapaciteit evenredig hoger worden.

Een volgend belangrijk gegeven is de tijdsperiode waarin de geneeskundige eenheden ter plaatse kunnen zijn. Voor de eerste ambulances geldt formeel overal in Nederland: 15 minuten. Wanneer de volgende ambulances verschijnen is sterk afhankelijk van het tijdstip (overdag, 's nachts, weekend) en de plaats in Nederland. Per luchthaven moet geïnventariseerd worden welke aantal ambulances binnen welke tijd kunnen worden opgevoerd. Uitgangspunt is daarbij wel dat de eerste ambulanceteams middels de operationeel parate ambulances ter plaatse komen. Na circa een half tot een uur zal de aanvoer van personeel en materialen door middel van de extra uitrusting van de geneeskundige combinatie mogelijk kunnen zijn. Voor de luchthavens die in de buurt van de landsgrenzen gelegen zijn kunnen met hulpverleningsdiensten in België en/of Duitsland eveneens afspraken gemaakt worden over extra capaciteit.

Na de eerste levensreddende en stabiliserende geneeskundige hulpverlening zullen de slachtoffers naar een ziekenhuis moeten worden vervoerd. De meldkamer ambulanzorg (MKA) is voor dit vervoer verantwoordelijk en doet dit op basis van een gewondenspreidingsplan. De maximale vervoerscapaciteit van een ambulance is een liggend T1- of T2-slachtoffer en een zittend slachtoffer (T3). De totaal benodigde capaciteit is afhankelijk van de afstand van de plaats incident tot de verschillende ziekenhuizen (deze bepaalt immers de rijtijd van de ambulances). Veel T3-slachtoffers kunnen verder, na een eerste behandeling op de plaats van opvang, per bus vervoerd worden, als er nog verdere behandeling nodig is. In het maatscenario zoals dat in deze handreiking voor vliegtuigongevallen gebruikt wordt, wordt uitgegaan van één benodigde ambulance per T1-slachtoffer, met een omlooptijd van 60 tot 90 minuten. De impliciete aanname is dan dat de overige T1- en T2-slachtoffers door terugkerende ambulances vervoerd kunnen worden.

In de omliggende ziekenhuizen moet rekening gehouden worden met de opname voor een of meer dagen van alle T1- en T2-slachtoffers. De T1-slachtoffers kunnen ook IC-bedden vereisen, of verder vervoer/behandeling in een gespecialiseerd (brandwonden)centrum. Gemiddeld kan worden aangenomen dat de opvang- en behandelcapaciteit van ziekenhuizen maximaal 1% van het aantal aanwezige ziekenhuisbedden per uur is. Na activering van de procedure ZiROP kan dit na enkele uren oplopen tot ongeveer 2%. De capaciteit die ziekenhuizen hebben is in enkele regio's afgeleid van de 1-2-3-regel: kleine ziekenhuizen één bed, middelgrote

ziekenhuizen twee bedden en grote ziekenhuizen drie bedden¹¹. Andere veiligheidsregio's wijken hiervan af en bieden meer capaciteit aan bij grote rampen. Bij een groter aantal gewonden vindt een verdeling plaats over de ziekenhuizen. Niet onbelangrijk zijn de coördinatie en communicatie rondom het vervoer naar ziekenhuizen. Deze dienen gestructureerd plaats te vinden en zullen veel aandacht opeisen.

Als brandwonden aan de orde zijn wordt ook de coördinator brandwondencentrum gealarmeerd. Deze zorgt voor herverdeling van de slachtoffers vanuit de ziekenhuizen en de brandwondencentra.

Geneeskundige hulpverlening bij kaping

Voor geneeskundige hulpverlening na een kaping kunnen de parameters uit de bovenstaande paragrafen gehanteerd worden. Uiteraard is het type letsel afhankelijk van de specifieke omstandigheden. Eventueel zijn schot- en explosiewonden te verwachten.

Geneeskundige hulpverlening bij infectieziekte

De wijze van geneeskundige hulpverlening bij infectieziekte is afhankelijk van de diagnose die gesteld wordt en de ziekteverschijnselen die de (mogelijke) drager van een infectieziekte vertoont. In deze handreiking wordt ingegaan op de specifieke behandelmethoden. Het is aan de artsen om hierover te beslissen.

De Leidraad operationele prestaties (2001) merkt op dat de ruimtefactoren doorgaans uitgerekt zijn, hetgeen specifieke aandacht vraagt en waarbij specifieke hulpverleners zijn betrokken. De inzet van een geneeskundige combinatie heeft weinig toegevoegde waarde. Daartegen kan inzet van huisartsen, GGD-artsen en -verpleegkundigen, de arts van Schiphol en ambulances nodig zijn.

Bijstand KMar, KLPD, DSI en regionale politie

De benodigde capaciteit voor eenheden die politietaken uitvoeren hangt af van een aantal factoren:

- crisisvariant
- mate van escalatie van de crisis
- grootte van het bron- en effectgebied en lokale situatie (natuurlijke begrenzing zoals sluis en etc, omliggend wegennet)
- benodigde politietaken (beveiliging, afzetten van locatie of gebied, ondersteuning doorgang hulpdiensten naar locatie crisis, al dan niet bemannen van actiecentrum mobiliteit, opvang, inzet bij beëindigen kaping).

De wijze van ondersteuning en taakverdeling tussen regionale politie en KMar hangt ook af van de grenzen van het RBP, de grenzen van het luchthaventerrein (waar de KMar de politietaken uitvoert) en de specifieke afspraken die in het RBP en afgeleide procedures gemaakt worden over de samenwerking tussen KMar, regionale politie, KLPD en DSI. De inzet die gedaan wordt om een kaping te beëindigen is alleen voorbehouden aan de DSI. De politiebijstand zal zowel een afzetting van de plaats incident als onbelemmerde doorgang voor de hulpverlenende diensten moeten garanderen.

De wijze van bijstand hangt af van hoe op lokaal niveau de afspraken gemaakt zijn tussen de KMar en de regionale politie, die beiden verantwoordelijk zijn voor het uitvoeren van politietaken. In de Leidraad operationele prestaties (2001) zijn uitgebreide normen beschreven voor de verschillende processen.

Gemeentelijke processen

Ook de gemeente zorgt voor de afwikkeling van een aantal processen ten tijde van een crisis. Belangrijk zijn met name de processen rondom het Centraal Registratie en Inlichtingen Bureau (CRIB), Opvang en verzorging (inclusief hereniging), - indien

¹¹ De organisatie van de geneeskundige hulp bij ongevallen en rampen (IOOV, 2009).

noodzakelijk -Uitvaartverzorging, Communicatie maar ook Milieuzorg en Registratie schade en Nazorg bevolking.

Om CRIB ordentelijk te laten plaatsvinden zijn per 250 te registreren mensen minstens zes medewerkers nodig¹². Als uitgegaan wordt van vijf minuten per registratie per medewerker, duurt dit dus zo'n drieënhalf uur. Voor de bemanning van een contactpunt voor nabestaanden moet worden uitgegaan van één persoon, aangevuld met één persoon op twintig overlevenden, aangevuld met de normale zorg. Er is één functionaris nodig voor de afstemming met het bergings- en identificatieproces. De gemeente dient te zorgen voor functionarissen die verwanten en familie opvangen die na enkele uren op de luchthaven zullen arriveren. Voor de organisatie en uitvoering van een uitvaartplechtigheid is de benodigde capaciteit afhankelijk van de wijze van invulling. Belangrijk bij alle processen is dat er voldoende tolken georganiseerd worden. Besef dat familie van buitenlandse overleden slachtoffers vanuit religieus perspectief al zeer snel de lichamen kan gaan opeisen.

Even belangrijk als het maken van een goede inschatting van benodigde medewerkers is het paraat hebben van een goed gemeentelijk draaiboek, dat de rol van de gemeente in alle processen waarvoor zij verantwoordelijk is, duidelijk beschrijft. Het draaiboek dient antwoord te geven op de vraag wie wat doet op welk moment in de crisisbeheersing. Belangrijk voor een goed functioneren van de gemeentelijke processen is dat het actiecentrum van de gemeente van goede informatie wordt voorzien voor wat betreft de status van de crisisbeheersing, met name ook die rondom de individuele slachtoffers.

Voorlichting, opvang en informatievoorziening

De wijze van invulling van voorlichting, opvang en informatievoorziening is geheel verschillend bij de drie crisistypen. Bij een vliegtuigongeval of kaping vindt een en ander na de start van de crisis plaats. Bij crisis met infectieziekten is dit ook het geval, maar er zal indien mogelijk name preventief - dus vooraf - geïnformeerd worden. Tevens is het karakter van de communicatie anders. Bij vliegtuigongevallen en kaping wordt onder grote tijdsdruk en aandacht van de media gecommuniceerd. Bij een crisis met een infectieziekte is er meer tijd en zal de aandacht van de media minder gecentreerd zijn. Dit zal onder andere afhankelijk zijn van het type infectieziekte. Er moet een gestructureerde en constante stroom van voorlichting naar de pers, ambassadepersoneel¹³ en familie en relaties gaan. Wanneer men niet in de behoefte van de informatievragers voorziet, zullen zij alternatieve wegen gaan bewandelen op zoek naar informatie wat kan leiden tot een extra belasting van de hulpverleningsdiensten. Pers kan zich gaan voordoen als familie en andersom. Communicaties moeten, zo mogelijk, periodiek worden verstrekt, met daarin tenminste een update van de slachtofferaantallen.

Als relevante parameter voor voorlichting en opvang kan worden aangenomen dat een slachtoffer zo'n tien bellers zijn en vier bezoekers ('meeters en greeters') die moeten worden opgevangen. Voor de opvang van verwanten die al op de luchthaven aanwezig zijn, of ernaartoe komen, zullen daarom voorzieningen beschikbaar moeten worden gesteld. Belangrijk is dat georganiseerd wordt welke partij(en) eventueel later aankomende familieleden en relaties van de slachtoffers opvangen.

Om de stroom van telefoontjes van ongeruste (mogelijke) verwanten te kunnen hanteren zonder dat dit tot overbelasting van de operationeel benodigde lijnen leidt, moet zo snel mogelijk een vooraf voorbereid informatienummer worden vrijgegeven zodat het lokale netwerk zo min mogelijk verstoord wordt.

Ook moet bepaald worden wie op welke locatie personeel van ambassades zal opvangen en te woord zal staan. Wat betreft de communicatie naar personeel van

¹² Leidraad Maatramp (BZK, 2000).

¹³ Er is over de informatievoorziening aan en behandeling van ambassadepersoneel bij rampen een brochure geschreven; Embassy procedure in the event of an incident at Schiphol Airport (BZK, 2007).

ambassades wordt aanbevolen dit via één aanspreekpunt te laten verlopen¹⁴. In de communicatie met ambassades en consulaten kunnen met name het NCC en het Ministerie van Buitenlandse Zaken de gemeente ondersteunen. Onderlinge afstemming van informatie en communicatie tussen deze partijen is dan ook van belang. Ambassades en consulaten kunnen op hun manier weer ondersteunen bij het identificatieproces. Ambassades geven tevens aan dat het vrijgeven en openbaar maken van nationaliteiten in afstemming en overleg zou moeten plaatsvinden met ambassadepersoneel. Dit omdat zij het beste in staat zijn om een nationaliteit te bevestigen en omdat door het bekendmaken van een nationaliteit de aanname wordt gecreëerd dat lichamen zijn geïdentificeerd en dat kort daarna ook namen zullen worden vrijgegeven¹⁵. Ambassadepersoneel zal op een zeker moment ook toegang willen hebben tot slachtoffers die in ziekenhuizen zijn opgenomen. Ziekenhuizen dienen voorbereid te zijn op vragen om informatie.

3.4 Voorbeelden van uitgewerkte maatscenario's

Er zijn meerdere uitwerkingen van scenario's te bedenken voor een luchthaven. In deze bijlage zijn drie scenario's opgenomen die als input kunnen dienen voor lokaal op te stellen of te wijzigen scenario's. Ze kunnen worden gebruikt voor rampbestrijdingsplannen maar ook voor opleidings- en oefendoelen. Daarnaast geven de scenario's - afgezet tegen de tijd-tempofactor - een beeld van hoe de crisisbeheersing verloopt.

Scenario A. Crash met passagiersvliegtuig

De aanleiding

De gezagvoerder van een Boeing 737 meldt aan de luchtverkeersleiding dat er 10 minuten na het opstijgen problemen zijn ontstaan met de linkermotor. Tevens meldt hij dat er 170 inzittenden aan boord zijn en (buiten de kerosine) geen specifieke gevaarlijke stoffen. Hij is op het moment 75 mijl van de luchthaven verwijderd en besluit terug te keren voor een voorzorgslanding. De luchtverkeersleiding alarmeert de luchthavenbrandweer. Via de havendienst wordt de Regionale Alarmcentrale door middel van een 'klein alarm vliegtuig'¹⁶ gealarmeerd.

De luchthavenbrandweer positioneert zich uit voorzorg strategisch langs de landingsbaan en ziet de Boeing in de verte aankomen. Via de luchtvaartband wordt de radiocommunicatie tussen de toren en het vliegtuig uitgeluisterd. Het lijkt een normale landing te worden. Twee mijl voor de baandrempel verliest de Boeing echter snel hoogte. De Boeing crasht 1250 meter voor de baan, net buiten de luchthaven. De luchthavenbrandweer spoedt zich via een hek bij de kop van de baan naar de crashplek.

Eerste kwartier

De Alarmcentrales van de regio worden door de luchthaven gealarmeerd met een 'groot alarm'. Een groot deel van de inzittenden slaagt erin het vliegtuig, meer of minder gewond, zelf en met hulp van medepassagiers te verlaten. De luchthavenbrandweer is na zes minuten ter plaatse en positioneert twee voertuigen in het modderige weiland. Ook ambulance- en KMar-personeel arriveert even later. Het weiland is omgeven door sloten en toegankelijk via één brug. Rondom het toestel lopen veel passagiers. Er is een brand aan de rechterzijde van het toestel die door de luchthavenbrandweer wordt geblust. Aan boord bevindt zich volgens de eerste reacties van passagiers een onbekend aantal zwaargewonde en overleden passagiers. Nog

14 Evaluatie van de toepassing van de Procedure 'ambassades bij incident Schiphol' na de Poldercrash, Nieuwe partners in beeld' (COT, 2010).

15 Idem.

16 Specifiek voor deze handreiking is gekozen voor algemene term 'klein alarm' (en 'paraatstelling' en 'groot alarm') die Nederlandbrede reikwijdte heeft. In de praktijk worden door de verschillende luchthavens andere meldingsclassificaties gebruikt en kan legitiem worden afgeweken van de in deze handreiking gehanteerde termen.

niet bekend is of er slachtoffers met brandwonden zijn. Het wordt daarna al snel duidelijk dat er veel mensen bekneld zijn, indicatie 30.

Na 10 minuten komen de eerste eenheden van overheidsbrandweer, ambulancedienst en politie ter plaatse en wordt gestart met de onderlinge coördinatie en de hulpverlening. De aanwezige leidinggevendenden bij de plaats incident vormen een motorkapoverleg en geven hun eerste situatierapportages (SITRAPs) door aan hun meldkamers, aangevuld met nadere wensen voor de benodigde middelen en mankracht. De brandweer oordeelt dat de linkerkant van het vliegtuig veilig is om passagiers te gaan bevrijden. Enkele manschappen van de luchthavenbrandweer staan klaar om een eventuele brand te bestrijden. De eerste aanwezige ambulance neemt de coördinatie van de geneeskundige hulp op zich. Aan de meldkamer ambulancezorg wordt doorgegeven dat er 120 slachtoffers zijn, waarvan 20 T1-, 20 T2- en 100 T3-gewonden. Materieel en menskracht zijn aanrijdend conform de vastgestelde aantallen behorend bij een 'Crash/Ongeval' in combinatie met een GRIP-kwalificatie die door de regionale brandweer is afgegeven.

Het vliegverkeer is kort na de crash stilgelegd door de havendienst van de luchthaven in overleg met de luchtverkeersleiding. De Havenmeester¹⁷ zit vervolgens in overleg voor dat de eerste coördinerende maatregelen treft over de lopende processen aan airside en in de luchthaventerminal.

Eerste uur

Geneeskundige hulpverleners zorgen voor de triage en stabilisatie van de gewonden. Veel mensen hebben gebroken ledematen en inwendige verwondingen als gevolg van de hoge negatieve g-krachten die ontstaan bij de snelle afremming van het toestel. In het toestel is het een chaos. Ongedeerde en (licht)gewonde passagiers worden door de GHOR in samenwerking met politie en brandweer verzameld in gewondennesten. Zwaargewonden worden gelijk afgevoerd met ambulances. Door functionarissen van de GHOR wordt aan ziekenhuizen gevraagd om de procedure 'Ziekenhuisrampenopvang' (ZiROP) te starten. Ondertussen arriveren twee traumahelikopters van twee Mobile Medical Teams (MMT's). Artsen van de MMT's ondersteunen met de triage en het stabiliseren van de slachtoffers. Ernstig gewonden worden per helikopter afgevoerd naar ziekenhuizen. De brandweer richt zich gelijktijdig met het bevrijden van de gewonde en overleden personen in het vliegtuig op het meten van gevaarlijke stoffen. Op grote schaal wordt gebruikgemaakt van hulpverleningsmaterialen zoals scharen en slijpschijven.

Over de rotonde worden professorische bruggen aangelegd. Het COPI geeft aan Rijkswaterstaat opdracht om hekwerken met zeil te plaatsen langs de aangrenzende snelweg, zodat ramptoeristen het zicht ontnomen wordt en de verkeersstroom weer op gang kan komen. Alle vaste leden van het COPI zijn ter plaatse.

De terminal en de terminal willen ondertussen informatie. Ook beginnen mensen te komen voor informatie over hun verwanten. De media verzamelen zich op een door de politie vastgestelde plek op afstand met goed zicht op het vliegtuig. Op tv verschijnen de eerste live beelden. Ramptoeristen worden op afstand gehouden. Rond de luchthaven worden de aan- en afvoerroutes naar de rampplek gegarandeerd met een verkeerscirculatieplan. De extra benodigde hulpdiensten worden ingeroepen via de vastgestelde uitgangsstellingen. Na ongeveer één uur zijn het OT en BT geformeerd.

Eerste dag

Overheids- en luchthavenbrandweer werken samen met de GHOR bij het bevrijden van de slachtoffers. Elke organisatie zorgt zelf voor aflossing van medewerkers. Alle gewonden zijn na twee uur uit het toestel bevrijd. Er zijn 20 doden te betreuren en daarnaast is de bijgestelde indicatie van de gewonden: 50 T1, 90 T2 en 10 T3. Eén gezagvoerder is overleden en zit bekneld in de cockpit. De zware en middelzware gewonden zijn naar ziekenhuizen overgebracht. Ook de tien ongedeerde en

¹⁷ Lokaal kan deze verantwoordelijkheid bij iemand anders zijn neergelegd als in deze casus beschreven.

lichtgewonde slachtoffers worden naar ziekenhuizen gebracht voor nadere controle. De meldkamer ambulancezorg (MKA) coördineert de afvoer van de gewonden naar de ziekenhuizen en het Coördinatiecentrum Gemeentelijke Diensten coördineert onder andere het registratieproces van de doden en gewonden samen met de MKA en politiediensten.

Van de inmiddels gereed gemaakte locaties voor opvang en hereniging van ongedeerden en relaties wordt geen gebruik gemaakt. Familie en relaties zullen later die dag hun gewonde relaties in ziekenhuizen zien. De overleden slachtoffers zijn na vier uur allemaal bevrijd en worden voor identificatie ondergebracht in een hangar van de luchthaven. Er wordt een passagierslijst beschikbaar gesteld door de afhandelaar van de luchtvaartmaatschappij.

Via de media wordt bekendgemaakt dat er een nationaal noodnummer is waar mensen naartoe kunnen bellen voor informatie over de crash.

De ambassades van de landen van herkomst van buitenlandse passagiers worden door het Ministerie van Buitenlandse Zaken op de hoogte gesteld van de verblijfplaats en toestand van hun onderdanen.

Ambassadepersoneel van drie verschillende ambassades is afgeleid van de luchthaven en wordt opgevangen in het gemeentehuis geïnformeerd. Later op de dag wordt het ambassadepersoneel naar de rampplek gebracht voor een indruk van de situatie.

In de eerste uren na de crash is het gsm-telefoonnet van de luchthaven diverse malen overbelast geweest.

In het beleidsteam wordt overleg gepleegd over repatriëring van de overledenen. Vooral families van enkele overleden moslimpassagiers willen dat hun overleden familieleden snel begraven worden. De overleden passagier wordt geschouwd door een patholoog-anatoom van het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) en daarna vrijgegeven voor bevrijding uit het vliegtuig.

Tien uur na de ramp draagt de leider COB de rampplek over aan de leider van het Landelijk Team Forensische Opsporing (LTFO) die de status verandert van 'rampplek' in die van 'plaats incident'.

Twaalf uur na de ramp over op een andere Nederlandse luchthaven een toestel geland met relaties van de slachtoffers. De relaties worden daarna binnen drie uur vervoerd naar een opvangruimte in de buurt van de luchthaven en door de burgemeester en een vertegenwoordiger van de luchtvaartmaatschappij te woord gestaan. Daarna wordt bepaald, wanneer dit mogelijk en duidelijk is, medegedeeld waar overledenen en gewonden zich bevinden.

Het onderzoek naar de oorzaak van de crash is inmiddels in volle gang. De burgemeester, korpschef en directeur van de luchthaven geven die dag twee persconferenties. De crisis trekt wereldwijde mediaaandacht. De voorlopige lijst van slachtoffers wordt pas aan het einde van de dag door de burgemeester openbaar gemaakt.

1.5.1.1

De slachtoffers worden na identificatie gerepatriëerd. Het identificatieproces loopt nog door, evenals het onderzoek naar de oorzaak van de crisis.

Het onderzoek op de rampplek naar de oorzaak en omstandigheden van de crash wordt na drie dagen afgerond. Daarna start de luchthaven het vliegverkeer weer op. De resten van het vliegtuig worden geborgen en naar een hangar gebracht.

De Onderzoeksraad Voor Veiligheid (OVV) doet die week in een persconferentie uitspraken over de eerste bevindingen van de crash. De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) onderzoekt hoe de crisisbeheersing heeft plaatsgevonden.

In het weekend na de crash vindt er in een hangar van de luchthaven een herdenkingsdienst plaats voor overlevenden, ambassadepersoneel van landen wiens onderdanen in het vliegtuig aanwezig waren en andere betrokkenen van de luchtvaartmaatschappij, luchthaven en hulpverlening.

Met alle hulpverleners die betrokken waren bij de crashes wordt mono- en multidisciplinair geëvalueerd. Tevens vinden gesprekken plaats met het Brandweer Opvang Team (BOT).

Na twee weken wordt een stichting opgericht die namens de betrokken passagiers gaat procederen tegen de luchtvaartmaatschappij.

Scenario B. Kaping

(De informatie in deze casus is redelijk algemeen, omdat procedures gedeeltelijk vertrouwelijk zijn.)

De aanleiding

De gezagvoerder van een Boeing 737 met 123 passagiers aan boord, bezig aan een chartervlucht van Antalya in Turkije naar België, laat via het doorseinen van de transpondercode '7500' aan de luchtverkeersleiding van België weten dat zijn toestel id gekaapt. Niet veel later maakt hij duidelijk dat de kapers willen dat het toestel doorvliegt naar Nederland. De luchtverkeersleiding van Nederland (LVNL) wordt geïnformeerd over het naderende toestel. Het toestel zal over ongeveer 45 minuten landen op de luchthaven. Meer informatie is niet bekend.

Eerste kwartier

De alarmering wordt doorgezet naar nationaal en lokaal niveau. De LVNL waarschuwt de KMar, het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en de Koningseisen van de luchthaven. Twee F-16's van de Koninklijke Luchtmacht zijn op weg naar de Belgische grens om het toestel te onderscheppen.

Diverse specialistische eenheden starten hun processen en verplaatsen richting de luchthaven. De KMar kondigt een meldingsclassificatie 'kaping' af. Met deze classificatie van het alarm worden ook de verantwoordelijke functionarissen van de veiligheidsregie gealarmeerd. De leidinggevendende die het coördinatieteam op locatie moeten gaan vormen, ontmoeten elkaar op een afgesproken locatie aan airside. Deze locatie wordt doorgegeven aan de operationeel verantwoordelijken van de hulpdiensten.

Eerste drie uur

Er is een platform in een uithoek van de luchthaven uitgekozen waar het toestel zal worden geparkeerd. Het gebied rond dit platform wordt ruim afgezet. Voertuigen van de hulpverleningsdiensten verzamelen zich op de vastgestelde uitgangstelling en staan stand-by. De hulpverleningsdiensten zijn inmiddels geïnformeerd over de situatie en het dreigingsniveau. Op grond hiervan wordt benodigd potentieel ingezet. Inmiddels zijn de media ook op de hoogte van de vermeende kaping. Zij starten met telefoneren en komen af naar de luchthaven. De minister van Infrastructuur en Milieu sluit op aanvraag van de minister van Justitie het luchtruim met een straal van één km rondom het platform tot één km hoog.

Bijna een uur na de eerste melding landt het toestel, geëscorteerd door twee F-16's en wordt naar het bepaalde platform geleid. De motoren worden door de gezagvoerder afgezet. De landingsbaan wordt gesloten voor vliegverkeer.

De leden van de Dienst Speciale Interventies (DSI) komen op aanvraag van de regionale hoofdofficier van justitie aan op de luchthaven en stellen zich op in de directe omgeving van het vliegtuig. De kapers laten als blijk van goede wil aanvankelijk enkele passagiers vrij. Deze mensen worden opgevangen door de KMar en omdat zij kennis beschikken over relevante informatie worden zij zo snel mogelijk gehoord. Vertegenwoordigers van de NCTb adviseren inmiddels het OT en BT. De NCTb zit het Beleidsteam DSI voor dat de minister van Justitie adviseert. De eerste onderhandelingen met de kapers worden gestart. Het hoofd Dienst Speciale Interventies (hoofd DSI) van het KLPD heeft de operationele leiding over de interventie en stelt intussen alvast de operationele inzetplannen op voor verschillende mogelijke scenario's ter beëindiging van de situatie.

Eerste dag

Media uit de gehele wereld filmen vanaf een afstand de situatie rondom het toestel en doen verslag. Op verschillende tv-zenders zijn live beelden te zien. Er wordt veel gespeculeerd over de beweegredenen van de kapers. Er zouden drie kapers aan boord zijn die politieke motieven hebben.

De leiding over de afhandeling van de kaping is in handen van de officier van justitie, die voorzitter is van het BT.

Onderhandelingen leiden niet tot het vrijlaten van de passagiers dan wel het beëindigen van de kaping. De Dienst Speciale Interventies (DSI) grijpt in - na

toestemming van de minister van Justitie - na 16 uur met een gerichte actie in de avondschemering. Kort daarna wordt de enige nog levende kaper overmeesterd en het sein 'veilig' gegeven.

Hulpverleningsdiensten komen ter plaatse en helpen de passagiers het toestel te verlaten. Vier passagiers en twee kapers blijken te zijn overleden, 10 passagiers zijn gewond. De gewonde kaper wordt door een ambulance onder begeleiding van leden van de DSI naar een ziekenhuis vervoerd. Tevens worden de gewonde passagiers naar ziekenhuizen afgevoerd. Aan alle slachtoffers wordt psychosociale hulp geboden. De overleden passagiers worden naar een hangar gebracht voor identificatie.

Herstel

De slachtoffers zijn opgevangen en herenigd met hun familieleden. De processen op de luchthaven zijn genormaliseerd. In de media en in de internationale politiek wordt het optreden van de DSI uitvoerig geanalyseerd en er wordt zowel positieve als negatieve feedback gegeven op het optreden. Eerst start het Openbaar Ministerie zijn onderzoek naar de gang van zaken en daarna de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV). Daarna houden zij persconferenties.

Het weekend na de kaping vindt er in een hangar op de luchthaven een herdenkingsdienst plaats.

De overlevenden maken in enkele gevallen nog gebruik van psychosociale hulp.

Scenario C. Infectieziekte aan boord

De aanleiding

In verschillende landen in Azië zijn enkele tientallen gevallen van een nieuw bijzonder ernstig influenzavirus gesignaleerd. Dit nieuws circuleert al een week in de media. Op luchthavens wereldwijd worden personeel en passagiers via internet, mail en pamfletten geïnformeerd over de ziekte. Een intercontinentale vlucht uit Mumbai met aan boord 256 passagiers landt op Schiphol. De landing is gepland over 50 minuten. De gezagvoerder van het vliegtuig meldt aan de luchtverkeersleiding dat een passagier aan boord zeer ernstig ziek is en bij aankomst op de luchthaven met spoed per ambulance vervoerd dient te worden naar een ziekenhuis. Hij meldt tevens dat hij vermoedt dat de maat om een besmetting met de nieuwe griepvariant. Dit zegt hij op basis van uitlatingen van een arts aan boord die de ziekteverschijnselen niet anders kan verklaren. Tevens meldt hij dat de betreffende passagier achter in het toestel is geïsoleerd in een toilet.

Eerste kwartier

De luchtverkeersleiding meldt deze informatie direct door aan de Airside Operations Manager (AOM) van Schiphol en de minister van Verkeer en Waterstaat. De AOM bespreekt de informatie met de dienstdoende arts van de medische dienst op Schiphol. Deze neemt direct contact op met de arts Infectieziektebestrijding (IZB) van de GGD. Op basis van dit gesprek wordt het risico op besmetting vooralsnog op ernstig ingeschat. Op Schiphol wordt daarna direct de meldingsclassificatie 'besmettingsgevaar groot' afgekondigd.

Eerste 2 uur

Op Schiphol is de Commissie van Overleg (CVO) bijeengeroepen. De beschikbare informatie wordt gedeeld en op basis hiervan wordt bepaald dat - conform procedure - het vliegtuig afgezonderd zal worden en de passagiers niet mogen 'deboarden' tot nader bericht van de burgemeester. De luchtvaartmaatschappij wordt gevraagd de passagierslijst aan te leveren. Er wordt opdracht gegeven de opvang- en quarantaineruimte aan de G-pier operationeel te maken en de afhandeling van vliegtuigen aan de G-pier - waar de quarantaineruimte zich bevindt - direct te staken en te verplaatsen naar andere pieren. De luchtverkeersleiding blijft tijdens de nadering van het toestel in contact met de gezagvoerder via een aparte noodfrequentie, waarop geen communicatie met andere vliegtuigen plaatsvindt.

De arts IZB heeft ondertussen contact gehad met het Landelijke Coördinatie Infectieziektebestrijding (LCI) van het CIB (Centrum Infectieziektebestrijding bij het RIVM). Het LCI tracht informatie over de ziekte na te trekken bij de autoriteiten in India. De Indiase autoriteiten kunnen nog niet bevestigen dat het virus voorkomt in het gebied waar de besmette passagier vandaan komt. Het LCI adviseert sowieso om de zieke passagier in isolatie op te laten nemen en de overige passagiers en bemanningsleden niet door te laten vliegen voordat hun personalia en contactgegevens zijn verzameld en zij duidelijke instructies hebben gekregen op welke symptomen zij dienen te letten.

De GGD start haar processen op conform het crisisplan van de veiligheidsregio, het crisisbestrijdingsplan Schiphol en het draaiboek Wet publieke gezondheid. De arts IZB adviseert de gezagvoerder om de zieke passagier achter in het vliegtuig te laten plaatsnemen en de drie achterste rijen vrij te maken en om - indien aanwezig - mondkapjes uit te delen aan alle passagiers. Indien dit niet mogelijk is dienen passagiers provisorische mondbescherming aan te brengen via zakdoeken, sjaals, e.d.

De leidinggevenden van de hulpverleningsdiensten worden bij het platform waar het vliegtuig geparkeerd zal worden een motorkapoverleg. Voor het personeel dat betrokken wordt bij de afhandeling van het incident worden persoonlijke beschermingsmiddelen klaargelegd. Intussen suggereert de media op tv dat het zou gaan om het vogelgriepvirus.

Het vliegtuig landt na 80 minuten. De luchtverkeersleiding geeft de gezagvoerder opdracht naar het afgezonderde platform te taxiën. De GGD zorgt voor bewaking van het toestel en alle aanwezige diensten stellen zich bovenwinds op. De arts IZB informeert via de gezagvoerder de passagiers in het toestel over de situatie en adviseert hun mondkapjes of provisorische aangelegde adembescherming te gebruiken.

Eerste dag

De GGD laat uit voorzorg extra persoonlijke beschermingsmiddelen bezorgen en laat door middel van een schriftelijke instructie via alle stafoverleggen weten hoe de beschermingsmiddelen gebruikt dienen te worden.

De gezagvoerder meldt na de landing dat de patiënt nader onderzoek nodig heeft. Direct nadat het toestel op het platform aangekomen is wordt na overleg met de arts IZB besloten dat de zieke patiënt uit het vliegtuig gehaald mag worden. De patiënt wordt door ambulancepersoneel onderzocht en naar een ziekenhuis met isolatieafdelingen afgevoerd. De arts IZB zorgt voor een overdracht aan de behandelende arts in het ziekenhuis en spreekt af dat de GGD alvast een keelneusuitsmijk bij de zieke passagier afneemt met een wattenstaafje. Dit wordt met spoed naar het laboratorium van het RIVM gebracht. De overige passagiers en bemanningsleden noteren hun persoonlijke gegevens op de 'Passenger Locator Card'.

Vervolgscenario 1

De arts IZB van de GGD stelt na overleg met het LCI dat het besmettingsrisico zo ernstig is dat de passagiers en bemanningsleden in quarantaine moeten worden geplaatst, in afwachting van het ontwikkelen van symptomen. De arts IZB neemt contact op met de burgemeester, die de officier van justitie informeert vanwege de rechterlijke toetsing van maatregelen, medisch onderzoek en het eventueel in quarantaine nemen van de passagiers.

De overige passagiers en bemanningsleden worden, voordat ze met de bus naar de afzonderlijke ruimte worden vervoerd, in het vliegtuig door de IZB-arts en de GGD-medewerkers een voor een gecontroleerd op ziekteverschijnselen. Er zijn twee familieleden van de zieke passagier die koortsverschijnselen vertonen. Na overleg met IZB-arts wordt besloten om ook deze twee passagiers direct aan te merken als 'indexpatiënt' en in isolatie te laten opnemen in het ziekenhuis.

De passagiers die geen verschijnselen vertonen worden aangemerkt als 'risicocontact'. Zij worden met bussen naar de opvangruimte op de luchthaven gebracht. De

opvangruimte wordt bewaakt door de KMar die voorkomt dat medewerkers zonder persoonlijke beschermingsmiddelen de ruimte betreden of contact maken met de passagiers.

Relaties en familie van de passagiers worden geïnformeerd over de stand van zaken. De burgemeester houdt een persconferentie met de directeurs van de GGD en van de luchthaven. Overige passagiers in de terminal krijgen van de GGD een brief uitgedeeld met informatie over de stand van zaken. Op nationaal niveau wordt het Nationaal CrisisCentrum (NCC) geïnformeerd, dat op zijn beurt enkele ambassades inlicht over de situatie.

Vervolgscenario 2

De arts IZB van de GGD stelt na overleg met het LCI dat het besmettingsrisico gering is. De passagiers die in Nederland wonen worden bij voorkeur per auto door familie of bekenden opgehaald. De GGD Kennemerland heeft de GGD-en in het land geïnformeerd over het voorval en heeft voor alle passagiers een brief samengesteld met informatie die overgedragen kan worden aan een arts in het geval er ziekteverschijnselen optreden.

Ongeveer 30% van de passagiers is op doorreis of woont in het buitenland. Zij vervolgen na medisch onderzoek te zijn hun reis. De gebruikte persoonlijke beschermingsmiddelen op Schiphol worden conform protocol verzameld op een vaste plaats en uiteindelijk gezamenlijk afgevoerd. Er wordt afgeschaald naar meldingsclassificatie 'besmetting klein'.

Het laboratorium van het RIVM bevestigt onderzoeken dat het gaat om de nieuwe variant Influenza, een variant van het H1N1-virus.

Herstel

Het vliegtuig wordt goed geïncubeerd en huiselijk gereinigd. De afhandeling van vliegtuigen aan de pier wordt weer opstart. Op Schiphol wordt de meldingsclassificatie 'besmetting gevaar klein' gestopt.

Het LCI communiceert frequent met de World Health Organisation (WHO) en heeft - rekening houdend met de verspreiding van het virus in de wereld - het Outbreak Management Team (OMT) opgestart. Het OMT wordt voorgezeten door het Clb. Het OMT advies wordt vervolgens door de bestuurders 'getoetst' in het Bestuurlijk Afschermingsoverleg (BAO) voordat het in gang wordt gezet.

Door het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport worden de inwoners van Nederland via de media gevraagd alert te zijn op ziekteverschijnselen en hun huisarts te bezoeken bij vermoedens van de ziekte.

Door de ziektegevallen wordt Nederland door de WHO tijdelijk aangewezen als besmette kring. Na dertig dagen blijkt dat er geen nieuwe symptomen meer zijn opgetreden in Nederland. De besmette passagier worden na twee weken uit het ziekenhuis ontslagen. Op internationaal niveau hanteert de WHO alerteringsniveau 4, dat wil zeggen dat besmetting met het virus plaatsvindt van mens tot mens. Dit niveau wordt na drie maanden afgeschaald naar fase 2.

VERVALLEN

Bijlage 4 - Van wet- en regelgeving naar praktijk

Deze bijlage:

- beschrijft welke onderdelen minimaal in het RBP beschreven dienen te zijn
- geeft handvatten voor de invulling van oefeningen
- geeft tips om evaluatiegegevens uit oefeningen en crises beter te gebruiken

4.1 Inleiding

In deze bijlage wordt een aantal adviezen en ideeën aangedragen om de stap van maatscenario naar rampbestrijdingsplan (RBP), inclusief de implementatie hiervan, op verantwoorde wijze te kunnen zetten. De informatie over de maatscenario's vliegtuigongevallen, kapingen en besmettelijke ziekten is bedoeld om betrokkenen enig inzicht te verschaffen in de (cijfermatige) gevolgen van een eventuele crisis. Crisisbeheersing impliceert dat voorbereiding nooit 'klaar' kan zijn. Ook niet als er al een RBP is. Veiligheidsregio's dienen kritisch te zijn over de actualiteit en tijdsgesest van een RBP. De volgende vragen kunnen hierbij periodiek gesteld worden:

1. Is het RBP op alle details nog steeds actueel en loopt het (nog steeds) synchroon met de plannen op het niveau van de eigen veiligheidsregio's en buurveiligheidsregio's?
2. Is het RBP nog steeds (bestuurlijk) actueel op alle uitgangspunten, rekening houdend met veranderende wet- en regelgeving en veranderingen in de crisisorganisatie?
3. Zit het RBP nog steeds 'tussen de eunen' van alle betrokken partners en hun (nieuwe!) medewerkers die uitvoering van het plan moeten garanderen?
4. Zijn het beheer van het RBP en de communicatie hierover structureel geregeld, zijn alle relevante partijen betrokken en zijn er werkbare afspraken voor alle partijen over de frequentie van het uitgeven van nieuwe versies?
5. Zijn de monodisciplinaire plannen van de individuele 'kolommen' in lijn met het RBP?
6. Blijkt uit oefeningen dat het RBP actueel is en werkt? Is er sturing op de multidisciplinaire oefencyclus?

In deze bijlage wordt ingegaan op de verschillende aspecten en elementen van het voorbereidingsproces. Voorbereiding behelst immers meer dan het opstellen van een moedplan. Er dient bij alle betrokken partijen voldoende kennis te zijn over de opgestelde regels, procedures en plannen. Opleiden, mono- en daarna multidisciplinair oefenen en actualisatie van de plannen zijn daarom essentiële onderdelen van de voorbereiding. In deze bijlage worden consequenties van de scenario's inzichtelijk gemaakt en wordt een checklist gegeven.

4.2 Wat betekent het hebben van een rampbestrijdingsplan?

Een RBP wordt gemaakt en beheerd voor die potentieel rampgevoelige situaties die naar aard, plaats en omvang voorzienbaar zijn, afgeleid van het risicoprofiel van de veiligheidsregio en toegeschreven naar de lokale situatie. In de Handreiking regionaal risicoprofiel¹ is aangegeven hoe risico's - zoals risico's die samenhangen met de aanwezigheid van een luchthaven - in een regio ingeschat kunnen worden. Een risicoprofiel kan worden gemaakt op basis van cijfermatige berekeningen, maar ook praktische aspecten over de lokale luchthaven kunnen worden meegewogen. Een praktisch aspect kan zijn: hoe vaak komen specifieke crises voor in Europa. Voor alle aangewezen luchthavens in Nederland bestaat al een RBP in een versie die enige

1 Handreikingen voor het opstellen van een risicoprofiel worden gegeven in de Handreiking regionaal risicoprofiel (NVBR, Raad van Hoofdcommissarissen, GHOR Nederland en Overleg van Coördinerend Gemeentesecretarissen, 2010).

maanden of jaren oud is. Het moet een structurele uitdaging zijn voor veiligheidsregio's om in samenwerking met partners te blijven zoeken naar optimaliseringsslagen van een RBP. Tevens dient de feitelijke werking van het RBP continu te worden getoetst.

Een RBP voor een luchthaven gaat in op de wijze van organisatie ten tijde van een crisis in het werkingsgebied van het RBP. In artikel 6 van het Besluit veiligheidsregio's staat vermeld wat in het RBP in ieder geval dient te zijn aangegeven. Zaken die daarnaast aandacht vragen en vastgelegd en afgestemd kunnen worden zijn, onder andere:

1. bovenregionale afspraken (zie toelichting 1)
2. toegangsregeling luchthaven
3. soorten verwachte scenario's (deelplannen) en de daarbij behorende meldingsclassificaties en structuur (zie toelichting 2)
4. wijze van aanpak aanpassingen en veranderingen.

Enkele punten vragen om een inhoudelijke toelichting:

1. Bovenregionale afspraken tussen veiligheidsregio's onderling kunnen noodzakelijk zijn over alarmering en classificatie van een ongeval, maar ook voor te hanteren scenario's, het leveren van personeel en materiaal en te hanteren processen en procedures. In de afspraken dient te worden ingegaan op situaties waarbij een vliegtuigongeval plaatsvindt (net) buiten het werkingsgebied van het RBP of de eigen veiligheidsregio. Ook kunnen afspraken worden genomen over de inzet van de luchthavenbrandweer buiten het werkingsgebied van het RBP. Hierbij dient nadrukkelijk rekening gehouden te worden met de aanvlieg- en vertrekroutes vanaf de start- en landingsba(a) (en) van de betreffende luchthaven.
2. De beschrijvingen en parameters per scenario kunnen in het RBP vergezeld worden van meer 'overall afspraken' die gelden voor alle scenario's, maar ook van specifieke afspraken die alleen voor één scenario gelden. Uiteraard kan de invulling van de 'tijd-tempofactoren' van verschillende scenario's in een RBP geheel verschillend zijn. Dat geldt zeker ook voor de drie crisisvarianten die in deze handreiking nadrukkelijk worden beschreven. Een uitwerking van de scenario's, waarbij alle bij de crisisbeheersing betrokken partijen daadwerkelijk betrokken zijn, zorgt voor een beter en helderder begrip bij alle betrokken partijen van datgene wat in het scenario beschreven is. Tevens verduidelijkt de uitwerking van scenario's alle implicaties voor de onderdelen die deel uitmaken van de crisisbeheersing. Bij het omschrijven van de scenario's wordt per scenario omschreven:

Onderdeel	Inhoud
Tijd-tempofactoren	Begingebepaling, tijd-tempobeschrijving voor 1 ^e kwartier, 1 ^e uur, eerste dag, eventueel meerdere dagen en herstelfase
Benodigde processen	Benodigde processen van brandweer, politie/KMar, GHOR, gemeente, luchthavenbrandweer en overige partijen
Schade- en slachtofferbeeld	Beschrijving van de schade aangericht door de begingebepaling van het scenario en het aantal slachtoffers in de gradaties 'overleden', T1, T2 en T3
Inzetbehoefte	Benodigde eenheden per discipline

In lijn met de twee bovengenoemde punten dient ook de verantwoordelijkheid tussen exploitant, gemeentebestuur en veiligheidsregio helder te worden vastgelegd. Wat betekent een formele verantwoordelijkheid van de burgemeester in een crisissituatie - zoals deze wettelijk is vastgelegd - in de praktijk? Hoe verhouden zich de activiteiten die op de luchthaven worden verzorgd en geregeld (bijvoorbeeld de opvang van familieleden of de instelling van een informatienummer) tot de formele verantwoordelijkheid van de overheid? Of nog lastiger, vanaf welk moment is een gemeentelijk bestuurder verantwoordelijk voor het wel en wee van de crisisbeheersing en wanneer is dat de nationale overheid? Is dat vanaf het moment van de crash vanaf

het moment dat de situatie bij het bestuur bekend is of vanaf het moment dat de overheidsbrandweer aanwezig is en de leiding heeft overgenomen? Allemaal vragen waar in goed overleg tussen het lokale bestuur en de exploitant afspraken over dienen te worden gemaakt. Dit heeft ook te maken met de verantwoordelijkheden en bevoegdheden in de voorbereidingsfase: in hoeverre zijn bestuurders bevoegd eisen te stellen aan de kwaliteit van de hulp op het luchthaventerrein?

4.3 Rampbestrijdingsplan en algehele voorbereiding

Een RBP is op zich niet zaligmakend en slechts een onderdeel van het gehele voorbereidingsproces op crisisbeheersing. In dit verband zijn de volgende uitgangspunten van belang:

Vorbereiding meer dan het plan

Een scenario of plan is slechts een onderdeel van het gehele voorbereidingsproces. Te vaak worden planning/voorbereiding en plan gelijkgesteld. Het is een veronachtzaamd wordt dat er binnen het planningsproces niet alleen aandacht moet zijn voor plannen, maar ook voor opleiden en oefenen. Binnen de voorbereiding neemt uiteraard de planvorming een belangrijke plaats in, maar er is meer.

Plan en planning

Het plan is als zodanig geen eindproduct. Het gereedkomen van een plan betekent geenszins dat daarmee alle andere voorbereidingsactiviteiten gestopt kunnen worden. Sterker nog: na het maken en vaststellen van een plan kan met de volgende belangrijke fase in de voorbereiding gestart worden, nl. het opleiden en oefenen van de mensen zodat de inhoud van de plannen ook daadwerkelijk uitgevoerd kan worden. Het plan zelf is ook altijd slechts een momentopname. Dat betekent dat veranderende inzichten, nieuwe actoren, veranderende omstandigheden, veranderingen (van benamingen) in organisatie opgelegde eisen en evaluaties van oefeningen kunnen leiden tot veranderingen van het bestaande plan. Een plan veroudert en dient daarom regelmatig geactualiseerd te worden.

Geen plan zonder oefening

Een RBP krijgt pas waarde als de inhoud ervan wordt geoefend. Dat wil zeggen dat aan de hand van het plan bijvoorbeeld met een maatscenario, wordt geoefend. Dan wordt een beter inzicht verkregen in de waarde van het plan, de verhoudingen tussen de betrokken instanties, de mogelijke knelpunten, de wijze waarop de communicatie wordt geregeld, de afstemming tussen de luchthaven en de overheid en dergelijke.

Plannen, (desktop)oefeningen, simulaties, maatscenario's en scenario's moeten vooral in relatie tot elkaar worden ontwikkeld. Juist uit de wisselwerking tussen deze onderdelen van de crisisbeheersing is winst te behalen. Operationele diensten en bestuur worden, in het geval dat het oefenbeleid wordt gekoppeld aan de planvorming, concreter bij de problematiek betrokken. Na afloop van een oefening dienen evaluatiepunten en hieruit gedestilleerde actiepunten gemonitord te worden om een bijdrage te kunnen leveren aan het verbeteren van volgende oefeningen, alsmede aan de bijstelling van het RBP en de onderliggende deelplannen.

4.4 Oefenen

Er zijn talloze evaluaties van crises en rampen die stellen dat goed mono- en multidisciplinair geoefend zijn van wezenlijk, zo niet cruciaal, belang is voor de kwaliteit van de crisisorganisatie op een luchthaven². Werkgevers zijn tevens via de Arbwet verplicht om de vaardigheden van de werknemers op peil te houden om ongevallen tijdens het werk zoveel mogelijk te voorkomen. Hierdoor zijn alle

² Onder andere ondersteund door het rapport Voorbereiding op ongevallen op luchtvaartterreinen (IOOV, 2007) en het rapport Hulpverlening na vliegtuigongeval Turkish Airlines, Haarlemmermeer 25 februari 2009 van de OVV.

betrokken partners verantwoordelijk om actief te participeren in oefeningen. In het Besluit veiligheidsregio's staat expliciet vermeld dat het bestuur van de veiligheidsregio oefeningen verzorgt en evalueert en hierbij de exploitant dan wel de basiscommandant van een militaire luchthaven betreft.

Elke veiligheidsregio kan uitgangspunten voor het oefenbeleid op een luchthaven vastleggen in een RBP al dan niet in combinatie met een separaat jaarlijks of meerjaarlijks oefenbeleidsplan. In artikel 14 van de Wet veiligheidsregio's is vastgelegd dat dit oefenbeleidsplan minimaal eenmaal in de vier jaar dient te worden herzien en dient te worden vastgesteld door het bestuur van de veiligheidsregio. Doel van het oefenbeleid is door middel van systematisch en geregeld oefenen in multidisciplinair verband, te komen tot een algehele verbetering van de kwaliteit van de crisisorganisatie, zoals die is beschreven in het RBP van de veiligheidsregio en het calamiteitenplan van de exploitant. Het oefenbeleidsplan geeft richting aan de kaders en randvoorwaarden waarbinnen wordt geoefend. Vermoedelijk moet worden dat er wordt geoefend om het oefenen zelf. Oefenen is geen doel op zich, maar één van de middelen om de kwaliteit van de organisatie van de crisisbestuurders te meten en te verbeteren. In een oefenbeleidsplan worden onder meer beschreven:

- hoofddoelstellingen oefenbeleidsplan
- soorten oefeningsscenario's georganiseerd in relatie tot die in het RBP beschreven scenario's
- specifieke keuzes voor opbouw oefeningen qua zwaaier (van eenvoudig naar complex)
- deelnemende partijen
- varianten van middelen die gebruikt worden bij het oefenen (praktijkoefeningen, desktopoefening of oefening waarbij gebruik wordt gemaakt van computerondersteund onderwijs)
- mate van opschaling per oefening (van een COI of een hoger niveau)
- randvoorwaarden (verantwoordelijkheid, organisatie, communicatie, evaluatie, financiën).

Afgeleid van het oefenbeleidsplan is er een oefenplanning, waarin concreet op datum is aangegeven welke oefening wordt georganiseerd en voor welke partijen.

Voorwaarde voor multidisciplinair oefenen is dat deelnemende partijen op voldoende niveau monodisciplinair geoefend zijn. Het plan geeft aan welke scenario's geoefend worden, welke partijen deelnemen en wie eindverantwoordelijk is voor de organisatie van een specifieke oefening.

Voor de operationele voorbereiding op een specifieke oefening wordt een oefendraaiboek gemaakt met de deelnemende partners. Hierin worden multidisciplinaire hoofd- en suboefendoelstellingen vermeld, aangevuld met monodisciplinaire oefendoelstellingen. Oefendoelstellingen worden SMART geformuleerd en zijn afgeleid van afspraken gemaakt in RBP, calamiteitenplan en onderliggende procedures en werkinstructies. Oefendoelen van verschillende oefeningen kunnen worden opgenomen in een 'oefendoelenbank'. Dit is een document dat mono- en multidisciplinaire oefendoelen bevat en dat het formuleren van nieuwe oefendoelen voor volgende oefeningen makkelijker maakt.

De oefenscenario's liggen in het verlengde van de maatscenario's zoals die in het RBP zijn opgenomen. Per locatie dient voor de onderscheiden doelgroepen, op basis van een maatscenario, te worden uitgewerkt welke oefenactiviteiten hiervoor nodig zijn, met inachtneming van bovengenoemde kwaliteitscriteria. Als richtlijn voor de oefenfrequentie wordt voorgesteld om meerdere malen per jaar door middel van oefeningen de kwaliteit van de organisatie te beproeven en aan te tonen. Dit betekent dat iedere oefening moet worden geëvalueerd gerelateerd aan de vooraf opgestelde oefendoelen en dat op basis van de evaluatiegegevens, waar nodig, nieuwe oefendoelen worden opgesteld en nieuwe oefeningen worden gehouden. Zo ontstaat een oefencyclus die uiteindelijk leidt tot een optimaal voorbereide organisatie, waarvan de kwaliteit alleen nog maar op peil hoeft te worden gehouden. Het behoeft geen betoog dat oefeningen maximaal realistisch dienen te zijn, waarbij de

functionarissen die deelnemen aangesproken worden op het uitvoeren van taken zoals die voor hen zijn bepaald.

Er zijn uiteraard veel onderdelen van de crisisbeheersing die geoefend kunnen worden. Specifiek voor luchthavens zijn de volgende zaken van belang.

Tabel 1 Overzicht extra te beoefenen onderdelen in relatie met de drie crises

Algemeen	<ul style="list-style-type: none"> • Proces van beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming voor de verschillende crises door de verschillende staforganen • Alarmering, classificatie en communicatie tussen de verschillende bij de alarmering betrokken alarmcentrales en hulpverleningsdiensten met inbegrip van de communicatie over ongevalslocatie en uitgangstellingen, gebruik van uitgangstellingen en begeleiding van benodigde hulpdiensten van uitgangstelling naar ongevalslocatie (al dan niet in combinatie met verplaatsen van landside naar airside) • Samenwerking personeel meldkamer • Op- en afschaling van meldingsclassificaties uit het RBP • Proces opvang, hereniging en verzorging in combinatie met het proces CRIB door gemeente in samenwerking met de exploitant, KMar/politie en GGD • Sluiten en weer openstellen van verschillende delen/processen van een luchthaven of terminal • Samenwerking ambulancediensten • Voorlichting en informatievoorziening • Betrek alle partijen in de oefeningen die ook in de warme situatie te verwachten zijn. Denk hierbij aan vertegenwoordigers van Rijkswaterstaat, het LFI, IVL • Bovenregionale samenwerking van meldkamers en hulpdiensten
Specifiek voor oefenscenario's vliegtuigongeval	<ul style="list-style-type: none"> • Samenwerking luchthavenbrandweer en overlandbrandweer • Samenwerking KMar, regionale politie en LTFO • Triageproces en gebruik van slachtofferregistraties, stem-/volgsysteem bij veel gewonden in combinatie met communicatie met KMA en ziekenhuizen • Toegang verschaffen tot het vliegtuig • Toepassen hulpverlening en gebruik van noodmedisch team in een vliegtuigromp die vol zit met stoelen, oefenpoppen, slachtoffers en guaranten • Kennis van stratenplan en bereikbaarheid gebieden in verlengde van de baan • Veilig werken: aandacht voor veiligstellen glijgoten, accu's, APU, MMMF, desintegratiezone van banden/velgen, knippen van stoelpoten • Kennis van de buitenterrain van een luchthaven: hoe zijn wegen gesitueerd en hoe is de toegankelijkheid ervan voor (rottere) voertuigen
Specifiek voor oefenscenario's kaping	<ul style="list-style-type: none"> • Communicatie van de verschillende politiediensten met de stafteams (COPI, OT en BT) • Communicatie bij overgang van een onveilige situatie (t/m inzet DSI) naar een 'veilige' situatie voor optreden overige hulpdiensten • Toegang verschaffen tot het vliegtuig
Specifiek voor oefenscenario's infectieziekte	<ul style="list-style-type: none"> • Risico-inschatting in relatie tot proces van beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming • Beoordelen van passagiers in een vliegtuig en vastleggen informatie hierover • Communicatie tussen staforganen: COPI, OT, BT, luchthavenstaf enerzijds en GGD functionarissen anderzijds • Communicatie tussen GGD en LCI • Vertaling van beleid van de overheid naar activiteiten door de exploitant en luchtvaartmaatschappijen

In de volgende tabel staan de minimale oefeneisen weergegeven zoals die bepaald zijn in wet- en regelgeving aanvang 2010.

Tabel 2 Oefeneisen volgens wet- en regelgeving

Crisistype	Wet- en regelgeving	Oefenverplichting			
Alle crises	Arbowet	Werkgevers zijn verplicht om de vaardigheden van de werknemers op peil te houden om ongevallen tijdens het werk zoveel mogelijk te voorkomen.			
		Rampbestrijdingsplan		Calamiteitenplan	
		Staf	Staf en operationele eenheden	Staf	Staf en operationele eenheden
Vliegtuigongevallen	Annex 14 ³				1x per 2 jaar grote oefening en kleinere oefeningen in de tussenliggende tijd
Vliegtuigongevallen	Besluit veiligheidsregio's*	1x per 2 jaar	1x per 4 jaar	1x per 2 jaar	1x per 4 jaar
Kaping					
Infectieziekten					
Andere crises					
Opmerkingen	<ul style="list-style-type: none"> *Het Besluit veiligheidsregio's verplicht tot het houden van oefeningen waarmee het RBP op 'juistheid, volledigheid en bruikbaarheid wordt getoetst'. Het besluit schrijft niet hoe vaak een type crisis voor moet geoefend worden. Wel schrijft het besluit voor dat bij het oefenen van het RBP tevens het calamiteitenplan beoefend wordt. Een inzet bij een echt vliegtuigongeval kan gelden als een grote oefening. Hiervoor dient in dergelijke gevallen te worden overlegd met IWV. 				

4.5 Gebruik van evaluatiegegevens voor optimalisatie crisisorganisatie

We leven in een informatiemaatschappij wat inhoudt dat veel draait om kennis en kennisontwikkeling. Informatie speelt hierin een belangrijke rol, zo ook bij het op peil houden en verbeteren van de kwaliteit van de crisisbeheersing op luchthaventerreinen in de breedste zin van het woord. Kennis kan op diverse manieren worden verzameld en gebruikt. Het betreft hier met name kennis die opgedaan wordt met het oefenen op de eigen luchthaven en kennis die voortkomt uit de ervaringen met crises op de eigen luchthaven en elders in de wereld.

Wereldwijd vinden er talloze crises plaats. Incidenteel vinden deze plaats op de eigen luchthaven; meestal elders in de wereld. Informatie, foto's, films, onderzoeksrapporten, geleerde lessen, best practices uit deze crises kunnen gebruikt worden voor opleiding, training en oefening. Veel informatie is te vinden in de media zoals tv en internet en dan specifiek in foto's en films. Tevens zijn er onderzoeksrapporten van inspecties, overheden en andere instanties met nuttige conclusies en aanbevelingen. Het volgen van de media en het lezen van onderzoeksrapporten dienen integraal deel uit te maken van de voorbereiding.

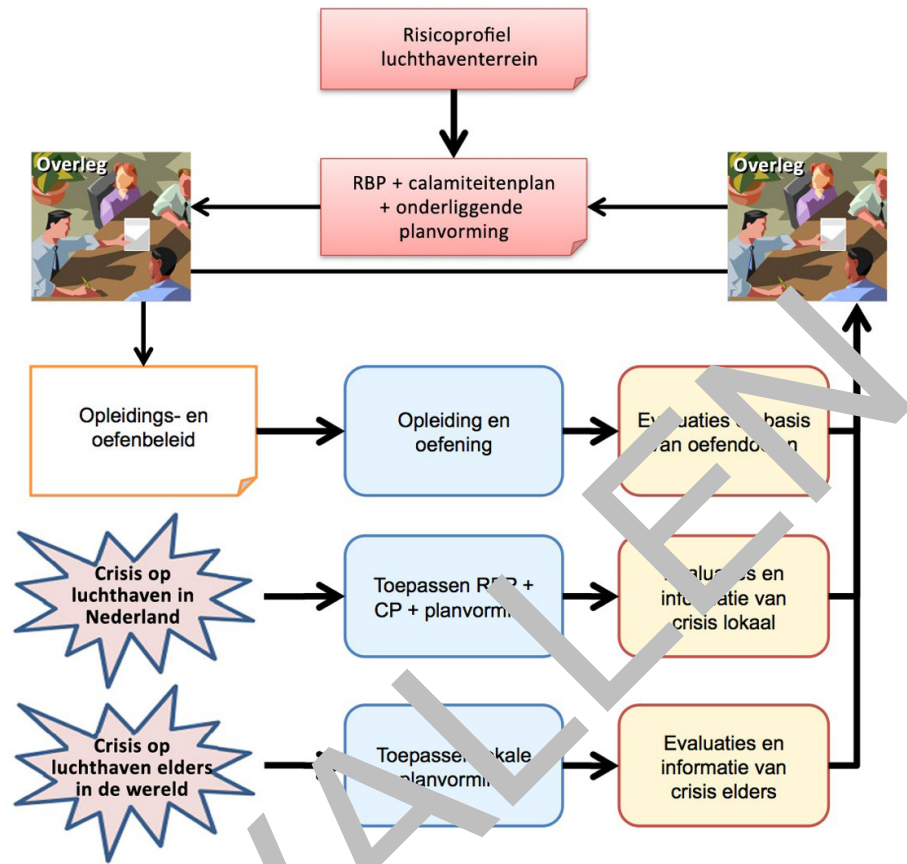
Evaluaties van multidisciplinaire oefeningen kunnen worden gebruikt voor optimalisatie van het RBP, het calamiteitenplan en de onderliggende planvorming, procedures, processen en werkinstructies van de betrokken partijen. Via een eenvoudig te organiseren 'Deming circle'⁴ met de stappen 'plan', 'do', 'check' en 'act' kunnen RBP, calamiteitenplan, ondersteunend beleid en de uitvoering hiervan in verband gebracht worden met oefendoelen, -evaluaties en andere nuttige informatie.

De volgende figuur laat zien hoe de informatie via multidisciplinair overleg met elkaar in verband gebracht kan worden met als doel de planvorming en de oefeningen te verbeteren.

3 Hoofdstuk 9 van Annex 14, waar onder andere de oefeneisen zijn opgenomen, wordt tussen 2010 en 2012 aangepast. Dit kan tot gevolg hebben dat de oefeneisen aangepast worden.

4 Zie literatuur van William Deming.

Beheer RBP, calamiteitenplan en planvorming



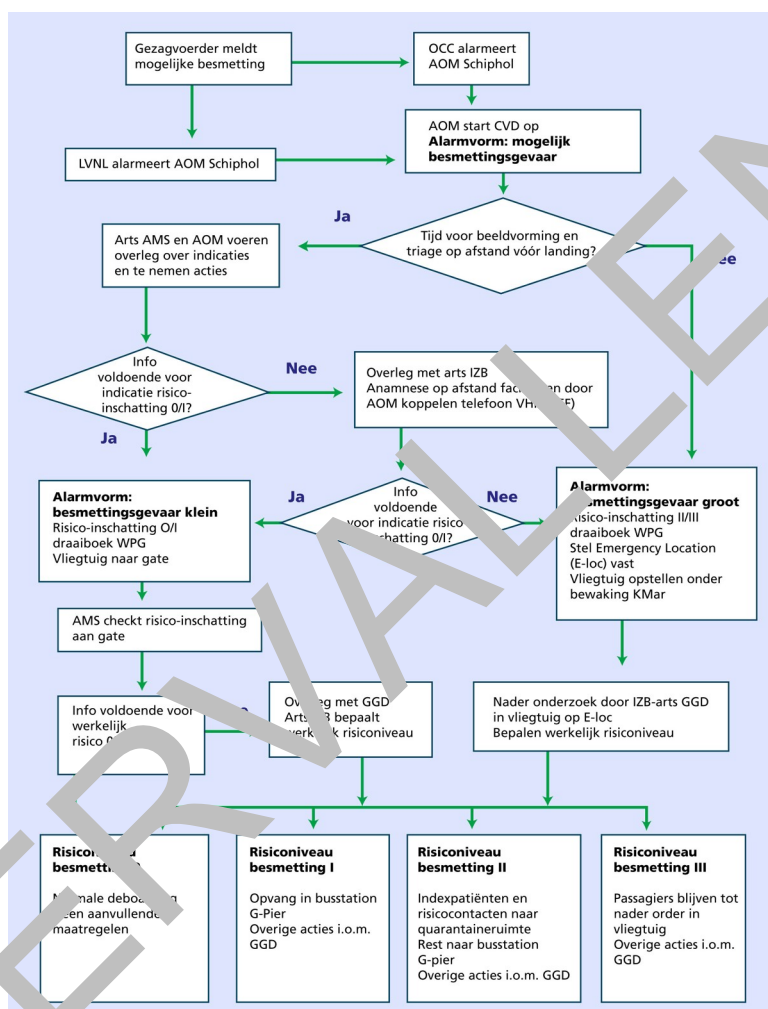
1 Beheer van plannen en organisatie van oefeningen in relatie tot evaluatie

VERVATTEN

VERVALLEN

Bijlage 5 - Schema besluitvorming bij scenario's met (mogelijke) infectieziekte zoals gehanteerd in Veiligheidsregio Kennemerland

(bron: Draaiboek WPG versie 2 GGD-kennemerland (GGD-Kennemerland, 2009))



VERVALLEN

Bijlage 6 - Kenmerken per crisistype

Onderdeel scenario	Vliegtuigongeval	Kaping	Infectieziekte
Mogelijke preventieve activiteiten door exploitant	<ul style="list-style-type: none"> Luchthaven aanleggen en uitvoering primair proces airside conform wet- en regelgeving 	<ul style="list-style-type: none"> Uitvoering primair proces security conform wet- en regelgeving 	<ul style="list-style-type: none"> Waar nodig preventieve activiteiten uitvoeren in overleg met GGD
Preparatieve activiteiten	<ul style="list-style-type: none"> Planvorming, uitrusting en geoefendheid op orde 	<ul style="list-style-type: none"> Planvorming, uitrusting en geoefendheid op orde 	<ul style="list-style-type: none"> Planvorming, uitrusting en geoefendheid op orde
Factoren bepalend voor de wijze van inzet van operationele diensten	<ul style="list-style-type: none"> Schadebeeld Brand of geen brand Aantallen en type slachtoffers Hoeveelheid op te ruimen brokstukken 	<ul style="list-style-type: none"> Duur van de onderhandelingen met kapers Wijze van beëindigen kaping Schadebeeld Brand of geen brand Aantallen en type slachtoffers Hoeveelheid op te ruimen brokstukken 	<ul style="list-style-type: none"> Mate van risico Aantal mogelijk getroffen Locatie van de mogelijk getroffen
Invloed hebben op locatie luchtvaartuig en slachtoffers	<ul style="list-style-type: none"> Nauwelijks 	<ul style="list-style-type: none"> Enigszins maar afhankelijk van meewerken kapers 	<ul style="list-style-type: none"> Ja, conform planvorming
Invloed op slachtofferaantallen en ernst crisis	<ul style="list-style-type: none"> Nauwelijks 	<ul style="list-style-type: none"> Afhankelijk van activiteiten en mate van proces onderhandelingen met kapers en afhankelijk van wijze van beëindigen kaping 	<ul style="list-style-type: none"> Enigszins door middel van juiste besluitvorming op het vlak van quarantaine, screening en informatievoorziening
Aard van de verwondingen	<ul style="list-style-type: none"> Hoofdzakelijk fysiek en psychisch letsel Vaak hoog energetisch trauma 	<ul style="list-style-type: none"> Hoofdzakelijk fysiek en psychisch letsel 	<ul style="list-style-type: none"> Hoofdzakelijk ziekteverschijnselen
Indicatie tijdsduur optreden gehele crisis	<ul style="list-style-type: none"> 6 tot 18 uur (exclusief opruimen brokstukken) 	<ul style="list-style-type: none"> Afhankelijk van de duur van de kaping en wijze van beëindigen. Dit kan meerdere dagen duren 	<ul style="list-style-type: none"> Afhankelijk van de duur en vormen die de crisis aanneemt kan dit weken/maanden duren
Indicatie slachtoffers uit toestel	<ul style="list-style-type: none"> Ongeveer 2 uur (van langere uren voor cockpit) van lege medisch onderzoek 	<ul style="list-style-type: none"> Afhankelijk van de duur van de kaping en wijze van beëindigen. Dit kan meerdere dagen duren 	<ul style="list-style-type: none"> Maximaal enkele uren
Stopzetten vliegverkeer noodzakelijk?	<ul style="list-style-type: none"> In hooge mate afhankelijk van luchthaven meerdere banen hebben mogelijk weer opgesteld worden 	<ul style="list-style-type: none"> Afhankelijk van de locatie waar het toestel staat, specifieke omstandigheden en besluiten in BT 	<ul style="list-style-type: none"> In principe niet noodzakelijk. Alleen in zeer extreme gevallen
Specifieke activiteiten op luchthaven	<ul style="list-style-type: none"> Optreden van hulpdiensten Zorg voor slachtoffers en relaties Ondersteunen bij proces opvang en hereniging Communicatie en informatie Organiseren tolken Ontvangen delegaties ambassades, nationale overheid en inspecties 	<ul style="list-style-type: none"> Mogelijk wordt kaping beëindigd met geweld door DSI Optreden van hulpdiensten pas na sein veilig Zorg voor slachtoffers en relaties Ondersteunen bij proces opvang en hereniging Communicatie en informatie Organiseren tolken 	<ul style="list-style-type: none"> Mogelijk passagiers en crew in afzondering houden in afwachting van aanvullende berichtgeving vanuit de GGD Mogelijk in afzondering of quarantaine houden van passagiers Mogelijk worden passagiers die vertrekken dan wel aankomen op een luchthaven meerdere dagen of weken gescreend Communicatie en informatie naar reizigers

VERVALLEN

Bijlage 7 - Specifieke aandachtspunten per
crisistype voor de vier kolommen en de
exploitant

VERVALLEN

	Luchthavenbrandweer/ regionale brandweer	Politie/KMar	GHOR/GGD	Gemeente	Overige operationele diensten exploitant
Generieke aandachts- punten	<ul style="list-style-type: none"> Zorg in de voorlichting dat goede afstemming blijft plaatsvinden tussen voorlichtingsteam, OT en BT Bepaal in vroegtijdig stadium wat het beleid is voor onderzoekers en andere bezoekers die toegang willen tot de plaats van de crisis Heb voor vliegtuigongevallen in de planvorming aandacht voor ongevallen op de grens van het werkingsgebied van het RBP Heb aandacht voor veilige/onveilige situatie, de communicatie hierover tussen de kolommen en het optreden van de verschillende hulpdiensten Heb in het BT aandacht voor het moment/de dag dat een landingsbaan en/of de luchthaven weer in gebruik genomen kan worden Organiseer het proces van opvang en verzorging, rekening houdend met verschillende nationaliteiten en verwanten die later op de luchthaven arriveren Richt in de fase van evaluatie de aandacht ook op medewerkers die meer 'op de achtergrond' een taak hebben. Denk hierbij aan medewerkers die de informatievoorziening doen richting verwanten. 				
		<ul style="list-style-type: none"> Zorg dat centralisten van de regionale alarmcentrale niet alleen informatie hebben over hun eigen kolom maar ook een totaalbeeld opdoen van de gehele crisis met afgeleide processen van alle kolommen 	<ul style="list-style-type: none"> Stem in de preparatieve fase met elkaar en evt. met de lokale beveiligingsdienst af hoe samengewerkt wordt. De verantwoordelijkheden van de KMar binnen de grenzen van het luchthaventerrein en verantwoordelijkheden voor de regionale politie voor het gebied daarbuiten kunnen anders tot wrijvingen leiden 	<ul style="list-style-type: none"> Stel alles in het werk om in samenwerking met exploitant en afhandelaar de passagiers zo snel mogelijk te krijgen informatie tot slachtoffers (CRIB-proces) Organiseer in de voorkant met al dan niet gebruik van een landelijk telefoonnummer en van een website voor informatievoorziening Zorg dat formats voor brieven, informatievoorziening, beschikkingen quarantaine, etc. in de preparatieve fase gereed zijn in meerdere talen Bepaal vooraf wie van de gemeente ambassadepersoneel en nakomende verwanten ontvangt. Stel hiertoe een procedure vast (zie ook de ambassade procedure van BZK) Organiseer indien noodzakelijk een informatiebijeenkomst voor omwonenden van de luchthaven 	<ul style="list-style-type: none"> Stem met de afdelingen en functionarissen in de exploitant de gemeente ondersteunen in het opvangen van nakomende verwanten
Vliegtuig- ongeval	<ul style="list-style-type: none"> Meet periodiek op gevaarlijke stoffen 	<ul style="list-style-type: none"> Overwegen media goede plek te geven met uitzicht op het toestel 	<ul style="list-style-type: none"> Houd rekening met quasi ongedeerden die hoog energetisch trauma opgelopen hebben, terwijl zij dit zelf niet weten of uitstralen Zet sterk in op het goed kunnen coördineren van grote stromen gewonden richting de ziekenhuizen 	<ul style="list-style-type: none"> Stem met exploitant, luchtvaartmaatschappij en douane efficiënte documentafhandeling af voor overlevenden en relaties vanuit een punt 	

	Luchthavenbrandweer/ regionale brandweer	Politie/KMar	GHOR/GGD	Gemeente	Overige operationele diensten exploitant
Vliegtuig- ongeval (vervolg)	<ul style="list-style-type: none"> • Veilig werken: zeker de glijgoten van het toestel; stel de APU, accu's en zuurstofflessen veilig; weet waar stoelpoten geknipt moeten worden om breken van de scharen te voorkomen; voorkom snijwonden door MMMF. Voorkom het inademen van MMMF-vezels • Heb materiaal voorhanden ter overbrugging van sloten • Werking van konische deuren • Haal een grondwerktuigkundige van de afhandelaar erbij, die kan adviseren bij veiligstellen van diverse onderdelen 				
Kaping	<ul style="list-style-type: none"> • Werking van konische deuren • Haal een grondwerktuigkundige van de afhandelaar erbij die kan adviseren bij veiligstellen van diverse onderdelen 	<ul style="list-style-type: none"> • Werking van konische deuren • In bezit hebben van overzichtskaarten met de inrichting van stoelen, deuren, etc. van verschillende vliegtuigtypen 		<ul style="list-style-type: none"> • Samen met exploitant, luchthavenmaatschappij en de politie efficiënte documentafhandeling voor overlevenden en relaties vanuit een punt 	<ul style="list-style-type: none"> • Samenwerking rondom processen UGS en toegangshek • Kijken naar mogelijkheden om het operationele proces weer op te starten c.q. gedeeltelijk door te laten lopen
Infectie- ziekten			<ul style="list-style-type: none"> • Voor categorie B-luchthavens geldt dat zij de communicatiekanalen met categorie A-luchthavens moeten hebben afgestemd voor die gevallen waarin een vliegtuig met (mogelijk) geïnfecteerden moet uitwijken naar de categorie A-luchthavens • Zorg dat de 'Passenger Locator Cards, beschikkingen quarantaine, werkverbod, etc. snel voorhanden zijn indien noodzakelijk • Weten waar overzichtskaarten met de inrichting van stoelen van verschillende vliegtuigtypen te vinden zijn 		<ul style="list-style-type: none"> • Voor categorie B-luchthavens geldt dat zij de communicatiekanalen met categorie A-luchthavens moeten hebben afgestemd voor die gevallen waarin een vliegtuig met (mogelijk) geïnfecteerden moet uitwijken naar de categorie A-luchthavens • Zorg voor voldoende quarantaineruimte voor mogelijk geïnfecteerden • Maak nooddienstroosters voor situaties waarin een groot percentage van het personeel ziek thuis is

Trefwoordenlijst

AAIB	Air Accidents Investigation Branch uit Groot-Brittannië. Vergelijkbaar met de Nederlandse Onderzoeksraad Voor Veiligheid.
Airside (gebied)	Dat gedeelte van het luchthavengebied dat gebruikt wordt voor het starten, landen, opstijgen, taxiën, slepen, parkeren en afhandelen van vliegtuigen.
AIP	Aeronautical Information Package. Publicatie van de autoriteiten (in Nederland de LVNL) met informatie die belangrijk is voor de luchtvaart. Het bevat met name informatie over luchthavens, procedures, etc. die vliegen veilig moet maken.
Afhandelaar	Organisatie die grondafhandeling van vliegtuigen voor haar rekening neemt. Onder grondafhandeling vallen diensten die op een luchthaven aan luchtvaartmaatschappijen worden verleend, zoals het in- en uitstappen van passagiers, bagage, post, vracht, tanken, schoonmaken, cateren, ijs- en sneeuwvrij maken van het vliegtuig en het voorbereiden van de uitgaande vlucht. Met andere woorden: alle activiteiten rondom het vliegtuig na aankomst en vóór vertrek, met uitzondering van technische inspecties.
Annex	Bijlage.
AOM	Airside Operations Manager. Eindverantwoordelijke voor primaire luchtvaartactiviteiten op airside op luchthaven Schiphol.
Amb	Vervoersambulance.
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur. Uitvoeringsbesluit behorend bij een wet.
APU	Auxiliary Power Unit. Is faciliteit aan boord van vliegtuig die energie levert bij het opstarten van de motoren en, indien de motoren uit staan, voorziet in spanning voor diverse installaties aan boord van een vliegtuig.
ASM	Airport Services Manual, handreikingen van ICAO aanvullend aan de bepalingen in de Annexen.
BAO	Bestuurlijk AfstemmingsOverleg binnen Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Hier wordt het beleid bepaald over optreden bij infectieziekten.
Besmetting	De aanwezigheid van een vector, infectueus of giftig agens of infectueuze of giftige stof op of in een gebouw, goed of vervoermiddel, waardoor een volksgezondheidsrisico kan ontstaan.
BOT	Bedrijfs Opvang Team.
Brandrisicoklasse	Risicoklasse waarin een luchthaven voor de brandweervoorzieningen wordt ingedeeld aan de hand van het aantal vliegtuigen en de afmetingen daarvan dat van de luchthaven gebruikmaakt, of de risicoklassen waarin een vliegtuig voor de brandbestrijding wordt ingedeeld aan de hand van de totale lengte en rompbreedte van dat vliegtuig.
Calamiteitenplan	Plan van de exploitant waarin omschreven is hoe de calamiteitenorganisatie op de luchthaven is georganiseerd en hoe deze samenwerkt met de overheid en andere relevante partijen.
CAPP	Civil Aviation Preparedness Plan (CAPP). Document van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu DCI/Programma Luchtvaartveiligheid met beschrijving van zaken over preparatie bij incidenten met besmetting van vliegtuigen zijn betrokken.
CGD	Coördinatiecentrum Gemeentelijke Diensten.
Cie	Brandweercorps/gagnie.
CIb	Centrum Infectieziektebestrijding bij het RIVM.
COPI	Commando Plaats Incident.
Crashtender	Brandweervoertuig dat voornamelijk wordt ingezet op luchthavens bij de bestrijding van de gevolgen van ongevallen met vliegtuigen.
CRIB	(Proces) Centraal Registratie en Inlichtingen Bureau.
Crisis	Een situatie waarin een vitaal belang van de samenleving is aangetast of dreigt te worden aangetast. Bron: Wet veiligheidsregio's.
Crisisbeheersing	Het geheel van maatregelen en voorzieningen, met inbegrip van de voorbereiding daarop, dat het gemeentebestuur of het bestuur van een veiligheidsregio in een crisis treft ter handhaving van de openbare orde. Indien van toepassing in samenhang met de maatregelen en voorzieningen die ter zake van een crisis worden getroffen op basis van een bij/krachtens enige andere wet toegekende bevoegdheid. (Bron: Wet veiligheidsregio's.)
CVO	Het CVO is het actiecentrum van Amsterdam Airport Schiphol (A.A.S.) tijdens een crisis op Schiphol. Het CVO houdt zich primair bezig met de herstart en continuïteit van de primaire processen van A.A.S. en de goede orde en veiligheid op Schiphol.
DCC	Departementaal CoördinatieCentrum. Binnen een ministerie is het DCC de regisseur op het gebied van crisisbeheersing. Onder alle omstandigheden is het DCC van bijv. VenW een samenwerkingsverband tussen inhoud van beleidsveld, communicatie, procesbewaking en operationele ondersteuning.

DBB	Directie Beveiliging Burgerluchthavens. Onderdeel van de NCTb dat het beleid opstelt voor de beveiliging van de burgerluchtvaart en dat op dit terrein de luchtvaartsector en de KMar aanstuurt.
DSI	Dienst Speciale Interventies. De DSI heeft tot taak het bestrijden van alle voorkomende vormen van grof geweld dan wel terrorisme over het gehele geweldsspectrum, alsmede het uitvoeren van specifiek door de minister van Veiligheid en Justitie opgedragen taken. De DSI bestaat uit de volgende onderdelen: <ul style="list-style-type: none"> • de Unit Interventie (UI), zijnde een bijzondere bijstandseenheid van het Korps landelijke politiediensten bestaande uit krijgsmacht- en politiepersoneel • de Unit Expertise & Operationele Ondersteuning (UE&OO), zijnde een bijzondere bijstandseenheid van het Korps landelijke politiediensten. Deze is belast met de technische ondersteuning van de DSI waaronder mede begrepen het geven van lange afstand precisievuur ter ondersteuning van de UI, de UIM en de AOE's • een stafafdeling. Het beheer van de DSI berust bij het Korps landelijke politiediensten.
Epidemie van een infectieziekte	Een in korte tijd sterke toename van het aantal nieuwe patiënten lijdend aan een infectieziekte behorend tot groep A, B1, B2 of C (zie definitie artikel 1 Wet publieke gezondheid).
ECDC	European Centre for Diseaseprevention and Control. Europees Centrum voor ziektepreventie en -bestrijding van de Europese Unie dat de gezondheid van de burgers van Europa beschermt. Het centrum werkt samen met instituten en organisaties wereldwijd (waaronder de WHO), om ziekten in een vroegtijdig stadium te signaleren en hierover te adviseren zodat verspreiding tegengegaan wordt.
EASA	European Aviation Safety Agency, agentschap van de Europese Unie (EU), verantwoordelijk voor luchtvaartregelgeving en gedeeltelijk voor de uitvoering daarvan. EASA is op 28 september 2003 operationeel geworden. EASAREgelgeving zal in fases de Joint Aviation Requirements (JAR's) van de Joint Aviation Authority (JAA) vervangen.
ECAC	European Civil Aviation Conference.
Epidemie	Een opmerkelijke, binnen een bepaald tijdsverband optredende toename van het aantal gevallen van een bepaalde ziekte in een bevolking.
Geneeskundige hulpverlening	Geneeskundige hulpverlening in het kader van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing door daartoe aangesteld personeel, als onderdeel van een gecoördineerde inzet van diensten en organisaties van verschillende disciplines, door tussenkomst van een meldkamer.
GGD	Gemeentelijke GezondheidsDienst. Enkele gemeenten hanteren ook alternatieve benamingen zoals Gewestelijke GezondheidsDiens en Gemeentelijke Geneeskundige en GezondheidsDienst (GG&GD). In deze handreiking wordt alleen het begrip GGD gehanteerd.
GHOR	Geneeskundige HulpverleningsOrganisatie in de Regio belast met de coördinatie, aansturing en regie van de geneeskundige hulpverleningen en met de advisering van andere overheden en organisaties op het gebied van de geneeskundige hulpverlening (bron: Wet veiligheidsregio's).
GMK	Gemeenschappelijke Meldkamer.
GNK-C	GeNeeskundige Combinatie. Een combinatie bestaat uit een leidinggevende, een Mobiel Medisch Team (MMT), twee ambulances en een SIGMA-team.
Going around	Tekort voor vliegen dat bij de landing een doorstart maakt of overvliegt om vervolgens een ronde te vliegen zodat opnieuw de landing kan worden ingezet. Een going around hoeft geen noodsituatie te impliceren en is in de luchtvaart een standaardprocedure.
Havendienst	Bepaald personeel van een exploitant van een luchthaven dat belast is met het dagelijks toezicht op goede orde en veiligheid op een luchthaven.
HV	HulpVerlening of hulpverleningsvoertuig.
IBT	Interdepartementaal BeleidsTeam.
IC	Intensive Care.
ICAO	International Civil Aviation Organization. ICAO is een gespecialiseerde organisatie van de Verenigde Naties die regelgeving op internationaal niveau vast stelt voor de internationale luchtvaart, teneinde onder andere de veiligheid en beveiliging te verbeteren.
IGZ	Inspectie voor de GezondheidsZorg
Indepatiënt	Personen die besmet zijn met een ziekte.
IHR	International Health Regulations. Internationale gezondheidsregelgeving.
IATA	International Air Transport Association. Internationale handelsorganisatie die als aanspreekpunt en vertegenwoordiger dient voor (bijna) de volledige luchtvaartindustrie.
Infectie	Het binnendringen en de ontwikkeling of vermenigvuldiging van een infectueus agens in het lichaam van mensen, waardoor een volksgezondheidsrisico kan ontstaan.
IVW	Inspectie Verkeer en Waterstaat.
IZB	Infectieziektebestrijding.
IOOV	Inspectie Openbare Orde en Veiligheid.

Kaping	Het met geweld of onder dreiging met geweld, overnemen van een luchtvaartuig (in de lucht) met persoonlijk of politiek doel.
KLu	Koninklijke Luchtmacht.
KM	Koninklijke Marine.
KMar	Koninklijke Marechaussee. De KMar voert de politietaken uit binnen de aangewezen grenzen van het luchtvaartterrein en houdt onder andere toezicht op de uitvoering van beveiligingsmaatregelen.
Landside (gebied)	Die gedeelten van een luchthavengebied die geen deel uitmaken van het terminal- of airsidegebied en die voor het publiek toegankelijk zijn.
LCI	Landelijke Coördinatie Infectieziektebestrijding. Afdeling van het Centrum Infectieziektebestrijding (CIb) dat een organisatieonderdeel vormt van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM). Het LCI functioneert als kenniscentrum voor de infectieziektebestrijders van de GGD'en.
LFR-schrappen	Landelijke Faciliteit Rampenbestrijding. Onderdeel van het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid (NIFV) dat 'drager' is van de Ondersteuningsorganisatie Fysieke Veiligheid.
LOCC	Landelijk Operationeel CoördinatieCentrum. Het LOCC draagt namens de minister van Veiligheid en Justitie zorg voor de coördinatie van de bijstand- en steunverleningaansvragen en de afstemming tussen operationele diensten.
LTFO	Landelijk Team Forensische Opsporing. Dit is een samenwerkingsverband van de Nederlandse politie, het Nederlandse Ministerie van Defensie en het Nederlands Forensisch Instituut. Het LTFO wordt aangestuurd door het lokale SGBO.
Luchthaven	Een terrein geheel of gedeeltelijk bestemd voor het opstijgen, landen van luchtvaartuigen met inbegrip van: <ol style="list-style-type: none"> 1. de daarmee verband houdende bewegingen van luchtvaartuigen op de grond 2. de afwikkeling van het in de aanhef en onder bedoelde luchtverkeer, of 3. bedrijfsmatige activiteiten die samenhangen met de afwikkeling van het in de aanhef en onder 1 bedoelde luchtverkeer.
Luchtvaartuig	Toestellen die in de dampkring kunnen worden gehouden ten gevolge van krachten die door de lucht daarop uitgeoefend worden m.i.v. of m.u. bij AMvB aan te wijzen toestellen. Binnen de context van deze handreiking betreft het verkeersvliegtuigen die vallen in brandrisicoklasse 3 of hoger.
LVNL	LuchtVerkeersleiding Nederland instantie die zich bezighoudt met de luchtverkeersleiding in het Nederlandse civiele luchtruim en op de Nederlandse civiele luchthavens.
LVV	LuchtVerkeerVoorschrift Voorschrift voor de Koninklijke Luchtmacht.
Maatscenario	Type en grootte van incident dat voldoende realiteitswaarde heeft om zich op voor te bereiden.
Mayday call	Noodoproep die gebruikt kan worden door gezagvoerder voor gevallen waarin er ernstig gevaar is in combinatie met een levensbedreigende situatie.
MAR-AD	Military Aeronautical Requirements AeroDromes.
MBC	Medicine Behandeling Capaciteit.
Medisch backup-systeem (naamgeving gekozen door redactie)	Systeem dat medische hulp aan boord van passagiersvliegtuigen bij veel vliegmaatschappijen. Vanaf elke positie in de wereld kan vliegend of niet vliegend snel contact worden opgenomen met medisch specialisten zodat aan boord de juiste diagnoses gesteld kunnen worden, al dan niet gevolgd door medisch handelen van cabinepersoneel.
MKA	Mobiel Kamer voor het Ambulancevervoer ondergebracht bij de regionale alarmcentrale van een veiligheidsregio. MKA is de nieuwe benaming voor de Centrale Post Ambulancevervoer (CPA).
MLA	Militaire Luchtvaart Autoriteit.
MMT	Mobiel Medisch Team. Een MMT bestaat uit drie personen dat bedoeld is om medische bijstand te verlenen. Alle MMT's die Nederland rijk is beschikken over een voertuig. Daarnaast beschikken vier traumacentra over een helikopter, een zogenaamde 'Lifeliner' of een traumahelikopter.
Monodisciplinaire oefening	Oefening waaraan één discipline of organisatie meedoet. Bijvoorbeeld een oefening waaraan alleen brandweermedewerkers meedoen.
Mtow	Maximum take off weight. Maximaal gewicht waarmee een vliegtuig kan opstijgen.
Multidisciplinaire oefening	Oefening waaraan twee of meer disciplines of organisaties meedoen. Bijvoorbeeld een oefening waaraan brandweer, GHOR en politiediensten meedoen.
NAVO	Noord-Atlantische VerdragsOrganisatie.
NCC	Nationaal CrisisCentrum. Het NCC ondersteunt en huisvest het interdepartementaal beleidsteam (IBT) en het ministeriële beleidsteam (MBT) bij een landelijk incident waarbij verschillende ministeries betrokken zijn. Vanuit het NCC wordt ook de nationale crisiscommunicatie georganiseerd via het cluster Risicoen Crisiscommunicatie (cRC).
NCTb	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding.

NCTb/DBB	Directie Beveiliging Burgerluchtvaart. De Directie Beveiliging Burgerluchtvaart (DBB) stelt het beleid op voor de beveiliging van de burgerluchtvaart en stuurt op dit terrein de luchtvaartsector en de KMar aan.
NCTb/EBB	Eenheid Bewaken en Beveiligen van de NCTb.
NFPA	National Fire Protection Associaton.
NFI	Nederlands Forensisch Instituut. Als bij de crisis een LFTO aan het werk is werkt het NFI onder de vlag van het LFTO.
NLR	Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium. Instituut voor lucht- en ruimtevaartonderzoek.
NOTOC	Notification To the Captain in Command. Wordt opgesteld door luchtvaartmaatschappij of afhandelaar en is een vrachtbrief voor het luchtvaartuig. Hierin staat: aantal passagiers en crew en vracht. Zodra het vliegtuig is vertrokken stuurt de luchthaven van vertrek de informatie per fax naar de luchthaven van ontvangst.
NTSB	National Transport Safety Board uit de Verenigde Staten. Vergelijkbaar met de Nederlandse Onderzoeksraad Voor Veiligheid.
NVC	Nationaal VoorlichtingsCentrum. Dit is een onderdeel van het NCC. Het ondersteunt de beleidsteams - het interdepartementaal beleidsteam (IBT) en het ministeriële beleidsteam (MIBT) bij een grote ramp of crisis.
NVL	Nederlandse Vereniging van Luchthavens.
OMT	Outbreak Management Team. Bij een dreigende epidemie komt het Clb met een multidisciplinaire groep deskundigen bijeen: het Outbreak Management Team, waarvan het Clb de voorzitter is. De taak van het OMT is om de minister van VWS professioneel advies te geven over de aanpak van de infectieziektebestrijding. Het Clb adviseert de minister niet direct, maar via het Bestuurlijk AfstemmingsOverleg (BAO) dat per keer in aansluiting op het OMT wordt georganiseerd.
OT	Operationeel Team.
OVD	Officier van Dienst.
OVD-B	Officier van Dienst Brandweer.
OVD-G	Officier van Dienst Geneeskundig.
OVD-GEM/AOV	Officier van Dienst Gemeente/Ambtelijk Openbaar Veiligheid
OvJ	Officier van Justitie.
OVV	Onderzoeksraad Voor Veiligheid.
Pan pan call	Spoedoproep die gebruikt kan worden door gezagvoerder voor gevallen waarin er een technisch probleem is zónder ernstig gevaar en niet levensbedreigend.
Pandemie	Een overgangsdelen van een verspreide epidemie.
Pel	Brandveerpeloton. Samenstelling is afhankelijk van de soort calamiteit.
Ramp, incident, calamiteit, zwaar ongeval	Een voor of na een ander 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 welke te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken (bron: Wet veiligheidsregio's).
Rampenbestrijding	het geheel van maatregelen en voorzieningen, met inbegrip van de voorbereiding daarop, dat de overheid heeft met het oog op een ramp, het voorkomen van een ramp en het beperken van de gevolgen van een ramp.
RBML	Regeling Burgerluchthavens en Militaire Luchthavens.
RBP	Rampbestrijdingsplan.
RBT	Regionaal Beleids Team.
Risicocontact	Personen bij wie geen ziekte(verschijnselen) zijn geconstateerd, maar die mogelijk wel besmet zijn.
RIVM	RijksInstituut voor Volksgezondheid en Milieu. Dit is een Nederlands instituut dat in opdracht van de overheid onderzoek doet op het gebied van volksgezondheid, milieu en natuur. Het is een zelfstandig onderdeel van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
SARS	Severe Acute Respiratory Syndrome. Besmettelijke ernstige acute ademhalingsziekte die soms levensbedreigend is.
RVGLT	Regeling Veilig Gebruik Luchthavens en andere Terreinen.
Scenario	Een mogelijk verloop van een incident, of - meer precies - een verwacht karakteristiek verloop van een incidenttype vanaf de basisoorzaken tot en met de einduitkomst. Een scenariobeschrijving geeft een gestructureerde beschrijving van de gebeurtenissen die consequenties hebben voor de regionale veiligheid, de oorzaak daarvan, de context en de gevolgen. Definitie ontleend aan de Handreiking Regionaal Risicoprofiel (NVBR, Raad van Hoofdcommissarissen, GHOR Nederland, Overleg van coördinerend Gemeenteneecretarissen, 2010).

SGBO	Staf Grootschalig en Bijzonder Optreden' (SGBO). Dit is een bevelstructuur speciaal voor een (terroristische) crisis, (dreigende) rampen en calamiteiten. De SGBO werkt onder het lokaal bevoegd gezag van de burgemeester of de (hoofd)officier van justitie en leidt de inzet van de politie. De SGBO fungeert als een belangrijke informatiebron voor het overleg van de burgemeester, de korpschef van de politie en de (hoofd)officier van justitie (de driehoek).
SIGMA Team	Snel Inzetbare Groep ter Medische Assistentie bestaande uit acht personen (onderdeel van het Nederlandse Rode Kruis). De taak van het team is de andere onderdelen van de geneeskundige combinatie op logistiek en medisch gebied te ondersteunen. De leden van dit team verzorgen, waar nodig, een gewondennest en zorgen voor voldoende medische hulpmiddelen. Daarnaast voeren zij op aanvraag medische handelingen uit.
SITRAPs	Situatierapportages.
Slachtoffers	Doden en T1, T2 en T3 gewonden.
STANAG	STANdardization AGreement dat binnen de NAVO opgesteld is.
T1/ T2/ T3	Triageklassen uit de urgentiegeneeskunde: zwaargewonden/middelzwaargewonden/lichtgewonden. T1-slachtoffers hebben onmiddellijke behandeling nodig, T2-slachtoffers hebben binnen zes uur behandeling nodig en T3-slachtoffers kunnen ook na zes uur behandeld worden.
Transponder	Een transponder is een elektronisch apparaat dat een bepaalde boodschap uitzendt en wordt op een bepaalde ontvangen boodschap. Het woord transponder is een combinatie van de Engelse woorden transmitter (zender) en responder (antwoorder). Alle verkeersvliegtuigen en bijna alle overige categorieën luchtvaartuigen beschikken verplicht over een transponder.
TS	Tankautospuit.
UGS	Uitgangsstelling.
UOA	UitvoeringsOverleg Alerteren betreffende wijzigingen in het alerteringsniveau voor de sector luchthavens.
Vector	In de context van deze handreiking: organismen die ziekten of parasieten overbrengen.
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
WHO	World Health Organisation. De Wereldgezondheidsorganisatie is een gespecialiseerde organisatie van de Verenigde Naties gevestigd in Genève met als doel wereldwijde aspecten van de gezondheidszorg in kaart te brengen, activiteiten op het gebied van de gezondheidszorg te coördineren en de gezondheid van de wereldbevolking te bevorderen.
ZiROP	Ziekenhuis Rampen Opvang Plan. Het plan beschrijft de interne ziekenhuisorganisatie vanaf de melding van een ramp door de meldkamer van de brandweer (MKA).

Bronnen en leessuggesties

- Airport preparedness guidelines for outbreaks of communicable disease (ACI, 2009)
- Airport Services Manual Part 1 Rescue and fire fighting (ICAO, 1990)
- Airport Services Manual Part 5 Removal of disabled aircraft (ICAO, 2010)
- Airport Services Manual Part 7 Airport emergency planning (ICAO, 1991)
- Als het op communiceren aankomt - Crisiscommunicatie voor (loco)burgemeesters (Nederlands Genootschap van Burgemeesters, 2009)
- An Analysis of controlled-flight-into-terrain (CFIT) accidents of commercial operators 1988 through 1994 (Flight safety foundation, R. Khatwa and A.L.C. Roelen, 1996)
- An enhanced method for the calculation of third party risk around large airports- with application to Schiphol (NLR, 2000)
- Annex 9 Facilitation (ICAO, 2005)
- Annex 12 Search and rescue (ICAO, 2004)
- Annex 13 Aircraft accident and incident investigation (ICAO, 2001)
- Annex 14 Aerodromes (ICAO, 2009)
- Annex 17 Security (ICAO, 2006)
- Basisboek regionale crisisbeheersing (NIFV, 2010)
- Basisvereisten crisismanagement: de decentrale normen (voormalig genoemd Landelijk Beraad Crisisbeheersing, 2006)
- Basisvereisten crisismanagement: de decentrale normen doorbelicht (EAF en COT, 2007)
- Besluit houdende tijdelijke herindeling van ministeriële taken in geval van een terroristische dreiging met een urgent karakter (Algemene Zaken, 2005)
- Bestuurlijke aansturing brandweerzorg (IOOV, december 2006)
- Bestuurlijke netwerkkaarten crisisbeheersing (Provincie Noord-Holland, 2008)
- Brief Ministerie van Infrastructuur en Milieu aan NVL met kenmerk VENW/DGLM-2010189 (Infrastructuur en Milieu, 21 januari 2010)
- Brochure Toezicht op de beveiliging van de burgerluchtvaart (NCTb, 2009)
- Brochure De veiligheidsregio, Wet veiligheidsregio's: hoe, wat en waarom? (BZK, 2009)
- Civil Aviation Preparedness Plan (CAPP), for the prevention of spread of communicable diseases through air travel (ex annex 9 ICAO) The Netherlands (Infrastructuur en Milieu, 2010)
- Convention for the suppression of unlawful acts against the safety of civil aviation (Montreal Convention) (ICAO, 1973)
- Convention for the suppression of unlawful seizure of aircraft [Hijacking Convention] (United Nations, 1971)
- Convention on offences and certain other acts committed on board aircraft (ICAO, 1953)
- Crisisbeheersing, andermaal belicht (BZK, 2007)
- Crisis studies over crisis en crisisbeheersing (E.R. Muller, U. Rosenthal, I. Helsloot, E.P.G. van Dijkman, 2009)
- De geneeskundige combinatie - een gezamenlijke verantwoordelijkheid (Werkgroep GNK-C GHOR Nederland, 2009)
- De organisatie van de geneeskundige hulp bij ongevallen en rampen (IOOV, 2009)
- De veiligheidsregio Wet veiligheidsregio's: hoe, wat en waarom? (BZK, 2010)
- DGLM Handboek veiligheidsmanagement luchtvaart, processen en procedures voor directies luchtvaart en luchthavens (Infrastructuur en Milieu, 2009)
- Draaiboek Wet publieke gezondheid Schiphol - GGD-werkprocessen infectieziektebestrijding op Schiphol - versie 4.0 (Veiligheidsregio Kennemerland/GGD Kennemerland, 2009)
- Embassy procedure in the event of an incident at Schiphol Airport (BZK, 2007)
- Gemeentewet (BZK/Justitie, 1992)
- Evaluatie van de toepassing van de Procedure 'ambassades bij incident Schiphol' na de Poldercrash, Nieuwe partners in beeld' (COT, 2010)
- FARAO: de ramp na de ramp - van slachtoffer naar probleem (Cor ten Hove, 2002)
- Handboek Voorbereiding rampenbestrijding (BZK, 2003)
- Handleiding Bedrijfscontinuïteit bij griep пандеміе (VWS en BZK, 2008)
- Handleiding Landelijke meldingsclassificaties (Veiligheidsberaad, 2010)

- Handreiking Regionaal risicoprofiel (NVBR, Raad van Hoofdcommissarissen, GHOR Nederland, Overleg van coördinerend Gemeenteneecretarissen, 2010)
- Handreiking Terrorismebestrijding op lokaal niveau (NCTb, 2006)
- Hercules Ramp Eindhoven, beantwoording vragen van de Tweede Kamer (Raad voor de Transportveiligheid, 2002)
- Hijacking and hostages, government responses to terrorism (J. Paul de B. Taillon, 2002)
- Hulpverlening na vliegtuigongeval Turkish Airlines, Haarlemmermeer 25 februari 2009 (OVV, 2010)
- International Health Regulations (IHR) (WHO, 2005)
- Jaarverslag 2008 IOOV (IOOV, 2009)
- Justitiële verkenningen - veiligheid in het luchtruim (WODC, 2007)
- Leidraad GNK-C (BZK, 1998)
- Leidraad Maatramp (BZK, 2000)
- Leidraad Operationele prestaties (BZK, 2001)
- Leidraad Vliegtuigongevallenbestrijding op luchtvaartterreinen (BZK, 1997)
- Leidraad ZiROP 2009 - Leidraad voor het Ziekenhuis Rampen Opvangplan (ZiROP) (Nederlandse organisatie voor gezondheidsonderzoek en zorginnovatie, 2009)
- Luchtverkeersvoorschrift voor de Koninklijke Luchtmacht (Defensie, 2007)
- Nationaal Handboek crisisbesluitvorming (BZK, 2002)
- Onderzoek Inspectie OOV en Inspectie Gezondheidszorg naar de Poldercrash (IOOV en Inspectie Gezondheidszorg, 2009)
- Pandemic influenza preparedness and response (WHO, 2009)
- Rapport Bescherming vitale infrastructuur (BZK, 2005)
- Referentiekader Regionaal crisisplan 2009, resultaat verantwoording (BZK, 2009)
- Risico en crisiscommunicatie, succesfactor in crisissituaties (F. Regtvoort en Hans Siepel, 2009)
- Risk assessment guidelines for infectious diseases transmitted on aircraft (European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC), 2009)
- Security Manual for Safe Handling of Civil Aviation against acts of unlawful interference (Doc 973, restricted) (ICAO, 2009)
- Statistical Summary of Commercial jet airplane accidents - worldwide operations 1959-2007 (Boeing, 2008)
- Taskforce Gemeentelijke processen, "De gemeente als professionele kolom in de rampenbestrijding en crisisbeheersing" (Veiligheidsberaad, 2008)
- Technical report, Risk assessment guidelines for infectious diseases transmitted on aircraft (ECDC, juni 2009)
- Terrorism studies over terrorisme en terrorismebestrijding (E.R. Muller, U. Rosenthal, R. de Wijk, 2008)
- Toetsingskader voor het rampbestrijdingsplan (tevens verslag van bevindingen) (Interprovinciale Commissie Openbare Orde en Veiligheid, 2004)
- Toezicht op de beveiliging van de burgerluchtvaart (Brochure BZK, 2009)
- Transportation recording: 2000 and beyond (NTSB, 1999)
- Veiligheid en beveiliging door een deur, rapportage over het toegangsbeheer en het passensysteem mede in relatie tot het tegengaan van (veelvoorkomende) criminaliteit (Commissie Toegangsbeheer Schiphol, 2005)
- Veiligheidsbewustzijn bij brandweerpersoneel (IOOV, december 2004)
- Veiligheidsstatistieken luchtvaart 1993-2007 (IVW, 2008)
- Vliegtuigongeval Schiphol 25-2-2009: letsels en verdeling van gewonden (J. Winkelhagen e.a. in Nederlands Tijdschrift voor Geneeskunde, 2010)
- Voorbereiding op ongevallen op luchtvaartterreinen (IOOV, 2007)
- Werken met scenario's, risicobeoordeling en capaciteiten (BZK, 2009)
- WHO technical advice for case management of influenza A(H1N1) in air transport (WHO in samenwerking met ICAO en IATA, 2009)
- (Zelf)redzaamheid tijdens de Poldercrash (A. Scholtens en J. Groenendaal, 2011)

Wet- en regelgeving

- Luchtvaartwet (Defensie, Verkeer en Waterstaat, Justitie en Financiën, 1958)
- Regelgeving burgerluchthavens en militaire luchthavens (Infrastructuur en Milieu, Defensie, 2008)
- Politiewet (BZK, 1993)
- Regeling bijstand bestrijding luchtvaartterrorisme (Justitie, 2005)
- Regeling dienst speciale interventies (BZK, 2009)
- Regeling onderschepping luchtvaartuigen (Infrastructuur en Milieu, 2007)
- Regeling veilig gebruik luchthavens en andere terreinen (Infrastructuur en Milieu, 2009)
- Rijkswet Onderzoeksraad Voor Veiligheid (BZK en Justitie, 2004)
- Wet luchtvaart (Infrastructuur en Milieu, BZK, Defensie, 1992)
- Wet, Besluit en Regeling publieke gezondheid (VWS, 2008)
- Wet en Besluit veiligheidsregio's (BZK, 2009)

VERVALLEN

Bronnen internet

Nederlandstalige sites

www.ais-netherlands.nl	Luchtverkeersleiding, bevat onder andere de Aeronautical Information Package (AIP).
www.brandweer.nl	Brandweer Nederland.
www.crisis.nl	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bevat informatie over hoe te handelen bij crises. De site kan bij een crisis op een luchthaven gebruikt worden voor de informatievoorziening.
www.ghor.nl	Geneeskundige Hulp bij Ongevallen en Rampen
www.igz.nl	Inspectie voor de Gezondheidszorg.
www.infectieziekten.info	Site van Centrum Infectieziektebestrijding (CIb) van het RIVM met actuele informatie over infectieziekten.
www.ioov.nl	Inspectie Openbare Orde en Veiligheid.
www.KMar.nl	Koninklijke Marechaussee.
www.lcr.nl	Landelijk Coördinatiecentrum Reizigersadviesing (LCR).
www.minbzk.nl	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
www.minvws.nl	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
www.nctb.nl	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding.
www.forensischinstituut.nl	Nederlands Forensisch Instituut.
www.nifv.nl	Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid, zie dossier incidentenbestrijding vliegtuigongevallen.
www.onderzoeksraad.nl	Onderzoeksraad Voor Veiligheid.
www.politie.nl	Politie Nederland.
www.regionaalrisicoprofiel.nl	Site met documentatie over het regionaal risicoprofiel.
www.risicoencrisis.nl	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Nationaal CrisisCentrum.
www.rivm.nl	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
www.veiligheidsberaad.nl	Veiligheidsberaad.
www.vliegrampfaro.nl	Site van Cor ten Hove.
www.vng.nl	Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
www.wetten.nl	Overheid, bevat alle gangbare Nederlandse wet- en regelgeving.
www.wodc.nl	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Engelstalige sites

http://twitter.com	Twitter is een internetdienst waarbij gebruikers korte berichtjes publiceren.
www.aaib.gov.uk	Accident Investigation Branch (AIB) uit Groot Brittannië.
www.airdisaster.com	Site met informatie en statistieken over crashes en kapingen in de luchtvaart.
www.airports.org	ACI, de Airports Council International. Internationale vereniging van luchthavens.
www.airportfire.com	Site met brede informatie op het gebied van vliegtuigbrandbestrijding.
www.aviation-safety.net/index.php	Flight safety foundation, site met ongevalstatistieken en informatie over ongevallen met luchtvaartuigen.
www.easa.eu	Europees agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart. De EASA heeft per medio 2009 de taken overgenomen van de Joint Aviation Authorities (JAA) en is verantwoordelijk voor regelgeving voor de luchtvaart in Europa.
www.ec.europa.eu/transport/air/	Site van de Europese Commissie met wet- en regelgeving, informatie over luchthavens en onderwerpen op het gebied van veiligheid en beveiliging.
www.ecac-ceac.org	European Civil Aviation Conference (ECAC).
www.ecdc.europa.eu	European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC).
www.iata.org	International Air Transport Association.
www.icao.int	International Civil Aviation Organization.
www.iafpa.org.uk	International Aviation Fire Protection Association, vereniging met leden uit de sector van vliegtuigbrandbestrijding en industrie.
www.nfpa.com	National Fire Protection Association.

www.nts.gov	National Transportation Safety Board uit de Verenigde Staten.
www.transnationalterrorism.eu	Website of the European research project Transnational Terrorism, Security, and the Rule of Law (TTSRL).
www.unhcr.org	United Nations High Commissioner for Refugees.
www.who.int	World Health Organisation, Wereld Gezondheidsorganisatie.
www.1001crash.com	Site met ongevalstatistieken en informatie over ongevallen met luchtvaartuigen.

Verantwoording foto's

Foto 1: British Airways Boeing 777, www.upgradetravelbetter.com

Foto 2: Kalitta Boeing 747, www.media.photobucket.com

Foto 3: SAS MD87, maker onbekend, <http://aviation-safety.net>

Foto 4: Belgian Air Force C-130, Eindhovens Dagblad, www.ed.nl

Foto 5a: Turkish Airlines Boeing 737, Jeffrey Koper

Foto 5b: Turkish Airlines Boeing 737, Jeffrey Koper

Foto 6: Luxair Fokker 50, www.100komma7.lu.

Foto 7: United Nations Learjet, maker onbekend, : <http://aviation-safety.net>

Foto 8: Onur Air MD88, Brandweer Groningen Airport Eelde

Foto 9: Air France Airbus A300, foto van French channel op www.historycommons.org

Foto 10: temperatuurcheck van passagiers in vliegtuig op Chinese luchthaven, maker onbekend, www.boston.com

Het NIFV heeft zijn uiterste best gedaan om rechthebbenden van gebruikt beeld te benaderen, achterhalen en vermelden. Ondanks de zorgvuldigheid waarmee dat is gebeurd, kan het zijn dat wij niet iedereen bereikt hebben. Wanneer u meent rechthebbende te zijn, kunt u contact opnemen met de afdeling Communicatie van het NIFV, e-mail communicatie@nifv.nl.

Klankbordgroep

Deze handreiking is mede tot stand gekomen dankzij de volgende leden van de landelijke klankbordgroep die voor de totstandkoming van deze handreiking is opgericht, en dankzij enkele inhoudelijk deskundigen.

Jan Huizing	College Commandanten Brandweren Luchthavens (CCBL)
Bart Videler	Veiligheidsregio Limburg-Zuid
Henk Urlings	Veiligheidsregio Limburg-Zuid
Kenny Kicken	Veiligheidsregio Limburg-Zuid
Emil van Schie	Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond
Marten van Delden	Veiligheidsregio Drenthe
Lieke Masselink	Gemeente Eindhoven
Wytse Borst	Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost
Ralph Volkers	Hoofd Brandweer Vliegbasis Eindhoven
Nico Teunissen	Voormalig Hoofd Brandweer Vliegbasis Eindhoven
Ellen Oude Kotte	Veiligheidsregio Kennemerland
Kees-Jan Klaver	Veiligheidsregio Flevoland
Linda Bouw	Vereniging Nederlandse Gemeenten
Daan Groot	Openbaar Ministerie Parket Haarlem
Rob Merten	Voorziening tot samenwerking Politie Nederland (vtsPN)
Joost de Ruiter	KMar district Schiphol
Robbert van den Heuvel	Inspectie Verkeer en Waterstaat
Harry van Dijk	Inspectie Verkeer en Waterstaat
Corien Swaan	RIVM - Centrum Infectieziektebestrijding
Ed Theunen	METHONE
René Verjans (auteur)	Amsterdam Airport Schiphol (A.A.S.)

Inhoudelijke deskundigen

Maarten Spoel	Veiligheidsregio Kennemerland
Louis Speyers	KMar district Schiphol
Pierre van Griensven	Militaire Luchtvaart Autoriteit
Marc van Oudheusden	Ministerie Infrastructuur en Milieu
Mike Luiten	Amsterdam Airport Schiphol
Ed Oomes	Amsterdam Airport Schiphol
Anne de Vries	GGD Kennemerland
Lex Vroling	Veiligheidsregio Haaglanden (namens de NVBR)
Hendrik Jan de Wolf	Veiligheidsregio Groningen
Jelle Buitendijk	GGD/Veiligheidsregio Kennemerland
Tiny Wijnands	Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost
Albert Tjarks	GGD Drenthe
Jan Christiaanse	Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond

VERVALLEN

VERVALLEN

