

Stelsel van veiligheidsmanagement, context en functie

Instituut Fysieke Veiligheid
Crisismanagement Academie
Postbus 7010
6801 HA Arnhem
Kemperbergerweg 783, Arnhem
www.ifv.nl
info@ifv.nl
026 355 24 00

Colofon

Opdrachtgever: Crisismanagement Academie
Contactpersoon: Herman van Hijum
Titel: Stelsel van veiligheidsmanagement, context en functie
Datum: 1 juni 2020
Status: Gereed, behorende bij e-college Stelsel van veiligheidsmanagement, context en functie
Versie: 1.0
Auteur: Herman van Hijum
Review: Veerle Gaspar, Saskia van Aubel
Eindverantwoordelijk: Herman van Hijum

Kennis moet je delen, niet bezitten. Wel stelt de auteur, bij gebruik van de in dit college gedeelde kennis, prijs op bronvermelding: Stelsel van veiligheidsmanagement – context en functie, Herman van Hijum (Tekst IFV-college, 2020). Aan de inhoud kunnen geen rechten worden ontleend, en de auteur en het IFV aanvaarden geen enkele aansprakelijkheid die zou kunnen voortvloeien uit de inhoud van deze tekst.

Inleiding

In dit document tref je de tekst aan die is gebruikt bij het, in opdracht van de Crisismanagement Academie¹, realiseren van een E-college over het stelsel van veiligheidsmanagement. De inhoud van het college is gebaseerd op aan de systeemleer ontleende beschouwingsniveaus: context, functie, vorm en inhoud.

BESCHOUWINGSNIVEAUS (SYSTEEMLEER) VAN VEILIGHEIDSMANAGEMENT



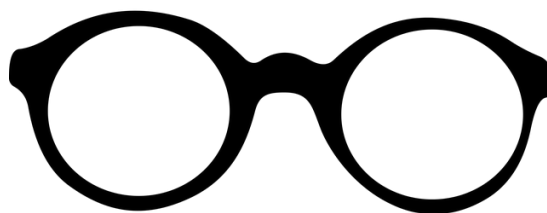
Figuur 1 Beschouwingsniveaus (systeemleer) van veiligheidsmanagement

Er is geen beter plaatje om die gelaagdheid in beschouwings-niveaus te illustreren dan het Drosteblikje. Op dat blikje staat een verpleegster weergegeven met een dienblad waarop eenzelfde Drosteblikje staat met een identiek plaatje van een verpleegster die een dienblad draagt waarop weer eenzelfde Drosteblikje staat, enzovoort.

¹ Een samenwerkingsverband van de Politieacademie en het Instituut Fysieke Veiligheid

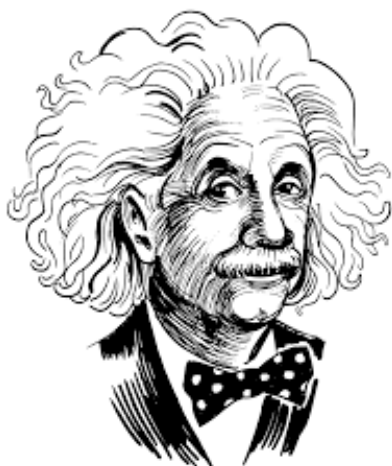
In dit college beschouw ik de context en functie van veiligheidsmanagement. In een afzonderlijk college wil ik de vorm en inhoud daarvan beschouwen.

Zonder af te willen doen aan andere brillen, zoals een sociaalwetenschappelijke of normatieve (NEN) bril, kijk ik door een bestuurlijk-juridische bril naar de context en functie van veiligheidsmanagement. Een belangrijk brondocument is *Openbare Orde en Veiligheid – Tekst & Commentaar*, Muller cs, Wolters Kluwer, zesde druk, 2019.



Mijn bril is dan ook gebaseerd op diverse (in)formele regels die Roy Johannink en ik hebben geordend en beschreven in *Het stelsel van crisisbeheersing - incidentmanagement in (buiten)gewone omstandigheden*.²

De theorie en modellen in die publicatie zijn binnen ons RIMBO-GILDE verder verfijnd in de *Referentiemodellen Rimbo met Gogme* en die modellen worden in dit college gebruikt om het systeem van veiligheidsmanagement te beschouwen.



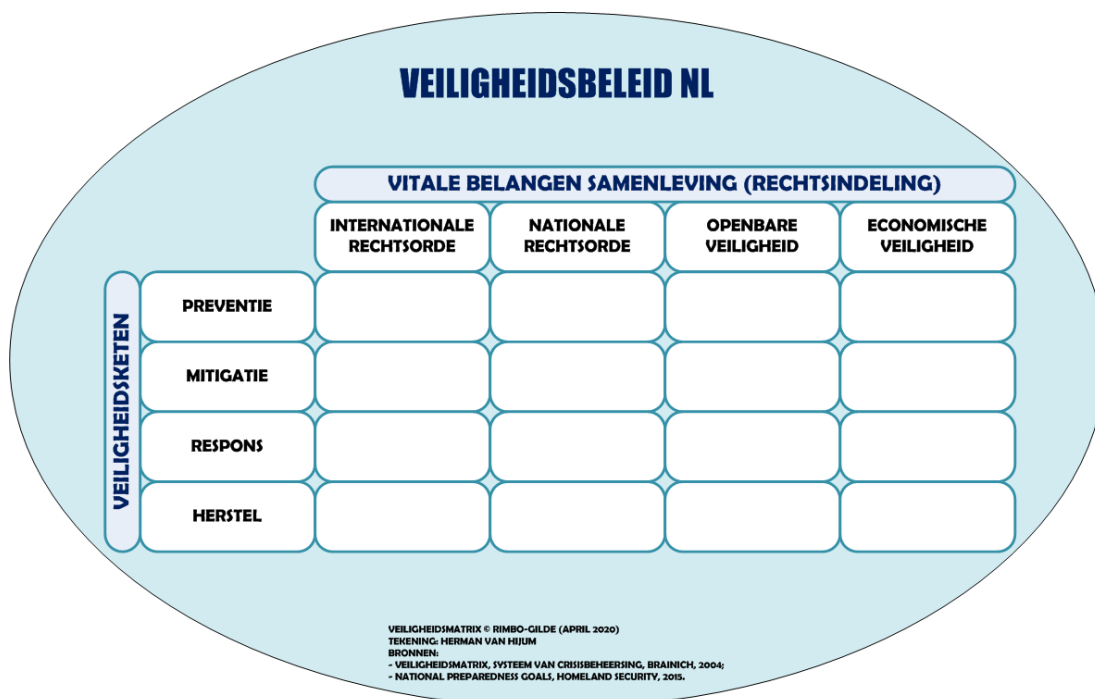
Maar let op: als je modellen gebruikt, loop je het gevaar de werkelijkheid teveel te versimpelen. Vandaar dat Einstein al zei: “theorieën en modellen moeten weliswaar simpel zijn, maar niet te simpel!”.

Ik ga er van uit dat de deelnemer aan dit college theoretisch bekend dan wel praktisch vertrouwd is met het veiligheidsdomein en op basis daarvan betekenis kan geven aan de theorie en modellen in dit college.

Het college is op hoofdlijnen. Wil je meer weten? Dan adviseer ik je om je in te schrijven voor de trainingen van de Crisismanagement Academie (IFV), waaronder het *Landschap van Crisisbeheersing en Scenarioplanning*.

² Gratis te downloaden via www.crisisbesluitvorming.nl.

1 Context veiligheidsmanagement



Figuur 2 Veiligheidsbeleid Nederland

Het Nederlands veiligheidsbeleid is volgens Brainich gebaseerd op twee invalshoeken: vitale belangen van de samenleving en de veiligheidsketen.

De vitale belangen

De **vitale belangen** zijn deelverzamelingen binnen het begrip veiligheid. In Nederland kennen we een rechtsindeling en een beleidsindeling van belangen:

- > De beleidsindeling betreft internationale rechtsorde, territoriale veiligheid, sociale en politieke stabiliteit, fysieke veiligheid, ecologische veiligheid en economische veiligheid.

De indeling in het recht is die in internationale rechtsorde, nationale rechtsorde, openbare veiligheid en economische veiligheid. De rechtsindeling omvat overigens de beleids-indeling.

- > De internationale rechtsorde heeft zich ontwikkeld van de bescherming van het grondgebied van het Koninkrijk, via de verdediging van het NAVO-grondgebied naar de handhaving van de internationale vrede en veiligheid in het kader van het Handvest van de Verenigde Naties. Dit is vooral het domein van Defensie. Het begrip territoriale veiligheid uit de beleidsindeling valt hier deels onder. Voor de volledigheid: Defensie kan vanuit haar civiele taakstelling ook betrokken zijn bij het behartigen van andere vitale belangen van de samenleving!

- > De nationale rechtsorde gaat om de rechtsorde in het algemeen en de democratische rechtsorde en openbare orde in het bijzonder. De beleidsterreinen openbaar bestuur, rechtshandhaving, ordehandhaving, rechtspleging, detentie en het begrip sociale en politieke stabiliteit uit de beleidsindeling vallen onder het vitaal belang nationale rechtsorde.
- > Openbare veiligheid gaat over de fysieke integriteit van mensen, have, goed, milieu en natuur. Zie voor een nadere beschrijving daarvan het tweede deel van dit college. Onder meer de beleidsterreinen rampenbestrijding, milieu, gezondheidszorg waaronder infectieziektebestrijding, waterkwaliteit en -kwantiteit, voedselvoorziening, voedselveiligheid en arbeidsomstandigheden vallen onder dit vitaal belang. De fysieke en ecologische veiligheid uit de beleidsindeling zijn dus elementen van openbare veiligheid.
- > Economische veiligheid gaat in de kern over de productie, distributie en consumptie van goederen en diensten. De beleidsterreinen c.q. vitale processen energie, transport, telecommunicatie en financieel verkeer vallen onder meer onder dit belang. Het begrip territoriale veiligheid uit de beleidsindeling valt deels onder dit belang.

De veiligheidsketen

De tweede indeling van het veiligheidsbeleid is die in de veiligheidsketen. Die keten is ontwikkeld binnen de Federal Emergency Management Agency (FEMA-VS). In 1993 heeft het ministerie van BZK die keten geïntroduceerd in Nederland. Inmiddels is die keten door Homeland Security geduid als *mission-areas*. Vrij vertaald zijn preventie, mitigatie, respons en herstel ambities waarop de bij het behartigen van vitale belangen betrokken partijen zich moeten voorbereiden.

- > Preventie is het voorkomen, tegenhouden of bestrijden van (structurele) **oorzaken** van een (dreigende) aantasting van vitale belangen van de samenleving.
- > Mitigatie is het voorkomen, tegenhouden en beheersen van ongewenste **gevolgen** voor vitale belangen van de samenleving.
- > Respons is het stabiliseren van de feitelijke of de acuut dreigende aantasting van een of meer vitale belangen van de samenleving. Bepaalde hersteltaken kunnen ook element van de respons zijn.
- > Herstel is het omgaan met en waar mogelijk herstellen van geleden schade of andere nadelige gevolgen van de aantasting van vitale belangen van de samenleving. Een bijzondere vorm van herstel is systeemzorg, gericht op veiligheidsmanagement zelf, omdat ook in dat systeem basisrisicofactoren besloten liggen die onder een bepaalde conditie kunnen leiden tot ondermaats handelen.

Veiligheidsmanagement kent tegen de achtergrond van de veiligheidsketen dan de volgende deelverzamelingen: risico- (preventie en mitigatie), incident- (respons) en herstelmanagement (nafase- en systeemzorg). Deze zijn primair van aard. Naast die meer primaire deelverzamelingen onderscheid ik twee meer secundaire of randvoorwaardelijke deelverzamelingen: kennis- en resourcemanagement.

Kennismanagement richt zich op het ontwikkelen, delen en evalueren van de inzet van dan beschikbare kennis bij (de preparatie op) risico-, incident- en herstelmanagement.

Resource management richt zich op het verwerven, beheren en evalueren van de inzet van dan beschikbare personele, facilitaire en ICT-voorzieningen bij (de preparatie op) risico-, incident- en herstelmanagement.

Risicomanagement is het aan kennis- & resource management ontleend vermogen om vorm en inhoud te geven aan het uitvoeren, ondersteunen en verbeteren van preventie- en mitigatietaken.

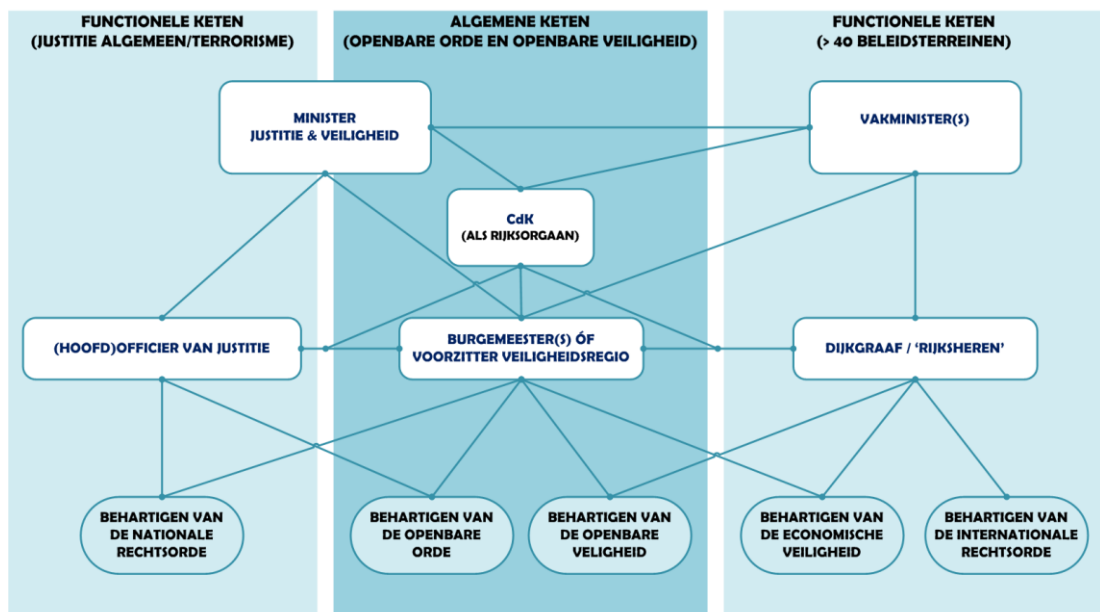
Incidentmanagement is het aan kennis- & resource management ontleend vermogen om vorm en inhoud te geven aan het uitvoeren, ondersteunen en verbeteren van respons- en bepaalde hersteltaken.

Herstelmanagement is het aan kennis- & resource management ontleend vermogen om vorm en inhoud te geven aan het uitvoeren, ondersteunen en verbeteren van nafase- en verbeteringen (systeemzorg).

Schurende ketens bij het behartigen van vitale belangen van de samenleving

Op basis van het hierboven weergegeven contextmodel kunnen beleidsterreinen en maatschappelijke sectoren worden geïdentificeerd, die belast zijn met (de preparatie op) het behartigen van een of meer vitale belangen van de samenleving.

SCHURENDE KETENS BIJ HET BEHARTIGEN VAN VITALE BELANGEN VAN DE SAMENLEVING...



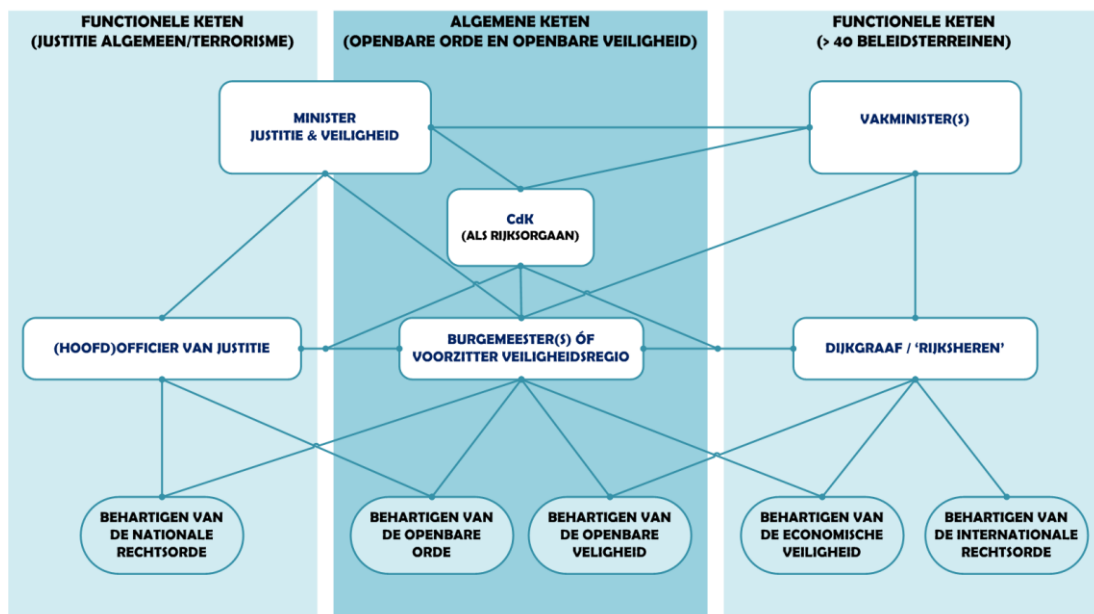
SCHURENDE KETENS, RIMBO-GILDE (APRIL 2020)
TEKENING: HERMAN VAN HILUM.
BRON: BESTUURLIJKE NETWERKKAARTEN (IPV)

LET OP: IN DE TEKENING IS - IN AFWIJKING VAN HET CONTEXTMODEL VEILIGHEIDSMANAGEMENT - OPENBARE ORDE (ELEMENT VAN DE NATIONALE RECHTSORDE) APART WEERGEGEVEN.

Figuur 3 Schurende ketens bij het behartigen van vitale belangen van de samenleving

Let op:

SCHURENDE KETENS BIJ HET BEHARTIGEN VAN VITALE BELANGEN VAN DE SAMENLEVING...



SCHURENDE KETENS, RIMBO-GILDE (APRIL 2020)
TEKENING: HERMAN VAN HIJUM.
BRON: BESTUURLIJKE NETWERKKAARTEN (IPV)

LET OP: IN DE TEKENING IS - IN AFWIJKING VAN HET CONTEXTMODEL VEILIGHEIDSMANAGEMENT - OPENBARE ORDE (ELEMENT VAN DE NATIONALE RECHTSORDE) APART WEERGEGEVEN.

Figuur 3 is een **zeer** sterk versimpelde weergave van het bestuurlijk netwerk. Een grove ordening van die beleidsterreinen en maatschappelijke sectoren is die in de algemene keten en de functionele ketens die meer dan veertig beleidsterreinen omvatten.

Een kenmerkend verschil tussen de ketens is, dat binnen de algemene keten meestal sprake is van decentraal gezag en binnen de functionele ketens meestal van centraal gezag.

De minister van Justitie en Veiligheid is systeemverantwoordelijk voor zowel de algemene keten als de beleidsterreinen "justitie algemeen" en "terrorisme". Daarom zijn die twee functionele ketens apart weergegeven van de andere functionele ketens.

In afwijking van het contextmodel is openbare orde dat element is van het vitaal belang nationale rechtsorde, apart weergegeven naast de vier vitale belangen.

Het gezag bij de behartiging van de openbare orde en de algemene openbare veiligheid is belegd bij de burgemeester of voorzitter veiligheidsregio. Dat gezag van de voorzitter is niet hetzelfde als diens rol binnen het veiligheidsbestuur!

Het veiligheidsbestuur is, als verlengd lokaal bestuur, onder meer belast met de voorbereiding op de plaatselijke en meer dan plaatselijke rampenbestrijding en crisisbeheersing. Die taken zijn beschreven in de Wet veiligheidsregio's. Het veiligheidsbestuur heeft geen formele responstaken bij een crisis/ramp. Wel kan de "niet-wettelijke adviesfunctie aan het bevoegd gezag" als responstaak zijn belegd bij de directeur veiligheidsregio op basis van het Regionaal Beleidsplan.

De handhaving van de openbare orde is belegd bij het algemeen gezag. Dat laat onverlet dat de justitiële kolom onder decentraal gezag van de officier van justitie belast is met de functionele handhaving van de openbare orde.

Openbare orde is het geheel van rechtsregels dat ziet op de orde en rust op voor het publiek toegankelijke en openbare plaatsen overeenkomstig haar bestemming naar tijd en plaats en in veiligheid voor persoon en goed. Een verstoring van de openbare orde is dan: de **onrechtmatige** gedraging op voor het publiek toegankelijke en openbare plaatsen en die gevaar zettend of hinderlijk is voor persoon of goed.

Terug naar de algemene keten. Naast het behartigen van de openbare orde is deze keten belast met het behartigen van de algemene openbare veiligheid en dus **niet** met de sectorale of functionele behartiging van de openbare veiligheid. Voorbeelden van sectorale c.q. functionele handhaving van de openbare veiligheid zijn infectieziektebestrijding, waterkwaliteit en waterkwantiteit, voedselvoorziening en de voedselveiligheid.

In sommige gevallen is het algemeen gezag onderdeel van functionele handhaving van openbare veiligheid. Denk aan de voorzitter veiligheidsregio die onder leiding staat van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport bij de bestrijding van bepaalde infectieziekten.

Het ligt in de rede dat de direct betrokken burgemeesters, officieren van justitie, dijkgraven en rijksheren het behartigen van de openbare orde en openbare veiligheid met elkaar afstemmen, al dan niet binnen een regionaal beleidsteam.

Een rijksheer is een daartoe door de minister gemachtigde persoon die op decentraal niveau, namens die minister, een bepaald beleidsterrein behartigt. Denk aan de HID Rijkswaterstaat, inspecteur ILT en havenmeester Amsterdam.

De Commissaris van de Koning (CdK) ziet op basis van diens ambtsinstructie als rijksorgaan toe op de samenwerking tussen decentrale gezagsdragers. De CdK kan daartoe aanwijzingen geven.

Het behartigen van vitale belangen is - gelet op het legaliteitsbeginsel - gebaseerd op de wet. Soms is bestaande wetgeving niet toereikend en kan er sprake zijn van een buitengewone omstandigheid die een feitelijk en een juridisch element kent.

- > Het feitelijk element verwijst naar de aantasting van een of meer vitale belangen van de samenleving.
- > Het juridisch element verwijst naar de toereikendheid van normale bevoegdheden c.q. normale wetgeving bij het behartigen van vitale belangen van de samenleving.

Het (bestuurlijk) besluit om een gebeurtenis als een buitengewone omstandigheid te kwalificeren, vindt plaats met het oogmerk om buitengewone bevoegdheden in te zetten bij het behartigen van vitale belangen van de samenleving.

Een ander woord voor de buitengewone bevoegdheid is de noodbevoegdheid. Het toepassen daarvan wordt onder meer begrensd door het evenredigheidsbeginsel dat bestaat uit de elementen proportionaliteit en subsidiariteit.

- > **Proportionaliteit** heeft in abstractie betrekking op het feitelijk element van de buitengewone omstandigheid: de toepassing van de buitengewone bevoegdheid moet in verhouding staan tot de (dreigende) aantasting van het vitale belang.
- > **Subsidiariteit** heeft in abstractie betrekking op het juridisch element van de buitengewone omstandigheid: van de beschikbare bevoegdheden moet de minst ingrijpende worden toegepast bij het behartigen van het vitale belang.

Tegen de achtergrond van het begrip buitengewone omstandigheid kunnen drie typen gebeurtenissen onderscheiden worden, namelijk: het incident, de crisis en de ramp.

- > Een **incident** is een gebeurtenis waarbij een of meer vitale belangen van de samenleving worden bedreigd of aangetast en waarbij gewone bevoegdheden en wetgeving toereikend zijn bij het behartigen van die belangen.
- > Een **crisis** is in juridische zin het incident waarbij reguliere bevoegdheden of wetgeving niet toereikend zijn bij het behartigen van vitale belangen van de samenleving.
- > Een **ramp** is in juridische zin de crisis die betrekking heeft op het vitaal belang openbare veiligheid.

Omdat een ramp een crisis is op het terrein van de openbare veiligheid, is een ramp altijd een crisis. Maar een crisis is niet altijd een ramp, zolang er geen sprake is van de aantasting van de openbare veiligheid in buitengewone omstandigheden.



Nadenkertje: is de aantasting van de openbare orde én waarbij reguliere bevoegdheden c.q. wetgeving ontoereikend zijn bij het behartigen van de openbare orde een ramp of een crisis?³

Ik ben me ervan bewust dat er ook andere werkdefinities van het begrip crisis zijn, zoals die vanuit een sociaalwetenschappelijk, politiek en normerend (NEN) perspectief.

Zo definieert Rosenthal een crisis als: “Een ernstige bedreiging van de basisstructuren of van de fundamentele waarden en normen van een sociaal systeem, welke bij een geringe beslistijd en een hoge mate van onzekerheid noopt tot het nemen van kritieke beslissingen.”

En de NEN definieert een crisis als: “Nooit eerder voorgekomen of uitzonderlijke gebeurtenis of situatie die een organisatie bedreigt en een strategische, adaptieve en tijdsgebonden respons vereist om de levensvatbaarheid en integriteit van de organisatie in stand te houden”.

We keren weer terug naar het sterk versimpelde plaatje van schurende ketens en het juridisch perspectief. De opbouw van de responsbevoegdheden binnen de algemene keten kent grofweg vijf stappen.

1. De eerste stap is het gezag over brandweer en politie: gezag over de brandweer op basis van art. 4 Wet veiligheidsregio's en gezag over de politie op basis van artikel 11 van de Politiewet 2012, voor wat betreft ordehandhaving en hulpverlening.
2. De tweede stap is het opperbevel en operationele leiding. Het op artikel 5 van de Wet veiligheidsregio's gebaseerde opperbevel van de burgemeester is een nadere invulling van de noodbevelsbevoegdheid in de Gemeentewet.
Via het opperbevel wordt de normale verhouding tussen de burgemeester en bij de

³ Een crisis! Openbare orde is element van het vitaal belang nationale rechtsorde. Een ramp heeft betrekking op het vitaal belang openbare veiligheid.

rampenbestrijding betrokken diensten en organisaties van verschillende disciplines doorbroken. Het is dan ook een buitengewone c.q. noodbevoegdheid.



Nadenkertje: richt het opperbevel zich op de bij de rampenbestrijding betrokken brandweer en op de politie voor wat betreft ordehandhaving en hulpverlening?⁴

De DPG kan de operationele leiding over de geneeskundige hulpverlening niet delegeren, omdat een daartoe strekkend wettelijk voorschrift ontbreekt. Ook mandateren kan niet, omdat de aard van deze bevoegdheid zich daartegen verzet. Als de DPG kiest voor deelname aan het GBT of RBT, is sprake van diens afwezigheid binnen het ROT en neemt een plaatsvervanger de operationele leiding over de geneeskundige hulpverlening over.

Stap 2 tot slot: op basis van diens noodbevoegdheden kan de burgemeester in het belang van de openbare orde en algemene openbare veiligheid in laatste instantie (beginsel van subsidiariteit) ook de nodige bevelen geven aan gezagsdragers binnen functionele ketens.

3. De derde stap is het door het bijeenroepen van een regionaal beleidsteam (RBT c.q. 'GRIP-4') overnemen van het gezag van de direct betrokken burgemeester of burgemeesters door de voorzitter van de veiligheidsregio.
Die overgang van bevoegdheden bij een ramp of crisis is gebaseerd op het oordeel van de voorzitter over de noodzakelijk geachte aanpak in het getroffen gebied, ongeacht of dat gebied wordt doorsneden door gemeentegrenzen.

⁴ Nee. De burgemeester of voorzitter van de veiligheidsregio heeft het opperbevel immers niet nodig om gezag te verkrijgen over de brandweer en de politie voor wat betreft ordehandhaving en hulpverlening. Zie stap 1!



Nadenkertje: hoe zit dit dan bij een ramp of crisis die door de voorzitter van de veiligheidsregio NIET wordt gekwalificeerd als 'van meer dan plaatselijke betekenis', maar die wel gemeentegrenzen overschrijdt?⁵

De Commissaris van de Koning ziet toe op de samenwerking binnen een regionaal beleidsteam en kan daartoe op basis van zijn ambtsinstructie aanwijzingen geven.

4. De vierde stap is het geven van aanwijzingen bij bovenregionale rampen en crises door de Commissaris van de Koning en Minister van justitie en veiligheid aan de voorzitter van de veiligheidsregio over het te voeren beleid.

Deze aanwijzingsregeling is eigenlijk nog niet af, want die beleidsaanwijzing door de CdK aan een burgemeester vereist een nodeloze procedure, namelijk het slaan van een Koninklijk Besluit.

5. De vijfde stap is het op basis van een KB overnemen van bevoegdheden van de burgemeester en de Commissaris van de Koning door de minister van JenV, dan wel het daarmee belasten van een andere autoriteit door de minister.

De stappen twee tot en met vijf zijn gebaseerd op geschreven noodrecht. Het in werking stellen van geschreven noodrecht vereist soms een Koninklijk Besluit. Naast geschreven noodrecht is sprake van ongeschreven noodrecht. Ongeschreven noodrecht is van toepassing in situaties die vooraf niet door de wetgever zijn voorzien bij het behartigen van vitale belangen van de samenleving, of de procedure voor inwerkingstelling van geschreven noodrecht duurt te lang.

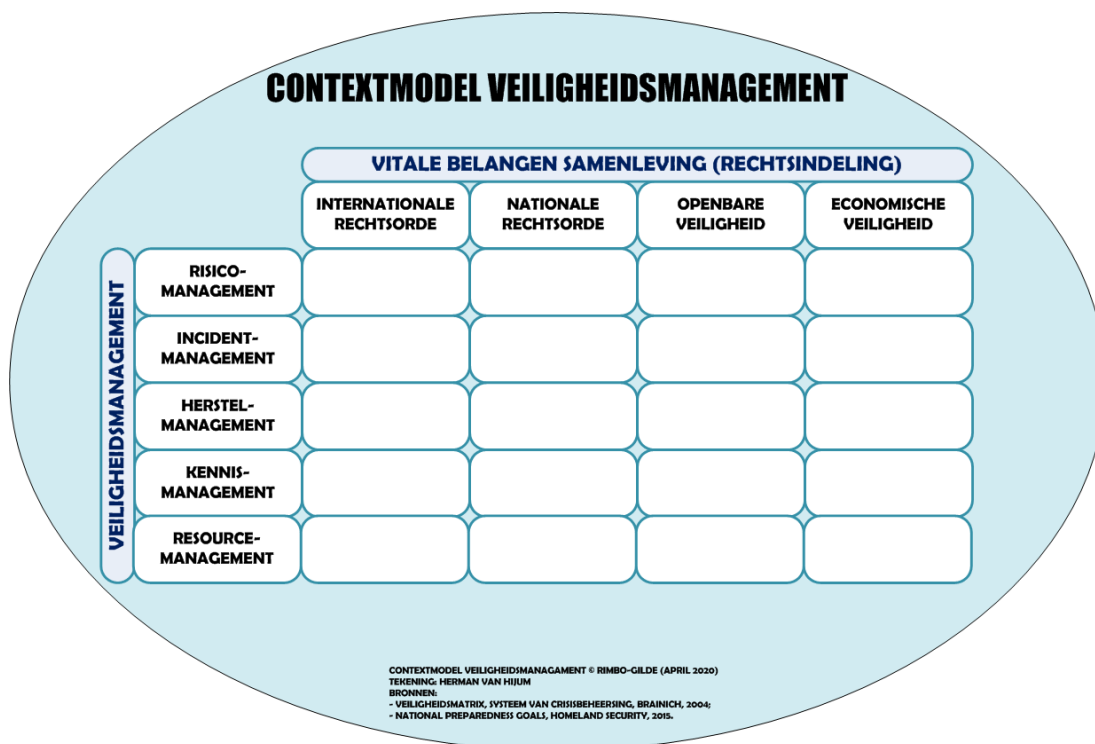
Samengevat: de context van veiligheidsmanagement is de gewone of buitengewone omstandigheid. Op dit punt kunnen we het beschouwen van de context afronden.

⁵ In dat geval kunnen de direct betrokken burgemeesters samenwerken bij het behartigen van de openbare orde en algemene openbare veiligheid binnen het getroffen gebied.

Dit kan overigens ook als regiogrenzen worden overschreden! De burgemeesters kunnen in dat geval ook gezamenlijk een regionaal operationeel leider aanwijzen die in het getroffen gebied uitvoering geeft aan de bevelen van de burgemeesters.

Opvallend is dat de wetgever niet heeft voorzien in een bestuurlijk samengesteld 'beleidsteam' waarin bestuurders samenwerken bij een crisis of ramp van plaatselijke betekenis'. Het GBT is immers ambtelijk samengesteld.

2 Functie veiligheidsmanagement



Figuur 4 Contextmodel veiligheidsmanagement

In deel 1 heb ik preventie, mitigatie, respons en herstel als ambities beschouwd, waarop partijen binnen de algemene en functionele ketens zich moeten prepareren. Preventie en mitigatie zijn de functies van risicomanagement, respons is de functie van incidentmanagement en herstel is de functie van herstelmanagement. Het vermogen om vorm en inhoud te geven aan risico-, incident- en herstelmanagement is ontleend aan kennis- en resourcemanagement. Ik licht die laatste twee deelverzamelingen van veiligheidsmanagement kort toe.

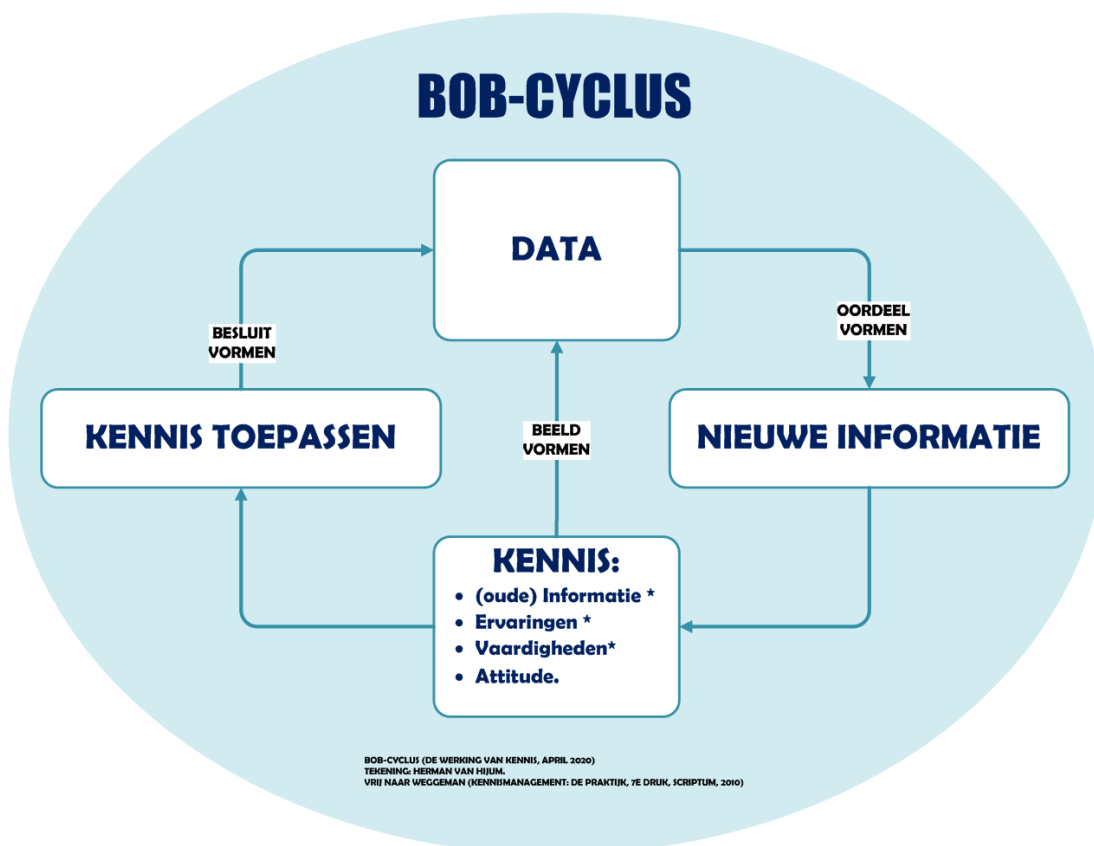
Mijn beschouwing van kennismanagement is ontleend aan Weggeman die in zijn boek *Kennismanagement: de praktijk* een ‘distinctief’ onderscheid maakt tussen data, informatie en kennis.

Data definieert hij als: “empirisch of rationeel verkregen feiten en gegevens”. Wat betreft de bekende Beeld-, Oordeels-, en Besluitvormingscyclus (hierna BOB-cyclus) gaat het hier over het eerste element daarvan: beeldvorming⁶.

⁶ Een complicerende factor bij het in een urgente, dreigende en onzekere situatie, identificeren en analyseren van context- en taakrelevante data is data-inflatie en de halfwaardetijd van data.

Informatie definieert Weggeman als: “de aan data toegekende betekenis”. Wat betreft de bekende BOB-cyclus gaat het hier over het tweede element daarvan: oordeelsvorming. Beeld- en Oordeelsvorming gaan feitelijk over leren: het met de bestaande kennis creëren van nieuwe kennis.

Kennis (**K**) is een aan leren ontleend vermogen dat bestaat uit twee weliswaar te onderscheiden, maar niet te scheiden componenten: expliciete kennis (**I**nformatie) en impliciete kennis (**E**rvaringen * **V**aardigheden **A**ttitude): $K = f(I, EVA)^7$.



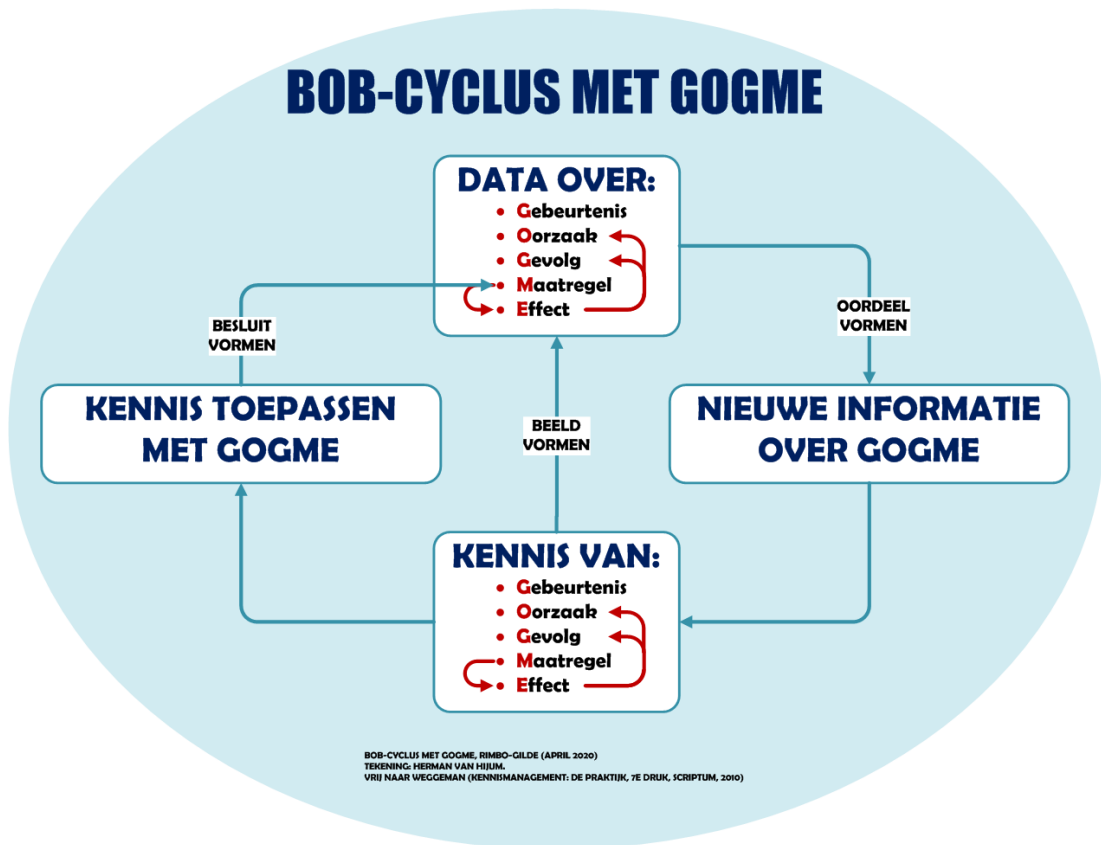
Figuur 5 BOB-cyclus

De werking van kennis wordt hier gevisualiseerd: kennis muteert door de gegeven betekenis (oordeelsvorming) aan waargenomen data (beeldvorming), waardoor nieuwe informatie ontstaat die reageert met de oude informatie en dus kennis.

De voor veiligheidsmanagement relevante domeinkennis duid ik met het acroniem **GOGME**: **G**ebeurtenis; **O**orzaak; **G**evolg; **M**aatregel en **E**ffect.

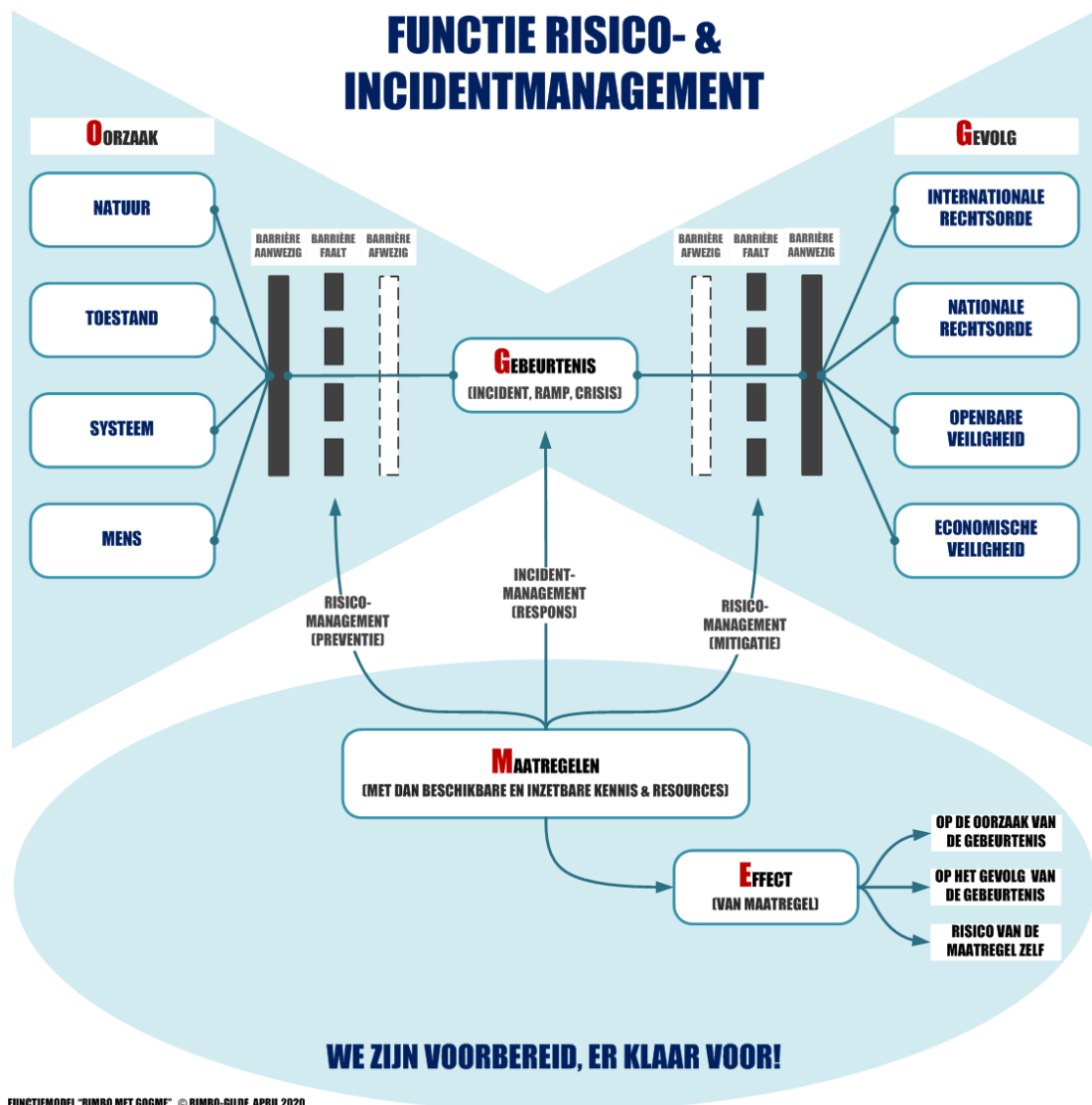
GOGME is Bargoens voor slimme wijsheid, gezond boerenverstand. De werking van de BOB-cyclus met GOGME kan dan als volgt worden weergegeven tegen de achtergrond van de werking van kennis.

⁷ Informatiemanagement heeft dus een engere betekenis dan kennismanagement. Informatie gaat over weten. Kennis gaat naast weten ook over kunnen (Ervaringen en Vaardigheden) en willen, van jezelf mogen (Attitude).



Figuur 6 BOB-cyclus met GOGME

Ik licht de op het hieronder weergegeven referentiemodel gebaseerde GOGME-elementen toe.



Figuur 7 Functie Risico- & Incidentmanagement; Gevolgen geordend in vitale belangen

In het hart van de BowTie zie je de **G**ebeurtenis: de situatie waarin oorzaak en gevolg samen komen of dreigen samen te komen binnen een bepaalde tijd en ruimte. Die gebeurtenis kan gekwalificeerd worden als een incident, crisis of ramp⁸.

Oorzaken liggen grofweg besloten in (de combinatie van) de natuur, een toestand of systeem. In het veiligheidsbeleid worden die oorzaken aangeduid als gevaar. De intentionele, boosaardige gedraging (mens) als oorzaak wordt geduid als dreiging.

- > Natuur als oorzaak: bij gevaren die liggen besloten in de natuur moet je denken aan een aardbeving, tsunami, extreme wind, neerslag of temperatuur. Maar denk ook aan een virus dat van dier op mens (zoönose) of van mens op mens kan worden overgedragen.
- > Toestand als oorzaak: gevaren liggen besloten binnen een sociale, politieke, economische of andere toestand als gevolg van een eerdere gebeurtenis. De toestand

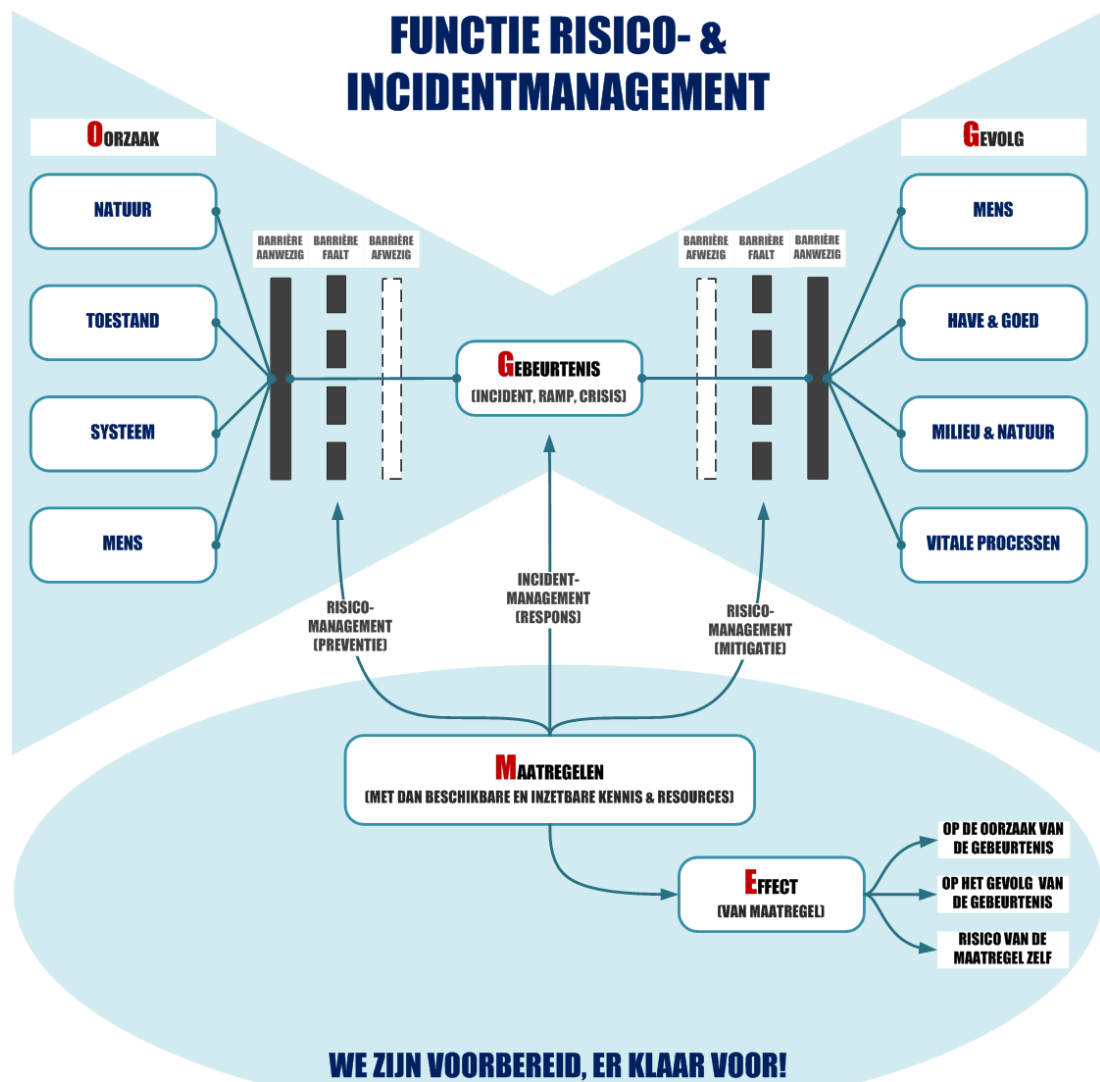
^{8 8} De toereikendheid van bevoegdheden bij het behartigen van vitale belangen van de samenleving is bepalend voor de bestuurlijk-juridische kwalificatie van een gebeurtenis als crisis of ramp. Dit is al beschouwd in deel 1 van dit college.

verwijst in die zin naar de dynamiek van de BowTie methode.

- > **Systeem als oorzaak:** Binnen elk systeem is sprake van latente fouten die onder bepaalde condities actief worden en kunnen leiden tot systeemfalen en daarmee een gevaar vormen. Denk aan de uitval van een vitaal proces.
- > **Mens als oorzaak:** het gaat hier om de intentioneel boosaardig handelende mens. Denk aan de hacker, terrorist of ander type crimineel. Het gaat hier dus niet om de *human error* binnen een bepaalde systeemconditie.

Na typen oorzaken ga ik nu kort het element **G**evolg beschouwen. Gelet op het Nederlandse veiligheidsbeleid gaat het dan om gevolgen voor de internationale rechtsorde, nationale rechtsorde, openbare veiligheid en economische veiligheid. Om gevolgen meer concreet te typeren gebruik ik de volgende brondocumenten:

- > *Geïntegreerde risicoanalyse Nationale Veiligheid*, Analistennetwerk NV, en de
- > *Bestuurlijke aandachtspunten crisisbeheersing en crisiscommunicatie* (BNK-IFV).



FUNCTIEMODEL "RIMBO MET GOCME", © RIMBO-GILDE, APRIL 2020
TEKENING: HERMAN VAN RIJUM

Figuur 8 Functie Risico- & Incidentmanagement; Gevolgen: mens, have & goed, milieu & natuur, vitale processen

Op basis van die twee brondocumenten zijn de gevolgen in dit functiemodel dus niet geordend in vitale belangen, maar in gevolgen voor de mens, have & goed, milieu & natuur en vitale processen. Deze volgorde geeft bovendien richting aan de prioriteiten bij het behartigen daarvan: beschermen van mensen (waaronder verschaffen van informatie), stabiliseren gevaar/dreiging, beschermen have & goed, beschermen milieu & natuur, beschermen vitale processen en tot slot: vergaren van bewijzen.

- > Gevolg voor de mens: de mens is blij, boos, bedreefd of bang, ontbeert primaire levensbehoeften of acute zorg, is ziek, gewond, vermist of dood. Analysecriteria zijn aantallen, ruimte- en tijdfactoren.
- > Gevolg voor have: het door de mens beheerde dier ('have') ontbeert primaire levensbehoeften en acute zorg, is gewond, ziek, vermist of dood. Analysecriteria zijn aantallen, ruimte- en tijdfactoren. Die criteria zijn ook van belang bij het goed c.q. de zaak.
- > Gevolg voor goed (voor menselijk beheer vatbare stoffelijke objecten: het met de aarde verbonden c.q. onroerend goed⁹ is onbruikbaar, beschadigd of teniet. Een niet met de aarde verbonden c.q. roerend goed kan bovendien vermist zijn.
- > Gevolg voor milieu: de bodem, het water of de lucht is verontreinigd. Gevolg voor natuur: flora ('planten') of fauna ('dierenwereld') is aangetast. Analysecriteria zijn vooral ruimte- en tijdfactoren.
- > Vitale processen hebben onder meer betrekking op de vitale belangen rechtsorde en economische veiligheid. Het gevolg voor vitale processen wordt beoordeeld in aantal getroffen, ruimte, tijd en kosten. Ik som de vitale processen hierna op:
 - De functie en werking van sociale instituties en processen zijn aangetast;
 - De functie en werking van politieke instituties en processen zijn aangetast;
 - De functie en werking van economische instituties en processen zijn aangetast;
 - De functie en werking van digitale applicaties en/of infrastructuur zijn aangetast;
 - De preventie-, mitigatie-, respons- en herstelcapaciteit voor het behartigen van vitale belangen van de samenleving is aangetast;
 - Een bijzonder gevolg in relatie tot vitale processen is het in geld uitdrukken van de maatschappelijke kosten van de (preparatie op) preventie, mitigatie, respons en herstel.

LET OP: een BowTie is een gestolde weergave uit een reeks gebeurtenissen. Zo kan elk gevolg van een waargenomen gebeurtenis beschouwd worden als een afzonderlijke gebeurtenis of als oorzaak van een andere gebeurtenis (toestand).

Nadat ik de eerste drie elementen van GOGME op hoofdlijnen heb beschouwd, ga ik nu kort in op de laatste twee elementen daarvan, namelijk de **M**aatregel met dan beschikbare en inzetbare kennis en resources en het **E**ffect van die maatregel.

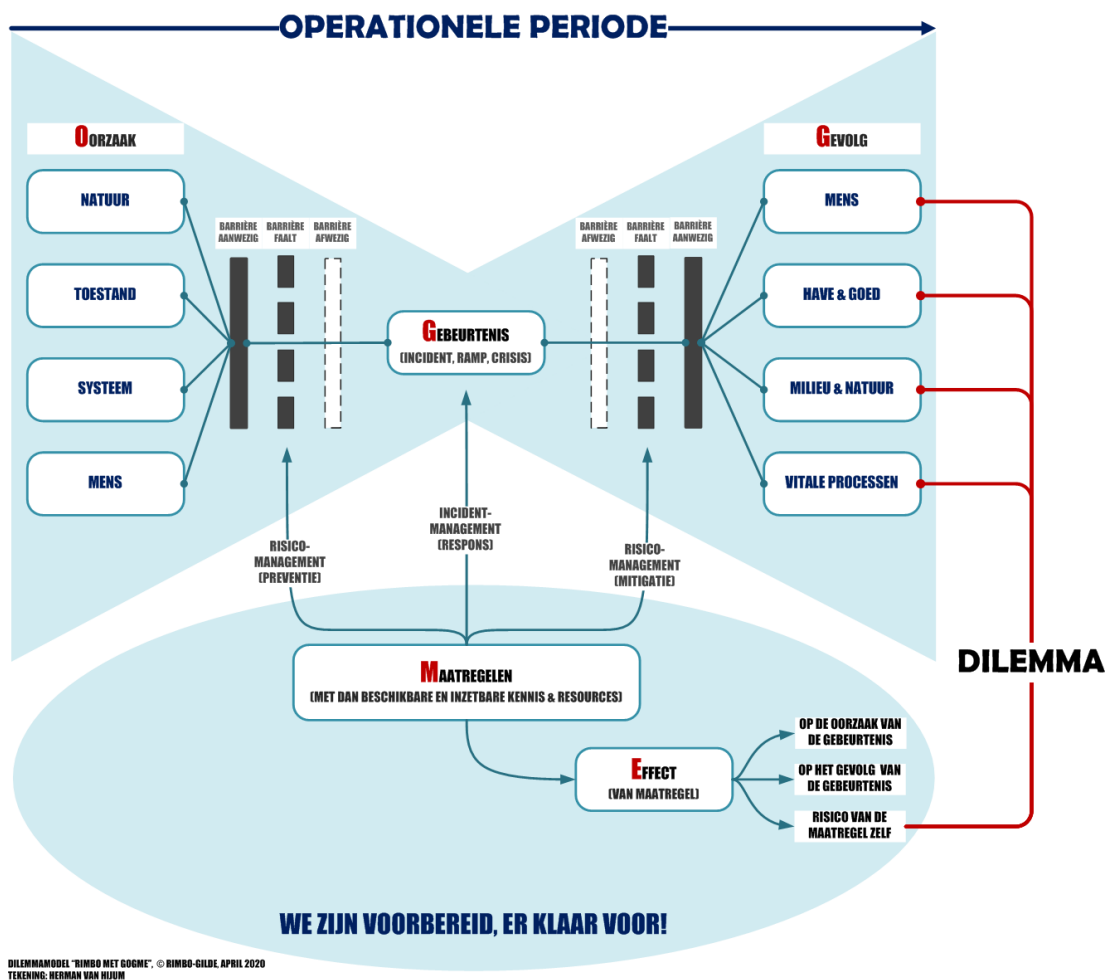
Zonder af te doen aan herstelmanagement beschouw ik hier de maatregelen die zich richten op preventie, mitigatie en respons: **R**isico- & **I**ncident**m**anagement in (**B**uiten)gewone **O**mstandigheden. Ik gebruik daarvoor de afkorting RIMBO.

⁹ Zogenoemd onroerend goed. Denk aan de infrastructuur.

Het vermogen om vorm en inhoud te geven aan RIMBO is naast dan beschikbare en ingezette resources ontleend aan de dan beschikbare en ingezette kennis van GOGME. Lichtvoetig, maar serieus bedoeld: **RIMBO** met **GOGME**.

De **M**aatregelen op het terrein van preventie en mitigatie zijn het domein van risicomangement. Het gaat daarbij om het versterken van bestaande of het implementeren van nieuwe preventieve en/of mitigerende barrières¹⁰. Maar, ... barrières kunnen worden doorbroken of (nog) afwezig zijn. Oorzaak en gevolg komen dan samen binnen een bepaalde tijd en ruimte. De respons op die gebeurtenis is het domein van incidentmanagement. Bij de keuze voor preventie-, mitigatie- en respons-maatregelen moet telkens bedacht worden wat het neveneffect c.q. risico daarvan is voor de mens (onder wie de responders); have & goed; milieu & natuur of vitale processen.

De hierna weergegeven figuur visualiseert deze soms duivelse afweging van belangen. Een ander probleem kan een tunnelvisie zijn: bij besluitvorming over het behartigen van een bepaald vitaal belang (on)bewust andere belangen niet meewegen.



Figuur 9 Operationele periode

Maatregelen zijn niet alleen gebaseerd op de dan beschikbare en inzetbare 'RIMBO-relevante' kennis (GOGME), maar ook op 'RIMBO-relevante' resources. Een resource is (de combinatie van) een mens, een facilitaire of een ICT-voorziening; facilitair betreft huisvesting, middelen en services. ICT betreft de applicaties en infrastructuur voor beeld,

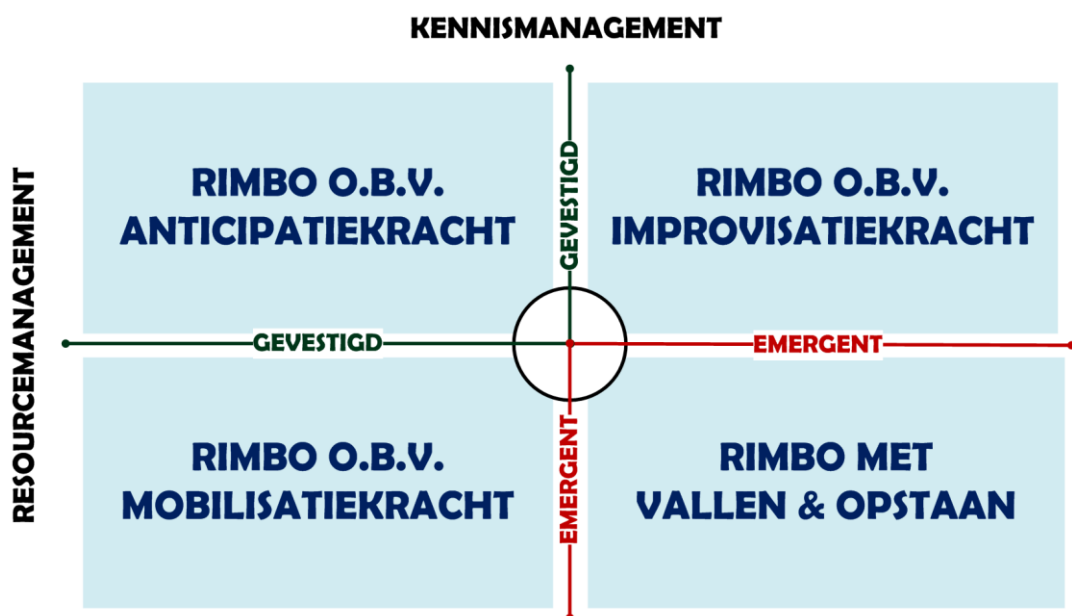
¹⁰ Die barrières worden ook wel als 'lines of defense (LOD's)' genoemd binnen de bowtie-methodiek.

tekst en spraakcommunicatie. De functie, vorm en inhoud van resources zijn via zogenoemde decompositie nader te beschouwen. Bij de inleiding heb ik al aangegeven dat ik in dit college niet nader in zal gaan op de inhoud.

Samengevat: het vermogen om vorm en inhoud te geven aan RIMBO met GOGME is ontleend aan hoe binnen een 'RIMBO-collectief' gezamenlijk vorm en inhoud wordt gegeven aan kennis- en resource management. Met de term RIMBO-collectief doel ik op actiecentra binnen afzonderlijke diensten/ organisaties en plaatselijke, regionale en nationale RIMBO-structuren: van Meldkamer tot en met Ministeriële Commissie Crisisbeheersing.

Het hieronder weergegeven assenstelsel visualiseert het belang van het geven van vorm en inhoud aan kennis- en resource management binnen elk RIMBO-collectief. De termen gevestigd en emergent op de assen zijn ontleend aan Dynes' organisatietypologie.

ZIJN WE VOORBEREID, ER KLAAR VOOR?



Figuur 10 Het assenstelsel: kennismanagement & resource management

Het gevestigde organisatietype verwijst in dit verband naar de situatie waarbij kennis- en resource management reguliere werkzaamheden zijn en die door een bestaande entiteit worden uitgevoerd.

Het emergente organisatietype verwijst in dit verband naar de situatie waarbij kennis- en resource management GEEN reguliere werkzaamheden zijn en die door een NIEUWE entiteit worden uitgevoerd.

- > In een situatie waar binnen het RIMBO-collectief zowel sprake is van 'gevestigd' resource management als van 'gevestigd' kennismanagement, kan op basis van anticipatiekracht vorm en inhoud worden gegeven aan RIMBO.

- > In een situatie waar binnen het RIMBO-collectief sprake is van 'gevestigd' resource management en van 'emergent' kennismanagement, kan op basis van mobilisatiekracht vorm en inhoud worden gegeven aan RIMBO.
- > In een situatie waar binnen het RIMBO-collectief sprake is van 'emergent' resource management en van 'gevestigd' kennismanagement, kan op basis van improvisatiekracht vorm en inhoud worden gegeven aan RIMBO.
- > In een situatie waar binnen het RIMBO-collectief zowel sprake is van 'emergent' resource management als van 'emergent' kennismanagement kan met vallen en opstaan vorm en inhoud worden gegeven aan RIMBO.

In de praktijk is sprake van zowel anticipatie-, mobilisatie- als improvisatiekracht, maar ook van vallen en opstaan. We moeten het immers doen met de dan beschikbare en inzetbare kennis en resources.

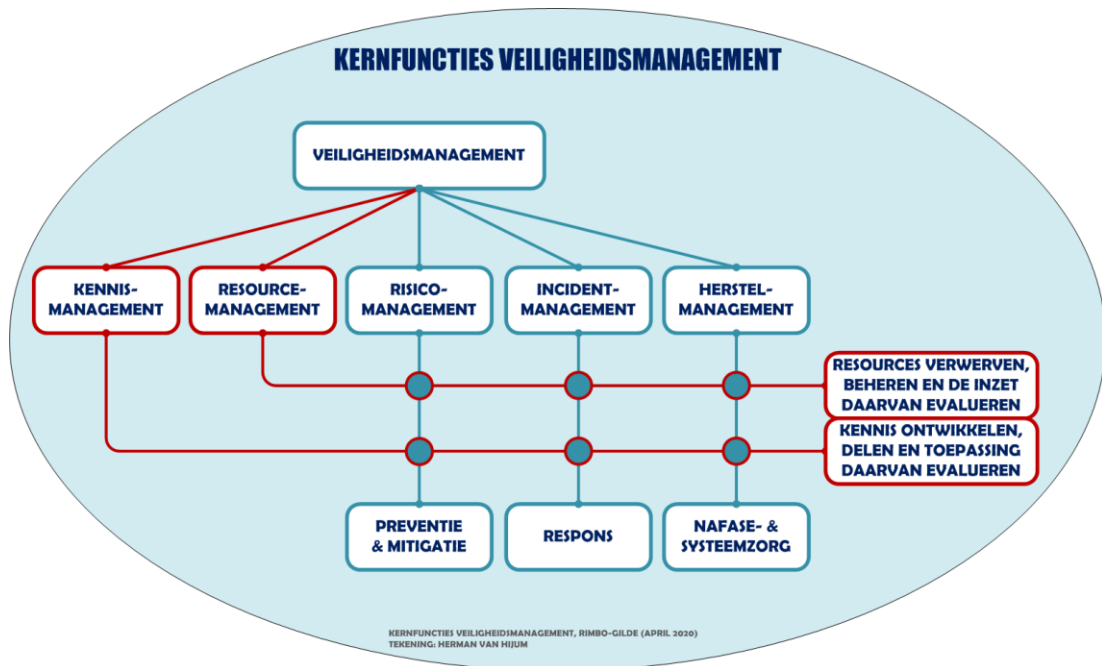
Daarmee is dit tweede deel van het college afgerond. Het is denkbaar dat je twee ambities c.q. functies van veiligheidsmanagement mist in dit college, namelijk proactie en preparatie. Dat klopt.

Proactie komt volgens van Duin in zijn publicatie Proactie bestaat niet: leve de proactieven! (1999) geen bijzondere betekenis toe naast preventie.

Preparatie heeft in de kern betrekking op het realiseren van een procedure waarmee door een collectief vorm en inhoud wordt gegeven aan het realiseren van een gemeenschappelijk doel of ideaal bij het behartigen van de vier vitale belangen van de samenleving.

In Nederland kennen wij geen procedure die richting geeft aan het zowel op nationaal, regionaal als plaatselijk niveau geven van vorm en inhoud aan veiligheidsmanagement binnen de kaders van de Nationale Veiligheid Strategie. Wel bestaat al langer de behoefte aan één landelijke procedure. Zie de inspanningen rond een bovenregionaal ('GRIP 5') en nationaal ('GRIP Rijk') niveau binnen de Gecoördineerde Regionale (?) Incidentbestrijding Procedure. Een herijking van het Systeem van veiligheidsmanagement is aan de orde: de **Gemeenschappelijke Risico- & Incident-management Procedure in Nederland (GRIP-NL)**.

Het ontwerpen van de in GRIP-NL vast te leggen vorm en inhoud van RIMBO is gebaseerd op binnen de algemene en functionele ketens gedeelde principes. Binnen die principes onderscheid ik, gelet op de context en functie van veiligheidsmanagement, de volgende kernfuncties en kernwaarden.



Figuur 11 Kernfuncties veiligheidsmanagement

De 4 kernfuncties c.q. van GRIP-NL zijn: preventie, mitigatie, respons en herstel. Het vermogen om daar via risico-, incident- en herstelmanagement vorm en inhoud aan te geven is ontleend aan kennis- en resourcemanagement.

Tegen de achtergrond van Defensie-principes (NATO) onderscheid ik de volgende vier kernwaarden:

- > **Flexibiliteit:** de organieke, functie en personele structuur is schaalbaar af te stemmen op het besturen, ondersteunen, uitvoeren en verbeteren van preventie-, mitigatie-, respons- en hersteltaken bij voorzienbare en onvoorzienbare gebeurtenissen.
De schaalbaar af te stemmen preventie-, mitigatie-, respons- en herstelfunctie is ongeacht het type incident, crisis of ramp (*all hazard*) en ongeacht of daarbij het getroffen gebied wordt doorsneden door gemeente-, regio- of provinciegrenzen;
- > **Interoperabiliteit:** de uitwisselbaarheid van kennis en resources. Dit uit zich met name in een gezamenlijk referentiekader ('taal') en kennis van de doctrine (missie, visie en strategie), processen en procedures.
- > **Eenheid van inspanning:** ketens aan activiteiten op het terrein van het besturen, ondersteunen, uitvoeren en verbeteren van preventie-, mitigatie-, respons- en hersteltaken, worden in samenhang verricht én gericht op het gemeenschappelijke doel c.q. ambitie.
- > **Span of control:** elke actor heeft één leidinggevende met een verantwoorde span of control. Uitgangspunt is één leidinggevende op minimaal drie en maximaal zeven actoren. Naast eenhoofdige leiding & coördinatie kan sprake zijn van meerhoofdige leiding & coördinatie in de situatie dat die leidinggevendens niet kunnen treden in elkaars functionele, territoriale of juridische bevoegdheden.

Binnen GRIP-NL is in beginsel niet langer sprake van bestuurlijk, maar van operationeel '*incidentcommand*'. De bevoegdheid om de nodige bevelen te geven aan bij **RIMBO** betrokken 'diensten en organisaties van verschillende disciplines' (opperbevel) is door het daartoe bevoegd gezag gedelegeerd aan een operationeel leider.

Kortom: preparatie richt zich op het ontwerpen van de vorm waarmee met de dan beschikbare kennis en resources inhoud wordt gegeven aan de functie van veiligheidsmanagement in een buitengewone omstandigheid (context).

En dat ontwerp is onderwerp van een tweede E-college!

Ik hoop dat je nu meer inzicht hebt gekregen in de begrippen systeemleer, vitale belangen, veiligheidsketen, veiligheidsbeleid, schurende ketens, gewone en buitengewone omstandigheid, incident, ramp en crisis. Maar ook begrippen als kennismanagement, BowTie-methodiek en het belang van gevestigd kennis- & resourcemanagement bij (de preparatie op) de kerntaak van de overheid: het behartigen van vitale belangen van de samenleving.

Meer weten?

- > Meer weten over de Systeemleer?
 - Zie www.123management.nl.
- > Meer weten over Vitale belangen (en veiligheidsmatrix)?
 - Zie het Systeem van crisisbeheersing, Brainich (Boom Juridische uitgevers, 2004)
 - Zie Openbare Orde en Veiligheid - Tekst & Commentaar, Muller cs (Wolters Kluwer, 2019)
- > Meer weten over de Veiligheidsketen?
 - Zie Proactie bestaat niet - Lang leve de proactieven, Duin, van (Jaarboek NIBRA, 1999)
 - Zie het National Preparedness Goal, Homeland Security
- > Meer weten over Algemene en Functionele Ketens?
 - Zie de Bestuurlijke netwerkkaarten (IFV)
- > Meer weten over Responsbevoegdheden?
 - Zie o.a. Openbare Orde & Veiligheid - Tekst & Commentaar, Muller cs (6e druk, Wolters Kluwer, 2019)
 - Zie de Bevoegdhedenschema's Bestuurlijke netwerk-kaarten (IFV)
- > Meer weten over Kennismanagement in relatie tot GOGME?, zie:
 - Stelsel van crisisbeheersing - incidentmanagement in (buiten)gewone omstandigheden, van Hijum & Johannink, 2019
 - Kennismanagement: de praktijk, Weggeman (7e druk, Scriptum, 2010)
- > Meer weten over BowTie en andere modellen?
 - Modellen voor veiligheidsprofessionals, Zwaard en de Koning (2e editie, Gelling, 2015)
- > Meer weten over de Proces- & Organisatiestructuur?
 - Zie www.123management.nl dat gebaseerd is op The Art of Management van Marcel Nieuwenhuis
- > Meer weten over GRIP-entiteiten?
 - Zie de Wet veiligheidsregio's en onderliggen besluiten en regelingen
- > Meer weten over Incidentcommand?
 - National IncidentManagement System (NIMS-doctrine), Homeland Security (HS-FEMA, 2017)

- > Meer weten over de verkenning van een herijking van de vorm van RIMBO?
 - Naar een herijking van incidentmanagement in NL - een verkenning, Brainich, van Hijum en Johannink, 2019;
 - Stelsel van Veiligheidsmanagement - GRIP.NL, RIMBO-Gilde (juli 2020)