



Aan

Veiligheidsberaad

Van

BDO IFV

Datum

20 maart 2015

## Samenvatting onderzoek 'De flexibiliteit van GRIP'

### 1. Achtergrond en doel van het onderzoek

In het najaar van 2013 bracht de commissie-Hoekstra aan de minister van Veiligheid en Justitie een advies uit over de werking van de Wet veiligheidsregio's (Wvr) en het Nederlandse stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing. Dit advies gaat onder andere in op de opschalingsmethodiek van de gecoördineerde regionale incidentbestrijdingsprocedure (GRIP). De commissie adviseerde dat 'de GRIP-structuur niet rigide moet worden toegepast' en stelde dat in het geval van twijfel als stelregel kan dienen dat optreden in multidisciplinair verband de voorkeur verdient

Doel van dit onderzoek was de vormen van rigiditeit in GRIP of in het werken met GRIP in kaart te brengen en flexibiliteit te laten zien. Hoe flexibel wordt er gewerkt met GRIP en welke mogelijkheden zijn er om de flexibiliteit te vergroten? De achterliggende vraag daarbij was of de bestaande procedure voldoende ruimte laat om er flexibel mee om te gaan.

Het onderzoek is uitgevoerd door het lectoraat Crisisbeheersing van het IFV in samenspraak met het Ministerie van Veiligheid en Justitie. De ervaringen die de afgelopen jaren in de verschillende veiligheidsregio's met de GRIP-methodiek zijn opgedaan, vormen de basis voor dit onderzoek.

De focus van het onderzoek lag op de volgende drie vragen:

1. Hoe vaak is er de in de jaren 2010 tot en met 2014 opgeschaald naar respectievelijk GRIP 1, GRIP 2, GRIP 3 en GRIP 4 en hoe zijn deze situaties te typeren in aard van dreiging/incident, omvang en factor tijd?
2. Welke knelpunten doen zich voor bij de toepassing van bovengenoemde GRIP-niveaus?
3. Hoe kan GRIP zo worden toegepast dat aan de gesignaleerde knelpunten tegemoet wordt gekomen?

## 2. GRIP-incidenten in Nederland

Er doen zich in Nederland jaarlijks enkele honderden (350-400) ongevallen en verstoringen voor waarbij GRIP als opschalingsmethodiek wordt gehanteerd. Bij ongeveer drie op de vier van deze gebeurtenissen wordt niet verder opgeschaald dan naar GRIP 1. Van het overige deel vormen GRIP 2-incidenten de hoofdmoot, met gemiddeld een kleine zeventig per jaar. Daarnaast deden zich jaarlijks gemiddeld veertien GRIP 3-incidenten en vier GRIP 4-situaties voor.

De laatste twee à drie jaar vertoont het aantal GRIP-incidenten een daling; dat is vooral zichtbaar bij GRIP 2. De inmiddels opgedane ervaring met de opschalingsmethodiek lijkt een factor te zijn waardoor gebeurtenissen die voorheen naar GRIP 2 werden opgeschaald, tegenwoordig vaker GRIP 1 blijven.

Er is geen duidelijke lijn te constateren wanneer naar een bepaald GRIP-niveau wordt opgeschaald. Een stroomstoring kan GRIP 2 zijn, maar ook GRIP 3; het ruimen van bommen hoeft geen GRIP te zijn, maar vindt ook plaats onder GRIP 2, GRIP 3 of GRIP 4. Feitelijk is hier dus sprake van grote flexibiliteit. Daarbij lijkt wel sprake van enige samenhang met de grootte van de veiligheidsregio: grotere regio's, en met name die met de vier grootste steden, schalen minder snel op naar een hoger GRIP-niveau.

Voor opschaling naar GRIP 3 is niet een enkel criterium te geven, hoewel de aanwezigheid van bestuurlijke dilemma's evident lijkt. Daarbij zijn vier factoren van belang: de omvang en complexiteit van de gebeurtenis, de betrokkenheid van andere (bestuurlijke) actoren (zgn. functionele ketens) en de maatschappelijke impact inclusief de nasleep van het incident. Deze factoren hoeven echter niet allemaal tegelijkertijd aanwezig te zijn.

Er doen zich weinig incidenten voor waarbij alle vier kolommen een even grote rol hebben. Meestal zijn hooguit twee van de operationele diensten direct betrokken en vindt in GRIP-verband afstemming met de andere kolommen plaats. Naarmate het GRIP-niveau hoger wordt, neemt de kans toe dat het geen klassiek flitsincident (een brand, verkeersongeval of ongeval met gevaarlijke stoffen) betreft waarbij primair de brandweer een rol heeft. Bij hogere GRIP-niveaus gaat het vaker om problemen met de infrastructuur (stroomuitval, hoogwater) of cases op het snijvlak van fysieke veiligheid en strafrecht (en dus ook het OM een rol heeft). Aangezien er jaarlijks maar bij een relatief klein aantal incidenten naar GRIP 3 of hoger wordt opgeschaald, is de ervaring hiermee relatief gering. Bovendien blijken de meeste GRIP 3- en GRIP 4-situaties hooguit enkele uren te duren.

Grotere rampen en crises, waarbij tegenwoordig van GRIP Rijk wordt gesproken, zijn heel schaars. Het neerstorten van de MH-17, de veruit grootste gebeurtenis in de afgelopen vijf jaar, was daarvan een voorbeeld. Een evaluatie van de nationale crisisbeheersingsorganisatie na deze 'ramp op afstand' wordt medio 2015 verwacht.

Uit evaluaties van GRIP 2-, GRIP 3- en GRIP 4-incidenten blijkt dat de 'melding en alarmering' niet altijd vlekkeloos verloopt. Dit lijkt echter zelden grote nadelige consequenties te hebben. Over het algemeen blijken gemeentelijke functionarissen, die in veel veiligheidsregio's inmiddels standaard (als OvD-Bevolkingszorg of voorlichter) deel uitmaken van het CoPI, geregeld lastiger te alarmeren en ook vaker vrij laat in het CoPI of ROT te arriveren, dan functionarissen van de andere kolommen. Er doen zich echter in de praktijk meer problemen voor bij het afschalen, dan bij het opschalen. Vaak is het moment van afschalen en welke taken daarna nog resterend niet voor alle betrokkenen even duidelijk.

Uit de evaluaties van GRIP-incidenten blijkt ook dat daarin sterk de focus ligt op het proces en het al dan niet behalen van wettelijke normen. Aan de inhoud van de casus en de operationele en bestuurlijke dilemma's die speelden, wordt weinig aandacht geschonken.

### 3. Conclusies en aanbevelingen

Hieronder volgen de belangrijkste conclusies en aanbevelingen van het onderzoek:

1. *In de praktijk wordt creatief met GRIP omgegaan*  
Er bestaan veel vormen van flexibel gebruik van de procedure: wel een ROT en geen CoPI; anderen naar bevind van zaken erbij betrekken; een burgemeester die nauw betrokken is, zonder dat daarvoor GRIP 3 wordt afgekondigd; een extern team dat wordt ingevlogen. Ook worden ideeën ter vergroting van de flexibiliteit ontwikkeld.
2. *De GRIP-procedure hoeft niet gewijzigd te worden*  
Niet de GRIP-procedure hoeft gewijzigd te worden om de bestaande problemen op te heffen. Een verandering, voorzover die niet al plaatsvindt, is vooral nodig in de kennis over GRIP en het omgaan met de procedure.
3. *Vergroten van de flexibiliteit*  
Er zijn verschillende manieren om de flexibiliteit te vergroten:
  - Gebruik maken van het 'knoppenmodel'. De combinatie van GRIP met het knoppenmodel vereist dat meer gericht naar de specifieke kenmerken van het incident wordt gekeken om te bepalen welke personen of organisaties moeten worden geïnformeerd. Dat stelt hoge eisen aan degene die alarmeert.
  - Flexibeler zijn in het oproepen van actoren voor één of enkele bijeenkomsten van het betreffende gremium. De crisisteams hoeven niet constant uit hetzelfde aantal (laat staan dezelfde) personen te bestaan. Dat betekent met elkaar (in CoPI, ROT en GBT/RBT) afspreken dat degene die geen toegevoegde waarde (meer) heeft, niet blijft participeren.
  - Crisismanagement is, naast communicatie- en informatiemanagement, ook vooral netwerkmanagement. Juist bij calamiteiten en (dreigende) crises waarbij de bestuurder (burgemeester of voorzitter veiligheidsregio) in beeld komt, zijn vaak ook *andere* netwerkpartners cruciaal. Bij een dreigende overstroming zijn dat de Waterschappen, Rijkswaterstaat en anderen; bij incidenten op scholen het schoolbestuur, etc.
  - Gebruikmaken van liaisons over en weer (bijv. tussen crisiscentra van de algemene en functionele keten).
  - Bij opschaling de regel "beter ermee verlegen dan erom verlegen" hanteren (beter een keer te hoog of overbodig GRIP inzetten dan te laag en te weinig).
  - Nadenken over wie op welke locatie bijeenkomt voor overleg.
4. *Flexibiliteit is niet onbegrensd*  
Flexibiliteit heeft niet alleen maar voordelen en rigiditeit alleen maar nadelen. Er is altijd een zekere spanning tussen beide. De loop der gebeurtenissen laten bepalen hoe er opgeschaald en gereageerd wordt, is nastrevenswaardig, maar kent tegelijkertijd ook valkuilen. Voorkomen moet worden dat niemand meer goed weet waar hij of zij aan toe is.
5. *Een goed en veerkrachtig alarmeringssysteem*  
Een flexibele toepassing van GRIP veronderstelt een goed en veerkrachtig alarmeringssysteem met betrokkenen die over de nodige ervaring beschikken. Naarmate de ervaring geringer is, zijn heldere afspraken en degelijke procedures van groter belang.
6. *Bepaalde thema's vereisen nader onderzoek*  
In de discussies over flexibiliteit en GRIP zijn bepaalde thema's naar voren gekomen, die nadere bestudering vragen. Het gaat om:
  - De betekenis van ontkleurde operationele leiding voor het vergroten van de flexibiliteit. In steeds meer veiligheidsregio's is de leidinggevende van het ROT (en soms ook het CoPI) 'ontkleurd'. Dit betekent dat de operationeel leidinggevende afkomstig kan zijn uit elk van de vier kolommen, onafhankelijk van de aard van het incident. Het gaat vooral om de capaciteit leiding te geven en boven de partijen te staan.

- Variërende samenstelling GBT/RBT. De mogelijkheid om het gebrek of gemis aan ervaringskennis op te vangen door minder personen op te leiden en deel te laten nemen in een ROT en GBT; dus meer met vaste en kleinere teams te werken en daaromheen een variabele schil, afhankelijk van de situatie die voorligt.
- De vraag hoe de relatie tussen een meer multi-georiënteerde SGBO en opschaling binnen de GRIP-structuur beter op elkaar kan worden afgestemd;
- De vraag of er niet teveel GRIP-niveaus zijn en te bezien of met bijvoorbeeld drie GRIP-niveaus kan worden volstaan (gemeente, regio en Rijk).