

De **flexibiliteit** van GRIP



IFV Instituut
Fysieke
Veiligheid

Menno van Duin
Vina Wijkhuijs

De flexibiliteit van GRIP

Een onderzoek naar mogelijkheden
om de procedure flexibel toe te passen

Colofon

Uitgave van het Instituut Fysieke Veiligheid
Eerste druk, april 2015

Tekst: Menno van Duin en Vina Wijkhuijs

De samenstellers hebben de grootst mogelijke zorg aan de inhoud van deze uitgave besteed. Aan de inhoud kunnen echter geen rechten worden ontleend en de samenstellers aanvaarden geen enkele aansprakelijkheid die zou kunnen voortvloeien uit de inhoud van deze uitgave.

Overname van informatie uit deze publicatie is toegestaan, mits met bronvermelding.

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

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	Achtergrond en doel van het onderzoek	5
1.2	Flexibiliteit en rigiditeit	7
1.3	Aanpak	7
1.4	Opbouw rapport	9
2	GRIP in de praktijk	11
2.1	Wat is GRIP	11
2.2	GRIP-incidenten in de jaren 2010-2013	16
2.3	Evaluaties van GRIP-incidenten	20
3	De waarde en de knelpunten van GRIP	26
3.1	Beeldvorming over GRIP	26
3.2	De waarde van GRIP	28
3.3	Knelpunten bij de toepassing van GRIP	30
4	Samenvattende conclusies en aanbevelingen	47
4.1	Inleiding	47
4.2	GRIP-incidenten in Nederland	47
4.3	Suggesties om meer flexibiliteit in GRIP te brengen	49
4.4	Samengevat: GRIP en flexibiliteit	52
	Bijlage 1 - Lijst met afkortingen	55
	Bijlage 2 - Geraadpleegde literatuur	56
	Bijlage 3 - Deelnemers expertmeetings	58
	Bijlage 4 - GRIP-3-incidenten 2010-2013	59
	Bijlage 5 - GRIP-4-incidenten 2010-2013	65
	Bijlage 6 - Suggesties voor onderzoek	66

1 Inleiding

1.1 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. In het advies wordt onder andere ingegaan op de opschalingsmethodiek GRIP; de gecoördineerde regionale incidentbestrijdingsprocedure. De commissie adviseerde dat 'de GRIP-structuur niet rigide moet worden toegepast' en stelde dat in het geval van twijfel (over wat in een bepaalde situatie het juiste afstemmingsoverleg is) als stelregel kan dienen dat optreden in multidisciplinair verband de voorkeur verdient (zie Commissie Hoekstra, 2013, p. 12 en p. 35-36). Het advies van de Commissie Hoekstra kwam daarmee overeen met de aanbeveling die een half jaar eerder door de Commissie Cohen was gedaan in het onderzoeksrapport over de rellen in Haren. Laatstgenoemde commissie stelde dat 'de multidisciplinaire opschaling flexibeler georganiseerd moet worden, passend bij de situatie' (Commissie Project X Haren, 2013a, p. 69).

Over de toepassing van GRIP in de praktijk wordt in verschillende regio's al langere tijd discussie gevoerd. Met het verschijnen van de rapporten van de twee commissies is die discussie niet verstomd, maar eerder toegenomen. Een punt van discussie is bijvoorbeeld dat bepaalde opschalingsniveaus meer menskracht en media-aandacht opwekken dan uit de aard van de zaak nodig en wenselijk is. Dat werkt niet in het voordeel van de bestrijding van het incident en wekt soms zelfs weerstand op tegen multidisciplinaire opschaling op zich. Het feit dat over GRIP – en dan vooral over hoe de procedure uitwerkt in de praktijk – discussie bestaat, terwijl men in dat soort situaties juist gebaat is bij duidelijkheid, vormde de primaire aanleiding voor dit onderzoek. Een onderzoek naar de ervaringen met GRIP zou ons inzicht kunnen vergroten in hoe de opschalingsmethodiek in de veiligheidsregio's wordt toegepast en wat daarbij de (overeenkomstige) knelpunten zijn.

Het doel van dit onderzoek is uiteindelijk aanzetten te geven voor een flexibele toepassing van GRIP. Dit is mede ingegeven door het uitgangspunt dat het waardevol is de methodiek in tact te laten, doch te bezien of het mogelijk is deze zo te hanteren dat in de uitvoering bepaalde knelpunten beperkt of voorkomen kunnen worden. Het doel van het onderzoek is dus niet om tot een andere methode voor multidisciplinaire samenwerking bij incidenten te

komen; wel om de meningen over GRIP wat te systematiseren. Een achterliggende overweging bij dit uitgangspunt is dat in vrijwel alle gevallen van (dreigende) incidenten en crises meerdere organisaties en instellingen betrokken zijn, of mogelijk betrokken zullen raken. Dit maakt multidisciplinaire samenwerking in die situaties noodzakelijk. In de afgelopen jaren is in alle veiligheidsregio's in meer of mindere mate ervaring met GRIP opgedaan en die ervaring is waardevol. Men heeft al doende geleerd hoe de procedure werkt, wat de knelpunten zijn en hoe daar eventueel in een volgende situatie mee om te gaan, wetende dat jaarlijks – zoals we in hoofdstuk 2 zullen zien – het aantal situaties waarin van multidisciplinaire opschaling sprake is, beperkt is. Dit geldt vooral voor de zogenoemde hogere GRIP-niveaus (GRIP-3 en verder). De recent (in 2013) toegevoegde niveaus 'GRIP-5' en 'GRIP-Rijk' zijn tot medio 2014 in de praktijk nog niet als zodanig gehanteerd.¹ Welke eventuele knelpunten zich daarbij voor zullen doen, weten wij op dit moment dus nog niet. Een logisch gevolg hiervan is dat in dit onderzoek op de twee laatst genoemde GRIP-niveaus niet (of slechts zijdelings) wordt ingegaan.

Deze studie handelt met name over de eerste vijf jaar van het tweede decennium van deze eeuw; de jaren 2010 tot en met 2014. De onderzoeksperiode vangt daarmee min of meer aan met de inwerkingtreding van de Wet veiligheidsregio's (1 oktober 2010).² Het gaat te ver om dit een ramp- en crisisvrije periode te noemen, maar het is gelukkig niet zo dat we in de afgelopen jaren regelmatig met forse calamiteiten of crises geconfronteerd zijn. De grotere gebeurtenissen uit deze periode – soms meer in aandacht dan in omvang – waren vooral de brand bij Chemie-Pack (Moerdijk I), het drama in het winkelcentrum in Alphen aan den Rijn, de Facebookrellen in Haren en het Monstertruck-incident in Haaksbergen. Daarnaast deden zich enkele natuurbranden en situaties van hoogwater voor en enkele besmettelijke (dier) ziekten (mazelen, vogelgriep). De veruit grootste crisis in deze periode was natuurlijk die met de MH-17.

1 Al zou GRIP-Rijk van toepassing kunnen zijn geweest bij crises als Diginotar (2011) en de recente vogelgriep (2014), en ook bij de ramp met de MH-17.

2 In de Wvr worden aan de voorzitter van een veiligheidsregio bij een ramp van meer dan plaatselijke betekenis (of zogezegd GRIP-4) specifieke bevoegdheden toegekend.

1.2 Flexibiliteit en rigiditeit

In het onderzoek zal antwoord worden gegeven op de volgende vragen:

- > Hoe vaak is er de afgelopen jaren 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?
- > Welke knelpunten doen zich voor bij de toepassing van bovengenoemde GRIP-niveaus?
- > Hoe kan GRIP zo worden toegepast dat aan de gesignaleerde knelpunten tegemoet wordt gekomen?

Aan de hand van bovenstaande vragen richt dit onderzoek zich op de knelpunten in het gebruik van GRIP en de daarvoor aan te dragen oplossingen. Voor een belangrijk deel – zo zal blijken – houden de knelpunten verband met de rigiditeit van GRIP of, beter gezegd, de rigiditeit in de interpretatie en toepassing van de opschalingsmethodiek. Op verschillende manieren maken veiligheidsregio's het zich in de praktijk moeilijker dan strikt nodig is. Enkele voorbeelden daarvan worden in dit rapport beschreven.

Tegenover rigiditeit stellen wij flexibiliteit. GRIP kent als opschalingsmethodiek zelf al flexibiliteit in de meerdere opschalingsniveaus waaruit betrokkenen redelijk vrij kunnen kiezen. Het is echter te gemakkelijk te veronderstellen dat flexibiliteit alleen maar voordelen heeft en rigiditeit alleen nadelen kent. Tussen flexibiliteit en rigiditeit zit altijd een zekere spanning. In de keuze voor meer flexibiliteit schuilt daarom vaak een dilemma. Dit rapport biedt dan ook geen pasklare oplossingen, maar suggesties voor de knelpunten die worden gesignaleerd.

1.3 Aanpak

De ervaringen die de afgelopen jaren in de verschillende veiligheidsregio's met de GRIP-methodiek zijn opgedaan, vormen de basis voor dit onderzoek. Informatie hierover is op de volgende manieren bijeengebracht.

Registraties GRIP-incidenten

Ten eerste is aan alle 25 veiligheidsregio's gevraagd informatie aan te leveren over het aantal en type zogenoemde GRIP-incidenten in de periode 2010 tot 2014. Mede op basis van deze informatie wordt in dit rapport een beeld geschetst van de mate waarin de opschalingsmethodiek in de praktijk wordt gebruikt.

Expertmeetings en individuele gesprekken

Over hoe GRIP in de praktijk wordt toegepast, heeft vervolgens – verspreid over Nederland – een drietal expertmeetings plaatsgevonden met medewerkers van de brandweer, politie, GHOR, gemeenten en veiligheidsbureaus.³ Tijdens deze bijeenkomsten is de deelnemers gevraagd naar hun ervaringen met GRIP: welke knelpunten ervaren zij en welke mogelijkheden zijn er om GRIP flexibel toe te passen? Ter voorbereiding van deze expertmeetings heeft met een viertal professionals van verschillende organisaties en uit verschillende regio's een gesprek plaatsgevonden. Daarnaast is in meer informele setting met burgemeesters over GRIP en hun beleving bij de opschalingsmethodiek gesproken.

Evaluaties GRIP-incidenten

Bij de veiligheidsregio's zijn behalve registraties van GRIP-incidenten ook evaluaties opgevraagd van incidenten waarbij sprake was van GRIP-2 of hoger. Tevens zijn evaluaties en het toetsingskader van de Inspectie Veiligheid en Justitie geraadpleegd en is gebruikgemaakt van regionale crisisplannen en andere rapporten die over dit onderwerp verschenen zijn.

Begeleidingscommissie

De uitvoering van het onderzoek, dat in opdracht van het Veiligheidsberaad en het ministerie van Veiligheid en Justitie geschiedde, werd begeleid door een commissie bestaande uit:

- > dhr. Lenferink, voorzitter (burgemeester van Leiden en lid van het dagelijks bestuur van het Veiligheidsberaad)
- > dhr. Van Mourik (directeur Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant)
- > dhr. Gelton (directeur Weerbaarheidsverhoging, ministerie van Veiligheid en Justitie)
- > dhr. Meekes (hoofd afdeling Veiligheidsregio's, ministerie van Veiligheid en Justitie)
- > dhr. Manzoli (beleidscoördinator afdeling Veiligheidsregio's, ministerie van Veiligheid en Justitie).

³ Het aantal deelnemers per sessie varieerde van negen tot elf personen. Zie bijlage 3 voor een overzicht van de deelnemers.

1.4 Opbouw rapport

In hoofdstuk 2 wordt eerst ingegaan op wat onder GRIP wordt verstaan. Vervolgens wordt een beeld geschetst van de mate waarin de opschalingsmethodiek in de praktijk wordt gebruikt en welk soort situaties het betreft. Het hoofdstuk besluit met enkele inzichten uit evaluaties van GRIP-incidenten die niet direct gerelateerd zijn aan de GRIP-procedure, maar wel iets zeggen over de wijze waarop de opschaling bij incidenten verloopt en hoe dit wordt geëvalueerd.

Hoofdstuk 3 vangt aan met enkele misvattingen die over GRIP bestaan. Aansluitend gaan we in op de waarde van GRIP en bespreken we de knelpunten waar men in de praktijk op stuit. In het hoofdstuk worden enkele rigide, alsook flexibele manieren beschreven waarop GRIP wordt toegepast. Hoofdstuk 4 biedt ten slotte een samenvattende conclusie en een aantal potentiële oplossingen voor gesignaleerde knelpunten.

2 GRIP in de praktijk

2.1 Wat is GRIP

De afkorting GRIP is bij menigeen bekend, maar wat wordt er nu precies mee bedoeld? Een algemeen geldende definitie van 'GRIP' is er niet. Daarom geven wij hier een aantal omschrijvingen weer.

In de kennispublicatie van het Infopunt Veiligheid wordt GRIP als volgt omschreven (IFV, 2014):

'Bij een complex incident moeten hulpverleners van de (monodisciplinaire) hulpverleningsdiensten (brandweer, politie, geneeskundige zorg en bevolkingszorg) vanuit hun dagelijkse werkzaamheden snel kunnen omschakelen naar één multidisciplinaire organisatie die de incidentbestrijding ter hand neemt. Om een dergelijke opschaling eenduidig te laten verlopen is de GRIP structuur ontwikkeld. Daarin wordt beschreven wanneer de in de Wet veiligheidsregio's en het Besluit veiligheidsregio's genoemde teams zich formeren en hoe deze onderling samenwerken. De GRIP-structuur is geen wettelijke regeling maar is opgenomen in de regionale crisisplannen van alle 25 veiligheidsregio's.'

De procedure is indertijd in Rotterdam ontwikkeld uit behoefte aan afstemming tussen hulpdiensten en gemeenten in het geval van een grootschalig incident. Met de procedure werd beoogd duidelijkheid te verschaffen hoe bij incidenten van verschillende omvang zou moeten worden (samen)gewerkt. Duidelijk zou moeten zijn wie, waar en wanneer zou moeten optreden. Tegenwoordig staat op de site van de veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond over GRIP het volgende vermeld:⁴

'De Gecoördineerde Regionale Incidentenbestrijdingsprocedure (GRIP) van de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond (VRR) vormt de basis voor de operationele en bestuurlijke opschaling tijdens incidenten. De regeling is bindend voor zowel de operationele partners als alle gemeenten binnen de regio Rotterdam-Rijnmond. (...).Verder worden in deze GRIP-regeling achtereenvolgens de vier GRIP-niveaus en de interregionale opschaling beschreven. Per GRIP-niveau zijn de taken en verschillende crisisstaven omschreven. Tevens is in deze GRIP-regeling per fase aangegeven wie welke

⁴ Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond (januari 2014). Actueel: Publicaties: GRIP-regeling. Op 1 december 2014 ontleend aan <http://www.veiligheidsregio-rr.nl/actueel/publicaties/grip-regeling/>.

bevoegdheden op welk niveau heeft en hoe op hoofdlijnen de communicatie richting de burger is geregeld.’

Ook andere veiligheidsregio's kennen een vergelijkbare omschrijving van GRIP, maar de precieze invulling ervan kan tussen veiligheidsregio's verschillen. In het document *Kaders voor de GRIP in Groningen, Friesland en Drenthe* dat is opgesteld in de aanloop naar de ingebruikname van een gemeenschappelijke meldkamer, wordt dit treffend verwoord:⁵

‘De regio's Groningen, Friesland en Drenthe kennen elk hun eigen GRIP. Hoewel de opschalingsniveaus binnen die GRIP's vergelijkbaar waren, waren er ook diverse verschillen te zien. Vanwege de komst van de Meldkamer Noord-Nederland was afstemming van die GRIP's dan ook gewenst.’

Zoals in de betreffende notitie ook wordt aangegeven, moet de genoemde afstemming niet worden gelezen als zou er sprake zijn van ‘een GRIP in het Noorden’. De kaders die in de notitie worden beschreven, zijn slechts bedoeld als richtlijn. ‘Elke regio legt namelijk zijn eigen GRIP vast in zijn eigen crisisplan.’⁶

Ten slotte is ook op Wikipedia een omschrijving van GRIP te vinden waarin de opschalingsmethodiek net weer iets anders wordt belicht:⁷

‘De Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdingsprocedure (GRIP) is de naam van de werkwijze waarmee wordt bepaald hoe de coördinatie tussen hulpverleningsdiensten verloopt. In deze procedure is de centrale gedachte dat grotere incidenten anders afgehandeld moeten worden dan kleinere. Omdat er meer middelen en bestuurslagen betrokken raken, moet er worden opgeschaald. De GRIP-regeling vindt zijn oorsprong in de regio Rotterdam-Rijnmond maar wordt tegenwoordig landelijk toegepast. Met de komst van GRIP zijn er nu landelijke richtlijnen voor opschaling. Hiermee is er meer uniformiteit in de opschaling van incident- en rampenbestrijding bij de brandweer, politie, GHOR en de gemeenten en inmiddels ook de waterschappen. De procedure regelt de opschaling op operationeel niveau rondom de plaats van het incident en daarnaast op bestuurlijk niveau van betrokken gemeentes en waar nodig zelfs landelijk.’

5 Kaders voor de GRIP in Groningen, Friesland en Drenthe, 2013, p. 3. Op 1 december 2014 ontleend aan <http://www.veiligheidsregiogroningen.nl/zo-bereiden-wij-ons-voor/kaders-voor-grip-2012-versie-1.3>.

6 Ibid.

7 Zie http://nl.wikipedia.org/wiki/Geco%C3%B6rdineerde_Regionale_Incidentbestrijdings_Procedure. Geraadpleegd op 1 december 2014.

Conclusie

Uit bovenstaande passages is een aantal kenmerken van GRIP te destilleren:

- > GRIP is een procedure ten behoeve van de samenhang in het multidisciplinair optreden.
- > De precieze invulling van de procedure wordt door de veiligheidsregio's zelf bepaald; het is geen wettelijke regeling.
- > De procedure wordt vastgelegd in het regionaal crisisplan.
- > GRIP dient als basis voor zowel het operationeel optreden, als voor de bestuurlijke afstemming en geeft daarmee ook de relatie tussen beide aan.
- > De procedure onderscheidt verschillende niveaus van opschaling die samenhangen met de aard van de situatie.
- > De procedure schrijft voor wie participeert in welk team en waar en wanneer dat team aanwezig dient te zijn.

Landelijke richtlijn

In 2013 bracht de Bestuurlijke werkgroep Bovenregionale Samenwerking het rapport *Eenheid in verscheidenheid* uit. In dat rapport – dat zowel is vastgesteld door het Veiligheidsberaad als de ministerraad – wordt bij wijze van landelijke richtlijn een omschrijving gegeven van de zes GRIP-niveaus die tegenwoordig worden onderscheiden. Voor het eerst werden hier ook GRIP-5 en GRIP-Rijk geïntroduceerd. Onderstaande tabel 2.1 geeft de omschrijving van de motivatie om bij een incident naar een bepaald GRIP-niveau op te schalen, zoals die in het rapport en ook het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming is opgenomen. In deze omschrijving is ervoor gekozen de begrippen bron- en effectgebied los te laten en zijn de GRIP-niveaus meer op de feitelijke behoefte aan coördinatie (operationeel of bestuurlijk) ingedeeld. Het verschil in operationele opschaling en bestuurlijke coördinatie komt zo beter tot zijn recht.⁸

8 Bron: Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming, 2013, p. 41 (bijlage bij TK 2012-2013, 29 668, nr. 37).

Tabel 2.1: Motivatie voor opschaling naar een bepaald GRIP-niveau

Niveau	Aanleiding voor opschaling
GRIP-1	De nadruk ligt op operationele, multidisciplinaire coördinatie, ter plaatse van het incident en zich richtend op die activiteiten die ook vanaf de plaats incident kunnen worden overzien.
GRIP-2	De nadruk ligt nog steeds op operationele coördinatie, maar niet alle processen kunnen worden overzien en aangestuurd vanaf de plaats van het incident of er is (nog geen) duidelijk te definiëren plaats incident
GRIP-3	Het gaat om bestuurlijke opgaven voor het bevoegd gezag die het wenselijk maken dat een GBT de burgemeester ondersteunt. Deze omstandigheid kan zich bijvoorbeeld voordoen bij noodzaak tot grootschalige bevolkingszorg (inclusief het informeren van de bevolking) en de daarbij behorende inzet van andere dan operationele hulpverleningsdiensten, maar er kunnen ook andere bestuurlijke opgaven spelen.
GRIP-4	Behoeft aan bestuurlijke coördinatie en leiding bij een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis. Deze situatie ontstaat als de ramp of crisis door feitelijke effecten of de maatschappelijke uitstraling het gezag van een burgemeester overstijgt of dreigt te overstijgen en de noodzaak ontstaat tot eenduidig bestuurlijk optreden.
GRIP-5	Als GRIP-4 maar meerdere regio's zijn betrokken. Omdat de Wvr geen voorziening treft voor het overgaan van het gezag, dienen de betrokken voorzitters hiertoe gezamenlijk te besluiten. Uitgangspunt hierbij is dat de bronregio leidend is. De voorzitter van de bronregio neemt de bevoegdheden van de overige betrokken voorzitters VR niet over; zij nemen juist de besluiten van de bronregio over. Wanneer de bron onduidelijk is of de betrokken voorzitters hier gezamenlijk toe besluiten kan van bovenstaand uitgangspunt worden afgeweken.
GRIP-Rijk	Op rijksniveau is de Ministeriële commissie Crisisbeheersing (MCCb) – voorgezeten door de Minister van Veiligheid en Justitie of de Minister-President – belast met de coördinatie van intersectorale crises en de besluitvorming over een samenhangende aanpak daarvan. De MCCb kan GRIP-Rijk van kracht verklaren als er behoefte is aan sturing door het Rijk in situaties waarbij de nationale veiligheid in het geding is of kan zijn. Daarvan is sprake als de vitale belangen van de Nederlandse Staat en/of samenleving zodanig bedreigd worden dat er sprake is van (potentiële) maatschappelijke ontwrichting.

In het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming is een schematische weergave van de GRIP-niveaus opgenomen met de betrokken crisisteams, het verantwoordelijk c.q. bevoegd gezag en de van toepassing zijnde wet- en regelgeving (zie Tabel 2.2). Zoals in hoofdstuk 1 is aangegeven, richten wij ons in deze studie met name op de eerste vier niveaus.

Tabel 2.2: GRIP-schema

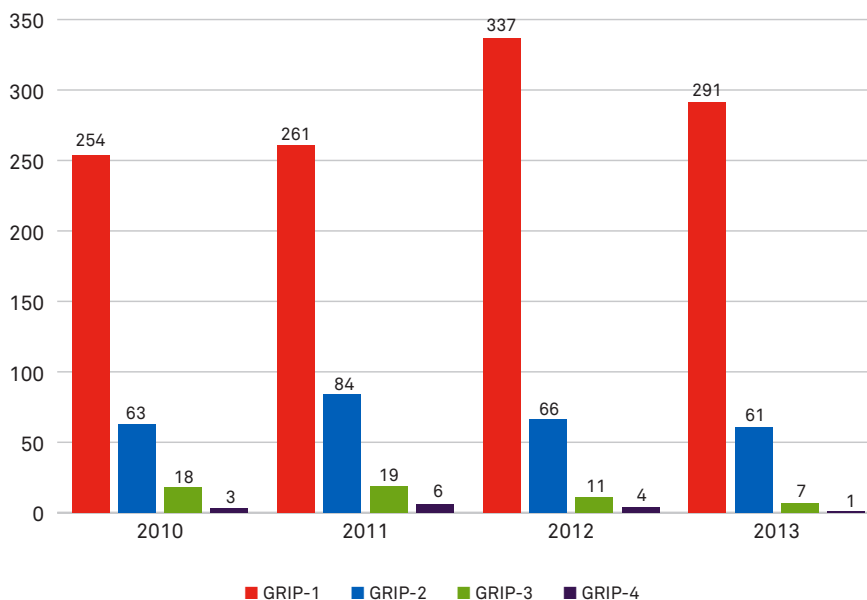
Niveau	Operationeel crisisteam	Operationele leiding	Advisering aan bevoegd gezag	Bevoegd gezag
GRIP-1	CoPI (art 2.1.2-2 Bvr)	Leider CoPI; (art 2.3e BPV en RPV bijlage C-e)	Leider CoPI (art 2.1.2-1a Bvr)	Burgemeester
GRIP-2	ROT, al dan niet met één of meerdere CoPI's (art. 2.1.4-2 Bvr)	Operationeel leider (art. 2.1.4-1a Bvr; art. 2.3g BPV en RPV bijlage C-g)	Operationeel leider (art. 2.1.4-1a Bvr)	Burgemeester
GRIP-3	(zie GRIP-2)	Operationeel leider (art. 2.1.4-1a Bvr; art 2.3g BPV en RPV bijlage C-g;)	Operationeel leider en GBT (art. 2.1.4-1a Bvr en art. 2.1.5 Bvr)	Burgemeester
GRIP-4	(zie GRIP-2)	Operationeel leider (art. 2.1.4-1a Bvr; art 2.3g BPV en RPV bijlage C-g)	Operationeel leider en RBT (art. 2.1.4-1a Bvr en art. 39-2 Wvr)	Voorzitter Vr (art. 39 Wvr)
GRIP-5	ROT's in elke betrokken regio, naar behoefte al dan niet met één of meerdere COPI's. De voorzitters wijzen één coördinerend ROT aan (in principe dat van de bronregio)	Door voorzitters Vr aangewezen coördinerend Operationeel Leider (in principe die van de bron-regio)	Operationeel Leaders en RBT's in alle betrokken regio's, waarvan één wordt aangewezen als coördinerend Operationeel Leider en één als coördinerend RBT (in principe die van de bron-regio) (art 2.1.4-1a Bvr en art 39-2 Wvr)	Voorzitters Vr, elk voor zich (art. 39 Wvr). De voorzitters maken afspraken over coördinerend voorzitterschap (in principe de voorzitter uit de bronregio)

Niveau	Operationeel crisisteam	Operationele leiding	Advisering aan bevoegd gezag	Bevoegd gezag
GRIP-Rijk	ROT in coördinerende regio	Operationeel Leider coördinerende regio	Operationeel Leider coördinerende regio en ICCb en Adviesteam	Ministers / MCCb

2.2 GRIP-incidenten in de jaren 2010-2013

Om inzicht te krijgen in de mate waarin GRIP als opschalingsmethodiek wordt gebruikt, is de veiligheidsregio's gevraagd om registraties van GRIP-incidenten over de jaren 2010 tot en met 2013. Dat leverde het volgende beeld op. Figuur 1 geeft voor de betreffende jaren het aantal situaties weer waarin – voorzover bij ons bekend – is opgeschaald naar respectievelijk GRIP-1, GRIP-2, GRIP-3 en GRIP-4. Daarbij moet worden opgemerkt dat – hoewel de vraag naar registraties van GRIP-incidenten logisch en eenvoudig lijkt – niet alle regio's de gevraagde gegevens even vanzelfsprekend konden aanleveren. Uiteindelijk zijn weliswaar van veruit de meeste veiligheidsregio's de registraties over de betreffende jaren ontvangen, maar volgde uit een vergelijking met andere bronnen (en met name de jaarrapportages van de Inspectie VenJ) dat een aantal GRIP-3- en GRIP-4-incidenten niet door de betreffende veiligheidsregio in de registratie was opgenomen. In figuur 1 zijn deze wel meegenomen. Voor GRIP-1- en GRIP-2-incidenten hebben wij – bij afwezigheid van andere bronnen – de volledigheid van de registraties niet kunnen nagaan. Wij kunnen daarom niet met zekerheid stellen dat in figuur 1 alle GRIP-incidenten over de betreffende jaren worden weergegeven, maar eventuele verschillen met de werkelijkheid zullen gering zijn.

Figuur 1: Aantal GRIP-incidenten in Nederland, 2010-2013⁹



In veruit de meeste, zo'n 75 tot 80 procent, van de gevallen waarin sprake was van multidisciplinaire opschaling, bleef deze beperkt tot GRIP-1. Het aantal keren dat is opgeschaald naar GRIP-2 was beduidend kleiner en lag aanvankelijk rond (of iets boven) de 20 procent van het totaal aantal GRIP-incidenten. De laatste twee jaar is dit gedaald naar 16 à 17 procent. Opschaling naar GRIP-3 en GRIP-4 kwam in veel mindere mate voor. Over de afgelopen jaren werd gemiddeld veertien keer per jaar naar GRIP-3 opgeschaald en vier keer per jaar naar GRIP-4. In heel Nederland vindt dus gemiddeld zo'n één maal per maand een GRIP-3 plaats en één keer per kwartaal een GRIP-4.

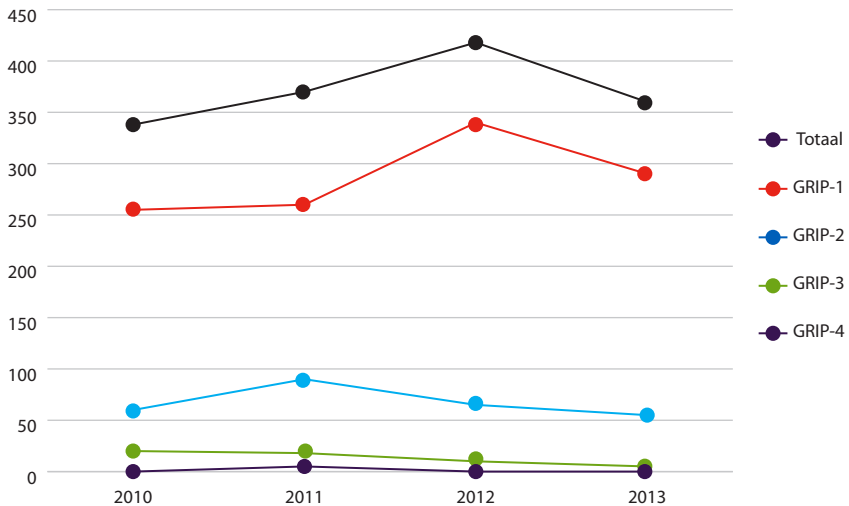
Figuur 2 toont de trend in het totale aantal GRIP-incidenten en het gebruik van de verschillende GRIP-niveaus. Uit figuur 2 blijkt dat van 2010 tot 2012 sprake was van een toename in het gebruik van GRIP en dat nadien de mate waarin de methodiek wordt toegepast, is afgenomen.¹⁰ Als mogelijke verklaring hiervoor werd tijdens de expertmeetings aangegeven dat aanvankelijk de operationele diensten nog zoekende waren hoe GRIP in de praktijk te brengen en dat, achteraf gezien, iets te snel GRIP werd ingeroepen. Vervolgens is de laatste jaren het aantal incidenten dat onder GRIP valt, geleidelijk gedaald naar een

⁹ In de weergegeven aantallen over 2010 ontbreken de gegevens van de veiligheidsregio's Noord-Holland Noord en Midden- en West-Brabant.

¹⁰ De dalende tendens lijkt zich – gezien de registraties tot september 2014 – voort te zetten.

meer 'normaal' of realistisch niveau. Na eerst iets te gemakkelijk of te vaak naar een GRIP-niveau te hebben opgeschaald, zou nu sprake zijn van een normalisering. De verwachting is dat de komende jaren het aantal eerder zal af- dan toenemen.

Figuur 2: Trend in het gebruik van GRIP, 2010-2013¹¹



GRIP-niveau en type incidenten

Uit de registraties van GRIP-incidenten is ook op te maken bij welk type incidenten naar een specifiek GRIP-niveau werd opgeschaald. Hoewel we dit niet tot in detail hebben uitgezocht, kan hierover globaal het volgende worden gesteld:

- > Bij GRIP-1-situaties gaat het voornamelijk om een alarmering vanwege een brand, olie- of gaslekkage of een (verkeers)ongeval.
- > Zodra dergelijke situaties iets complexer zijn (of als zodanig worden ingeschat), wordt doorgaans opgeschaald naar GRIP-2. Het gaat dan bijvoorbeeld om een zeer grote brand met mogelijk asbest in loods of bedrijfspand, een evacuatie van bewoners, een verkeersongeval met ernstig of meerdere gewonden of andere verstoring van de infrastructuur, zoals een grootschalige stroomstoring, de vondst van een bom/explosief, maar ook mogelijke problemen op een vliegveld (preparatief).

¹¹ In de weergegeven aantallen over 2010 ontbreken de gegevens van de veiligheidsregio's Noord-Holland Noord en Midden- en West-Brabant.

- De situaties waarbij naar GRIP-3 is opgeschaald, komen deels met de reeks GRIP-2-incidenten overeen, maar zijn minder eenvoudig onder één noemer te brengen. Het kan zowel gaan om een zeer grote brand, een grootschalige stroomuitval (Bollenstreek, 2010) of melding van problemen op een vliegveld (preparatief), als ook om besmetting van een recreatieplas (Schouwen-Duivenland, 2012), grootschalige rellen (Haren, 2012), een gijzeling (Reuver, 2013) of schietincident (Alphen aan den Rijn, 2011).¹² De variatie in GRIP-3-incidenten wordt in onderstaande tabel weergegeven.

Type incidenten met opschaling naar GRIP-3, in periode 2010-2013 (n=55)	Aantal	%
Zeer grote (natuur)brand	25	45,5
Verstoring openbare orde / strafrechtelijke handhaving	5	9,1
Stroomstoring	4	7,2
Explosief / gaslekkage	4	7,2
Verkeer en vervoer (ook te water)	4	7,2
Crash call (vliegveld)	4	7,2
Instorten gebouw	2	3,6
Overig (weersinvloeden, besmette kreek e.a.)	7	12,7

- De periode dat GRIP-3 van kracht is, kan kort zijn. Vaak gaat het om enkele uren, zoals bij de brand in verpleeghuis De Geinsche Hof (2011) of de aanvaring op het Kanaal door Zuid-Beveland (2013). Maar een GRIP-3-situatie kan soms ook enkele dagen duren (duinbrand Bergen, 2010; schietincident Alphen aan den Rijn, 2011). Hetzelfde geldt voor opschaling naar GRIP-4.
- GRIP-4-situaties komen deels met GRIP-3-situaties overeen. Er is echter zelden naar GRIP-4 opgeschaald vanwege een geweldsincident.¹³ Opschaling naar GRIP-4 vond plaats bij zeer grote (natuur)branden (Stabrechtse heide, 2010; Duinbrand Bergen, 2011; Chemie-Pack Moerdijk,

¹² Een overzicht van alle GRIP-3 incidenten over de jaren 2010-2013 is opgenomen als bijlage 4.

¹³ Alleen de opschaling naar GRIP-4 in 2011 vanwege een ongeval op de A2 na een overval op een geldtransport hield met een geweldsincident verband. Naar aanleiding van de aanhouding van Benno L. werd in de veiligheidsregio Brabant-Noord naar GRIP-4 opgeschaald, maar dit incident vond in 2009 plaats.

2011), grootschalige stroomuitval of hoogwater (Zuid-Limburg, 2010; Groningen en Friesland, 2012); gebeurtenissen waarbij logischerwijs (potentieel) meerdere gemeenten betrokken waren. Daarnaast is twee keer naar GRIP-4 opgeschaald vanwege uitval van het communicatiesysteem C2000/P2000 (Rotterdam-Rijnmond, 2011; Zuid-Limburg, 2012) en is één keer in GRIP-4 verband gewerkt om voorbereid te zijn op een mogelijk incident (Troonswisseling, 2013).¹⁴

Conclusie

Samenvattend kan worden gesteld dat niet alleen de omvang, maar ook de aard van de gebeurtenis bepalend is voor de keuze van het GRIP-niveau. Het gros van de (zeer) grote branden en verkeersongevallen wordt – voorzover GRIP gehanteerd wordt – afgedaan binnen GRIP-1. Wanneer er bij stroomstoringen en andere verstoringen van de infrastructuur wordt opgeschaald, is dat doorgaans naar GRIP-2 (en soms hoger). Bij zeer grote branden, en ook de wat aparte gebeurtenissen waarbij naast klassieke fysieke factoren ook de opsporing een rol speelt, wordt gekozen voor GRIP-3. Natuurbranden, overstromingen en uitval van communicatiesystemen zijn aanleiding geweest op te schalen naar GRIP-4.

2.3 Evaluaties van GRIP-incidenten

Ter inleiding

In het kader van dit onderzoek is een groot aantal (ruim 140) evaluaties doorgenomen van incidenten (uit de jaren 2010 tot en met 2014), waarbij was opgeschaald naar GRIP-2, GRIP-3 of GRIP-4. Het betrof geen systematische analyse, maar een quick scan van de bevindingen uit de evaluaties. Dit leverde een bron aan informatie op, niet alleen over de knelpunten die zich voordeden, maar ook over de wijze waarop in Nederland incidenten worden geëvalueerd.¹⁵ Omdat deze informatie bij afwezigheid van soortgelijk onderzoek als waardevol mag worden beschouwd, willen wij daar hier kort op ingaan.

De Inspectie Veiligheid en Justitie (Inspectie VenJ) hanteert bij haar evaluaties van GRIP-incidenten (en ook bij de beoordeling van systeem oefeningen) een standaardlijst met onderdelen van het crisisbeheersingsproces. De onderdelen vormen niet alleen het ijkpunt van de Inspectie VenJ, maar worden inmiddels ook door de meeste veiligheidsregio's bij evaluaties van GRIP-incidenten gehanteerd. Terugkerende onderwerpen zijn:

¹⁴ Een overzicht van alle GRIP-4 incidenten over de jaren 2010-2013 is opgenomen als bijlage 5.

¹⁵ Een meer systematische analyse zal waarschijnlijk nog meer informatie opleveren.

- > Melding en alarmering
- > Op- en afschaling
- > Informatiemanagement
- > Leiding en coördinatie

Een toelichting bij deze onderdelen, inclusief de geldende wet- en regelgeving, wordt gegeven in het Toetsingskader Staat van de Rampenbestrijding (Inspectie VenJ, 2013). Onderstaand geven wij – aan de hand van deze vier onderwerpen – een korte beschouwing over wat ons uit de evaluaties opvalt.

Melding en alarmering

Bij het onderdeel ‘melding en alarmering’ gaat het vooral om de snelheid waarmee diegenen die gezien de gebeurtenis en het voorgestelde opschalingsniveau een rol moeten spelen, gealarmeerd en geïnformeerd worden; uitgaande van het moment waarop een ongeval is gemeld. Met andere woorden: functioneren de meldkamers naar tevredenheid?

Uit de evaluaties komt duidelijk een aantal knelpunten naar voren. Allereerst betreft dat het bericht waarmee leidinggevenden van operationele diensten (OvD'en en anderen) worden geïnformeerd. Regelmatig blijkt dat bericht niet helemaal adequaat. Het adres waar men heen moet is niet (helemaal) juist; sommigen krijgen het bericht niet of met enige vertraging. Ook wordt geregeld het GRIP-niveau niet of pas helemaal aan het einde van het bericht aangegeven en wordt de prioriteit van opkomst anders (veelal lager) aangegeven dan wenselijk. Bij elkaar genomen gaat alles wat fout kan gaan wel een keer fout, maar er lijken in de praktijk niet veel situaties te zijn geweest waar dat grote (nadelige) consequenties had. Overigens komt het omgekeerde ook voor, namelijk dat al heel snel personen of organisaties worden gealarmeerd die, uitgaande van de procedures, niet op voorhand gealarmeerd hadden hoeven worden, maar waarbij dit in de betreffende gevallen wel gunstig uitpakt. Ook blijkt nogal eens dat iemand (ook) langs andere kanalen op de situatie geattendeerd wordt. Wij hebben de evaluaties niet over de jaren heen met elkaar vergeleken, maar het lijkt erop dat het aantal problemen bij melding en alarmering gaandeweg minder wordt. In recentere evaluaties komt ook de functionaris van calamiteitencoördinator (CaCo) aan de orde, waarmee de capaciteit op de meldkamer bij een incident of calamiteit duidelijk is vergroot.

Opschaling en afschaling

Bij de opschaling en afschaling gaat het om de vraag hoe de vorming van crisisteams en actiecentra verloopt. Komt eenieder op tijd op zijn of haar plaats en worden de verschillende gremia met de juiste mensen bemenst?

Uit de evaluaties blijkt niet dat bij de opschaling zich vaak problemen voordoen. Voor zover rond dit thema problemen optreden, gaat het vooral om de volgende zaken:

- › Gemeentelijke functionarissen (OvD'en bevolkingszorg) blijken veel vaker vrij laat (in een CoPI of ROT) te arriveren dan functionarissen van de 'rode, witte en blauwe' kolom. Vaak blijkt de alarmering niet helemaal goed te zijn gegaan. Vooral buiten kantooruren gaat hier geregeld wat mis.
- › In een aantal situaties (en dan vooral bij gebeurtenissen die zich voordeden tijdens werktijd!) bleek het beleidsteam (of kern-BT) eerder ingericht dan het ROT. Dit zijn ook situaties waarbij nog wel eens kritiek wordt geuit op het feit dat het ROT zo traag op gang kwam.
- › Feitelijk doen zich meer problemen voor bij het afschalen dan bij het opschalen. Gelukkig zijn de gevolgen hiervan vrijwel altijd (zeer) beperkt. Veelal betreffen het situaties waarbij hulpverleners, diensten of anderen niet of erg laat over de afschaling worden geïnformeerd.

Informatiemanagement

'Crisismanagement is vooral informatiemanagement' luidt een bekend adagium uit de crisisliteratuur. Hoe verloopt de informatievoorziening ofwel de uitwisseling van informatie tussen de crisisteams en de betrokken organisaties en diensten? Als de informatieprocessen op orde zijn, zo is de gedachte, zijn de voornaamste bottlenecks binnen het ramp- en crisismanagement aangepakt. Het thema werd al in 2005 door de commissie Hermans (commissie ACIR) aangekaart als één van de belangrijkste thema's voor de rampenbestrijding en sindsdien – zeker de laatste jaren – hebben de veiligheidsregio's fors op dit thema geïnvesteerd. Met al diegenen die wij over dit thema spraken, constateren wij dat informatiemanagement binnen de ramp- en crisisbeheersing terecht een eigenstandige loot is geworden. Begrippen die daarbij horen zijn netcentrisch werken, LCMS, de calamiteitencoördinator en informatiemanagers (in CoPI, ROT en GBT/RBT). Op de meldkamer en in de crisisteams hebben deze personen en processen ingang gekregen.

De evaluaties overziend, heeft dit alles langzamerhand ook effect. Zeker bij de niet al te omvangrijke incidenten (hetgeen het merendeel van de casus ook is!) wordt redelijk tot behoorlijk positief geoordeeld over zowel het netcentrisch werken (en LCMS) als over het werken met informatiemanagers. Natuurlijk verloopt zeker nog niet alles probleemloos. Terugkerende zaken in recente evaluaties (2013-2014) zijn:

- › niet of pas laat functionerend LCMS;
- › geen netwerkdekking (ten behoeve van mobiel dataverkeer);
- › problemen met inloggen in LCMS;
- › niet iedereen maakt gebruik van LCMS (met name politie is terughoudend).

Daarnaast zijn bij alle ontwikkelingen op dit terrein ook in meer algemene zin enkele kanttekeningen te plaatsen. In onderstaand kader gaan wij hier apart op in.

Kanttekeningen bij verwachtingen over het informatiemanagement

Bij alle ontwikkelingen op het terrein van informatiemanagement zijn ons inziens enkele kanttekeningen te plaatsen. Ten eerste bij het feitelijk gebruik van LCMS. Zo doet de politie bepaald niet overal even enthousiast mee en maakt ze nogal eens gebruik van haar eigen informatiesysteem. De brede toegankelijkheid van LCMS is een belangrijke reden daarvoor. Men wil niet dat zovelen kunnen meekijken. Het is wel mogelijk om bepaalde informatie af te schermen, maar daar moeten extra handelingen voor worden verricht en dat wordt als ingewikkeld ervaren. Ook de GHOR en de gehele medische keten zijn terughoudend in het gebruik van LCMS, vanwege het feit dat mogelijk vertrouwelijke medische informatie dan breed toegankelijk wordt.

Daarnaast is ons uit verschillende externe evaluaties en ook eigen onderzoekservaring gebleken, dat wat na afloop van een incident in LCMS staat, niet altijd even helder en volledig is. Het valt vaak niet mee om na afloop – op basis van het logboek – een eenduidig beeld van het verloop van de situatie te verkrijgen. Rijp en groen staan door elkaar. Regelmatig zijn geruchten (als feit) opgenomen; matches weergegeven tijden niet met elkaar en doorgaans bestaat het logboek uit enorme hoeveelheden herhalingen. Het komt er kort gezegd op neer dat het systeem steeds beter gaat werken, maar de kwaliteit van datgene wat erin staat nogal eens te wensen over laat; deels als gevolg van de kwaliteit van de input en deels dus omdat sommigen niet meedoen.

Een tweede kanttekening kan worden geplaatst bij de rol of bijdrage van informatiemanagers in de verschillende staven. De kwaliteiten die nodig zijn om niet alleen alle informatie te verzamelen (hetgeen al een hele klus is!), maar daarbij ook nog het kaf van het koren te scheiden, en relevante informatie te veredelen, zijn zeker niet alle informatiemanagers gegeven. Idealiter functioneert een informatiemanager op HBO/academisch niveau en dient diegene ook over enige proces- en inhoudelijke kennis te beschikken. In een CoPI daarentegen is een informatiemanager vaak eerder een 'veredelde plotter'. De discrepantie tussen wat nodig is en wat geleverd kan worden, is over het algemeen nog groot.

Ten derde is een effect van alle ontwikkelingen op het terrein van informatiemanagement dat 'het proces' dominantier wordt (gemaakt) dan de inhoud. Er lijkt sprake van enige 'goal displacement'; de vakinhoudelijke kennis (van bijvoorbeeld de brandweer of politie) – zo is een breed gedeeld gevoel – verschuift steeds meer naar de achtergrond. Sommige vakspecialisten hebben (terecht of onterecht) het gevoel in de verschillende gremia nauwelijks meer aan het woord te komen. Bovendien voedt de weliswaar terecht waardering en aandacht voor informatiemanagement het idee dat er in de toekomst bij crises nooit meer een probleem zal zijn wat betreft de informatievoorziening.

Iedereen zou vrijwel tegelijkertijd over cruciale, helder gerangschikte informatie kunnen beschikken. De verwachtingen bij betrokkenen en het bestuur zijn inmiddels zo hoog dat deze waarschijnlijk nooit waargemaakt kunnen worden. Er wordt namelijk voorbijgegaan aan een cruciaal aspect van rampen en crises, te weten: urgentie. Inherent aan crises is juist dat – hoe goed wij het ook proberen te doen – er altijd onduidelijkheden en tegenstrijdigheden zullen zijn en geruchten niet eenvoudig zijn uit te bannen. De sociale media geven hieraan een nieuwe en extra uitdaging. Snelheid staat altijd op gespannen voet met volledigheid en betrouwbaarheid van informatie. Deze vanzelfsprekendheden worden door sommigen onvoldoende (h)erkend.

Leiding en coördinatie

Bij het laatste thema in evaluaties van GRIP-incidenten gaat het om de vraag of het niveau van opschaling overeenkomt met de behoefte aan leiding en coördinatie. Is naar het juiste of meest passende GRIP-niveau opgeschaald? Had met een lager GRIP-niveau kunnen worden volstaan, of zou juist opschaling naar een hoger GRIP-niveau beter zijn geweest?

Uit de evaluaties blijkt dat over het niveau van opschaling geregeld discussie plaatsvindt:

- > Nog vrij regelmatig worden door één en soms enkele van de aanwezigen in een crisisteam (CoPI, ROT of GBT/RBT) vragen gesteld over het nut van het betreffende GRIP-niveau.
- > Verschillende keren wordt er in de evaluatie de vraag gesteld of – gezien de gebeurtenis – niet met een lager GRIP-niveau had kunnen worden volstaan. Echter, het komt duidelijk vaker voor dat achteraf wordt geconstateerd, dat men beter eerder naar het uiteindelijke, hogere GRIP-niveau had kunnen opschalen om de juiste mensen bij de incidentbestrijding te betrekken.
- > Wij zijn weinig casus tegengekomen waarbij men achteraf een hoger GRIP-niveau beter had gevonden dan het GRIP-niveau waarnaar is opgeschaald.

Onder de noemer 'leiding en coördinatie' wordt in de evaluaties ook gekeken naar zaken als de informatie-uitwisseling tussen CoPI en ROT; de aanwezigheid en betrokkenheid van andere partners (bijv. Rijkswaterstaat of een nutsbedrijf), en de wijze waarop binnen de verschillende gremia leiding wordt gegeven. Ook wordt gekeken of die thema's aandacht krijgen die gezien de aard van de calamiteit prioriteit behoeven en of de daarbij behorende deelprocessen (opvang, verzorging, voorlichting en dergelijke) tijdig zijn opgestart. Het thema 'leiding en coördinatie' gaat daarmee waarschijnlijk meer dan de andere thema's ook over de inhoud. Wat heeft men precies gedaan? Welke issues speelden er voor welke organisaties? Hoe is omgegaan met de verschillende belangen? Was er sprake van lastige keuzes of dilemma's? In hoeverre zijn er gaandeweg scenario's gemaakt en hebben deze nog een rol gespeeld?

Als één observatie uit de vele evaluaties naar voren komt dan is het wel dat deze inhoudelijke vragen vaak ondergeschikt zijn geworden aan het proces. Uit de meeste evaluaties is maar lastig een antwoord te ontwaren op vragen over dilemma's en scenario's; in een relatief klein aantal evaluaties wordt hier specifiek aandacht aan besteed.¹⁶ Ook de vraag of degenen die leiding gaven aan de processen in staat waren dat goed te doen, wordt zelden gesteld, laat staan beantwoord. Eén evaluatie viel ons hierin – mede door zijn uitzonderlijkheid op dit punt – op. Er werd duidelijk aangegeven dat het ROT zo was bevolkt met personen zonder enige ervaring met rampenbestrijding dat het ROT totaal niet uit de verf was gekomen.

Conclusie

Over het geheel genomen kan worden geconcludeerd dat in evaluaties van GRIP-incidenten de aandacht vooral – langs vier lijnen – uitgaat naar het proces, en in het bijzonder de wettelijk vastgelegde normen. Op de inhoud van de casus (de bestuurlijke of operationele dilemma's die speelden) wordt weinig ingegaan. In veel evaluaties wordt dat ook expliciet aangegeven: “er wordt alleen gekeken naar de processen.” Het is de vraag in hoeverre daarmee uit evaluaties van incidenten optimaal wordt geleerd.

¹⁶ Zie bijvoorbeeld de reeks 'Lessen uit crises en mini-crisis' uitgebracht onder redactie van het lectoraat Crisisbeheersing.

3 De waarde en de knelpunten van GRIP

In dit hoofdstuk gaan we in op de knelpunten die men bij de toepassing van GRIP ervaart of beleeft. Eerst geven we echter weer wat betrokkenen beschouwen als de waarde van GRIP en daar gaan enkele opmerkingen over de beeldvorming aan vooraf.

3.1 Beeldvorming over GRIP

Verskil in omgang en ervaring met GRIP

De vraag naar de betekenis van GRIP en hoe de procedure ervaren wordt, gaf tijdens de expertmeetings met professionals aanleiding tot de nodige discussie. Tegenover voorstanders van de procedure waren er ook enkele minder positief gestemden. Wanneer we de argumenten op een rij zetten, blijkt een aantal zaken van belang die steeds in het achterhoofd dienen te worden gehouden.

- > Zoals we in het vorige hoofdstuk hebben aangegeven, kan niet zomaar worden verondersteld dat er een eenduidige procedure bestaat waarover tenminste de betrokken deskundigen het eens zijn. In den lande wordt verschillend met GRIP omgegaan; elke regio kan de procedure naar eigen inzicht invullen.
- > Tussen organisaties en natuurlijk ook tussen personen bestaan grote verschillen in waardering voor GRIP. Bij de brandweer bijvoorbeeld wordt gemiddeld genomen positiever over GRIP gedacht dan bij de politie. Dat is ook wel begrijpelijk, aangezien GRIP voornamelijk wordt toegepast bij brandweer gerelateerde incidenten (branden, ongevallen met gevaarlijke stoffen en dergelijke). GRIP wordt daarom ook wel beschouwd als een 'brandweerspeeltje'. De ervaring die met GRIP is opgedaan, speelt waarschijnlijk mee in de waarde die aan de opschalingsmethodiek wordt toegekend. Of bekend zijn met GRIP leidt tot een positievere houding, is niet onderzocht, maar wel een logische veronderstelling.
- > De waarde die professionals aan GRIP toeschrijven, heeft vaak ook een relatie met hun kennis over de procedure. Regelmatig sommen personen voor- of nadelen op die feitelijk weinig met GRIP als zodanig te maken hebben. Het gaat dan bijvoorbeeld om de automatische opschaling naar GRIP-3 als het sirenenetwerk wordt geactiveerd, terwijl GRIP hierover niets zegt. Zo gaat een deel van het commentaar (ten positieve of ten negatieve)

eigenlijk niet meer over de procedure zelf, maar over de (regionale) invulling ervan. Op enkele misverstanden over GRIP wordt hieronder ingegaan.

Misvattingen over GRIP

In de discussies over GRIP bleek gezegd dat er over de opschalingsmethodiek enkele misverstanden bestaan. Ten eerste – en dat komt waarschijnlijk door de Rotterdamse oorsprong van de procedure – wordt het onderscheid tussen ‘bron- en effectgebied’ vaak louter in letterlijke zin opgevat. De ‘bron’ wordt dan beschouwd als de locatie van de gebeurtenis waar het CoPI actief is; het effectgebied als een geografisch begrensd gebied waar het ROT de aandacht op richt. Het onderscheid tussen ‘bron’ en ‘effect’ en de daarvan afgeleide taakverdeling tussen CoPI en ROT zijn echter lang niet altijd zo messcherp. Bij branden komt de taakverdeling tussen CoPI en ROT weliswaar meestal met deze strikte interpretatie overeen (de brand is de bron, waar het CoPI zich mee bezighoudt; het gebied waar de rook- of gifwolk zich naartoe begeeft, heeft de aandacht van het ROT), maar bij andere typen incidenten (en soms ook bij branden) gaat het onderscheid veel minder letterlijk op. Bij een treinongeval is de plaats van het ongeval nog wel te beschouwen als het gebied waar het CoPI werkzaamheden verricht, maar is het effectgebied niet direct geografisch bepaald. Reizigers zullen ergens moeten worden opgevangen; slachtoffers moeten in kaart worden gebracht. Soms zal bij incidenten met andere overheden of organisaties overleg moeten worden gepleegd of zullen juridische consequenties moeten worden doordacht. Allemaal taken die als ‘effect’ kunnen worden opgevat en doorgaans bij het ROT komen te liggen. Maar ook dat hoeft niet per se het geval te zijn. Zo kan het voorkomen dat het CoPI zowel de bron als de effecten voor zijn rekening neemt, en er dus geen ROT hoeft te worden geformeerd. Andersom zijn er ook situaties denkbaar waarin er geen CoPI is, maar wel een ROT (zoals bij een stroomstoring of extreem weer, zie ook paragraaf 3.3.1). Het onderscheid tussen bron- en effectgebied is dus vooral een hulpmiddel voor de taakverdeling tussen het CoPI en ROT dat zeker niet voor alle typen incidenten opgaat. Bovendien betekent het bestaan van een taakverdeling tussen een CoPI en ROT niet – in tegenstelling tot wat nog wel eens wordt verondersteld – dat de leiders van beide teams formeel gelijkwaardig zijn. Zodra een ROT bijeen wordt geroepen, is de Operationeel Leider formeel ook ‘de baas’ van het CoPI.

Een ander veel voorkomend misverstand betreft de rol van de burgemeester. Verrassend genoeg leeft bij velen (zowel operationelen als burgemeesters) ten onrechte de gedachte dat een burgemeester alleen bij GRIP-3 formeel een rol heeft en dan over bijzondere bevoegdheden beschikt. Echter, bij alle calamiteiten die zich in een gemeente voordoen, dus ook het kleinste incident, liggen bij de burgemeester de betreffende verantwoordelijkheden en (nood)

bevoegdheden. Met andere woorden: er hoeft niet per se een beleidsteam te worden gevormd, wil de burgemeester gebruikmaken van zijn (nood) bevoegdheden. Wel kan het relevant zijn dat een beleidsteam samenkomt, als afstemming met andere partijen nodig is.

Ten slotte bestaat ook over de nummering van de GRIP-niveaus een hardnekkig misverstand. Dat de GRIP-niveaus opeenvolgend genummerd zijn, wekt de indruk dat er per definitie sprake moet zijn van een oplopende trap in ernst of omvang van incidenten. De GRIP-niveaus houden daarmee echter slechts ten dele verband. De nummering kwam zo tot stand, doordat de procedure zowel over de *operationele* als over de *bestuurlijke* opschaling gaat. De nummering geeft aan welk team de operationele leiding heeft (CoPI bij GRIP-1; ROT vanaf GRIP-2) en wanneer bestuurlijke afstemming gewenst of noodzakelijk is. Bij GRIP-3 gebeurt dat op initiatief van de burgemeester; bij GRIP-4 en nu ook GRIP-5 onder leiding van de (coördinerend) voorzitter van de veiligheidsregio. Bij situaties die om sturing door het Rijk vragen is het de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb) die besluit tot het van kracht verklaren van GRIP-Rijk. De omvang van de calamiteit kan hierbij een rol spelen, maar dat hoeft niet.

Overigens is GRIP-Rijk bewust buiten de nummering van GRIP-niveaus gelaten, omdat GRIP-Rijk in principe ook van toepassing kan zijn in combinatie met GRIP-1 t/m GRIP-5. Het gezag berust dan bij de betrokken ministers die de uitoefening van hun bevoegdheden afstemmen in de MCCb. Voor zover de bevoegdheden van een burgemeester of voorzitter van de veiligheidsregio niet worden geraakt door ministeriële bevoegdheden, blijven deze zelfstandig bevoegd.

Conclusie

De beeldvorming over GRIP houdt in belangrijke mate verband met de kennis over de opschalingsmethodiek en de ervaring die men ermee heeft opgedaan. Over GRIP blijken (soms hardnekkige) misvattingen te bestaan die een rigide toepassing in de hand werken.

3.2 De waarde van GRIP

Tijdens de expertmeetings en in de daaraan voorafgaande gesprekken met professionals is gesproken over het nut van de opschalingsmethodiek bij incidenten. Onderstaande argumenten werden door hen aangedragen ten voordele van GRIP:

Multidisciplinariteit

- › De initiële bedoeling van GRIP is afstemming tussen hulpdiensten, gemeenten en andere overheden/crisispartners.

Duidelijkheid

- › Het komt zo weinig voor, dat als er dan iets gebeurt het wel handig is dat daar een structuur voor is. Het schept duidelijkheid over rol en taken; iedereen weet waar hij aan toe is.
- › Als één van de hulpdiensten coördinatie nodig acht dan is GRIP de methode waarbij de rest per definitie volgt; dat is een groot goed.
- › GRIP heeft een rol in het verwachtingenmanagement: een ieder weet wat je van elkaar c.q. anderen mag verwachten.
- › Wordt er naar een bepaald GRIP-niveau opgeschaald dan weet ik wat me te doen staat, naar welke locatie ik ga. Die voorspelbaarheid ervan is positief.
- › Ondanks interpretatieverschillen tussen regio's weten anderen, zowel buurregio's als andere ketens (bijv. defensie, Rijkswaterstaat, het OM) van de structuur.
- › De procedure geeft niet alleen betrokkenen, maar ook diegene die de betrokkenen moeten alarmeren (de meldkamer) duidelijkheid en voorspelbaarheid.

Structuur

- › Een aantal belangrijke zaken zijn via GRIP geregeld: niet alleen het bijeenkomen, maar ook het organiseren van de informatievoorziening en de verslaglegging.

Effectiviteit en transparantie

- › Als je het 'GRIP' noemt, krijg je eenvoudig zaken geregeld. Als GRIP, dan meer slagkracht (al geldt dit niet voor elke regio of organisatie).
- › Voor de 'witte kolom' is GRIP noodzakelijk om maatregelen te kunnen nemen. Bij GRIP gaat de GHOR over bepaalde zaken, in andere gevallen moet erom worden verzocht.
- › GRIP maakt mensen scherp: "er wordt op ons gelet" en er vindt achteraf verantwoording plaats.
- › Met GRIP is inmiddels de nodige ervaring opgedaan, vooral met GRIP-1.

Flexibiliteit

- › Een structuur waarover iedereen het eens is, geeft mogelijkheden tot flexibiliteit in de toepassing; het 'naar bevind van zaken' anders organiseren.

Dat GRIP garant staat voor een gecoördineerde inzet van hulpdiensten als één van hen daarom vraagt, is niet vanzelfsprekend, maar wel een te koesteren waarde van de procedure, zo bleek uit de sessies. Ook de duidelijkheid die de procedure biedt, in termen van taken en verantwoordelijkheden en dat iedereen weet waar hij/zij aan toe is, wordt door velen gewaardeerd. GRIP voorziet in een aantal standaard processen, met name voor het samenkomen van crisisteams, de informatievoorziening en verslaglegging. De burgemeester van Leiden merkte hierover in een eerder interview naar aanleiding van de dreiging van een school shooting (2013) het volgende op:¹⁷

‘In dit geval hebben we niet gekozen voor GRIP, maar voor een SGBO-structuur (...). Dat was achteraf niet zo’n gelukkige keuze, want delen van de opschaling, zoals het organiseren van de ondersteuning, liepen niet zo soepel. Bij GRIP worden die processen automatisch opgestart.’

Als eenmaal goed bekend met GRIP, dan biedt dat vervolgens de mogelijkheid er flexibel mee om te gaan, aldus de deelnemers aan de sessies. De procedure laat ruimte welke crisisteams in te schakelen en welke organisaties bij de incidentbestrijding te betrekken. Het zijn merites van GRIP die bij eventuele aanpassingen zo veel mogelijk intact zouden moeten worden gelaten.

Conclusie

De waarde van GRIP staat nauwelijks ter discussie. GRIP leidt tot inzet en betrokkenheid en geeft structuur aan de multidisciplinaire en bestuurlijke samenwerking. De procedure is inmiddels breed bekend, niet alleen bij hulpdiensten en gemeenten, maar ook bij andere overheden en organisaties die bij de incidentbestrijding betrokken kunnen zijn.

3.3 Knelpunten bij de toepassing van GRIP

Uit de evaluaties van GRIP-incidenten blijkt dat de toepassing van GRIP niet altijd even vlekkeloos verloopt. Ook tijdens de expertmeetings en in de gesprekken met professionals en bestuurders is ingegaan op de knelpunten die zich in de praktijk voordoen. Weinig van de geconstateerde knelpunten zijn echter inherent aan de procedure zelf. Voor een belangrijk deel zijn ze een gevolg van de wijze waarop in de veiligheidsregio’s aan de procedure invulling wordt gegeven. In deze paragraaf beschrijven wij de meest in het oog springende knelpunten en de manier waarop daarmee in de veiligheidsregio’s wordt omgegaan.

¹⁷ Jastrzebski, 2014, p. 41.

3.3.1 Variatie in regionale GRIP-modellen

GRIP-2-incidenten met en zonder een CoPI

Een eerste knelpunt dat tijdens de expertmeetings werd genoemd, en ook in de evaluaties van GRIP-incidenten naar voren kwam, is dat wanneer (vanuit een GRIP-0-situatie) naar GRIP-2 wordt opgeschaald, veelal standaard een CoPI wordt gealarmeerd. In sommige situaties, bijvoorbeeld bij een stroomstoring of extreem weer, is een CoPI echter niet per se nodig, maar bestaat primair behoefte aan afstemming op ROT-niveau. Wij geven twee praktijkvoorbeelden uit evaluaties.

Voorbeeld 1:

Er was sprake van een grootschalige stroomuitval en daarom behoefte aan afstemming tussen organisaties voor het uitwerken van scenario's, wat doorgaans plaatsvindt in een ROT. Bij de meldkamer werden echter automatisch ook de leden voor een CoPI gealarmeerd.

Voorbeeld 2:

Naar aanleiding van een stroomstoring werd door de leidinggevende van de politie opgeschaald naar GRIP-1. Vanuit de meldkamer volgde daarop de vraag waar het CoPI dan naartoe moest, aangezien er geen sprake was van een 'brongebied'. Om in een passende structuur te werken, is opgeschaald naar GRIP-2 zonder een CoPI.

Het is een misverstand te denken dat bij elke GRIP-2-situatie ook een CoPI zou moeten worden gealarmeerd (zie tabel 2.2). Die afweging is steeds afhankelijk van de feitelijke situatie. In een evaluatie stond het als volgt verwoord:

'De keuze voor een ROT zonder CoPI is mogelijk. Maar als er sprake is van een duidelijk aanwijsbaar brongebied, is voor een ROT een directe lijn met het brongebied onontbeerlijk om niet achter de feiten aan te lopen.'

In situaties waarbij dus duidelijk sprake is van een geconcentreerd brongebied (branden, ongevallen en dergelijke) is het logisch dat ter plaatse een CoPI wordt geformeerd. Bij calamiteiten als stroomstoringen, extreem weer of wateroverlast daarentegen concentreert de aanpak zich niet (primair) op de 'bron', maar op de (onvermijdelijke) gevolgen, die vaak – vanwege de aard van de calamiteit – voor een groter gebied van langere duur kunnen zijn. Sommige veiligheidsregio's gebruiken de term 'GRIP-2-regionaal' (of iets van soortgelijke strekking) om aan te geven dat alleen een ROT (en géén CoPI) hoeft te worden gealarmeerd. Daarmee wordt als het ware een nieuw GRIP-niveau aan de reeks toegevoegd (een GRIP-2-met, en een GRIP-2-zonder CoPI). De procedure staat deze flexibiliteit toe.

GRIP-2 met een kern-BT

In de praktijk wordt niet alleen onderscheid gemaakt tussen GRIP-2-met, en GRIP-2-zonder een CoPI. Een aantal veiligheidsregio's hanteert (ook) de variant GRIP-2 met een zogeheten kern-BT. Het kern-BT, veelal bestaande uit de burgemeester, de gemeentesecretaris (of ambtenaar OOV) en een communicatieadviseur, wordt bij bepaalde GRIP-2-situaties betrokken om zo nodig gemeentelijke processen rond het incident voor te bereiden. Het gaat dan bijvoorbeeld over de opvang van een bepaalde groep mensen (omwonenden of festivalgangers); de communicatie over het incident; het organiseren van een voorlichtings- of herdenkingsbijeenkomst en dergelijke. Een bekend voorbeeld is het Drents model, waarin – in het geval van ‘flitsrampen’ – geen ROT, maar een klein beleidsteam samenkomt (zie kader).

Het Drents model

Afwijkend aan het Drents model is het ontbreken van een (fysiek) ROT, wanneer bij een ‘flitsramp’ (brand, explosie, verkeersongeval) wordt opgeschaald naar GRIP-2 (zie Scholtens et al., 2014). In de eerste hectische fase (van ongeveer twee uur) wordt nog geen ROT gevormd, maar – in plaats daarvan – een klein crisisteam rond de burgemeester van de getroffen gemeente geformeerd, bestaande uit ten minste een bestuurlijk adviseur en een communicatieadviseur. Ook de Operationeel Leider voegt zich bij dit overleg. De operationele diensten opereren zoveel mogelijk zelfstandig en worden ondersteund door het CoPI. De Leider CoPI en de Operationeel Leider onderhouden onderling telefonisch contact; afstemming vindt plaats via LCMS. De rol van de burgemeester ligt primair bij de communicatie; het informeren en duiden van wat is geschied.

Het Drents model wordt sinds medio 2011 toegepast en is deels om praktische redenen ontwikkeld. Met het model is in oefeningen inmiddels ervaring opgedaan; hoe het model in de praktijk uitwerkt, zal nader moeten blijken.¹⁸

Onduidelijkheid voor externe partners

Het Drents model voor de aanpak van flitsrampen is een mooi voorbeeld van flexibiliteit in het omgaan met GRIP. Bij het model zijn echter ook enkele bedenkingen te plaatsen. Hoewel het model met een aantal van de uitgangspunten (snelle communicatie, belang van duiden, aansluiten bij burgers) trendsettend is te noemen, is het niet ondenkbaar dat in de praktijk de rol van de burgemeester bij flitsrampen – door het wegvallen van een operationeel team – juist meer operationeel van aard wordt en de Operationeel Leider aan de leiband van de bestuurder zal opereren. Ook lijkt

¹⁸ Er hebben zich in 2012 en 2013 slechts twee GRIP-2-incidenten in de veiligheidsregio Drenthe voorgedaan.

het model minder toepasbaar in regio's met grote(re) gemeenten waarvan de burgemeester zich bij dit type GRIP-2-incidenten juist wat meer op afstand houdt.

Afwijkingen in regionale modellen ten opzichte van bestaande GRIP-procedures kunnen bij andere organisaties en diensten (Rijkwaterstaat, Defensie, waterschappen) tot onduidelijkheid leiden wanneer zij met verschillende organisatietypen te maken krijgen al naar gelang de exacte plaats waar de problemen zich voordoen. Uitwisseling van personen tussen regio's wordt lastiger naarmate de verschillen in werkwijze van de regio's groter worden. Verwijzend naar onder andere de werkwijze in Drenthe constateerde de Inspectie VenJ dat veiligheidsregio's steeds meer hun eigen oplossingen bedenken, waar de inspectie op voorhand niet negatief tegenover staat (Inspectie VenJ, 2013, p. 127):

'Maatwerk hierin is op zichzelf geen bezwaar, mits met omliggende veiligheidsregio's, het nationale niveau en externe organisaties voorzieningen worden getroffen die onduidelijkheden en knelpunten in de samenwerking voorkomen.'

Een valkuil van meer variatie in GRIP-niveaus is dus wel, zoals de Inspectie VenJ in bovenstaand citaat ook aangeeft, dat degenen die bij de incidentbestrijding of crisisbeheersing een rol vervullen, niet meer weten waar ze aan toe zijn. Als er geen pijl meer op te trekken is onder welk GRIP-niveau er wordt gewerkt, kan dat bij betrokkenen tot verwarring leiden. Zo troffen wij in een evaluatie de volgende passage aan:

'Het Openbaar Ministerie wordt standaard gealarmeerd bij GRIP-2. De officier van justitie voegde zich echter bij het ROT, in plaats van bij de burgemeester, omdat hij ervan uitging dat de standaard procedure werd gevolgd. Hij was niet op de hoogte van de constructie "burgemeester met staf" bij GRIP-2.'

Conclusie

Hoewel de landelijke richtlijn een zestal GRIP-niveaus onderscheidt, bestaan er in de praktijk ook 'tussenvormen' waarmee meer specifiek wordt ingespeeld op de aard van incidenten. GRIP biedt de mogelijkheid tot deze flexibiliteit. Een te grote variatie in regionale GRIP-modellen kan echter leiden tot onduidelijkheid bij degenen die bij de incidentbestrijding een rol vervullen en daardoor de effectiviteit van GRIP schaden.

3.3.2 Wanneer GRIP-3 (of hoger)?

Oneigenlijke argumenten voor opschaling naar GRIP-3

In welk soort situaties wordt er nu opgeschaald naar GRIP-3? De situatie dient blijkbaar – in de beleving van betrokkenen – echt anders te worden ‘ingeschaald’ dan een GRIP-2-situatie. Vaak is dat vanwege de omvang of complexiteit van de gebeurtenis (zie hierna), maar geregeld is GRIP-3 ook het gevolg van rigide vormen van denken over GRIP. Er wordt opgeschaald naar GRIP-3, omdat de sirenes afgaan; omdat bevolkingszorg een grote rol heeft of omdat de burgemeester een rol moet hebben, of omdat nadien een beroep kan worden gedaan op financiële ondersteuning van het Rijk (Wet WPS). Dit zijn in feite oneigenlijke argumenten voor opschaling naar GRIP-3. Onderstaand volgt een voorbeeld.

Voorbeeld: Oneigenlijke toepassing GRIP-3

In mei 2014 werd in Wintelre naar aanleiding van een brand in een loods (die was overgeslagen naar een aantal andere panden) de WAS-paal geactiveerd en daarom opgeschaald naar GRIP-3. De opschaling hield echter geen verband met een behoefte aan bestuurlijke coördinatie; het CoPI had de kwestie zo goed als geheel zelfstandig af kunnen doen, zo werd gesteld in de evaluatie. Het gevolg was dat door de verschillende teams (CoPI, ROT en GBT) een aantal zaken dubbel werd gedaan.

Een aantal veiligheidsregio's had (of heeft nog steeds) de procedure zo ingevuld dat de gemeentelijke processen (communicatie en bevolkingszorg) pas in werking kunnen worden gesteld of vanuit de veiligheidsregio worden ondersteund als wordt opgeschaald naar GRIP-2 of GRIP-3. Bij verschillende, zowel grote als kleine, incidenten is dat een knelpunt gebleken. Bijvoorbeeld op 21 september 2012 toen de gemeente Haren zich opmaakte voor wat later de Facebookrellen zouden gaan heten (zie toelichting op pagina 40). Volgens het crisisplan van veiligheidsregio Groningen kon pas bij opschaling naar GRIP-3 een beroep op ondersteuning vanuit de veiligheidsregio worden gedaan. Voor kleine gemeenten als Haren, waar de capaciteit voor het communicatieproces (zowel in omvang, als in ervaring met grootschalige incidenten) beperkt is, rest dan geen andere mogelijkheid dan naar GRIP-3 op te schalen, ook al zou het (dreigend) incident onder GRIP-2 of anderszins kunnen worden afgedaan. De casus Haren is daarmee bij uitstek een voorbeeld waarin sprake was van rigiditeit in de invulling van GRIP.¹⁹ Rigiditeit dreigde ook de aanpak van een incident in Made (gemeente Drimmelen) te verstoren, waar begin september 2014 uit een terrarium

¹⁹ Zie ook Wijkhuijs en Van Duin in *Tijdschrift voor de Politie*, 2013, nr. 2.

een giftige slang was ontsnapt. De gemeente zette in op communicatie richting bewoners uit de wijk en de voornaamste doelgroepen (scholen, verenigingen, zorginstellingen); GRIP afkondigen had in deze geen zin. Toen echter betrokkenen na twaalf uur in touw te zijn geweest, toe waren aan vervanging en vroegen om de inzet van het piketteam communicatie van de veiligheidsregio, werd dat in eerste instantie door iemand geweigerd, omdat niet was opgeschaald naar GRIP-2 of hoger. Een telefoontje naar de directeur van de veiligheidsregio bood uitkomst; het team kwam alsnog. Naar aanleiding van deze casus is bovendien de procedure aangepast.²⁰

In steeds meer veiligheidsregio's is men niet langer zo stringent en wordt – zoals in veiligheidsregio IJsselland – de GRIP-structuur gecombineerd met het zogeheten knoppenmodel, zodat niet 'onnodig' naar GRIP-3 hoeft te worden opgeschaald (zie kader).

GRIP en het knoppenmodel

Uit: Crisisplan Veiligheidsregio IJsselland 2012-2015, p. 6.

Het knoppenmodel is een hulpmiddel om de in te zetten capaciteit af te stemmen op de aard van het incident. Het biedt de mogelijkheid om naar behoefte bepaalde processen te activeren, zonder daarbij verder dan nodig op te schalen in de GRIP-structuur. Vaak is namelijk GRIP-0 of GRIP-1, in combinatie met een aantal extra processen, al voldoende om een incident af te handelen en is het afkondigen van GRIP-2 of GRIP-3 een (te) zwaar middel.

Voorbeeld: Het knoppenmodel binnen een GRIP-incident

In een GRIP-1-situatie kan behoefte bestaan aan (kleinschalige) opvang en verzorging. Om dit proces te starten moet de 'knop' Bevolkingszorg worden ingedrukt. Hiervoor vraagt de Leider CoPI de Officier van Dienst Bevolkingszorg dit proces te starten. Door deze werkwijze is het niet nodig om het ROT te activeren of op te schalen naar GRIP-3. Hierdoor ontstaat een meer flexibele crisisorganisatie, die maatwerk kan leveren.

De combinatie van GRIP met het knoppenmodel betekent wel dat wordt afgeweken van de gebruikelijke alarmeringsprocedure, waarbij "met één druk op de knop" alle partijen die mogelijk een rol hebben worden ingeschakeld. Het vereist dat meer gericht naar de specifieke kenmerken van het incident wordt gekeken om te bepalen welke organisaties betrokken moeten worden en wie (nog) niet hoeft te worden gealarmeerd (zie kader).

²⁰ De Kok in *Burgemeestersblad*, 2014, nr. 75.

Voorbeeld: Dreigende instorting winkelcentrum Heerlen (2011)

Het knoppenmodel werd onder meer toegepast bij de dreigende instorting van een winkelcentrum in Heerlen (2011); een GRIP-3-incident dat zich voltrok als een 'crisis in slow motion' (zie Engelbertink et al., 2012). Er was daardoor gelegenheid te bezien welke stappen genomen moesten worden en wie daarbij een rol had. Het GBT had zodoende een wisselende samenstelling; het aantal functionarissen dat deelnam aan het GBT-overleg varieerde van zes tot twaalf personen, onder wie bijvoorbeeld ook van de gemeentelijke diensten Bouw- en Milieutoezicht en Juridische en Economische Zaken.

GRIP-3 en bestuurlijke dilemma's

Wat rechtvaardigt dan (wel) opschaling naar GRIP-3? Een simpel antwoord op die vraag is 'de beslissing van de burgemeester' en een beter antwoord is eigenlijk ook niet te geven. Maar wanneer is deze beslissing op zijn plaats? Op basis van de GRIP-evaluaties en onze eigen onderzoekservaring menen wij dat vier factoren een rol spelen. Ten eerste is dat de omvang van de gebeurtenis: hoe groter de omvang van de gebeurtenis, hoe eerder GRIP-3 in beeld komt. De omvang van de gebeurtenis is echter op zichzelf niet voldoende en allesbepalend. Ook de complexiteit van de gebeurtenis is van belang. Naarmate een gebeurtenis complexer is, hebben vaak meerdere actoren een rol; soms al vanaf het begin, maar organisaties en instanties kunnen ook gaandeweg betrokken raken. Vooral in die situaties waarbij actoren betrokken zijn met eigenstandige verantwoordelijkheden en bevoegdheden – situaties dus die vragen om bestuurlijke afstemming tussen de algemene keten en één of meer functionele ketens – is er meer reden tot GRIP-3. In de Bestuurlijke netwerkkaarten wordt voor een groot aantal typen incidenten (van treinongevallen tot terrorisme) de bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling beschreven.²¹ Ten derde speelt de factor tijd een rol. Naarmate een gebeurtenis langer aanhoudt of er redenen zijn om na de acute fase een lastige nafase te verwachten, biedt GRIP-3 een structuur om de vinger aan de pols te houden en strategische zaken te overwegen c.q. hierin keuzes te maken. Ten slotte speelt de maatschappelijke impact een rol. Als deze groot is (of mogelijk groot wordt) is er meer reden voor GRIP-3. In die situaties zullen immers ook allerlei andere zaken (diverse media, geruchten, 'gedoe') op de gemeente en de overleggrema afkomen die aandacht behoeven. Het gaat dan vooral om het managen van de maatschappelijke onrust. Don Berghuijs sprak over de noodzaak van 'zichtbaar leiding geven aan de samenleving' (Van Duin, 2011, p. 72). Het schietdrama in Alphen aan den Rijn was wat dat betreft een situatie waarbij terecht naar GRIP-3 is opgeschaald. Bij het schietincident, dat totaal

21 De Bestuurlijke netwerkkaarten crisisbeheersing worden beheerd door het IFV en zijn te raadplegen via <http://www.infopuntveiligheid.nl/Publicatie/DossierItem/15/4998/bestuurlijke-netwerkkaarten-crisisbeheersing---vijfde-druk.html>.

onverwacht op een zaterdagmiddag in 2011 plaatsvond, vonden zeven mensen (inclusief de dader) de dood en raakten ruim zeventien personen ernstig gewond. Omdat de dader in een briefje had gedreigd dat hij in een Alphens winkelcentrum explosieven had achtergelaten, moest worden afgewogen of, en zo ja, welke winkelcentra zouden worden ontruimd. Deze casus was daarmee uitermate complex en de communicatie over de gebeurtenis en aanpak vergde de nodige aandacht (zie Van Duin et al, 2012).

Een andere casus waarbij opschaling naar GRIP-3 begrijpelijk was, is het scheepvaartincident in het Kanaal door Zuid-Beveland (augustus 2013). Hoewel het incident van relatief geringe omvang was, besloot de burgemeester van Reimerswaal op te schalen naar GRIP-3, omdat een van de boten een Belgisch vaartuig was en dus mogelijk met Belgische autoriteiten contact zou moeten worden gelegd over de bij het ongeval omgekomen personen. Toen eenmaal duidelijk was dat de slachtoffers de Nederlandse nationaliteit hadden, is afgeschaald naar GRIP-2.

Ten slotte kan ook de scheepsbrand in de haven van Scheveningen (juni 2014) als voorbeeld dienen. Deze gebeurtenis bleef weliswaar GRIP-2, met een CoPI en een ROT. De casus had echter ook GRIP-3 kunnen worden, als de brand niet diezelfde dag was bedwongen. In dat geval stond de burgemeester voor de keuze het schip gecontroleerd uit te laten branden (en inwoners van Scheveningen e.o. vanwege de rook te evacueren), dan wel het schip de haven uit te slepen. Op bestuurlijk niveau had tussen gemeente Den Haag en het ministerie van I&M (als bevoegd gezag over de zeewateren) over die laatste optie reeds vooroverleg plaats (zie Van Duin & Wijkhuijs, 2015).

GRIP-3 of hoger?

Ook op de vraag of GRIP-3 volstaat, of dat zou moeten worden opgeschaald naar GRIP-4 of GRIP-5, is niet zomaar een eenduidig antwoord te geven. In december 2011 speelde deze kwestie toen in de Ingense Waarden (gemeente Buren) een bom werd aangetroffen. Voor het ontmantelen van de bom kregen alle bewoners in een straal tot 1300 meter een schuiladvies; bewoners in een straal van 300 meter moesten worden geëvacueerd. Bij deze gebeurtenis was zodoende niet alleen de gemeente Buren (behorend tot de veiligheidsregio Gelderland-Zuid), maar ook de Utrechtse gemeente Rhenen betrokken. Tijdens een intergemeentelijk bestuurlijk overleg (IBO), waarbij vertegenwoordigers van beide gemeenten, de twee veiligheidsregio's en operationele diensten (EOD, KLPD, politie, brandweer) aanwezig waren, meende men in eerste instantie dat naar GRIP-4 zou moeten worden opgeschaald, omdat het 'een interregionaal incident' betrof. (Tegenwoordig zouden we wellicht van GRIP-5 spreken). De burgemeesters van Buren en Rhenen besloten echter, in

overleg met de voorzitters van de beide veiligheidsregio's en op advies van de Operationeel Leider, om elk afzonderlijk op te schalen naar GRIP-3 en in het IBO de activiteiten in beide gemeenten op elkaar af te stemmen.²²

Afstemming tussen gemeenten uit verschillende veiligheidsregio's is een actueel thema sinds de brand bij Chemie-Pack in Moerdijk (januari 2011). Als gevolg van de brand bij het chemisch bedrijf (gelegen in de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant) trok een enorme zwarte rookwolk noordwaarts richting de Randstad. De effecten van de brand raakten daardoor in de eerste plaats de buurregio Zuid-Holland Zuid, maar later ook – mede door berichtgeving in de media – andere delen van Nederland. In het kader van de brandbestrijding schaalde de gemeente Moerdijk op naar GRIP-2 en later naar GRIP-3. In de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid was op dat moment echter al opgeschaald naar GRIP-4. Ook in de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant werd enige tijd later dat GRIP-niveau van kracht. Onderwijl verliep de afstemming tussen de autoriteiten niet optimaal. In verschillende delen van Nederland en met name Zuid-Holland Zuid moest geacteerd worden zonder dat er een exact beeld was van de bron en de stand van de bronbestrijding. Naar aanleiding van deze casus rees de vraag wat in een dergelijk geval de geëigende procedure is voor interregionale (en nationale) afstemming. Als antwoord daarop is – in 2013 – GRIP-5 geïntroduceerd. Daarmee is echter niet gezegd dat in voorkomende gevallen – als gemeenten uit twee of meer veiligheidsregio's bij een calamiteit betrokken zijn – naar GRIP-5 moet worden opgeschaald. Zo was er op 3 juni 2014 wederom een brand op het industrieterrein in Moerdijk; dit keer als gevolg van explosies bij Shell, die tot in de verre omtrek te zien en te horen waren. De rookwolk met roetdeeltjes trok voornamelijk over de Hoeksche Waard. Terwijl de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant (c.q. de gemeente Moerdijk) opschaalde naar GRIP-3, werd in de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid naar GRIP-2 opgeschaald en een ROT geformeerd om de eventuele gevolgen van de brand in het betreffende gebied in kaart te brengen.

22 Twee weken later werd in de gemeente Buren wederom in slibstort een bom aangetroffen, maar is op aangeven van de burgemeester niet verder opgeschaald dan naar GRIP-2 en besloten alleen een CoPI te formeren, omdat de gevaarzetting tot de eigen gemeente beperkt bleef.

Conclusie

Er zijn in de loop van de tijd zoveel zaken aan GRIP gekoppeld dat daardoor in sommige veiligheidsregio's sprake was (of is) van een rigide toepassing. Vaak bleek (en soms blijkt nog) opschaling naar een bepaald GRIP-niveau als voorwaarde te worden gesteld, om een bepaalde afdeling of organisatie betrokken te hebben en te houden. De in te zetten capaciteit kan echter beter worden bepaald door de aard van de calamiteit. Het knoppenmodel is daarvoor een hulpmiddel. Het veronderstelt dat die organisaties en personen betrokken en ingezet worden die nodig zijn voor het afhandelen en managen van de gebeurtenis. Opschaling naar een (hoger) GRIP-niveau vormt daarvan dan een afgeleide.

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.

3.3.3 Relatie GRIP en SGB0

Behalve een rigide invulling van GRIP toonde de casus Haren nog een ander knelpunt, namelijk de relatie tussen GRIP en een SGB0. Een belangrijke reden om in SGB0-verband te werken is de ruime ervaring die de politie met name in grote steden – en vooral in Den Haag – met SGB0's heeft opgedaan. In sommige gevallen worden in de voorbereiding ook andere (operationele) partners betrokken en spreekt men wel van een SGB0-plus/SGB0+. De partners zijn dan op de hoogte en kunnen bij een zekere afwijking van de vooraf opgestelde plannen inspringen (als ware het GRIP-0). Dreigt echter een bij aanvang primair monodisciplinaire aangelegenheid (bijvoorbeeld een evenement of demonstratie) zich plotseling of gaandeweg te ontwikkelen tot een calamiteit of crisis, dan zal een multidisciplinaire aansturing de voorkeur verdienen (zie ook Commissie Hoekstra, 2013).

De casus Haren

Eén van de aanleidingen voor deze studie was de bevinding van de Commissie Cohen over de toepassing van GRIP ten tijde van de rellen in Haren. De evaluatiecommissie constateerde dat in Haren de multidisciplinaire opschaling vertragend had gewerkt op het politieoptreden, juist toen het op straat hectisch werd. De burgemeester wenste naar GRIP-3 op te schalen, omdat daarmee meer handen zouden vrijkomen voor onder meer het communicatieproces. Hij werd daarin gesteund door de officier van justitie.²³ De politie was echter van mening dat het een monodisciplinaire aangelegenheid betrof en vreesde dat bij opschaling naar GRIP-3 de Staf Grootchalig Bijzonder Optreden (SGBO) – die in de dagen voorafgaand had getracht tot allerlei scenario's te komen (op het gebied van informatie, communicatie, opsporing, mobiliteit, ordehandhaving en 'bewaking en beveiliging')²⁴ – op meer afstand van de burgemeester zou komen te staan. Opschaling naar GRIP-3 (of GRIP-2) zou immers betekenen dat de SGBO een actiecentrum zou worden van het ROT. Afstemming met de burgemeester over de handhaving van de openbare orde en veiligheid zou dan – via het ROT – door de Operationeel Leider geschieden.

De vraag is hier niet of opschaling naar specifiek GRIP-3 nodig was, maar of hier multidisciplinaire samenwerking gewenst was en hoe dat dan het beste te organiseren? Ook bij opschaling naar GRIP-2 zou immers een ROT zijn gevormd en – de redenering van de Commissie Cohen volgend – vertraging in het politieoptreden zijn opgetreden. In de regel mag het echter niet zo zijn dat in hectische en spannende situaties diegenen die de operationele leiding hebben (nu de politie, een andere keer de brandweer) kostbare tijd verliezen als gevolg van noodzakelijke (operationele of bestuurlijke) afstemming en overleg. Als dat het geval zou zijn, is sprake van een essentiële weeffout in de gehele GRIP-systematiek (die verder reikt dan alleen in relatie tot een SGBO). Daarom is het belangrijk goed inzicht te krijgen in de knelpunten die zich hier eventueel voor kunnen doen. De vraag die naar aanleiding van Haren resteert is dan ook of opschaling binnen de GRIP-systematiek inderdaad per definitie (of potentieel) vertraging oplevert in acute, snel veranderende situaties. Hoe verloopt opschaling van SGBO (of SGBO-plus) naar GRIP? Zijn er voorbeelden van dit soort kantelende situaties en wat hebben die geleerd? In dit onderzoek (waarin GRIP-incidenten en niet SGBO-casus het uitgangspunt waren) zijn wij, met uitzondering van Haren, geen andere casus tegengekomen waarin deze problematiek heeft gespeeld.

Overigens werd het de algemeen commandant van de politie in Haren ook wel lastig gemaakt zowel de SGBO te leiden als aan de ROT-overleggen deel

23 Zie Commissie Project-X Haren, 2013a, p. 12.

24 Op de dag zelf (21 september 2012) was er echter geen compleet draaiboek met uitgewerkte scenario's gereed; zie Commissie Project-X Haren, 2013a, p. 11-12.

te nemen. Beide overleggen vonden op verschillende locaties plaats. Ook dat kan gezien worden als een vorm van rigiditeit, zeker als men bedenkt dat (ook in Groningen) de politie rekening houdt met de kans dat bij escalatie van een georganiseerd evenement (waarvan de handhaving in SGB0-verband is voorbereid), de SGB0 in de GRIP-structuur opgaat. Een daarbij passende logistiek in huisvesting zou wellicht logischer en meer praktisch zijn. Daarnaast is het de vraag of het in dit soort situaties uitmaakt welke achtergrond de Operationeel Leider heeft. Wellicht maakt het verschil – al is het misschien alleen in de beleving van betrokkenen – als bij een voornamelijk politieel georiënteerde casus de Operationeel Leider afkomstig is uit de politieorganisatie.

Conclusie

De relatie tussen GRIP en SGB0 vraagt nadere aandacht. Terwijl de politie vele (voetbal) evenementen in SGB0-verband voorbereidt, vormt in GRIP-verband een SGB0 het actiecentrum van de politie. Nader bekeken en onderzocht zou moeten worden hoe bij een voornamelijk politieel georiënteerde casus, waarbij openbare orde een cruciaal thema is, de combinatie van GRIP en SGB0 soepel kan verlopen. Misschien is dat door in dergelijke situaties een politiefunctaris aan te wijzen als Operationeel Leider.

3.3.4 GRIP en preparatie

Volgens het klassieke gedachtegoed is GRIP alleen van toepassing vanaf het moment dat zich een incident voordoet. Sommigen menen dat GRIP zich daarom niet zou lenen in de voorbereiding op een mogelijk incident, en ervaren dat als een knelpunt. Opmerkelijk genoeg toont de casus Haren wat dat betreft, behalve de eerder genoemde rigiditeiten, ook flexibiliteit in de toepassing van GRIP. Er werd gewerkt met een voorbereidend-ROT en overgegaan tot multidisciplinaire opschaling voordat daadwerkelijk sprake was van een incident. De dag voorafgaand aan die bewuste 21 september was een voorbereidend-ROT gevraagd de driehoek te adviseren over het al dan niet organiseren van een alternatief feest. Het voorbereidend-ROT bracht hierover een negatief advies uit, maar stelde wel voor op te schalen naar GRIP-2, ook al was er op dat moment nog geen sprake was van een calamiteit. Hoewel dat laatste advies in eerste instantie niet werd overgenomen, besloot de burgemeester de volgende dag toch op te schalen, zij het naar GRIP-3. Inmiddels kennen meerdere regio's constructies als een pre-CoPI (voor de voorbereiding van een lokaal evenement), een pre-ROT (dat zich op incidenten rond bijvoorbeeld de jaarwisseling voorbereidt) of een kern-BT (dat al bijeenkomt voordat sprake is van GRIP-3). Ook op de dag van de Troonswisseling (30 april 2013) werd uit preparatief oogpunt binnen

de constructie van GRIP-4 gewerkt en hetzelfde zal waarschijnlijk in de aanloop naar een Elfstedentocht het geval zijn. De toepassing van GRIP terwijl (nog) geen sprake is van een incident, werkt over het algemeen naar eenieders tevredenheid. Men raakt bekend met elkaar, de plannen en scenario's en verliest geen kostbare tijd aan alarmering en opschaling als zich daadwerkelijk een calamiteit voordoet. Ook vergroot het de ervaring in het werken volgens de GRIP-structuur. Wel geniet het mede daarom de voorkeur als het team dat zich op de specifieke gebeurtenis voorbereidt in dezelfde samenstelling bijeenkomt op een eventueel moment suprême. Van belang is ook dat een voorbereidend team geen taken op zich neemt die niet 'eigen' zijn. Het behoort bijvoorbeeld niet tot de taken van een pre-CoPI om bij een evenement de handhaving of andere taken die er toevallig zijn, op zich te nemen.

Conclusie

Niet alleen wanneer zich een incident voordoet, maar ook in de preparatie op mogelijke incidenten biedt GRIP een structuur voor multidisciplinaire samenwerking.

3.3.5 Samenstelling ROT en GBT/RBT

Een breed ervaren knelpunt bij de toepassing van GRIP is dat de in wet- en regelgeving voorgeschreven samenstelling van crisisteams niet altijd tegemoet komt aan de aard van de situaties. Bij het CoPI vormt dat meestal geen probleem: de standaard bezetting van brandweer, politie, GHOR en (tegenwoordig ook) gemeente wordt vaak aangevuld met vertegenwoordigers van andere betrokken organisaties (bijvoorbeeld Rijkswaterstaat of vervoersmaatschappij). Bij het formeren van een ROT en GBT (of RBT) gebeurt dat veel minder vanzelfsprekend.

Er wordt vaak te eenvoudig uitgegaan van de standaard bezetting die het Besluit veiligheidsregio's voorschrijft. Echter, bij GRIP-incidenten zijn meestal niet meer dan twee operationele diensten direct betrokken en bestaat daarnaast behoefte aan bepaalde juridische deskundigheid of aan specialisme op het terrein van forensische opsporing of trauma en nazorg; aan contacten met instellingen of overleg met vertegenwoordigers van een bepaalde beroepsgroep of vereniging. De aard van de situatie bepaalt in sterke mate welke partijen aan tafel vertegenwoordigd zouden moeten zijn.

Voorbeeld: Ouwerkerkse Kreek (2012)

In de casus Ouwerkerkse Kreek (2012) werd op zich terecht opgeschaald naar GRIP-3. De recreatieplas was besmet met een alg dat een gif aanmaakt dat bij mens en dier verlamingsverschijnselen kan veroorzaken. De besmetting had niet alleen gevolgen voor het gebruik van de recreatieplas, ook de mosselkwekerij in de Oosterschelde werd bedreigd. Omdat Rijkswaterstaat en het waterschap Scheldestromen samen niet tot een eenduidige aanpak kwamen, werd de burgemeester van Schouwen-Duiveland gevraagd een en ander in goede banen te leiden. Er werd een beleidsteam gevormd en een ROT. In het ROT waren echter de ‘klassieke’ crisispartners (brandweer, politie, GHOR en gemeente) vrij dominant aanwezig, terwijl Rijkswaterstaat, het waterschap en ook het Productschap Vis in dit geval een belangrijke rol hadden in de aanpak. De rolverdeling uitte zich bijvoorbeeld in de positie die de partijen aan de vergadertafel innamen en het feit dat alle partijen een even grote inbreng hadden in de beraadslagingen. In het beleidsteam ontbrak aanvankelijk een vertegenwoordiging (c.q. rijksheer) van het ministerie van VWS, dat als eerst verantwoordelijke voor (mogelijke) calamiteiten op het terrein van voedselveiligheid eveneens een rol had. De les die uit deze casus werd geleerd was dat het raadzaam is om regelmatig de kernbezetting van de crisisteams te heroverwegen (zie Bos & Verberne, 2012, p. 8).

Over de samenstelling van het ROT heeft de Bestuurlijke werkgroep Bovenregionale Samenwerking in het rapport *Eenheid in verscheidenheid* het volgende voorgesteld:

‘Het huidige Besluit veiligheidsregio’s voorziet in een gedetailleerde uitwerking van de samenstelling van de verschillende teams. Operationeel gezien is er niet altijd noodzaak om deze samenstelling volledig bij elkaar te roepen. In de praktijk leidt de voorgeschreven samenstelling van het ROT er soms toe dat minder snel wordt opgeschaald, omdat een aantal functionarissen dan “niks te doen heeft”. Een alternatief is om het Besluit veiligheidsregio’s zodanig aan te passen dat aangaande het ROT alleen een opkomstverplichting geldt voor de Operationeel Leider, de informatiemanager, de voorlichter en de hoofden van de secties die nodig zijn voor de bestrijding van het incident en dus niet voor de voltallige secties. Dit voorziet tegelijkertijd in zowel unité de doctrine als in een veel flexibelere inzet, die ruimte laat om afhankelijk van het type incident gerichte keuzes te maken.’

Het voorstel van de werkgroep komt overeen met de uitgangspunten van het eerder genoemde ‘knoppenmodel’: afhankelijk van de benodigde ‘denkkracht’ worden vertegenwoordigers van betrokken organisaties gealarmeerd. Voor de samenstelling van een beleidsteam geldt in principe hetzelfde. Ook deze kan – meer dan nu gebeurt – worden ingevuld aan de hand van de aard van het incident: welke belangen moeten worden afgewogen en met welke

organisaties (bestuursorganen, instanties, operationele diensten) moet daarover worden gesproken?

Een GBT/RBT en ook ROT hoeft ook zeker niet voor de duur van het incident uit steeds dezelfde personen te bestaan. De samenstelling en omvang kan variëren al naar gelang de thema's die besproken moeten worden. Het zou goed zijn als altijd in situaties waarbij binnen de structuur van GRIP wordt gewerkt er bij alle gremia (CoPI, ROT en GBT/RBT) standaard aan het begin van elke vergadering even aandacht wordt besteed aan de volgende zaken:

- > Zijn alle organisaties die wij aan tafel willen, aanwezig? (zo niet dan nodigen wij die uit).
- > Zijn er personen van organisaties aanwezig die min of meer overbodig zijn? (het zou goed zijn als deze ook de vergadering zouden verlaten).
- > Welke andere overleggrema zijn actief (bijvoorbeeld binnen de functionele keten) en is hier voldoende afstemming mee?

Conclusie

Flexibiliteit kan ook gevonden worden in de samenstelling van de crisisteams. Lang niet altijd is standaard "iedereen" nodig. Door bij aanvang meer selectief personen op te roepen, dan wel door aan het begin of gedurende het verloop van de vergaderingscyclus te kijken wie gemist wordt en wie (nu) overbodig zijn, kan meer flexibiliteit gegenereerd worden.

3.3.6 GRIP en het OM: beleidsteam en driehoek

GRIP is van oorsprong bedoeld voor de afstemming tussen operationele diensten en gemeenten. De rol van het OM is niet in GRIP ingebed. Dit ondanks het feit dat het OM bij incidenten geregeld een rol heeft.²⁵ Het gaat dan nogal eens om gebeurtenissen waarbij in de praktijk wordt opgeschaald naar GRIP-3 (zie hoofdstuk 2). Vaak doet zich dan de situatie voor waarin behalve in een beleidsteam ook in de driehoek (van burgemeester, officier van justitie en politie) overleg plaatsvindt op momenten dat dit in het kader van de strafrechtelijke opsporing noodzakelijk wordt geacht. Hoe de afstemming tussen beide gremia verloopt, is mede afhankelijk van de verstandhouding tussen burgemeester en officier van justitie. Als deze goed met elkaar bekend zijn en onder reguliere omstandigheden goed met elkaar kunnen samenwerken, zal dat in de regel ook in bijzondere situaties het geval zijn. Toch kan het naast elkaar bestaan van een beleidsteam en een driehoek tot enige spanning(en) leiden, zo bleek uit de evaluatie van het

²⁵ In de Wet veiligheidsregio's wordt betrokkenheid van de hoofdofficier van justitie voorgeschreven bij bovenlokale rampen en crises. Zie art. 39 lid 2 Wvr.

schietdrama in Alphen aan den Rijn (Van Duin et al., 2012). Doordat wat in de driehoek besproken wordt, ook binnen die muren hoort te blijven, kan in het beleidsteam de indruk ontstaan dat informatie wordt achtergehouden, wat feitelijk natuurlijk ook zo is, zij het – formeel gezien – om geldige redenen. Om spanningen te voorkomen kan daarom het beste het overleg in driehoekverband tot een minimum worden beperkt en zouden de hoofdlijnen uit het driehoeksoverleg aan het beleidsteam teruggekoppeld kunnen worden.

Conclusie

Bij bepaalde incidenten heeft het OM onvermijdelijk een rol. Dat betekent dat – wanneer nodig – in driehoekverband over vertrouwelijke (privacygevoelige of strafrechtelijke) informatie zal worden gesproken. Dat moet niet nodeloos worden opgerekt, anders marginaliseert daardoor de functie van het beleidsteam.

3.3.7 GRIP en media

Een gebeurtenis krijgt mede op basis van de GRIP-status een 'label' en dat heeft vaak externe effecten. Zo worden bij opschaling naar een GRIP-niveau ook journalisten wakker. Vooral op het moment dat GRIP-3 (of hoger) wordt afgekondigd, gaan alle toeters en bellen af. 'Als er sprake is van GRIP-3, zal er wel echt iets aan de hand zijn', zo is de gedachte. Dat maakt het managen van deze gebeurtenissen niet gemakkelijker. In de casus Ouwerkerkse Kreek (2012) werden de partijen verrast door de communicatieve implicaties van de opschaling naar GRIP-3. Vooral het feit dat de opschaling onmiddellijk leidde tot persaanval en daarmee een maatschappelijke impact had, was door de betrokkenen niet voorzien. Omdat werd opgeschaald conform de reguliere lijnen, was de melding van GRIP-3 direct zichtbaar voor pers en publiek wat vrij snel leidde tot druk van buitenaf. Het was beter geweest – zo is te lezen in de evaluatie van het incident – als voor een 'stil alarm' was gekozen en betrokken functionarissen telefonisch waren geïnformeerd en gealarmeerd. Daarmee had voorkomen kunnen worden dat de media direct op de hoogte kwamen van het feit dat 'GRIP-3' afgekondigd was en had de crisisorganisatie tijd kunnen winnen om een zorgvuldig persstatement voor te bereiden (zie Bos & Verberne, 2012).

In Ede (2013) werd bewust voor een 'stille alarmering' gekozen, toen men vernam dat in een kelderbox van een appartementencomplex mosterdgas lag opgeslagen (zie Inspectie VenJ, 2014; Van Duin & Wijkhuijs, 2014b). Er werd eerst een 'stille GRIP-1' afgekondigd, wat inhield dat leden van het CoPI niet via de meldkamer werden gealarmeerd, maar telefonisch op de hoogte werden gebracht en gevraagd naar de daarvoor aangewezen locatie te komen.

Omdat men voornemens was op te schalen naar GRIP-3, werd later op de dag het ROT eveneens 'stil' gealarmeerd.²⁶

Conclusie

Media geven nogal eens een extra dynamiek aan calamiteiten en crises. Incidenten gaan vrijwel altijd gepaard met (soms aanzienlijke) media-aandacht. Door de alarmering raken journalisten op de hoogte en door het afkondigen van GRIP wordt soms het beeld versterkt 'dat er sprake is van een ramp'. Misschien is dat onvermijdelijk, maar wellicht kan in sommige gevallen een stil alarm een optie zijn.

26 Ondanks de stille alarmering raakte overigens toch de pers voortijdig op de hoogte van de mogelijke aanwezigheid van mosterdgas. Door een simpele fout bij het benaderen van Omroep Gelderland als rampenzender lekte het bericht over de aanwezigheid van mosterdgas eerder uit dan gewenst.

4 Samenvattende conclusies en aanbevelingen

4.1 Inleiding

Doel van deze studie was 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.

In dit hoofdstuk volgt eerst een aantal algemene conclusies over het aantal GRIP-incidenten in de afgelopen jaren en welk type incidenten het betreft. Daarna zoomen wij in op de vermeende rigiditeit van de procedure en mogelijkheden voor een meer flexibele toepassing. We sluiten af met een korte samenvatting.

4.2 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 gemiddeld veertien GRIP-3-incidenten en vier GRIP-4-situaties per jaar 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 ontwaren 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.²⁷

Er doen zich over het algemeen 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.

De meesten die wij in het kader van dit onderzoek spraken, zijn van mening dat de afhandeling van GRIP-1-incidenten over het algemeen goed verloopt, en dat daarbij het ervaringsleren een rol heeft gespeeld. 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 casus 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 met de setting in dergelijke situaties relatief gering. Bovendien blijken de meeste GRIP-3- en GRIP-4-situaties hooguit enkele uren te duren.

Grotere rampen en crises – waarbij we tegenwoordig van GRIP-Rijk spreken – zijn gelukkig 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’ – die door velen wel van heel dichtbij is beleefd – wordt medio 2015 verwacht.²⁸

Uit evaluaties van GRIP-2-, GRIP-3- en GRIP-4-incidenten blijkt dat de ‘melding en alarmering’ zeker niet altijd vlekkeloos verloopt; dit lijkt evenwel 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 resteren 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 – enkele uitzonderingen daargelaten – weinig aandacht geschonken.

27 Zo werd de casus Benno L. (2009) in Den Bosch GRIP-4, terwijl Amsterdam bij het Hofnarretje (2010) geen GRIP gehanteerd heeft.

28 Zie bijlage bij TK 2014-2015, 33 997, nr. 26.

4.3 Suggesties om meer flexibiliteit in GRIP te brengen

Aanvankelijk dachten wij bij de toepassing van GRIP vooral veel rigiditeit aan te treffen; voorbeelden waar de procedure of het gebruik ervan de kwaliteit van de respons in de weg zou zitten. Er zou sprake zijn van een starre procedure, waar veel over geklaagd wordt, en dat was één van de redenen voor dit onderzoek. Gaandeweg raakten wij er meer en meer van overtuigd dat GRIP meer flexibel wordt toegepast dan vaak gedacht en men over het algemeen weinig weet heeft van de vele creatieve manieren waarop de procedure (ook) kan worden gebruikt. Wij zagen vele vormen van flexibiliteit; methoden en uitvoeringsvormen waarbij GRIP op een zo efficiënt en effectief mogelijke manier gehanteerd wordt.

Ondanks dat de opschalingsmethodiek onderwerp is van kritiek, wordt GRIP door velen gewaardeerd vanwege de duidelijkheid die de methodiek biedt over rollen, taken en verantwoordelijkheden. Ook de informatievoorziening en verslaglegging zijn via GRIP geregeld. Bovendien biedt de methodiek verschillende mogelijkheden voor een flexibele toepassing. Dat kan zijn in de keuze van het opschalingsniveau, de precieze samenstelling van crisisteams, maar ook in het gebruik van de GRIP-structuur bij de preparatie op mogelijke incidenten.

De huidige wet- en regelgeving laat voldoende ruimte om – zoals de praktijk laat zien – GRIP flexibel toe te passen. Dit betekent niet dat er geen suggesties kunnen worden gedaan die kunnen bijdragen aan het vergroten van de flexibiliteit en de moeite waard zijn in overweging te nemen. Het zijn suggesties die uit dit onderzoek als waardevol naar voren zijn gekomen, maar die niet per definitie 'nieuw' zijn. Het zijn voorstellen die grotendeels gebaseerd zijn op reeds bestaande praktijk.

Knoppenmodel

GRIP biedt op zichzelf al enige flexibiliteit in de verschillende opschalingsniveaus waaruit betrokkenen kunnen kiezen. Daarnaast kan meer flexibiliteit worden ingebouwd, door te werken aan de hand van het knoppenmodel. Werken conform het knoppenmodel is per definitie flexibel en veronderstelt dat ten tijde van een (dreigend) incident, op basis van de situatie en de daarop gebaseerde strategie, de juiste personen en organisaties worden betrokken. Nu wordt nog conform protocollen bij elk GRIP-niveau standaard eenzelfde groep personen gealarmeerd. Het vraagt gedegen stuurmanskunst om hierin meer variatie te brengen. 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. De lijst van creatieve toepassingen bevat mooie staaltjes van gebruikmaken van mensen en middelen en omgaan met GRIP. Bijvoorbeeld: wel een ROT, maar geen CoPI; naar bevind van zaken ook anderen erbij betrekken; een burgemeester die nauw betrokken is, zonder dat daarvoor naar GRIP-3 hoeft te worden opgeschaald; een extern team dat in een 'lage' GRIP gewoon wordt ingevlogen (bijv. uit het bovenregionale team crisiscommunicatie).

Oog voor bestuurlijke netwerken: betrokkenheid functionele ketens

Het kan niet vaak genoeg worden gezegd: crisismanagement is, naast communicatie- en informatiemanagement, ook vooral netwerkmanagement. Met de totstandkoming van de bestuurlijke netwerkkaarten is inzichtelijk gemaakt dat bij veel (en vooral hogere GRIP-) incidenten ook allerlei andere partijen een cruciale rol hebben. Bij een dreigende overstroming zijn dat de Waterschappen, Rijkswaterstaat en anderen; bij incidenten op scholen het schoolbestuur et cetera. Misschien wel het meest cruciale element bij GRIP-incidenten is dat er vanaf het eerste moment voldoende aandacht is voor de betrokkenheid van deze 'andere' partijen met elk hun eigen taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Juist bij calamiteiten en (dreigende) crises waarbij de bestuurder (burgemeester of voorzitter veiligheidsregio) in beeld komt, zijn vaak ook andere netwerkpartners cruciaal.

Variërende samenstelling GBT/RBT

De functie van een beleidsteam is primair gelegen in de noodzaak tot bestuurlijke afstemming. Logischerwijs hoort een beleidsteam dan te bestaan uit vertegenwoordigers van overheden en eventuele andere organisaties die de daarvoor noodzakelijke input kunnen leveren. Afhankelijk van de situatie die voorligt, zal dus de samenstelling van een beleidsteam verschillen. Het betekent ook dat gedurende het verloop van een incident de omvang van een GBT/RBT kan variëren.

In verschillende veiligheidsregio's wordt verder gebruikgemaakt van de mogelijkheid te werken met een technisch voorzitter. In Amsterdam vervulde de directeur OOV Maureen Sarucco decennia lang deze rol. Het voordeel hiervan is dat de burgemeester geen 'last' heeft van zijn taak om de vergadering te leiden en meer tijd heeft om zich bijvoorbeeld op mediacontacten en dergelijke voor te bereiden.

Ontkleurde operationele leiding

In steeds meer veiligheidsregio's is de leidinggevende van het ROT (en soms ook het CoPI) zogenoemd 'ontkleurd'. Dit betekent dat de operationeel leidinggevende afkomstig kan zijn uit elk van de vier kolommen, onafhankelijk van de aard van het incident. Hij of zij wordt – vaak op basis van roulatie – uit een pool van operationeel leidinggevend 'opgepiept' om aan het ROT (of CoPI) leiding te geven. Meestal hebben deze leidinggevend ten behoeve van hun taak aparte opleidingen/trainingen genoten en wordt er bij deze trainingen aandacht geschonken aan de nieuwe rollen op het gebied van informatiemanagement en het werken met de BOB-methodiek.

Bij ontkleurd leiderschap speelt dus ervaring met de (specifieke) aard van het incident een ondergeschikte rol. Het gaat vooral om de capaciteit leiding te geven en boven de partijen te staan. Zo vervulde bij het schietdrama in Alphen aan den Rijn een leidinggevende brandweerfunctionaris succesvol de operationele leiding in het ROT. In bepaalde situaties kan het echter zinvol zijn de operationele leiding in handen te geven van iemand die vanwege zijn of haar achtergrond goed bekend is met de aard van de calamiteit. Na de aanhouding van Benno L. in 2009 is er bijvoorbeeld bewust voor gekozen een Operationeel Leider aan te wijzen met een GHOR-achtergrond. Het is formeel aan de burgemeester of voorzitter van de veiligheidsregio hierover te beslissen.

Juridische context

In de Wet rampen en zware ongevallen (Wrzo) was vastgelegd dat de brandweer bij rampen de operationele leiding had, tenzij de burgemeester anders besliste. Met de Wvr is het aanwijzen van een operationeel leider vrijgelaten, wat de mogelijkheid geeft om daarin te variëren: de ene keer kan het een leidinggevende van de brandweer zijn, de andere keer van de politie, de GHOR of een gemeente. Aldus biedt de Wvr ruimte voor zogenoemd 'ontkleurd' leiderschap.

Een belangrijk voordeel van ontkleurd operationeel leiderschap is dat GRIP niet meer eenzijdig een brandweeraangelegenheid is en andere diensten (inclusief gemeenten) meer betrokken raken bij GRIP. Dat kan de flexibiliteit in het werken met GRIP ten goede komen. Soms is echter de geringe belangstelling voor dit onderwerp bij andere diensten (met name de politie) reden om de operationele leiding juist bij de brandweer te houden.

4.4 Samengevat: GRIP en flexibiliteit

- › Dit onderzoek richtte zich op de rigiditeit en flexibiliteit van GRIP. Wij vernamen uit de praktijk volop voorbeelden van beide varianten.
- › Aanleiding voor het onderzoek waren onder meer rapporten die inzoomden op een gebrek aan flexibiliteit (lees: rigiditeit) in het gebruik van GRIP. De knelpunten die zich bij de toepassing van GRIP voordoen blijken feitelijk vooral een gevolg van de wijze waarop (in een regio of bij betrokken instellingen en organisaties) met GRIP wordt omgegaan. De procedure hoeft niet rigide te zijn.
- › In de praktijk blijkt ook creatief met GRIP te (kunnen) worden omgegaan. Er bestaan vele vormen van flexibel gebruik van de procedure: wel een ROT en geen CoPI; anderen naar bevind van zaken erbij betrekken; een burgemeester die (soms flink) meedoet, zonder dat daarvoor GRIP-3 wordt afgekondigd; een extern team dat wordt ingevlogen. Ook worden ideeën ter vergroting van de flexibiliteit ontwikkeld.
- › Wij constateren dat de waarde van GRIP als zodanig niet ter discussie staat. De procedure heeft op grond van enkele ijkpunten zijn waarde bewezen (brede bekendheid, prioriteit van handelen, organisatie van het informatieproces, verslaglegging en verder).
- › Wij constateren dat niet de procedure wijzigingen behoeft 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.
- › Het knoppenmodel (maar zeker dat niet alleen!) is een manier om de flexibiliteit te vergroten. Ook andere zaken kunnen hieraan bijdragen, bijvoorbeeld:
 - 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.
 - Met elkaar (in CoPI, ROT en GBT/RBT) afspreken dat degene die geen toegevoegde waarde (meer) heeft, niet blijft participeren.
 - Gebruikmaken van liaisons over en weer (bijvoorbeeld tussen crisiscentra van de algemene en functionele keten).
 - Bij opschaling de regel “beter ermee verleggen dan erom verleggen” 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.

- › Flexibiliteit is niet onbegrensd. Het is te gemakkelijk te veronderstellen dat flexibiliteit alleen voordelen heeft en rigiditeit alleen maar nadelen kent. Er is altijd een zekere spanning tussen beide. De loop der gebeurtenissen laten bepalen hoe er opgeschaald en gereageerd wordt, en dus welke knoppen er in werking worden gesteld, is natuurlijk nastrevenswaardig, maar kent tegelijkertijd ook valkuilen. Voorkomen moet worden dat niemand meer goed weet waar hij of zij aan toe is.

- › Een flexibele toepassing van GRIP veronderstelt een goed en veerkrachtig alarmeringssysteem, en het vereist dat betrokkenen over de nodige ervaring beschikken. Naarmate de ervaring geringer is, zijn heldere afspraken en degelijke procedures van groter belang.

- › Ons is gebleken dat bepaalde thema's in de discussies over flexibiliteit en GRIP vaker naar voren kwamen en tenminste nadere bestudering vragen.²⁹ Het betreft:
 - De betekenis van ontkleurde operationele leiding voor het vergroten van de flexibiliteit.
 - 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).
 - 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).

29 In bijlage 6 worden enkele gedachten bij deze thema's uiteengezet.

Bijlage 1

Lijst met afkortingen

ACIR	Adviescommissie Coördinatie ICT Rampenbestrijding
BPV	Besluit personeel veiligheidsregio's
Bvr	Besluit veiligheidsregio's
CaCo	Calamiteitencoördinator
CoPI	Commando Plaats Incident
EOD	Explosieven opruimingsdienst
GBT	Gemeentelijk beleidsteam
GHOR	Geneeskundige hulpverleningsorganisatie in de regio
GRIP	Gecoördineerde regionale incidentbestrijdingsprocedure
ICCb	Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing
IOOV	Inspectie Openbare orde en veiligheid, thans: Inspectie Veiligheid en Justitie
KLPD	Korps landelijke politiediensten, thans: landelijke eenheid van de nationale politie
LCMS	Landelijk crisismanagementsysteem
MCCb	Ministeriële Commissie Crisisbeheersing
OvD	Officier van Dienst
RBT	Regionaal beleidsteam
ROT	Regionaal operationeel team
RPV	Regeling personeel veiligheidsregio's
SGBO	Staf Grootschalig Bijzonder Optreden
SIS	Slachtofferinformatiesystematiek
VenJ	Veiligheid en Justitie
WAS	Waarschuwings- en alarmeringssysteem
Wvr	Wet veiligheidsregio's

Bijlage 2

Geraadpleegde literatuur

- Bestuurlijke werkgroep Bovenregionale Samenwerking (2013). *Eenheid in verscheidenheid*. Arnhem: Veiligheidsberaad.
- Bos, J.G.H., Es, A.M.D. van & Zannoni, M. (2012). *Brand in zorgcentrum De Geinsche Hof. Evaluatie van de BHV inzet en de samenwerking met gemeente en hulpdiensten op en na 27 juni 2011*. Den Haag: COT – Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement.
- Bos, J.G.H. & Verberne, E.M.J. (2012). *GRIP-3 Ouwerkerkse Kreek: lessen uit de aanpak*. Den Haag: COT – Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement.
- Bos, P.L.J. (2012). Moerdijk: De betekenis van bovenregionaal crisismanagement, *Recht, Bestuur en Organisatie van Hulpdiensten*, jrg. 8, afl. 2, p. 41-55.
- Commissie Hoekstra (2013). *Eindrapportage van de Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's en het stelsel van Rampenbestrijding en Crisisbeheersing*.
- Commissie Project X Haren (2013a). *Twee werelden. Hoofdrapport*.
- Commissie Project X Haren (2013b). *Er is geen feest. Deelrapport 1*.
- COT (2013). *De Troonswisseling 2013: Feestelijk, open, ongestoord en veilig. Een terugblik*.
- Duin, M. van, Tops, P., Wijkhuijs, V., Adang, O. & Kop, N. (2012). *Lessen in crisisbeheersing: dilemma's uit het schietdrama in Alphen a/d Rijn*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Duin, M. van, Wijkhuijs, V. & Jong, W. (red.) (2013). *Lessen uit crises en mini-crisis 2012*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Duin, M. van & Wijkhuijs, V. (red.) (2014a). *Lessen uit crises en mini-crisis 2013*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Duin, M. van & Wijkhuijs, V. (2014b). *Mosterdgas in Ede*. In M. van Duin & V. Wijkhuijs (red.) *Lessen uit crises en mini-crisis 2013*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Duin, M. van & Wijkhuijs, V. (2015). *Scheepsbrand Scheveningen Haven*. Arnhem/Rotterdam: IFV i.s.m. Lokale Zaken.

Engelbertink, R., Morée, R.J. & Muis, S.M. (2012). *Gemeente Heerlen; evaluatie crisisorganisatie verzakking 't Loon*. Ossenzijl/Amersfoort: Twijnstra Gudde.

IFV (2014). *GRIP-regeling 1 t/m 5 en GRIP-Rijk*. Arnhem: Instituut Fysieke Veiligheid.

IOOV (2011a). *Rapport brand Strabrechtse Heide. Deel 1: De hoofdstructuur van de rampenbestrijding*. Den Haag: Inspectie Openbare Orde en Veiligheid.

IOOV (2011b). *Brand Chemie-Pack Moerdijk. Een onderzoek naar de bestrijding van (de effecten van) het grootschalig incident*. Den Haag: Inspectie Openbare Orde en Veiligheid.

IOOV (2011c). *Schietincident in 'De Ridderhof' Alphen aan den Rijn*. Den Haag: Inspectie Openbare Orde en Veiligheid.

Inspectie VenJ (2013). *Toetsingskader Staat van de Rampenbestrijding*. Den Haag: Inspectie Veiligheid en Justitie.

Inspectie VenJ (2014). *Evaluatie GRIP-3 incident mosterdgas Ede*. Den Haag: Inspectie Veiligheid en Justitie.

Jastrzebski, R. (2014). Leidse schooldreiging: managen van emoties, Magazine nationale veiligheid en crisisbeheersing, jrg. 12, nr. 1, p. 40-41.

Kok, G. de (2014). Boa zoekt Cobra, Burgemeestersblad, jrg. 19, nr. 75, p. 3.

Neuval, J.M.M., Groenendaal, J. & Boer, D.J. van (2010). *Zelfredzaamheid bij de stroomstoring in de Bollenstreek*. Enschede: Saxion Kenniscentrum Leefomgeving i.s.m. Crisislab.

NIFV (2011). *Onderzoek naar het brandweeroptreden bij de brand in Parkeergarage De Appelaar*. Arnhem: Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid.

Projectteam Regionaal Crisisplan & Turnaround Communicatie (2009). *Referentiekader regionaal crisisplan*.

Scholtens, A., Jorritsma, J. & Helsloot, I. (2014). On the need for a paradigm shift in the Dutch command and information system for the acute phase of disasters, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, vol. 22, nr. 1, p. 39-51.

Veldhuisen, A. van, Hagelstein, R., Voskamp, I. & Genderen, R. van (2013). *Evaluatie Wet veiligheidsregio's*. Utrecht: Andersson Elffers Felix.

Wein, B. & Willems, R. (2011). *Evaluatie incident Antillenflat*. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen/ITS.

Wijkhuijs, V. & Duin, M. van (2013). Het dilemma rond GRIP: een reactie op het rapport van de commissie-Cohen, *Tijdschrift voor de Politie*, nr. 3, p. 6-10.

Bijlage 3

Deelnemers expertmeetings

Anton Aerts	Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost
Marcel Appeldoorn	Brandweer, Veiligheidsregio Midden- en West Brabant
Rob van den Bergh	Brandweer, Veiligheidsregio Zuid-Limburg
Saskia van de Broek	Veiligheidsbureau Fryslân
Jaco Bruekers	Gemeente Veghel
Frank Cools	Instituut Fysieke Veiligheid
Wieger van Dijk	Politie-eenheid Amsterdam
Wendy Dorrestijn	Politieacademie
Ellen van Driest	Brandweer, Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland
Albert Gieling	Brandweer, Veiligheidsregio Twente
Ron de Groot	Veiligheidsbureau Noord- en Oost-Gelderland
Johan Haasjes	Veiligheidsbureau Groningen
Ger Huijjer	Politie-eenheid Midden Nederland
Richard Kamphuis	Veiligheidsbureau IJsselland
Johan Kasse	Politie-eenheid Zeeland - West-Brabant
Edith Leentvaar	GHOR, Veiligheidsregio Fryslân
Frans Lischer	GHOR, Veiligheidsregio Gelderland Zuid
Marcel Meeuse	Veiligheidsbureau Gelderland-Zuid
Rene Menke	Brandweer, Veiligheidsregio Noord-Holland Noord
Birgitta van Munster	Gemeente Epe
Annet Ponjee	Politie-eenheid Den Haag
Anke Schluck	Werkorganisatie Duivenvoorde
Kees Smeltkop	Politie-eenheid Noord-Nederland
Femke Veenings	Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost
Arjen Verheul	Veiligheidsbureau Kennemerland
Ruud Walters	Brandweer, Veiligheidsregio Flevoland
Lilian Weber	GHOR, Veiligheidsregio Hollands Midden
Martijn Weevers	Veiligheidsbureau Drenthe
Jos Wisse	Veiligheidsbureau Rotterdam-Rijnmond
Gregory Zautsen	Veiligheidsbureau Limburg-Noord

Bijlage 4

GRIP-3-incidenten 2010-2013

GRIP-3-incidenten 2010

Datum	Regio	Incident	Evaluatie
29 januari 2010	Twente	Stroomstoring Haaksbergen	Regio
14 april 2010	Noord-Holland Noord	Duinbrand Bergen	
15 april 2010	Noord-Holland Noord	Duinbrand Bergen	
21 april 2010	Fryslân	Zeer grote brand handel- en constructiebedrijf Haulerwijk	
16 mei 2010	Haaglanden	Grote stroomstoring Delft/ Pijnacker na brand in hoogspanningsstation	
4 juni 2010	Brabant Zuidoost	Crash call Eindhoven Airport	Regio
1 juli 2010	Noord- en Oost- Gelderland	Brand Nuon Doetinchem	
1 juli 2010	Zaanstreek Waterland	Zeer grote brand Havendijkje Volendam	Regio
13 juli 2010	IJsselland	Zeer grote brand zalencentrum De Buitenwacht	
14 juli 2010	Noord- en Oost- Gelderland	Caravans te water a.g.v. noodweer, 2 doden	
14 juli 2010	Brabant Zuidoost	Weersinvloeden Deurne	
21 juli 2010	Brabant Zuidoost	Industriebrand Valkenswaard	Regio

Datum	Regio	Incident	Evaluatie
26 juli 2010	Amsterdam-Amstelland	Brand na gasexplosie flatgebouw Amsterdam	
26 oktober 2010	Kennemerland	Zeer grote brand parkeergarage Haarlem	NIFV
8 november 2010	Flevoland	Brand matrassenfabriek Dronten	Regio
10 december 2010	Noord-Holland Noord	Bedrijfsbrand Alkmaar	
14 december 2010	Midden- en West- Brabant	Brand industrieterrein Tilburg	
27 december 2010	Kennemerland	Grootschalige stroomuitval door stroomstoring pompstation PWN	

GRIP-3-incidenten 2011

Datum	Regio	Incident	Evaluatie
11 januari 2011	Gelderland-Midden	Ontspoorde trein Zevenaar	Regio
14 januari 2011	Zuid-Holland Zuid	Brand treinwagon rangeerterrein Kijfhoek	Regio
9 april 2011	Hollands Midden	Schietincident Alphen a/d Rijn	IOOV; Politie- academie
16 april 2011	Noord-Holland Noord	Duinbrand Schoorl	
20 april 2011	Hollands Midden	Gaslek Nieuwkoop	
11 mei 2011	Drenthe	Treinbrand station Coevorden	
23 mei 2011	Fryslân	Instorten galerijen Antillenflat Leeuwarden	Radboud Univ. Nijmegen/ITS
25 mei 2011	Midden- en West- Brabant	Zeer grote natuurbrand Putte	
22 juni 2011	Brabant Zuidoost	Crash call Eindhoven Airport	Regio
27 juni 2011	Utrecht	Brand verzorgingstehuis Nieuwegein	COT
7 juli 2011	Drenthe	Instorten dak Grolsch Veste FC Twente	Regio
1 augustus 2011	Noord-Holland Noord	Explosie op schip Alkmaardermeer	
5 september 2011	Fryslân	Brand snoepfabriek Harlingen	Regio
14 september 2011	Brabant Zuidoost	Crash call Eindhoven Airport	Regio
7 november 2011	Groningen	Natriumbrand Delfzijl	Regio
13 november 2011	Gooi en Vechtstreek	Zeer grote brand houthandel Laren	Regio
1 december 2011	Zuid-Limburg	Dreiging instorting winkels Heerlen	Twijnstra Gudde

Datum	Regio	Incident	Evaluatie
7 december 2011	Gelderland-Zuid / Utrecht	Vliegtuigbom Nederrijn	Regio
29 december 2011	Brabant Zuidoost	Brand theater 't Speelhuis Helmond	Regio

GRIP-3-incidenten 2012

Datum	Regio	Incident	Evaluatie
1 januari 2012	Kennemerland	Zeer grote brand buurtcentrum Velsen, met ontruiming van woningen en kinderboerderij	Regio
16 maart 2012	Brabant Zuidoost	Crash call Eindhoven Airport	Regio
1 april 2012	Fryslân	Zeemijn in Leeuwarden	Lectoraat Crisis-beheersing
8 mei 2012	Groningen	Tentenkamp Ter Apel	Lectoraat Crisis-beheersing
8 juli 2012	Gooi- en Vechtstreek	Ontruiming na gaslek Hilversum	Regio
18 juli 2012	Brabant Zuidoost	Brand gemeentehuis Waalre	Regio; Lectoraat Crisis-beheersing
7 augustus 2012	Zeeland	Besmetting Ouwerkerksereek	COT; Lectoraat Crisis-beheersing
26 augustus 2012	Zuid-Limburg	Brand in voormalig klooster Onderbanken (Schinveld)	
29 augustus 2012	Kennemerland	Mogelijke gijzeling vliegtuig Schiphol	Regio
7 september 2012	Midden- en West-Brabant	OMS brandmelding Bergen op Zoom	
21 september 2012	Groningen	Project X Haren	Commissie Cohen; Lectoraat Crisis-beheersing

GRIP-3-incidenten 2013

Datum	Regio	Incident	Evaluatie
5 januari 2013	Twente	Stroomstoring Enschede	
14 maart 2013	Midden- en West-Brabant	Bezitsaantasting Breda	
12 augustus 2013	Zeeland	Scheepvaartincident Kanaal door Zuid Beveland	Regio
18 oktober 2013	Gelderland Midden	Strijdgassen Ede	Inspectie VenJ; Lectoraat Crisis-beheersing
7 november 2013	Limburg-Noord	Gijzeling Reuver	Regio
7 november 2013	Limburg-Noord	Verkeersongeval A2	
7 december 2013	Midden- en West-Brabant	Alarm Hoogerheide Woensdrecht	

Bijlage 5

GRIP-4-incidenten 2010-2013

Datum	Regio	Incident	Evaluatie
9 januari 2010	Hollands Midden	Stroomuitval Bollenstreek	Regio; Saxio
2 juli 2010	Brabant Zuidoost	Natuurbrand Strabrechtse heide Heeze	IOOV
29 oktober 2010	Gelderland-Zuid	Zeer grote brand vleeswarenfabriek Weurt	Regio
5 januari 2011	Midden- en West-Brabant / Zuid-Holland Zuid	Brand Chemie-Pack Moerdijk	IOOV
7 januari 2011	Zuid-Limburg	Hoogwater Maas	
1 mei 2011	Noord-Holland Noord	Duinbrand Bergen	Regio
29 juni 2011	Gelderland-Zuid	Ongeval A2 na overval geldtransport	Regio
27 juli 2011	Rotterdam-Rijnmond	KPN-storing en uitval P2000	Regio
21 oktober 2011	Gelderland-Zuid	Grote stroomstoring na brand in transformatorstation Tiel	Regio
5 januari 2012	Groningen	Hoogwater	Regio; Lectoraat Crisis-beheersing
6 januari 2012	Fryslân	Hoogwater	Lectoraat Crisis-beheersing
11 juni 2012	Twente	Zeer grote brand De Lutte	Regio
19 oktober 2012	Zuid-Limburg	Uitval C2000	
30 april 2013	Amsterdam-Amstelland	Troonswisseling	COT; Lectoraat Crisis-beheersing

Bijlage 6

Suggesties voor onderzoek

1. Minder personen, kwalitatief betere teams

Een flexibel GRIP-systeem kan alleen goed functioneren bij een degelijke basis aan kennis en kunde van direct betrokken personen. Flexibiliteit vereist dat de betrokkenen over de nodige ervaring beschikken. Gemotiveerd afwijken van regels en procedures veronderstelt immers bekendheid daarmee. Er is om die reden veel ondersteuning voor het idee dat de kwaliteit van het CoPI en het ROT zou kunnen toenemen door het aantal Ovd'en en andere personen die voor deze teams kunnen worden ingezet, te verminderen. Er wordt zelfs gesproken over een beperkt aantal personen dat hier feitelijk een fulltime taak aan zou moeten hebben; in opleiden en veel oefenen en ingezet kunnen worden in een ruimer gebied dan de eigen veiligheidsregio. De ervaringskennis van personen die thans in een ROT deelnemen is regelmatig zo gering, dat dit onmiskenbaar invloed moet hebben op de effectiviteit. Voor heel Nederland (als relatief klein land) zou met een beperkter aantal mensen per discipline een duidelijke kwaliteitsimpuls gerealiseerd kunnen worden. Idealiter zouden er alleen personen moeten worden ingezet die – in termen van ervaring – voldoende 'gevoel' bij deze taak hebben. De ervaringskennis zou fors kunnen toenemen (immers: met een kwart van het aantal personen gemiddeld vier maal zo veel inzetten).

Daarmee heeft dit thema een koppeling met de opkomsttijden. Om te komen tot een kleiner aantal ROT's – dat zich voor grotere delen van het land specialiseert in de operationele coördinatie bij incidenten – zijn mogelijk ruimere (dan de thans in regelgeving vastgelegde) opkomsttijden nodig. Misschien hoeft dat niet, als de kennis en expertise van deze professionals – meer dan nu het geval is – al wordt gebruikt wanneer zij nog niet feitelijk ter plaatse zijn (maar aanrijdend). Het is haast niet meer van deze tijd te veronderstellen dat een crisisstaf pas met zijn werkzaamheden kan aanvangen, als alle leden present zijn. Uiteraard geniet een eerste overleg in aanwezigheid van alle leden de voorkeur, maar dit betekent niet dat een crisisstaf pas vanaf dat moment met haar werkzaamheden begint. Natuurlijk kan het verruimen (of vrijlaten) van de opkomsttijden ook een keerzijde hebben. Het geheel vrijlaten van opkomsttijden kan worden opgevat als 'vrijblijvendheid', het niet per se hoeven komen opdagen. Daarom wordt een zekere dwingende maatstaf wel wenselijk geacht.

2. Relatie GRIP en SGBO

Al jaren is er discussie of en hoe een SGBO op een goede manier met GRIP gecombineerd kan worden. Natuurlijk is een SGBO in duidelijke crisissituaties eerst en vooral het actiecentrum van de politie, zoals ook de andere diensten hun actiecentra hebben. De problemen spitsen zich specifiek toe op situaties waarin openbare ordeaspecten dominant of groot zijn. In dergelijke situaties heeft de politie (soms terecht, soms onterecht) het idee dat de GRIP-structuur belemmeringen oplegt. Bij de casus Haren kwam dat aspect duidelijk naar voren.

Misschien zou het een optie zijn als ook bij openbare ordesituaties vaker binnen de GRIP-structuur wordt gewerkt – dit vanwege de (mogelijke) betrokkenheid van andere diensten en organisaties – en de leiding van het ROT (de Operationeel Leider) bij een politiefunctionaris wordt belegd. Deze heeft dan bevoegdheden voor zowel aspecten van openbare orde als openbare veiligheid. Normaliter zijn dat redelijk gescheiden circuits, die dan binnen het ROT, en aansturend vanuit een SGBO, mogelijk beter gecombineerd kunnen worden.

3. Aantal GRIP-niveaus

In den lande is een discussie gaande of de reeks van GRIP-1 tot en met GRIP-Rijk niet wat te veel is van het goede. Is met zes verschillende niveaus niet te veel variatie gecreëerd? GRIP-1 staat daarbij niet ter discussie; dat niveau heeft zijn waarde meer dan voldoende bewezen. Bij GRIP-2 en GRIP-3 lijkt echter sprake van onnodige dubbelingen. De scheidslijn tussen afstemming op respectievelijk tactisch (ROT) en strategisch (GBT) niveau blijkt in de praktijk minder helder dan het onderscheid tussen GRIP-2 en GRIP-3 doet vermoeden. Het GBT beziet idealiter de problematiek meer strategisch dan het ROT; meer vooruit denkend, met aandacht voor de politiek-bestuurlijke consequenties en verder. Maar in de praktijk komt het geregeld voor dat het GBT (en dat kan overigens ook gelden voor een RBT) de discussies die in het ROT zijn gevoerd, nog een keer dunnetjes overdoet. Om vooruit te denken en scenario's uit te werken en voor te breiden, is doorgaans een 'planningstaf' (functionerend op ROT niveau) voldoende. De vraag is daarom in hoeverre het voor de incidentbestrijding op lokaal niveau nodig is drie GRIP-niveaus te onderscheiden. De bestuurlijke verantwoordelijkheid verandert immers niet (en ligt bij de burgemeester), terwijl de Wvr de ruimte laat welke crisisteams (wel of geen CoPI, ROT of GBT) te formeren (zie kader).

Bestuurlijk-juridische context

Met de Wvr is de positie van de veiligheidsregio uiteraard veel prominenter geworden. Niet alleen is de gemeentelijke brandweer verdwenen (en in een regionaal brandweerkorps opgegaan), ook is met de wettelijk omschreven rol van de voorzitter van de veiligheidsregio een cruciale verandering gerealiseerd. De voorzitter kan immers zelfstandig – zonder dat anderen daarmee hoeven in te stemmen – bepalen dat sprake is van een situatie (een feitelijke of dreigende calamiteit) van meer dan plaatselijke betekenis. De Wvr schrijft voor dat er in dat geval een regionaal beleidsteam (RBT) moet worden gevormd, met alle kenmerken die daarbij horen. Ook dient formeel door de voorzitter van de veiligheidsregio een Operationeel Leider te worden aangewezen.³⁰ In GRIP-termen is dan sprake van GRIP-4.

Voor opschaling op gemeentelijk niveau schrijft de Wvr niet met eenzelfde dwingendheid een overlegstructuur voor. In het Besluit veiligheidsregio's (Bvr) zijn weliswaar de rol en samenstelling van zowel het CoPI, het ROT en ook het gemeentelijk beleidsteam (GBT) opgenomen, maar de Wvr laat vrij op welk moment er een operationeel team of GBT moet worden gevormd. De vrijheid die de Wvr hier laat, biedt ruimte voor flexibiliteit in de keuze voor het opschalingsniveau (GRIP-1, GRIP-2, GRIP-3) en de te formeren crisisteams.

De relatief recent – naar aanleiding van de calamiteit bij Moerdijk in 2010 – aan de GRIP-structuur toegevoegde niveaus GRIP-5 en GRIP-Rijk zijn in dit onderzoek goeddeels buiten beschouwing gebleven. Opmerkelijk genoeg vroegen wel velen die wij in het kader van dit onderzoek spraken zich af waarom GRIP-5 als opschalingniveau onderscheiden wordt voor afstemming op bovenregionaal niveau. Een calamiteit kan in principe regiogrens-overschrijdend zijn, maar het is de vraag of de voorgestane werkwijze dan zo veel meerwaarde biedt. De bestuurlijke verantwoordelijkheden veranderen in een dergelijke situatie immers niet, en ook zonder het afkondigen van GRIP-5 moeten de betrokken gemeenten en veiligheidsregio's in staat zijn (via bijvoorbeeld liaisons) de communicatie en operationele processen onderling op elkaar af te stemmen. We hebben in dit rapport enkele voorbeelden gegeven hoe dat tot nu toe in verschillende situaties is gedaan. Ook de schaarsheid van dergelijke calamiteiten roept de vraag op wat de toegevoegde waarde van GRIP-5 is. Achteraf lijkt hier sprake van een risico-regelreflex: omdat er bij Moerdijk zaken fout gingen, moet met regels verbetering worden gebracht.

³⁰ Daarmee ontstaat een hiërarchische relatie tussen de Operationeel Leider en de operationele diensten die er onder normale omstandigheden niet is.

Het zou daarom goed zijn na te gaan of het mogelijk is het aantal GRIP-niveaus terug te brengen en de naamgeving te vereenvoudigen tot GRIP-lokaal, GRIP-regio en GRIP-Rijk. Dan hoeft er ook over de huidige oplopende nummering niet langer het misverstand te bestaan dat per definitie sprake zou zijn van een oplopende schaal in de omvang van incidenten.

Instituut Fysieke Veiligheid

Het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV) draagt bij aan een veilige samenleving door het versterken van de veiligheidsregio's en hun partners bij het professionaliseren van hun taken. Wij ontwikkelen en delen relevante kennis, wij hebben expertise voor het verwerven en beheren van gemeenschappelijk materieel en wij adviseren de betrokken besturen. Ons motto hierbij is: signaleren en verbinden.

Lectoraat Crisisbeheersing

Het lectoraat Crisisbeheersing ontwikkelt kennis en kunde gericht op de verdere professionalisering van bestuurders, beleidsmakers en hulpverleners in de veiligheidsregio's en de vitale sectoren.

In samenwerking met andere partijen wil het lectoraat bijdragen aan de verbetering van de kwaliteit van de crisisbeheersing.



Instituut Fysieke Veiligheid
Postbus 7010
6801 HA Arnhem
www.ifv.nl
026 355 24 00
www.ifv.nl