



Nationaal Coördinator  
Terrorismebestrijding en Veiligheid  
Ministerie van Veiligheid en Justitie

jaargang 11 | nummer 2 | april 2013

*Magazine*

# nationale veiligheid en crisisbeheersing

*Thema: Internationale veiligheid*

*Evaluatie Project X Haren en nasleep*

*Betere bovenregionale samenwerking – crisisstructuur Rijk herzien*

*Transportveiligheid: ketens verbinden, netwerken smeden*



**Vina Wijkhuijs,**  
senior onderzoeker Instituut Fysieke Veiligheid

**Menno van Duin,**  
lector Crisisbeheersing, Instituut Fysieke Veiligheid/Politieacademie,  
bijzonder lector Regie van Veiligheid, Hogeschool Utrecht i.s.m.  
Veiligheidsregio Utrecht

# Crisisbeheersing in Europa: overeenkomsten en verschillen tussen Nederland en omliggende landen

De wijze waarop in Nederland de crisisbeheersing is georganiseerd, vertoont behalve overeenkomsten ook een aantal opmerkelijke verschillen met de organisatie van de crisisbeheersing in de ons omliggende landen. Zo volgt uit een recente vergelijking van de Nederlandse situatie met die in België, Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Zweden. Daarbij werd ingegaan op onder andere de bestuurlijke en operationele organisatie van de rampenbestrijding/crisisbeheersing; de betrokkenheid van maatschappelijke organisaties en burgers (en het belang dat daar door de overheid aan wordt gehecht); de ontwikkelingen in wet- en regelgeving en de aandacht die uitgaat naar het evalueren en leren van rampen en crises. In deze bijdrage zullen wij de belangrijkste bevindingen weergeven.

### Ramp of crisis: een kwestie van definitie

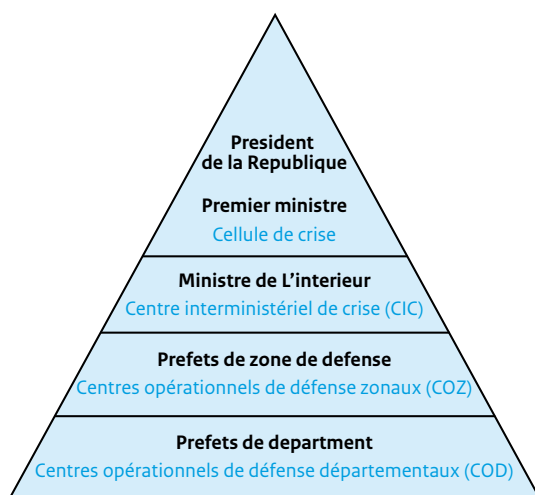
De Europese landen die in het onderzoek waren betrokken, gebruiken verschillende termen voor soortgelijke situaties van rampspoed. Met Nederland maakt alleen België onderscheid tussen de begrippen 'ramp' (of noodsituatie) en 'crisis'. De andere vier landen kennen niet een dergelijk onderscheid, maar wel tussen typen ramp- of crisissituaties. Zo onderscheiden Duitsland en Zweden twee typen situaties: 'rampsituaties in vredetijd' en 'situaties (of dreiging) van oorlog'. Het Verenigd Koninkrijk gebruikt het overkoepelende begrip *emergency*, om naast de klassieke rampen ook situaties van (dreiging van) oorlog of terrorisme aan te duiden, terwijl Frankrijk voor vergelijkbare situaties de term *risques de toute nature* hanteert. Niet alleen in Nederland, zo blijkt, maar ook in de andere landen heeft de laatste jaren een verbreding plaatsgevonden

van 'klassieke' rampen naar 'moderne' crises, waaronder situaties die verband houden met terrorisme.

### Bestuurlijke organisatie van de crisisbeheersing

De zes onderzochte landen onderscheiden in de organisatie van de crisisbeheersing een verschillend aantal bestuurslagen; het aantal hangt deels samen met de omvang en het bestuurlijk bestel van het land. Wat de bestuurlijke opschaling betreft, zijn de verschillen echter niet zo groot. Bij ongevallen en rampen ligt in eerste instantie het zwaartepunt bij de eerst verantwoordelijke bestuurder op lokaal niveau c.q. de burgemeester; deze is bij dergelijke gebeurtenissen de centrale persoon. Alleen in het Verenigd Koninkrijk heeft in dit soort situaties veelal een operationeel leidinggevende (vaak de politiechef) een dergelijke rol.

Als de calamiteit de grenzen van de gemeente overstijgt, wordt overal bestuurlijk opgeschaald. In veel gevallen komt dan het midden bestuur (provincie, departement of regio) in beeld en neemt de gouverneur (of degene met een vergelijkbare functie) de leiding over. Normaliter worden daarmee niet degenen die eerder de leiding hadden van hun verplichtingen ontslagen. Feitelijk komt leiding 'overnemen' neer op coördineren en aansluiten bij reeds bestaande structuren. In België, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Zweden vindt de bestuurlijke opschaling plaats overeenkomstig de bestuurlijke indeling voor dagelijkse aangelegenheden. Alleen in Frankrijk en Nederland is in dat proces een organisatie betrokken die slechts in het kader van de crisisbeheersing een rol vervult. In Frankrijk is dat de *zone de défense*, maar de voorzitter van een *zone de défense* neemt niet de bestuurlijke leiding van een departement



Bestuurlijke opschaling in Frankrijk

over. In Nederland doet de coördinerend bestuurder van een veiligheidsregio dat wel. Met de figuur van een coördinerend bestuurder (zijnde een burgemeester) wijkt Nederland op dit punt dus af van de andere landen. De veiligheidsregio als bestuurlijk gremium dat verantwoordelijkheid draagt voor de kwaliteit van de voorbereiding en respons op rampen is een typisch Nederlands fenomeen.

Is eenmaal een nationaal belang in het geding dan draagt doorgaans een minister zorg voor de coördinatie. Soms is dat een vakinhoudelijke minister (bijvoorbeeld de minister voor Volksgezondheid in het geval van een pandemie), soms de minister die primair voor veiligheid verantwoordelijk is. Politiek verantwoordelijk voor de crisisbeheersing is de minister van Binnenlandse Zaken (België, Duitsland, Frankrijk), de minister van Veiligheid en Justitie (Nederland), de minister van Defensie (Zweden) of de minister-president (Verenigd Koninkrijk).

#### Operationele organisatie en coördinatie

Twintig jaar geleden hadden alle Europese landen nog een 'Civiele Bescherming' (of organisatie met vergelijkbare naam). Deze op militaire leest geschoeide organisatie speelde een rol bij de bescherming van, en het organiseren van hulp aan de burgerbevolking ten tijde van oorlog of andere grootschalige crises. Successievelijk is in het ene na het andere land deze organisatie verdwenen of fors in omvang gekrompen. Ongetwijfeld is dat mede een gevolg van het feit dat de organisatie bijna nooit hoefde op te treden en allengs de vraag rees of die organisatie dan nog wel nodig was. Vanaf de jaren tachtig werd dan ook steeds meer een beroep gedaan op de reguliere hulpverleningsorganisaties. In de onderzochte landen zijn tegenwoordig de brandweer, politie, de ambulancevoorziening (in samenhang met de ziekenhuizen) en de gemeenten de leidende organisaties. Grosso modo doen deze organisaties in alle landen min of meer hetzelfde. Het

belangrijkste verschil is misschien wel dat in een aantal landen (België en Frankrijk) een gedeelte of het gehele ambulancevervoer van gewonden wordt verzorgd door de brandweer.

De operationele leiding of coördinatie van de rampenbestrijding is in de meeste landen in handen van de brandweer of, in een enkel geval (zoals in het Verenigd Koninkrijk), van de politie. Ook in Nederland was dit voorheen het geval (tenzij de burgemeester anders besliste), maar met de Wvr is de operationele leiding onbepaald en is het aan het bestuur daarin te voorzien. Een zelfde trend doet zich in België voor.

Hoewel de verschillen tussen de landen op dit punt dus niet zo groot zijn, is de organisatie van de hulpdiensten in Nederland minder lokaal ingebed dan in de andere landen, waar veelal de brandweer en soms ook de politie lokaal verankerd zijn. In Nederland is dat steeds minder het geval, nu ook de brandweer een proces van regionalisering ondergaat. Deels zal dit verband houden met veranderingen in de schaal van bestuurslagen (vorming stadsregio's, gemeentelijke herindeling e.d.), maar de roep om regionalisering was ook zeker een gevolg van specifieke calamiteiten als Enschede en Volendam en situaties van wateroverlast. Andere landen vertonen overigens wel eenzelfde beweging; ook in België is men bezig de brandweer te regionaliseren.

#### De GHOR een uitzondering op de regel

Hoewel de overeenkomsten in operationele en bestuurlijke organisatie duidelijk groter zijn dan de verschillen, vertoont Nederland – naast het bestaan van de veiligheidsregio – nog een opmerkelijk verschil ten opzichte van andere landen. Het betreft de ontwikkelingen ten aanzien van grootschalige geneeskundige hulpverlening. Nadat de zogenoemde 'witte keten' lange tijd een ondergeschoven kindje was, kwam eind jaren negentig een proces tot stand waarmee deze achterstand zou worden ingelopen. Een uitloeijsel daarvan was de totstandkoming van de GHOR, een organisatie die – op regionale leest geschoeid – de voorbereiding van acute hulpverlening bij ongevallen en rampen moest organiseren en borgen. De GHOR heeft ten tijde van een calamiteit een coördinerende en procesmatige, maar (in termen van vervoer en zorgverlening) geen inhoudelijke taak. De andere landen kennen, voor zover ons bekend, niet een dergelijke 'incidentele' organisatie.

#### Verschillen in risico's en verwachte zelfredzaamheid van burgers

Terwijl de onderzochte landen vergelijkbaar zijn wat betreft welvaart, mate van industrialisatie, mobiliteit en dergelijke, verschillen ze op andere vlakken die eveneens op de organisatie van de rampenbestrijding van invloed zijn. Ten eerste is dat het soort van rampen en calamiteiten waar een land door getroffen kan

worden. Voor Nederland en het Verenigd Koninkrijk is bijvoorbeeld een overstroming vanuit zee een groter risico (met grotere effecten) dan voor Duitsland of Frankrijk. Die landen kennen weer andere risico's, zoals *flashfloods* (snel stijgende riviertjes) waar Nederland in veel mindere mate mee te maken heeft. Ook verschillen de soorten van potentieel risicovolle procesindustrie en aantallen kerncentrales enorm (al zijn deze ook in grensgebieden te vinden).

Een ander belangrijk verschil tussen de landen is de bevolkingsdichtheid. In Nederland bedraagt deze 403 inwoners per km<sup>2</sup>; in Frankrijk wonen gemiddeld 113 inwoners per km<sup>2</sup> en in Zweden slechts 20 inwoners per km<sup>2</sup>. Deze getallen zijn uiteraard van invloed op de organisatie(dichtheid) van zorg, politie en brandweer. In Nederland moet een ambulance binnen vijftien minuten ter plaatse zijn en horen de politie en brandweer binnen een minuut of acht te arriveren. Dergelijke opkomsttijden zijn in een willekeurig dorp in Frankrijk of Zweden niet te realiseren. Dat betekent ook dat de zelfredzaamheid van dorpsbewoners in deze landen vaak sterker is ontwikkeld; men weet dat men in eerste instantie volledig op elkaar is aangewezen. In Frankrijk en Zweden zijn bepaalde verantwoordelijkheden van burgers bij rampen zelfs bij wet vastgelegd.

### Nadruk op planvorming

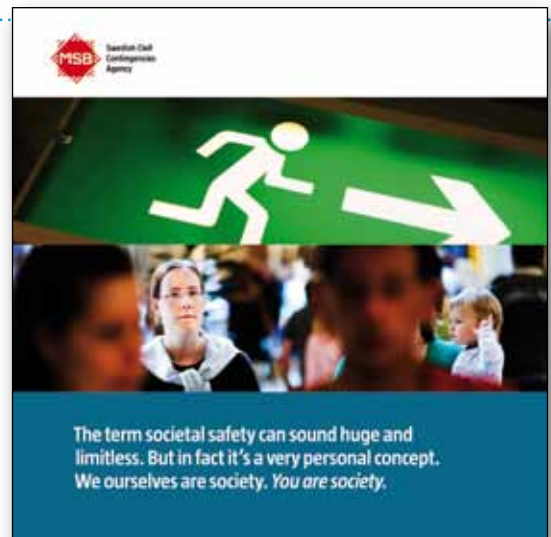
Niet alleen in Nederland, ook in de andere West-Europese landen, is de afgelopen jaren naar aanleiding van internationale en nationale calamiteiten de wetgeving op het terrein van de crisisbeheersing aangepast. Ongetwijfeld hebben de terroristische aanslagen in de Verenigde Staten, Madrid en Londen hierbij een rol gespeeld. De wetwijziging in Duitsland had echter ook van doen met de overstromingen van de Elbe (2002) en was nog het meest bescheiden met de toevoeging van een passage betreffende de samenwerking tussen de federale staat en deelstaten bij incidenten van nationale omvang. Toch verscheen ook daar een groot aantal procedures gericht op planvorming voor mogelijke incidenten. In België, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Zweden zag, net als in Nederland, een geheel nieuwe wet het licht. Hoewel die wetwijzigingen elk een ander oogmerk hadden, werd meer nadruk op planvorming gelegd en werden gemeenten, het provinciaal of regionaal bestuur en de nationale overheid verplicht om rampenplannen op te stellen. In België, het Verenigd Koninkrijk en Zweden dienen ook de zogenoemde 'stakeholders' (nutsbedrijven, vervoersmaatschappijen en private ondernemingen) daarbij te worden betrokken. In het Verenigd Koninkrijk zijn deze wettelijk verplicht om met vertegenwoordigers van hulpverleningsdiensten samen te komen in zogeheten *Local Resilience Forums* om gezamenlijk afspraken te maken over de preparatie en respons op rampen en crises.



Brochure Engelse regering over voorbereiding op rampen en crises

### Inbreng van de Europese Unie

De rol van de Europese Unie op het terrein van crisisbeheersing mag op het eerste gezicht beperkt lijken, toch is op een aantal thema's Europese regelgeving van kracht. Het meest bekend en zichtbaar is de alarmering: in (vrijwel) alle landen gaat dat tegenwoordig via 112. Ook is de Seveso-richtlijn een bekend begrip. Bij het ongeval in Seveso (Italië, 1976) kwamen grote hoeveelheden dioxinen vrij. Deze ramp was aanleiding om in Europees verband een richtlijn op te stellen die bepaalde bedrijven en overheden verplichtte tot planvorming, inspectie en publieksvoorlichting. Na de grote brand bij Sandoz in Bazel (1986), waarbij grote hoeveelheden onvolledig verbrande (gif)stoffen met het bluswater de Rijn instroomden, volgde een aanvulling op deze richtlijn. Mogelijk dat binnenkort een derde editie van deze richtlijn verschijnt. Daarnaast is de afgelopen jaren nog een aantal Europese richtlijnen verschenen, bijvoorbeeld met betrekking tot de bestrijding van dierziekten en de inventarisatie van risico's ten aanzien van kritieke infrastructuren. EU-lidstaten zijn bovendien verplicht om bij rampen van natuurlijke, technologische, radiologische of ecologische aard de Europese Commissie te informeren, wanneer ook andere EU-lidstaten door de gevolgen ervan kunnen worden getroffen. Deze verplichting vloeit voort uit een Beschikking van de Raad van de Europese Unie van oktober 2001, die in november 2007 werd herzien. Op grond van deze beschikking vindt tevens in Europees verband samenwerking plaats bij de hulpverlening na rampen in Europese en niet-Europese landen. Elk land dat door een grote ramp getroffen wordt, kan bij het waarnemings- en informatiecentrum (*Monitoring and Information Center – MIC*) van de Europese Commissie een verzoek tot bijstand indienen. Het MIC faciliteert vervolgens de vrijwillige inzet van civiele beschermingsmiddelen door EU-lidstaten. De inbreng van de Europese Unie was overigens goed zichtbaar bij de uitbraak van de Mexicaanse griep in 2009. Toen signalen uit Mexico en de Verenigde Staten



Het Zweedse Agentschap voor Civiele Bescherming benadrukt de eigen verantwoordelijkheid van de burger



EU-hulpverlening na aardbeving Haiti.

Foto: Europese Commissie

daartoe aanleiding gaven, bracht het *European Center for Disease Prevention and Control* (ECDC) de EU-lidstaten van ontwikkelingen op de hoogte en voorzagen hen van advies over te nemen maatregelen (*expert opinions*). De reactie van de Europese landen op de Mexicaanse griep vertoonde mede daardoor grote overeenkomsten.

#### Evalueren en leren

In Nederland worden rampen en crisissituaties over het algemeen uitgebreid geëvalueerd. Daarnaast heeft ook het gehele voorbereidingsproces (opleiden, oefenen en scenario's maken) de laatste decennia een enorme vlucht genomen. Deze tendens lijkt ook in andere landen te zijn ingezet. In de aandacht die uitgaat naar leren en evalueren lijkt vooral het Verenigd Koninkrijk

op Nederland. Niet dat over elk incident – zoals in Nederland – meerdere rapporten verschijnen, maar wel dat ingrijpende gebeurtenissen gedegen worden geëvalueerd en de evaluaties via de website van de nationale overheid te raadplegen zijn. In de andere landen vinden wel evaluaties van (grote) incidenten plaats, maar deze zijn vaak monodisciplinair en niet openbaar. Ook de mate waarin resultaten uit evaluaties worden gebruikt voor opleidingen en trainingen verschilt. In Zweden is dat bijvoorbeeld niet standaard het geval; in Duitsland en het Verenigd Koninkrijk wel. De onderzochte landen beschikken over het algemeen wel over speciale trainingsinstituten of academische opleidingen in crisismangement. Van een ver doorgevoerde leer- en evalueercultuur zoals wij die in Nederland kennen, is echter nog geen sprake.

#### Afronding

Er zijn tussen Europese landen duidelijke verschillen in de voorbereiding op, en de aansturing ten tijde van crises en de bereidheid om van crises te leren. Deze verschillen zijn echter vooral een gevolg van de kenmerken van de betreffende landen (risicoprofiel, bevolkingsdichtheid, inrichting van het bestuurlijk stelsel). Wij zien bovendien de onderlinge verschillen in aanpak eerder af- dan toenemen. In alle landen is de regeldruk en planvorming op dit terrein toegenomen; is sprake van een afnemend belang van de Civiele Bescherming en wordt de rol van de dagelijks hulp en zorg ook in niet-alledaagse situaties steeds belangrijker. Zo vertoonde de aanpak van de pandemie van 2009 grote overeenkomsten tussen de verschillende landen. Nederland is evenwel uniek met de recent gevormde veiligheidsregio's en de GHOR. Ook krijgt het multidisciplinaire en het evalueren en leren van incidenten hier meer aandacht dan in de meeste andere landen. Anderzijds verwachten andere landen een grotere mate van zelfredzaamheid van burgers en ook, bij zowel de planvorming als respons, een nauwere betrokkenheid van 'stakeholders'.