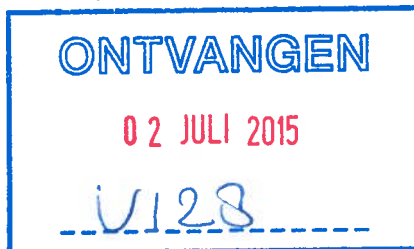




Nationaal Coördinator  
Terrorismebestrijding en Veiligheid  
Ministerie van Veiligheid en Justitie

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

De voorzitter van het Veiligheidsberaad,  
mw. G. Faber  
Postbus 7010  
6801 HA Arnhem



maev, myja, Rotta

Datum 1 juli 2015  
Onderwerp Afschrift Beleidsreactie op rapport 'Naar een bundeling van krachten  
in tijden van crisis'

Geachte mevrouw Faber,

Hierbij treft u een afschrift aan van mijn beleidsreactie op het rapport van de  
Inspectie VenJ 'Naar een bundeling van krachten in tijden van crisis' inzake de  
crisisorganisatie op regionale luchthavens. Kortheidshalve verwijs ik u naar de  
inhoud hiervan.

Hoogachtend,  
De Minister van Veiligheid en Justitie,  
namens deze,

Ir. P.T. Gelton  
Directeur Weerbaarheidsverhoging

**Directie**  
**Weerbaarheidsverhoging**  
Veiligheidsregio's

Turfmarkt 147  
2511 DP Den Haag  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag  
www.nctv.nl

**Contactpersoon**  
Nino Manzoli  
Beleidscoördinator

T 06 51 21 12 13  
n.c.manzoli@minvenj.nl

**Ons kenmerk**  
663115

**Bijlagen**  
2

*Bij beantwoording de datum  
en ons kenmerk vermelden.  
Wilt u slechts één zaak in uw  
brief behandelen.*





> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer  
der Staten-Generaal  
Postbus 20018  
2500 EA DEN HAAG

**Directie**  
**Weerbaarheidsverhoging**  
Veiligheidsregio's

Turfmarkt 147  
2511 DP Den Haag  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag  
[www.nctv.nl](http://www.nctv.nl)

**Ons kenmerk**  
659804

**Bijlagen**  
1

*Bij beantwoording de datum  
en ons kenmerk vermelden.  
Wilt u slechts één zaak in uw  
brief behandelen.*

Datum 30 juni 2015

Onderwerp Beleidsreactie op rapport 'Naar een bundeling van krachten in tijden van crisis'

Hierbij bied ik u het onderzoeksrapport 'Naar een bundeling van krachten in tijden van crisis' van de Inspectie VenJ (zie bijlage 1) aan samen met de beleidsreactie daarop.

*Het rapport 'Naar een bundeling van krachten in tijden van crisis'*

Het onderzoek van de Inspectie richtte zich op de vraag hoe de crisisorganisatie op regionale luchthavens is georganiseerd en hoe de bij een incident relevante partijen op een luchthaven samenwerken. Daarbij is gekeken naar de opzet van de crisisorganisatie, de multidisciplinaire voorbereiding van incidenten en de koppeling tussen (private en publieke) crisispartners- en processen. In het onderzoek is bekeken of alle betrokken crisispartners op regionale luchthavens in de praktijk samenwerken als één crisisorganisatie.

De Inspectie VenJ constateert dat er in de praktijk kwetsbaarheden zijn bij de samenwerking tussen de regionale crisisorganisatie (zoals beschreven in de Wet en het Besluit veiligheidsregio's), de luchtvaartmaatschappijen, de strafrechtelijke kolom en het Rijk. Deze komen volgens de Inspectie in de basis voort uit een gebrekkige kennis en/of erkenning van elkaars taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden, belangen en mogelijkheden. Partijen die bij een luchtvaart gerelateerd incident in de regel een belangrijke rol spelen – zoals de Koninklijke Marechaussee (KMar), het Openbaar Ministerie (OM) en luchtvaartmaatschappijen – worden niet altijd voldoende betrokken. Dit geldt zowel voor de voorbereiding op incidenten, als voor oefeningen en daadwerkelijke inzetten.

Om de crisisorganisatie als één geheel te laten werken, wordt de mogelijkheid tot het delen van capaciteit, expertise en middelen nog onvoldoende benut.

De Inspectie VenJ doet in het rapport aanbevelingen om de samenwerking in het kader van een incident op een luchthaven tussen de relevante belanghebbende crisispartijen te versterken.

*Beleidsreactie*

Ik constateer dat, zoals het Besluit veiligheidsregio's voorschrijft, de besturen van de veiligheidsregio's waarin zich een regionale luchthaven bevindt rampbestrijdingsplannen hebben vastgesteld voor een vliegtuigongeval op het luchtvaartterrein en de onmiddellijke omgeving.



Ook blijkt uit het rapport dat de betrokken veiligheidsregio's aan de verplichting voldoen om dit rampbestrijdingsplan minimaal één maal in de twee jaar te beoefenen.

**Directie**  
**Weerbaarheidsverhoging**  
Veiligheidsregio's

Ik deel de conclusie van de Inspectie VenJ dat de samenwerking tussen de betrokken partijen in de praktijk verdere versterking behoeft. Ik zal vanuit mijn coördinerende rol op korte termijn een bijeenkomst met vertegenwoordigers van de relevante belanghebbende organisaties organiseren om afspraken te maken over de invulling van de aanbevelingen van de Inspectie VenJ.

**Datum**  
30 juni 2015

**Ons kenmerk**  
659804

Ik verwacht u in de tweede helft van 2015 nader te kunnen informeren over de afspraken die tussen relevante belanghebbende organisaties zijn gemaakt over de verdere versterking van de crisisorganisatie op de regionale luchthavens.

De Minister van Veiligheid en Justitie,

G.A. van der Steur





Inspectie Veiligheid en Justitie  
*Ministerie van Veiligheid en Justitie*

# Naar een bundeling van krachten in tijden van crisis

*Onderzoek naar de kwetsbaarheden en mogelijkheden  
binnen de crisisorganisatie op regionale luchthavens*

# Inhoudsopgave

	<b>Voorwoord</b>	<b>3</b>
	<b>Samenvatting</b>	<b>4</b>
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>10</b>
1.1	Aanleiding	10
1.2	Het onderzoek	11
<b>2</b>	<b>Opzet van de crisisorganisatie</b>	<b>13</b>
2.1	Crisisorganisatie luchthaven	14
2.2	Regionale crisisorganisatie	14
2.3	Rijkscrisisorganisatie	15
2.4	Crisisorganisatie luchtvaartmaatschappijen	16
<b>3</b>	<b>Multidisciplinaire voorbereiding en incidenten</b>	<b>19</b>
3.1	Planvorming	19
3.2	Multidisciplinair oefenen	20
3.3	Incidenten	21
<b>4</b>	<b>Koppeling (publiek-private) organisaties en werkprocessen</b>	<b>22</b>
4.1	Koppeling crisisorganisatie luchtvaartmaatschappij en regionale crisisorganisatie	22
4.2	De regionale crisisorganisatie en de strafrechtelijke component	25
4.3	Koppeling regionale crisisorganisatie en rijksoverheid	26
	<b>Bijlage 1</b>	
	Afkortingen	29





# Voorwoord

Sinds 2012 heeft de Inspectie Veiligheid en Justitie (Inspectie VenJ) de taak om onderzoek te doen als zich incidenten op het domein van de (beveiliging) burgerluchtvaart voordoen. Om die reden heeft zij de afgelopen jaren aandacht gehad voor de crisisorganisatie op de luchthaven Schiphol. Ditmaal vond de Inspectie VenJ het van belang de aandacht te verleggen naar de crisisorganisatie op vijf regionale luchthavens: Rotterdam The Hague Airport, Eindhoven Airport, Maastricht Aachen Airport, Groningen Airport Eelde en Lelystad Airport.

Veiligheidsvraagstukken en incidenten beperken zich in de huidige samenleving niet uitsluitend tot het domein van de overheid, maar omvatten steeds vaker ook het werkveld van verschillende (semi)private – en soms internationale – partijen. Een luchthaven is bij uitstek een knooppunt van (internationale) publieke en private partijen, met een eigen bijzondere dynamiek. Een incident op en rond een luchthaven heeft direct invloed op een groot aantal partijen die elk een eigen belang hebben. Een goede samenwerking tussen alle betrokken partijen is daarom cruciaal. Dit vraagt van overheidspartijen een aanpak en strategie die daarbij passen, en daardoor vaak een verbreding van de traditionele rol die overheidspartijen vervullen. Het rapport dat voor u ligt toont kwetsbaarheden in de huidige opzet van de crisisorganisatie op de luchthavens, en tegelijkertijd ook kansen. Het is zaak de handen ineen te slaan om op een efficiënte wijze de voorbereiding op en daadwerkelijke inzet bij een grootschalig en ernstig incident vorm te geven. De Inspectie hoopt hier met dit rapport handvatten voor te bieden.

De bij dit onderzoek betrokken organisaties vallen niet allen direct onder het toezichtsdomein van het ministerie van Veiligheid en Justitie. De Inspectie is de bevraagde organisaties daarom erkentelijk voor de medewerking aan dit onderzoek. Het is illustratief voor de professionaliteit en de lerende cultuur binnen de luchtvaartsector.

J.G. Bos  
*Hoofd van de Inspectie Veiligheid en Justitie*



# Samenvatting

## 1. Inleiding

Incidenten en crises op en rond een luchthaven komen relatief weinig voor. Toch hebben zich de afgelopen jaren enkele grootschalige en ernstige incidenten voorgedaan waarbij verschillende crisisbeheersingsorganisaties in Nederland een rol hebben gehad. Luchthavens zijn internationale knooppunten waar dagelijks een grote hoeveelheid mensen en goederen vertrekken, doorreizen of aankomen. De aaneenschakeling van (inter)nationale netwerken, de bijzondere dynamiek tussen publieke en private partijen en de internationale wetgeving zorgen ervoor dat een besluit direct grote gevolgen kan hebben voor verschillende sleutelpartijen. Dit komt door de 'global scale of business' die zo kenmerkend is voor de luchtvaartsector. Hierbij zijn belangen gemoeid die soms op gespannen voet staan met elkaar.

De crisisorganisatie op de luchthaven dient zodanig ingericht te zijn zodat tegemoet wordt getreden aan de specifieke dynamiek met daarin publieke, private, nationale en internationale componenten. Uit (evaluatie van) verschillende incidenten op burgerluchthavens blijkt deze complexiteit, zoals bij de crash met het toestel van Turkish Airlines in 2009, de bomdreiging op Schiphol in 2012 en de vermeende kaping van het toestel van de Spaanse luchtvaartmaatschappij Vueling in 2012.

Eerdere onderzoeken door de Inspectie Veiligheid en Justitie (Inspectie VenJ) richtten zich op de luchthaven waar de complexiteit van de wet- en regelgeving en belangen het meest evident zijn: Amsterdam Airport Schiphol. Echter, een deel van de burgerluchtvaart vindt plaats op de regionale luchthavens in Nederland. Gezien de groei van de burgerluchtvaart op deze luchthavens heeft de Inspectie VenJ het van belang geacht om in een vroegtijdig stadium helderheid te verkrijgen over de uitdagingen waarmee de crisisorganisaties op Rotterdam The Hague Airport, Eindhoven Airport, Maastricht Aachen Airport, Groningen Airport Eelde en Lelystad Airport te maken hebben. Om deze reden heeft de Inspectie VenJ een verkennend onderzoek uitgevoerd. Daarbij is met nadruk gekeken naar de wijze waarop de verschillende crisispartijen in gezamenlijkheid invulling geven aan (de voorbereiding op) de crisisbeheersing bij een grootschalig incident.



## 2. Vraagstelling

In dit onderzoek is uitgegaan van de volgende centrale vraagstelling: *Hoe is de crisisorganisatie op regionale luchthavens georganiseerd en hoe werken de (bij een incident) relevante partijen op de luchthaven samen?*

Hierbij is gekeken naar de volgende onderwerpen:

### 1. De opzet van de crisisorganisatie

Schets van partijen en gremia die een rol hebben in de crisisorganisatie.

### 2. Multidisciplinaire voorbereiding en incidenten

Beschrijving van de mate waarin betrokken partijen in de planvorming en oefeningen met elkaar samenwerken.

### 3. Koppeling (publiek-private) crisisorganisaties en -processen

Beeld van de wijze waarop de crisisorganisaties van de luchthaven, de luchtvaartmaatschappij, de veiligheidsregio en de rijksoverheid en het Openbaar Ministerie (OM) op elkaar zijn aangesloten.

## 3. Centrale conclusie

De Inspectie VenJ ziet de crisisorganisatie op een luchthaven als die verzameling van alle relevante belanghebbende crisispartijen op de luchthaven, die bij een incident een primaire taak, verantwoordelijkheid en/of belang hebben in de incidentbestrijding, hulpverlening, eventuele opsporing van strafbare feiten en de nasleep van het incident. Voor een adequate bestrijding van een grootschalig en ernstig incident is het cruciaal dat betrokken functionarissen goed zijn opgeleid en structureel worden geoefend.

Op alle luchthavens zijn de deelnemers aan de crisisorganisatie zich in beginsel bewust van de aanwezigheid van een grote hoeveelheid verschillende crisispartijen, die een publiek, privaat, en nationaal of internationaal karakter hebben. Daarmee wordt de specifieke dynamiek op een luchthaven grotendeels onderkend. Uit eerder onderzoek van de Inspectie VenJ bleek dat juist dit feit een belangrijke succesfactor is bij incidenten.

In het onderzoek van de Inspectie VenJ is bekeken of alle betrokken crisisorganisaties op luchthavens ook samenwerken als één crisisorganisatie. Vanuit dat perspectief ziet de Inspectie VenJ kwetsbaarheden. Deze vertonen zich op de koppelvlakken tussen de organisaties, wat de noodzakelijke vlotte samenwerking tijdens een incident in de weg kan staan. De kwetsbaarheden doen zich op drie niveaus voor: de koppeling tussen de regionale crisisorganisatie en de crisisorganisatie van de luchtvaartmaatschappijen, de samenwerking tussen de crisisorganisatie en de strafrechtelijke kolom en het koppelvlak tussen de regionale crisisorganisatie en de rijksoverheid.

Deze komen in de basis voort uit een gebrekkige kennis en/of erkenning van elkaars taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden, belangen en mogelijkheden. Onvoldoende kennis en bewustzijn over de crisisorganisaties van de belangrijkste betrokken partijen leidt tijdens een grootschalig incident mogelijk tot verwarring, lacunes of duplicatie in handelingen.



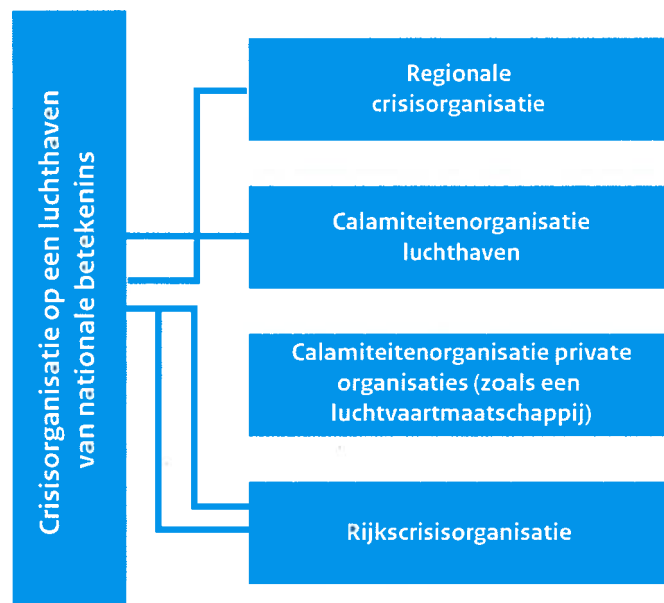
Illustratief is dat partijen die bij een luchtvaartgerelateerd incident in de regel een belangrijke rol spelen – zoals de KMar, het OM en luchtvaartmaatschappijen – niet altijd voldoende betrokken zijn of worden. Dit geldt zowel voor de voorbereiding op incidenten, als oefeningen en daadwerkelijke inzetten. Dit is een belangrijke constatering, aangezien een besluit van een van de crisispartijen direct grote gevolgen kan hebben voor andere bij de luchthaven betrokken partijen en daarmee de bestrijding en afhandeling van het incident negatief kan beïnvloeden.

Om de crisisorganisatie als één geheel te laten werken wordt de mogelijkheid tot delen van capaciteit, expertise en middelen nog onvoldoende benut. De Inspectie VenJ acht het van belang om de krachten te bundelen en eventueel externe (publieke én private) partners te betrekken in zowel de voorbereiding als de feitelijke uitvoering van een incident.

## 4. Deelconclusies

### 4.1 Opzet van de crisisorganisatie

De Inspectie VenJ heeft op hoofdlijnen onderzocht welke crisisorganisaties in beeld zijn, hoe deze zijn opgebouwd en op welke wijze de samenwerking verloopt. De partijen dienen voor een efficiënte bestrijding en afhandeling van een incident op de luchthaven immers te werken als ware één crisisorganisatie. Bij een grootschalig incident op een luchthaven komen de crisisorganisaties van verschillende betrokken partijen in actie. Iedere partij heeft daarbij een eigen rol en eigen taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. De crisisorganisatie op de luchthaven is opgebouwd uit verschillende onderdelen: de crisisorganisatie van de luchthaven zelf, de crisisorganisatie van de veiligheidsregio conform de GRIP systematiek<sup>1</sup>, de crisisorganisatie van de luchtvaartmaatschappijen die deel uitmaken van het luchthavenbedrijf (zie onderstaande figuur) en de rijks crisisorganisatie.



<sup>1</sup> Gecoördineerde Regionale Incident Bestrijdings Procedure.



- De betrokken partijen hebben een eigen crisisorganisatie ingericht. Hiervoor bestaat geldende wet- en regelgeving, waar de sectorale toezichthouders een vinger aan de pols houden.
- Alle publieke en private partijen op de luchthaven hebben eigen wettelijke taken, verantwoordelijkheden en belangen bij de bestrijding en/of de afhandeling van een incident. Op verschillende punten is hierover afstemming gezocht en zijn schriftelijk afspraken gemaakt. Echter, men is zich op een aantal punten niet bewust van een overlap in de rol en het belang van andere partijen bij een incident. Een belangrijk voorbeeld hiervan is de opvang, registratie en (na)zorg voor slachtoffers en diens verwanten.

#### 4.2 Multidisciplinaire voorbereiding en incidenten

De basis van een goede voorbereiding op de bestrijding van een crisis ligt in het helder en eenduidig beschrijven van rollen, taken, verantwoordelijkheden en de daarbij horende procedures. Dit geldt nadrukkelijk voor een meer complexe omgeving als een luchthaven waar nationale en internationale publieke en private organisaties een plek innemen. Iedere ramp of crisis kent daarbij een eigen dynamiek, waarbij zich altijd onvoorziene omstandigheden zullen voordoen die de bij het incident betrokken onderdelen van de crisisorganisatie dwingen tot improvisatie. Alleen daarom al is de bestrijding van een crisis niet volledig in plannen te vatten. Voor een adequate bestrijding van een crisis is het daarom cruciaal dat de betrokken functionarissen en onderdelen van de crisisorganisatie goed zijn opgeleid en structureel worden geoefend. Het betreft hier zowel individuele als gezamenlijke voorbereiding, zowel monodisciplinair als multidisciplinair.

- Voor alle luchthavens is een regionale multidisciplinaire werkgroep ingericht die zich bezighoudt met het beheer en de actualisatie van het rampenbestrijdingsplan.
- Niet alle partijen die een belangrijke rol spelen bij incidenten op de luchthaven zijn hierbij betrokken. Veelal ontbreekt het aan de aanwezigheid en/of inbreng van het OM, de luchtvaartmaatschappijen en de rijksoverheid, waardoor hun processen en belangen soms onvoldoende worden meegenomen.
- De partijen oefenen de eigen crisisorganisatie. De frequentie van het integraal oefenen van alle onderdelen van de crisisorganisatie wordt door betrokkenen als te laag beschouwd.
- Daarbij hebben oefeningen vaak een operationeel karakter. Er bestaat bij partijen de nadrukkelijke behoefte om meer complexe scenario's te oefenen waarbij naast operationele vraagstukken ook bestuurlijke dilemma's naar voren komen.
- Betrokkenen menen dat de crisisorganisatie op de luchthaven goed is voorbereid voor kleinere incidenten. Minder zicht en vertrouwen is op grotere incidenten met een complexer scenario.

#### 4.3 Koppeling (publiek-private) crisisorganisaties en -processen

Een crisisorganisatie die in de praktijk goed werkt, wordt gevormd door de samenwerking tussen alle relevante – publieke en private – crisispartners. Dit betekent dat de crisispartners de eigen organisatie hebben voorbereid, dat alle voor het incident relevante crisispartners in beeld zijn en dat al deze crisispartners worden betrokken bij (de voorbereiding op) een grootschalig incident. De complexe omgeving van een luchthaven betekent dat er naast nationale verplichtingen ook aan internationale verplichtingen voldaan dient te worden.

In het onderzoek van de Inspectie VenJ is bekeken of alle betrokken crisisorganisaties op luchthavens samenwerken als één crisisorganisatie. Vanuit dat perspectief ziet de Inspectie VenJ kwetsbaarheden. Uit het onderzoek blijkt dat de kwetsbaarheden zich op drie niveaus voordoen:



#### *Koppeling crisisorganisatie luchtvaartmaatschappijen en regionale crisisorganisatie*

- Luchtvaartmaatschappijen worden nog onvoldoende als volwaardig crisispartner gezien. Er is onvoldoende kennis van de taken en verantwoordelijkheden die een luchtvaartmaatschappij heeft en de crisisorganisatie die het daarop heeft ingericht.
- Er is onvoldoende besef over de capaciteit en middelen die een luchtvaartmaatschappij beschikt en de wijze waarop dit in de crisisorganisatie gebruik gemaakt kan worden.
- Luchtvaartmaatschappijen worden binnen de crisisorganisatie doorgaans niet gepositioneerd op het niveau waar de luchtvaartmaatschappij kan meepraten over besluiten die hen direct aangaan.
- Er is geen sprake van intensieve samenwerking en informatiedeling met overheden, luchthavens en luchtvaartmaatschappijen. Waar partijen met hetzelfde proces bezig zijn, verzamelt iedereen op dit moment vanuit het eigen perspectief en met eigen middelen informatie. Het faciliteren en bestendigen van informatiedeling op het vlak van passagiersinformatie en -registratie is met name van belang.

#### *De regionale crisisorganisatie en de strafrechtelijke component*

- Bij veel betrokkenen blijkt er onduidelijkheid over de wederzijdse taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Daardoor is er onvoldoende besef dat een besluit dat binnen de ene organisatie wordt genomen, gevolgen kan hebben voor de andere organisatie. Hierdoor ontstaat een spanningsveld tussen enerzijds de crisisorganisatie onder leiding van de burgemeester en anderzijds de strafrechtelijke component onder leiding van de officier van justitie. Beiden hebben eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden tijdens een crisis of incident.

#### *Koppeling regionale crisisorganisatie en rijksoverheid*

- Er is geen robuuste koppeling tussen de regionale crisisorganisatie en de rijksoverheid. Er zijn in de voorbereiding onvoldoende heldere afspraken gemaakt over de taakverdeling bij luchtvaartgerelateerde incidenten waarbij de rijksoverheid een rol heeft (onder andere in een GRIP-Rijk situatie). Dit kan tijdens een daadwerkelijk incident tot onduidelijkheden in de uitvoering en duplicatie in handelingen leiden. Zowel de rijksoverheid, als de regionale partijen, hebben elkaar hier geen helderheid in kunnen verschaffen.
- Vanuit de rijksoverheid lopen verschillende communicatielijnen van en naar de crisisorganisatie op luchthavens. Het gaat onder andere om de beleidsafdeling die zich bezighoudt met security-gerelateerde zaken en de afdeling die tijdens een daadwerkelijk incident een coördinerende rol heeft. Daarbij is er onvoldoende besef dat een besluit dat binnen de ene koker wordt genomen, impact kan hebben op de andere koker.

## 5. Aanbevelingen

Veiligheidsvraagstukken beperken zich niet alleen tot de politie, brandweer of GHOR en veiligheidsregio, maar omvatten ook het werkveld van verschillende (semi-)private – soms internationale – partijen. Ondanks de gedeelde verantwoordelijkheid, hebben de partijen vaak andere belangen. Hierbij is het van belang dat de samenwerking goed verloopt en iedere speler precies weet wat de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn. De diverse belangen zorgen in de praktijk voor ruis in de ether. De operationele, publiek-bestuurlijke en commerciële belangen staan soms in sterk contrast. Samenwerking in de crisisorganisatie betekent niet dat operationele diensten hun besluiten ondergeschikt maken aan commerciële belangen. Wel is het van belang dat partijen mee worden genomen in de besluitvorming wanneer een besluit grote gevolgen heeft voor andere (niet-publieke) partijen op de luchthaven. Daarmee wordt het



draagvlak van de genomen besluiten vergroot en kunnen de diverse partijen sneller anticiperen op ingrijpende besluiten en eventuele impact verminderen. Met deze gedachte komt de Inspectie VenJ tot de volgende aanbevelingen:

- Breng de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van alle mogelijke primair betrokken partijen van de crisisorganisatie op een luchthaven in kaart. Heb hierbij aandacht voor de rol van het OM, de luchtvaartmaatschappij en de koppeling van de regionale crisisorganisatie met de rijksoverheid.
- Verzeker dat de beelden en verwachtingen van de communicatie- en besluitvormingslijnen in een situatie waarbij de rijksoverheid een rol heeft overeenkomen. Dit geldt bijvoorbeeld bij een GRIP-Rijk situatie. Bespreek daarbij helder en concreet de specifieke situatie van een luchtvaartgerelateerd incident. Zowel de rijksoverheid als de crisispartijen op de luchthaven hebben hier een verantwoordelijkheid in.
- Houd in de opzet van de crisisorganisatie op de luchthaven rekening met de verplichtingen van de betrokken publieke en private partijen, alsmede de mogelijkheden voor samenwerking door capaciteit, expertise en middelen te delen. Dit kan onder meer door de volgende onderdelen op te pakken:
  - Gezien de wettelijke verplichtingen van zowel overheidspartijen als luchtvaartmaatschappijen is het wenselijk om tot goede afspraken te komen voor wat betreft de registratie van passagiers en hun verwanten en informatie-uitwisseling in het algemeen. Dit zorgt voor transparantie en voorkomt duplicatie van handelen: partijen zijn niet op verschillende plekken bezig zijn met het achterhalen van reeds beschikbare informatie.
  - Neem in ieder geval de telefoonnummers van de Emergency Response Teams van de luchtvaartmaatschappijen standaard op in de rampenbestrijdingsplannen van de luchthavens (zoals dat nu op Rotterdam The Hague Airport het geval is).
- Investeer in en borg de specifieke kennis van de crisisbeheersing op een luchthaven. Betrek hierbij alle partijen (de luchthavens, lokale en regionale partijen zoals KMar, OM en gemeente, de rijksoverheid en de luchtvaartmaatschappijen) en oefen de crisisorganisatie grootschalig en multidisciplinair. Oefen daarbij ook complexe scenario's.
  - Bezie of het mogelijk is om functionarissen een langere tijd op een luchthaven te houden, bijvoorbeeld door de roulatietermijn van KMar-functionarissen op luchthavens op te rekken naar vijf jaar.
  - De specifieke dynamiek op de luchthaven en de betrokkenheid van vele spelers (met eigen bevoegdheden) maakt dat er verschillende – bestuurlijke – dilemma's aan de orde komen. Aangezien er weinig incidenten plaatsvinden om praktijkervaring op te doen, bezie of het werken met (landelijke) vaste crisisteams een oplossing is.
  - De luchthavens die zijn meegenomen in dit onderzoek worstelen met vergelijkbare vragen en knelpunten. Om de samenwerking tussen de luchthavens te bestendigen verdient het aanbeveling om een multidisciplinair platform op te richten waar luchtvaartmaatschappijen en afhandelaren, luchthaven, veiligheidsregio én de landelijke overheden samenkomen om knelpunten aan te pakken en best practices te delen. Hier zou de wens van verschillende partijen om te komen tot een landelijk ambassadeprotocol kunnen worden besproken.





# 1

## Inleiding

### 1.1 Aanleiding

Incidenten en crises op en rond een luchthaven komen gelukkig relatief weinig voor. Toch hebben zich de afgelopen jaren enkele grootschalige en ernstige incidenten voorgedaan waarbij verschillende crisisbeheersingsorganisaties in Nederland een rol hebben gehad. Luchthavens zijn internationale knooppunten waar dagelijks een grote hoeveelheid mensen en goederen vertrekken, doorreizen of aankomen. De aaneenschakeling van (inter)nationale netwerken, de bijzondere dynamiek tussen publieke en private partijen en de internationale wetgeving zorgen ervoor dat een besluit direct grote gevolgen kan hebben voor verschillende sleutelpartijen. Dit komt door de 'global scale of business' die zo kenmerkend is voor de luchtvaartsector.

De crisisorganisatie op de luchthaven moet zodanig ingericht zijn zodat tegemoet wordt gekomen aan de specifieke dynamiek met daarin publieke, private, nationale en internationale componenten. Hierbij zijn belangen gemoeid die soms op gespannen voet staan met elkaar. Uit (evaluatie van) verschillende incidenten op burgerluchthavens blijkt deze complexiteit, zoals de crash met het toestel van Turkish Airlines in 2009, de bomdreiging op Schiphol in 2012 en de vermeende kaping met het toestel van de Spaanse luchtvaartmaatschappij Vueling in 2012.

Eerdere onderzoeken door de Inspectie Veiligheid en Justitie (Inspectie VenJ) richtten zich op de luchthaven waar de complexiteit van de wet- en regelgeving en belangen het meest evident zijn: Amsterdam Airport Schiphol. Echter, een deel van de burgerluchtvaart vindt plaats op de regionale luchthavens in Nederland. Gezien de groei van de burgerluchtvaart op deze luchthavens acht de Inspectie VenJ het van belang om in een vroegtijdig stadium helder te krijgen met welke uitdagingen deze luchthavens te maken hebben. Om helder te krijgen hoe de crisisorganisatie op deze luchthavens is georganiseerd, heeft de Inspectie VenJ een verkennend onderzoek uitgevoerd. Daarbij is de nadruk gelegd op de wijze waarop de verschillende (internationale) crisispartijen in gezamenlijkheid vormgeven aan de crisisbeheersing bij een grootschalig incident op de betreffende luchthaven.





## 1.2 Het onderzoek

### Vraagstelling

In dit onderzoek is uitgegaan van de volgende centrale vraagstelling: *Hoe is de crisisorganisatie op regionale luchthavens georganiseerd en hoe werken de (bij een incident) relevante partijen op de luchthaven samen?*

De crisisorganisatie op de luchthaven kan worden gezien als een samenspel van verschillende (crisis)organisaties, zowel in de voorbereidende fase als tijdens het incident<sup>2</sup>. Alle betrokken partijen op de luchthaven hebben een eigen crisisorganisatie ingericht. Deze vormen samen de crisisorganisatie op de luchthaven bij een grootschalig en multidisciplinair incident. Voor het effectief bestrijden van een crisis betekent dit dat de verschillende crisisorganisaties op het organisatieniveau en het niveau van de werkprocessen met elkaar gekoppeld moeten zijn.

Hierbij is gekeken naar de volgende onderwerpen:

- **Opzet van de crisisorganisatie**

Schets van partijen en gremia die een rol hebben in de crisisorganisatie.

- **Multidisciplinaire voorbereiding en incidenten**

Beschrijving van de mate waarin betrokken partijen in de planvorming en oefeningen met elkaar samenwerken.

- **Koppeling (publiek-private) crisisorganisaties en -processen**

Beeld van de wijze waarop de crisisorganisaties van de luchthaven, luchtvaartmaatschappij, veiligheidsregio, Openbaar Ministerie (OM) en rijksoverheid op elkaar zijn aangesloten.

### Afbakening

Het onderzoek betreft een verkenning van de crisisorganisatie op regionale luchthavens. Omdat het een verkennend onderzoek betreft, is niet op detailniveau gekeken naar de naleving van de bij het onderzoek betrokken partijen als het gaat om wet- en regelgeving. Vlak voor de start van het onderzoek van de Inspectie VenJ heeft de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILenT) de calamiteitenorganisaties van de luchthavens getoetst aan de internationale wet- en regelgeving. De Inspectie VenJ heeft nadere afstemming gezocht met de ILenT en kennis genomen van de resultaten van de audit. Daar waar nodig wordt in dit onderzoek op hoofdlijnen hier aan gerefereerd.

### Onderzoeksobjecten

De Inspectie VenJ heeft ervoor gekozen om vijf regionale luchthavens mee te nemen in het onderzoek: Rotterdam The Hague Airport (RTHA), Eindhoven Airport (EA), Maastricht Aachen Airport (MAA), Groningen Airport Eelde (GAE) en Lelystad Airport. Hierbij is gesproken met de luchthaven autoriteit zelf, de gemeente, veiligheidsregio, Nationaal Coördinator Terrorisme en Veiligheid (NCTV), OM en Koninklijke Marechaussee (KMar). Daarnaast is gesproken met verschillende luchtvaartmaatschappijen, een afhandelaar en diens belangenvereniging.

<sup>2</sup> Ter bevordering van de leesbaarheid van dit document is ervoor gekozen de afwijkende terminologie die wordt gebezigd voor de verschillende crisisorganisaties zo min mogelijk door elkaar te gebruiken. Om deze reden wordt zoveel mogelijk de term 'crisisorganisatie' gehanteerd.



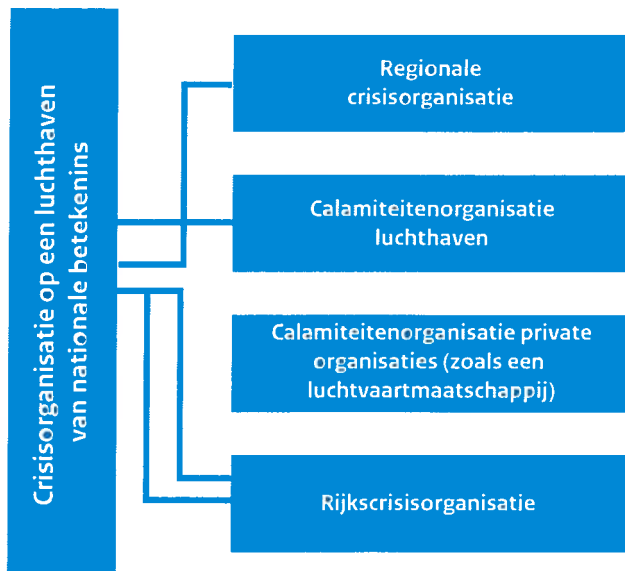
Ook heeft de Inspectie VenJ een organisatie geïnterviewd die internationaal een rol speelt in de beheersing van (de nasleep van) grootschalige incidenten en rampen. Dit doet deze organisatie voor een groot aantal luchtvaartmaatschappijen.



## 2

## Opzet van de crisisorganisatie

Bij een grootschalig incident op een luchthaven komen de crisisorganisaties van verschillende betrokken partijen in actie. Iedere partij heeft daarbij een eigen rol en eigen taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. De Inspectie VenJ heeft op hoofdlijnen onderzocht welke crisisorganisaties in beeld zijn, hoe deze zijn opgebouwd en op welke wijze de samenwerking verloopt. De crisisorganisatie op de luchthaven is opgebouwd uit verschillende onderdelen: de crisisorganisatie van de luchthaven zelf, de crisisorganisatie van de veiligheidsregio conform de GRIP-systematiek<sup>3</sup>, de crisisorganisatie van de luchtvaartmaatschappijen die deel uitmaken van het luchthavenbedrijf (zie onderstaande figuur) en de rijks crisisorganisatie.



<sup>3</sup> Gecoördineerde Regionale Incident Bestrijdings Procedure.



## 2.1 Crisisorganisatie luchthaven

Een luchthaven heeft een crisisorganisatie ingericht voor het geval reguliere bedrijfsprocessen worden verstoord door een incident. De crisisorganisatie draagt daarmee in eerste aanleg zorg voor het stabiliseren en kanaliseren van het incident en het creëren van een overleefbare situatie. Om dit te bewerkstelligen worden verschillende onderdelen van de crisisorganisatie in werking gesteld. Het coördinerend gremium, meestal de Commissie van Overleg (CVO) genoemd, is verantwoordelijk voor de coördinatie van het incident tot de crisisorganisatie van de veiligheidsregio is opgeschaald en het CoPI<sup>4</sup> ter plaatse is. De CVO wordt voorgezeten door de havenmeester van dienst. Afhankelijk van de soort verstoring of calamiteit wordt bepaald welke andere deelnemers worden opgeroepen in de CVO. Dit kunnen bijvoorbeeld vertegenwoordigers zijn van de luchthaven, de KMar, de luchtvaartmaatschappij of diens afhandelaar<sup>5</sup>, de Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL), de Douane, overheidshulpdiensten of andere relevante instanties. Het uitvoerende werk wordt door operationele eenheden verricht: de luchthavenbrandweer houdt zich bezig met het daadwerkelijk bestrijden van het incident, de bedrijfshulpverleningsorganisatie en ander luchthavenpersoneel hebben een taak gekregen in de opvang en registratie van passagiers en/of hun naasten.

Conform het Besluit Veiligheidsregio's dient het CoPI binnen een half uur in werking te zijn. De CVO functioneert vervolgens als een actiecentrum van de luchthaven onder aansturing van het CoPI. De voorzitter van de CVO neemt dan ook plaats in het CoPI. Naast het CoPI, is de luchthaven doorgaans ook vertegenwoordigd in het Regionaal Operationeel Team (ROT) en het Gemeentelijk Beleidsteam (GBT) van de regionale crisisorganisatie.

## 2.2 Regionale crisisorganisatie

Wanneer de ernst en omvang van het incident de verantwoordelijkheid van de luchthaven-exploitant overstijgt, schaalde de veiligheidsregio de regionale crisisorganisatie op conform de GRIP-systematiek. Deze opschalingssystematiek is beschreven in de Wet veiligheidsregio's.

De invulling van de opschaling kan per regio verschillen. Afhankelijk van de omvang en de impact van het incident wordt op verschillende niveaus een multidisciplinaire coördinatie-structuur ingericht op operationeel, tactisch en strategisch/bestuurlijk niveau. In de GRIP-systematiek wordt onderscheid gemaakt tussen vier verschillende stadia van opschaling (GRIP 1 tot en met GRIP 4). Bij elk opvolgend stadium wordt de rampenbestrijdingsorganisatie verder opgebouwd. Onderdelen en functionarissen van de organisatie krijgen daarbij specifieke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden toegewezen.

Bij GRIP 1 is er sprake van een incident van beperkte omvang. Een coördinerend orgaan op de plaats van het incident waarin de verschillende hulpverleningsdiensten multidisciplinair

<sup>4</sup> CoPI staat voor 'Commando Plaats Incident', en is het coördinerend orgaan dat de operationele leiding van de incidentbestrijding ter plaatse heeft.

<sup>5</sup> Een afhandelaar is een bedrijf dat de grondwerkzaamheden voor een luchtvaartmaatschappij verricht, bijvoorbeeld het bagage- en vrachtproces. De afhandelaar neemt in geval van een incident namens de luchtvaartmaatschappij deel aan de CVO tot een vertegenwoordiger van de luchtvaartmaatschappij zelf is gearriveerd. Grotere luchtvaartmaatschappijen hebben procedures opgesteld om het lokale station (op de betreffende regionale luchthaven) kenbaar te maken wat van de afhandelaar wordt verwacht bij een incident.



samenwerken, is dan voldoende. Het commando plaats incident is het team dat zich op de plaats van het incident bezighoudt met de bronbestrijding.

Als het incident groter van omvang is en duidelijke effecten heeft op de omgeving, wordt GRIP 2 afgekondigd. Er komt dan een (regionaal) Operationeel Team naast het al gevormde CoPI. Het CoPI en het ROT nemen de operationele taken op zich. De taakverdeling is dan doorgaans dat het CoPI zich concentreert op de primaire bronbestrijding, het OT concentreert zich op het effectgebied.

Wanneer een incident een grote impact heeft op de inwoners van een gemeente en in verband daarmee bestuurlijk optreden nodig is, wordt GRIP 3 afgekondigd. Er komt dan een gemeentelijk beleidsteam bijeen. Als verschillende gemeenten bij het incident betrokken zijn, wordt GRIP 4 afgekondigd en komt er een regionaal beleidsteam.

Gemeenten hebben een wettelijke taak om onderdelen van de crisisbeheersing voor de rekening te nemen. Waar het een luchthaven betreft, heeft de gemeente een coördinerende rol in de opvang, (na)zorg en registratie van passagiers en hun nabestaanden. Daarnaast is de gemeente verantwoordelijk voor het geven van voorlichting aan de bevolking, het registreren van schadegevallen en het adviseren van het ROT.

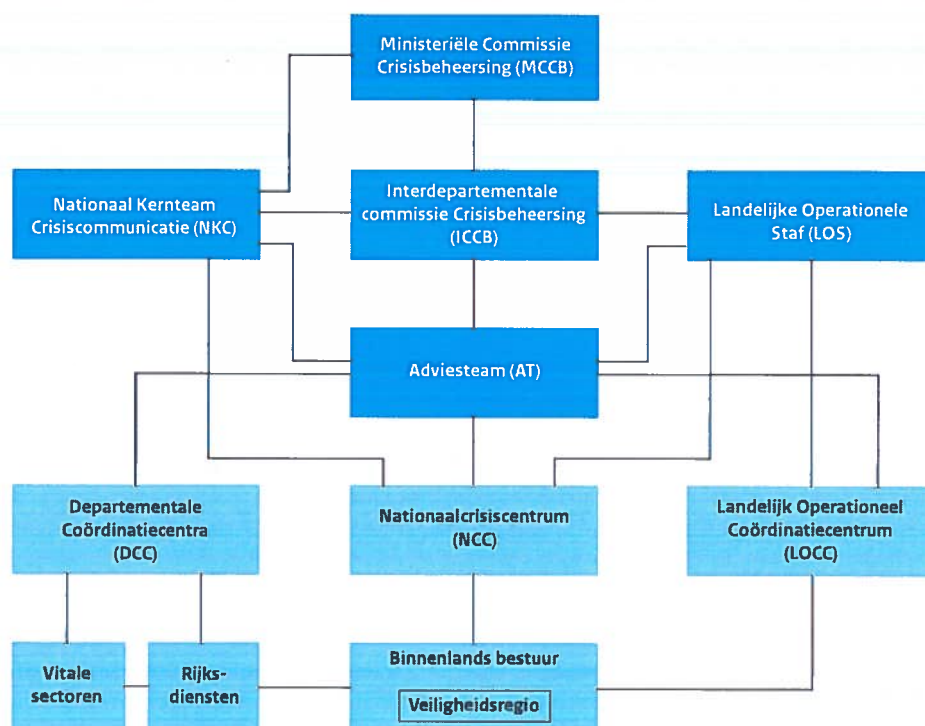
Doorgaans heeft de veiligheidsregio samen met de luchthaven standaard alarmeringsprotocollen opgesteld waarin per type incident is beschreven op welke wijze de regionale crisisorganisatie wordt gealarmeerd en opgeschaald.

## 2.3 Rijkscrisisorganisatie

In geval van een luchtvaartgerelateerd incident komt, door de complexiteit en aandacht van media en maatschappij, de rijksoverheid snel in beeld. De rol van de rijksoverheid is breed. In de voorbereiding op een incident of (de aanloop naar een) groot evenement zijn het onderdelen van betrokken departementen die een rol hebben. Bij een daadwerkelijk incident kan worden besloten de rijkscrisisstructuur in werking te laten treden. Voor wat betreft de GRIP-structuur zijn afspraken gemaakt. In april 2013 is aan de GRIP-regeling het niveau GRIP 5 en GRIP-Rijk toegevoegd. Zoals beschreven in het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming (2013) komt wanneer sprake is van een intersectorale crisis de rijksoverheid in beeld. Het gaat dan om een gebeurtenis waarbij de nationale veiligheid in het geding is of kan zijn doordat één of meerdere vitale belangen worden aangetast en de reguliere structuren en/of middelen niet toereikend zijn om de stabiliteit te handhaven. De rijksoverheid kan daarbij drie rollen vervullen: faciliteren (door het beschikbaar stellen van expertise, middelen en verbindend optreden), richting geven (door middel van een dringend advies wanneer coördinatie en eenduidigheid in leiding en coördinatie gewenst en noodzakelijk is) en sturen (door het geven van een bindende aanwijzing of het activeren van GRIP-Rijk). Wanneer de rijksoverheid in een sturende rol zit en een bindende aanwijzing geeft, neemt het niet de uitvoering over maar stelt het betrokken partijen in staat uitvoering te geven aan de aanwijzing. Een GRIP-Rijk kan in meerdere GRIP-situaties van kracht zijn. Sturing door de rijksoverheid heeft betrekking op één of meer deelaspecten van de crisis-aanpak en vindt alleen plaats op de deelaspecten waarop de interventie is gebaseerd.



Bij toepassing van de specifieke- of aanwijzingsbevoegdheid bepaalt de rijksoverheid de inzet van de decentrale bevoegdheden; dit is iets anders dan het overnemen van die bevoegdheden (met uitzondering op buitengewone omstandigheden en taakverwaarlozing). De bestuurlijke verantwoordelijkheid ligt bij een aanwijzing bij de vakminister die de aanwijzingsbevoegdheid hanteert. In een GRIP-Rijk situatie berust het bevoegd gezag op nationaal niveau bij de betrokken en wettelijk bevoegde ministers. Deze stemmen de uitoefening van hun bevoegdheden af in de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb). Voor zover de bevoegdheden van de voorzitters veiligheidsregio in een GRIP-Rijk situatie niet worden geraakt door de ministeriële bevoegdheden blijven de voorzitters zelfstandig bevoegd. De uitvoeringsverantwoordelijkheid voor de crisisaanpak blijft liggen bij de autoriteiten in de algemene of functionele keten. Bij rampen en crises in de algemene keten – de openbare orde en veiligheid in relatie tot het incident – is dit de burgemeester of de voorzitter van de veiligheidsregio. Sturing door de rijksoverheid op deelaspecten laat onverlet de noodzakelijke afstemming in het Regionaal Beleidsteam van de (coördinerende) regio. Er kunnen zich situaties voordoen waarin de rijksoverheid ook de uitvoeringsverantwoordelijkheid van een of meer deelaspecten van de crisisaanpak op zich neemt. Een voorbeeld is grootschalige evacuatie.



## 2.4 Crisisorganisatie luchtvaartmaatschappijen

Vanuit internationale wet- en regelgeving hebben luchtvaartmaatschappijen in geval van een incident verplichtingen ten opzichte van hun passagiers. Deze verplichtingen komen onder andere voort uit het Verdrag van Montreal uit 1999. Hierin is onder meer bepaald dat luchtvaartmaatschappijen aansprakelijk zijn voor schade berokkend aan passagiers. Het gaat om gebeurtenissen waarbij passagiers komen te overlijden of gewond raken.





*Chapter III, art. 18: 'The carrier is liable for damage sustained in the event of the death or wounding of a passenger or any other bodily injury suffered by a passenger, if the accident which caused the damage so sustained took place on board the aircraft or in the course of any of the operations of embarking or disembarking'.*

Elke luchtvaartmaatschappij heeft een eigen crisisorganisatie, die is voorbereid om in geval van een grootschalig incident specifiek te richten op de zorg voor passagiers en hun verwanten en nabestaanden. Het gaat dan om activiteiten in het kader van registratie, opvang en verzorging, communicatie en nazorg. In de praktijk betekent dit dat er overlap is met een aantal gemeentelijke deelprocessen (vanuit de verantwoordelijkheid voor de bevolkingszorg).

Luchtvaartmaatschappijen beschikken in dat kader over een Emergency Response Plan, waarin is beschreven op welke wijze het Emergency Response Team (ERT) van de luchtvaartmaatschappij wordt vormgegeven. Het ERT vormt de kern van de crisisorganisatie van de luchtvaartmaatschappij. De eigen crisisorganisatie wordt opgestart in het (dichtstbijzijnde buitenstation van) het hoofdkantoor van de luchtvaartmaatschappij, om zo uitvoering te geven aan eerder genoemde activiteiten en hierover coördinatie te voeren.

Afhankelijk van de grootte van de luchtvaartmaatschappij wordt het ERT aangestuurd door een Emergency Operations Center, dat zich bevindt in het land, de stad of de luchthaven waar het hoofdkantoor van de luchtvaartmaatschappij is gevestigd. Voor buitenlandse luchtvaartmaatschappijen geldt dat deze gesitueerd zijn buiten Nederland.

De grotere maatschappijen sturen vaak vrijwel direct zogenoemde 'Go teams' naar het incident. Hiermee trachten zij invulling te geven aan de (medische, financiële en juridische) zorgplicht van een luchtvaartmaatschappij voor passagiers en hun verwanten en/of nabestaanden. In een Go team zitten onder meer artsen, verpleegkundigen, psychologen, juristen, administratief medewerkers en callcentermedewerkers.

De meeste luchtvaartmaatschappijen hebben daarnaast een contract gesloten met een bedrijf dat gespecialiseerd is in de afhandeling van grootschalige incidenten. Dit bedrijf voert (een deel van) de feitelijke werkzaamheden in geval van een crisis of ramp uit, waar ook ter wereld.

Een vertegenwoordiger van de luchtvaartmaatschappij neemt doorgaans plaats in het actiecentrum van de luchthaven (de Commissie van Overleg) en is langs die weg gekoppeld aan de crisisorganisatie van de veiligheidsregio. De mate waarin de luchtvaartmaatschappij nauw samenwerkt met de luchthaven en de overheidspartijen in het kader van de crisisbeheersing wisselt. Dit hangt af van meerdere factoren zoals de grootte van de luchtvaartmaatschappij en welke mate de luchtvaartmaatschappij ervaring heeft met de voorbereiding op rampen en crises. Daarnaast speelt ook mee of een luchtvaartmaatschappij een (vaste) vertegenwoordiging – en buitenstation – heeft op de betreffende luchthaven. Deze functionarissen kunnen zich immers structureel voorbereiden op de luchthaven.



Een voorbeeld van een bedrijf dat is gespecialiseerd in de afhandeling van een groot incident is Kenyon International Emergency Services. Een groot aantal luchtvaartmaatschappijen en afhandelaars is bij deze organisatie aangesloten. Dit geldt daarnaast ook voor organisaties uit andere sectoren, zoals de petrochemische industrie, cruiseschepen, hotelketens en overheden. Wanneer één van de aangesloten organisaties een crisis doormaakt, schaaft Kenyon de eigen crisisorganisatie op. Afhankelijk van het type contract dat is afgesloten, activeert het haar internationale call center, crisis communications team, disaster human services (waaronder een family assistance center) en een disaster recovery team (veldwerk). Hiermee kan het een volledig spectrum aan crisisbestrijdingsprocessen leveren voor luchtvaartmaatschappijen: van directe zorg op de locatie van het incident tot nazorg in de maanden en jaren erna. Vanuit drie hoofdkantoren in Londen, Texas en Sydney kan Kenyon binnen 24 uur op de plaats van het incident zijn. Daarvoor gebruikt het meer dan 1500 professionals van over de hele wereld. De focus van het werk ligt op het leveren van zo goed mogelijke nazorg voor slachtoffers en hun nabestaanden.

Wanneer er op de luchthaven geen vertegenwoordiging aanwezig is van de luchtvaartmaatschappij, of wanneer de opkomsttijd van deze vertegenwoordiger lang is doordat deze uit een andere stad of een ander land moet komen, dan neemt de afhandelaar de luchtvaartmaatschappij waar in de crisisorganisatie(s).

#### Deelconclusie

- De betrokken partijen hebben een eigen crisisorganisatie ingericht. Hiervoor bestaat wet- en regelgeving, waar de sectorale toezichthouders een vinger aan de pols houden.
- Iedere partij op de luchthaven heeft eigen taken, verantwoordelijkheden en belangen bij de bestrijding en/of de afhandeling van een incident. Op verschillende punten is hierover afstemming gezocht en zijn schriftelijk afspraken gemaakt. Echter, men is zich op een aantal punten niet bewust van een overlap in de rol en het belang van andere partijen bij een incident. Een belangrijk voorbeeld hiervan is de opvang, registratie en (na)zorg voor slachtoffers en diens verwanten.





# 3

## Multidisciplinaire voorbereiding en incidenten

De basis van een goede voorbereiding op de bestrijding van een crisis ligt in het helder en eenduidig beschrijven van rollen, taken, verantwoordelijkheden en procedures. Dit geldt nadrukkelijk voor een meer complexe omgeving als een luchthaven waar nationale en internationale publieke en private organisaties een plek innemen. Iedere ramp of crisis kent echter haar eigen dynamiek. Er zullen zich altijd onvoorziene omstandigheden voordoen die de bij het incident betrokken onderdelen van de crisisorganisatie dwingen tot improvisatie. Alleen daarom al is de bestrijding van een crisis niet volledig in plannen te vatten. Voor een adequate bestrijding van een crisis is het daarom cruciaal dat de betrokken functionarissen en onderdelen van de crisisorganisatie daarnaast goed zijn opgeleid en structureel worden geoefend. Het betreft hier zowel individuele als gezamenlijke voorbereiding, zowel monodisciplinair als multidisciplinair.

### 3.1 Planvorming

Het Besluit veiligheidsregio's stelt in artikel 6.2.1 dat het bestuur van de veiligheidsregio's, na overleg met de exploitant van een burgerluchthaven<sup>6</sup>, verplicht eenmaal per vier jaar een rampbestrijdingsplan voor een vliegtuigongeval op het luchtvaartterrein en de onmiddellijke omgeving daarvan dient vast te stellen.

Uit het onderzoek blijkt dat voor alle luchthavens een dergelijk multidisciplinair rampbestrijdingsplan is opgesteld. Hiervoor is in alle gevallen een regionale multidisciplinaire werkgroep ingericht die periodiek bij elkaar komt. Vaste deelnemers hierbij zijn over het algemeen de veiligheidsregio, de direct betrokken gemeente(s), de brandweer, de KMar, de politie en de luchthaven betrokken. De samenwerking binnen deze werkgroepen wordt door de alle betrokken partijen erg gewaardeerd.

De Inspectie VenJ constateert dat niet alle primaire partijen op een luchthaven onderdeel uitmaken van deze multidisciplinaire werkgroepen. Zo nemen het Openbaar Ministerie en de

<sup>6</sup> De exploitant dient, conform internationale regelgeving een calamiteitenplan voor de luchthaven vast te stellen. Uit het onderzoek van de ILenT blijkt dat dit in alle gevallen ook is gebeurd.



rijksoverheid in de meeste gevallen geen zitting in deze vaste werkgroepen. Ook worden de luchtvaartmaatschappijen in de meeste gevallen niet betrokken bij de planvorming.

Alle betrokken partijen in dit onderzoek worstelen met vergelijkbare vragen en knelpunten. De voorbereiding op rampen en crisis op luchthavens blijkt een specialistische aangelegenheid. Men heeft behoefte aan een landelijk multidisciplinair platform voor luchthavens, gemeenten en veiligheidsregio's, waar zij op reguliere basis hun kennis en ervaring kunnen delen. Een dergelijk platform bestaat ten tijde van het onderzoek door de Inspectie VenJ niet.

## 3.2 Multidisciplinair oefenen

Het bestuur van de veiligheidsregio dient volgens het Besluit veiligheidsregio's artikel 6.2.3. er zorg voor te dragen dat 'gezamenlijk met de onderdelen van de hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing met passende tussenpozen een oefening wordt gehouden waarbij het rampbestrijdingsplan op juistheid, volledigheid en bruikbaarheid wordt getoetst. In ieder geval dient eens per twee jaar een multidisciplinaire stafoefening en eens per vier jaar een multidisciplinaire oefening van staf en operationele eenheden plaats te vinden.' Bij deze oefeningen dient het calamiteitenplan van de luchthaven mede worden geoefend.

Uit het onderzoek blijkt dat alle partijen zich houden aan de wettelijke oefenverplichting. Wel plaatsen betrokkenen de nodige kanttekeningen. Allereerst geeft een groot deel van de betrokkenen aan de oefenfrequentie te laag te vinden. De behoefte bestaat om vaker, integraal, te oefenen. Bij oefeningen waarbij alleen afzonderlijke onderdelen van de crisisorganisatie (de CVO, het CoPI of het ROT) worden betrokken, wordt voorbij gegaan aan de specifieke dynamiek van een incident op een luchthaven. Dit vormt volgens hen een knelpunt omdat door afwezigheid van recente grootschalige incidenten op de luchthavens, inzetervaring alleen kan worden opgedaan tijdens oefeningen.

Ook de inhoud van de oefeningen wordt kritisch beoordeeld. Verschillende betrokkenen zijn van mening dat de oefeningen over het algemeen veelal een operationeel karakter hebben, vooral gericht op het scenario 'luchtvaartongeval'. Daarbij is de crisisorganisatie op de luchthaven vooralsnog tot maximaal tot het niveau GRIP 3 en/of 4 geoefend. De rijksoverheid wordt niet daadwerkelijk in deze oefeningen meegenomen. De behoefte bestaat om vaker andere, bredere en meer complexe scenario's te oefenen waarbij verschillende dilemma's aan de orde komen (publiek-privaat, crisisbestrijding en strafrechtelijke handhaving, regionaal en op rijksniveau), bijvoorbeeld een scenario kaping/gijzeling, bommelding of terreurdreiging.

Een algemeen knelpunt op alle luchthavens blijkt het borgen van de (oefen)ervaring en luchthavenspecifieke kennis. Dit komt voor een belangrijk deel door de hoge roulatie van functionarissen, in het bijzonder bij de KMar. KMar-functionarissen worden als generalist opgeleid, hebben verschillende taakaccenten en behouden in het beste geval maximaal drie jaar het taakaccent luchthaven, om vervolgens elders een functie te vervullen.

Zowel de luchthavens als veiligheidsregio's treffen hier in samenwerking met de KMar maatregelen voor door het organiseren van trainingen en het aanbieden van E-learning modules zoals op Groningen Airport Eelde. In de praktijk blijkt de benodigde specifieke kennis bij de functionaris-



sen zeer moeilijk te handhaven.<sup>7</sup> Op in ieder geval één van de luchthavens is daarom na afloop van het onderzoek van de Inspectie VenJ besloten tot het aanstellen van vaste teams om dit probleem te beperken. Betrokken stellen voor de werkzaamheden op de luchthaven als een specialisme aan te merken en de daarbij behorende roulatietermijn van KMar-functionarissen op te rekken naar vijf jaar.

### 3.3 Incidenten

Op de vijf in dit onderzoek betrokken luchthavens hebben zich de afgelopen jaren geen groot-schalige incidenten voorgedaan waarbij de complete crisisorganisatie is opgeschaald. Veelal was er sprake van een groot aantal kleinere incidenten die op GRIP 1-niveau werden afgehandeld. Het ging hierbij om incidenten die als scenario in de plannen zijn opgenomen en regelmatig geoefend. Om de leerervaring te vergroten wordt in één van de onderzochte veiligheidsregio's, namelijk de Veiligheidsregio Drenthe, structureel de inzet bij kleine incidenten op de luchthaven Groningen Airport Eelde geëvalueerd.

Bij evaluaties van grotere incidenten op andere luchthavens geven betrokkenen aan dat zij kennis hebben genomen van de leerpunten, maar dat men - door het gebrek aan oefeningen - niet weet of de knelpunten inmiddels verholpen zijn. Alle betrokken partijen geven daardoor aan vertrouwen te hebben in het functioneren van de crisisorganisatie op de luchthavens bij kleinere incidenten. Minder zicht heeft men op het functioneren van de crisisorganisatie bij grotere en complexere incidenten.

#### Deelconclusie

- Voor alle luchthavens is een regionale multidisciplinaire werkgroep ingericht die zich bezighoudt met het beheer en de actualisatie van het rampenbestrijdingsplan.
- Niet alle partijen die een belangrijke rol spelen bij incidenten op de luchthaven zijn hierbij betrokken. Veelal ontbreekt het aan de aanwezigheid en/of inbreng van het OM, de luchtvaartmaatschappijen en de rijksoverheid, waardoor hun processen en belangen soms onvoldoende worden meegenomen.
- De partijen oefenen de eigen crisisorganisatie. De frequentie van het integraal oefenen van alle onderdelen van de crisisorganisatie wordt als te laag beschouwd.
- Daarbij hebben oefeningen vaak een operationeel karakter. Er bestaat bij partijen de nadrukkelijke behoefte om meer complexe scenario's te oefenen waarbij naast operationele vraagstukken ook bestuurlijke dilemma's naar voren komen.
- Betrokkenen menen dat de crisisorganisatie op de luchthaven goed is voorbereid voor kleinere incidenten. Minder zicht en vertrouwen is op grotere incidenten met een complexer scenario.

<sup>7</sup> Dit komt overeen met de bevindingen van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILeNT), die in 2014 landelijk audits heeft uitgevoerd naar de opzet van de crisisorganisatie tot het niveau van het CoPI.



# 4

## Koppeling (publiek-private) organisaties en werkprocessen

Een crisisorganisatie die in de praktijk goed werkt, wordt gevormd door de samenwerking tussen alle relevante – publieke en private – crisispartners. Dit betekent dat de crisispartners de eigen organisatie hebben voorbereid, dat alle voor het incident relevante crisispartners in beeld zijn en dat al deze crisispartners worden betrokken bij (de voorbereiding op) een grootschalig incident. De complexe omgeving van een luchthaven betekent dat er naast nationale verplichtingen ook aan internationale verplichtingen voldaan dient te worden.

In het onderzoek van de Inspectie VenJ is bekeken of alle betrokken crisisorganisaties op luchthavens samenwerken als één crisisorganisatie. Vanuit dat perspectief ziet de Inspectie VenJ kwetsbaarheden. Deze vertonen zich op de koppelvlakken tussen de organisaties, wat de noodzakelijke vlotte samenwerking tijdens een incident in de weg kan staan. Zo is op onderdelen sprake van een gebrekkige kennis en/of erkenning van elkaars taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Onvoldoende kennis en bewustzijn over de crisisorganisaties van de belangrijkste betrokken partijen leidt tijdens een grootschalig incident mogelijk tot verwarring of lacunes of duplicatie in handelingen. Uit het onderzoek blijkt dat de kwetsbaarheden zich op drie niveaus voordoen. Deze worden hieronder beschreven en nader geduid.

### 4.1 Koppeling crisisorganisatie luchtvaartmaatschappijen regionale crisisorganisatie

Veiligheidsregio's hebben oog voor de complexiteit van de crisisorganisatie van de onderzochte luchthavens. De aansluiting van de regionale crisisorganisatie op die van de luchthavens is dan ook in alle gevallen beschreven. Er is echter – met name vanuit de overheidspartijen – onvoldoende besef dat bij een grootschalig incident met een vliegtuig ook de betreffende luchtvaartmaatschappij een crisisorganisatie opstart. Het onderzoek toont aan dat de koppeling van de crisisorganisatie naar de luchtvaartmaatschappijen kwetsbaar is. Zo worden luchtvaartmaatschappijen (of een selectie daarvan) doorgaans niet betrokken bij de planvorming en het oefenen. Hierdoor kunnen deze spelers, wanneer de druk hoog is tijdens een incident, uit het oog worden verloren.



### Beperkte kennis van elkaars organisatie

Zowel bij de regionale crisisorganisatie als de crisisorganisaties van de luchthaven en luchtvaartmaatschappijen blijkt beperkte kennis aanwezig van de rol van de rijksoverheid bij een crisis en is de crisisorganisatie van de luchtvaartmaatschappij onvoldoende bekend en ingevlochten in de regionale crisisorganisatie. De luchtvaartmaatschappij heeft vooral kennis van de (crisis) organisatie van de luchthaven waar zij op vliegen. Zij hebben minder zicht op de structuur en werking van de crisisorganisatie als geheel. Met name de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling van de publieke crisisorganisaties blijken voor hen onvoldoende helder. De Nederlandse crisisstructuur wordt als zeer complex ervaren. Andersom blijken de andere crisispartners beperkt tot geen kennis te hebben van de wijze waarop de crisisorganisatie van deze luchtvaartmaatschappijen is opgebouwd. De beperkte kennis van de rol van de rijksoverheid is voor een deel gelegen in de recente invoer van GRIP 5 en GRIP-Rijk en het feit dat GRIP-Rijk vooralsnog niet is geoefend. Daarbij benadrukt de Inspectie VenJ dat het de verantwoordelijkheid van iedere partij is om zich bekend te maken van de werking van de crisisstructuur waar het logischerwijze en mogelijk een rol in zou kunnen spelen.

### Delen van capaciteit en middelen

Zoals beschreven in §2.2.1. beschikt iedere luchtvaartmaatschappij over een eigen crisisorganisatie, die is voorbereid om in geval van een grootschalig incident specifiek te richten op de zorg voor passagiers en hun verwanten/nabestaanden. Het gaat dan om activiteiten in het kader van registratie, opvang en verzorging, communicatie en nazorg. Dit betekent in de praktijk dat er een overlap is met gemeentelijke deelprocessen als registratie, opvang en verzorging en communicatie. Hoewel de verantwoordelijkheid over de coördinatie van deze processen bij de gemeente ligt, zou voor de daadwerkelijke uitvoering aansluiting gezocht kunnen worden bij de crisisorganisatie van een luchtvaartmaatschappij. Het onderzoek door de Inspectie VenJ toont dat door de overheidspartijen onvoldoende wordt stilgestaan bij (de waarschijnlijkheid van) het feit dat op de luchthaven, naast de luchthaven zelf, meerdere partijen een belangrijke rol en belang bij de bestrijding en afhandeling van een incident kunnen zijn.

Een goed voorbeeld van een dergelijk samenwerkingsverband kan worden gevonden bij Rotterdam The Hague Airport. Luchtvaartmaatschappijen hebben in overleg met de luchthaven, de gemeente Rotterdam, de veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond en de KMar afspraken gemaakt over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden bij een grootschalig incident die de verantwoordelijkheid van de luchthavenexploitant overstijgt. Dit geldt bijvoorbeeld voor de opvang en verzorging en de registratie van passagiers en hun nabestaanden. De gemeente Rotterdam neemt hier het standpunt dat het eindverantwoordelijk is voor de verschillende bevolkingszorgprocessen en deze ook coördineert, maar dat het de feitelijke werkzaamheden niet zelf hoeft uit te voeren als er partijen zijn die dat beter kunnen. Per luchtvaartmaatschappij zijn daarom specifieke afspraken gemaakt, gericht op de capaciteiten en middelen van de crisisorganisatie van de luchtvaartmaatschappij.

### Positionering

Doorgaans neemt een vertegenwoordiger van de luchthaven deel aan de verschillende overleggrems binnen de regionale crisisorganisatie (het CoPI, het ROT en het BT). Van deze functionaris wordt in de regel verwacht dat deze als vertegenwoordiger van de op de luchthaven aanwezige partijen (waaronder luchtvaartmaatschappijen) optreedt. Dit vanwege de directe informatielijn die deze functionaris heeft naar de luchtvaartmaatschappijen. Hoewel betrokkenen erkennen dat de luchthaven als zodanig partij is, benadrukken zij dat de luchthaven geen vertegenwoordiger is van een luchtvaartmaatschappij. De luchthaven heeft andere belangen en





beschikt niet of in veel mindere mate over informatie ten aanzien van het toestel, passagiers en diens verwanten. De luchtvaartmaatschappij wordt volgens betrokkenen door de overheid alleen als een informatiebron gezien en heeft door deze constructie weinig betrokkenheid bij en invloed op de besluitvorming. Door de getrapte positionering in de crisisorganisatie is (tweezijdige) informatie-uitwisseling en afstemming van werkprocessen onvoldoende geborgd. Luchtvaartmaatschappijen worden daarmee nog onvoldoende erkend als primaire crisispartner.

In het onderzoek uiten luchtvaartmaatschappijen daarom de wens om zitting te nemen in een besluitvormend gremium in de regionale crisisorganisatie. Het voordeel hiervan zou zijn dat men gezamenlijk aan dezelfde processen werkt, waarbij de crisisorganisatie van de overheid (waar nodig) gebruik kan maken van de infrastructuur, middelen en expertise van de luchtvaartmaatschappij. In het geval van Rotterdam The Hague Airport wordt het belang tot samenwerking door alle partijen erkend en is vastgelegd dat er in voorkomende gevallen altijd een vertegenwoordiger van de betrokken luchtvaartmaatschappij zitting neemt in het ROT (in plaats van alleen een vertegenwoordiger van de luchthaven).

#### Registratie en informatiedeling

Vanuit de aansprakelijkheidstoedeling voor hun passagiers uiten luchtvaartmaatschappijen hun twijfels en zorg hebben over het gewijzigde beleid ten aanzien van slachtofferregistratie. Het Veiligheidsberaad, het landelijk platform van de besturen van de 25 veiligheidsregio's in Nederland, heeft een nieuwe visie op de bevolkingszorg vastgesteld: Bevolkingszorg op orde 2.0. Een belangrijke pijler van deze visie is de zelfredzaamheid van slachtoffers: mensen die dat kunnen, vinden bij een incident met een lage impact zelf hun weg. Het gevolg van deze beleidswijziging is dat niet alle slachtoffers standaard geregistreerd hoeven te worden: ongedeerde en zelfredzame passagiers kunnen hun eigen weg vervolgen bij een incident met een lage impact (bijvoorbeeld wanneer een toestel doorschuift na landing of wanneer sprake is van een security gerelateerd incident). Van deze slachtoffers wordt verwacht dat zij zelf hun verwanten informeren en medische hulp zoeken wanneer dit op een later moment nodig wordt geacht.

Verschillende crisispartijen wijzen op het risico van de beleidswijziging, namelijk dat de bij een incident betrokken personen uit het oog worden verloren. Zo zijn luchtvaartmaatschappijen bang hiermee het zicht op 'hun' passagiers kwijt te raken. De luchtvaartmaatschappij heeft belang bij het behouden van een stevige informatiepositie ten aanzien van passagiers, omdat zij vaak de eerste organisatie zijn waar verwanten – wereldwijd – naar bellen voor informatie over hun naaste. Bovendien bestaat er bij de luchtvaartmaatschappij onhelderheid over welke incidenten wel, en welke incidenten niet een lage impact hebben. Luchtvaartmaatschappijen stellen de vraag of er tussen het besluit tot wel en niet registreren modaliteiten kunnen worden bedacht voor luchtvaartongevallen. Hierbij is er tenslotte sprake van een klein afgebakend groep (vaak vooraf bekende) personen.

De luchtvaartmaatschappijen geven aan sterk de behoefte te hebben aan meer intensieve samenwerking en informatiedeling met overheden en luchthavens. Waar partijen met hetzelfde proces bezig zijn, verzamelt iedereen op dit moment vanuit het eigen perspectief en met eigen middelen informatie. Het faciliteren en bestendigen van informatiedeling op het vlak van passagiersinformatie is daarom van belang. Zo wordt informatie gebundeld en verwerkt in één totaaloverzicht, waarop partijen weer de vooraf afgesproken acties kunnen ondernemen.



Een voorbeeld van de wijze waarop informatiedeling efficiënt kan plaatsvinden tussen een luchtvaartmaatschappij en de overheid is de wijze waarop British Airways dit proces heeft vormgegeven voor incidenten die plaatsvinden in het Verenigd Koninkrijk. De luchtvaartmaatschappij is daar, net als in Nederland, alleen vertegenwoordigd via het Crisis Management Team van de luchthaven. In het crisiscentrum op het hoofdkantoor van de luchtvaartmaatschappij in Londen neemt echter tevens fysiek een vertegenwoordiger van de politie zitting. De luchtvaartmaatschappijen die gesproken zijn in het kader van dit onderzoek hanteren deze werkwijze niet. British Airways is verantwoordelijk voor het registreren van verwanteninformatie en dit te delen met de politie. De politie is verantwoordelijk voor het proces slachtofferregistratie. De politie erkent dat de luchtvaartmaatschappij bij een ongeval met een vliegtuig de meeste bruikbare informatie heeft. Daarom wordt in een zogeheten ‘matching room’ de informatiedeling tussen politie en luchtvaartmaatschappij gefaciliteerd. Concreet betekent dit dat de door de luchtvaartmaatschappij verzamelde passagiersinformatie in het eigen systeem wordt vergeleken met de informatie die de politie in haar systeem beschikbaar heeft. Als de informatie matcht, is sprake van geverifieerde informatie waarmee de politie haar taken verder kan uitvoeren, ondersteund door de luchtvaartmaatschappij vanuit diens verplichtingen.

## 4.2 De regionale crisisorganisatie en de strafrechtelijke component

Een luchtvaartgerelateerd incident heeft vaak al snel een strafrechtelijke component. Enerzijds omdat het OM een taak heeft om onderzoek te doen in het kader van (eventueel) strafrechtelijke opsporing en vervolging, anderzijds omdat het OM het gezag is bij de afhandeling van strafrechtelijke incidenten zoals een kaping/gijzeling.

Het onderzoek toont dat – in geval van een luchtvaartgerelateerd incident – processen die zijn ingericht ten behoeve van het strafrecht op gespannen voet (kunnen) staan met de processen die worden opgestart in het kader van de crisisbeheersing. In de meeste regio’s leidt dit tijdens oefeningen en inzetten bij incidenten tot de vraag wie het bevoegd gezag draagt: de burgemeester van de betrokken gemeente of de betrokken officier van justitie.

De burgemeester is tijdens het incident verantwoordelijk voor het handhaven van de openbare orde en veiligheid, de officier van justitie voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Er blijkt in veel gevallen onvoldoende kennis van elkaars taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Daarbij is er vaak nog onvoldoende besef bij partijen dat een besluit in de ene organisatie (grote) gevolgen kan hebben voor de andere organisatie. De spanning tussen de burgemeester en de officier van justitie hoeft volgens verschillende respondenten geen probleem te betekenen, zolang tijdens een crisissituatie deze duidelijkheid tijdig wordt geschept. Het oefenen van bestuurlijke dilemma’s en bekendheid met bestuurlijke netwerkkaarten verdient daarom nadrukkelijk de aandacht.

De Inspectie VenJ wijst in eerdere rapporten ook al op dit knelpunt. Zo verwijst de Inspectie VenJ in het rapport over het schietincident in het winkelcentrum De Ridderhof in Alphen aan den Rijn naar de Memorie van Toelichting van de wet Veiligheidsregio’s. Hierin is geschreven: ‘Er zijn nauwelijks rampen, crises of zware ongevallen denkbaar waarbij de strafrechtelijke handhaving niet aan de orde komt, in enig stadium van de respons. Ook als de strafrechtelijke component pas in tweede instantie een belangrijke rol gaat spelen, bijvoorbeeld omdat er eerst levensred-



dende werkzaamheden uitgevoerd moeten worden, dan is het de taak van de hoofdofficier van justitie om de belangen van het strafrechtelijk onderzoek zoveel mogelijk veilig te stellen. In de lokale gezagsdriehoek stemmen de burgemeester, officier van justitie en politiechef het beleid over de taakuitvoering van de politie af.'

Het zou daarbij volgens verschillende respondenten de aanbeveling verdienen om een vast team van burgemeesters en officieren van justitie aan te stellen, die meer ervaring en kennis hebben met het managen van een grootschalig incident. Immers, kostbare tijd kan verloren gaan met discussies over het bevoegde gezag. Op deze wijze worden bestuurders primair geselecteerd en aangenomen voor hun competenties en ervaring met betrekking tot de crisisbeheersing. Voor een dergelijk team zouden binnen de kring van burgemeesters en de parketten een aantal crisismanagers kunnen worden aangesteld met de benodigde competenties en ervaring. De verantwoordelijke burgemeester en officier van justitie zouden in een dergelijke setting altijd zitting nemen in het crisisteam voor de besluitvorming.

### 4.3 Koppeling regionale crisisorganisatie en rijksoverheid

Vanwege de 'global scale of business' van de luchtvaart heeft een luchtvaartgerelateerd incident al snel een landelijke en internationale uitstraling. Het is daarom niet ondenkbaar dat in voorkomende gevallen op enig moment de rijksoverheid een rol krijgt of neemt. Zoals beschreven in §2.2.1. is hierin onder meer voorzien via GRIP-Rijk. Wanneer de rijks crisisorganisatie in werking treedt, neemt deze op strategisch niveau besluiten. De feitelijke uitvoering zal echter bij de regionale partijen blijven liggen. Daarbij zal de rijksoverheid niet de coördinatie van het gehele incident overnemen, maar slechts enkele aspecten, bijvoorbeeld de communicatie, de diplomatieke contacten of het faciliteren van toegang tot meer capaciteit en middelen.

Op dit moment bestaat echter bij vrijwel alle bij dit onderzoek betrokken partijen onbekendheid over de rol van de rijksoverheid in geval van een grootschalig incident of bij een groot evenement. Partijen zijn in onvoldoende mate bekend met de communicatie- en besluitvormingslijnen. Betrokkenen beschouwen dit als een groot afbreukrisico, want als de lijnen niet helder zijn, dan leidt dit tot vertraging en verwarring in de bestrijding van een incident. Het beeld is dat de crisisstructuur in Nederland onnodig complex is vergeleken met die in andere landen. Zo bestaat bij meerdere functionarissen ten onrechte het beeld dat wanneer de rijksoverheid betrokken is bij de bestrijding of afhandeling van het incident, de regionale crisisorganisatie kan afschalen (terwijl deze de operationele coördinatie over het incident behoudt).

Vrijwel alle partijen stellen bovendien dat GRIP-Rijk wel over het land is 'uitgerold', maar dat zij onvoldoende zijn meegenomen in de implementatie ervan. Het feit dat GRIP-Rijk scenario's sinds de invoering in april 2013 nog niet zijn geoefend is hier illustratief voor. Dit is volgens hen een kwetsbare situatie.

Er blijkt vaak wel een koppeling met het rijksniveau te bestaan, maar dan vooral met de beleidsafdeling verantwoordelijk voor de beveiliging van de burgerluchtvaart.<sup>8</sup> Deze afdeling heeft vanwege het confidentiële karakter van de werkzaamheden echter veelal direct contact met de KMar, de luchthaven en waar nodig luchtvaartmaatschappijen. Het doel van dit contact is om

<sup>8</sup> Directie Bewaking, beveiliging en burgerluchtvaart van de NCTV, Ministerie van Veiligheid en Justitie.





zaken die de beveiliging van de burgerluchtvaart raken, op de luchthaven af te stemmen. Deze aangelegenheden kunnen echter een bredere uitstraling hebben naar de regionale crisisorganisatie van de veiligheidsregio. Men is zich nog onvoldoende bewust van deze wisselwerking en houdt hier nog onvoldoende rekening mee. Maatregelen die in het kader van de beveiliging burgerluchtvaart zijn genomen kunnen immers impact hebben op de processen die in het kader van de crisisbeheersing worden opgestart, zoals de bevolkingszorg en communicatie. Dit geldt ook voor maatregelen die worden genomen in het kader van het stelsel Bewaken en Beveiligen. Bij een aantal gebeurtenissen heeft dit in de praktijk tot knelpunten geleid, zoals de voorbereiding op de Nuclear Security Summit in 2014 in Den Haag en het bepalen van een uitwijklocatie voor vliegtuigen op andere luchthavens.

Het onderzoek toont dat er geen robuuste en eenduidige koppeling bestaat tussen de crisisorganisatie op de luchthaven en de rijksoverheid. Feitelijk zijn er twee lijntjes naar organisaties op het rijksniveau: enerzijds vanuit de invalshoek beveiliging burgerluchtvaart en bewaken en beveiligen, anderzijds vanuit de (voorbereiding op de) rampen- en crisisbeheersing. Beide onderdelen functioneren – vanwege de aard van hun werkzaamheden – afzonderlijk van elkaar, maar voor de buitenwereld als één geheel, namelijk ‘Den Haag’. Dit levert een kwetsbare situatie op, waarin communicatie- en besluitvormingslijnen reeds in de voorbereiding op de crisisbeheersing onhelder zijn en de waarschijnlijkheid groot is dat deze ook tijdens een daadwerkelijk incident verwarring en duplicatie van handelingen zullen opleveren.

De Inspectie VenJ acht het een verantwoordelijkheid van zowel de rijksoverheid, als de regionale partijen om helderheid te verschaffen. De beleidsafdelingen die betrokkenheid hebben bij de luchthavens, alsmede alle crisispartners op de luchthaven, zijn er vooralsnog onvoldoende in geslaagd zich te verwittigen van de noodzakelijke informatie.

### Deelconclusie

#### *Koppeling crisisorganisatie luchtvaartmaatschappijen en regionale crisisorganisatie*

- Luchtvaartmaatschappijen worden nog onvoldoende als volwaardig crisispartner gezien. Er is onvoldoende kennis van de taken en verantwoordelijkheden die een luchtvaartmaatschappij heeft en de crisisorganisatie die het daarop heeft ingericht.
- Er is onvoldoende besef over de capaciteit en middelen die een luchtvaartmaatschappij beschikt en de wijze waarop dit in de crisisorganisatie gebruik gemaakt kan worden.
- Luchtvaartmaatschappijen worden binnen de crisisorganisatie doorgaans niet gepositioneerd op het niveau waar de luchtvaartmaatschappij kan meepraten over besluiten die hen direct aangaan.
- Er is geen sprake van intensieve samenwerking en informatiedeling met overheden, luchthavens en luchtvaartmaatschappijen. Waar partijen met hetzelfde proces bezig zijn, verzamelt iedereen op dit moment vanuit het eigen perspectief en met eigen middelen informatie. Het faciliteren en bestendigen van informatiedeling op het vlak van passagiersinformatie en -registratie is met name van belang.

*De regionale crisisorganisatie en de strafrechtelijke component*

- Bij veel betrokkenen blijkt er onduidelijkheid over de wederzijdse taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Daardoor is er onvoldoende besef dat een besluit dat binnen de ene organisatie wordt genomen, gevolgen kan hebben voor de andere organisatie. Hierdoor ontstaat een spanningsveld tussen enerzijds de crisisorganisatie onder leiding van de burgemeester en anderzijds de strafrechtelijke component onder leiding van de officier van justitie. Beiden hebben eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden tijdens een crisis of incident.

*Koppeling regionale crisisorganisatie en rijksoverheid*

- Er is geen robuuste koppeling tussen de regionale crisisorganisatie en de rijksoverheid. Er zijn in de voorbereiding onvoldoende heldere afspraken gemaakt over de taakverdeling bij luchtvaartgerelateerde incidenten waarbij de rijksoverheid een rol heeft (onder andere in een GRIP-Rijk situatie). Dit kan tijdens een daadwerkelijk incident tot onduidelijkheden in de uitvoering en duplicatie in handelingen leiden. Zowel de rijksoverheid, als de regionale partijen, hebben elkaar hier geen helderheid in kunnen verschaffen.
- Vanuit de rijksoverheid lopen verschillende communicatielijnen van en naar de crisisorganisatie op luchthavens. Het gaat onder andere om de beleidsafdeling die zich bezighoudt met security-gerelateerde zaken en de afdeling die tijdens een daadwerkelijk incident een coördinerende rol heeft. Daarbij is er onvoldoende besef dat een besluit dat binnen de ene koker wordt genomen, impact kan hebben op de andere koker.



# 1

## Bijlage Afkortingen

CoPI	Commando Plaats Incident
CVO	Commissie van Overleg
EA	Eindhoven Airport
ERT	Emergency Response Team
GAE	Groningen Airport Eelde
GBT	Gemeentelijk Beleidsteam
GRIP	Gecoördineerde Regionale Incident Bestrijdings Procedure
ILenT	Inspectie Leefomgeving en Transport
Inspectie VenJ	Inspectie Veiligheid en Justitie
KMar	Koninklijke Marechaussee
LVNL	Luchtverkeersleiding Nederland
MAA	Maastricht Aachen Airport
MCCb	Ministeriële Commissie Crisisbeheersing
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorisme en Veiligheid
OM	Openbaar Ministerie
ROT	Regionaal Operationeel Team
RTHA	Rotterdam The Hague Airport



## in tijden van crisis Naar een bundeli

### Missie Inspectie Veiligheid en Justitie

De Inspectie Veiligheid en Justitie houdt voor de samenleving, de ondertoezichtgestelden en de politiek en bestuurlijk verantwoordelijken toezicht op het terrein van veiligheid en justitie om inzicht te geven in de kwaliteit van de taakuitvoering en de naleving van regels en normen, om risico's te signaleren en om organisaties aan te zetten tot verbetering. Hiermee draagt de Inspectie bij aan een veilige en rechtvaardige samenleving.

## krachten in tijden van crisis Naar een

## bundeling van krachten in tijden van

## Naar een bundeling van krachten in

### Dit is een uitgave van:

Inspectie Veiligheid en Justitie  
Ministerie van Veiligheid en Justitie  
Turfmarkt 147 | 2511 DP Den Haag  
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag  
[communicatie@inspectievenj.nl](mailto:communicatie@inspectievenj.nl) | [www.ivenj.nl](http://www.ivenj.nl)

Juni 2015 | Publicatienummer: 85715

Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend.  
Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is toegestaan,  
mits deze uitgave als bron wordt vermeld.

## in tijden van crisis Naar een bundeli