

Handreiking Crisisbeheersing op luchthavens

Werkversie 1.0



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

Foto omslag: veiligheidsregio Kennemerland
Fotograaf: George Bakker

Een handreiking is een publicatie, die de status heeft van een adviserend document. In een handreiking wordt organisatie- en/of toepassingsgerichte methodiek vastgelegd. Het gaat daarbij om leerervaringen en leerpunten, best practices, deskundigen-, beleids- en uitvoeringsadviezen.

Ondanks aan de samenstelling van de tekst bestede zorg kan het IFV geen aansprakelijkheid aanvaarden voor de eventuele schade, die zou kunnen voortvloeien uit fouten en/of onzorgvuldigheden, die in deze handreiking kunnen voorkomen. Het IFV heeft zijn uiterste best gedaan om rechthebbenden van gebruikte tabellen, afbeeldingen en tekst te achterhalen en vermelden. Ondanks de zorgvuldigheid waarmee dat is gebeurd, kan het zijn dat wij niet iedereen bereikt en/of vermeld hebben. Indien u onverhoopt niet vermeld bent en meent rechthebbende te zijn, verzoeken wij u om contact op te nemen met ons.

Indien u opmerkingen en/of suggesties heeft met betrekking tot deze handreiking, verzoeken wij u vriendelijk om uw commentaar te e-mailen naar info@ifv.nl o.v.v. Handreiking Crisisbeheersing op luchthavens, werkversie 1.0.

Colofon

Instituut Fysieke Veiligheid (2021). *Handreiking Crisisbeheersing op luchthavens. Werkversie 1.0.* Arnhem: IFV.

Opdrachtgever:	RCDV
Contactpersoon:	Oscar Koebrugge
Titel:	Handreiking Crisisbeheersing op luchthavens, werkversie 1.0
Jaar:	2021
Status:	Definitief
Projectleider:	Oscar Koebrugge
Voorzitter projectgroep en samenstelling handreiking:	Stephan Schouten
Eindverantwoordelijk:	Annemieke Hendriks

Voorwoord

Voor u ligt de nieuwe Handreiking Crisisbeheersing op luchthavens, opvolger van de versie uit 2011. Luchthavens vormen een cruciaal onderdeel van onze (inter)nationale infrastructuur. Nederland is als handelsnatie met zijn open economie voor een aanzienlijk gedeelte afhankelijk van deze infrastructuur. Vanuit maatschappelijk en economisch oogpunt is het daarom noodzakelijk om (potentiële) verstoringen en incidenten op luchthavens snel te herkennen en effectief het hoofd te kunnen bieden. Sinds het verschijnen van de vorige handreiking zijn – naast incidenttypen als vliegtuigongevallen, infectieziektes en kapingen – ook verstoringen met effecten op de openbare orde en veiligheid steeds actueler geworden. Dergelijke verstoringen kunnen (soms lange tijd) voor veel ongemak en/of (zeer) onveilige situaties zorgen. Denk hierbij aan een drone die – al dan niet opzettelijk – het vliegverkeer verstoort, of ‘een signaal’ dat er sprake is van terrorismedreiging op een luchthaven. Ook andersoortige verstoringen, zoals storingen in de brandstofvoorziening of bij de incheckbalies op een luchthaven, kunnen voor langdurig en veel ongemak zorgen.

De grote verscheidenheid aan incidenten en calamiteiten vereist een veerkrachtige en flexibele crisisorganisatie met een goede multidisciplinaire samenwerking tussen overheden, hulpverleningsdiensten, luchthaven(s), luchtvaartmaatschappijen en andere ketenpartners. Een samenwerking die niet alleen gericht is op effectieve risico- en crisisbeheersing en incidentbestrijding, maar ook op het reduceren van negatieve (maatschappelijke) effecten. Afhankelijk van de situatie zijn er bij een incident meer of minder en wisselende partijen betrokken, die allemaal in zekere mate met elkaar dienen samen te werken. Elkaar kennen en weten wat men van elkaar mag verwachten is een cruciale vereiste voor een effectieve samenwerking.

Een belangrijk doel van deze handreiking is dan ook om de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de primair bij de crisisbeheersing betrokken partijen op een luchthaven in kaart te brengen. Het aantal verschillende incidenttypen en voorbeeldscenario's is in deze nieuwe versie flink uitgebreid. Omdat regelmatig uit evaluaties en inspectierapporten het wezenlijke belang blijkt van tijdige en zorgvuldige (crisis)communicatie, wordt er ook extra aandacht aan crisiscommunicatie besteed. Tevens is er aandacht geschonken aan de soms nog steeds onderschatte – maar voor betrokkenen ook zeer belangrijke – nafase: alle activiteiten van nazorg en herstel, gericht op organisaties en personen, die soms zeer lange tijd (jaren, zoals bij MH17) kunnen duren. Gelet op bovengenoemde doelstellingen en onderwerpen, verwacht ik dat deze handreiking een richtinggevend document is, dat inzicht en handvatten kan bieden voor met name de voorbereiding op adequaat en effectief multidisciplinair optreden bij incidenten op luchthavens.

Tot slot: bij de actualisatie van deze handreiking is gesproken met vertegenwoordigers van de belangrijkste partijen die bij de crisisbeheersing op luchthavens zijn betrokken. Ik bedank graag allen voor hun input en gezamenlijke inspanning. Een speciaal woord van dank gaat uit naar Stephan Schouten als voorzitter van de projectgroep, die een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan de samenstelling van deze handreiking. Ook de betrokkenheid van het

'Platform Veiligheidsregio's met een regionale luchthaven' onder voorzitterschap van Corine van der Klis (Veiligheidsregio Kennemerland) en de substantiële bijdrage van René Verjans (Royal Schiphol Group) mogen hier niet onvermeld blijven.

Arnhem,



I.J.J. Stelstra
Algemeen directeur Instituut Fysieke Veiligheid

Inhoud

Inleiding	7
DEEL 1 VOORBEREIDING	12
1 Wettelijk kader en betrokken partijen	13
1.1 Inleiding	13
1.2 Wet- en regelgeving	13
1.3 Samenwerking tussen publieke en private partijen	19
1.4 Partijen in (samenwerking met) de veiligheidsregio	20
1.5 Partijen op een luchthaven	28
1.6 Bestuurlijke partijen en bevoegd gezag	34
1.7 Overige partijen	37
2 Incidenttypen en voorbeeldscenario's	43
2.1 Inleiding	43
2.2 Gebruik van voorbeeldscenario's	44
2.3 Incidentspecifieke kenmerken en afspraken	44
2.4 Incidenttype 'Vliegtuigongeval'	45
2.5 Incidenttype 'Infectieziekte'	56
2.6 Incidenttype: 'Securitygerelateerd incident'	59
2.7 Incidenttype: 'Incident met effect op de openbare orde en veiligheid'	62
DEEL 2 CRISISBEHEERSING	66
3 Hoofdprocessen	67
3.1 Inleiding	67
3.2 Melding en Alarmering / op- en afschaling	67
3.3 Op- en afschaling	69
3.4 Leiding en Coördinatie	69
3.5 Informatiemanagement	74
4 Bijzondere processen en procedures	75
4.1 Inleiding	75
4.2 Validatie en verificatie van passagiersgegevens	75
4.3 Slachtofferregistratie	79
4.4 Slachtofferinformatiesystematiek (SIS)	79
4.5 Betrokkenheid van slachtoffers met een buitenlandse nationaliteit	80
4.6 Opvang van verwanten	83
5 Crisiscommunicatie	84
5.1 Inleiding	84
5.2 Verantwoordelijkheden crisiscommunicatie	84
5.3 Luchtvaart en crisiscommunicatie	85
5.4 Informatiebehoefte	86
5.5 Bijzondere aandachtspunten: communicatie over slachtoffers	87

6	Nafase	88
6.1	Inleiding	88
6.2	Activiteiten in de nafase	89
6.3	Verantwoordelijkheden in de nafase	90
	BIJLAGEN	91
	Bijlage 1 Algemene achtergrondinformatie	92
	Bijlage 2 Luchtvaartongeval op een luchthaven	96
	Bijlage 3 Luchtvaartongeval in Nederland buiten een luchthaven	105
	Bijlage 4 Luchtvaartongeval buiten Nederland	111
	Bijlage 5 Luchtvaartongeval boven / in zee	114
	Bijlage 6 Infectieziekte	117
	Bijlage 7 Securitygerelateerde incidenten	123
	Bijlage 8 Openbare orde en (vlieg)veiligheid	131
	Bijlage 9 Bronnen	136
	Bijlage 10 Projectgroepleden	139
	Bijlage 11 Afkortingen- en begrippenlijst	140

Inleiding

Aanleiding

Deze *Handreiking Crisisbeheersing op luchthavens, werkversie 1.0* vervangt de handreiking uit 2011. Sinds 2011 zijn wet- en regelgeving, de betrokken organisatie(s) en/of werkwijze van de rampen- en crisisbeheersingsorganisatie in Nederland, de procedures en terminologie sterk veranderd. Daarnaast laten incidenten zien dat er, ondanks de professionaliteit van alle betrokken partijen, continu aandacht moet zijn voor verbetering. Onderzoeken van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV, 2015b) en de Inspectie Veiligheid en Justitie (2015; de huidige Inspectie Justitie en Veiligheid) hebben noodzakelijke aandachts- en verbeterpunten benoemd voor de samenwerking tussen de bij de crisisbeheersing betrokken partijen.

Een laatste, maar niet minder belangrijke aanleiding voor de actualisatie van deze handreiking heeft te maken met incidenttypen die na 2011 zijn voorgekomen. Eerder lag de focus met name op luchtvaartongevallen, infectieziekten en kapingen, maar het aantal incidenttypen dat impact blijkt te hebben, is sindsdien toegenomen. Denk bijvoorbeeld aan zaken zoals de verstoring van het vliegverkeer door een drone (Gatwick airport, VK, 2018), het neerhalen van passagiersvliegtuig MH-17 (Oekraïne, 2014), terrorismedreiging (Schiphol, 2016), de aanslagen Brussel (vliegveld Zaventem, 2016), een stroomstoring met effecten op de openbare orde en veiligheid (Schiphol, 2018) en de aankondiging van stakingen van het openbaar vervoer (Schiphol, 2019).

Doelstelling

De primaire doelstelling van deze handreiking is om richting te geven aan en handvatten te bieden bij de mono- en multidisciplinaire voorbereiding op crisisbeheersing op luchthavens en/of in de directe omgeving van luchthavens. Dit kennisdocument bevat informatie over verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken, achtergrond, processen en scenario's. Het is aanbevelenswaardig dat ook veiligheidsregio's zonder luchthaven kennis nemen van de inhoud van deze handreiking, aangezien vliegtuigen overal boven Nederlands grondgebied in problemen kunnen komen.

Een belangrijke aanbeveling in het eerdergenoemde rapport (2015) van de Inspectie Veiligheid en Justitie is om de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van alle mogelijke primair betrokken partijen van de crisisbeheersingsorganisatie op een luchthaven in kaart te brengen. Het grote aantal (mogelijk) betrokken partijen vanuit sterk verschillende disciplines maakt samenwerking complex. Meer kennis van elkaars belangen en verantwoordelijkheden schept een betere uitgangspositie voor samenwerking, zo is de veronderstelling. De samenwerking is vooral 'aan de voorkant' van belang, waar het gaat om de onderlinge afstemming van de crisisplannen, gezamenlijk oefenen en herzien van maatregelen naar nieuwe inzichten – allemaal met als doel de uiteindelijke crisisbeheersing adequaat te laten verlopen.

Doelgroepen

In deze handreiking verstaan we onder de 'crisisbeheersingsorganisatie' alle partijen die betrokken kunnen zijn bij (de beheersing van) een crisis of ramp. Deze handreiking is bedoeld voor de 'crisisbeheersingsorganisatie' op een luchthaven: alle partijen die betrokken zijn bij de beheersing van een crisis of bestrijding van een ramp op een luchthaven. Een belangrijk uitgangspunt van deze handreiking is dat deze partijen een onderling complementaire rol spelen.

Doelgroepen van deze handreiking zijn (in willekeurige volgorde):

- > **Functionarissen van partijen in (en/of in samenwerking met) de veiligheidsregio's, belast met de voorbereiding op rampen en crises.** Hieronder vallen zowel veiligheidsregio's met een luchthaven (brandrisicoklasse 3 en hoger) als de veiligheidsregio's zonder luchthaven. Deze handreiking heeft tot doel om deze (beleids)functionarissen handvatten te bieden bij het opstellen van hun regionale ramp- en incidentbestrijdingsplan.
Deze functionarissen werken bij: de gemeenschappelijke meldkamerorganisatie, brandweer, regionale ambulancevoorziening (RAV), Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio (GHOR), Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD), Nationale Politie, Koninklijke Marechaussee, veiligheidsregio's en gemeente(n).
- > **Functionarissen van partijen die in het kader van de crisisbeheersing en rampbestrijding een operationele taak kunnen vervullen bij incidenten,** zoals deelnemers aan het Commando Plaats Incident (CoPI), Regionaal Operationeel Team (ROT) en de luchthavenbrandweer.
- > **Functionarissen werkzaam op luchthavens in Nederland belast met fysieke veiligheid en/of beveiliging** ('safety' en 'security'). Dat kunnen exploitanten van een luchthaven zijn die haar calamiteitenplan wil afstemmen op het incidentbestrijdingsplan van de veiligheidsregio, maar ook functionarissen die onderdeel zijn van een crisisorganisatie bij een luchtvaartmaatschappij. Ook afhandelaren van bagage en vracht, alsmede de luchtverkeersleiding worden hier uitdrukkelijk genoemd. Hoewel deze handreiking zich niet primair richt op de militaire luchtvaart, kunnen ook commandanten en personeel van militaire luchthavens haar gebruiken.
- > **Betrokkenen die vanuit hun bestuurlijke taak bijdragen aan crisisbeheersing.** Denk hierbij aan het college van B&W, de burgemeester, de gemeenteraad, het bestuur en directieleden van alle veiligheidsregio's, de Commissaris van de Koning en op landelijk niveau de verantwoordelijke ministers en betrokken ambtenaren.
- > **Andere publieke en private partijen die bij de crisisbeheersing betrokken kunnen zijn.** Bijvoorbeeld: acute zorgpartners waaronder ziekenhuizen, de Landelijke Coördinatie Infectieziektebestrijding (LCI), het Outbreak Management Team (OMT), inspecties en specifieke overheidsdiensten zoals de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) en operationele gremia bij ministeries (Nationaal Crisiscentrum (NCC) / Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC) / Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (ICCb) / Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb). Verder spelen ook specifieke diensten van de Nationale

Politie en het ministerie van Defensie een belangrijke rol bij de uitvoering van specifieke taken op het gebied van de handhaving van de openbare orde en (nationale) veiligheid. Denk bijvoorbeeld aan de Dienst Speciale Interventies (DSI).

Reikwijdte en afbakening

De luchtvaart bestaat uit een civiele sector (de burgerluchtvaart) en een niet-civiele sector. De civiele sector bestaat uit commerciële en particuliere luchtvaart. Onder commerciële luchtvaart wordt verstaan: lijndiensten of charterdiensten voor het vervoeren van passagiers en/of vracht. Onder particuliere (kleine) luchtvaart valt het gebruik van vliegtuigen voor het vervoer van privépersonen en/of -vracht. De militaire luchtvaart valt onder de niet-civiele sector. Deze handreiking heeft betrekking op de burgerluchtvaart; de militaire luchtvaart valt buiten de reikwijdte van deze handreiking. Voor het optreden van de overheidshulpdiensten is het onderscheid tussen civiel en niet-civiel in beginsel niet relevant; zij verlenen hulp, ongeacht om wat voor vliegtuig het gaat. Wel is het zo dat de sector die het betreft (evenals de aard en omvang van het incident) van invloed is op de partijen die betrokken zijn bij de crisisbeheersing.

De voorliggende handreiking sluit qua reikwijdte en afbakening aan op het [Nationaal Crisisplan Luchtvaartongevallen Burgerluchtvaart](#) (NCP-L). Het NCP-L beschrijft op hoofdlijnen de nationale uitgangspunten en (samenwerkings-)afspraken bij de gezamenlijke aanpak van burger- en militaire luchtvaartongevallen in het binnenland en burgerluchtvaartongevallen met Nederlandse slachtoffers in het buitenland. De voorliggende handreiking heeft met name een regionale oriëntatie en sluit aan op nationale samenwerkingsafspraken.

Verder richt deze handreiking zich op ongevallen en incidenten met vliegtuigen die vertrokken zijn van een Nederlandse luchthaven met een brandrisicoklasse van drie of hoger (zie tabel 1.5) en/of die een Nederlandse luchthaven als bestemming hebben. De handreiking focust op die aspecten van de crisisbeheersing die *specifiek* zijn voor luchtvaartincidenten en op de multidisciplinaire samenwerking. Zaken als het monodisciplinaire optreden van betrokken partijen zijn in principe niet of relatief beperkt onderwerp van deze handreiking.

De vorige handreiking (2011) omvatte de scenario's 'vliegtuigongeval', '(vrees voor) infectieziekte' en '(vrees voor) kaping'. Het laatste scenariotype is in deze handreiking vervangen door het meer omvattende scenario 'security-gerelateerde (fatale) incidenten'. Verder is het incidenttype 'Incident (luchthaven) met OOV-effecten' (openbare orde en veiligheid) toegevoegd. Dit betreft incidenten die (potentieel) een groot effect hebben op luchthavenprocessen en/of (potentieel) een verstorend effect hebben op (maatschappelijke) processen in de openbare ruimte buiten het luchthaventerrein. Deze vierde incidentcategorie laat ook ruimte om incidenten met niet-bemande vliegende objecten¹ mee te nemen.

Terminologie

¹ Algemeen bekend onder de term 'drone' of UAV (*Unmanned Aerial Vehicle*), dan wel RPAS (*Remotely Piloted Aircraft System*).

- > Omwille van de leesbaarheid is ervoor gekozen om de term 'luchthaven' te gebruiken in plaats van de term 'vliegveld'.
- > Waar 'hij' staat geschreven kan ook 'zij' worden gelezen.

Samenhang met andere documenten

Deze *Handreiking Crisisbeheersing op luchthavens* is een op zichzelf staand document. In deze paragraaf schetsen we de context van de handreiking en haar relatie met andere relevante bronnen. Een overzicht van relevante bronnen en gerelateerde documenten is te vinden in bijlage 9.

- > Belangrijk is het wettelijk kader (onder andere de Wet veiligheidsregio's (Wvr), wetgeving van de European Union Aviation Safety Agency (EASA) en International Civil Aviation Organization (ICAO)-standaarden waarbinnen de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van partijen verankerd liggen. Het kader van wet- en regelgeving wordt beschreven in hoofdstuk 1.
- > Daarnaast is, zoals boven beschreven, gezocht naar aansluiting met het *Nationaal Crisisplan Luchtvaartongevallen Burgerluchtvaart* (NCTV, 2020). Enkele passages uit het *NCP-L* zijn overgenomen in deze handreiking.
- > Ook zijn documenten relevant die gericht zijn op crisisbeheersing in het algemeen, waaronder het *Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming* (NCTV, 2016).
- > Tot slot is aangesloten bij de *Bestuurlijke Netwerkaart Crisisbeheersing Burgerluchtvaart* en het bijbehorende *Bevoegdhedenschema* (IFV, 2018) alsmede bij de regionale rampbestrijdingsplannen voor luchthavens.

Status van de handreiking

Deze publicatie heeft de status van een adviserend en informerend document. In een handreiking wordt een organisatie- en/of toepassingsgerichte methodiek vastgelegd die bruikbaar is voor specifiek genoemde incidenttypen. Het gaat daarbij om leerervaringen en leerpunten, best practices, deskundigen-, beleids- en uitvoeringsadviezen.

Het IFV heeft deze handreiking in beheer. De handreiking heeft de status van werkversie: het is een dynamisch document dat periodiek zal worden geëvalueerd en waar nodig aangepast.

Zoals boven beschreven, is het doel van de handreiking richting te geven bij de (voorbereiding op de) crisisbeheersing op luchthavens. De handreiking heeft niet de intentie een werkwijze voor te schrijven (wat gezien de grote verschillen tussen de luchthavens ook schier onmogelijk zou zijn) en laat nadrukkelijk ruimte voor specifiek regionaal en/of lokaal maatwerk. Dit past ook bij de regionale verantwoordelijkheid om een rampbestrijdingsplan te schrijven voor de luchthaven binnen de regionale grenzen.

Leeswijzer

De Handreiking Crisisbeheersing op luchthavens bestaat uit een inleiding, twee delen en enkele bijlagen.

Het eerste deel met de titel 'Vorbereiding' beschrijft de belangrijkste elementen in regionale planvorming. Denk hierbij aan het wettelijk kader en een beschrijving van mogelijke actoren (hoofdstuk 1). Om handvatten te bieden voor activiteiten op het gebied van Opleiden, Trainen en Oefenen (OTO) gaat hoofdstuk 2 nader in op de relevante incidenttypen / scenario's. Deze incident typische beschrijvingen of scenario's zijn bedoeld als beeldvormende voorbeelden. Bijlages 1 tot en met 8 geven algemene en incident-specifieke achtergrondinformatie, bedoeld voor lezers die binnen 'planvorming' en OTO belast zijn met het uitwerken van realistische scenario's voor regionale oefeningen.

Het tweede deel 'Crisisbeheersing' richt zich op de operationele aspecten van de crisisbeheersing. In hoofdstuk 3 worden de hoofdprocessen beschreven en in hoofdstuk 4 wordt aandacht besteed aan enkele bijzondere, incidentspecifieke processen en procedures. Hoofdstuk 5 gaat in op crisiscommunicatie en hoofdstuk 6 behandelt de nafase.

Bijlage 9 geeft een overzicht van bronnen en/of relevante documenten. In bijlage 10 zijn de personen en organisaties genoemd die een bijdrage hebben geleverd aan het tot stand komen van deze handreiking. Tot slot zijn in bijlage 11 gebruikte afkortingen en begrippen opgenomen.

DEEL 1 VOORBEREIDING

Hoofdstuk 1: Wettelijk kader en betrokken partijen

Hoofdstuk 2: Incidenttypen en voorbeeldscenario's

1 Wettelijk kader en betrokken partijen

1.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de relevante internationale en nationale wet- en regelgeving beschreven. Vervolgens wordt een overzicht gegeven van de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de bij crisisbeheersing op luchthavens betrokken partijen.

1.2 Wet- en regelgeving

De uitgangspunten ten behoeve van crisisbeheersing op luchthavens zijn vastgelegd in wet- en regelgeving. Hierbij is het goed om te beseffen dat veel van die wet- en regelgeving in internationaal verband tot stand komt. Zo is er vanuit de Europese Commissie – in de vorm van de European Aviation Safety Agency (EASA) – belangrijke bindende en niet bindende regelgeving voor luchthavens met EASA-certificaat en is inhoud van standaarden en Annexen van de International Civil Aviation Organization (ICAO) op een aantal vlakken bindend voor luchthavens.

Tabel 1.1 geeft een overzicht van de belangrijkste wet- en regelgeving per incidenttype. In de tabel is een luchtvaartongeval in het buitenland weggelaten, omdat dan alleen de nationale crisisbeheersingsstructuur wordt geactiveerd. Zie het *NCP-L* (NCTV, 2020) en het *Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming* (NCTV, 2016) voor achtergrondinformatie.

Tabel 1.1 Overzicht van meest relevante (inter)nationale wet- en regelgeving

Incidenttype	Internationaal	Nationaal
Luchtvaartongeval (LVO)	EASA Aerodromes '(2014) Regulation (EC): No 216/2008 No 139/2014 en No 996/2010 ICAO * Annex 9 (Facilitation, 2005) ICAO - Annex 12 (Search and rescue, 2004) ICAO - Annex 13 (Aircraft accident and incident Investigation, 2016)	Instellingsbesluit Ministeriële Commissie Crisisbeheersing 2016 (Staatscourant 2016, 48258)* Gemeentewet (1992)* Wet luchtvaart (2014) Wet en Besluit veiligheidsregio's (2010) Regeling veilig gebruik luchthavens en andere terreinen (2009) (voor luchthavens zonder EASA-certificaat)

	ICAO - Annex 14 (Aerodromes, 2018 ; voor luchthavens zonder EASA- certificaat)	
	Verdrag van Wenen (1968)	
LVO – militair	NAVO – STANAG's	Wet luchtvaart (2014) Regeling houdende vaststelling kader veiligheid militaire luchtvaart (Staatscourant 2016, 46347) (zie: https://english.defensie.nl/topics/m/military-aviation-authority/military-aviation-requirements)
LVO in zee	International Aeronautical and Maritime Search and Rescue (IAMSAR, 2019) Manual ICAO - Annex 12 (Search and rescue, 2004)	Wet bestrijding maritieme ongevallen (2015) en de Regeling inzake de SAR-dienst 1994 Incidentbestrijdingsplan Noordzee (2012) (<i>bindend</i>) Gemeentewet (1992) (1 km zone) Wet en Besluit veiligheidsregio's (2010) (1 km zone) Wet luchtvaart (2014)
Infectieziekte	ICAO - Annex 9 (Facilitation, 2017) WHO - International Health Regulations (2005).	Gemeentewet (1992) Wet luchtvaart (2014) Wet en Besluit veiligheidsregio's (2010) Wet, Besluit en Regeling publieke gezondheid (2019)
Kaping, Gijzeling en Sabotage	ICAO - Annex 17 (Security, 2017) Verdrag van Tokio (1963), Den Haag (1970) en Montreal (1971)	Gemeentewet (1992) Wet Luchtvaart (1992) Luchtvaartwet (2018) afdeling 3A Besluit Luchtverkeer 2014 en o.b.v. art. 25 de Regeling onderschepping luchtvaartuigen Politiewet (2012) en Wetboek van Strafrecht (Art 385a WvSr en art 282a WvSr) plus Wetboek van Strafvordering Regeling Dienst speciale interventies (2017) Regeling bijstand bestrijding luchtvaartterrorisme
Openbare Orde en Veiligheid	ICAO–UAS regulation EASA rules and guidelines (2020) Verdrag van Tokio (1963) en Montreal (1971)	Wet- en Besluit veiligheidsregio's Gemeentewet (1992) Luchtvaartwet (2018) afdeling 3A Politiewet (2012) Wetboek van strafvordering (1921) Wet openbare manifestaties (1988)

* = crisisbeheersing algemeen

Opmerking: voor luchthavens zonder EASA-certificaat of waarop EASA niet van toepassing is, zijn de RGVLT en Annex14 van toepassing. In de rest van het document wordt alleen gesproken over EASA-regelgeving, tenzij het voor de inhoud van belang is.

Internationale regelgeving

Veel regelgeving voor luchtvaartveiligheid vloeit voort uit internationale EASA- en ICAO-standaarden en -aanbevelingen. Nederland heeft zich ook verplicht de in het Verdrag² van Chicago (1944) opgestelde standaarden te implementeren. Europese verordeningen werken vaak rechtstreeks door in de Nederlandse rechtsorde en Europese aanbevelingen worden in Nederlandse regelgeving geïmplementeerd. De regelgeving voor de luchtvaart in Nederland is, naast de rechtstreeks werkende Europese verordeningen, neergelegd in de Wet luchtvaart (1992) en de Luchtvaartwet (1958) en onderliggende regelingen. Volledigheidshalve verwijzen wij ook naar het *NCP-L*. Daar staat wet- en regelgeving overzichtelijk in beschreven (NCTV, 2020).

Verordeningen Europese Unie (EU)

Van belang zijn de Europese Verordening no. 139/2014³ en de Europese Verordening no. 996/2010 inzake onderzoek en preventie van ongevallen en incidenten in de burgerluchtvaart. Doelstelling van verordening no.139/2014 is het tot stand brengen en in stand houden van een hoog uniform veiligheidsniveau in de burgerluchtvaart in Europa.

European Aviation Safety Agency (EASA)

Het Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart EASA ondersteunt de ontwikkeling en handhaving van EU-regelgeving op het gebied van veiligheid en milieubescherming van de (burger)luchtvaart. Deze regelgeving ligt in lijn met regelgeving vanuit de Europese Commissie. De regelgeving wordt door EASA voorgesteld en uiteindelijk door de Europese Commissie als wetgeving uitgebracht. Deze wetgeving heeft direct kracht van wet in Nederland, zonder tussenkomst van de Nederlandse regering of het parlement.

International Civil Aviation Organization (ICAO)

De ICAO is een agentschap waarbinnen VN-lidstaten met elkaar afgesproken hebben (op de Chicago Convention in 1944) om te werken aan bindende voorschriften ('Standards') en aanbevelingen ('Recommendations'), beter bekend als Annexen. Een paar relevante voorbeelden, zijn:

- > Annex 9 ('Facilitation') (2017), met meer algemene afspraken over de werkwijze op luchthavens, maar ook specifiek over desinfectie en passagiersregistratiesystemen.
- > Annex 13 ('Aircraft Accident and Incident Investigation'). Voorschriften voor onderzoek bij vliegtuigongevallen.
- > Annex 14 ('Aerodromes'), met inrichtingsvoorschriften voor luchthavens en onder andere vereisten voor hulpdiensten op de luchthaven.⁴ Voor luchthavens in Nederland zonder een EASA certificaat.
- > Annex 17 ('Security'), met voorschriften ten aanzien van beveiliging.

² Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart d.d. 7 december 1944. Met het verdrag werd op 4 april 1947 de ICAO opgericht. Vervolgens werd in oktober 1947 de ICAO een – gespecialiseerd – orgaan van de Verenigde Naties.

³ Verordening (EU) Nr. 139/2014 van de commissie van 12 februari 2014 tot vaststelling van eisen en administratieve procedures met betrekking tot luchtvaartterreinen, overeenkomstig Verordening (EG) nr. 216/2008 van het Europees Parlement en de Raad.

⁴ Zie ook in deze handreiking paragraaf 1.5 'Partijen op een luchthaven', tabel 1.5: Overzicht luchthavens in Nederland van brandrisicoklasse van drie of hoger.

- > Annex 19 ('Safety Management') bevat standaarden en aanbevelingen voor veiligheidsmanagement waaraan de overheid en de luchtvaartbedrijven moeten voldoen.

World Health Organisation (WHO)

Naast wet- en regelgeving op het gebied van luchtvaart, is ook wet- en regelgeving op het gebied van de publieke gezondheid in het kader van deze handreiking relevant.

De WHO, zijnde de gespecialiseerde organisatie van de Verenigde Naties die een sturende en coördinerende rol heeft op het gebied van gezondheid en welzijn, speelt een belangrijke internationale rol bij het voorkomen van de (verdere) verspreiding van infectieziekten. Zie hiervoor de *International Health Regulations* (WHO, 2007).

Nationale regelgeving algemeen

Op nationaal niveau is diverse wet- en regelgeving relevant voor crisisbeheersing op luchthavens. De meest relevante wet- en regelgeving wordt hieronder kort toegelicht.

Gemeentewet

De Gemeentewet bepaalt dat de burgemeester verantwoordelijk is voor het handhaven van de openbare orde en veiligheid (artikel 172). De Gemeentewet geeft onder specifieke omstandigheden en voorwaarden de burgemeester bevoegdheden om op te treden bij de verschillende crises en om (nood)bevelen te geven (artikel 175) of een noodverordening af te kondigen (artikel 176).

Wet veiligheidsregio's en Besluit veiligheidsregio's

Voor de multidisciplinaire samenwerking in de veiligheidsregio vormen de Wet veiligheidsregio's (Wvr) en het Besluit veiligheidsregio's de belangrijkste (wettelijke) basis.⁵ Sinds 2010 hebben de gemeenten een aantal taken (artikel 10) betreffende de voorbereiding op en advisering over brandweezorg, crisisbeheersing en geneeskundige hulpverlening 'uitbesteed' aan de veiligheidsregio('s). De wet verankert in operationele en bestuurlijke zin de hulpverlening op regionaal niveau en bepaalt in artikel 17 dat er voor een luchthaventerrein (vanaf brandrisicoklasse 3 en hoger) door de veiligheidsregio een rampbestrijdingsplan (RBP) wordt vastgesteld (in samenspraak met de desbetreffende luchthaven).

Rampbestrijdingsplan

Hoewel de formele term voor het document *Rampbestrijdingsplan* is, wordt het in de verschillende regio's feitelijk soms anders genoemd. Bijvoorbeeld: crisisbeheersplan, crisisbestrijdingsplan of incident- en rampbestrijdingsplan is dan de titel van het RBP. De wet geeft overigens wel duidelijk aan wat er, afgezien van de titel, minimaal in moet staan.

Het Besluit veiligheidsregio's stelt regels inzake de organisatie en de taken van de veiligheidsregels en de brandweer. Artikel 6.2.1 verplicht veiligheidsregio's met een luchthaven die in brandrisicoklasse 3 of hoger valt, om na overleg met de exploitant van een burgerluchthaven, respectievelijk de commandant van een militaire luchthaven, een rampbestrijdingsplan vast te stellen voor een vliegtuigongeval op de betreffende luchthaven.

⁵ De [Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's](#) heeft d.d. 4 december 2020 haar evaluatierapport inzake de Wvr gepubliceerd.

In een rampbestrijdingsplan worden de meest waarschijnlijke scenario's omschreven die zich kunnen voordoen op de luchthaven. Daarnaast zijn er in het plan afspraken (schema's, functies, maatregelen en voorzieningen) vastgelegd over de manier waarop de hulpdiensten, gemeente en ketenpartners gaan samenwerken wanneer één van deze scenario's zich voordoet. Tevens dienen de maatregelen en voorzieningen te zijn beschreven die worden getroffen om de hulpverleningsdiensten van een ander land te informeren, indien de bevolking of het milieu van dat land door het vliegtuigongeval worden getroffen of dreigen te worden getroffen.

Wet publieke gezondheid

De Wet publieke gezondheid (Wpg) stelt regels over de zorg voor de publieke gezondheid, de voorbereiding en bestrijding van infectieziektecrises en de isolatie van personen / vervoermiddelen die internationaal gezondheidsgevaaren kunnen opleveren. Ook regelt de wet de jeugd- en ouderengezondheidszorg. In de Wpg is onder andere de meldingsplicht vastgelegd van artsen en laboratoria aan de GGD (voor bepaalde infectieziekten). Daarnaast geeft de wet de burgemeester, de voorzitter van de veiligheidsregio en/of de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) de mogelijkheid tot het nemen van maatregelen ter bestrijding van infectieziekten, door met name de inzet van het RIVM en de GGD. Ook zijn de internationale verplichtingen voortkomend uit de Internationale Gezondheidsregeling (IGR) van de WHO vertaald naar de Wpg en het bijbehorende Besluit publieke gezondheid.

Art.48 Wpg schrijft voor dat via een ministeriële regeling specifieke luchthavens aangewezen worden die extra voorzieningen moeten treffen voor, onder andere, vliegtuigen met (vermoedelijk) besmette passagiers. De regeling en het Besluit publieke gezondheid verplichten de exploitanten van de burgerluchthavens specifieke voorzieningen te treffen om te kunnen reageren op een infectieziektecrisis. In Nederland is Schiphol hiervoor de eerst aangewezen luchthaven (Schiphol heeft een zogeheten A-voorzieningenniveau). De exploitant van Schiphol draagt zorg voor naleving van de eisen gesteld aan de voorzieningen. Voor zover het burgerluchtverkeer betreft op een militaire luchthaven met burgermedegebruik door tussenkomst van een burgerexploitant (Eindhoven), draagt de burgerexploitant zorg voor de naleving van de eisen aan de voorzieningen.

Ten slotte is in art.50 Wpg aan gezagvoerders van een luchtvaartuig meldingsplicht aan de luchtverkeersleiding opgelegd bij wetenschap of ernstig vermoeden dat er aan boord één of meer ziektegevallen zijn die wijzen op een infectieziekte die een ernstig gevaar voor de volksgezondheid kan opleveren.⁶

De Wpg schrijft verder uitgangspunten voor op het gebied van organisatie, procedures en communicatie⁷ voor betrokken ministeries, kolommen binnen de crisisbeheersing, de exploitant en direct betrokkenen, zoals de luchtvaartmaatschappij en luchtverkeersleiding. In het bijbehorende besluit (art.11 e.v.) worden enkele aanvullende bepalingen gesteld voor het College van B&W.

De Regeling publieke gezondheid deelt luchthavens in de categorieën A en B (zie tabel 1.2 op de volgende pagina). Een categorie A-luchthaven dient ten opzichte van de categorie B-

⁶ Zie ook het draaiboek infectieziektebestrijding WPG Schiphol, waarin o.a. staat dat de LVNL in dit soort gevallen contact heeft met FMA (flowmanager aircraft).

⁷ Bijvoorbeeld ten aanzien van [informatievoorziening over slachtoffers bij rampen](#).

luchthavens te beschikken over een permanent parate crisisdienst en een afgezonderde ruimte waarin passagiers opgevangen en zo nodig in quarantaine kunnen worden gezet.

Tabel 1.2 Categorie-indeling conform Wet (Regeling) publieke gezondheid

Categorie	Luchthaven	Veiligheidsregio / Gemeente
A	Amsterdam Airport Schiphol	Kennemerland / Haarlemmermeer
B	Vliegbasis Eindhoven / Eindhoven Airport	Brabant-Zuidoost / Eindhoven
B	Maastricht Aachen Airport	Zuid-Limburg / Beek
B	Rotterdam The Hague Airport	Rotterdam-Rijnmond / Rotterdam
B	Groningen Airport Eelde	Drenthe / Tynaarlo
B	(Lelystad Airport) ⁸	Flevoland / Lelystad

Wet luchtvaart en de Luchtvaartwet

In de Wet luchtvaart staat dat eisen gesteld kunnen worden aan de aanleg, inrichting, uitrusting en het gebruik van luchthavens met het oog op de openbare orde en veiligheid. De Luchtvaartwet gaat in afdeling 3A nader in op de beveiliging van de burgerluchtvaart en de eisen die gesteld worden aan de exploitant van een burgerluchthaven.

Wet- en regelgeving voor crises met kaping en/of bedreiging van de openbare orde

De Politiewet, Wet luchtvaart, het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering bieden het grote wettelijke kader waarbinnen politie en de Koninklijke Marechaussee (KMar) optreden bij een kapingsituatie of als zich situaties voordoen die de openbare orde (kunnen) verstoren. Deze wetten bepalen ook de gezagsverhoudingen tussen burgemeester, hoofdofficier van justitie, politie, KMar en NCTV/PLR (Programma Beveiliging burgerluchtvaart en Detectie Reisbewegingen).

Wet- en regelgeving Politie en KMar

De taken van de Nationale Politie en de politietaken van de KMar zijn geregeld in de Politiewet. Art.4 lid 1 van deze wet bepaalt welke politietaken de KMar heeft uit te voeren. Zo is de KMar onder andere belast met de uitvoering van de politietaak op de luchthaven Schiphol en op andere door de minister van Justitie en Veiligheid (JenV) en de minister van Defensie aangewezen luchtvaartterreinen, alsmede de beveiliging van de burgerluchtvaart. Buiten de aangewezen luchtvaartterreinen is de Nationale Politie aan zet. Het Wetboek van Strafrecht bepaalt welke feiten strafbaar zijn en welke straffen ervoor kunnen worden uitgesproken. Het bepaalt bijvoorbeeld dat een kaping strafbaar is: een ontvoering of gijzeling (ook wel 'kaping' genoemd) is een specifieke vorm van het misdrijf wederrechtelijke vrijheidsbeneming (art. 282 e.v. Wetboek van Strafrecht). Het Wetboek van Strafvordering bepaalt hoe strafbare feiten vervolgd worden. Het geeft het OM, de Nationale Politie en de KMar de juridische handvatten om verdachten van het strafbare feit aan te pakken (bijvoorbeeld door de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden, zoals telefoontaps,

⁸ Ten tijde van het verschijnen van deze handreiking was Lelystad Airport formeel nog niet geopend.

camera's, et cetera). De Regeling Bijzondere Bijstandseenheden geeft het wettelijke kader voor de inzet van speciale eenheden (DSI). Binnen het Openbaar Ministerie is een praktische uitwerking gemaakt van deze regeling in de vorm van een inzetprocedure. Het 'Besluit tijdelijke herindeling ministeriële taken in geval van terroristische dreiging met urgent karakter' bepaalt dat het ministerie van JenV doorzettingsmacht heeft indien er spoed vereist is met het nemen van besluiten.

De Regeling voor sluiting van het Nederlandse luchtruim

Op grond van artikel 5.10 van de Wet luchtvaart kan de Minister en/of staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) om redenen van openbare orde en veiligheid of om andere dringende redenen het uitoefenen van het burgerluchtverkeer boven (gedeelten van) Nederland tijdelijk of blijvend beperken of verbieden bij ministeriële regeling. De aanvraag wordt ingediend bij de Luchtvaartpolitie en alleen in behandeling genomen als deze afkomstig is van de burgemeester van de bij een crisis betrokken gemeente of het (ministerieel) driehoeksoverleg (Defensie, JenV, IenW). De luchtvaartpolitie zal de aanvraag doorgeleiden naar het Departementaal Crisiscentrum IenW (DCC-IenW) voor verdere afhandeling. Het DCC-IenW stemt af met de Luchtverkeersleiding Nederland (heeft hier adviserende en uitvoerende rol) en de Inspectie Leefomgeving en Transport-Luchtvaart over de noodzaak tot sluiting en over de in het verzoek aangegeven geografische informatie en hoogten. In bijzondere gevallen waarbij de militaire luchtverkeersleiding een rol speelt, wordt door DCC-IenW ook met Air Operations Control afgestemd. Deze is per 2018 ondergebracht bij Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) op Schiphol-Oost.

1.3 Samenwerking tussen publieke en private partijen

Binnen het geografische werkingsgebied van de luchthaven bevinden zich een groot aantal partijen, die daar met name vanwege hun economisch belang gevestigd zijn en tot op zekere hoogte afhankelijk kunnen zijn van elkaar. Processtoringen bij de één kunnen gevolgen hebben voor de ander. Vanuit een gedeelde verantwoordelijkheid (voor vervoer, veiligheid en gezondheid) voor reizigers en andere aanwezigen op een luchthaven, participeren de verschillende partijen binnen een breed samenwerkingsverband. Dit doen ze niet alleen vanuit hun eigen belang, maar ook met het oog op het publieke belang. Voor een adequate crisisbeheersing op en rondom de luchthaven zijn dus goede samenwerkingsverbanden tussen private en publieke partijen nodig. De overheid heeft vaak een sturende of anderszins invloedrijke positie; zij blijft immers eindverantwoordelijk voor de openbare orde en veiligheid en de crisisbeheersing.

Een samenwerkingsverband valt of staat met het vermogen van betrokken partijen om, meer dan alleen op ad-hoc-basis, relevante kennis en informatie met elkaar uit te wisselen. Het verdient dan ook de aanbeveling deze samenwerking een structurele basis te geven. Doel moet zijn het bevorderen van samenwerking tussen de overheid en relevante partners op en rondom de luchthaven en het stimuleren van een gezamenlijke aanpak van (bovenregionale) risico's en crises. Men leert elkaar aldus beter kennen en er ontstaan meer begrip en bewustwording van de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de verschillende partijen binnen deze samenwerking.

Een belangrijke basis voor samenwerking is het calamiteitenplan van de luchthaven en het daarop afgestemde regionale rampbestrijdingsplan (RBP). EASA- en ICAO-regelgeving

verplichten exploitanten tot het schrijven van dit calamiteitenplan ('emergency response plan'). In het plan staat beschreven welke maatregelen getroffen dienen te worden voor het optreden bij ongevallen of voorvallen op of in de onmiddellijke omgeving van een burgerluchthaven. Uiteraard dient dit calamiteitenplan afgestemd te zijn op de in het RBP vastgestelde scenario's. Een combinatie van een calamiteitenplan en een RBP in één document is wettelijk mogelijk. Ook de 'Contingency Planning' (bedrijfsnoodplan) moet aansluiten bij de acties in het rampbestrijdingsplan.

In de volgende paragrafen worden de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van alle primair betrokken partijen van de crisisbeheersingsorganisatie op een luchthaven beschreven. Er is gekozen voor de volgende indeling:

Partijen die primair betrokken zijn bij crisisbeheersing op een luchthaven

- > *Partijen in (samenwerking met) de veiligheidsregio* (paragraaf 1.4). Hulpverlenende overheidsorganisaties binnen het geografisch werkingsgebied van de veiligheidsregio. Hun samenwerking ligt besloten in het rampbestrijdingsplan voor de luchthaven.
- > *Partijen op een luchthaven* (paragraaf 1.5). Veelal private partijen werkzaam op het luchthaventerrein. Het bedrijfsnoodplan voor de luchthaven beschrijft de werkwijze tijdens incidenten. Zo hebben de luchthavenexploitant, de luchtvaartmaatschappij en een brandstof leverende inrichting (mits aangewezen door de overheid) een eigen bedrijfsnoodplan.
- > *Bestuurlijke partijen en bevoegd gezag* (paragraaf 1.6). Partijen die niet direct betrokken zijn bij de incidentbestrijding maar die wettelijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden hebben bij rampenbestrijding en crisisbeheersing, zoals burgemeesters en voorzitters van veiligheidsregio's, maar ook enkele ministers van ministeries zoals JenV en IenW. Als het gaat om 'bestuurlijke verantwoording' en 'communicatie' zijn deze partijen vaak het eerste aanspreekpunt voor de buitenwereld.
- > *Overige partijen* (paragraaf 1.7) Partijen die binnen het systeem van (burger-)luchtvaart verantwoordelijkheden hebben, maar niet altijd direct betrokken zijn bij de bestrijding van de effecten van een incident. Bijvoorbeeld: afhandelaren, Luchtverkeersleiding Nederland (zbo) en ambtenaren van betrokken departementen.

1.4 Partijen in (samenwerking met) de veiligheidsregio

Bij incidenten op luchthavens wordt in een netwerkstructuur samengewerkt tussen organisaties die deels verenigd zijn in de veiligheidsregio (brandweer, GHOR, gemeenten,) en organisaties die samenwerken met de veiligheidsregio, zoals de KMar, Nationale Politie en RAV. Daarnaast zijn de exploitant(en) van de luchthaven(s) (onder meer de luchthavenbrandweer, eventueel de geneeskundige dienst en overige (interne) luchthavenafdelingen) belangrijke partners die nauwe contacten hebben met gebruikers en leveranciers op de luchthaven, zoals luchtvaartmaatschappijen, (bagage)afhandelaren en brandstofleverancier(s).

Afhankelijk van het type scenario en de omvang, zal er ook worden samengewerkt met andere ketenpartners, zoals: het Openbaar Ministerie, Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL), de NCTV (waaronder het NCC en het Programma Beveiliging burgerluchtvaart en Detectie Reisbewegingen), het Ministerie van Defensie, ambassades en andere betrokken

ministeries (zoals IenW en JenV). Die netwerkstructuur wordt vaak al duidelijk uit het rampbestrijdingsplan (artikel 17 Wvr), het calamiteitenplan van de luchthaven en de wijze waarop deze plannen op elkaar aansluiten.

In de volgende paragrafen worden relevante partijen en de belangrijkste sleutelfunctionarissen, alsmede hun taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden ten aanzien van crises op een luchthaven beschreven. In deze paragraaf worden de hulpverlenende organisaties toegelicht. In tabel 1.3 worden deze partijen weergegeven en worden de belangrijkste functionarissen met hun hoofdtaak genoemd. Dit is geen uitputtende opsomming van alle functionarissen die betrokken kunnen zijn. De tabel beoogt een overzicht te geven van eerste eenheden die hulp verlenen en functionarissen die gedurende de incidentbestrijding nauw betrokken zijn bij leiding en coördinatie.

Tabel 1.3 Overzicht van hulpverlenende partijen en functionarissen in de veiligheidsregio

Organisatie(-onderdelen)	Functionaris	Taak / verantwoordelijkheid
Meldkamer (GMK)	Calamiteiten Coördinator (CaCo)	Geeft leiding aan het gemeenschappelijke, multidisciplinaire meldkamerproces.
Brandweer	Officier van Dienst Brandweer (OvD-B)	Geeft leiding aan de inzet van brandweer en stemt af met de kernbezetting van het CoPI (OvD-P, -G en -Bz). ⁹
Nationale Politie	Regionale eenheid	Eerste politie-inzet (o.a. afzetting / veilig stellen bewijs). Op het luchtvaartterrein ligt deze taak bij de KMar.
	Officier van Dienst Politie (OvD-P)	Leidt de inzet van de politie bij grotere incidenten en stemt af met OvD-B, -G en -Bz. Ook de KMar kent een functionaris die deze taak heeft (zie paragraaf 1.5).
Nationale Politie en KMar	Staf Grootschalig en Bijzonder Optreden (SGBO) (AC Politie en/of KMar in ROT)	Geeft op tactisch niveau sturing aan de politieprocessen en vormt de schakel tussen het strategisch niveau (beleid) en het operationele niveau binnen de politieorganisatie. Geldt ook voor de KMar.
	Dienst Speciale Interventies (DSI)	Heeft de leiding bij de inzet van speciale eenheden van politie en Defensie (bijv. bij risicovolle aanhouding en beëindiging van terroristische dreiging).
RAV	Ambulanceteam	Verleent ambulancezorg en verzorgt het transport naar het ziekenhuis. De ambulanceverpleegkundige coördineert inzet in primaire fase voordat OvD-G er is.
MMT	Arts en verpleegkundige	Mobiel Medisch Team levert gespecialiseerde medische zorg die aanvullend is op ambulancezorg.
GHOR / GGD	Gezondheidskundig Adviseur Gevaarlijke Stoffen (GAGS)	Beoordeelt / adviseert in acute fase over gezondheidsrisico's van gevaarlijke stoffen en over het voorkomen van deze risico's.
GHOR	Officier van Dienst-Geneeskundig (OvD-G)	Coördineert de inzet van de geneeskundige hulpverlening en stemt af met multidisciplinaire partners, OvD-B, -P en -Bz.

⁹ Nuancering: dit is per regio verschillend. De Taakcommandant Brandweezorg (voorheen HOvD) geeft al snel leiding aan het grootschalige en/of specialistische optreden van de brandweer en neemt zitting in het CoPI. Daarnaast geeft de Algemeen Commandant Brandweezorg leiding aan de sectie brandweezorg en is de vertegenwoordiger in het ROT.

GGD	Arts Infectieziekte-Bestrijding	Beoordeelt / adviseert over risico's voor de volksgezondheid bij infectieziekten.
GGD	Medisch milieukundige zorg (afd. MMK binnen GGD)	Beoordeelt en adviseert over gezondheidsrisico's van de leefomgeving op de algemene bevolking en het voorkomen van deze risico's.
GGD	Leider Kernteam Psychosociale Hulpverlening	Beoordeelt en adviseert over de inzet van psychosociale hulpverlening (PSH-proces).
Gemeente	Officier van Dienst-Bevolkingszorg	De OvD-Bz geeft leiding aan de uitvoering van de wettelijke taken van de gemeente.
	Crisiscommunicatie	Verzorgt informatievoorziening aan bevolking en onderhoudt perscontacten.
	Team Slachtoffer Informatie Systematiek (SIS)	Zorgt ervoor dat verwanten snel en zorgvuldig geïnformeerd worden wanneer hun naaste is opgenomen in een ziekenhuis of overleden is, of tot duidelijk is waar hun naaste zich bevindt.
Defensie	Regionaal Militair Operationeel Adviseur (RMOA)	Adviseert zowel bij de voorbereiding als bij crises namens het Ministerie van Defensie over de mogelijke ondersteuning.

Landelijke meldkamerorganisatie

Begin 2023 is de landelijke meldkamersamenwerking voorzien, waarbinnen politie, brandweer, Koninklijke Marechaussee en Regionale Ambulancevoorziening samenwerken volgens een gestandaardiseerde werkwijze, zoveel mogelijk geprotocolleerd en multidisciplinair. In de gemeenschappelijke meldkamer werken centralisten die na een intake van het incident via een 'gedeeld beeld' niet alleen hun 'eigen' discipline alarmeren, maar ook andere meldkamers van de overheid (zoals die van de KMar (OPSCent) die de KMar aanstuurt op luchthavens), functionarissen van de getroffen gemeente en andere relevante organisaties. Bij grotere incidenten waar coördinatie tussen diensten een belangrijkere rol gaat spelen, wordt een Calamiteiten Coördinator (CaCo) actief. Hij of zij geeft leiding aan en coördineert het gemeenschappelijke multidisciplinaire meldkamerproces en bewaakt zo de gezamenlijke inzet van het meldkamerpersoneel.

Meer informatie over de doorontwikkeling van de gemeenschappelijke meldkamerorganisatie naar de Landelijke Meldkamerorganisatie is te vinden via [deze link](#). Informatie over de Landelijke Meldkamer Samenwerking (LMS) is te vinden via [deze link](#).

Brandweer

De brandweezorg op een luchthaven is vergelijkbaar met de bedrijfsbrandweer: primair toegerust voor de kenmerkende risico's van de luchthaven. De overheidsbrandweer zal nooit kunnen voldoen aan de strenge internationale wetgeving van een opkomsttijd van maximaal drie minuten (bij een incident met een luchtvaartuig). De overheidsbrandweer zal binnen zone 1 op operationele banen binnen de hekken van de luchthaven niet voor vliegtuigbrandbestrijding worden ingezet, maar zal zich na het beheersen van het vuur rond de romp bezig houden met de redding van passagiers.¹⁰ Dit maakt dat de brandweereenheden van overheid en luchthaven tijdens een gecoördineerde hulpverleningsactie op de luchthaven heel nauw met elkaar zullen samenwerken.

¹⁰ Zie figuur 2.1 in paragraaf 2.4 voor een toelichting op de zonering.

Omgekeerd is het niet vanzelfsprekend dat de luchthavenbrandweer bij een brand buiten de luchthaven ter plaatse komt, tenzij de brand zich in de onmiddellijke omgeving van de luchthaven bevindt. Conform internationale afspraken moet er op een luchthaven namelijk altijd brandweer stand-by zijn als er vliegbewegingen plaatsvinden. Bij een crash binnen zone 2 (10 km rondom de luchthaven) zal het incident meestal wel consequenties hebben voor het aantal vliegbewegingen (bijvoorbeeld een tijdelijke sluiting van de luchthaven) en zal de luchthavenbrandweer wel naar een locatie buiten het luchthaventerrein uitrukken.¹¹ Uiteraard is het mogelijk dat een vliegtuig nog verder buiten een luchthaven (buiten zone 2) neerstort. Dan neemt de overheidsbrandweer de taak van vliegtuigbrandbestrijding en redding op zich en zal zich op afstand laten bijstaan door luchthavenpersoneel met advies. In een uitzonderlijk geval kan de luchthavenbrandweer met haar crashtenders gevraagd worden voor bijstand bij grote branden waarvoor bijvoorbeeld grote hoeveelheden water of schuim nodig zijn.¹² Uiteraard heeft dit consequenties voor de paraatstelling op de luchthaven.

De coördinerende taak van het repressief optreden ligt in de eerste minuten primair bij de luchthavenbrandweer. Als de overheidsbrandweer en de (H)OvD-B na verloop van tijd arriveren bij het brongebied, wordt de leiding vanuit de luchthaven overgedragen aan de overheidsbrandweer. Een luchthaven ligt in gemeentelijk gebied, en ten aanzien van de aansturing van de crisisorganisatie gelden er voor luchthavens geen unieke afspraken. De OvD-B is dus in beginsel de hoogst leidinggevende zodra hij ter plaatse komt. Wel is het zo dat ook de inzet van de luchthavenbrandweer gecoördineerd wordt door een On Scene Commander.¹³ De OvD-B en de On Scene Commander zullen elkaar bijstaan met specifieke kennis en deskundigheid, maar de OvD-B heeft de eindverantwoordelijkheid voor de inzet van overheids- en luchthavenbrandweer. De verantwoordelijkheid voor de multi-inzet ligt bij de leider CoPI of ROL.

Bij het vermoeden van vrijkomen van gevaarlijke stoffen, bijvoorbeeld bij de crash van een vrachttoestel, kan de OvD-B een Adviseur Gevaarlijke Stoffen (AGS) laten alarmeren. De AGS is een gespecialiseerde piketfunctionaris van de brandweer, die de OvD-B adviseert over de wenselijke inzet. Hij kan na alarmering al op afstand een eerste advies geven en komt zo nodig ook ter plaatse. Meer informatie is te vinden via [deze link](#).

Nationale Politie

De politie bestaat uit tien regionale eenheden, de Landelijke Eenheid en het Politiedienstencentrum. Samen vormen zij de Nationale Politie (NP). De NP valt onder het ministerie van JenV. De Landelijke Eenheid werkt op nationaal niveau. Naast ondersteunende taken voor de tien eenheden heeft de Landelijke Eenheid ook zelfstandige taken. Eén taak daarvan die relevant is voor deze handreiking, is de opsporing in de luchtvaart. Ondersteuning wordt verder bijvoorbeeld geleverd door de inzet van helikopters. Deze zijn gestationeerd op Schiphol-Oost. Zij vallen onder de Dienst Infrastructuur, één van de zeven diensten van de Landelijke Eenheid.

Het is wettelijk geregeld dat bij een incident op een luchthaven(terrein) in principe altijd de Koninklijke Marechaussee (KMar) de politietaak uitoefent. Bij een luchtvaartincident met effecten buiten het luchthaventerrein zijn er ook (wettelijke) taken voor de politie. Deze zullen

¹¹ Binnen 1.000 meter gerekend vanaf de threshold van de runway is de luchthavenbrandweer volgens EASA verplicht om uit te rukken; zij moet deze zone beschouwen als primair uitrukgebied. De drie minutengrens geldt dan niet meer.

¹² Zie de brand in Moerdijk (2011) en Hapert (2020) waar drie crashtenders van vliegbasis Eindhoven hielpen blussen.

¹³ Op Schiphol 'Airport Fire Officer' geheten.

in beginsel worden uitgevoerd door de noodhulpeenheden uit de basisteams van de regionale eenheid. Deze bestaan uit één voertuig met twee politiemensen. De basisteams zijn belast met de taken die samenhangen met de basispolitiezorg. Bij een incident met een vliegtuig is het aannemelijk dat de hoofdtaken van de KMar en/of politie bestaan uit het afschermen van de incidentlocatie, het markeren en veiligstellen van brokstukken en het begeleiden van spoedambulances naar omliggende ziekenhuizen. Vraagt een incident de inzet van meerdere eenheden en is hierdoor coördinatie gewenst, dan wordt ook een Officier van Dienst-Politie (OvD-P) gealarmeerd. Deze zal ter plaatse contact zoeken met zijn evenknie van de andere hulpdiensten, de OvD-B, -G en -Bz. Deze werkwijze geldt ook voor de KMar. Daar waar noodzakelijk of wenselijk werken politie en KMar uiteraard samen.

De Nationale Politie en de KMar kennen ook een (regionale) Staf Grootschalig Bijzonder Optreden (SGBO). Dit is een monodisciplinaire en tijdelijke organisatie van specialisten, die tot doel heeft om de inzet van de politie en aan de politie gelieerde eenheden te coördineren in een situatie waarin veel of complexe politieprocessen aan de orde zijn. De SGBO staat dus los van de sectie Politiezorg in het Regionaal Operationeel Team (ROT). Als er ook een ROT is, is de sectie Politiezorg wel de intermediair tussen ROT en SGBO. Op nationaal niveau kan de korpschef (dan wel gemandateerd aan Eenheidsleiding) een Nationale Staf Grootschalig en Bijzonder politioptreden (NSGBO) inrichten binnen de context van de nationale crisisbesluitvormingsstructuur.

Meer informatie over de organisatie van de Nationale Politie is te vinden via [deze link](#).

Nationale Politie - Dienst Speciale Interventies (DSI)

Het Ministerie van Defensie levert expertise en menskracht voor de vorming van bijzondere gecombineerde eenheden, zoals de Dienst Speciale Interventies. De DSI maakt gebruik van personeel van zowel het Ministerie van Defensie als van de Nationale Politie. De DSI is de overkoepelende dienst die de leiding heeft bij nationale operaties van de speciale eenheden van politie en Defensie en is ondergebracht bij de Landelijke Eenheid van de Nationale Politie. De inzet van de DSI loopt formeel altijd via het college van Procureurs-Generaal van het Openbaar Ministerie. De Koninklijke Marechaussee kent de [Brigade Speciale Beveiligingsopdrachten](#) (BSB). Meer informatie over Dienst Speciale Interventies (DSI) is te vinden via [deze link](#).

Regionale Ambulancevoorziening (RAV)

De ambulancezorg is regionaal georganiseerd in 25 regionale ambulancevoorzieningen (RAV's). De RAV is wettelijk aangewezen als de rechtspersoon die ambulancezorg mag verlenen en de meldkamer ambulancezorg in stand moet houden. Het besteld vervoer en de spoedeisende hulpverlening (A1- en A2-inzetten) worden dagelijks door ruim 800 ambulances uitgevoerd.¹⁴

Een belangrijk aspect van de ambulancevoorziening is de financiering. Alleen ritten die uitgevoerd worden met een patiënt aan boord (circa 70% van de ritten) kunnen namelijk worden gedeclareerd bij de zorgverzekeraar.

Gealarmeerd door de geneeskundig centralist op de meldkamer gaat een ambulance met een ambulanceverpleegkundige en een ambulancechauffeur naar de opgegeven locatie.

¹⁴ Besteld vervoer (B-inzetten) zijn ritten die van tevoren bij de ambulancedienst worden aangevraagd en ingepland. Ongeveer de helft van het ambulancevervoer bestaat uit besteld vervoer. Het verschil tussen spoedeisende A1- en A2-inzetten heeft betrekking op de mate van urgentie van de melding.

Afhankelijk van de initiële informatie over de aard en omvang van het incident worden er direct één of meerdere ambulances gealarmeerd. Bij incidenten met meerdere slachtoffers zal de bemanning van de eerste ambulance in afwachting van aanvullende medische en coördinerende ondersteuning, starten met de triage.¹⁵ Met behulp van de capaciteit (burgers en andere hulpverleners) en mogelijkheden (ruimte of locatie voor een gewondenverzamelplaats¹⁶) wordt een begin gemaakt met de organisatie van het logistieke proces. Net zo goed als bij de opschaling van de brandweer en de politie is het zaak dat er een samenhangende keten van handelingen wordt uitgevoerd die maximaal effect tot doel heeft. Dit wordt ook wel de opgeschaalde acute zorg genoemd. Hierover meer onder het kopje 'GHOR'.

Mobiel Medisch Team

Een Mobiel Medisch Team (MMT of traumateam) kan per voertuig of per helikopter ter plaatse komen. In geval van een traumaheli bestaat het MMT uit een piloot, een gespecialiseerde verpleegkundige en een gespecialiseerde arts. Deze laatste is ten opzichte van een ambulanceteam van toegevoegde waarde, omdat hij medische handelingen mag uitvoeren die een ambulanceverpleegkundige niet mag verrichten. Een MMT werkt altijd aanvullend op de ter plaatse verleende eerste hulp. Een MMT-arts staat dus, vanuit de optiek van opgeschaalde zorg, hiërarchisch niet boven de ambulanceverpleegkundige.

Een MMT werkt vanuit één van de elf traumacentra in Nederland. Van deze elf traumacentra hebben vier traumacentra de beschikking over een heli-MMT: Rotterdam, Amsterdam, Groningen en Nijmegen. Deze elf traumacentra werken samen in een Landelijk Netwerk Acute Zorg (LNAZ). Meer informatie is te vinden via [deze link](#).

Geneeskundige hulpverleningsorganisatie in de regio (GHOR)

Bij grotere incidenten in de veiligheidsregio of op een luchthaven waarbij naast de inzet van de luchthavenhulpdiensten de inzet van overheidshulpdiensten nodig is, komt de GHOR al snel in beeld voor de coördinatie en aansturing van de geneeskundige hulpverlening.¹⁷ De GHOR is onderdeel van de veiligheidsregio. De GHOR is conform de Wet veiligheidsregio's verantwoordelijk voor de coördinatie, aansturing en regie van de geneeskundige hulpverlening en voor de advisering van andere overheden en organisaties op dat gebied. Hiertoe regisseert de GHOR de voorbereiding op geneeskundige hulpverlening, stuurt tijdens rampen en crises de geneeskundige hulpverlening aan en adviseert het bestuur van de veiligheidsregio en partners vanuit gezondheidsperspectief.

In ramp- of crisissituaties coördineert en regisseert de GHOR de geneeskundige hulpverlening en stemt deze af met andere betrokkenen. In dat geval komt een Officier van Dienst Geneeskundig (OvD-G) ter plaatse. De OvD-G coördineert de geneeskundige hulpverlening op de plaats incident (operationeel niveau) en zorgt voor de afstemming met de betrokken partijen, zoals brandweer, politie en gemeente (bevolkingszorg). Wanneer een incident een effectgebied heeft, beschikt de GHOR over functionarissen die een rol vervullen binnen de regionale crisisorganisatie. Zij zorgt voor de coördinatie van de geneeskundige

¹⁵ Bij triage wordt zowel in de meldkamer als ter plaatse systematisch beoordeeld welke medische hulp noodzakelijk is voor welke patiënt. Dit leidt tot de indeling van slachtoffers in triagecategorieën.

¹⁶ Een plaats waar gewonden bijebracht worden, waar door georganiseerde hulpverleners een voortgezette triage plaatsvindt ten behoeve van het bepalen van de behandel- en vervoersurgentie, levensreddende en stabiliserende behandelingen worden verricht en waar gewonden gereedgemaakt worden voor verder vervoer naar een ziekenhuis.

¹⁷ Geneeskundige hulpverlening: geneeskundige hulpverlening in het kader van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing door daartoe aangesteld personeel, als onderdeel van een gecoördineerde inzet van diensten en organisaties van verschillende disciplines, door tussenkomst van een meldkamer (art.1 Wvri).

hulpverlening op tactisch of strategisch niveau. De Directeur Publieke Gezondheid is tijdens een crisis de hoogst leidinggevende functionaris binnen de geneeskundige hulpverlening en hier eindverantwoordelijk voor.

De GHOR is de verbinder van de geneeskundige keten met de multidisciplinaire partners. De daadwerkelijke uitvoering van de geneeskundige hulpverlening blijft steeds een verantwoordelijkheid van de zorginstellingen (bijvoorbeeld traumacentra) zelf. De GHOR onderscheidt binnen de geneeskundige hulpverlening twee processen, te weten: opgeschaalde acute zorg en publieke gezondheidszorg.

Wanneer de dagelijkse kleinschalige spoedeisende medische hulpverlening overgaat naar grootschalige medische hulpverlening treedt het GHOR-proces Opgeschaalde Acute Zorg in werking. Het proces Opgeschaalde Acute Zorg heeft tot doel het gecoördineerd en adequaat organiseren van geneeskundige hulpverlening aan gewonden als gevolg van crises, rampen en zware ongevallen. Uitgangspunt hierbij is dat de geneeskundige hulpverlening een keten van samenhangende handelingen vormt vanaf het opsporen / redden van gewonden, eerste hulp en transport tot het moment dat verdere behandeling (in een ziekenhuis) niet meer nodig is. Het proces bestaat uit de coördinatie en aansturing van de deeltaken triage, behandelen en vervoeren. De uitvoering van deze deeltaken ligt bij de reguliere zorgverleners, zoals de Regionale Ambulancevoorziening, het Nederlandse Rode Kruis, huisartsen, traumacentra en ziekenhuizen. Bij de grootschalige medische hulpverlening worden de diverse GHOR-functionarissen ingezet naast de functionarissen die de dagelijkse geneeskundige hulpverlening verzorgen.

Indien er sprake is van opgeschaalde publieke gezondheidszorg waarbij multidisciplinaire samenwerking conform de GRIP-structuur nodig is, coördineert de GHOR. De GGD en/of de partners binnen de Psychosociale Hulpverlening (PSH) voeren deze zorg uit. Het proces Publieke Gezondheidszorg heeft tot doel om tijdens of na een crisis de schade aan de volksgezondheid zoveel mogelijk te voorkomen en/of te beperken. Het proces bestaat uit de coördinatie en aansturing van de deeltaken grootschalige infectieziektebestrijding, opgeschaalde medische milieukunde, psychosociale hulpverlening bij ongevallen en rampen en gezondheidsonderzoek na rampen. De uitvoering van deze deeltaken ligt bij de reguliere afdelingen van de GGD en PSH-ketenpartners, zoals de GGZ, Maatschappelijk werk en [Slachtofferhulp Nederland](#). Meer informatie over de GHOR is te vinden via [deze link](#).

GGD

De Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD) houdt zicht op de gezondheidsrisico's en bevordert de volksgezondheid. Alle activiteiten zijn erop gericht mensen gezond te houden. Dit doet de GGD voor de gemeenten binnen een regio. Op grond van de Wet publieke gezondheid (Wpg) dient elke gemeente in Nederland samen met de andere gemeenten in een regio een regionale gezondheidsdienst, de GGD, in te stellen en in stand te houden. De GGD dient de taken conform de Wpg uit te voeren. De gemeenten kunnen zelf bepalen of zij bepaalde taken of een deel van die taken overlaten aan een andere organisatie dan de GGD.

Er zijn verschillende scenario's waarbij de GGD in meer of mindere mate een rol kan hebben. De GGD komt in ieder geval in beeld bij infectieziektebestrijding. De GGD heeft in dit scenario een belangrijke rol bij een melding van een mogelijke infectieziekte aan boord van een aankomend of geland vliegtuig of elders op de luchthaven. Daarnaast kan de GGD

door het proces Opgeschaalde Publieke Gezondheidszorg van de GHOR betrokken raken bij de uitvoering van de deeltaken grootschalige infectieziektebestrijding, (opgeschaalde) medische milieukunde, psychosociale hulpverlening bij ongevallen en rampen en gezondheidsonderzoek na rampen. Meer informatie is te vinden via [deze link](#).

Publieke gezondheidszorg is normaliter een regulier proces van de GGD en de ketenpartners binnen de Psychosociale Hulpverlening (PSH). Als er sprake is van opgeschaalde publieke gezondheidszorg waarbij multidisciplinaire samenwerking conform de GRIP-structuur nodig is, gaan de GGD en/of de PSH-ketenpartners door met de uitvoering, maar coördineert de GHOR.

Gemeente - Bevolkingszorg

Behalve dat er ten aanzien van de inrichting en werkzaamheden op een luchthaven veel internationale bepalingen gelden, ligt een luchthaven ook altijd in gemeentelijk gebied. Dit betekent dat een burgemeester van de betreffende gemeente op basis van art.172 Gemeentewet *altijd* (dus ook onder normale omstandigheden) een wettelijke bevoegdheid heeft tot het handhaving van de openbare orde. Ingeval van een “buitengewone omstandigheden” als bedoeld in art.175 Gemeentewet, is de burgemeester ook bevoegd om bevelen te geven (noodbevel et cetera), die ter handhaving van de openbare orde en de openbare veiligheid nodig zijn. ‘Buitengewone omstandigheden’ behelst:

- > de bedreiging van een vitaal belang en
- > de ontoereikendheid van de normale bevoegdheden. Te denken valt aan ernstige wanordelijkheden, rampen en zware ongevallen, gevaar.

De gemeente is ten tijde van crises en rampen verantwoordelijk voor de bevolkingszorg. Daaronder vallen processen als crisiscommunicatie (onder andere informeren, duiden en instrueren van de bevolking), publieke zorg (onder andere opvangen en verzorgen van de bevolking), omgevingszorg (onder andere voorkomen van aantasting van het milieu en bepaalde infrastructurele voorzieningen of herstel daarvan) en (preparatie van) de nafase (onder andere collectieve rouwverwerking, nazorg aan (groepen) personen, herstellen van materiële schade, evaluatie en verantwoording). Ook het registreren van slachtoffers (op grond van het Besluit veiligheidsregio's) en het informeren van verwanten zijn processen die vallen onder gemeentelijke verantwoordelijkheid.¹⁸

Omdat de gemeente niet 24/7 paraat is, maar wel op elk moment van de dag getroffen kan worden door de effecten van een incident, zijn er een aantal functionarissen met een piketregeling. Een belangrijke link met andere diensten is de Officier van Dienst Bevolkingszorg. De OvD-Bz is een piketfunctionaris die deelneemt aan het CoPI en de bevolkingszorgprocessen in gang zet en coördineert. Meer informatie over bevolkingszorg is te vinden in het dossier ‘Bevolkingszorg’ op de website van het IFV via [deze link](#).

Gemeente - Crisiscommunicatie

Crisiscommunicatie is een essentieel aspect van de crisisbeheersing. De burgemeester van de gemeente (of de voorzitter van de veiligheidsregio) waar een ramp of crisis plaatsvindt of dreigt plaats te vinden, is op grond van de Wvr verantwoordelijk voor de crisiscommunicatie: het informeren van de bevolking over de oorsprong, de omvang en de gevolgen van een ramp of crisis en over de te volgen gedragslijn (art.7 en art.39 Wvr). Maar ook de luchthaven en de betrokken luchtvaartmaatschappij(en) hebben een eigen verantwoordelijkheid om naar

¹⁸ <https://www.ifv.nl/kennisplein/Documents/20181122-IFV-Mindmap-slachtofferregistratie.pdf>.

hun doelgroep te communiceren. Onderlinge samenwerking c.q. afstemming bij de crisiscommunicatie is dus van groot belang. Zie hoofdstuk 5 voor meer informatie.

Ministerie van Defensie - Territoriaal Operatiecentrum (TOC) en de Regionaal Militair Operationeel Adviseur (RMOA)

National Air & Space Operations Center (NASOC) is de regisseur voor de gereedstelling en inzet (ondersteuning) voor de eenheden van het Commando Luchtstrijdkrachten (CLSK). Het Territoriaal Operatiecentrum (TOC) van de Koninklijke Landmacht is een belangrijke partij in de coördinatie van civiel-militaire samenwerking. De civiele autoriteiten kunnen in het kader van de handhaving van de openbare orde, de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en/of de rampen- en crisisbeheersing een beroep doen op de capaciteiten van het ministerie van Defensie op het moment dat specifieke deskundigheid of materieel nodig is en civiele capaciteiten ontoereikend zijn. Deze vorm van bijstand bestaat al lang, maar door de programma's ICMS en VCMS¹⁹ is Defensie steeds meer een structurele hulpverleningspartner geworden binnen de veiligheidsregio. Zij doet dit via drie Regionaal Militair Commandanten (RMC's). De spil in de samenwerking, zowel bij de voorbereiding als tijdens een daadwerkelijke crisis, is de Regionaal Militair Operationeel Adviseur (RMOA). Deze werkt vaak vanuit het gebouw van de veiligheidsregio en adviseert namens Defensie over de mogelijke ondersteuning zowel bij de voorbereiding op als bij daadwerkelijke crises. Waar die ondersteuning uit zou kunnen bestaan, wordt gecommuniceerd via de *Catalogus nationale Operaties*. In de praktijk betekent de intensivering van de samenwerking dat er sneller capaciteit en deskundigheid beschikbaar is en dat de bijstand formeel ook eenvoudiger geregeld kan worden. De catalogus en andere informatie zijn te vinden via [deze link](#).

1.5 Partijen op een luchthaven

Zoals te lezen is in paragraaf 1.2, is diverse wet- en regelgeving op internationaal en nationaal niveau van toepassing bij crises op luchthavens. Deze geven onder andere concrete aanwijzingen voor de voorbereiding en uitvoering van de crisisbeheersing en geven aan welke organisaties of organisatieonderdelen op een luchthaven betrokken zijn bij het repressief optreden en herstellen van de bedrijfscontinuïteit. Alle organisatieonderdelen die primair betrokken zijn bij de continuïteit van de luchthaven zijn dan ook beschreven in het calamiteitenplan ('emergency response plan') van een luchthaven.²⁰ Uiteraard dient dit calamiteitenplan afgestemd te zijn op de in het rampbestrijdingsplan (RBP) vastgestelde scenario's.

Gelet op de aard van een luchthaven, de specifieke risico's en de benodigde deskundigheid van hulpverleners is het logisch dat publieke coördinatie- en hulptaken 'vertaald zijn' naar functionarissen en crisisteams op een luchthaven. Zo is de luchthavenbrandweer voorzien van specifiek materiaal, dat wat benodigde opleiding en training betreft aansluit bij de geldende eisen voor brandweermensen. Verder heeft bijvoorbeeld Schiphol een medische dienst die onder normale omstandigheden reizigers en personeel helpt bij zorgvragen, maar ook spoedeisende hulp kan bieden. Politietaken zijn op civiele en militaire luchthavens primair bij de Koninklijke Marechaussee belegd.

¹⁹ De programma's Intensivering (2007) en versterking (2012) civiel-militaire samenwerking.

²⁰ Conform EASA Aerodromes 139/2014 en Annex 14 van de ICAO.

Er zijn echter ook unieke crisispartners, zoals de luchtverkeersleiding en luchtvaartmaatschappijen, die betrokken zijn bij de diverse soorten luchtvaartcrises. In deze paragraaf worden de belangrijkste crisispartners beschreven.

Tabel 1.4 Overzicht van partijen en personeel op een luchthaven

Organisatie	Overleg/Afdeling/ Functionaris	Taak / verantwoordelijkheid
Luchthaven-exploitant	Commissie van Overleg	Coördineert de inzet van (piket)functionarissen van diensten op de luchthaven.
Luchthaven-brandweer	Airport Authority On Scene Commander of Airport Fire Officer	Verantwoordelijk voor de goede orde en de veiligheid op de luchthaven. Vliegtuigbrandbestrijding aan 'airside' en coördinatie van de monodisciplinaire inzet door OSC/AFO. Stemt af met Ovd-B.
Luchtverkeersleiding Nederland	Luchtverkeersleider. Supervisor, Unitmanager of crisisfunctionaris	Begeleidt civiele vliegtuigen in het Nederlandse civiele luchtruim en op luchthavens, waarbij het zo veilig mogelijk blijven afhandelen van het (overige) verkeer een belangrijk doel is. Vertegenwoordigt LVNL bij een extern overleg of in een crisissituatie.
Koninklijke Marechaussee	Surveillance-eenheid Ovd-P KMar	Zorgt voor de eerste politie-inzet (o.a. afzetting en veilig stellen van bewijs). Leidt de inzet van de KMar bij grotere incidenten en stemt af met Ovd-B, -G, -P en -Bz.
Geneeskundige dienst / GHOR	Arts of verpleegkundige) Arts Infectieziekten	Eerste medische hulp voor alle reizigers, werknemers en bezoekers op een luchthaven en optreden bij infectieziekten.
Luchtvaartmaatschappij	Gezagvoerder Corporate Emergency Command Center	Hoogst verantwoordelijke aan boord van een vliegtuig. 'Airline emergency response' en informatiemanagement in relatie tot het incident.

Luchthavenexploitant

Op een luchthaven staat de afhandeling van vliegtuigen, passagiers, bagage en overige vracht centraal. Bedrijfsprocessen zijn op elkaar afgestemd. Alle primaire processen op een luchthaven waaronder die van vliegtuig-, vlucht-, bagage- en passagiersafhandeling, zijn dermate 'strak gekoppeld' dat een kleine verstoring in één van de processen (qua omvang en tijdsduur, ongeacht de aard) vaak direct effect heeft op gekoppelde processen. Omdat de processen een zekere veerkracht hebben, worden kleine verstoringen vaak snel weer door het systeem opgevangen. Een verstoring die naar aard, omvang en tijdstip naar verwachting niet direct door het systeem opgevangen kan worden, vraagt meteen om operationele afstemming en coördinatie van herstelbevorderende maatregelen. Voor vaker optredende, bekende verstoringen en voorspelbare effecten is het raadzaam om vooraf zogeheten 'sleutelmomenten en -besluiten' te definiëren.

Om dit alles te stroomlijnen heeft de luchthaven een eigen crisisbeheersingsorganisatie, die conform een eigen calamiteitenplan werkt. Dit calamiteitenplan moet in samenspraak met alle relevante (interne) diensten, instanties, organisaties en personen worden opgesteld. Er dient altijd een goede koppeling te zijn tussen het calamiteitenplan en het

rampbestrijdingsplan. Daarnaast is er op nationaal niveau het *NCP-L* (NCTV, 2020) dat kaders biedt voor de luchthavens ten aanzien van het sluiten dan wel open houden van de luchthaven, het inschatten van de gevolgen van het al dan niet beperken van het vliegverkeer (veelal door de afhandeling van het vliegverkeer via andere luchthavens te laten verlopen) en het proces rondom de slachtoffergegevens.

De havenmeester is met name op de kleinere luchthavens vaak het directe aanspreekpunt voor meerdere processen, zoals voor brandweer en operationele processen. De havendienst van de luchthavenexploitant is verantwoordelijk voor de dagelijkse goede orde en veiligheid op de luchthaven (inclusief de juiste werking van veiligheidsvoorzieningen). 'Security' is meestal in handen van de afdeling security. Gaat het om toegang tot de uitgangstellingen, dan zorgt de havendienst daarvoor (al dan niet in afstemming met de afdeling security).

Luchthavenexploitant - Commissie van Overleg (CVO)

Bij calamiteiten op of nabij de luchthaven verzorgt de luchthaven zelf de alarmering van interne hulpdiensten. De luchthaven activeert de CVO: een actiecentrum van de luchthaven dat een coördinerende taak heeft bij verstoringen die door de eigen crisisorganisatie kunnen worden opgevangen. In de CVO worden de activiteiten van de verschillende partijen op de luchthaven op elkaar afgestemd. Afhankelijk van de aard van de crisis is bepaald welke organisaties en/of onderdelen van de luchthaven nodig zijn in het overleg. Denk aan de KMar, communicatiedeskundigen, douane, bagage-afhandelaren, een betrokken luchtvaartmaatschappij²¹ en de luchtverkeersleiding. Het doel van de CVO is tweeledig: het zorgdragen voor de continuïteit van de luchthavenprocessen en het beperken van de schade. Dit laatste doet zij door enerzijds de inzet van eigen personeel te coördineren en deze inzet af te stemmen met overheidsdiensten en door anderzijds de bedrijfscontinuïteit te bewaken.

Vraagt een incident meer hulp dan de eigen interne crisisorganisatie kan bieden, dan wordt door de luchthaven onmiddellijk contact gezocht met de gemeenschappelijke meldkamer in de veiligheidsregio. Na regionale opschaling van de crisisorganisatie functioneert de CVO vervolgens als een actiecentrum van de luchthaven binnen de crisisorganisatie van de gezamenlijke partners. De luchthaven is tevens vertegenwoordigd in het CoPI. Afhankelijk van de omvang van de crisis is de luchthaven ook vertegenwoordigd in andere crisisteams van de regionale crisisorganisatie (Regionaal Operationeel Team, Regionaal Actiecentrum Communicatie, eventueel een Actiecentrum Mobiliteit en het Regionaal Beleidsteam).

Luchthavenexploitant - Luchthavenbrandweer

Op grond van EASA Annex 14 Aerodromes en de Wet luchtvaart is een exploitant van een luchthaven verplicht te zorgen voor adequate brandweezorg met voldoende materieel, middelen en gekwalificeerd personeel. Het primaire doel van de luchthavenbrandweer is levens te redden bij vliegtuigongevallen op, of in de onmiddellijke omgeving van een luchthaven²², te zorgen voor een overleefbare situatie en daar waar nodig ontsnappingsroutes te creëren.

²¹ Een afhandelaar verricht grondwerkzaamheden voor een luchtvaartmaatschappij en kan tijdens een incident namens de luchtvaartmaatschappij - als die luchtvaartmaatschappij zelf niet vertegenwoordigd is op de luchthaven - deelnemen aan de CvO tot een vertegenwoordiger van de luchtvaartmaatschappij zelf is gearriveerd. Grotere luchtvaartmaatschappijen hebben procedures opgesteld om het lokale station (op de desbetreffende regionale luchthaven) te attenderen op wat er in dat geval van de afhandelaar wordt verwacht bij een incident.

²² Onder onmiddellijke omgeving van een luchthaven wordt in deze handreiking verstaan een gebied van 1000 meter voor en achter de banen en maximaal 150 meter links en rechts van de (verlengde) as van de banen. EASA stelt 3 doelen: 1)

Een belangrijke randvoorwaarde om levens te kunnen redden door het vergroten van de overlevingskansen, is het vuurvrij houden van de romp van een toestel. Om aan deze randvoorwaarde tegemoet te komen, moet een brandweervoertuig in staat zijn om snel grote hoeveelheden water – al dan niet in combinatie met poeder en/of schuim – op of rondom de romp van een brandend toestel te brengen. Omdat de standaard tankautospuit van de overheidsbrandweer daartoe niet in staat is, heeft de luchthaven eigen specifieke voertuigen. Deze zogenaamde ‘crashtenders’ kunnen binnen enkele minuten ter plaatse zijn bij een ongeval en direct beginnen met de blussing.

De luchthavenbrandweer assisteert zelfredzame passagiers bij het verlaten van het toestel en creëert ontsnappingsroutes. Brandweerkorpsen en andere relevante hulpdiensten van de omliggende veiligheidsregio’s zijn opgenomen in de inzetvoorstellen van de meldkamer en zijn door deelname aan de verplichte oefeningen op de luchthaven ook bekend met vliegtuigbrandbestrijding en specifieke omstandigheden aangaande de redding. De overheidsbrandweer helpt bij het verder bevrijden van de slachtoffers.

In EASA-regelgeving is aangegeven over hoeveel voorzieningen een brandweer dient te beschikken op basis van de grootte van de vliegtuigen die op de luchthaven landen. Daartoe worden luchthavens in tien brandrisicoklassen²³ onderverdeeld. De brandrisicoklasse bepaalt de benodigde bluscapaciteit en blusmiddelen op een luchthaven (gebaseerd op een analyse van wereldwijde ongevallencasuïstiek). In tabel 1.5 wordt een overzicht gegeven van de Nederlandse luchthavens van brandrisicoklasse 3 of hoger.

Tabel 1.5 Overzicht luchthavens in Nederland van brandrisicoklasse van drie of hoger

Type	Gemeente	Naam luchthaven	Brandrisico-klasse
Nationaal	Haarlemmermeer	Amsterdam Airport Schiphol	10
Militair / civiel medegebruik	Eindhoven	Vliegbasis Eindhoven / Eindhoven Airport	8
Regionaal	Beek	Maastricht Aachen Airport	7
Regionaal	Rotterdam	Rotterdam The Hague Airport	7
Regionaal	Tynaarlo	Groningen Airport Eelde	9
Regionaal	Lelystad	(Lelystad Airport)	5
Militaire basis	Gilze Rijen	Vliegbasis Gilze Rijen	7
Militaire basis	Leeuwarden	Vliegbasis Leeuwarden	7
Militaire basis	Uden	Vliegbasis Volkel	7

het creëren van een overleefbare situatie en deze in stand houden, 2) het beginnen met creëren van vluchtwegen en 3) helpen bij het ontvluchten door en bevrijden van mensen.

²³ De actuele brandrisicoklasse van een luchthaven is te lezen in de ‘Aeronautical Information Package’ (AIP) van Luchtverkeersleiding Nederland. Zie hiervoor <http://www.ais-netherlands.nl>. De brandrisicoklasse kan op basis van wijzigingen in een aantal parameters periodiek worden aangepast.

Militaire basis	Woensdrecht	Vliegbasis Woensdrecht	7
Militaire basis	Ede / Arnhem	Vliegbasis Deelen	7
Militair / civiel (mede)gebruik	Den Helder	Marinevliegbasis de Kooy / Luchthaven De Kooy	7
Klein civiel	Texel	Texel	3
Klein civiel	Cranendonck	Kempen Airport	3

Luchtverkeersleiding

De luchtverkeersleiding begeleidt verkeersvliegtuigen in het Nederlands luchtruim en verkeersbewegingen op de luchthaven. Ten aanzien van de crisisbeheersing speelt een luchtverkeersleider wel een rol, maar deze rol is beperkt tot het geven van (visuele) informatie over de (laatst bekende) locatie van een toestel en de situatie waarin het toestel zich bevindt indien dit bekend is (bijvoorbeeld: van de baan gereden of 'met een brand in de rechter motor'). Meer informatie over de overkoepelende organisatie, Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) is te vinden in paragraaf 1.7.

Koninklijke Marechaussee

De Koninklijke Marechaussee (KMar) maakt als vierde krijgsmachtonderdeel deel uit van het Ministerie van Defensie. Het beheer en gezag over de KMar zijn gescheiden. Het beheer ligt bij de Minister van Defensie, waarbij de Secretaris-Generaal optreedt als korpsbeheerder. Het gezag bepaalt hoe en wanneer de KMar wordt ingezet, en is verdeeld over meerdere ministeries. Afhankelijk van de taak zijn dat de Ministeries van JenV (inclusief het Openbaar Ministerie en NCTV), Buitenlandse Zaken, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Ministerie van Defensie.

De KMar wordt landelijk aangestuurd door het Landelijk Tactisch Commando (LTC). Het LTC bestaat op dit moment uit meerdere brigades, verdeeld over Nederland en Caribisch Nederland. De brigades zijn verantwoordelijk voor de operationele uitvoering van de diverse taken, zoals grensbewaking, mobiel toezicht op de veiligheid, bewaken en beveiligen en het uitvoeren van politietaken. (Ook) bij incidenten c.q. calamiteiten op burger- en militaire luchthavens wordt de politietaak door de KMar uitgevoerd. Dit houdt in dat behalve het aanrijden van surveillance-eenheden, ook een OvD-P van de KMar ter plaatse komt. De KMar beschikt ook over staven grootschalig en bijzonder optreden (SGBO). Veelal bestaat er een intensieve samenwerking tussen de KMar en de Nationale Politie bij de uitvoering van de politietaak. In voorkomend geval kan er een beroep gedaan worden op de vormen van bijstand als genoemd in de Politiewet.

De uitvoering van de politietaak op de aangewezen burgerluchthavens is vastgelegd in artikel 4 van de Politiewet. Dit omvat de uitvoering van reguliere politietaken waaronder handhaving van de openbare orde en strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, beveiliging van de burgerluchtvaart en uitvoering van toezicht op luchthavenexploitanten, luchtvaartmaatschappijen en andere entiteiten bij de uitvoering van beveiligingscontroles als bedoeld in de Europese Verordeningen en Luchtvaartwet. De KMar voert deze taken ook in Caribisch Nederland uit (BES-eilanden). De NCTV kan ook rechtstreeks aanwijzingen geven aan de KMar in het kader van de beveiliging van de burgerluchtvaart, zowel in Nederland als

in Caribisch Nederland. Voor de handhaving van de openbare orde op de burgerluchthavens treedt de KMar op onder gezag van de burgemeester van de betreffende gemeente.

Meer informatie over het werk van de KMar is te vinden via [deze link](#).

Medische hulp op de luchthaven

Een luchthavenexploitant moet een calamiteitenplan ('Aerodrome emergency plan') hebben voor de luchthaven. Daarin staat onder andere hoe de medische zorg georganiseerd is. Schiphol heeft een eigen medische dienst (Airport Medical Services), maar de luchthavenexploitant is – net als bij brandweezorg – niet verplicht om daarvoor een *eigen* organisatieonderdeel in te richten. De geneeskundige hulpverlening mag dus ook uitgevoerd worden door een externe partij (of een samenwerkingsverband), zolang de uitvoering maar voldoet aan de (inter)nationale vereisten.

De medische zorg op een luchthaven omvat, afhankelijk van de inrichting, een eerste hulp- of huisartsenpost tot een meer uitgebreide gezondheids- en ambulancedienst met een eigen ambulance.²⁴ In principe is deze zorg beschikbaar voor iedereen die als bezoeker, werknemer of passagier op het luchthaventerrein aanwezig is.

Als de medische hulp de reguliere zorg overstijgt, is er sprake van opgeschaalde zorg en heeft de GHOR de regie en coördinatie over de geneeskundige hulpverlening. Zie de paragraaf over de GHOR op pagina 25-26.

Luchtvaartmaatschappijen

Luchtvaartmaatschappijen vervoeren passagiers en vracht. De afhandeling van de vlucht(en), vliegtuigen, passagiers, bagage en vracht wordt verricht door een afhandelaar. Een afhandelaar kan bij een crisis ook tijdelijk de luchtvaartmaatschappij vertegenwoordigen in bijvoorbeeld de CVO.

Luchtvaartmaatschappijen werken, waar het gaat om crisisbeheersing, met name conform ICAO-regelgeving en tevens conform het *NCP-L* uit 2020. Luchtvaartmaatschappijen beschikken in dat kader over een 'Emergency Response Plan', waarin is beschreven op welke wijze de (eigen) crisisorganisatie werkt. De crisisorganisatie wordt gehuisvest in²⁵ het (dichtstbijzijnde buitenstation van het) hoofdkantoor van de luchtvaartmaatschappij.

Internationale wet- en regelgeving bepaalt dat luchtvaartmaatschappijen tijdens het vervoer verantwoordelijk zijn voor hun passagiers en vracht. Zodra passagiers en vracht aan boord zijn van een toestel, draagt de gezagvoerder die verantwoordelijkheid. Elke luchtvaartmaatschappij heeft een eigen Corporate Emergency Command (Operations) Center (CECC), van waaruit in het geval van een crisis de zorg voor passagiers, hun verwanten en nabestaanden wordt gestart. Voor KLM is dit gevestigd op Schiphol, maar andere luchtvaartmaatschappijen hebben een CECC in eigen land. Dit betekent dat een luchtvaartmaatschappij die haar thuisbasis niet in Nederland heeft, tijd nodig heeft om expertise en ondersteuning naar Nederland te sturen bij een calamiteit met een of meerdere van haar toestellen in Nederland. Luchtvaartmaatschappijen hebben zogenaamde 'Go teams', bestaande uit specialisten die ter plaatse invulling geven aan de zorgplicht van de luchtvaartmaatschappij voor passagiers en hun verwanten en/of nabestaanden. De meeste

²⁴ Slechts enkele luchthavens in Nederland hebben een eigen geneeskundige dienst.

²⁵ Indien mogelijk ook op de luchthaven waar het incident plaatsvindt, door de afhandelaar / vliegtuigmaatschappij ter plaatse.

luchtvaartmaatschappijen hebben daarnaast een contract met een internationaal opererend bedrijf (zoals Kenyon International Emergency Services) dat gespecialiseerd is in de afhandeling van allerlei soorten grootschalige calamiteiten. Een dergelijk bedrijf is op verzoek in staat om een breed spectrum aan taken voor zijn rekening te nemen: van het organiseren van een call center tot crisiscommunicatie, taken in het kader van de (soms langdurige) uitvoering van de zorgplicht in de nafase, zorgdragen dat slachtoffers en hun bezittingen terug komen bij verwanten, et cetera.

Het *NCP-L* geeft aan vliegmaatschappijen en afhandelaren kaders voor het proces van slachtofferverificatie, -validatie en -identificatie en voor de aansturing van de processen die hiermee samenhangen. De KMar is de intermediair tussen de luchtvaartmaatschappij en alle van tevoren vastgestelde overheidspartners die gevalideerde passagiersinformatie ('Verified Passenger Manifest') nodig hebben voor hun eigen proces. Zie paragraaf 4.2 voor een toelichting en beschrijving van het Persoonsinformatie Actie Centrum (PAC) in samenhang met de Slachtoffer Informatie Systematiek van de overheid.

1.6 Bestuurlijke partijen en bevoegd gezag

In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van de (regionale) bestuurlijke partijen en andere partijen die een gezagspositie hebben tijdens een crisis. Ten behoeve van de overzichtelijkheid wordt hier alleen een beschrijving van de meer algemene bevoegdheden gegeven; een uitgebreide beschrijving is te vinden in de *Bestuurlijke Netwerkaart Burgerluchtvaart* en het bijbehorende *Bevoegdhedenschema* ([IFV, 2018](#)).

Tabel 1.6 Bestuurlijke partijen en bevoegd gezag

Organisatie	Functionaris	Taak / verantwoordelijkheid
Gemeente	Burgemeester	Belast met de handhaving van de openbare orde en veiligheid. Zie art.172 e.v. Gemeentewet, art.11 Politiewet en art.4 e.v. Wvr.
Veiligheidsregio	Voorzitter	Heeft opperbevel bij rampen of crises die van 'meer dan plaatselijke betekenis (kunnen) zijn'. Volgens art.39 Wvr gaat de bevoegdheid ex art.172 Gemeentewet en art.11 e.v. Politiewet over van de burgemeester op de voorzitter, indien de voorzitter de coördinatie op zich neemt (bijeenroepen van het Regionaal Beleidsteam).
Openbaar Ministerie	(Hoofd)officier van Justitie (Luchtvaart)officier van Justitie	Verantwoordelijk voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, de opsporing en vervolging van strafbare feiten. Zie art.12 van de Politiewet. Leider strafrechtelijk (opsporings)onderzoek.
Luchtvaartmaatschappij	Gezagvoerder vliegtuig	Bevoegd om aan boord van het vliegtuig alle bevelen te geven die hij nodig acht ten behoeve van de veiligheid van vliegtuig, personen en vracht.

Gemeente en veiligheidsregio

In art.39 Wvr wordt gesteld dat in het geval van een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, de voorzitter van de Veiligheidsregio bij uitsluiting bevoegd is toepassing te geven aan 'het opperbevel' ten behoeve van de rampenbestrijding en crisisbeheersing in de betrokken gemeente(n). De voorzitter van de Veiligheidsregio roept in dat geval een regionaal beleidsteam bijeen, dat bestaat uit de Hoofdofficier van Justitie en de burgemeesters van gemeenten die betrokken zijn of dreigen te worden betrokken bij de ramp of crisis. In de praktijk wordt dat 'opstapeling naar GRIP-4' genoemd²⁶. Daarbij is uitleg van het begrip '*van meer dan plaatselijke betekenis*' van belang, aangezien dat niet synoniem is aan 'gemeentegrensoverschrijdend'. De gebeurtenis kan beperkt blijven tot één gemeente, maar de impact van de gebeurtenis en de eventuele maatregelen die genomen (moeten) worden, overstijgen als zodanig de grenzen van die betreffende gemeente. Het is uiteindelijk een bestuurlijk oordeel – primair van de voorzitter van de veiligheidsregio – dat bepalend is voor bestuurlijke opstapeling, en niet de feitelijke omvang of schaal van de gebeurtenis als zodanig.

Hoewel sommigen denken dat er meer verschillen tussen GRIP-4 en GRIP-3 zijn, is het eigenlijk niet veel meer dan dat. In beide gevallen heeft de bevoegde bestuurder een aantal (nood)bevoegdheden tot zijn beschikking en kunnen allerlei organisaties en personen gevraagd c.q. opgedragen worden een bijdrage te leveren in het kader van de rampbestrijding of crisisbeheersing. Het is dus zeker niet zo dat de voorzitter (GRIP-4) formeel meer mogelijkheden heeft dan de burgemeester (GRIP-3). De inzet van politie, veiligheidsregio, GGD en eventueel andere organisaties is niet anders. Het is daarnaast belangrijk om te beseffen dat de bevoegdheid van de bestuurder (in beide gevallen) beperkt is tot zaken en maatregelen die betrekking hebben op de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Daarbij gelden de uitgangspunten van proportionaliteit en subsidiariteit. Bevelen van de burgemeester moeten dus wel in verhouding staan tot het beoogde doel en er mag geen ander (lees: beter) alternatief zijn.

Openbaar Ministerie (OM)

Het Openbaar Ministerie is belast met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde: de opsporing en vervolging van strafbare feiten. Als de politie of KMar optreedt ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, dan staat zij onder gezag van de Officier van Justitie.

De Hoofdofficier van Justitie bepaalt in een crisis de wijze van alarmeren en opschalen binnen het Openbaar Ministerie. Wanneer naar aanleiding van een ramp of crisis een strafrechtelijk onderzoek wordt ingesteld, wordt door de Hoofdofficier van Justitie een TGO (Team Grootchalige Opsporing)-officier of zaakofficier aangewezen. Indien het om een terroristische aanslag gaat, zal het strafrechtelijk onderzoek overgaan van het regionaal naar het Landelijk Parket. Dan is een Officier van Justitie van het Landelijk Parket leider van het onderzoek.

Bij een crisis – in principe vanaf GRIP-3 of -4 – neemt de (Hoofd)officier van Justitie van het betreffende arrondissementsparket deel aan het gemeentelijk of regionaal beleidsteam.

²⁶ 'GRIP' staat voor: gecoördineerde regionale Incidentbestrijdingsprocedure. De GRIP-systematiek bestaat uit verschillende opstapelingsniveaus: lokaal (1 t/m 3), regionaal (4) en interregionaal (5). Bron: *Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming*, sept.2016. Landelijke opstapeling kan plaatsvinden als de nationale veiligheid in het geding is en er behoefte is aan facilitering, sturing of richting geven op rijksniveau. De Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb) of de Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (ICCb) kan bijeenkomen. Dit kan het geval zijn in combinatie met GRIP 1 t/m 5 of zonder dat er sprake is van opstapeling in de veiligheidsregio('s).

Indien wenselijk kan de rechercheofficier op verzoek van de Hoofdofficier deelnemen aan het SGBO. Ook is een beleidsmedewerker crisisbeheersing beschikbaar die de diverse functionarissen kan adviseren en ondersteunen bij een crisis. Als er naast een regionaal beleidsteam ook een – ad hoc ingelast – driehoeksoverleg (art.13 Politiewet) bijeenkomt (bijvoorbeeld op verzoek van de NCTV), kan de (plaatsvervangend) Hoofdofficier of beleidsofficier van justitie aan de driehoek deelnemen. Dit driehoeksoverleg is normaliter het (reguliere) lokale overlegorgaan tussen de twee gezagsdragers burgemeester en Officier van Justitie, samen met de politie (en/of KMar)-districtschef dat gaat over de taakuitvoering (en het beleid ten aanzien van taakuitvoering) van de politie (en/of KMar). Volledigheidshalve: de driehoek kan ook feitelijk een vierhoek zijn. Naast de burgemeester, Hoofdofficier en de districtschef van de politie maakt dan ook de KMar standaard deel uit van het overleg, aangezien de KMar op luchthavens belast is met de uitvoering van de politietaak, alsmede met de beveiliging van de burgerluchtvaart.

Al naargelang de aard van de crisis (bijvoorbeeld bij 'verontrustende signalen' zoals een terroristische dreiging) kan ook de NCTV – als adviseur – deelnemen aan het driehoeksoverleg. Wanneer de NCTV een advies over te nemen maatregelen verstrekt, volgt de driehoek dit advies meestal op. Standaard onderwerpen die ingeval van een crisis waarschijnlijk op de agenda staan van het driehoeksoverleg zijn: de feitelijke situatie, proportionaliteit van de (genomen en te nemen) maatregelen, handelingsperspectief (voor hulpverleners, reizigers, burgers), (afspraken over eenduidige) communicatie en wie wanneer welke informatie naar buiten brengt. Niet ongebruikelijk in een dergelijk 'niet regulier' driehoeksoverleg is dat de betrokken autoriteiten (en de NCTV) beslissen om gezamenlijk besluiten te nemen en daarvoor gezamenlijk verantwoordelijkheid dragen. Het moge echter duidelijk zijn dat de eigenstandige (formele) verantwoordelijkheid van partijen natuurlijk altijd onverkort blijft gelden.

Meer informatie over het OM is te vinden via [deze link](#).

Luchtvaartofficier van justitie (Openbaar Ministerie)

Passagiers die zich misdragen op de luchthaven of in het vliegtuig, vormen een bedreiging voor de openbare orde en de veiligheid van de vlucht. Landelijk gezien is het aantal luchtvaartzaken gering²⁷ en is de afdoening hiervan, gelet op de specifieke kennis, niet eenvoudig van aard. Daarom is besloten om een landelijk coördinerend officier van justitie voor de luchtvaart aan te wijzen. Hij is verantwoordelijk voor de coördinatie van de vervolging van luchtvaartzaken. Dit betekent dat alle luchtvaartfeiten (overtredingen en misdrijven) ter beoordeling dienen te worden overgedragen aan parket Noord-Holland. Door tussenkomst van de landelijk coördinerend luchtvaartofficier van justitie wordt beoogd eenheid te brengen in het opsporings- en vervolgingsbeleid van het OM bij overtredingen van de luchtvaartwetgeving. Daarnaast heeft de Raad voor de rechtspraak besloten tot een landelijke concentratie van luchtvaartzaken bij de rechtbank Noord-Holland.

Luchtvaartmaatschappij – gezagvoerder

Ook de gezagvoerder maakt formeel onderdeel uit van de keten van gezagdragers. Hij is bevoegd om alle bevelen te geven die nodig zijn om de veiligheid van het vliegtuig,

²⁷ Ten opzichte van het aantal vervoerde reizigers is het aantal zaken beperkt, maar meer dan 100 zaken komen jaarlijks voor de rechter en de trend is stijgend.

passagiers en vracht te garanderen en doet in een noodsituatie alles wat hij nodig acht. In het belang van de veiligheid is afwijken van de regels, vluchtuitvoeringsprocedures en -methoden toegestaan.

1.7 Overige partijen

Naast de bovengenoemde partijen, zijn er een aantal belangrijke landelijke partijen. Zo hebben diverse ministeries (zie tabel 1.7) een belangrijke (systeem)verantwoordelijkheid binnen het werkgebied van hun departement. Naast deze kaderstellende verantwoordelijkheid, hebben diverse ministeries ook operationele afdelingen die bij een crisis met een nationaal of internationaal effect direct ondersteunend en/of coördinerend kunnen optreden, zowel interdepartementaal als tussen het Rijk en de veiligheidsregio.

Daarnaast zijn er landelijke partijen die onderzoek kunnen doen naar het incident en naar het multidisciplinair optreden. Bij een luchtvaartincident wordt onderzoek altijd ingesteld door een onafhankelijke partij. De Onderzoeksraad voor Veiligheid is bijvoorbeeld bevoegd om naar eigen inzicht een onderzoek in te stellen. De Inspectie van JenV kan eveneens een onderzoek starten, bijvoorbeeld naar de samenwerking van alle betrokken partijen.

Tabel 1.7 geeft een indruk van de diversiteit aan overige mogelijk betrokken partijen en hun taken en verantwoordelijkheden. Zie verder het *Nationaal Crisisplan Luchtvaartongevallen Burgerluchtvaart* voor een heldere beschrijving van het systeem en betrokken partijen (NCTV, 2020).

Tabel 1.7 Overige partijen

Organisatie	Functionaris of onderdeel	Taak / verantwoordelijkheid
Militaire Luchtverkeersleiding (Dutchmill)	Militaire luchtverkeersleider	Verantwoordelijk voor de afhandeling van het luchtverkeer in het militaire luchtruim.
Kustwacht Nederland	Medewerkers Kustwachtcentrum	Coördineren van de Search and Rescue operatie op de Noordzee, Waddenzee, het IJsselmeer en land.
Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV)	Minister	In het geval van een kaping vindt afhandeling plaats onder gezag van de minister van JenV.
Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV)	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV)	Beschermt Nederland tegen bedreigingen die de maatschappij kunnen ontwrichten.
Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV)	Nationaal Crisiscentrum (NCC)	Verantwoordelijk voor de rijksbrede crisiscoördinatie en daarmee faciliterend voor de hele rijksoverheid.
Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV)	Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC)	Zorgt namens JenV voor de landelijke coördinatie van de operationele inzet tijdens rampen, calamiteiten en grootschalige evenementen.

Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV)	Beveiliging burgerluchtvaart en Detectie reisbewegingen	Voorkomen van terroristische daden tegen de burgerluchtvaart en verzamelen en verwerken van PNR-gegevens ten behoeve van het bestrijden van terrorisme en ernstige criminaliteit.
Ministerie van Defensie	Militaire Luchtvaart Autoriteit (MLA)	Waarborgt een adequaat veiligheidsniveau van de Nederlandse militaire luchtvaart.
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW)	Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)	Is de toezichthouder van dit ministerie en vergelijkbaar met de MLA, maar dan voor de civiele luchtvaart.
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW)	Directoraat-generaal Luchtvaart en Maritieme zaken	Ontwikkelt beleid op het gebied van maritieme zaken en luchtvaart.
Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV)	Incidentonderzoekers	Doet onderzoek naar de toedracht van incidenten en naar de effectiviteit van het (gezamenlijk) optreden van organisaties.
Inspecties	Inspecteurs	Houdt toezicht op uitvoeringsorganisaties. Biedt door onderzoeken inzicht in de kwaliteit van de taakuitvoering en de naleving van normen en regels, om zo risico's te signaleren en organisaties aan te zetten tot verbetering.

Luchtverkeersleiding in Nederland

LVNL (*Luchtverkeersleiding Nederland*)

De LVNL is sinds 1993 een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) en legt verantwoording af aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW). De taken zijn vastgelegd in de Wet luchtvaart artikel 5.23. De LVNL richt zich in hoofdzaak op luchtverkeersdienstverlening aan burgerluchtverkeer in het gebied waarvoor Nederland verantwoordelijk is gesteld: het vluchtinformatiegebied Amsterdam (FIR). De Amsterdam FIR strekt zich uit boven het Nederlandse grondgebied en een groot deel van de Noordzee.

Het Nederlandse luchtruim bestaat uit verschillende civiele en militaire gebieden. De LVNL is verantwoordelijk voor de afhandeling van het civiele luchtverkeer in het luchtruim.

Meer informatie over Luchtverkeersleiding Nederland is te vinden via [deze link](#).

CLSK (*Commando Luchtstrijdkrachten*)

De luchtverkeers- en gevechtsleiders van het Air Operations Control Station (AOCS NM) van het Ministerie van Defensie zorgen voor de afhandeling van het luchtverkeer in het militaire luchtruim. Hieronder valt ook het luchtruim boven een deel van de Noordzee.

De LVNL en AOCS NM werken nauw samen met het Maastricht Upper Area Control Centre (MUAC) in Maastricht dat bemand wordt door EUROCONTROL in opdracht van vier landen, te weten: België, Duitsland, Luxemburg en Nederland. Het MUAC zorgt voor de vluchtafhandeling voor civiele en militaire vliegtuigen in de upper airspace (hoger dan 24.500 voet, oftewel 8 km) boven de Benelux en Noordwest Duitsland. De LVNL en het AOCS alarmeren en/of informeren bij calamiteiten relevante luchthavens en autoriteiten.

Kustwacht Nederland

De Kustwacht is een netwerkorganisatie met eigen taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Het ministerie van IenW is het coördinerend ministerie voor de Kustwacht. Een belangrijke doelstelling in relatie tot deze handreiking is de veiligheid op zee. In geval van een incident op de Noordzee of de Waddenzee wordt een Search and Rescue-operatie (SAR) opgezet. Deze wordt vanuit het Kustwachtcentrum in Den Helder gecoördineerd. De Kustwacht kan daarbij eigen schepen, helikopters (van Defensie) en een verkenningsvliegtuig inzetten. Bij de inzet op het water (zee en binnenmeren) werkt de Kustwacht nauw samen met andere nautische partijen zoals de KNRM en de Koninklijke Nederlandse Reddingmaatschappij. De Kustwacht is ook verantwoordelijk voor SAR-taken op het land. Meer algemene informatie over de Kustwacht is te vinden via [deze link](#).

Ministerie van Justitie en Veiligheid

De minister van JenV is aangewezen als coördinerend minister voor crisisbeheersing. Hij is verantwoordelijk voor de inrichting, de werking, de samenhang en de integrale aanpak van het crisisbeheersingsbeleid en het bijbehorende stelsel. Ten aanzien van crisisbeheersing op luchthaven zijn twee thema's relevant: 'terrorismebestrijding' en 'veiligheidsregio's en crisisbeheersing'. Meer informatie hierover is te vinden via [deze link](#).

Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (Ministerie van JenV)

De NCTV beschermt Nederland tegen bedreigingen die de maatschappij kunnen ontwrichten. De belangrijkste taken van de NCTV zijn: het identificeren en duiden van dreigingen en risico's, het bewaken en beveiligen van personen, objecten, diensten en evenementen, het (doen) verhogen van cybersecurity, het (doen) verhogen van de weerbaarheid van vitale sectoren, burgers, bedrijven, structuren en netwerken en het realiseren van een optimale crisisbeheersing en crisiscommunicatie.

Binnen de NCTV houden verschillende onderdelen zich bezig met burgerluchtvaart: onder andere het NCC en het Programma Beveiliging Burgerluchtvaart en Detectie Reisbewegingen. Meer informatie over de NCTV is te vinden via [deze link](#).

Nationaal Crisiscentrum

Het NCC is verantwoordelijk voor de rijksbrede crisiscoördinatie en bestaat uit drie onderdelen: de eenheid crisiscoördinatie (ECR) waarin het frontoffice dient als eerstelijns contactcentrum en (inter)nationaal 'single point of contact', de eenheid crisiscommunicatie (ECO) en het Frontoffice (FO).

Het NCC/ECR beheert het stelsel van de (rijks)crisisstructuur en faciliteert onder andere informatiemanagement en crisiscommunicatie op rijksniveau. Tijdens een crisis vormt het NCC/ERC de basis en ondersteunende staf van de rijkscrisisorganisatie en ondersteunt het in die rol de partners die een inhoudelijke verantwoordelijkheid dragen bij een dreiging, incident of crisis. Het NCC onderhoudt daartoe een breed netwerk van crisispartners: op rijksniveau de verschillende departementen (via hun departementale crisiscentra, DCC), organisaties zoals het Openbaar Ministerie, de AIVD en de Nationale Politie; en op regionaal niveau de G4²⁸ en de veiligheidsregio's.

Het uitvoeren van en het adviseren over risico- en crisiscommunicatie (rijksbreed) is de taak van NCC/Eenheid Communicatie. Dit betreft beleidsontwikkeling, maar ook de inrichting, organisatie en werkwijze van het Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie (NKC), en

²⁸ De vier grote gemeenten: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht.

bijbehorende OTO-activiteiten. Communicatie speelt een belangrijke rol in de opschaling, aansturing en de basisbezetting van een NKC.

Specifiek voor crisisbeheersing op luchthavens heeft het NCC de taak om samen met het Ministerie van Buitenlandse Zaken de alarmering en de informatievoorziening richting de in Nederland aanwezige ambassades en consulaten uit te voeren, in het geval van een ongeval of incident op een Nederlandse luchthaven (zie hoofdstuk 4 voor de AMCO-procedure). Daarnaast kunnen veiligheidsregio's in het kader van de crisisbeheersing op een Nederlandse luchthaven een beroep doen op het NCC om liaisons te leveren die zorgdragen voor de aansluiting tussen het nationale en regionale niveau. Meer informatie over het NCC is te vinden via [deze link](#).

Beveiliging burgerluchtvaart en Detectie reisbewegingen

De Beveiliging van de burgerluchtvaart richt zich op het voorkomen van terroristische daden tegen de luchtvaart zoals (bom)aanslagen op luchtvaartuigen, kapingen en andere vormen van sabotage met fatale gevolgen. De detectie van reisbewegingen richt zich op het verzamelen van gegevens van onder meer luchtvaartpassagiers om terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit te voorkomen, en verdachten op te sporen en te vervolgen. Meer informatie over de *Beveiliging burgerluchtvaart en Detectie reisbewegingen* is te vinden via [deze link](#).

Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum - DG Politie en veiligheidsregio's

De kerntaken van het LOCC zijn operationele informatievoorziening via het Multidisciplinair operationeel beeld (MLOB), planvorming en advisering en bijstandcoördinatie. Het LOCC valt onder het Directoraat-Generaal Politie en Veiligheidsregio's (DGPenV) en zorgt namens het ministerie van JenV voor de landelijke coördinatie (24/7) van de operationele inzet tijdens (dreigende) rampen, calamiteiten en grootschalige evenementen. Het LOCC ondersteunt de minister van JenV en de veiligheidsregio's en adviseert over de operationele uitvoerbaarheid van de bestuurlijke besluiten. Deze taken worden uitgevoerd om tot een efficiënte en samenhangende inzet van mensen, middelen en expertise van de operationele diensten te komen: brandweer, politie, GHOR, Defensie en gemeenten. Dit geldt zowel tijdens de warme fase als tijdens de nafase.

Meer informatie over het LOCC is te vinden via [deze link](#).

Ministerie van Defensie - Militaire Luchtvaart Autoriteit (MLA)

De MLA waarborgt dat de Nederlandse militaire luchtvaart op een adequaat veiligheidsniveau wordt uitgeoefend. Dit doet de MLA door: regelgeving (het opstellen van onder andere luchtvaarteseisen), toetsing en handhaving.

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat - Inspectie Leefomgeving en Transport

Dit ministerie fungeert als de Nederlandse civiele luchtvaartautoriteit. Als onderdeel van dit ministerie houdt de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) toezicht op de naleving van de uitgangspunten die gesteld zijn in de *Regeling veilig gebruik luchthavens en andere terreinen* en relevante bepalingen in regelgeving van, onder andere, de ICAO voor civiel luchtverkeer en voor militaire luchthavens met burgermedegebruik. Voor militaire luchthavens is dit de Militaire Luchtvaart Autoriteit (MLA) die deze taak uitvoert op basis van de militaire regelgeving (zie hierboven).

Meer informatie over de Inspectie Leefomgeving en Transport is te vinden via [deze link](#).

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat - Departementaal Coördinatiecentrum Crisisbeheersing

Het Departementaal Coördinatiecentrum Crisisbeheersing van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (DCC-IenW) speelt een centrale rol bij het coördineren van crises en rampen op het gebied van infrastructuur, milieu en water. Het legt de verbinding tussen partijen die nodig zijn bij de crisisbeheersing en bundelt en deelt de informatie. Het DCC-IenW adviseert intern, maar ook extern en organiseert en faciliteert waar nodig, zodat een crisis vlot kan worden aangepakt.

Meer informatie over het DCC van met ministerie van IenW, is te vinden via [deze link](#).

Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ)

Als Nederlanders in het buitenland betrokken zijn bij een luchtvaartongeval, voert het ministerie van BZ de daaruit voortvloeiende (consulaire) werkzaamheden uit. Eén van de consulaire taken is om zo snel en zorgvuldig mogelijk de nationaliteit en de identiteit van de Nederlandse slachtoffers vast te stellen, om vervolgens in overleg met de Nationale Politie verwanten te informeren. Andersom, als buitenlanders in Nederland betrokken zijn bij een luchtvaartongeval, is BZ het belangrijkste aanspreekpunt voor buitenlandse autoriteiten, en ambassades en consulaten in Nederland.

De MH-17-crisis (2014) heeft duidelijk getoond welke cruciale rol het ministerie van BZ speelt als er Nederlandse slachtoffers zijn bij een luchtvaartongeval in het buitenland. Hierover is meer informatie te vinden via [deze link](#).

Onderzoeksorganisaties en inspecties

Bij ieder luchtvaartongeval vinden diverse onderzoeken plaats, onder meer naar de oorzaak en mogelijke strafrechtelijke aspecten. Deze kunnen verricht worden door het Openbaar Ministerie, de afdeling Luchtvaart van de Nationale Politie, de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILenT) en andere inspecties (zoals de Inspectie Justitie en Veiligheid (Inspectie JenV), de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ), de Inspectie Militaire Gezondheidszorg (IMG), de Inspectie Veiligheid Defensie (IVD), de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) en een Commissie van Onderzoek (CvO) van het ministerie van Defensie.

Al tijdens het bestrijden van het incident dient er rekening mee gehouden te worden dat ook onderzoek verricht moet worden. Dit betekent bijvoorbeeld dat de ongevalslocatie intact gelaten en afgeschermd wordt en dat direct begonnen wordt met het verzamelen van informatie, zoals informatie van ooggetuigen (door politie) en – later – van betrokken hulpverleners (door onderzoekers of inspecteurs).

Inspectie Justitie en Veiligheid

Eén van de instanties die onderzoek verrichten, is de Inspectie JenV. Deze Inspectie houdt, onder de *politieke* verantwoordelijkheid van de minister van JenV, toezicht op de kwaliteit van de taakuitvoering van zowel de verantwoordelijke bestuursorganen als de operationele diensten die op de verschillende onderdelen van het OOV-terrein actief zijn (politie, brandweer, GHOR). De Inspectie JenV is echter *onafhankelijk* in de keuze om een bepaald onderzoek te verrichten, in haar werkwijze en ten aanzien van de bevindingen en oordelen die uit een onderzoek voortvloeien. Dit is vastgelegd in de Aanwijzingen van de minister-

president inzake rijksinspecties (Regeling van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, 30 september 2015, nr.3151041).

Meer informatie over de Inspectie JenV is te vinden via [deze link](#).

Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd

Een andere instantie is de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ), onder *politieke* verantwoordelijkheid van de Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Ze houdt toezicht op de partijen die een rol spelen bij de signalering, de preventie en de bestrijding van infectieziekten, binnen de publieke gezondheidszorg (en binnen de zorginstellingen).

Meer informatie over de IGJ is te vinden via [deze link](#).

Inspectie Leefomgeving en Transport

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) is de toezichthouder van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. De Inspectie werkt qua toezicht bij voorkeur programmatisch, bijvoorbeeld in het programma *Veilig en duurzaam Schiphol*. Ze kijkt naar de risico's op het gebied van vliegveiligheid, arbeidsveiligheid, gezondheid en leefbaarheid. De ILT handhaaft op verschillende manieren de naleving van wet- en regelgeving: door middel van dienstverlening, interventie en opsporing. De ILT kent twee vormen van onderzoek: enerzijds bij wet opgedragen onderzoek (ongevalsonderzoek en in specifieke wetten genoemd onderzoek), en anderzijds onderzoek op verzoek (van bewindspersonen of een beleidsdirectie). Bij beide vormen van onderzoek treedt de ILT niet op als toezichthouder, maar als deskundige op het betreffende domein. Ongevalsonderzoek is voor het grootste gedeelte opgedragen aan de Onderzoeksraad voor Veiligheid; de ILT heeft in bepaalde gevallen een wettelijke taak (zoals bij het spoor en bij het transport van gevaarlijke stoffen).

Meer informatie over de ILT is te vinden via [deze link](#).

Onderzoeksraad voor Veiligheid

De OvV heeft (art.3 Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid) "het uitsluitende doel toekomstige voorvallen te voorkomen of de gevolgen daarvan te beperken, tot taak te onderzoeken en vast te stellen wat de oorzaken of vermoedelijke oorzaken van individuele of categorieën voorvallen en van de omvang van hun gevolgen zijn en daaraan zo nodig aanbevelingen te verbinden en vast te stellen wat de oorzaken of vermoedelijke oorzaken van individuele of categorieën voorvallen en van de omvang van hun gevolgen zijn en daaraan zo nodig aanbevelingen te verbinden." Dit geldt ook voor het gebied van crises in de luchtvaart. De Onderzoeksraad opereert geheel zelfstandig en onafhankelijk. Wel komt het met enige regelmaat voor dat ook andere instanties onderzoek doen naar hetzelfde voorval. Om dit goed te laten verlopen, zijn protocollen opgesteld waarin de afstemming is vastgelegd.

Meer informatie over de OvV en de (lopende) onderzoeken in de luchtvaart, is te vinden via [deze link](#).

2 Incidenttypen en voorbeeldscenario's

2.1 Inleiding

Vliegen staat bekend als een veilige manier van transport en de casuïstiek laat zien dat ongevallen vaak alleen ontstaan door een ongelukkige samenloop van omstandigheden. De gevolgen zijn, ingeval van een vliegtuigcrash, vaak te omschrijven in termen van relatief veel doden en gewonden, brand, een grote ravage op de plaats van de crash en in de directe omgeving.

Traditioneel is het 'vliegtuigongeval' het incidenttype waar hulpdiensten zich al decennialang op voorbereiden. In de voorganger van deze handreiking (2011) werden naast een 'Vliegtuigongeval' ook 'Kaping' en 'Infectieziekte' als crisis behandeld. De wereld verandert echter voortdurend en daarmee ook het risicobeeld voor de luchtvaart. Mede om die reden is het incidenttype 'Kaping' uitgebreid tot 'Securitygerelateerde (fatale) ongevallen' en is het type 'Incident met effect op de openbare orde en veiligheid' toegevoegd.

In dit hoofdstuk worden aldus de volgende vier incidenttypen toegelicht, op basis van de actuele inzichten:²⁹

- > Vliegtuigongeval (paragraaf 2.4)
- > Infectieziekte (paragraaf 2.5)
- > Securitygerelateerd incident (paragraaf 2.6)
- > Incident met effect op de openbare orde en veiligheid (paragraaf 2.7).

Voor elk van deze incidenttypen wordt aan de hand van een voorbeeld, een scenariobeschrijving en een beschrijving van de respons van partijen, een kenmerkend beeld van het desbetreffende incidenttype geschetst. Het doel hiervan is niet om de werkelijkheid te voorspellen, maar om de beeldvorming te 'voeden', zodat de bij de crisisbeheersing betrokken partijen een indruk krijgen van het mogelijke verloop van het incidenttype.

In aanvulling op de informatie in dit hoofdstuk gaan bijlages 1 tot en met 8 dieper in op de algemene achtergrond van de verschillende incidenttypen, onderbouwd met statistische informatie.

Voordat de vier incidenttypen besproken worden, wordt eerst in paragraaf 2.2 beschreven op welke wijze scenario's kunnen helpen bij de crisisbeheersing. In paragraaf 2.3 is een overzicht opgenomen van incidentspecifieke kenmerken en afspraken.

²⁹ De titels komen weliswaar (soms) overeen met die van het *NCP-L*, maar de inhoud staat in beginsel los van het *NCP-L*.

2.2 Gebruik van voorbeeldscenario's

Een scenario geeft een mogelijk verloop van een incident, of – meer precies – een verwacht karakteristiek verloop van een incidenttype vanaf de oorzaak(en) tot en met de einduitkomst. Een scenariobeschrijving is een gestructureerde beschrijving van de gebeurtenissen die consequenties hebben voor de veiligheid, van de oorzaak van die gebeurtenissen, de context en de gevolgen.

Een scenario biedt een manier om bij de voorbereiding te communiceren over, en een (gezamenlijk) beeld te krijgen van toekomstige onzekerheden en factoren die van invloed zijn op beslissingen tijdens een crisis. Anders gezegd: met een scenario is het eenvoudiger om je voor te stellen wat er mis kan gaan en op basis daarvan te beoordelen welke maatregelen effectief kunnen zijn. Een scenario is daarmee 'slechts' een hulpmiddel om bij de voorbereiding in de veiligheidsregio te bepalen of men een juist en volledig overzicht heeft van het soort maatregelen dat genomen moet worden om de crisis het hoofd te kunnen bieden.

2.3 Incident specifieke kenmerken en afspraken

Om tot een eenduidig overzicht van scenario's te komen en bij de nationale planvorming aan te sluiten, is ervoor gekozen om waar mogelijk aan te sluiten het *NCP-L*. Het onderstaande overzicht van uitgangspunten is overgenomen uit het *NCP-L* (NCTV, 2020) en waar relevant voor deze handreiking aangevuld.

- > Bij een ongeval met een Nederlands civiel luchtvaartuig is het ministerie van IenW als Nederlandse civiele luchtvaartautoriteit altijd betrokken. Bij een ongeval met een militair luchtvaartuig is het ministerie van Defensie altijd betrokken.
- > Bij elk scenario is het relevant of er wel of geen passagiers aan boord zijn. En zo ja, of zij de Nederlandse nationaliteit hebben. Verder is het zeer aannemelijk dat er buitenlandse passagiers bij betrokken zijn.
- > Het kan ook gaan om passagiers met een speciale status (regering, staatshoofden, diplomaten, leden van het Koninklijk Huis en overige VIP's). Bij een incident met het Nederlandse regeringsvliegtuig is altijd het ministerie van IenW betrokken.
- > De lading (vracht) van een vliegtuig is relevant voor de incidentbestrijding of afhandeling. Naast de aanwezigheid van grote hoeveelheden kerosine, kan er immers sprake zijn van vervoer van gevaarlijke stoffen.
- > Bij elk scenario waarbij het vliegtuig een Nederlandse luchthaven als vertrek- of aankomstluchthaven heeft, zullen zowel de luchthaven als de gemeente / veiligheidsregio effecten ondervinden die om maatregelen vragen ten aanzien van onder andere media-aandacht, mobiliteit, slachtoffers, opvang en verzorging van verwanten, inzet van psychosociale hulpverlening, informatievoorziening en openbare orde en veiligheid. Bij burgerluchtvaartongevallen kan op verzoek van de getroffen veiligheidsregio ook Schiphol betrokken worden, evenals de veiligheidsregio Kennemerland vanwege haar expertise ('expertregio').
- > Het incident kan een Nederlandse luchtvaartmaatschappij betreffen. Ook kunnen touroperators, vrachtvervoerders of vrachtheigenaren uit Nederland, verzekeringsmaatschappijen en/of de Algemene Nederlandse Vereniging van

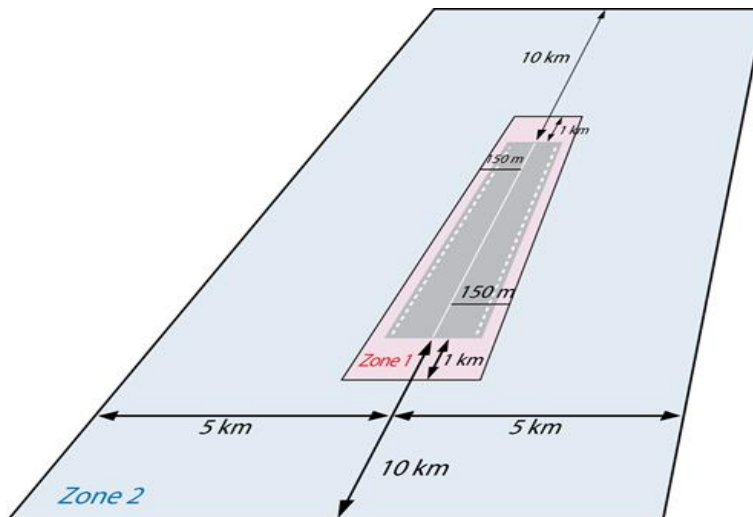
Reisbureaus (ANVR) betrokken zijn. Zij zijn dan een relevante en belangrijke partner in de afhandeling.

- > Het incident kan een buitenlandse luchtvaartmaatschappij betreffen.
- > Bij een militair ongeval kan (ook) een buitenlandse luchtmacht betrokken zijn. Het betreffende land en zijn ministerie(s) en het ministerie van Defensie zijn dan relevante en belangrijke partners in de afhandeling. De coördinatie van de buitenlandse partijen verloopt via het ministerie van Defensie.
- > Niet alle hulpdiensten en partijen zijn betrokken bij elk scenario. De incidentspecifieke kenmerken bepalen wie wordt gealarmeerd. Wel kan bij elk van de scenario's de nationale crisisorganisatie (Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (ICCb) / Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb) inclusief ondersteuning, worden geactiveerd.
- > Bij een terroristische aanslag of het vermoeden daarvan, worden het OM en de NCTV altijd betrokken.
- > Bij ieder luchtvaartongeval vinden diverse onderzoeken plaats, onder meer naar de oorzaak en mogelijke strafrechtelijke aspecten. In Nederland kunnen het OM, de afdeling Luchtvaart van de Nationale Politie, de ILT en andere inspecties, zoals de Inspectie JenV, de IGJ, de IMG, de Inspectie Veiligheid Defensie, de OvV en een Commissie van Onderzoek (CvO) van het ministerie van Defensie onderzoeken uitvoeren.

2.4 Incidenttype 'Vliegtuigongeval'³⁰

Voor de drie scenario's onder de noemer 'Vliegtuigongeval' is uitgegaan van een neergestort passagiersvliegtuig dat volledig bezet is. In de handreiking uit 2011 lag de focus op een ongeval binnen de contouren van de luchthaven of net daar buiten. Onder 'de luchthaven' wordt in de context van deze handreiking verstaan 'de onmiddellijke omgeving'. In de praktijk blijkt echter dat er een aantal geografische incidentlocaties te beschrijven zijn die (mede) bepalen welke partijen betrokken zijn bij de crisisbeheersing, bijvoorbeeld: buiten zone 2, in het water / op zee en in het buitenland. Of zoals *NCP-L* aangeeft: "...die de belangrijkste verschillen in rolverdeling tussen actoren inzichtelijk maken". Naast de algemene rolverdeling zoals beschreven in paragraaf 3 wordt hier de specifieke rolverdeling per incidenttype toegelicht.

³⁰ Dit incidenttype kan ook met andere soorten luchtvaartuigen (helikopter etc.) plaatsvinden.



Figuur 2.1 Zonering op en rondom de start- en landingsbaan (Handreiking Crisisbeheersing op luchthavens, 2011).

Bij alle drie de scenario's die vallen onder het incidenttype 'Vliegtuigongeval', wordt aangenomen dat het vliegtuig dezelfde klasse heeft als de brandrisicoklasse van de luchthaven (zie tabel 1.5). Dit wil zeggen dat het vliegtuig volledig bezet is en van het grootste type is dat (doorgaans / regelmatig) op de luchthaven mag landen.

Het aspect gevaarlijke stoffen in de lading wordt niet expliciet meegenomen in de scenario's, enerzijds omdat het vervoer van gevaarlijke stoffen via de lucht al strikt gereguleerd is, en anderzijds, omdat de hulpverleningscapaciteit zich in beginsel primair zal richten op de slachtoffers. Daar komt bij dat de brandweer er standaard al rekening mee houdt dat bij een vliegtuigongeval bijzondere materialen / metalen betrokken zijn, die risico's met zich mee kunnen brengen. Zo wordt de vliegtuigbrandstof kerosine als een gevaarlijke stof beschouwd.

Bij het opstellen van de scenario's wordt in principe geen rekening gehouden met het verschil tussen luchthavens voor de burgerluchtvaart en militaire luchthavens.³¹ In beide gevallen wordt uitgegaan van het grootst mogelijke (passagiers)toestel dat daar doorgaans landt. Voor sommige militaire luchthavens kan dit betekenen dat er (slechts) uitgegaan wordt van een crash van een (tweepersoons) gevechtsvliegtuig. Uiteraard kan er ook meer dan één vliegtuigongevalscenario voor een luchthaven vastgesteld worden. Als de bezoekende vliegtuigen onderverdeeld kunnen worden in bijvoorbeeld 70% straaljagers, 20% transportvliegtuigen en 10% overig, dan is het uiteraard een gerechtvaardigde bestuurlijke keuze om ook voor de grotere toestellen een apart scenario op te stellen. Aldus zouden voor een dergelijke luchthaven met een dusdanig gevarieerd vliegverkeer meerdere scenario's opgesteld kunnen worden.

2.4.1 Vliegtuigongeval op een luchthaven

Vier hoofdkenmerken van dit scenario:

1. Behoorlijke impact op de luchthaven en op de inzet van regionale hulpdiensten.
2. Grote kans op vele doden en zwaargewonden.
3. Het incident heeft vanaf het begin af aan een internationale dimensie.

³¹ Defensie hanteert de term vliegbasis. Daar waar hier expliciet vliegbasis is vermeld, wordt specifiek een militaire luchthaven bedoeld.

4. Communicatiekwesaties aangaande de slachtofferlijst.

Uitgangspunten

In dit scenario treden zowel de hulpverlenende diensten van de luchthaven als de civiele hulpdiensten van de overheid op conform het calamiteitenplan van de luchthaven en het rampbestrijdingsplan van de overheid.

Het uitgangspunt ten aanzien van de geografische contouren voor dit scenario is figuur 2.1 zoals hierboven weergegeven, dus zone 1 én zone 2. In de praktijk zal de zonering zoals die in de regionale planvorm beschreven is, echter leidend zijn.

De incidentbestrijding vindt multidisciplinair plaats en op basis van alarmering en opschaling wordt de regionale crisisorganisatie ingericht. De CVO als actiecentrum (zie paragraaf 1.5) op de luchthaven richt zich met name op ondersteuning van de hulpverlening (daar waar noodzakelijk) en daarnaast op effecten voor de continuïteit van de processen en op herstel van de verschillende bedrijfsprocessen op de luchthaven.

Het incident (calamiteit)

Een 737-800 met 210 inzittenden start in dichte mist per ongeluk vanaf een taxibaan en kruist daarbij de baan van een Embraer 190 met 65 inzittenden aan boord die net geland is en op weg is naar de taxibaan. De luchtverkeersleider merkt tijdens de start van de 737 dat deze niet vanaf de startbaan opstijgt en meldt dit direct. Maar de 737 heeft al een hoge snelheid. De Embraer ziet wel kans om te stoppen voordat hij de taxibaan opdraait. De 737 raakt echter met de linkervleugel de cockpit van de Embraer, waardoor de vleugel deels afbreekt. Het vliegtuig raakt daarna van de baan en schiet honderden meters door. Eenmaal tot stilstand gekomen, raakt de 737 vrijwel direct in brand.

De alarmeringsfase

De luchtverkeersleider in de toren alarmeert direct de luchthaven via de alarmtelefoon. De luchthaven alarmeert de eigen luchthavenbrandweer en de regionale meldkamer. De luchthavenbrandweer is binnen drie minuten bij het brandende vliegtuig. Eenmaal gestart met de blussing is de brand binnen 1 minuut 90% 'knockdown', waarna de inzet zich richt op de evacuatie van de inzittenden.

Ondertussen heeft het cabinepersoneel van de Embraer de vluchtdeuren geopend en de glijgoten geactiveerd. Alle passagiers blijven ongedeerd. De twee piloten zijn overleden. Het cabinepersoneel vangt de inzittenden buiten het vliegtuig op.

Een deel van de passagiers van de 737 verlaat, al dan niet met hulp of min of meer zelfstandig het vliegtuig. Een groot deel van de inzittenden die zichzelf niet in veiligheid kunnen brengen, is gewond. (Zie bijlage 2 voor percentuele verdeling van doden, gewonden per vliegtuigtype.)

De CVO van de luchthaven komt bijeen om de eerste coördinerende maatregelen te nemen en de communicatie met andere belanghebbenden te starten, waaronder de betrokken luchtvaartmaatschappij(en). De LVNL is dan al begonnen om naderende vliegtuigen om te leiden naar andere luchthavens.

Aandachtpunten, acties en besluiten in de alarmeringsfase, het eerste kwartier

- > Pas de initiële incidentkwalificatie op de GMK zo nodig aan de werkelijke situatie ter plaatse aan (aan de hand van de informatie van de OSC/AFO) en zorg (daarmee onder andere) voor de juiste opschaling van regionale hulpverleners, gemeente en andere partners.
- > De CVO is operationeel en neemt eerste richtinggevende besluiten. De communicatie naar relevante doelgroepen zoals verwanten en overige passagiers op de luchthaven wordt in gang gezet.
- > Besluit welke primaire processen van de luchthaven (nog wel) door kunnen gaan.
- > Een luchthaven met één start- / landingsbaan zal gesloten worden.³²
- > Opschaling van geneeskundige eenheden conform Grootschalig Geneeskundige Bijstand: conform de reguliere procedures start de meldkamer het protocol ambulancebijstandsplan; hiermee worden niet alleen alle omliggende ziekenhuizen geïnformeerd, maar wordt ook de basis ambulancezorg zo goed mogelijk geborgd. Het daadwerkelijke aantal eenheden zal op basis van de informatie van de OvD-G aangevuld kunnen worden.
- > Opvanglocatie op de luchthaven gereedmaken voor passagiers en bemanning die als T3-slachtoffers zijn getrieerd en niet (direct) naar het ziekenhuis gaan. Op die locatie is naast eerste hulp de registratie één van de belangrijkste eerste taken.

Het eerste uur

Overheidshulpdiensten verzamelen zich binnen 15 minuten na alarmering op een uitgangsstelling op of nabij de luchthaven en worden indien nodig onder begeleiding op de rampplek in colonne naar de plaats van het ongeval geleid. De overheidsbrandweer werkt daar samen met de luchthavenbrandweer aan de bevrijding van gewonde en/of beknelde slachtoffers die nog in het vliegtuig vast zitten.

De gearriveerde geneeskundige hulpverleners zorgen voor triage van de slachtoffers en het stabiliseren van zwaargewonden (T1 en T2). Er wordt voor de T1- en T2-slachtoffers een gewondenverzamelplaats en voor de lichtgewonde (T3) slachtoffers een aparte 'verzorglocatie' ingericht.

Afhankelijk van de vervoerscapaciteit (beschikbaar gekomen via het ambulancebijstandsplan) en de toestand van de slachtoffers zullen gewonden zo snel mogelijk worden vervoerd naar nabijgelegen ziekenhuizen. In het geval dat de Regionale Ambulance Voorziening (RAV) / het Mobiel Medisch Team (MMT) het incident als ongeval met 'hoog energetisch trauma' (H.E.T.) kwalificeert, worden *alle* betrokken personen vervoerd naar het ziekenhuis. Indien dit niet het geval is, worden ongedeerde en (licht)gewonde slachtoffers (via de verzorglocatie voor T3-slachtoffers) door de KMar verzameld, door de luchthavenexploitant vervoerd naar de opvanglocatie en opgevangen door de gemeente (in samenwerking met de luchthavenexploitant en de betrokken luchtvaartmaatschappij).

Inzittenden die overleden zijn, zullen gedurende de redding niet verplaatst worden door hulpverleners, tenzij dit de bevrijding van nog levende slachtoffers in de weg staat. De KMar schermt, indien noodzakelijk gezamenlijk met de politie, de ongevalslocatie af om zo sporen veilig te stellen en hulpverleners ongestoord te kunnen laten werken. Het vrijhouden van de aan- en afvoerwegen naar de luchthaven en de ziekenhuizen en

³² Dit is afhankelijk van welke luchthaven en welke banen nog wel ingezet kunnen worden / welk deel van de luchthaven nog wel gebruikt kan worden.

begeleiding van ambulances wordt gedaan door de KMar, al dan niet in samenwerking met de politie.³³

Ondanks de dichte mist worden de eerste beelden van het brandende vliegtuig en de hulpverlening al gedeeld via sociale media. Traditionele nieuwszenders onderbreken hun uitzendingen voor de eerste berichtgeving over het ongeval. Op de luchthaven proberen tientallen mensen informatie te krijgen over de vluchten en over de persoon die zij net weg gebracht hebben of zouden komen ophalen. De luchthaven informeert verwanten en andere reizigers zowel via gesproken berichten als via personeel in de vertrekhal. In het Regionaal Crisis Centrum is dan al gestart met het inrichten van de crisisorganisatie ten behoeve van met name de coördinatie van de gemeentelijke processen bevolkingszorg en crisiscommunicatie.

Aandachtpunten, acties en besluiten in het eerste uur

- > Het besluit van de RAV dat er sprake is van een 'hoog energetisch trauma'. In dat geval worden *alle* passagiers in principe beschouwd als 'gewond', ook als dit niet (direct zichtbaar) het geval is. De consequentie is dan dat alle passagiers beoordeeld moeten worden.
- > Inventariseer in samenwerking met de CVO welke processen verstoord worden en schets aan de hand van scenario's de mogelijke consequenties en handelingsopties. Mogelijk zijn er effecten buiten de luchthaven in de veiligheidsregio.
- > Start het proces 'verificatie passagiersgegevens' met medewerking van de KMar en luchtvaartmaatschappij (zie paragraaf 4.2 voor aanvullende informatie).
- > Activering van de Slachtofferinformatiesystematiek (SIS, zie hoofdstuk 5.4 voor aanvullende informatie) in het kader van verwanteninformatie.
- > Start het ambassadeprotocol (zie paragraaf 4.5 voor aanvullende informatie).
- > Start (incident / strafrechtelijk) onderzoek en/of stuur een melding naar de OvV.
- > Veiligstellen van de incidentlocatie met behulp van KMar en politie.
- > Stroomlijnen van de telefonische en digitale bereikbaarheid van de luchthaven.
- > Organisatie van de woordvoering; communiceer het moment waarop de persconferentie zal plaatsvinden.
- > Hoe wordt omgegaan met vervoers- en verkeersstromen op en rondom de luchthaven? Ook als de luchthaven deels dicht gaat, zullen vertrekkende passagiers zich nog enige tijd melden op de luchthaven en wordt vracht aangevoerd. Inventariseer de mogelijke impact op vervoersstromen rondom het luchthaventerrein.
- > Organisatie van de psychosociale hulpverlening (PSH) voor slachtoffers en verwanten.
- > Richt een locatie in voor verwanten.

De eerste 24 uur

De veiligheidsregio coördineert de crisiscommunicatie, in samenwerking met alle relevante ketenpartners, en er vindt afstemming plaats met de Eenheid Communicatie van het Nationaal Crisiscentrum (NCC), dat op zijn beurt weer de betrokken ministers waarschuwt. Het ministerie van Buitenlandse Zaken zal contact opnemen met de ambassades van betrokken buitenlandse passagiers. Die ambassades willen op hun beurt zo snel mogelijk meer informatie over wie getroffen is, hoe het met de slachtoffers gaat en waar zij zich bevinden. In samenwerking wordt bekeken hoe de ongedeerden zo snel mogelijk kunnen doorreizen naar hun gewenste bestemming. Alle crisisteam worden geformeerd zoals

³³ Op Schiphol is bij dergelijke rampen een Actiecentrum Mobiliteit (ACM) actief, waarin diverse ketenpartners samenwerken om de mobiliteit voor alle doelgroepen in goede banen te leiden.

bepaald in het rampbestrijdingsplan. Het Landelijk Crisis Management Systeem (LCMS) wordt gebruikt om informatie uit te wisselen tussen de diverse crisisteams en relevante meldkamers.

De gemeente die al vrijwel direct het proces bevolkingszorg heeft gestart en besloten heeft om Slachtoffer Informatie Systematiek (SIS) te activeren, is bezig met het regelen van opvang en verzorging van lichtgewonden en ongedeerden. Mensen die hun telefoon verloren hebben, worden geholpen in contact te komen met familie. Ongedeerden en lichtgewonden worden herenigd met familie en gaan naar huis. Op de luchthaven wordt getracht de impact op de luchthavenprocessen te beperken. Medewerkers die met verlof zijn, wordt gevraagd naar het werk te komen. Zodra dat mogelijk is, wordt alles op alles gezet om het vliegverkeer weer op te starten.

Aandachtpunten, acties en besluiten binnen 24 uur

- > Vrijgeven van de definitieve, geverifieerde passagierslijst.
- > Toestroom familie / nabestaanden reguleren richting een opvanglocatie, bijvoorbeeld via bebording.
- > Besluiten nemen die te maken hebben met het borgen van de continuïteit van de luchthaven; kan de luchthaven weer (deels) open?
- > Het structureren van de crisiscommunicatie: plannen van persmomenten en kanaliseren van de toestromende media op het luchthaventerrein.
- > Alle hulpverlenende organisaties en partners die betrokken zijn vanaf het begin organiseren de vervanging van hun mensen. Gelijktijdig organiseren zij ook de eerste (collegiale) opvang voor hulpverleners van het eerste uur.
- > Psychosociale hulpverlening voor verwanten en nabestaanden.

Nafase

In deze casus kan de luchthaven pas weer open als het onderzoek ter plaatse is afgerond en de brokstukken zijn verwijderd. Hulpverleningsdiensten en betrokken partners die een grote bijdrage hebben geleverd aan de inzet, kunnen na een paar dagen weer voorzichtig afschalen. In deze fase is er ook aandacht voor registratie van het incident door de onderzoekers op basis van een reconstructie van feiten en ooggetuigenverslagen.

De activiteiten in de nafase zijn erop gericht om zo goed en spoedig mogelijk terug te keren naar de normale situatie, zowel voor de getroffen en de betrokken organisaties. Afhankelijk van de crisis kan dit jaren duren. Nazorg is onderdeel van de nafase en gaat om de ondersteuning van en zorg aan getroffen en verwanten (deelplan GGD). Andere onderdelen van de nafase zijn bijvoorbeeld PSH, schadeafhandeling, rechtszaken, onderzoeken en evaluatie. Betrokken hulpverleners en organisaties moeten zich realiseren dat deze onderdelen verlopen volgens verschillende tijdspaden met elk een verschillend tempo. Zie ook hoofdstuk 6.

Zo zal de luchthaven al na enkele dagen weer 'normaal' kunnen functioneren. Aan de andere kant zal het leven van de betrokken passagiers en hulpverleners misschien nooit meer worden zoals het was. Met dat in gedachten wordt direct begonnen met de organisatie van herdenkingsgelegenheden. De eerste vindt al precies een week later plaats, waarbij op de tijd en plaats van het ongeval familie, nabestaanden en hulpverleners bij elkaar komen. In de hangar op het luchthaventerrein uiten niet alleen hoogwaardigheidsbekleders hun medeleven, maar wordt ook stilgestaan bij de feiten en het (strafrechtelijk) onderzoek dat

gestart is. Deze eerste bijeenkomst is ook de start van een stichting die de belangen van alle nabestaanden gaat behartigen in de nasleep van het ongeval.

Bijlage 2 geeft meer informatie over de hulpverlening (met name redding van slachtoffers) in dit scenario.

2.4.2 Vliegtuigongeval in Nederland buiten een luchthaven

Drie hoofdkenmerken van dit scenario:

1. De luchthaven van vertrek of aankomst is nauw betrokken bij de crisisbeheersing.
2. Grote kans op vele doden en zwaar gewonden.
3. Het incident heeft vanaf het begin af aan een internationale dimensie.

Dit scenario betreft het neerstorten van een vliegtuig binnen Nederland op een andere locatie dan het luchthaventerrein, te weten buiten zone 1 en 2 waarvoor het rampbestrijdingsplan geldt. Dit betreft dus een locatie waarvoor in beginsel geen specifieke samenwerkingsafspraken gemaakt zijn over gezamenlijk optreden bij luchtvaartongevallen. Afhankelijk van de oorzaak (bijvoorbeeld een explosie) kan het gaan om een groot verspreidingsgebied (zie tabel B3.1 in bijlage 3) over meerdere gemeenten en kunnen cumulatieve effecten ontstaan (zoals brand in gebouwen). Ook de luchthaven van vertrek of aankomst raakt direct betrokken bij de crisisbeheersing. Niet alleen omdat er al of nog verwanten aanwezig zijn op de luchthaven, maar ook omdat ze een locatie wordt waar andere verwanten en de media zich zullen verzamelen.

Als een luchtvaartongeval plaatsvindt in een veiligheidsregio zonder luchthaven, is het raadzaam om direct een (buur)regio die wel een luchthaven in het verzorgingsgebied heeft, te vragen om de crisisorganisatie te ondersteunen met informatie en expertise.³⁴ De veiligheidsregio Kennemerland (als expertregio binnen Nederland), Schiphol en het ministerie van Defensie bij militaire ongevallen kunnen deze ondersteuning bieden. De aanvraag voor externe ondersteuning loopt dan via het NCC.

Het incident

Een Cessna 172 met vier inzittenden is op een mooie dag opgestegen vanaf Groningen Airport Eelde (GAE) in de veiligheidsregio Drenthe. Het doel is een rondvlucht te maken boven de Waddenzee. Tien minuten na het opstijgen meldt de piloot aan de luchtverkeersleiding op 1.200 voet een noodsituatie. Door een botsing met een drone is een deel van de linkervleugel zwaar beschadigd en deze schade bemoeilijkt de besturing. De piloot geeft aan terug te keren naar de luchthaven. Daar bereidt men zich voor op de aankomst van de gehavende Cessna. Nog ver van de luchthaven meldt de piloot dat door de besturingsproblemen een noodlanding onvermijdelijk is. Kort daarna stopt de communicatie en verdwijnt het vliegtuigje van de radar.

De alarmeringsfase; het eerste kwartier

³⁴ Voorbeeld: de VRK heeft bovenregionale afspraken gemaakt met omliggende regio's m.b.t. een luchtvaartongeval. De bronregio is leidend en VRK schaaltdan (als bronregio) altijd op naar GRIP-2. Indien bijvoorbeeld het toestel van Eindhoven komt, is VRK dus niet leidend. Uitgangspunt is aldus de plaats waar het toestel vandaan komt. Daar gaan de verwanten ook heen, moeten ze opgevangen worden en komt de informatie omtrent het toestel binnen etc.

Airport Operations alarmeert na de eerste interne alarmering ook direct de gemeenschappelijke meldkamer Noord-Nederland (MKNN) en geeft de laatst bekende positie door. Vrijwel gelijktijdig komt daar ook de eerste 112-melding binnen van een ooggetuige ten westen van Winsum (veiligheidsregio Groningen). De centralist alarmeert de hulpverleningsdiensten voor een (verkeers)ongeval / luchtvaart / crash met de omschrijving 'luchtvaartongeval' met meerdere personen. Vrijwel direct stijgt er ook een traumahelikopter op vanaf de luchthaven GAE. Meerdere ooggetuigen spoeden zich door de weilanden naar het rokende vliegtuig.

Aandachtpunten, acties en besluiten in het eerste kwartier

- > Ter plaatse wordt door de hoogst leidinggevende zo snel mogelijk de juiste aard en omvang (aantal slachtoffers) van het ongeval in een nader bericht teruggekoppeld aan de MKNN. In beginsel worden de CoPI-functionarissen gealarmeerd.
- > De operationeel leidinggevende neemt via de MKNN contact op met de luchthavenbrandweer van de luchthaven in Drenthe voor specifieke informatie over het vliegtuig. Ook wordt hiermee de gemeente Tynaarlo gealarmeerd en geïnformeerd over het incident.
- > Ter plaatse en in overleg met de luchthavenbrandweer wordt ook bepaald of de inzet van de luchthavenbrandweer noodzakelijk is. Indien de (lokale) overheidsbrandweer assistentie nodig heeft qua blusstoffen, zal de MKNN hiervoor (waarschijnlijk) een schuimblusvoertuig (SB) sturen vanuit Groningen stad.
- > De melding van de drone is voor de politie aanleiding om een onderzoek te starten naar de eigenaar / bestuurder.
- > De politie zal direct de omgeving afzetten om hulpdiensten ongehinderd te laten aankomen en vertrekken van de incidentlocatie.
- > De incidentlocatie wordt zoveel mogelijk intact gelaten ten behoeve van het latere incidentonderzoek.
- > De brandweer treft de eerste voorzieningen om de bereikbaarheid van het vliegtuig te verbeteren.

Het eerste uur

De eerste ambulance, politie-eenheid en een tankautospuit komen na een kwartier vrijwel gelijktijdig aan en staan voor de klus om zo snel mogelijk met het materieel bij het vliegtuig te komen. De traumaheli landt kort daarna. De politie is bezig met de afzetting van de incidentlocatie en maant nieuwsgierige burgers om op gepaste afstand te gaan staan. Ter plaatse wijst triage uit dat drie inzittenden zijn overleden en dat één persoon er slecht aan toe is. Deze wordt vervoerd naar het UMCG in Groningen.

Voor de getroffen veiligheidsregio Drenthe gaat het feitelijk om een 'incident op afstand'. Het brongebied ligt in een andere gemeente, van een andere veiligheidsregio. Naast de alarmering van de hulpdiensten in de veiligheidsregio Groningen worden ook de luchthaven en de gemeente Tynaarlo geïnformeerd / gealarmeerd. Hierdoor wordt ook de Drentse CMO (Crisis Management Organisatie) (deels) geactiveerd. De OvD-Bz van zowel de brongemeente als van de gemeente waarin de luchthaven ligt, zal de eigen burgemeester informeren en met name zorgen dat het actiecentrum Communicatie actief wordt.

Aandachtpunten, acties en besluiten in het eerste uur

- > In zowel Veiligheidsregio Groningen als Veiligheidsregio Drenthe wordt de crisisbeheersingsorganisatie geactiveerd.
- > In samenwerking met het verhuurbedrijf van het vliegtuig op de luchthaven GAE wordt de identiteit van de slachtoffers vast gesteld. Beide veiligheidsregio's stemmen met elkaar af hoe omgegaan wordt met die informatie.
- > Het beleidsteam in de brongemeente komt bij elkaar en neemt na het eerste uur besluiten op basis van de geverifieerde informatie. Crisiscommunicatie in relatie tot het incident en de identiteit van de slachtoffers heeft de hoogste prioriteit.
- > Ook in de gemeente waarin de luchthaven ligt, wordt (indien gewenst; OL, CVO en gemeente Tynaarlo stemmen af over eventuele verdere opschaling) het beleidsteam geactiveerd.
- > De incidentlocatie wordt door de politie afgezet en bewaakt om sporen veilig te stellen in afwachting van het incidentonderzoek door de luchtvaartpolitie.
- > De OvV en de ILT worden geïnformeerd over het ongeval.
- > Ooggetuigen worden gehoord om duidelijkheid te krijgen over de fatale vlucht en over de dronebestuurder, die nog in de buurt moet zijn.

De eerste 24 uur

De nabestaanden van de drie overleden personen worden zo snel mogelijk benaderd om te voorkomen dat zij het nieuws horen via sociale media. De familie van het zwaar gewonde slachtoffer wordt geïnformeerd over diens status en locatie

Het onderzoek van de incidentlocatie wordt uitgevoerd. Het wrak wordt geborgen en er wordt beoordeeld of met name de Avgas (brandstof) tot een milieu-incident heeft geleid. De grond wordt schoongemaakt waar nodig. Aan de hand van de informatie van een ooggetuige wordt de vermoedelijke dronebestuurder aangehouden.

Aandachtpunten, acties en besluiten binnen 24 uur

- > Beide betrokken gemeenten stemmen in overleg met de luchthaven hun acties op elkaar af.
- > Er wordt een datum vastgesteld om het ongeval en de multidisciplinaire werkwijze te evalueren.

Nafase

De piloot van de Cessna was een bekend lid van de vliegclub. Ter nagedachtenis aan hem en de andere twee slachtoffers wordt een eerbetoon georganiseerd in de maanden na het ongeval.

Om de feiten in een tijdlijn te kunnen zetten, wordt een week na het incident een evaluatiebijeenkomst georganiseerd in de kazerne van de brandweer (of andere locatie). Deze wordt bijgewoond door alle direct betrokken hulpverleners en de twee ooggetuigen die bij het wrak hebben geholpen.

De botsing met de drone vond plaats op 1.200 voet, terwijl drones niet hoger mogen vliegen dan 120 meter (onder de 400 voet). Omdat er in de regio een actieve 'drone community' is, wordt het initiatief genomen voor een informatiebijeenkomst. De dader is helaas niet achterhaald.

Aandachtpunten, acties en besluiten in de nafase

- > Zoek contact met andere dronebestuurders in de regio via sociale media en nodig hen uit voor een informatiebijeenkomst.
- > Overleg met de vliegclub over de mogelijkheden vanuit de veiligheidsregio om het eerbetoon mogelijk te maken.
- > Er wordt een evaluatie gestart om het gezamenlijk optreden in kaart te brengen.

Bijlage 3 geeft meer informatie over dit scenario en dan met name over de omvang van de te verwachten schadecirkel bij grotere vliegtuigen (tabel B3.1).

2.4.3 Vliegtuigongeval buiten Nederland

Vier hoofdkenmerken van dit scenario:

1. Een beperkte inzet van regionale hulpdiensten; een grote inzet van ministeries.
2. Verificatie van Nederlandse betrokkenen kan enige tijd duren.
3. Een grote afhankelijkheid van het land waarin het incident plaatsvindt.
4. Communicatie aangaande de slachtofferlijst.

Bij een luchtvaartongeval in het buitenland en op internationale wateren kan het gaan om, onder andere, betrokkenheid van Nederlandse burgers, een Nederlandse luchthaven (vertrek- of aankomst luchthaven), een Nederlandse luchtvaartmaatschappij, de Nederlandse luchtverkeersleiding, en/of een in Nederland geregistreerd luchtvaartuig zonder Nederlandse passagiers of andere relaties met Nederland. In dat laatste geval zijn de autoriteiten en de daaronder ressorterende nood- en hulpdiensten van het desbetreffende land eerstverantwoordelijk voor de aanpak.

Omdat een ongeval buiten Nederland een geheel eigen dynamiek kent, laten we in dit scenario de fasegewijze beschrijving van de hulpverlening in de tijd deels los. De hulpverleningsactiviteiten vinden ten slotte plaats in het buitenland, waardoor het zo maar een uur kan duren voordat hier in Nederland duidelijk is wat er gebeurd is. Voor de beschrijving van het incident gebruiken we ook geen fictief scenario, maar putten uit de feiten van een bestaand vliegtuigongeval.

Het incident

Op 12 mei 2010 vroeg in de ochtend stort een Airbus A330-200 van Afriqiyah Airways in Tripoli neer. Vlucht 771 was vanuit Johannesburg via een tussenlanding in Tripoli onderweg naar Londen Gatwick. Ongeveer 900 meter voor de landingsbaan crasht het vliegtuig. Bij dit ongeluk komen 103 inzittenden om het leven, onder wie zeventig Nederlanders. De enige overlevende is een Nederlandse jongen van destijds 9 jaar oud. Na een verblijf van drie dagen in een Libisch ziekenhuis wordt hij gerepatriëerd naar Nederland.

Eerste uur na bekend worden dat er mogelijk Nederlanders aan boord zijn

Zodra duidelijk wordt dat er mogelijk Nederlanders aan boord van het vliegtuig hebben gezeten, en/of het vliegtuig de bestemming of herkomst van een Nederlandse luchthaven had, overweegt de veiligheidsregio van de betrokken luchthaven om op te schalen naar GRIP-2 zonder CoPI. Inzet van PSH voor verwanten die op de luchthaven worden opgevangen, is geïndiceerd.

De eerste 24 uur

Direct na de crash wordt er al gespeculeerd over de oorzaak; er zou een bom aan boord geweest zijn volgens een ooggetuige. Dit voedt het idee dat er sprake zou zijn van een terroristische daad. Door de Libische autoriteiten wordt dit echter al snel tegengesproken. Deze stelligheid is echter niet voldoende garantie; een technische oorzaak wordt namelijk ook al snel uitgesloten en ook de omstandigheden waren niet zo slecht dat deze het falen van de vlucht hebben kunnen veroorzaken.

De Nederlandse ambassade in Tripoli meldt het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) om 9.05 uur dat er een vliegtuig is neergestort met misschien wel Nederlanders aan boord. Ambassadepersoneel reist meteen af naar de luchthaven om informatie ter plaatse te krijgen. Rond 10 uur verschijnen in de media de eerste berichten over een vliegtuigongeluk bij Tripoli. Rond 11 uur wordt duidelijk dat er waarschijnlijk tientallen Nederlandse slachtoffers zijn. Kort daarna komt het bericht dat er één overlevende is, waarschijnlijk een Nederlandse jongen (Bron: Stichting vliegcrash Tripoli). Zoals gebruikelijk, is er direct behoefte aan een complete passagierslijst. De immigratiedienst in Zuid-Afrika wil de passagierslijst op de eerste dag echter nog niet vrijgeven, voordat de nabestaanden van de eigen 13 slachtoffers benaderd zijn.

Libië start direct een onderzoek. De commissie bestaat uit Libische en Zuid-Afrikaanse functionarissen, twee Franse experts, vertegenwoordigers van Airbus en twee waarnemers uit Nederland van de OvV.³⁵ Op grond van ICAO Annex 13 Aircraft Accident and Incident Investigation heeft elk land dat doden en/of ernstig gewonden te betreuen heeft bij een vliegtuigongeval, het recht het onderzoek direct te volgen. Vanuit Nederland vertrekt nog dezelfde dag een vliegtuig.

Wat dit incidenttype bijzonder maakt in het licht van deze handreiking, is dat de impact voor Nederland groot is, maar dat dit niet direct hoeft te betekenen dat er ook actie ondernomen wordt door partijen die normaalgesproken direct worden gealarmeerd. Dit hangt ook af van de herkomst of bestemming van het vliegtuig.³⁶

Aandachtspunten, acties en besluiten binnen 24 uur

- > De Nederlandse link is al binnen een paar uur duidelijk als de ambassade in Tripoli contact zoekt met het ministerie van BZ. Het ministerie treedt daarop direct in contact met de Libische en de Zuid-Afrikaanse autoriteiten.
- > Is er een Nederlandse luchtvaartconnectie? De Nederlandse passagiers zouden namelijk in Tripoli overstappen op een vliegtuig met bestemming Brussel.
- > Gepaste aandacht voor gedenken in deze fase: de minister-president vaardigt bij dit incident een bijzondere vlaginstructie uit, waarbij de vlag halfstok is gehangen op alle hoofdgebouwen van de rijksoverheid. Provincies en gemeenten is verzocht hetzelfde te doen.
- > Burgers brengen bloemen naar de luchthaven om hun medeleven te betuigen.

Nafase

De terugkeer van de enige overlevende gaat niet onopgemerkt voorbij. De reis van ziekenhuis tot luchthaven wordt onder grote belangstelling van media en burgers gemaakt. De Libiërs zijn de verzorging van de enige overlevende als een erezaak gaan zien en een

³⁵ <https://www.onderzoeksraad.nl/nl/page/6659/onderzoeksraad-naar-libi%C3%AB>.

³⁶ Indien dit toestel vanaf Schiphol is vertrokken, wordt standaard opgeschaald naar GRIP-2.

Libisch vliegtuig met de Libische arts brengt de jongen naar Eindhoven Airport, alwaar er op verzoek van de nabestaanden, geen media aanwezig zijn.

In Nederland is op 30 juni 2010 een herdenkingsbijeenkomst³⁷ gehouden voor de omgekomen Nederlanders.

Er wordt een evaluatie gestart van het optreden van de Nederlandse autoriteiten / betrokken partijen. Drie jaar na de ramp, op 1 maart 2013, wordt het onderzoek van de Libische autoriteiten gepubliceerd. Op 12 mei 2020 wordt met een herdenking in Nederland stilgestaan bij het ongeval dat voor de nabestaanden nog steeds voelt als gisteren.

2.5 Incidenttype 'Infectieziekte'

Drie hoofdenmerken van dit scenario:

1. Alarmering en opschaling zijn vaak alleen gebaseerd op sterke vermoedens; alleen anamnese / advies van artsen Infectieziektenbestrijding – en eventueel nader laboratoriumonderzoek – geeft duidelijkheid of er sprake is van een infectieziekte en wat daarvan het gevaar is.
2. Registratie – en met name het isoleren – van de hoog-risico-contacten is van groot belang om de verspreiding te beperken. Er is een internationale procedure voor de registratie van ziektegevallen en andere passagiers van toepassing.
3. Informatievoorziening is belangrijk bij het reguleren van gevoelens van angst en onzekerheid bij direct betrokkenen.

In dit scenario gaat het om een vliegtuig dat onderweg is naar een Nederlandse luchthaven. Er zijn twee varianten luchthavens, de A- en de B-variant. Deze varianten zijn bepaald op basis van de eisen die gesteld worden door de Wet publieke gezondheid en de International Health Regulations (IHR) aan A-, respectievelijk B-luchthavens. Alle aangewezen A- en B-luchthavens dienen conform de IHR te beschikken over een plan voor noodsituaties en een minimum voorzieningenniveau om maatregelen te kunnen treffen ter voorkoming van een verspreiding van infectieziekten. In bijlage 6 worden deze varianten en de hieronder beschreven werkwijze nader toegelicht.

Het incident

Een vliegtuig is onderweg naar Eindhoven Airport. Aan boord van het vliegtuig ontstaan er vermoedens dat iemand ziek is. De bemanning denkt dat het om een besmettelijke infectieziekte gaat. Op dat moment is er geen mogelijkheid meer om uit te wijken naar Schiphol. Daarom landt het vliegtuig op Eindhoven Airport.³⁸ De passagier wordt het laatste half uur van de vlucht al door de bemanning in isolatie gezet op het toilet achter in het vliegtuig.

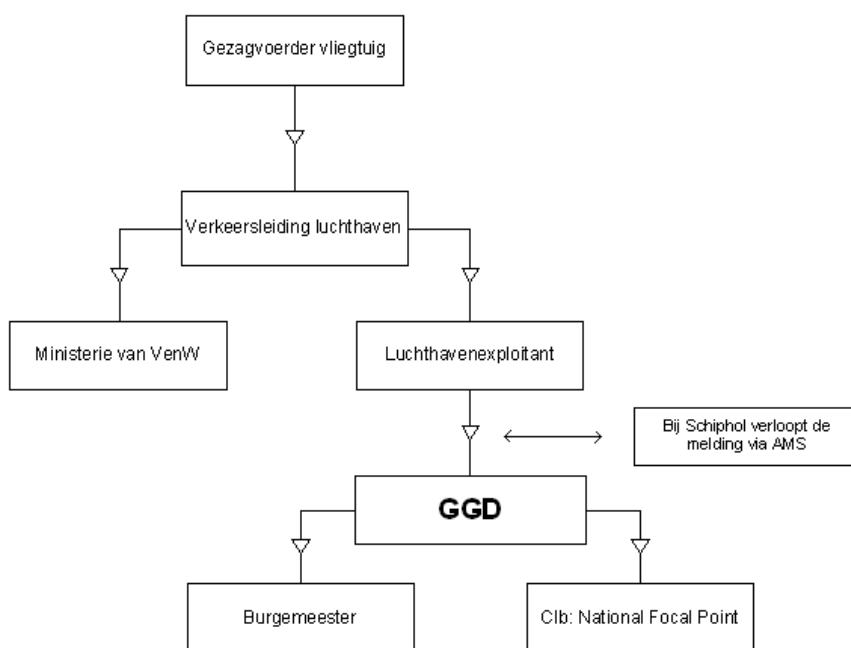
De alarmeringsfase

De gezagvoerder meldt het voorval via het OPS-centre van de eigen vliegtuigmaatschappij en bij de luchtverkeersleiding. Zie ook: [LCI draaiboek International Health Regulations](#).

³⁷ Bij dergelijke gelegenheden kan er een rol voor de veiligheidsregio en/of de gemeente van de luchthaven zijn.

³⁸ Er zou na landing op Eindhoven Airport alsnog kunnen worden besloten om door te vliegen naar Schiphol vanwege de faciliteiten daar, bijvoorbeeld wanneer er vermoedelijk sprake is van een A-ziekte. In dit scenario blijft het vliegtuig op Eindhoven Airport en handelt de GGD aldaar de casus af.

De luchtverkeersleiding³⁹ informeert de luchthavenexploitant (Eindhoven Airport / Schiphol Group) over de situatie. De luchthavenexploitant neemt contact op met de regionale GGD, in dit scenario dus de GGD Brabant-Zuidoost. Zie ook figuur 2.2 hieronder.



Figuur 2.2 Meldingsverloop bij mogelijke infectieziekte (Bron: draaiboek International Health Regulations)

Aandachtspunten, acties en besluiten in het eerste kwartier

- > Indien mogelijk ontvangt de arts IZB van de GGD meer informatie van de luchthaven en geeft op basis hiervan een eerste advies over mogelijke maatregelen aan boord van het vliegtuig voorafgaand aan de landing.
- > De luchthaven zorgt er voor dat – in overleg met de LVNL – het vliegtuig naar een vooraf bepaalde locatie taxiëert.
- > De CVO op vliegbasis Eindhoven Airport wordt geactiveerd om de eerste cruciale besluiten op de vliegbasis voor te bereiden, waaronder de opvang van passagiers.
- > De GGD alarmeert die personen die na de landing betrokken zijn bij screening en onderzoek.
- > Op de luchthaven wordt conform eigen procedures en in overleg met Defensie, omdat het Eindhoven Airport betreft, afgestemd over de beste locatie voor het vliegtuig (in principe is dit vooraf bepaald in draaiboeken).

Het eerste uur (voor, tijdens en/of direct na de landing, afhankelijk van de locatie van het vliegtuig op het moment van de eerste melding)

De luchthavenexploitant neemt contact op met de arts IZB van de lokale GGD. De arts IZB zal op basis van de gemelde symptomen en de informatie vaststellen of er sprake is van een besmettelijke ziekte met gevaar voor de volksgezondheid. De arts IZB maakt een risico-

³⁹ LVNL maakt melding aan de FMA en eventueel de luchtvaartmaatschappij (vaak doet de gezagvoerder dit zelf al) en het DCC-IenW (pro-actief en op verzoek).

inschatting en alarmeert indien nodig personeel van de GGD en een ambulance voor de klinische beoordeling van de passagier en eventueel voor het vervoer naar een ziekenhuis. De arts IZB informeert de Directeur Publieke Gezondheid (DPG) die op zijn beurt weer – indien nodig – de burgemeester van de gemeente Eindhoven informeert.⁴⁰ Daarnaast gaat er gelijktijdig een melding naar het Centrum Infectieziektebestrijding van het RIVM (door het ministerie van VWS als ‘National Focal Point’ aangewezen). Dit betekent dat het Clb namens Nederland zal communiceren met de WHO over volksgezondheidsdreigingen met internationale relevantie.

Bij aankomst op de luchthaven taxiëert het vliegtuig op aanwijzing van de toren naar een ‘Aircraft Isolated Parking Position’⁴¹ en wacht daar op advies van de IZB-arts (via de toren). In afwachting van nieuwe informatie wordt al uitvoering gegeven aan het advies om alle passagiers een ‘Public Health Passenger Locator Card’ (WHO)⁴² in te laten vullen. Voorlopig verlaat niemand het vliegtuig en wordt ook vracht niet gelost. Ondertussen wordt de buitenwereld door passagiers vanuit het vliegtuig via sociale media geïnformeerd over de situatie.

Om te kunnen beoordelen of de zieke passagier als eerste van boord moet gaan, gaat de ambulanceverpleegkundige aan boord. Het besluit dat de zieke passagier al dan niet als eerste van boord moet gaan, wordt genomen op basis van de klinische verschijnselen en na overleg met de arts IZB. Het verdere onderzoek vindt bij voorkeur in een ambulance plaats. De ambulanceverpleegkundige besluit in overleg met de arts IZB of de zieke passagier naar het ziekenhuis moet worden vervoerd. Diagnostiek en afname vinden bij voorkeur plaats in het ziekenhuis.

Op basis van de klinische beoordeling maakt de arts IZB opnieuw een risico-inschatting. Daaruit blijkt dat er inderdaad sprake is van een infectieziekte met gevaar voor de volksgezondheid. Het blijkt om een A-ziekte te gaan.⁴³ Daarop worden de hoog-risico-contacten geïnventariseerd en geregistreerd. Dit betreft met name de reizigers in de drie stoelenrijen voor, naast en achter de geïnfecteerde reiziger. De arts IZB bepaalt welke maatregelen die contacten moeten treffen en laat hen via bron- en contactonderzoek in samenwerking met de vliegtuigmaatschappij hierover informeren. De overige passagiers worden opgevangen in een opvangruimte op de luchthaven. Hier worden zij geregistreerd en geïnformeerd door de GGD. Na de registratie en informatie worden de passagiers naar een locatie gebracht om hun bagage op te halen en kunnen daarna hun reis vervolgen.

Aandachtpunten, acties en besluiten in het eerste uur

De algemene vraag in het eerste uur is wat er georganiseerd moet worden, zodat de afhandeling zowel snel als zorgvuldig verloopt (nog niet wetende wat er precies aan de hand is).

- > Besluit of de zieke passagier als eerste van boord gaat ten behoeve van de klinische beoordeling.

⁴⁰ Ingeval van een A-ziekte dient ook de voorzitter van de veiligheidsregio te worden geïnformeerd. In het geval van een vermoeden van een A-ziekte, zal in principe echter besloten worden om door te vliegen naar een A-luchthaven (Schiphol).

⁴¹ Een andere term hiervoor is Emergency Location (ELOC).

⁴² Ook wel ‘Passenger Locator form’ genoemd (PLF 31 2012). Zie Annex 9 ‘Facilitation’, appendix 13.

⁴³ In de Wpg zijn infectieziekten ingedeeld in groepen (gebaseerd op de op internationale richtlijnen van de WHO). De indeling heeft betrekking op de meldingsplicht en de maatregelen die aan burgers kunnen worden opgelegd. Infectieziekten behorend tot groep A zijn: Middle East respiratory syndrome coronavirus (MERS-CoV), pokken, polio, severe acute respiratory syndrome (SARS) en virale hemorrhagische koorts (art 1, sub e Wpg).

- > Risico-inschatting door de arts IZB op basis van de klinische beoordeling van de zieke passagier.
- > De luchthavenexploitant buigt zich over een aantal maatregelen op het gebied van veiligheid (vermijden van contact met passagiers bij verplaatsen), ontvangst van de media, et cetera.
- > Eventueel opschaling indien de ernst van de ziekte en de situatie daar om vragen.
- > Vervoer van de zieke passagier naar het ziekenhuis
- > Maatregelen met betrekking tot de hoog-risico-contacten van de zieke passagier, alsmede besluiten over het vervolg van de reis.
- > Inrichten van een ruimte voor de opvang en registratie van passagiers en het verstrekken van informatie door de GGD.
- > Formele informatie aan 'afhalers' die wachten in de aankomsthal op Eindhoven Airport.
- > Voorzorgsmaatregelen met betrekking tot handelingen in en bij het vliegtuig (denk aan schoonmakers, bagageafhandeling, et cetera).
- > Het is van belang dat er beveiliging georganiseerd wordt, die ervoor zorgt dat niemand ongeautoriseerd het vliegtuig betreedt, totdat het vliegtuig vrijgegeven is.

De eerste 24 uur

De zorgvuldigheid brengt met zich mee dat passagiers een zekere tijd op de luchthaven moeten verblijven. Zorg en verzorging zullen door de luchthavenexploitant in samenspraak met de gemeente georganiseerd worden. Dit geldt ook voor de informatievoorziening aan de passagiers en de media. Verder zal er ook bron- en contactonderzoek georganiseerd moeten worden door de GGD, in samenwerking met de luchthaven. Ook dienen reizigers te worden geïnformeerd.

Aandachtpunten, acties en besluiten in de eerste 24 uur

Acties en besluiten gedurende de eerste 24 uur na het landen van het vliegtuig liggen in lijn met de (eerder genoemde) besluiten die voorbereid of genomen zijn in het eerste uur.

Nafase

Na de afschaling ter plaatse zorgt de GGD voor de volledige afwikkeling van de casus conform de reguliere processen. Er wordt een regionale evaluatie gestart om het gezamenlijk optreden in kaart te brengen

Naast een casus als deze, kan een casus voorvallen waarbij pas achteraf blijkt (als iedereen al van boord is) dat iemand met een besmettelijke infectieziekte in het vliegtuig heeft gezeten. Hiervoor worden de passenger locator cards gebruikt. De GGD zal dan het proces contactopsporing opstarten.

In bijlage 6 wordt een uitgebreide beschrijving gegeven van de achtergrond en werkwijze in relatie tot het optreden bij een vermoedelijke infectieziekte die de volksgezondheid kan bedreigen.

2.6 Incidenttype: 'Securitygerelateerd incident'

Drie hoofdkenmerken van dit scenario:

1. Het duurt meestal lang voordat er gevalideerde informatie is over de toedracht van het incident.

2. De indicatie van bewust menselijk handelen kan angst en onzekerheid inboezemen, omdat de vraag blijft of er nog meer onheil volgt.
3. Het incident kan bewust veroorzaakt worden om bijvoorbeeld een maatschappelijk of politiek doel te dienen, maar ook vanuit een persoonlijk motief.

'Kaping' is in de handreiking van 2011 opgenomen als één van de drie scenariotypen. Aanscherping van het internationale veiligheidsbeleid heeft inmiddels bijgedragen aan het sterk terugdringen van het aantal kapingen. Toch kennen we nog steeds (fatale) incidenten die te wijten zijn aan bewust gewelddadig handelen van individuen of groeperingen. De recente geschiedenis laat zien dat het 'traditionele' beeld van kapers die de cockpit binnendringen, aangevuld moet worden met andere securitygerelateerde incidenttypen. Ter verduidelijking van dit incidenttype worden hier en in bijlage 7 achtereenvolgens de volgende drie categorieën behandeld en nader toegelicht:

1. *Kaping*. Het met geweld overnemen (of daarmee dreigen) van de controle van een vliegtuig door één of meerdere kapers. Hierna landt het vliegtuig op een luchthaven of laten de kapers het vliegtuig neerstorten.
2. *Sabotage*. Het bewust risicovol handelen door personen met als doel het vliegtuig en de passagiers ernstige schade toe te brengen of ernstig te hinderen.
3. *Fataal ongeval als gevolg van vliegen boven een conflictgebied*.

Deze categorie 'non-safety' ongevallen als gevolg van één van bovengenoemde oorzaken heeft na de (bewuste) crash op de grond effecten die vergelijkbaar zijn met het incidenttype 'Luchtvaartongeval buiten zone 2'. Vanuit hulpverleningsperspectief verschilt alleen de oorzaak; de effecten en de aanpak zullen niet of nauwelijks verschillen. Bij deze scenario's wordt ervan uitgegaan dat de fatale verstoring van de vlucht start op het moment dat het vliegtuig zijn vooraf bepaalde vlieghoogte heeft bereikt (vluchtfase 'in-flight'). Het doel van deze scenariobeschrijvingen is om aan te geven dat dat er naast een 'ongelukkige samenloop van omstandigheden' ook andere oorzaken zijn waardoor vliegtuigen kunnen crashen op locaties (ver) buiten een luchthaven. Omdat er over kaping, c.q. terrorisme, het meest bekend is, zullen we deze categorie gebruiken voor het scenario.

Het incident

Een Zuid-Koreaanse Boeing 777, onderweg naar Parijs, nadert op 34.000 voet vanuit Finland. Op het scherm bij EUROCONTROL, het Maastricht Upper Area Control Centre (MUAC), probeert de luchtverkeersleider contact op te nemen met het vliegtuig. Na meerdere mislukte pogingen meldt hij deze aan zijn supervisor.

De alarmeringsfase

Omdat het vliegtuig met een snelheid van circa 850 km/uur binnen enkele minuten bij de Nederlandse grens is, wordt direct contact opgenomen met de militaire luchtverkeersleiding. De gevechtsleider aldaar alarmeert direct de Quick Reaction Alert (QRA). Vijf minuten later zijn twee F-16's (of F35's) opgestegen vanaf vliegbasis Volkel om ter hoogte van Noordoost-Groningen de Boeing 777 te onderscheppen. Vanaf het moment dat de vliegtuigen van de QRA het luchtruim hebben gekozen, is de minister van Justitie en Veiligheid bevoegd aanwijzingen te geven aan de QRA. De NCTV treedt hierbij op als adviseur van de minister. Vliegtuigspotters hebben via de scanner al door dat er iets bijzonders aan de hand is en delen al de nodige informatie via hun sociale media.

Aandachtpunten, acties en besluiten in het eerste kwartier

- > De F16- en/of F35-vliegers gaan naast de Boeing vliegen en proberen contact te maken met de bemanning in de cockpit.
- > De luchtverkeersleiding verzamelt direct alle dan bekende informatie over het toestel en de vlucht.
- > De luchtverkeersleiding neemt direct contact op met de politiediensten en de exploitant van de luchthaven waar het toestel mogelijk naartoe begeleid wordt.
- > De verantwoordelijke ministers worden direct geïnformeerd over de situatie, in het bijzonder de minister van JenV, evenals de NCTV.
- > De hulpdiensten van de luchthaven worden gealarmeerd. Voertuigen van de hulpverleningsdiensten worden stand-by gehouden en de Dienst Speciale Interventies (DSI) wordt gealarmeerd.

Het eerste uur

Kort na het eerste contact met de F16's en/of F35's, wordt door de bemanning van de Boeing 777 via de transponder de code '7600' uitgezonden. Dit betekent dat de bemanning niet of slecht kan communiceren met de VHF-radio. Omdat de F16- / F35-vliegers uit de handgebaren met de piloten niet helemaal kunnen opmaken of dit ook het geval is, blijft er twijfel. Om het vliegtuig toch snel aan de grond te krijgen langs de geplande route, worden de piloten gemaand om de F16 / F35's te volgen naar Maastricht Aachen Airport. Zodra het vliegtuig lijkt te volgen, wordt zekerheidshalve al de CVO opgestart op Maastricht Aachen Airport. Alle informatie over het toestel wordt verkregen van de verkeersleiding en er wordt contact gelegd met desbetreffende luchtvaartmaatschappij.

De gealarmeerde politie, KMar en het Landelijk Parket formeren een SGBO en voegen daar een onderhandelaar aan toe. Er worden bijzondere bijstandseenheden paraat gesteld op locaties in de nabijheid van de luchthaven. Eenmaal geland zal de Luchtverkeersleiding het toestel naar een locatie op de luchthaven willen begeleiden waar maximale afzondering kan plaatsvinden. Omdat door het uitblijven van contact toch een kaping vermoed wordt, wordt het vliegtuig door de 'toren' begeleid naar een 'Aircraft Isolated Parking Position'. Op deze vooraf bepaalde locatie stellen inzetteenheden en hulpdiensten zich op en bereiden zich voor op een eventuele inzet. Deze locatie buiten het zicht van overige passagiers en andere geïnteresseerden zorgt er niet alleen voor dat het primaire proces van de luchthaven zo min mogelijk wordt verstoord, maar ook dat de inzetteenheden en hulpdiensten de situatie op een zo veilig mogelijke wijze kunnen afhandelen.

De geruchtenmachine draait inmiddels op volle toeren; regionale en landelijke media richten zich massaal op de autoriteiten en de luchthaven. Die is inmiddels gesloten; het vliegverkeer van en naar de luchthaven wordt omgeleid naar andere nabijgelegen luchthavens.

Aandachtpunten, acties en besluiten in het eerste uur

- > De veiligheidsregio Zuid-Limburg start de crisisorganisatie op en alarmeert de burgemeester van de gemeente Beek en de voorzitter van de veiligheidsregio.
- > Op Maastricht Aachen Airport maken regionale hulpverleningsdiensten en diensten op de luchthaven zich op voor de naderende Boeing 777.
- > Bijzondere Bijstandseenheden maken zich klaar voor een inzet. Bij zaken die met terrorisme te maken hebben, geeft de hoofdofficier van het Landelijk Parket van het OM toestemming voor een inzet van de DSI. Uiteindelijk is de Minister van JenV verantwoordelijk voor concrete inzetten.

De eerste 24 uur

Het vliegtuig staat intussen een uur aan de grond. Er is zeker een communicatieprobleem, maar er lijkt nog meer aan de hand. Na meerdere pogingen om contact te krijgen, lukt het de politieonderhandelaar om telefonisch contact te leggen met de 'kaper(s)' door een telefoon af te laten leveren bij het vliegtuig. Daaruit blijkt dat de kaper een steward verwond heeft en hem in gijzeling houdt. De man lijkt geen duidelijke eisen te hebben, maar komt eerder verward over. Dit wordt ook bevestigd door passagiers die berichten versturen via sociale media. Daaruit blijkt ook dat het slechts gaat om één kaper. Omdat de onderhandelingen na nog eens twee uur praten met de kaper niet leiden tot een beëindiging van de kaping wordt achter de schermen een plan gemaakt voor een interventie. Op het moment dat voeding bij het vliegtuig wordt afgeleverd, komt de DSI in actie en maakt met gepast geweld een einde aan de gijzeling. De gewonde steward en kaper worden naar een ziekenhuis vervoerd.

Aandachtpunten, acties en besluiten in de eerste uren

- > Op basis van alle beschikbare informatie worden interventie-opties voorbereid.
- > De media worden geïnformeerd, maar omdat de gijzeling nog niet helemaal formeel bevestigd is, wordt deze informatie (nog) niet naar buiten gebracht. Wel zullen de KMar en politiediensten, indien zij een kaping vermoeden en dat via sociale media van burgers gewoon te zien is, hier in hun berichten op anticiperen. Het woord kaping hoeft dan uiteraard niet direct gebruikt te worden.
- > Passagiers en bemanning worden naar een opvanglocatie gebracht op de luchthaven.

Nafase

Tijdens en na beëindiging van de gijzeling is de burgemeester verantwoordelijk voor de crisisbeheersing en het handhaven van de openbare orde.

Strafrechtelijk onderzoek wordt in de meeste gevallen uitgevoerd door de Dienst Nationale Recherche van de Nationale Politie, in samenwerking met de KMar en onder gezag van het Landelijk Parket.

Na alle commotie van de bevrijding is er direct aandacht voor bemanning en passagiers.

De GHOR start het proces Psychosociale Hulpverlening.

Er wordt een regionale evaluatie gestart om het gezamenlijk optreden in kaart te brengen.

In bijlage 7 wordt een uitgebreide beschrijving gegeven van achtergronden bij de drie genoemde incidentcategorieën.

2.7 Incidenttype: 'Incident met effect op de openbare orde en veiligheid'

Drie hoofdkenmerken van dit scenario:

1. De dreiging die uitgaat van het (mogelijk) bewust veroorzaken van een incident. Hierdoor is het voor hulpdiensten lastig om voorbereid te zijn op wat er mogelijk nog staat te gebeuren.
2. 'Klein incident; groot effect'. Het kunnen de afgeleide effecten zijn die de crisis veroorzaken (bijvoorbeeld een verstoring van het passagiersproces).

3. De samenloop van omstandigheden, maar ook de mate waarin het mogelijk is om 'aan de voorkant' te sturen op het mogelijke verloop van het scenario, zullen van grote invloed zijn op de beheersbaarheid van het incident.

Het crisistype 'Incident met effect op de openbare orde' is toegevoegd naar aanleiding van het toenemend aantal incidenten op of rondom een luchthaven die effecten hebben op de openbare orde en veiligheid. Denk hierbij bijvoorbeeld aan incidenten met drones, een uitval van elektriciteit, aangekondigde en onaangekondigde stakingen van beroepsgroepen op de luchthaven of van personeel van het openbaar vervoer, opstoppingen in het verkeer en 'crowd management'-kwesties op luchthavens.

Binnen het incidenttype 'Incident met effect op de openbare orde en veiligheid' onderscheiden we drie categorieën (die in bijlage 8 nader worden toegelicht):

1. Incidenten die invloed hebben op de vliegveiligheid
2. Procesverstoring op de luchthaven die effecten heeft op en buiten het luchthaventerrein
3. (Bewuste) bedreiging van de veiligheid op een luchthaven.

Een luchthaven is vaak een complexe omgeving, een organisatie waarbinnen verstoringen vrijwel direct effect hebben op gerelateerde (bedrijfs)processen. Jaarlijks vinden er regelmatig procesverstoringen plaats, die bij een luchthaven van enige omvang kunnen leiden tot effecten op en buiten de luchthaven. Gelet op de potentieel grote effecten op het gebied van bijvoorbeeld openbare orde en veiligheid en de mobiliteit, is het wenselijk om scenario's met die effecten te beschrijven. Het gaat hier niet om *kortstondige* procesverstoringen op de luchthaven zelf – die (vaak) snel weer door het eigen luchthavenpersoneel worden verholpen.

In het onderstaande scenario gaan we uit van een technische storing op de luchthaven.

Het incident

Een luchthaven heeft te maken met de ernstige gevolgen van een stroomstoring: het check-in systeem van de luchthaven werkt niet meer goed. Daardoor kunnen de luchtvaartmaatschappijen hun passagiers (pax) niet inchecken. Er zit er niets anders op voor passagiers en personeel, dan te wachten tot er een oplossing is.

De alarmeringsfase

De CVO komt bijeen om de situatie te bespreken en de eerste cruciale acties uit te zetten.

Aandachtpunten, acties en besluiten in het eerste kwartier

- > De technische dienst en de IT-afdeling starten een onderzoek.
- > De CVO wordt actief.
- > De netwerkbeheerder wordt geïnformeerd over de situatie.
- > De afdeling interne en externe communicatie wordt opgeschaald.
- > Afhandelaren worden geïnformeerd over de situatie

Het eerste uur

Het is druk op de luchthaven. Mede door de vakantieperiode vertrekken er vandaag een groot aantal vakantievluchten. De storing wordt als eerste opgemerkt aan de incheckbalies.

Ook passagiers hebben in de gaten – door het kortstondig uit- en aangaan van installaties en systemen – dat er wat aan de hand is. Het inchecken kan slechts op zeer beperkte schaal handmatig uitgevoerd worden en de rijen worden snel langer. Ondertussen proberen technici te achterhalen waar de oorzaak van het probleem ligt, maar die blijkt niet zo eenvoudig te vinden, laat staan dat het lukt om het incheckproces vlugger te laten verlopen. In de vertrekhal worden reizigers onrustig door het wachten en het toenemende gevoel de vlucht te zullen missen. De informatievoorziening vanuit de luchthaven naar de passagiers komt weliswaar op gang, omdat er nu stewards van de afhandelaren en luchthavenpersoneel actief zijn in de vertrekhal, maar dit heeft maar een beperkt effect op de gemoedsrust. De luchthaven start de eigen crisisorganisatie op om het probleem en de effecten te kunnen managen.

Aandachtpunten, acties en besluiten in het eerste uur

- > De CVO komt bijeen en richt zich op de continuïteit van de primaire processen van de luchthaven en de goede orde en veiligheid.
- > Er dient afstemming plaats te vinden tussen CVO en ROT over de situatie en mogelijke impact.
- > Ketenpartners op de luchthaven worden geïnformeerd.
- > Woordvoerders van de luchtvaartmaatschappijen en afhandelaren staan de reizigers in de vertrekhal te woord en leggen de situatie uit.
- > Via de afdeling communicatie van de luchthaven in samenwerking met de afdeling communicatie van de KMar, wordt naar de media gecommuniceerd dat er incheckproblemen te verwachten zijn op de luchthaven.
- > KMar en luchthavenpersoneel monitoren de veiligheidssituatie, doen aan crowd management en sturen op mobiliteit op de wegen en parkeerplaatsen op de luchthaven.⁴⁴
- > De veiligheidsregio wordt gealarmeerd.

De eerste 24 uur

Technici geven na drie uur aan dat er nog geen zicht is op een oplossing. De KMar meldt dat de drukte leidt tot onrust. Ondertussen wordt voorkomen dat er meer mensen de vertrekhal binnen komen en gaan de vliegmaatschappijen over op handmatige incheck.⁴⁵

Informatievoorziening in de vertrekhal en crowd management-maatregelen van de KMar hebben als doel de situatie te vergemakkelijken voor de reizigers en het handmatige incheckproces te faciliteren.

De situatie leidt inmiddels tot veel vertraging, lange rijen en veel mensen die hun vluchten mislopen. De luchthaven roept via de media mensen die een vlucht geboekt hebben op, om niet naar de luchthaven te komen. Omdat mensen echter graag met vakantie willen gaan, nemen veel reizigers toch het zekere voor het onzekere en gaan alsnog naar de luchthaven. Daar aangekomen kunnen zij het luchthaventerrein niet met de auto bereiken. Reizigers proberen daarom om de luchthaven te voet te bereiken. Na verloop van tijd is de stroomstoring voorbij, komen de systemen ook weer op orde en normaliseren de situatie en het passagiersproces langzaam.

⁴⁴ Indien het de luchthaven Schiphol betreft, wordt het Actiecentrum Mobiliteit gealarmeerd, met als doel te kunnen gaan sturen op de mobiliteit op en rondom de luchthaven

⁴⁵ De luchthaven en de vliegtuigmaatschappijen laten slechts kleine vertragingen toe in de vertrektijden van hun vliegtuigen (de zogenaamde 'time slots'), omdat er anders 'sneeuwbaaleffecten' zijn naar bijvoorbeeld de rest van hun vlieschema's. Hierdoor missen reizigers hun vlucht en dienen uren en soms dagen op de luchthaven te blijven.

Aandachtpunten, acties en besluiten in de eerste 24 uur

- > In overleg met de gemeente worden door de exploitant, KMar en politie maatregelen genomen die de verkeerssituatie normaliseren.
- > Reizigers die al op de luchthaven zijn, worden daar opgevangen.
- > Reizigers die deze dag niet meer zullen kunnen vertrekken, worden opgevangen in een hotel of gaan terug naar huis.
- > Aan reizigers met bijzondere zorgwensen (bijvoorbeeld medicijnen) wordt nadrukkelijk aandacht besteed.
- > Reizigers die zich melden bij de toegangswegen worden weer weggeleid van de luchthaven. Matrixborden en verkeersinformatie via de media verschaffen de nodige informatie.
- > Toeleveranciers en (extra) personeel onderweg naar de luchthaven worden telefonisch geïnstrueerd, zodat zij toch toegang kunnen krijgen tot het luchthaventerrein.

Nafase

Alle vliegtuigmaatschappijen vliegen weer conform hun planning en de primaire processen op de luchthaven werken weer normaal. Reizigers die eerder niet mee konden vliegen, vervolgen alle binnen enkele dagen na aanvang van de storing hun reis. Uitgangspunt van herstel is dat de veiligheidsregio en de luchthaven teruggaan naar hun reguliere bedrijfsvoering en hierbij aandacht houden voor een goede overdracht naar de partijen die verantwoordelijk zijn voor de nafase. Er volgt een onderzoek naar de oorzaak van de storing en de gebeurtenissen die dag. De leerpunten worden gedeeld met (keten)partners.

Aandachtpunten, acties en besluiten in de nafase

- > Zo spoedig als de omstandigheden dat toelaten, wordt een grondig onderzoek gestart naar de oorzaak van de stroomstoring, de gevolgen ervan en de respons van alle betrokken partijen.
- > Er wordt een regionale evaluatie gestart om het gezamenlijk optreden in kaart te brengen.

DEEL 2 CRISISBEHEERSING

Hoofdstuk 3: Hoofdprocessen

Hoofdstuk 4: Bijzondere processen en procedures

Hoofdstuk 5: Crisiscommunicatie

Hoofdstuk 6: Nafase

3 Hoofdprocessen

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk ligt de nadruk op negen generieke processen die vanuit de invalshoek 'luchtvaart' worden beschreven. Hoofdstuk 4 besteedt aandacht aan een aantal luchtvaart-specifieke processen.

In het *Nationaal Crisisplan Luchtvaartongevallen Burgerluchtvaart (NCP-L; NCTV, 2020)* worden de volgende hoofdprocessen onderscheiden:

4. Melding en alarmering / op- en afschaling
5. Operationele leiding en coördinatie
6. Informatiemanagement
7. Communicatie
8. Validatie en verificatie van passagiersgegevens en identificatie van slachtoffers
9. Informeren van verwanten
10. Opvang van verwanten
11. Onderzoek
12. Nafase.

3.2 Melding en Alarmering / op- en afschaling

Melding en alarmering bij incidenten met passagiersvliegtuigen zijn van specifieke aard en zorgen er vaak voor dat een relatief groot bestand aan materieel en personeel zal worden opgeroepen. De verschillende incidenten hebben gemeen dat ze multidisciplinair door middel van een opschaling in de regionale crisisorganisatie en GRIP-structuur, aangevuld met liaisons, zullen moeten worden bestreden.

De verschillende meldingsclassificaties en -kwalificaties zijn onderverdeeld per incidenttype zoals bijvoorbeeld: (dreiging van een) luchtvaartongeval (op afstand), (dreiging van een) kaping of een infectieziekte. Per incidenttype zal er een ander potentieel (materiaal en personeel) noodzakelijk zijn. De melding van elk van de incidenttypen zal bij de Gemeenschappelijke Meldkamer terechtkomen, maar de melder kan verschillen. Zo kan de luchthaven zelf, bijvoorbeeld een havendienst / Airport Authority Officer, de meldkamer bellen, kan een bedrijf, passant of passagier door het bellen van 1-1-2 een melding doen, of komt via de Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) informatie over een incident binnen bij de meldkamer.

De ervaring leert dat het van belang is om het verschil tussen meldingsclassificaties en de kwalificaties en het proces van melden en alarmeren goed te blijven uitleggen aan belanghebbenden van de verschillende (keten)partners. Hieronder worden per incidenttype de meldingsclassificaties toegelicht.

Voorzorgmelding

Bij een voorzorgmelding is er sprake van een mogelijk klein mankement of probleem aan (boord van) het vliegtuig. De bemanning communiceert mogelijk een 'pan'. Dit incident kan met de middelen van de luchthaven zelf worden afgehandeld. Er wordt op voorhand niet opgeschaald binnen de reguliere crisisorganisatie of GRIP-structuur. Indien nodig, kan worden opgeschaald naar de bepaalde classificaties die gebruikt worden bij een noodsituatie of crash.

Noodsituatie

Het vliegtuig bevindt zich mogelijk of daadwerkelijk in een noodsituatie, er wordt mogelijk een noodsituatie gemeld en naast de reguliere middelen van de luchthaven zelf zullen ook eenheden uit de reguliere crisisstructuur worden gealarmeerd. De bemanning communiceert mogelijk een 'may day' of 'declared emergency'. De melding komt in de regel binnen via de LVNL. De luchthaven zal dan zorgen voor een bijbehorende classificatie en kwalificatie. Indien zich daadwerkelijk een crash voordoet, zal verder worden opgeschaald met materieel en personeel en binnen de GRIP-structuur. Ook wordt het incident omgeclassificeerd naar een andere meldingsclassificatie.

Crash / ongeval

Er heeft zich daadwerkelijk een crash voorgedaan met een vliegtuig of er vindt een ongeval (bijvoorbeeld brand of een aanrijding) plaats. Naast de eenheden van de luchthaven zelf zullen ook de eenheden van de overheid worden gealarmeerd. De melding zal in de regel binnenkomen bij de LVNL of de havendienst van de luchthaven. De luchthaven zal dan zorgen voor een bijbehorende classificatie en kwalificatie. Bij een incident met een passagiersvliegtuig zal daarnaast worden opgeschaald naar het aantal gewonden (CODE 10/20/30/40/50). Daarnaast zal er worden opgeschaald binnen de GRIP-structuur. Binnen deze structuur zullen vaak ook de liaisons van de luchthaven, luchtvaartmaatschappij en het NCC aansluiten (eventueel ook van de LVNL). Liaisons worden vrijwel altijd betrokken bij een incident met een passagiersvliegtuig, omdat er vaak veel slachtoffers zijn die ook uit andere landen komen.

Crash op afstand

Wanneer er een crash op afstand plaatsvindt, zal worden opgeschaald binnen de veiligheidsregio waarin zich de luchthaven bevindt waar de vlucht zal aankomen of vanwaar deze is vertrokken. De melding zal binnenkomen bij de LVNL, luchthaven of via NCC / ministeries en is vaak al snel zichtbaar op sociale media zoals Twitter. Er zullen een ROT en GBT worden ingericht om de bestuurlijke componenten te regelen. Een crash op afstand is een bijzonder incident, omdat het 'brongebied', de 'crash site', niet in de eigen veiligheidsregio ligt. Hierdoor moet waarschijnlijk met een andere veiligheidsregio en/of een ander land samengewerkt worden. Het NCC en BZ (zie ook *NCP-L* (NCTV, 2020)) kunnen intermediair zijn bij rampen in andere landen. Als de ramp binnen Nederland is voorgevallen, dan kunnen ook het ROT en/of (R)BT intermediair zijn. Daarnaast zal er bij de luchthaven (van)waar het vliegtuig zou aankomen en/of is vertrokken, dynamiek ontstaan door ongeruste familieleden en verwanten. Er wordt een opvangplek voor de verwanten ingericht, waar de PSH en bevolkingszorgprocessen gestart worden.

Kaping

Wanneer zich een kaping of vermoedelijke kaping voordoet, zal er opgeschaald worden in de reguliere crisisorganisatie en GRIP-structuur. Daarbij wordt rekening gehouden met eventuele gewonden. De melding zal meestal binnenkomen bij de LVNL of luchthaven. De KMar (of politie) alarmeert de Dienst Speciale Interventies. Binnen de GRIP-structuur zullen er daarnaast liaisons van de luchthaven, luchtvaartmaatschappij en het NCC aansluiten.

Infectieziekte

Afhankelijk van het moment van ontdekken / uitbreken van de infectieziekte start de GGD zijn processen in samenwerking met de luchthaven. Indien noodzakelijk, bijvoorbeeld vanwege grote maatschappelijke onrust of een verstoring van de luchthavenprocessen met effecten op de openbare orde en veiligheid, kan er worden opgeschaald binnen de reguliere crisis- en GRIP-structuur. Hierbij speelt ook de luchthaven waar het vliegtuig zou aankomen een rol. De melding zal door de luchthaven (havendienst / AAO) worden gedaan.

3.3 Op- en afschaling

De Gecoördineerde Regionale Incidentenbestrijdingsprocedure (GRIP) is een opschalingsprocedure waardoor de hulpverleningsdiensten (brandweer, politie, geneeskundige zorg en bevolkingszorg) bij crises en incidenten vanuit hun dagelijkse werkzaamheden snel kunnen omschakelen naar één multidisciplinaire organisatie die de crisisbeheersing ter hand neemt. De GRIP-structuur is ontwikkeld om de opschaling eenduidig te laten verlopen. De GRIP-structuur is geen wettelijke regeling, maar is opgenomen in de regionale crisisplannen van alle veiligheidsregio's. De procedure onderscheidt verschillende niveaus van opschaling die samenhangen met de aard van de situatie. Afhankelijk van de situatie kan de GRIP-structuur flexibel worden toegepast.⁴⁶

Indien een meldkamer een melding krijgt, wordt die geclassificeerd conform de Landelijke Meldingsclassificatie (LMC) en geeft die aldus een typering van het incident. De daaropvolgende alarmering leidt tot een initiële inzet van publieke hulpverleningsdiensten, meestal op grond van (een vooraf bepaalde) inzetbehoefte. Functionarissen ter plaatse bepalen de ernst en omvang van het incident en geven een incidentkwalificatie door. Deze kwalificatie (ter plaatse) kan leiden tot op- of afschaling, waardoor meer of minder eenheden en/of functionarissen gealarmeerd dienen te worden.

3.4 Leiding en Coördinatie

Crisismanagement zorgt er in beginsel voor dat in kritieke situaties relevante partijen (in crisisteams) samenkomen en gezamenlijk de gevolgen van de crisis proberen te beperken. Dit doen zij ieder vanuit hun eigen (wettelijke) verantwoordelijkheid. Gezamenlijk wordt een prioritering vastgesteld en wordt er voor een werkwijze gekozen waarbij aandacht is voor zowel de rol en verantwoordelijkheid van de ander, als voor de overkoepelende belangen en

⁴⁶ Zie voor een toelichting op GRIP bijvoorbeeld: IFV (2017). [Basisinformatie regionale crisisbeheersing](#) en IFV (2015) [De flexibiliteit van GRIP](#).

de belangen van de getroffen. Hoe de leiding en coördinatie worden belegd en welke partijen betrokken zijn, is afhankelijk van het type incident.

Specifiek voor crisisbeheersing op luchthavens is dat er op luchthavens minimaal een Commissie van Overleg (CVO) betrokken is in de opgeschaalde structuur van crisisteams. Tevens is het zo dat luchthaven-specifieke partners (zoals bijvoorbeeld de KMar, afhandelaar en/of luchtvaartmaatschappij en LVNL) aangesloten zijn in de crisisteams. Het CVO maakt niet standaard deel uit van de (crisis)structuur van de overheid.⁴⁷

3.4.1 Operationele gremia

In deze paragraaf komen de diverse operationele gremia aan bod die een rol spelen in het proces van leiding en coördinatie.

CoPI

Een commando plaats incident (CoPI) komt op de plaats incident bijeen ter ondersteuning van de incidentbestrijding en richt zich met name op wat 'het brongebied' wordt genoemd. Het voorziet ter plekke in de multidisciplinaire coördinatie van de hulpdiensten. Een CoPI hoort volgens het Besluit veiligheidsregio's minimaal te bestaan uit:

- > een leider CoPI
- > de (hoofd)officieren van dienst (H)OvD van de brandweer, politie (en/of KMar) en geneeskundige zorg. Ook de OvD Bevolkingszorg maakt deel uit van het CoPI.
- > een informatiemanager
- > een functionaris communicatie
- > een liaison van de Commissie van Overleg (CVO: crisisorganisatie bedrijfsprocessen luchthaven).

Van de leider CoPI wordt verwacht, ongeacht uit welke organisatie hij afkomstig is, dat hij leiding geeft aan het besluitvormingsproces waarin de verschillende publieke hulpdiensten, gemeente en andere diensten van de luchthavens zoals de luchthavenbrandweer een rol spelen. Het CoPI-overleg vindt plaats in de buurt van de plaats incident, in een CoPI-voorziening die is uitgerust met overlegfaciliteiten en communicatiemiddelen. Conform het Besluit Veiligheidsregio's dient het CoPI binnen een half uur operationeel te zijn. De CVO functioneert vervolgens als een actiecentrum van de luchthaven onder aansturing van het CoPI.

ROT

Een Regionaal Operationeel Team (ROT) is belast met de operationele leiding, de afstemming met andere bij de ramp of crisis betrokken partijen en het adviseren van het Gemeentelijk of Regionaal Beleidsteam. De term 'operationele leiding' houdt in dat (de leider van) het ROT bevoegd is bepaalde operationele beslissingen te nemen. Hoewel een ROT dus hiërarchisch boven een CoPI staat, houden beide teams doorgaans een taakverdeling aan: het CoPI richt zich op het brongebied en het ROT houdt zich vooral bezig met de effecten en hanteert daarbij een brede scope.

Een ROT bestaat formeel minimaal uit:

- > een operationeel leider (OL)

⁴⁷ Bij incidenten op Schiphol kunnen tevens een Actiecentrum Mobiliteit (ACM) en een Regionaal Actiecentrum Communicatie (RAC) deel uitmaken van de opgeschaalde structuur.

- > de Algemeen Commandanten brandweezorg, politiezorg (en/of KMar), geneeskundige zorg en bevolkingszorg
- > een informatiecoördinator
- > een functionaris crisiscommunicatie.

De luchthaven is doorgaans ook vertegenwoordigd in het ROT.

Afhankelijk van de aard van het incident kunnen ook een Officier van Justitie en/of andere specialisten (bijvoorbeeld een liaison van Rijkswaterstaat of van een ministerie) worden uitgenodigd deel te nemen aan het ROT-overleg. In veel gevallen (vaak standaard) sluit een liaison van Defensie aan. Het ROT komt doorgaans – onafhankelijk van de plaats van het incident – op een vaste locatie bijeen waar alle informatie- en communicatiefaciliteiten aanwezig zijn.

Volledigheidshalve verwijzen wij ook naar de [uitleg van en toelichting op de GRIP-procedure](#) en de flexibele toepassing ervan. Voor een nadere toelichting op de rol en samenstelling van de verschillende crisisteams verwijzen wij naar paragraaf 8.2 van [het handboek 'Basisinformatie regionale crisisbeheersing' \(IFV, 2017\)](#).

3.4.2 Bestuurlijke gremia

In deze paragraaf komen de diverse bestuurlijke gremia aan bod die een rol spelen in het proces van leiding en coördinatie.

GBT

Het Gemeentelijk Beleidsteam (GBT) is een multidisciplinair team dat de burgemeester van de getroffen gemeente adviseert over mogelijk te nemen bestuurlijke / beleidsmatige maatregelen en de communicatie richting pers en publiek bij een ramp of crisis van plaatselijke betekenis of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan. Een GBT bestaat daarom (doorgaans) uit:

- > de burgemeester (voorzitter en bevoegd gezag)
- > de gemeentesecretaris
- > de adviseur Openbare Orde en Veiligheid (AOV / OOV)⁴⁸
- > een communicatieadviseur
- > een adviseur Brandweer
- > een adviseur Geneeskundig
- > een adviseur Bevolkingszorg
- > een adviseur Politie en/of KMar.
- > een informatiemanager
- > een verslaglegger
- > Indien benodigd: officier van justitie, vertegenwoordiger luchthaven, vertegenwoordiger ProRail, vertegenwoordiger NCTV, vertegenwoordiger ministerie BZ enzovoort.

RBT

Het Regionaal Beleidsteam (RBT) is het team dat – in het geval van een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan – de voorzitter van de veiligheidsregio strategisch en bestuurlijk / beleidsmatig adviseert. Het RBT bestaat [formeel](#), volgens het Besluit veiligheidsregio's, minimaal uit:

⁴⁸ De benaming is verschillend per veiligheidsregio / gemeente, bijvoorbeeld: Ambtenaar / Adviseur Openbare (Orde en) Veiligheid (AOV), Adviseur Crisisbeheersing (ACB) of Adviseur Risicobeheersing en Bevolkingszorg (ARB).

- > de voorzitter van de veiligheidsregio als bevoegd gezag (GRIP-4) en als voorzitter van het RBT
- > de burgemeesters van de getroffen gemeenten
- > de hoofdofficier van justitie
- > de voorzitter(s) van direct betrokken Waterschap(pen)
- > de regionaal operationeel leider.

Voorts worden door de voorzitter functionarissen van partijen⁴⁹ uitgenodigd wier aanwezigheid in verband met de omstandigheden van belang is, zoals bijvoorbeeld de directeur van een luchthaven, een luchtvaartmaatschappij, ProRail, de Informatiemanager RBT, de functionaris crisiscommunicatie RBT, de NCTV, het ministerie BZ enzovoort.

3.4.3 Overige overleggrema

In deze paragraaf komen enkele overige gremia aan bod die een rol spelen in het proces van leiding en coördinatie.

CVO

Iedere luchthaven heeft (verplicht) een Commissie Van Overleg (CVO). De CVO is een crisisteam (en het Actiecentrum) van de luchthaven dat een coördinerende taak heeft bij (dreigende) ernstige verstoringen van de reguliere bedrijfsprocessen op de luchthaven en bij calamiteiten waar een gecoördineerde inzet noodzakelijk is (GRIP-0 of hoger). De CVO draagt in eerste aanleg zorg voor het stabiliseren en kanaliseren van het (dreigende) incident. Hier ligt de verantwoordelijkheid voor interne luchthavenprocessen. De CVO heeft net als andere crisisteams een voorzitter. Afhankelijk van de aard en omvang van de (dreigende) verstoring of calamiteit, wordt bepaald welke andere deelnemers worden opgeroepen in de CVO. De samenstelling van een CVO verschilt per (regionale) luchthaven. Het CVO legt vaak als eerste contact met de betrokken luchtvaartmaatschappij(en). Afhankelijk van de mate van opschaling heeft het CVO vaak een link (liaison) in het CoPI of ROT.

De (standaard) samenstelling van de CVO verschilt per luchthaven en is mede afhankelijk van de aard en omvang van de (dreigende) calamiteit of verstoring en de aard en schaal van de luchthaven. Onderstaand een – niet uitputtende – lijst van functionarissen die onderdeel uit kunnen maken van de CVO:

- > Flowmanager aircraft
- > Flowmanager Passengers
- > Informatiemanager CVO
- > Plotter
- > Luchthaven security manager
- > Voorlichter
- > Piketofficier KMar
- > Operationeel technisch manager
- > Vertegenwoordiger ICT
- > Vertegenwoordiger airlines
- > Vertegenwoordiger betrokken luchtvaartmaatschappij
- > Vertegenwoordiger LVNL bij vliegtuigongevallen
- > Vertegenwoordiger NS Reizigers
- > Vertegenwoordiger betrokken gemeente
- > Vertegenwoordiger betrokken bedrijf.

⁴⁹ Bij incidenten vanaf GRIP-2 in de Veiligheidsregio Kennemerland ook de liaison vanuit het Rijk (NCC / NCTV).

De CVO is bijvoorbeeld (dit kan verschillen per luchthaven) belast met:

- > het coördineren van de primaire luchthavenactiviteiten / processen.
- > het faciliteren van de (crisis)organisatie die wordt ingezet voor het bestrijden van de (dreigende) calamiteit of verstoring.
- > het afbouwen / in stand houden / herstellen van primaire luchthavenprocessen.
- > fungeren als Actiecentrum van de luchthaven zodra het CoPI ter plaatse is. De voorzitter van de CVO maakt dan onderdeel (liaison) uit van het CoPI.
- > het actief delen van relevante informatie met de crisisorganisatie (operationeel informatiemanagement).

3.4.4 Onderlinge aansluiting van en afstemming door de verschillende gremia

Indien de omvang en ernst van het incident de verantwoordelijkheid van de luchthavenexploitant overstijgt, schaal de veiligheidsregio de regionale crisisorganisatie op conform de GRIP-systematiek.

Belangrijk: de invulling van de opschaling kan per regio verschillen! Afhankelijk van de omvang en de impact van het incident, wordt een multidisciplinaire coördinatiestructuur ingericht op operationeel, tactisch en strategisch / bestuurlijk niveau. Bij elk opvolgend stadium (GRIP-niveau) wordt de crisisbeheersingsorganisatie verder opgebouwd. In het RBP van elke luchthaven is aangegeven op welke wijze de luchthaven en haar ketenpartners aansluiting vinden in de crisisteams gekoppeld aan GRIP.

Het coördinerend gremium (actiecentrum) van de luchthaven, de CVO, is verantwoordelijk voor de coördinatie van het incident c.q. verstoring, *tot* – indien nodig – de crisisorganisatie van de veiligheidsregio is opgeschaald en het CoPI ter plaatse is.

- > Bij GRIP-1 is er sprake van een incident met (relatief) beperkte omvang. Het CoPI dient binnen een half uur in werking te zijn. Het CoPI richt zich primair op de plaats (het brongebied) van het incident. De vertegenwoordiger van de CVO neemt dan ook (vaak) plaats in het CoPI.
- > Indien het incident groter van omvang is en duidelijke effecten heeft op de omgeving, wordt GRIP-2 afgekondigd. Er komt dan een ROT 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 en het ROT zich concentreert op het effectgebied (brede scope). De luchthaven is ook vertegenwoordigd in het ROT.
- > Als een incident grote impact heeft op de inwoners van een gemeente, of er ernstige vrees bestaat voor het ontstaan van een dergelijk incident, en in verband daarmee bestuurlijk handelen noodzakelijk is, wordt GRIP-3 afgekondigd. Er komt dan een gemeentelijk beleidsteam (GBT) bij elkaar. Het GBT adviseert de burgemeester.
- > Indien een incident van 'meer dan plaatselijke betekenis' is of ernstige vrees bestaat voor het ontstaan van een dergelijk incident, wordt GRIP-4 afgekondigd en komt er een RBT bijeen. Het RBT adviseert de voorzitter van de veiligheidsregio (= voorzitter van het RBT). Deze situatie kan ontstaan als de ramp of crisis door feitelijke effecten of door de

maatschappelijke uitstraling het gezag van een burgemeester ontstijgt, of dreigt te overstijgen, en de noodzaak tot eenduidig bestuurlijk optreden noodzakelijk is.

- > GRIP-5 kan worden ingezet zodra er behoefte is aan multidisciplinaire en bestuurlijke coördinatie bij een ramp of crisis (of ernstige vrees voor het ontstaan daarvan) van meer dan plaatselijke betekenis in meerdere regio's. Hiertoe besluiten de betrokken voorzitters veiligheidsregio's in gezamenlijkheid, wanneer dit bestuurlijk noodzakelijk wordt gevonden.

Landelijke opschaling kan plaatsvinden als de nationale veiligheid in het geding is en er behoefte is aan facilitering, sturing of richting geven op rijksniveau. De Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb) of de Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (ICCb) kan bijeenkomen. Dit kan van kracht zijn in combinatie met GRIP-1 tot en met 5 of zonder dat er sprake is van opschaling in de veiligheidsregio('s).

3.5 Informatiemanagement

De informatievoorziening tussen de betrokken partijen is tijdens een (dreigende) crisis een gezamenlijke verantwoordelijkheid, maar de regie ligt bij de veiligheidsregio. De veiligheidsregio heeft tot taak om de informatievoorziening tussen de verschillende partijen in het netwerk te organiseren. De veiligheidsregio zorgt voor een regionaal totaalbeeld van alle partijen, zorgt voor de verdeling van de beschikbare informatie en zorgt dat deze tijdig aan alle betrokken partners beschikbaar wordt gesteld. In geval van een ongeval met een militair luchtvaartuig zal dit in samenspraak met Defensie geschieden.

De werkwijze is 'netcentrisch'. Dit houdt in dat alle betrokken organisaties continu actuele informatie met de andere betrokken organisaties delen, om tot een actueel en gemeenschappelijk beeld van de crisissituatie te komen. In de veiligheidsregio's is de netcentrische werkwijze al geïmplementeerd, en geleidelijk sluiten ook andere partners aan op deze werkwijze, zoals de KMar, luchthavens en andere vitale partners.

De veiligheidsregio's gebruiken voor het netcentrische werken een afgeschermd website: het Landelijk Crisis Management Systeem (LCMS). LCMS is in alle veiligheidsregio's in gebruik, alsook bij het Nationaal Crisis Centrum (NCC) en het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC). Ook verschillende acute zorgregio's en waterschappen gebruiken LCMS ter ondersteuning van hun (opgeschaalde) optreden. Luchthavens (CVO)⁵⁰ zouden hier ook gebruik van kunnen maken, als hierover afspraken zijn (of worden) gemaakt met de betreffende veiligheidsregio. Zie voor een toelichting op netcentrisch werken en LCMS het dossier netcentrisch werken van het IFV via [deze link](#).

⁵⁰ Op Schiphol gebruiken de CVO, KMar en Politie ook het LCMS.

4 Bijzondere processen en procedures

4.1 Inleiding

Naast de generieke crisisbeheersingsprocessen die in het vorige hoofdstuk besproken zijn, worden er bij een luchtvaartincident een aantal andere cruciale processen gestart. Het proces van identificatie, validatie en verificatie van passagiersgegevens moet zeer zorgvuldig worden uitgevoerd (paragraaf 4.2). Dat geldt ook voor het registreren van slachtoffers (paragraaf 4.3). Gezien het belang hiervan en het feit dat vrijwel altijd ook buitenlanders betrokken zijn bij een luchtvaartincident, wordt in dit hoofdstuk tevens aandacht besteed aan het ambassadeprotocol (paragraaf 4.5).

4.2 Validatie en verificatie van passagiersgegevens

Het is bij een luchtvaartongeval van groot belang dat zo snel mogelijk achterhaald wordt wie zich precies aan boord van het vliegtuig bevonden en wie de slachtoffers zijn, zodat verwanten geïnformeerd kunnen worden. Belangrijke processen zijn dus de validatie en verificatie van passagiersgegevens en de identificatie van slachtoffers. De luchtvaartmaatschappij, afhandelaar en de Koninklijke Marechaussee zijn medeverantwoordelijk voor de uitvoering van de procedure. De huidige procedure wordt beschreven in het *NCP-L* (NCTV, 2020).

Op het moment van schrijven (eind 2020/begin 2021) van deze handreiking wordt de procedure herzien. Het voornemen is om validatie en verificatie te integreren met het doel een kwaliteitsverbetering (zowel wat betreft inhoud als tijd) te realiseren. Naar verwachting zal 2021 het (geactualiseerde) Persoonsinformatie Actie Centrum (PAC) bestuurlijk zijn vastgesteld. Deze paragraaf beschrijft de (concept) werkwijze van het - voorgenomen - PAC, hetgeen dus nog niet van kracht is. Ook de procesverantwoordelijkheid inzake het PAC is nog onderwerp van gesprek tussen partijen.

4.2.1 Doel en activering van het PAC (i.o)

Het PAC heeft primair als doel antwoord te geven op de vraag wie er aan boord zaten van het vliegtuig ten tijde van het ongeval. Aan dit doel van wordt invulling gegeven door het doorlopen van de processen validatie (opleveren van een gevalideerde crew- en passagierslijst) en verificatie (verifiëren van persoonsgegevens). Het PAC draagt zorg voor de oplevering van een geconfirmeerd overzicht⁵¹ van geverifieerde passagiers-, crew- en persoonsgegevens van ander personeel aan boord. Dit geconfirmeerde overzicht dient als input voor de uitvoering van processen en taken van andere organisaties. De belangrijkste

⁵¹ Een geconfirmeerd overzicht is een crew- en passagierslijst met daarop identificerende gegevens van personen die aan boord waren, al dan niet aangevuld met NAW-gegevens (naam, adres, postcode, woonplaats).

taak die uitgevoerd moet worden op basis van dit geconformeerde overzicht, is het informeren van:

- > verwanten van de slachtoffers (De gemeente of bevolkingszorg activeert SIS. In geval van overleden slachtoffers wordt SIS in samenwerking met de regionale politie-eenheid geactiveerd; zie ook paragraaf 4.4.)
- > bestuurders van de gemeenten (een gemeentelijk proces in samenwerking met het NCC)
- > ambassades en/of consulaten van de landen van herkomst van de slachtoffers en verwanten (een gemeenschappelijke taak van het NCC en Buitenlandse Zaken).

Het PAC wordt geactiveerd door:

- > de Operationeel Leider (OL) c.q. op verzoek van de voorzitter van de getroffen veiligheidsregio;
- > het Kustwachtcentrum (KWC), indien het luchtvaartongeval plaatsvindt op zee;
- > het MCCB / ICCB, via het NCC, indien het een ongeval in het buitenland betreft.

4.2.2 De taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het PAC

Uitgangspunt voor alle functionarissen in het PAC is dat iedereen handelt op basis van de bevoegdheden⁵² van de eigen organisatie. Hieronder volgt een weergave van de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van deelnemende partijen aan het PAC.

Ministerie van Buitenlandse Zaken

- > Informeren van buitenlandse ambassades in Den Haag in algemene zin (doorgeven van contactpersonen bij gemeenten, veiligheidsregio's, et cetera).
- > Het ministerie van Buitenlandse Zaken is het eerste aanspreekpunt voor Nederlandse ambassades en consulaten voor consulaire hulpverlening aan onderdanen en het faciliteren van contact met de bevoegde autoriteiten.
- > Eventueel organiseren van een briefing aan het Corps Diplomatique.

Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid / Nationaal Crisiscentrum

- > Het NCC heeft een coördinerende verantwoordelijkheid om relevante informatie te verstrekken aan nationale gremia (MCCb en ICCb) en aan burgemeesters die slachtoffers en/of nabestaanden in hun gemeenten hebben.⁵³
- > Optreden als liaison van de Rijksoverheid in het PAC en RBT / ROT van de veiligheidsregio.
- > Optreden als 'National Point of Contact' (NPOC) voor andere organisaties (ministeries, banken, verzekeringen) en voor de ambassades en consulaten.

⁵² Bevoegdheden beperken zich niet tot een passagierslijst. Bevoegdheden dienen er ook te zijn om alle gegevens (uit open en gesloten bron) te kunnen en mogen verwerken die een bijdrage leveren om te komen tot het overzicht. Voorbeelden daarvan zijn: politiegegevens (art 8), (geautomatiseerde) grenspassagegegevens, API en PNR, gemeentelijke registratiegegevens, OSINT-gegevens, frequent-flyer-gegevens, Privium, Pre-clearance, informatie van BZ (informatie door derden op het noodnummer).

⁵³ De burgemeesters ontvangen deze informatie uit hoofde van hun functie en zullen haar gebruiken om hun bevolkingszorgtaken uit te kunnen voeren. Indien slachtoffers en/of nabestaanden geen prijs stellen op contact, dan dient de burgemeester dit verzoek te respecteren.

Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum

- > Op verzoek van de veiligheidsregio en/of gemeente alarmeren van de landelijke voorziening SIS.⁵⁴
- > Openstellen van een multidisciplinair landelijk operationeel beeld in het LCMS.

Koninklijke Marechaussee

- > Targeting Center Borders (TCB):
 - het verzamelen van de ‘Advance Passenger Information’ (API)-data indien van toepassing
 - verifiëren van de persoon met API/PAX(passagiers)-data.
- > Intell KMar:
 - draagt zorg voor het verzamelen van informatie via een centraal loket om coördinatie en voortgangscontrole van alle verzamel- en verwerkingsactiviteiten op intelligence gebied uit te kunnen oefenen
 - draagt zorg voor het verzamelen en verspreiden van intelligence
 - eerste duiding geven aan verzamelde informatie en deze vervolgens verspreiden.

Veiligheidsregio / (R)OT

- > Levert op verzoek van het C-PAC een liaison.
- > Verzorgt de connectie tussen het PAC en het AC Bevolkingszorg.

Luchtvaartmaatschappij / afhandelaar

- > Stelt het Verified Passenger Manifest (VPM) – dat wil zeggen het geconfirmeerde overzicht met geverifieerde passagiers-, crew- en overige persoonsgegevens – ter beschikking aan het AC van de luchthaven en het ROT van de veiligheidsregio.
- > Levert de gevalideerde crewlijst en het ‘cargo manifest’ aan relevante inspecties.
- > Verzorgt, in samenwerking met de luchthaven, veiligheidsregio, KMar / NP en de gemeente, opvang en hereniging van ongedeerde slachtoffers enerzijds en familie / verwanten anderzijds.
- > Verzorgt de registratie van niet-zelfredzame ongedeerde slachtoffers.
- > Arrangeert verblijf en transport voor familie en verwanten.
- > Opent een telefonisch informatienummer van haar eigen callcenter.
- > Ondersteunt families / overlevenden.

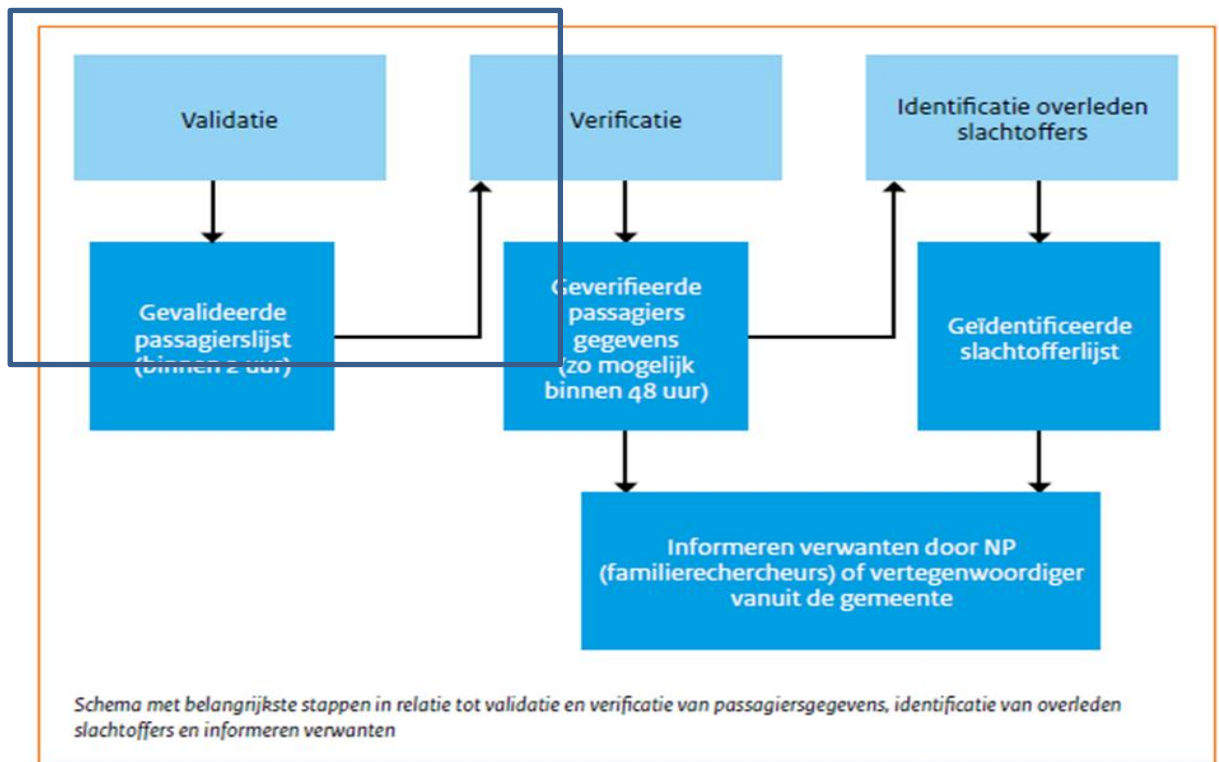
Passenger Information NL (Pi-NL)⁵⁵

- > Verstrekken en verwerken van PNR-gegevens ten behoeve van het bestrijden van terrorisme en ernstige criminaliteit.
- > Inzetten van de accountmanagers richting luchtvaartmaatschappijen ten behoeve van communicatie en expertise.

4.2.3 De processtappen van het PAC

⁵⁴ De voorziening SIS verzamelt verwanteninformatie over de slachtoffers en levert deze informatie via de Algemeen Commandant Bevolkingszorg aan het PAC. Deze informatie wordt gekoppeld aan het geconfirmeerde overzicht, waardoor een verrijkt geconfirmeerd overzicht ontstaat dat slachtoffers koppelt aan verwanten. Dit overzicht is input voor verschillende organisaties (o.a. het ROT van de getroffen regio en de voorziening SIS), zodat die hun processen sneller en efficiënter kunnen uitvoeren.

⁵⁵ De NCTV is de opdrachtgever van Pi-NL, een samenwerkingsverband van Politie en Defensie. Defensie is de beheerder van het Pi-NL (Passagiers Informatie eenheid Nederland)



Figuur 4.1 Belangrijkste stappen van het PAC (ontleend aan het NCP-L, NCTV 2020)

1. Validatie van de persoonsgegevens

Bij het proces ‘reserveren van een vliegticket’ worden de informatieproducten minimaal 72 uur voor vertrek aangeleverd bij de luchtvaartmaatschappij door de reisorganisatie. Dit ‘Passenger Name Record’ (PNR; passagiersgegevens) wordt opgenomen in een ‘Airline Reservation System’ (ARS). Het PNR wordt vervolgens overgeheveld naar het ‘Departure Control System’ (DCS), waarbij eventueel nog informatieproducten worden toegevoegd uit het ‘Advance Passenger Information system’ (API). Een (gedeelte) van het DCS wordt ‘bevroren’ op het moment dat de vlucht vertrekt en is voor de validatie beschikbaar voor de luchtvaartmaatschappij / afhandelaar, mocht er sprake zijn van een luchtvaartongeval. Als een militair vliegtuig betrokken is bij een incident, heeft het ministerie van Defensie de informatie over de inzittenden.

De luchtvaartmaatschappij / afhandelaar beschikt over de lijst met persoonsgegevens en is gehouden om binnen twee uur⁵⁶ gevalideerde persoonsgegevens (‘Verified Passenger Manifest’, VPM) voor te leggen aan de KMar met de meest volledige en beschikbare informatie over alle personen aan boord (inclusief de crew). Daarnaast stuurt de luchtvaartmaatschappij / afhandelaar de lijst via de Commissie van Overleg (CVO) naar de luchthaven van vertrek of bestemming. De KMar stelt deze lijst beschikbaar aan het PAC en aan het ROT van de veiligheidsregio waar het ongeval plaatsvond (zijnde een veiligheidsregio met of zonder luchthaven).

2. Verificatie van de persoonsgegevens

De KMar start vervolgens het verificatieproces. Dat resulteert in een overzicht van geverifieerde persoonsgegevens. Het PAC vervult hierbij een centrale rol, omdat zij de

⁵⁶ Conform REGULATION (EU) No996/2010 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 20 October 2010 on the investigation and prevention of accident and incidents in civil aviation and repealing Directive 94/56/EC.

beschikking heeft over een database met daarin een veelvoud aan informatieproducten over de personen aan boord. Naast voorgaande informatieproducten worden er eveneens informatieproducten uit andere systemen verzameld. Door deze informatieproducten ter beschikking te stellen aan het verificatieproces, wordt de levering van geverifieerde persoonsgegevens versneld en worden de kwaliteit en betrouwbaarheid van deze processtap verhoogd. Er wordt gestreefd naar een oplevering van identificeerbare gegevens binnen 24 uur. Deze geverifieerde persoonsgegevens vormen de basis voor de volgende stap in het proces: het informeren van verwanten.

4.3 Slachtofferregistratie

Volgens het Besluit veiligheidsregio's is het registreren van slachtoffers een taak⁵⁷ van het (lokaal of regionaal georganiseerde) team Bevolkingszorg⁵⁸ van de gemeente (dat geldt dus ook bij een luchtvaartincident). Bij de registratie van slachtoffers hebben echter ook de meldkamer, de 'Taakverantwoordelijke vervoer' (TV Vervoer) van de RAV en de politie een (wettelijke) rol. Een belangrijke basis voor het overzicht van slachtoffers wordt geleverd door het PAC waar het gaat om de lijst met personen die aan boord van een vliegtuig waren. Een vliegtuigongeval kan echter ook leiden tot slachtoffers op de grond.

Registratie kan meerdere doelen dienen, te weten:

- > het informeren van verwanten
- > het (via de media) informeren van het brede publiek (met name over aantallen slachtoffers en hun nationaliteit)
- > informatieverzameling met het oog op (strafrechtelijk) onderzoek
- > de informatieverzameling ten bate van de financiële schadeafwikkeling
- > het leveren van input voor het nazorgtraject.

4.4 Slachtofferinformatiesystematiek (SIS)

De landelijke aanpak slachtofferinformatiesystematiek (SIS) heeft als doel om verwanten bij een grootschalig incident met veel slachtoffers zorgvuldig en zo snel mogelijk te kunnen informeren over het lot van hun naasten. SIS is een gezamenlijk initiatief van de 25 veiligheidsregio's en is in 2011 vastgesteld door het Veiligheidsberaad. Binnen SIS werken veiligheidsregio's, gemeenten, geneeskundige zorg en politie samen.

SIS is de afkorting die hulpverleners gebruiken voor de landelijke aanpak slachtofferinformatiesystematiek. In de communicatie naar burgers wordt de benaming Verwantencontact gebruikt.

SIS valt onder het Bevolkingszorgproces 'informeren van verwanten'. Het informeren van verwanten is de verantwoordelijkheid van de veiligheidsregio waar het incident plaatsvindt.

⁵⁷ Besluit veiligheidsregio's, art.2.1.3. Opmerking: in *Bevolkingszorg op orde 2.0* (Veiligheidsberaad, 2014) is het proces 'registreren van slachtoffers' vervangen door het proces 'informeren van verwanten'. In diverse veiligheidsregio's wordt deze lijn gevolgd en wordt registreren van slachtoffers niet (meer) als taak van Bevolkingszorg beschouwd.

⁵⁸ Wat Bevolkingszorg doet aan slachtofferregistratie, hangt af van het doel van die registratie. In november 2018 is de mindmap Slachtofferregistratie vastgesteld. Daarin is het volgende vastgelegd: "Op verzoek van de samenwerkingspartners kunnen voor de praktische afhandeling van het incident contactgegevens van de betrokkenen worden geregistreerd. Bevolkingszorg kan dit verzoek coördineren."

De Algemeen Commandant Bevolkingszorg van de regionale crisisorganisatie is eindverantwoordelijk voor de inzet van SIS. Tijdens een inzet van SIS wordt de voorziening SIS namens de Algemeen Commandant Bevolkingszorg aangestuurd door een landelijke teamleider SIS.

Bij een incident met veel slachtoffers kan SIS op verzoek van een gemeente of veiligheidsregio door het LOCC worden geactiveerd. De landelijke voorziening SIS, bestaande uit een frontoffice en een backoffice, wordt dan gealarmeerd en binnen 5 minuten wordt een landelijk telefoonnummer voor verwanten geopend (Verwantencontact 088-269 00 00). Iedereen die zich zorgen maakt over een mogelijk bij het incident betrokken familielid, naaste of partner en geen contact met deze persoon kan krijgen, kan via dit telefoonnummer een zoekvraag indienen.

De backoffice van de landelijke voorziening SIS, een multidisciplinair team van medewerkers geneeskundige zorg, politie inclusief het Landelijk Team Forensische Opsporing (LTFO), verzamelt gegevens over de slachtoffers die bij het incident betrokken zijn en informeert de verwanten zodra er informatie is.

SIS richt zich op het informeren van verwanten van niet-zelfredzame slachtoffers, die niet in staat zijn zelf contact op te nemen met hun verwanten.⁵⁹ Er bestaat ook de mogelijkheid om SIS, op verzoek van de regio, in te zetten voor verminderd zelfredzamen. SIS informeert alleen de verwanten die bellen naar het telefoonnummer van Verwantencontact en gaat niet zelf actief op zoek naar verwanten.

SIS kan worden ingezet bij een grootschalig incident in Nederland.⁶⁰ Bij een grootschalig incident in het buitenland waarbij Nederlanders betrokken zijn, wordt het informeren van verwanten gecoördineerd door het Ministerie van BZ. Sinds de start in 2014 is SIS zes keer geactiveerd en vijfmaal ingezet. Zie voor meer informatie over SIS: www.ifv.nl/sis en www.verwantencontact.nl.

4.5 Betrokkenheid van slachtoffers met een buitenlandse nationaliteit

Jaarlijks passeren tientallen miljoenen passagiers de Nederlandse luchthavens. Het merendeel heeft een buitenlandse nationaliteit. Dit betekent dat er bij een incident met een vliegtuig binnen onze landsgrenzen vrijwel altijd buitenlanders betrokken raken. Volgens internationale afspraken hebben zij naast de noodzakelijke medische hulp ook recht op hulp

⁵⁹ Zwaargewonde slachtoffers in ziekenhuizen die nog in staat zijn om zelf hun naasten te informeren, kunnen in het kader van SIS als zelfredzaam worden beschouwd. Met het oog op zorgvuldige verwanteninformatie, leveren de ziekenhuizen echter van alle gewonde slachtoffers die zijn betrokken bij het incident de gegevens aan. Voor zover mogelijk geven de ziekenhuizen hierbij aan of de verwanten wel of niet zijn geïnformeerd.

In het geval van overleden slachtoffers draagt SIS de gegevens van de verwanten van deze slachtoffers voor verdere afhandeling over aan het SGBO / de sectie politiezorg van de regionale crisisorganisatie. Het SGBO / de sectie politiezorg geeft deze gegevens vervolgens weer door aan de regionale politie-eenheid ten behoeve van de reguliere politieprocessen bij overleden slachtoffers.

⁶⁰ D.w.z. een incident op Nederlands grondgebied inclusief het Nederlandse deel van de Noordzee, exclusief de BES-eilanden (Bonaire, Sint Eustatius en Saba). Wanneer een incident plaatsvindt op het Nederlandse deel van de Noordzee heeft de Kustwacht de leiding over search & rescue-operaties op zee vanaf 1 kilometer uit de kust. Tot 1 kilometer uit de kust is de veiligheidsregio leidend. Ook in de situatie dat de Kustwacht verantwoordelijk is voor de search & rescue zorgt een veiligheidsregio voor de verwanteninformatie. De Kustwacht bekijkt in samenspraak met de coördinerende veiligheidsregio, Veiligheidsregio Noord-Holland Noord, bij welke aanlandingsplaatsen de slachtoffers aan de hulpdiensten worden overgedragen en welke veiligheidsregio als bronregio fungeert.

van hun landsvertegenwoordiging via de ambassade of het consulaat. Nederlanders die in het buitenland betrokken raken bij een vliegtuigincident kunnen dus ook rekenen op de steun van Nederland via de ambassade in dat land.

Zodra de betrokkenheid van buitenlanders bevestigd is, treedt het 'ambassadeprotocol' in werking. Hierin zijn de rollen van de KMar, gemeenten⁶¹, NCC en het ministerie van BZ vastgelegd. Aan dit protocol wordt in de veiligheidsregio⁶² uitvoering gegeven door een zogeheten Actieteam Ambassades en Consulaten. Dit wordt als één van de actiecentra toegevoegd aan het Operationeel Team van de regionale crisisorganisatie.

Op basis van het Verdrag van Wenen van 1961 voor ambassades en het verdrag van Wenen van 1963 voor consulaten, behartigen ambassades en consulaten de belangen van hun landgenoten in het buitenland. Zij bieden desgevraagd hulp en bijstand bij bijvoorbeeld calamiteiten in dat land. De Nederlandse overheid is verantwoordelijk voor tijdige en structurele informatievoorziening aan ambassades en consulaten in geval van een luchtvaartincident waar buitenlanders bij betrokken zijn.

Activeren van het ambassadeprotocol kan op drie manieren:

1. via OvD-BZ door contact te zoeken met het NCC
2. door de burgemeester in het BT
3. door AC Bevolkingszorg in het ROT.

Bij incidenten met internationale aspecten wordt het ministerie van BZ automatisch gealarmeerd. Let wel: het ministerie van BZ is verantwoordelijk voor de alarmering van ambassades en/of consulaten. Het NCC kan hierbij ondersteunen.

Vanuit haar wettelijke taak voor de bevolkingszorg activeert de gemeente het ambassadeprotocol. In de regel gebeurt dit op initiatief van de OvD-BZ door contact te zoeken met het NCC. De burgemeester of diens gemandateerde ambtenaar OOV heeft die bevoegdheid overigens ook. In de praktijk zullen ook zij direct op de hoogte zijn van de betrokkenheid van slachtoffers met een buitenlandse nationaliteit. Het NCC informeert daarop de (daar bekende) vertegenwoordigers van het ministerie van BZ.

Indien er een Actieteam Ambassades en Consulaten is, zoals in de veiligheidsregio Kennemerland, is het doel van dat actieteam om in overleg met de liaison van BZ:

- > de ambassades en consulaten te voorzien in hun informatiebehoefte bij een luchtvaartincident waarbij landgenoten van hun staten betrokken zijn.
- > de ambassades en consulaten te helpen bij het in contact komen met landgenoten.
- > het Operationeel Team te adviseren over de aansluiting van de activiteiten van ambassades en consulaten op de verschillende (gemeentelijke) processen.
- > de aansluiting van de activiteiten van ambassades en consulaten op de crisisorganisatie te faciliteren door middel van informatie-uitwisseling. Maar ook het inrichten van een werkplek op het raadhuis kan hierbij behulpzaam zijn. Hierbij is ook een belangrijke informerende rol weggelegd voor de GHOR en de politie / LTFO waar het gaat over de medische status en persoonsgegevens.

⁶¹ VRR heeft een informatiekaart gemaakt over het ambassade protocol; deze kaart wordt via de sharepoint omgeving gedeeld met het gehele LOCB.

⁶² In Veiligheidsregio Kennemerland is er een Actieteam Ambassades en Consulaten als onderdeel van het intergemeentelijke Backoffice Bevolkingszorg (geen onderdeel van de veiligheidsregio; BZ is in Veiligheidsregio Kennemerland intergemeentelijk georganiseerd).

De (crisisorganisatie van de) veiligheidsregio stelt het Nationaal Crisiscentrum (NCC) op de hoogte. Het NCC stelt het Ministerie van BZ op de hoogte. Het ministerie waarschuwt vervolgens in samenwerking met het NCC de betreffende ambassades en consulaten. (Een) liaison(s) van NCC en/of BZ kan (kunnen) aansluiten bij GBT / RBT.⁶³ De regionale crisisorganisatie heeft de verantwoordelijkheid de ambassades en consulaten van informatie te voorzien en toegang te verlenen tot hun getroffen staatsburgers. De Algemeen Commandant Bevolkingszorg kan hiertoe een AMCO⁶⁴ inrichten, een actiecentrum voor ambassades en consulaten, waarin medewerkers van Bevolkingszorg, liaisons van de betreffende ambassades en consulaten en een liaison van het ministerie van BZ deelnemen. Zoekvragen van buitenlandse verwanten die een ambassade of consulaat heeft ontvangen, komen via het ministerie van BZ bij de Algemeen Commandant Bevolkingszorg terecht, die de zoekvragen doorzet naar de teamleider SIS. Informatie die de Algemeen Commandant Bevolkingszorg van de teamleider SIS ontvangt, wordt doorgegeven aan het AMCO (of als dat niet is ingesteld, aan het ministerie van BZ, dat de betreffende ambassade / consulaat informeert).

Zie de [factsheet](#) *SIS bij een incident in Nederland met veel buitenlandse slachtoffers* (IFV, 2017) voor meer informatie.

Het ministerie van BZ is na alarmering door het NCC verantwoordelijk voor de alarmering van ambassades en/of consulaten en zorgt ervoor dat de juiste mensen met elkaar in contact staan. Indien dit noodzakelijk is, kan het NCC hierbij ondersteunen. Verder kan het NCC ondersteunen bij het inrichten van een informatiesysteem tussen ambassades / consulaten en de gemeente. Een liaison van het ministerie van BZ kan deelnemen aan de BT-vergaderingen in de veiligheidsregio.

Toegang tot de opvanglocatie en/of ziekenhuis voor bezoek aan landgenoten

- > De gemeente is verantwoordelijk voor opvang en verzorging van behandelde gewonden gedurende de periode dat zij nog niet naar hun eigen land kunnen terugkeren, maar al wel ontslagen zijn uit het ziekenhuis. De opvanglocatie dient tijdens de crisis al rekening te houden met de komst van personeel van ambassades en consulaten. Via de Backoffice Bevolkingszorg wordt het hoofd Publieke Zorg geïnformeerd over de komst van de vertegenwoordiging van de ambassades. Het hoofd zal iemand aanwijzen die verantwoordelijk is voor de ontvangst van de buitenlandse delegaties.
- > Buitenlandse vertegenwoordigers hebben altijd toegang tot hun landgenoten, maar een verzoek om toegang wordt altijd behandeld in het Beleidsteam. Zo'n verzoek loopt via het hoofd Actieteam ambassades en consulaten naar het ROT. Daar wordt het verzoek voorzien van informatie van de verschillende disciplines. De leider ROT brengt het gemotiveerd verzoek (voorzien van een advies van het ROT) in bij het (R)BT. Als bijvoorbeeld de veiligheid niet gegarandeerd kan worden, kan het verzoek voorlopig worden afgewezen.
- > Via het Actiecentrum Mobiliteit van de politie kunnen de verkeerstechnische begeleiding (VT) en doorgang bij afzettingen voor de delegatie worden geregeld. De primaire begeleiding van de ambassades is de verantwoordelijkheid van een medewerker van het Actieteam ambassades en consulaten.

⁶³ Op Schiphol zit het NCC in ROT en BZ in (R)BT.

⁶⁴ Deze term is specifiek gekoppeld aan Veiligheidsregio Kennemerland. In andere veiligheidsregio's is de functionaliteit wel aanwezig, maar wordt deze niet zo genoemd.

Proces Identificatie van overleden slachtoffers

De politie (met name het LTFO) is verantwoordelijk voor de identificatie en registratie van de overleden slachtoffers en hun persoonsgebonden goederen. Zij legt de situatie vast waarin de overleden slachtoffers zijn gevonden, evenals de identiteit van de overledenen.

Ambassades en consulaten kunnen in hun land van herkomst informatie opvragen over de overledenen, die de identificatie van de overledene zou kunnen vergemakkelijken. Denk aan een medisch dossier, pasfoto's, vingerafdrukken of gebitskenmerken. Bij een ongeval in het buitenland biedt het ministerie van BZ assistentie aan en zal het LTFO zorgdragen voor de verzameling van de benodigde slachtofferinformatie ten behoeve van het identificatieproces.

Repatriëring

Als er veel dodelijke slachtoffers zijn met een buitenlandse nationaliteit, kan de gemeente het begraven / cremen in Nederland regelen (als onderdeel van het proces nafase). De ervaring leert dat nabestaanden vrijwel altijd willen dat de overledene(n) wordt gerepatriëerd naar het land van herkomst. Na het vrijgeven van het lichaam door het OM en het opmaken van de overlijdensakte in de gemeente van overlijden, mag het stoffelijk overschot gerepatriëerd worden. Indien nodig ondersteunt het ministerie van BZ hierbij (bijvoorbeeld door de afgifte van 'laissez-passers'), maar repatriëring is primair een zaak van betrokkene(n) in samenwerking met bijvoorbeeld een alarmcentrale in Nederland of het land van herkomst. De ambassades en consulaten hebben hier ook een belangrijke informerende rol, bijvoorbeeld als er culturele aspecten meespelen. Zo dient het lichaam in sommige tradities binnen één dag of drie dagen begraven of gecremeerd te worden.

4.6 Opvang van verwanten⁶⁵

Bij een luchtvaartongeval in Nederland, inclusief de Noordzee, is de opvang van verwanten een wettelijke verplichting van de luchtvaartmaatschappij of afhandelaar. De gemeente c.q. veiligheidsregio is in het kader van de bevolkingszorg verantwoordelijk voor de (eerste) opvang van slachtoffers en verwanten met niet-zelfredzame slachtoffers. Bij een ongeval met een militair luchtvaartuig zal dit geschieden in samenspraak met Defensie. De GHOR speelt hierin een rol door het zo nodig snel starten van psychosociale hulpverlening (PSH) aan slachtoffers en/of nabestaanden op de luchthaven of op de opvanglocatie. Dit geldt bij een ongeval op de Noordzee ook na aanlanding van de slachtoffers.

Bij een ongeval in het buitenland gaat de verantwoordelijkheid voor de opvang van slachtoffers na aankomst in Nederland over naar het ministerie van JenV, in samenwerking met de gemeente / veiligheidsregio en de luchtvaartmaatschappij. Het ministerie van BZ werkt operationeel samen met andere partijen in Nederland, zoals het LOCC (bijvoorbeeld voor het regelen van opvang in Nederland, het informeren van burgemeesters, et cetera). Het LOCC kan in dit kader (een ongeval in het buitenland) ook een operationele coördinerende rol krijgen, bijvoorbeeld bij verwantenbijeenkomsten.

⁶⁵ NCP-L, NCTV, 2020.

5 Crisiscommunicatie

5.1 Inleiding

Communicatie is een cruciaal aspect van de crisisbeheersing. Dat geldt voor alle crises, en dus ook voor crises in de luchtvaart. Goede crisiscommunicatie kan onrust voorkomen of wegnemen, schade beperken en zelfs mensenlevens redden.

Crisiscommunicatie heeft de volgende doelstellingen:

- > *Informatievoorziening*: het geven van feitelijke informatie aan de bevolking over de (dreigende) crisis en over de maatregelen die genomen worden om de crisis te beheersen.
- > *Schadebeperking*: het geven van een handelingsperspectief of concrete instructies zodat mensen de schadelijke gevolgen van de crisis voor zichzelf kunnen beperken.
- > *Betekenisgeving*: het duiden van de crisis door de emoties die hierbij optreden onder woorden te brengen en door de gebeurtenis in een breder perspectief te plaatsen.

5.2 Verantwoordelijkheden crisiscommunicatie

Op grond van de Wet veiligheidsregio's is de burgemeester van de gemeente of de voorzitter van de veiligheidsregio waar een ramp of crisis plaatsvindt of dreigt plaats te vinden, verantwoordelijk voor de crisiscommunicatie richting de bevolking. Het gaat hierbij om het informeren van de bevolking over de oorsprong, de omvang en de gevolgen van een ramp of crisis en over de te volgen gedragslijn (Wvr art.7 en art.39). Voor alle overige partijen geldt dat die communiceren vanuit hun eigen verantwoordelijkheid.

Ook bij een luchtvaartongeval coördineert de veiligheidsregio de crisiscommunicatie.⁶⁶ Hierbij werkt de veiligheidsregio samen met de andere betrokken partijen zoals de luchthaven en betrokken luchtvaartmaatschappij, die immers ook de eigen verantwoordelijkheid hebben om naar hun doelgroep te communiceren. De communicatie wordt onderling afgestemd en er worden afspraken gemaakt over de primaire woordvoering (per doelgroep), contacten met de media, de locatie(s) waar de pers te woord wordt gestaan, et cetera.

Als de veiligheidsregio voor de uitvoering van de crisiscommunicatie een Regionaal Actiecentrum Communicatie (RAC) heeft ingericht (vanaf GRIP-2), dan kunnen hierin ook communicatieadviseurs of woordvoerders van andere betrokken partijen zitting hebben. Afhankelijk van de aard van de crisis zijn dat, naast de luchthaven, bijvoorbeeld de betrokken luchtvaartmaatschappij(en) en/of afhandelaar, de KMar, de politie, het OM, de NCTV, NS, ProRail, het Waterschap, Defensie, LVNL en Rijkswaterstaat. Het RAC werkt nauw samen met de betrokken partners (en organisaties) en coördineert de afstemming van

⁶⁶ Uitgangspunt is dat de informatievoorziening naar de reizigers in de terminals (landside en airside) een verantwoordelijkheid is van de luchthaven en de luchtvaartmaatschappijen, evenals de informatievoorziening richting (internationale) reizigers onderweg naar de luchthaven. Dit uitgangspunt blijft gelden bij opschaling en wijzigt niet.

informatie, de communicatiestrategie en communicatieboodschappen. Daarbij is het belangrijk op te merken dat partners een eigen communicatieverantwoordelijkheid hebben: zij beantwoorden vragen over de eigen processen, eigen voorzieningen en eigen maatregelen. Voor pers en publiek is het van essentieel belang dat de communicatieboodschappen eenduidig zijn, ongeacht de instantie die de boodschap verzendt. Van groot belang is dat alle SISOS-punten (Slachtofferaantallen, Identiteiten, Schade, Oorzaken, Scenario's) lopen via het (G)BT. Het (G)BT bepaalt de communicatiestrategie (uitgangspunten).

Als er sprake is van grote maatschappelijke impact dient de crisiscommunicatie afgestemd te worden op nationaal niveau, met de Eenheid Communicatie van het NCC. Het NCC fungeert als knooppunt van en voor de bestuurlijke informatievoorziening en de crisiscommunicatie. Als de nationale crisisorganisatie is geactiveerd, coördineert het Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie (NKC) de crisiscommunicatie vanuit de Rijksoverheid. In het NKC hebben communicatiespecialisten van de betrokken ministeries zitting. Het ministerie van BZ is het contactpunt voor de autoriteiten bij een luchtvaartongeval met buitenlandse slachtoffers en is verantwoordelijk voor de externe communicatie en informatievoorziening bij een luchtvaartongeval in het buitenland.

Bij een incident waarbij het regeringstoestel betrokken is, onderhoudt de Rijksvoorlichtingsdienst (RVD) de contacten met de pers en kan de RVD een callcenter inrichten.

5.3 Luchtvaart en crisiscommunicatie

Crisiscommunicatie is onlosmakelijk verbonden met de media. De media zijn onmisbaar als kanaal voor de crisiscommunicatie, maar kunnen het de crisiscommunicatie ook lastig maken. Een incident in de luchtvaart is mediageniek en krijgt over het algemeen veel aandacht van zowel de klassieke media (krant, radio, televisie) als van de sociale media. In de crisiscommunicatie moet rekening gehouden worden met de berichten, beelden, reacties en meningen die via de klassieke en de sociale media worden verspreid. De hoge snelheid waarmee en grote omvang waarin dit gebeurt, zorgen ervoor dat het van wezenlijk belang is om de crisiscommunicatie goed aan te sturen. Het afbreukrisico is aldus groot: als de crisiscommunicatie niet goed verloopt, kan dat bij het publiek tot een negatief beeld over het crisismanagement leiden.

Een ramp als de neergeschoten MH17 heeft ons lessen geleerd over crisiscommunicatie (Van Duin en Wijkhuis, 2014). Enkele bevindingen willen wij hier graag benoemen.

- > Niet alleen de omvang van de ramp (in termen van slachtoffers en schade) bepaalt de mate van aandacht voor het incident, maar ook de oorzaak is hierbij van belang. Denk bijvoorbeeld aan de oorzaak van de MH17- (2014) en de Herculesramp (1996).
- > Een crisis van enige betekenis krijgt over het algemeen meer aandacht dan haar vergelijkbare voorganger; de aandacht voor extreme gebeurtenissen neemt gemiddeld genomen alleen maar toe, zeker als er slachtoffers uit eigen land te betreuren zijn. Door de veelheid aan informatie en beelden (van bijna alles), zullen de beleving en aandacht voor een ramp navenant toenemen.
- > Ook de – brede en diverse – samenstelling van een groep slachtoffers kan ervoor zorgen dat er veel aandacht uitgaat naar een vlieg-ramp, zoals bij MH17 het geval was.

- De slachtoffers waren mensen die midden in de samenleving stonden en daarom (zeker als collectief) een breed (werk, school, sport enzovoort) sociaal netwerk hadden.
- > Naast gemeenten en veiligheidsregio's is ook de betrokkenheid van de Rijksoverheid tijdens de acute fase en bij het bieden van nazorg de laatste jaren duidelijk toegenomen. Voorbeeld: korte tijd na de crash van de MH17 kwam er voor de nabestaanden van de slachtoffers een speciale website, waarop zij – naast een algemeen deel – ook via een afgeschermd deel van meer specifieke informatie werden voorzien.
 - > Er is niet altijd een enkele verklaring voor de oorzaak van een ramp te geven; bij rampen spelen vaak meerdere factoren een rol of ze zijn het gevolg van een samenloop van uiteenlopende omstandigheden. Ook zijn er meestal bepaalde belangen in het geding van bijvoorbeeld landen, partijen, organisaties of onderzoeksinstanties.
 - > Nieuwe informatie die gaandeweg beschikbaar komt, kan reden zijn een eerder beeld (sterk) bij te stellen.
 - > Wees bedacht op personen / organisaties die met opzet onware informatie verspreiden via sociale media. Dit kan specifieke slachtoffers betreffen zoals bijvoorbeeld namen, of foute aantallen, speculaties over de oorzaak en zogenaamde operationele informatie van de hulpdiensten.

De omgevingsanalyse

Voor de crisiscommunicatiestrategie is het essentieel om continu een omgevingsanalyse uit te voeren: die haalt de buitenwereld naar binnen en vormt daarmee een basis voor (het eventueel bijstellen van) de crisiscommunicatie. Omgevingsanalisten verzamelen en analyseren informatie uit diverse media en andere bronnen, over de informatiebehoefte, de beleving en het gedrag van het publiek en de pers en ook over bewust verspreide onware informatie.

Kanalen voor crisiscommunicatie

Uit onderzoek is gebleken dat mensen in crisissituaties op zoek gaan naar informatie via de kanalen die zij in het gewone leven veel gebruiken. Voor een goede aansluiting op de behoeften van het publiek wordt dan ook aangeraden om voor de crisiscommunicatie verschillende media-kanalen te gebruiken: zowel radio, televisie, internet als sociale media. Overheden kunnen de door de NCTV ontwikkelde crisiscommunicatiemiddelen Crisis.nl, het publieksinformatienummer 0800-1351 en NL-Alert inzetten. Zeker de informatievoorziening op (sociale) media heeft aandacht nodig, omdat deze bijvoorbeeld gehackt kan worden, of via plaatsing van nepnieuws (door derden) gemanipuleerd kan worden.

5.4 Informatiebehoefte

De informatiebehoefte van het publiek en de media verandert over het algemeen met het verloop van de crisis. Er zijn verschillende fasen in de informatiebehoefte te onderscheiden, die elkaar kunnen opvolgen maar ook (deels) parallel kunnen lopen.

1. *Nieuwsfase*. In de beginfase, als er nog weinig bekend is over de crisis, wil men vooral graag weten wat er aan de hand is. Bij een luchtvaartongeval is het te verwachten dat de luchtvaartmaatschappij en/of de luchthaven binnen afzienbare tijd een groot aantal vragen zullen krijgen over het incident. Die gaan vaak over de volgende factoren (SISOS): slachtoffers, identiteit, schade, oorzaak en scenario's.

2. *Achtergrondfase*. Op een gegeven moment ontstaat behoefte aan duiding van de crisis. Er worden bijvoorbeeld vragen gesteld over de oorzaak, over aspecten die mogelijk een rol speelden, mogelijke gevolgen en dergelijke.
3. *Nafase*. Als de crisis voorbij is, volgt de fase van herstel. In de nafase kunnen kwesties spelen als schadeafhandeling, nazorg aan personen, evaluatie van de crisis en afleggen van verantwoording (zie ook het volgende hoofdstuk). Ook in deze fase is goede communicatie van belang.

5.5 Bijzondere aandachtspunten: communicatie over slachtoffers

Bij een luchtvaartongeval wordt direct gestart met de verificatie en validatie van de passagierslijst, zodat er zo snel mogelijk een betrouwbare lijst van de getroffen en is. Dit kan een geruime tijd duren (zie paragraaf 4.2).

De beschikbaarheid van een geverifieerde passagierslijst is geen voorwaarde voor algemene publiekscommunicatie. Het kan juist zinvol zijn om de bevolking en de media direct te informeren zodra er gegevens over het ongeval bekend zijn, bijvoorbeeld over wat er is gebeurd en of er slachtoffers te betreuen zijn. Uiteraard wordt er geen persoonlijke informatie over slachtoffers verstrekt zonder toestemming van de slachtoffers of hun nabestaanden (zie paragraaf 4.3).

Communicatieadviseurs en -teams dienen waar het gaat om slachtoffers alert te zijn op eventuele onware informatie die door derden wordt verspreid.

Aandacht moet er ook zijn voor de medewerkers van de informatiepunten op de luchthaven. Zij worden bij calamiteiten vaak aangesproken door verwanten en andere reizigers. De luchthaven dient rekening te houden met hun informatiepositie (goede informatie die gecommuniceerd kan worden), maar ook met de nazorg voor deze medewerkers.

6 Nafase

6.1 Inleiding

Na de acute fase van een crisis of ramp volgt de fase van nazorg en herstel: de nafase. De activiteiten in de nafase zijn erop gericht om zo goed en spoedig mogelijk terug te keren naar de normale situatie, zowel voor de getroffen en als voor de betrokken organisaties. De nafase kan tal van activiteiten omvatten, zoals nazorg aan slachtoffers, afhandeling van schade, juridische afwikkeling en evaluatie. In paragraaf 6.2 wordt hier nader op ingegaan. Welke activiteiten nodig zijn in de nafase, en in welke omvang en gedurende welke periode, is afhankelijk van de situatie. De aard, omvang en impact van de crisis en het succes van de inzet in de acute fase om een dreiging weg te nemen en/of de gevolgen van een crisis te beperken, zijn medebepalend voor wat er in de nafase moet gebeuren en waar de focus ligt.

De nafase is niet scherp begrensd en de overgang van de acute fase naar de nafase is vaak geleidelijk. De basis voor de nafase wordt echter al in de acute fase gelegd. Zowel de aard en de omvang van de calamiteit, als ook het succes van de inspanningen om in de acute fase de gevolgen ervan zoveel mogelijk te beperken, zijn van invloed op wat er in de nafase te doen staat. Sommige activiteiten starten in de acute fase en lopen nog door in de nafase (bijvoorbeeld de geneeskundige en psychosociale zorg voor slachtoffers). Andere activiteiten zijn pas later aan de orde (bijvoorbeeld de afhandeling van schade en de juridische afwikkeling). De looptijd van de diverse activiteiten in de nafase kan sterk verschillen. Sommige nafase-activiteiten kunnen in enkele dagen of weken afgerond worden (denk hierbij bijvoorbeeld aan opruim- en herstelwerkzaamheden na een brand), andere kunnen maanden of zelfs jaren in beslag nemen. Denk bij dit laatste bijvoorbeeld aan (strafrechtelijk) onderzoek of de juridische afhandeling van schade.

De doelgroep van de nafase kan breed zijn, afhankelijk van de situatie. Allereerst gaat het in de nafase om zorg voor de direct getroffen mensen: slachtoffers, hun verwanten en nabestaanden⁶⁷, ooggetuigen. Maar ook de bij de crisisbeheersing betrokken hulpverleners en crisispartners, ondernemers op de luchthaven, een getroffen gemeenschap (geografisch, sociaal, religieus), omwonenden enzovoort kunnen behoefte hebben aan nazorg of schade hebben geleden. Er kan een vereniging van slachtoffers zijn. Verder kunnen het bestuur (van gemeente tot Rijk), consulaten en ambassades, de betrokken luchthaven en luchtvaartmaatschappij(en) en ook de media doelgroep van activiteiten in de nafase zijn. Het kan lastig zijn om in de nafase een goed beeld te krijgen van de doelgroep en van de benodigde activiteiten, niet alleen omdat de activiteiten zo divers en omvangrijk kunnen zijn, maar ook omdat de registratie van (in)direct getroffen en in de praktijk vrijwel altijd incompleet is.

⁶⁷ Door Impact en de GGD Kennemerland is onderzoek gedaan naar de hulpbehoefte van overlevenden van het vliegtuigongeval dat op 29 februari 2009 in de Haarlemmermeer plaatsvond met een toestel van Turkish Airlines (Gouweloos & Ten Brinke, 2013). In het kader van dat onderzoek hebben drie belrondes plaatsgevonden. Al bij de eerste belronde (in maart-april 2009) kon echter ruim een vijfde (22 procent) van de doelgroep niet worden bereikt, omdat contactgegevens ontbraken. Uit de derde belronde (in oktober-december 2012), waarbij 46 procent van de oorspronkelijke doelgroep is bevraagd, bleek dat (in ieder geval) 20 getroffen en nog psychosociale hulp ontvingen.

De nafase is een wezenlijk onderdeel van de crisisbeheersing en de ervaring heeft geleerd dat het belangrijk is de nafase goed te organiseren. In dit hoofdstuk zal daarom aandacht worden besteed aan de verschillende activiteiten die in de nafase kunnen of moeten plaatsvinden (paragraaf 6.2) en aan de verantwoordelijkheden die onderdeel uitmaken van de fase van nazorg en herstel (paragraaf 6.3).

6.2 Activiteiten in de nafase

De nafase kan een breed scala aan onderwerpen en activiteiten omvatten; welke daadwerkelijk aan de orde zijn, is afhankelijk van de situatie. Hieronder worden onderwerpen en activiteiten genoemd die in de nafase aan de orde kunnen zijn. Sommige hebben betrekking op de nafase als geheel, de meeste echter op onderdelen of deelprocessen van de nafase. Onderstaande opsomming is niet uitputtend en de onderwerpen en aspecten zijn niet in volgorde van belangrijkheid geplaatst.

- > Organisatie en coördinatie van de nafase
- > Financiën nafase (budget en budgetbewaking)
- > Verslaglegging en archivering van de nafase-activiteiten
- > Communicatie (extern: getroffen, publiek, media)
- > Regionale, landelijke en/of internationale afstemming
- > Registratie van slachtoffers
- > Repatriëring van slachtoffers uit het buitenland
- > (Tijdelijke) huisvesting
- > Geneeskundige (na)zorg (slachtoffers)
- > Psychosociale (na)zorg (slachtoffers, verwanten, ooggetuigen, hulpverleners)
- > Gezondheidsonderzoek en -monitoring (getroffen)
- > Rouwverwerking, herdenking, inrichting van een (tijdelijke) herdenkingsplaats
- > Afstemming met een vereniging van slachtoffers
- > Continuïteit van bedrijfsvoering (bijvoorbeeld van luchthaven en luchtvaartmaatschappij)
- > Afzetten, bewaken en vrijgeven van de plaats incident
- > Bergingswerkzaamheden
- > Inzamelen van brokstukken en lading (bijvoorbeeld van een vliegtuig)
- > Opruim- en herstelwerkzaamheden (gebouwen en (vitale) infrastructuur van de luchthaven en omgeving, het milieu)
- > Schade-inventarisatie en -afhandeling
- > Strafrechtelijk onderzoek, aansprakelijkheid en schuldvraag
- > Juridische afwikkeling
- > Verhalen van bestrijdingskosten
- > Evalueren en leren
- > Onderzoek
- > (Politieke) verantwoording
- > Maatschappelijke onrust
- > Klachtenafhandeling.

Net als in de acute fase is ook in de nafase communicatie naar de getroffen, het publiek en de media van belang. Zie voor meer informatie de [E-module](#) *Communiceren in de nafase* (IFV & Arq, 2020).

6.3 Verantwoordelijkheden in de nafase

De nafase kan veelomvattend zijn, zoals de opsomming uit de vorige paragraaf laat zien. Voor de diverse nafase-activiteiten zijn verschillende organisaties verantwoordelijk en bij de uitvoering kunnen veel verschillende partijen betrokken zijn.

Gemeenten en veiligheidsregio's zijn op grond van het Besluit veiligheidsregio's verantwoordelijk voor het verzorgen van nazorg voor de bevolking⁶⁸, maar ook bedrijven zoals de betrokken luchtvaartmaatschappij(en) en luchthaven hebben hierin verantwoordelijkheden. De crisisorganisatie van elke luchtvaartmaatschappij en luchthaven is voorbereid op de nazorg aan passagiers en hun verwanten. De Inspectie JenV heeft opgemerkt dat er op dit vlak overlap bestaat met de gemeentelijke (bevolkingszorg-) processen, en geconstateerd dat het daarom voor de hand ligt dat de overheid voor deze taken minimaal samenwerking zoekt met de crisisorganisaties van de luchtvaartmaatschappij en/of de luchthaven (Inspectie JenV, 2015).

De uitvoering van de vele verschillende nafase-activiteiten kan bij tal van andere organisaties belegd zijn; denk hierbij aan ambassades en consulaten, GGD, Slachtofferhulp, Collegiale Opvang c.q. bedrijfsopvangteams (BOT), (letsel)schadeadvocaten, OM, inspecties en toezichthoudende instanties, bergers, omgevings- of milieudiensten enzovoort.

Ook degenen die door de ramp of crisis getroffen zijn, hebben een verantwoordelijkheid. De overheid gaat uit van eigen verantwoordelijkheid en van zelfredzaamheid van burgers voor zover zij daartoe in staat zijn, en richt de (na)zorg expliciet op mensen die verminderd zelfredzaam zijn.

Onderzoek en evaluatie

Behalve de eigen evaluatie(s) van (onderdelen van) de crisisorganisaties, kunnen na een crisis of ramp ook een of meer evaluatieonderzoeken plaatsvinden door organisaties zoals de OvV, de ILT of de Inspectie JenV. Ook kan het voorkomen dat een speciale onderzoekscommissie wordt ingesteld of dat een publieke of private organisatie opdracht krijgt een (deel van een) evaluatieonderzoek te verrichten.

Het komt geregeld voor dat bestuurders na een crisis of ramp verantwoording afleggen over hun optreden of aandeel in de crisis. Zo kan een burgemeester door de gemeenteraad ter verantwoording geroepen worden over de manier waarop aan de crisisbeheersing leiding is gegeven.⁶⁹ Maar ook de directie van een luchtvaartmaatschappij of luchthaven kan verantwoording (moeten) afleggen.

⁶⁸ Besluit veiligheidsregio's, art. 2.1.3 lid 2 onder c, en Nota van Toelichting Bvr (Staatsblad 2010, 255, 01-07-2010).

⁶⁹ In geval van een crisis of ramp van meer dan plaatselijke betekenis is de voorzitter van de veiligheidsregio verplicht om schriftelijk verslag uit te brengen aan de betreffende gemeenteraden (Wvr art. 40).

BIJLAGEN

Bijlage 1 Algemene achtergrondinformatie

Doel van deze bijlage

Deze bijlage geeft statistische data en achtergrondinformatie bij de incidenttypen / voorbeeldscenario's in hoofdstuk 2, waarbij de nadruk ligt op het incidenttype 'Vliegtuigongeval'. In bijlagen 2 tot en met 8 wordt dezelfde volgorde aangehouden als in hoofdstuk 2. De informatie is bedoeld voor lezers die in het kader van planvorming en OTO belast zijn met het uitwerken van realistische scenario's voor regionale oefeningen. Als basis voor de scenario's geeft statistiek een beeld van de aard en mogelijke omvang van luchtvaartongevallen.

Aandachtspunten

1. Voor veiligheidsregio's met een luchthaven bestaat er een kans op een fataal ongeval met een passagiersvliegtuig op de luchthaven of in de directe omgeving daarvan. De kans op een luchtvaartongeval voor de overige veiligheidsregio's is klein, maar zeker niet ondenkbeeldig.
2. De 'kleine luchtvaart' (MTOW minder dan 5.700 kg) kent meer incidenten dan de professionele luchtvaart (OvV, 2014). Ondanks de beperkte omvang van een ongeval met een kleiner vliegtuig, kan de impact voor de luchthaven relatief groot zijn.
3. Vliegtuigen worden gemiddeld genomen veiliger, maar soms ook groter (bijvoorbeeld de Airbus A380), zodat ze meer passagiers kunnen vervoeren. Het risico neemt daarmee per saldo niet af; de kans op een ongeval wordt weliswaar kleiner, maar het effect van een ongeval (het aantal slachtoffers) wordt mogelijk groter. De volgende paragraaf gaat hier verder op in.
4. 'Traditionele' oorzaken, risico's en omstandigheden voor ongevallen worden soms aangevuld met nieuwe oorzaken, risico's en omstandigheden. Denk aan het neerschieten van vliegtuigen boven conflictgebieden (Iran Air 655 (1988), MH-17 of Ukraine International Airlines (Iran, 2020)). Het incident met de MH-17 laat zien hoe groot de impact wereldwijd, maar in het bijzonder op Nederland is, zonder dat het toestel neergestort is op Nederlands grondgebied.

Algemene informatie vliegtuigongevallen

Zoals hierboven vermeld, is een belangrijke trend in de laatste decennia dat vliegtuigen veiliger worden; maar ook dat hun capaciteit (het 'aantal stoelen') toeneemt. Dat laatste is met name in dit kader van belang, omdat er mogelijk meer hulpverleningscapaciteit nodig is dan vroeger werd voorzien (dat geldt thans alleen voor Schiphol). Bij de periodieke herziening van het rampbestrijdingsplan kan men zich dus afvragen: welk type vliegtuig landt nú frequent op onze luchthaven?

Daarnaast is het goed om een actueel beeld te krijgen van het vliegverkeer boven de veiligheidsregio. De komst van een nieuwe luchthaven heeft bijvoorbeeld direct invloed op luchttroutes.

Typen vliegtuigen

In de luchtvaart deelt men vliegtuigen in naar generaties. Deze generatie-indeling hangt nauw samen met belangrijke technologische ontwikkelingen in de luchtvaart. Meer specifiek:

het onderscheid in vliegtuigklassen is gebaseerd op de periode van certificatie (goedkeuring van ontwerp) en de toegepaste technologie. Tabel B1.1 geeft een overzicht van vliegtuigklassen

Tabel B1.1 Vliegtuigklassen (Bron: Regeling tot wijziging van de Regeling burgerluchthavens)

Aanduiding	Omschrijving categorie
Licht1500	Vliegtuigen MTOW < 1.500 kg
Licht5700	Vliegtuigen MTOW van 1.500 kg tot 5.700 kg
Business Jet	Straalvliegtuigen ontworpen voor zakelijk en privévervoer (zakenjets) MTOW ≥ 5.700 kg voor alle doeleinden behalve vrachtovervoer.
Cargo Gen.3	Generatie-3 vliegtuigen voor vrachtovervoer met MTOW ≥ 5.700 kg
Pax Gen.3	Generatie-3 vliegtuigen voor passagiersvervoer met MTOW ≥ 5700 kg, ontworpen na 1980 (Airbus A320/330/340, Boeing 747-400/757/767/777)
Pax Gen.4	Generatie-4 vliegtuigen voor passagiersvervoer met MTOW ≥ 5.700 kg, ontworpen na 1988 (Airbus A380 / Boeing787 / Embraer ERJ 145)

Op Nederlandse luchthavens landen nu voornamelijk nog passagierstoestellen van de derde en vierde generatie. Veelal wordt dit ingegeven door milieueisen (emissie en geluidshinder). Het bijkomend voordeel is dat vliegtuigen van een latere generatie veiliger zijn, niet alleen omdat ze nieuwer zijn, maar ook omdat ze nieuwe en/of verbeterde veiligheidssystemen hebben. Zo meldt de IATA in haar Safety Report (2018) dat vliegtuigen van de vierde generatie niet betrokken zijn geweest bij een ongeval met *dodelijke* slachtoffers, terwijl de meeste vliegtuigen die betrokken waren bij een ongeval behoorden tot generatie 3 en 4.

Tabel B1.2 geeft een overzicht van vliegtuigen (ook van toepassing op vliegtuigen van vergelijkbare grootte) die vaak landen op Nederlandse luchthavens. Het doel van deze tabel is om een beeld te schetsen van de grootte van deze vliegtuigen en een indicatie van het maximaal aantal betrokken passagiers. Vliegtuigen die alleen vracht vervoeren en helikopters worden in deze bijlage wel genoemd, maar de focus ligt op informatie die relevant is voor passagiersvliegtuigen.

Tabel B1.2 Veel voorkomende passagierstoestellen op Nederlandse luchthavens

Type vliegtuig	L (m)	B romp (m)	Passagiers	Motoren
Cessna 172	8	1,0	3	1 motor propeller
Learjet 75	17	1,6	8	2 motoren jet
ATR 72	27	2,8	72 - 78	2 motoren turboprop
Bombardier Q400	33	2,7	68- 90	2 motoren turboprop
Bombardier CRJ 900	36	2,7	76 - 90	2 motoren jet

Embraer 175 - 190	36	3	94 - 106	2 motoren jet
Airbus A319 (A320)	34	4	124 (150) –156 (180)	2 motoren jet
Boeing 737-700/800	43	3,8	180 - 215	2 motoren jet
Airbus A321	44	4	195 - 212	2 motoren jet
Boeing 787-8/10	57-68	5,7	242 - 344	2 motoren jet
Boeing 747-400	70	6,5	408	4 motoren jet
Airbus A380	73	7,1	379 - 615	4 motoren jet
Boeing 747-8	76	6,5	467 - 510	4 motoren jet

Statistische informatie naar incident- / scenariotype

Jaarlijks worden incidenten en ongevallen bijgehouden door verschillende luchtvaartinstanties: IATA, EASA en ICAO. Over de periode 2013-2016 is een afname te zien van het aantal incidenten met commerciële passagiersvliegtuigen. Tussen 2014-2018 vonden er jaarlijks en wereldwijd tussen de 75 (2016) en 98 (2018) luchtvaartongevallen plaats. Hierbij ging het om vliegtuigen (vracht en passagiers) met een maximaal startgewicht (MTOW) van meer dan 5.700 kg.⁷⁰

Nota bene: kleine(re) vliegtuigen vallen buiten de ICAO-statistiek. Bij vliegtuigen met een startgewicht minder dan 5.700 kg gaat het om vliegtuigen die grofweg minder dan tien passagiers kunnen vervoeren. Denk hierbij aan kleine zaken- / privéjets. Ter vergelijking: de Saab 340 in tabel B1.2 heeft al een MTOW van circa 13 ton.

Tabel B1.3 Overzicht van ongevallen per jaar van gepland, commercieel vervoer van vracht en passagiers (ICAO)

	2014	2015	2016	2017	2018
Ongevallen	97	92	75	88	98
Dodelijk ongeval	8	6	7	5	11
Dodelijke slachtoffers	911	474	182	50	514
'Global accident rate'*	3,0	2,8	2,1	2,4	2,6

* De global accident rate geeft een indicatie voor de kans dat een passagier betrokken raakt bij een vliegtuigongeval en wordt aangeduid als de kans (1) op het aantal (miljoen) vliegbewegingen.

Fatale ongevallen in 2018, naar aard en oorzaak volgens IATA, 2019

- > Loss of Control – In-flight (3) met 372 doden
- > Runway Excursion (2) met 52 doden
- > Controlled Flight into Terrain (1) met 66 doden
- > In-flight Damage (1) met één dode

⁷⁰ The accidents involved scheduled commercial operations of aircraft with a certified maximum take-off weight (MTOW) of over 5700 kg as defined in ICAO Annex 13 — Aircraft Accident and Incident Investigation.

- > Undershoot (1) met één dode
- > Overige incidenten waarover te weinig bekend is (3) met 31 doden.

Fatale ongevallen in 2018, naar aard en oorzaak volgens ICAO

ICAO komt tot een vergelijkbaar overzicht. Zij heeft op basis van een meerjarige analyse een drietal 'High-Risk Accident Occurrence Categories' vastgesteld. Deze drie categorieën waren in 2018 verantwoordelijk voor 96% van alle doden, 73% van alle dodelijke ongevallen en 54% van alle ongevallen. Het betreft:

- > aan Runway safety gerelateerde gebeurtenissen, bijvoorbeeld: runway ex- en incursion, loss of control on ground, ground collision, collision with obstacles, undershoot / overshoot
- > Loss of Control In-Flight
- > Controlled flight into terrain.

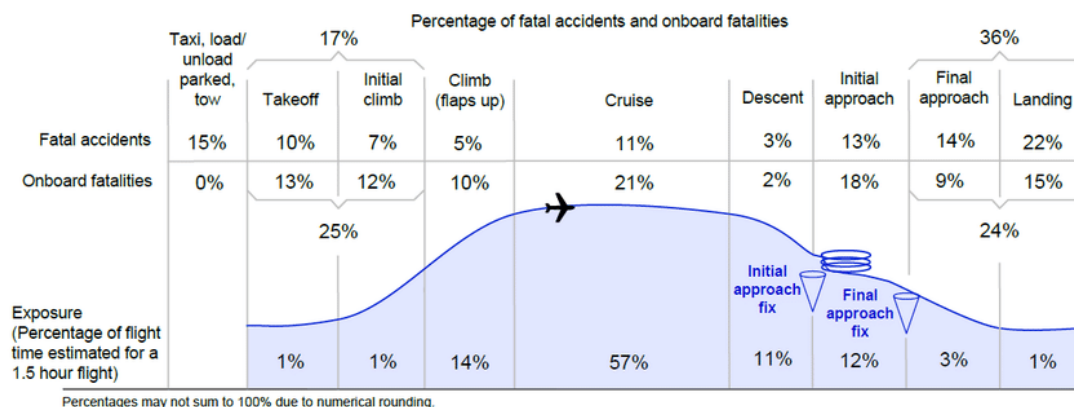
Uit de data van ICAO kan worden afgeleid, dat 'Runway Safety' en 'Loss of Control In-Flight' beide voor een gelijk deel (36%) verantwoordelijk zijn voor fatale ongevallen, maar dat Runway Safety-ongevallen vooral leiden tot schade (aan vliegtuigen en de luchthaven) en relatief weinig doden (15%). De tweede oorzaakcategorie is weliswaar qua percentage gelijk, maar wordt gerelateerd aan 85% van de dodelijke slachtoffers. De laatste 4% van alle dodelijke slachtoffers is te wijten aan andere incidenttypen.

Nota bene: merk op dat de IATA één dodelijk ongeval meldt in 2018 in de categorie 'Controlled Flight into Terrain' met 66 doden, terwijl de ICAO dat in hetzelfde jaar niet rapporteert als een incidenttype met dodelijke slachtoffers. Ook opmerkelijk is, dat het neerhalen van de MH-17 ook buiten de IATA-statistiek valt. Net als de aanslagen van 911 voldoen deze ongevallen niet aan de voorwaarden voor registratie door de IATA.

Niet fatale ongevallen in 2018, naar aard en oorzaak volgens IATA

- > Runway Excursion (13)
- > Ground Damage (9)
- > Gear-up Landing / Gear Collapse (9)
- > Tail Strike (8)
- > In-flight Damage (6)
- > Hard Landing (4)
- > Loss of Control – In-flight (1)
- > Overig (1).

Bijlage 2 Luchtvaartongeval op een luchthaven



Figuur B2.1

Hoewel de ongevals cijfers tussen opeenvolgende jaren soms relatief grote verschillen laten zien, is de verdeling van incidenten naar fase van de vlucht redelijk stabiel door de jaren heen.

- > Van alle incidenten en ongevallen in de periode 2007-2017 (EASA) ontstaat 32% tijdens de nadering van een luchthaven of de landing.
- > In 30% van de gevallen is het vliegtuig 'en route' en in 17% van de gevallen komt het vliegtuig tijdens de start in de problemen.
- > Iets minder dan één op de vijf incidenten vindt plaats op de grond (op het platform of tijdens het taxiën).
- > Ongeveer 80 tot 85% van de fatale ongevallen gebeurt tijdens de start of de landing of in de onmiddellijke omgeving⁷¹ van de luchthaven.
- > Ongeveer 75% à 80% van die ongevallen vindt plaats binnen een zone die zich uitstrekt 150 meter aan weerszijden van de hartlijn van de start- / landingsbaan en tot 1 km voor en achter de baan. Dit gebied wordt in figuur 2.1 aangegeven met zone 1.
- > Nog eens 10% van de ongevallen vindt plaats in een strook relatief dicht bij de luchthaven (zone 2 genoemd in figuur 2.1). Deze zone strekt zich globaal zo'n 10 km uit rondom de luchthaven. Bij ongevallen in deze zone zijn er in het algemeen geen of zeer weinig overlevenden.

Daarnaast gebeuren er minder incidenten met vliegtuigen van eerdere generaties (zie tabel B1.1). Bij circa 76% van de incidenten gaat het om vliegtuigen met straalmotoren. De rest, 24%, betreft propellervliegtuigen (turboprops). Dit is eenvoudig te verklaren: er zijn nu eenmaal minder propellervliegtuigen. Maar omdat slechts circa 16% van de vloot bestaat uit propellervliegtuigen, kan wel gesteld worden dat de kans op een incident met een turboprop groter is dan met een jet-aangedreven-vliegtuig.

⁷¹ Onder onmiddellijke omgeving van een luchthaven wordt in deze handreiking verstaan een gebied van 1000 meter voor en achter de banen en maximaal 150 meter links en rechts van de (verlengde) as van de banen.

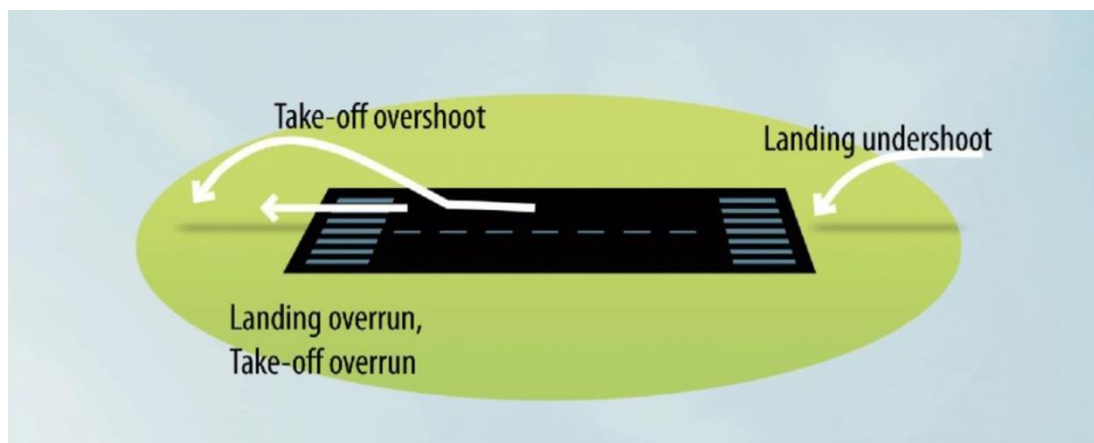
Ongevallen op of nabij de luchthaven binnen zone 1 en zone 2, zijn te onderscheiden in:

A) *Ongevallen op platform en taxibanen* (incidents en serious accidents)

Hierbij valt te denken aan een motorbrand bij het starten of uitzetten van de motoren, cabinebranden, morsen of lekkage tijdens het tanken van kerosine of aanrijdingen tijdens het taxiën. De overlevingskans is afhankelijk van de aard van het ongeval, maar in vergelijking met andere ongevallen relatief gunstig.

B) *Ongevallen met lage snelheid*

Dit gaat over ongevallen tijdens start en landing. Voorbeelden hiervan zijn: buiklandingen, 'overshoot', 'undershoot', maar ook helikopterongevallen. In onderstaande figuur B2.2 worden de verschillende ongevaltypen weergegeven.



Figuur B2.2 Schematische weergave van ongevaltypen voor vliegtuigen (Bron: Regeling burgerluchthavens)

C) *Ongevallen met hoge snelheid tijdens stijgen en dalen in de buurt van de luchthaven*

Tot deze groep behoren met name botsingen in de lucht met een ander luchtvaartuig, een drone of een aanvaring met vogels. Vitale onderdelen kunnen dermate beschadigd raken dat een deel van de stuwkracht wegvalt of dat de besturing beperkt wordt.

Ongevallen als gevolg van ontwerpfouten zoals in de Boeing 737-MAX 8 laten zien dat ook een eenzijdig ongeval mogelijk is.

In tabel B2.1 is het percentage ongevallen per incidenttype weergegeven, opgesplitst in ongevallen die plaatsvinden tijdens de landing en tijdens het opstijgen.

Tabel B2.1: Percentage ongevallen per incidenttype (Bron: Regeling burgerluchthavens)

Landing / stijging	Ongevalcategorie	Ongeval- len ⁷²	Locatie van het ongeval bij het merendeel van de vliegtuigen
Landing	<i>Undershoot</i> : Een vliegtuig verongelukt bij nadering van de luchthaven voor de landingsbaan.	81%	Binnen 1.000 meter voor de baandrempel.

⁷² Het percentage ongevallen is van toepassing op ongevallen exact op of in het verlengde van de 'centre line'.

	<i>Landing overrun:</i> Een vliegtuig schiet bij de landing door over de landingsbaan heen tot in het onverharde deel.	80%	Binnen 500 meter na het einde van de baan, 100 meter naar links en rechts.
	<i>Veer off:</i> Een vliegtuig verongelukt aan een van de zijden naast de landingsbaan.	18%	Binnen 3.000 meter vanaf het begin van de landingsbaan en 100 meter naar links of naar rechts.
	<i>Overshoot:</i> Een vliegtuig verongelukt nadat het de landing geannuleerd heeft en doorvliegt over de landingsbaan heen.	65%	Binnen 2.000 meter na het begin van de landingsbaan en 800 meter naar links of naar rechts.
Opstijgen	<i>Take-off overrun:</i> Een vliegtuig schiet over de landingsbaan heen nadat het heeft willen opstijgen.	70%	Binnen 600 meter na het einde van de baan, 250 meter naar links en rechts.

Brandbestrijding en redding op een luchthaven

Vliegtuigen gebruiken meestal kerosine als brandstof. Bij een vliegtuigcrash zal het toestel vrijwel altijd zo gehavend raken, dat de brandstoftanks of -leidingen beschadigen en de kerosine ontsteekt. De grote hitte van een kerosinebrand in combinatie met de lichte constructie van het vliegtuig zorgen ervoor dat de romp van het vliegtuig niet langer dan anderhalf tot drie minuten brandwerend is en bescherming biedt aan de mensen in het vliegtuig. Maar brand kan ook ontstaan in de cabine of in het vrachtruim. Cabines hebben geen vaste blusinstallatie, maar wel handblussers. Er is een semiautomatische blusinstallatie in het vrachtruim. Oudere vliegtuigmotoren beschikken over een blusinstallatie die werkt met de blusstof Halon, maar moderne motoren en de 'auxiliary power unit' (APU) werken vooralsnog met de blusstof Halon 1301 (broomtrifluormethaan). Deze wordt handmatig door de cockpitbemanning bediend als bijvoorbeeld een motor tijdens de vlucht in brand raakt. Maar Halon is vanwege het negatieve effect op de ozonlaag sinds 1994 verboden. Een minder schadelijk alternatief is HFC (hydrofluorcarbonaat).

De zeer beperkte bescherming die de romp kan bieden, betekent ook dat een vliegtuig zeer snel geëvacueerd moet kunnen worden. Daartoe moeten er voldoende nooduitgangen zijn en voldoende opgeleid personeel aan boord van het toestel om daarbij te assisteren. Bovendien moeten de stoelen, nooduitgangen en dergelijke zo crashbestendig zijn dat ongedeerde passagiers na een ongeval zelf het toestel kunnen verlaten. Niet in alle gevallen zal een verongelukt vliegtuig in zeer korte tijd ontruimd kunnen worden. Mogelijk moeten er nog slachtoffers uit het toestel bevrijd worden. Medische hulpverlening is in ieder geval noodzakelijk. Bij een ongeval kunnen meer of minder slachtoffers zijn (meer als het toestel ook slachtoffers op de grond eist, minder als het toestel niet volledig bezet is).

Het bevrijden van passagiers en de medische hulpverlening kosten menskracht en tijd. In eerste instantie zal de luchthavenbrandweer de overlevingskansen willen maximaliseren door de brand grotendeels te blussen en de uitgestroomde kerosine met schuim af te dekken om ontsteking te voorkomen. Tegelijk is er snel assistentie nodig van regionale hulpverleningsdiensten uit de veiligheidsregio om beknelde passagiers te redden en te

begeleiden naar een gewondenverzamelplaats waar ze verzorgd of stabiel gemaakt kunnen worden voor vervoer naar één van de omliggende ziekenhuizen.

Redding op de luchthaven

Vanwege de relatief lage snelheid en de directe beschikbaarheid van deskundige hulpverleners, zijn de omstandigheden voor redding en de kans op overleving voor inzittenden gunstiger dan bij een ongeval met hoge snelheid ver buiten de luchthaven (zie het volgende scenariotype, bijlage 3). Desondanks kunnen ongevallen met relatief lage snelheden ook tot veel zwaargewonde en dodelijke slachtoffers leiden.

Het is de taak van de luchthavenbrandweer om de brand te blussen en een aanvang te maken met het creëren van vluchtroutes voor passagiers. De overheidsbrandweer springt daarna bij om slachtoffers uit het toestel te bevrijden en eventueel de luchthavenbrandweer te assisteren.

Gewonde slachtoffers kunnen in drie triage-categorieën⁷³ worden onderverdeeld:

- > T1 (onmiddellijk): gewonden die onmiddellijk stabilisatie nodig hebben.
- > T2 (urgent): gewonden die binnen zes uur een chirurgische of geneeskundige interventie nodig hebben.
- > T3 (uitgesteld): minder ernstig gewonden van wie de behandeling zonder gevaar zes uur kan worden uitgesteld.

Onderzoek naar crashes waarbij relatief veel lichtgewonden waren (onder andere de crash van de Boeing 737 van Turkish Airlines op 25 februari 2009 op Schiphol en die van de Boeing 777 van British Airways op 17 januari 2008 op Heathrow) maakt duidelijk dat lichtgewonden – aan de buitenkant van het lichaam onzichtbaar – hoog energetisch letsel oplopen bij een ongeval waarbij het toestel relatief snel tot stilstand komt. Zogenaamde en ogenschijnlijk ‘ongedeerden’ kunnen onder invloed van hoge concentraties adrenaline dan de indruk wekken geen verwondingen te hebben (Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, 2009). Na verloop van tijd echter is het percentage adrenaline minder geworden en kan deze groep passagiers alsnog (ernstige) klachten gaan vertonen en worden verwondingen aldus ‘zichtbaar’. Daarom zullen alle overlevenden naar een ziekenhuis vervoerd moeten worden voor controle (indien het protocol van toepassing geacht wordt).

Ten aanzien van de bevrijding wordt er in deze handreiking van uitgegaan dat circa 50% van de T2- en T3-gewonden 'op eigen kracht' het vliegtuig binnen een half uur verlaat. Hierbij wordt uitgegaan van een crash vergelijkbaar met de crash van de Boeing 737 van Turkish Airlines. De overige 50% moet bevrijd worden en heeft ter plaatse al medische zorg nodig (in het vliegtuig of daarbuiten in een opvanglocatie). De ervaring leert dat veelal binnen anderhalf à twee uur alle passagiers het vliegtuig hebben verlaten of zijn bevrijd, een eerste medische behandeling hebben ondergaan en zijn vervoerd naar een ziekenhuis.

Voor bevrijding van slachtoffers die nog in het vliegtuig zijn achtergebleven, wordt in deze handreiking rekening gehouden met het volgende tijdsbestek: het kost twee brandweermensen 10 minuten om een niet bekneld slachtoffer te bevrijden en 40 minuten om een bekneld slachtoffer te bevrijden. Overigens leren zowel theorie als praktijk dat bij een vliegtuigongeval alle slachtoffers binnen anderhalf uur bevrijd kunnen én moeten zijn om een kans te maken op overleving. Het spreekt voor zich dat het succesvol bevrijden van

⁷³ <https://www.ambulancezorg.nl/themas/kwaliteit-van-zorg/protocollen-en-richtlijnen/landelijk-protocol-ambulancezorg>.

slachtoffers ook afhangt van de omstandigheden. Denk bijvoorbeeld aan: het weer, de hoeveelheid daglicht, de begaanbaarheid van de directe omgeving en de bereikbaarheid van de incidentlocatie.

Er moet verder rekening worden gehouden met de beperkte ruimte in de cabine van het vliegtuig. In de praktijk kunnen waarschijnlijk minder redders tegelijkertijd in het toestel werken dan theoretisch benodigd. Daarnaast zal de benodigde tijd voor redding van slachtoffers uit het vliegtuig met de tijd oplopen, omdat veelal eerst de makkelijk te redden slachtoffers worden bevrijd. In eerste aanzet wordt gerekend met circa vijf minuten per slachtoffer, oplopend tot circa 30 à 40 minuten naar 60 minuten. Per reddingsteam van twee personen kunnen dus in het begin per kwartier drie slachtoffers worden gered. Na een half uur wordt dit één slachtoffer per team per kwartier en na één uur één slachtoffer per team per kwartier.

Om elkaar in en om het vliegtuig niet voor de voeten te lopen, is het advies om de opschaling van de brandweer in beginsel aan te laten sluiten bij het aantal POB's ('passengers on board'), maar de inzet in en om het vliegtuig voor de redtaak te beperken tot acht brandweereenheden (tankautospuiten met een bemanning van zes personen / twee redteams per wagen).⁷⁴ Daarnaast moet er rekening worden gehouden met aflossing van de ingezette brandweereenheden, herbezetting van de kazernes, c.q. het garanderen van de restdekking in de veiligheidsregio en de noodzakelijke hulp en ondersteuning op de opvanglocaties. Hiertoe kunnen aanvullende eenheden worden gealarmeerd, zoveel als nodig en/of beschikbaar zijn.

Speciaal aandachtspunt voor de brandweer is het al dan niet verwijderen van dodelijke slachtoffers uit de vliegtuigromp. Indien dit praktisch kan en verder optreden van de hulpdiensten niet in de weg staat, geeft het LTFO er de voorkeur aan om dodelijke slachtoffers op de locatie te laten waar zij gevonden worden. Als dit niet mogelijk is in verband met de bevrijding van anderen, dient op de plaats waar de dodelijke slachtoffers buiten het vliegtuig neergelegd worden ook het stoelnummer vermeld te worden. Het spreekt voor zich dat brandweermensen die geconfronteerd worden met veel doden en (zwaar)gewonden mogelijk sneller afgelost moeten worden en terug in de kazerne moeten worden opgevangen door collega's van het Bedrijfsopvang Team (BOT) of vergelijkbaar.

Opgeschaalde geneeskundige hulpverlening (zone 1 en 2)

Bij een grootschalig incident zal de geneeskundige hulpverlening opgeschaald worden conform het model Grootschalige Geneeskundige Bijstand. In combinatie met de classificatie 'grootschalig incident' zal een eerste 'code' worden vastgesteld. Deze 'code 10' tot 'code 50' staat voor een van tevoren gedefinieerde opschaling. Het codegetal correspondeert met het verwachte aantal slachtoffers. Deze opschaling heeft consequenties voor de opschaling van de geneeskundige coördinatie (op de meldkamer en in het veld (OvD-G)), het aantal ambulances, en de ondersteuning met MMT's en calamiteitenvoertuigen (GGD GHOR Nederland & IFV, 2015).

Bij een vliegtuigongeval zal de eerste ambulance die ter plaatse komt primair een coördinerende taak hebben: het maken van een begin met de organisatie van de geneeskundige hulpverlening. Cruciaal is de informatievoorziening naar de meldkamer: op basis van de informatie van de eerste ambulance wordt de initiële opschaling bijgesteld.

⁷⁴ Een inzet die vergelijkbaar is met de compagnie-inzet van vroeger.

Belangrijk voor de opschaling van het aantal ambulances en de informatie richting de ziekenhuizen is de classificatie van het ongeval. Is er namelijk sprake van een hoog energetisch trauma (HET), dan gaan alle inzittenden zonder uitzondering conform het HET-protocol naar het ziekenhuis voor beoordeling. Verder wordt in afstemming met de brandweer en politie een eerste verzamelplaats vastgesteld en worden eerstvolgende ambulances geïnstrueerd over de triage in of nabij het vliegtuig om ervoor te zorgen dat de eerste (gestabiliseerde) T1-slachtoffers vervoerd kunnen worden door de ambulances die daarop volgen. Indien dit noodzakelijk is en de redding van andere passagiers niet hindert, dient stabilisatie al in het toestel zelf te gebeuren.

In samenwerking met hulpverleners van andere diensten en eventueel van burgers, zullen gewonde slachtoffers, zo veel mogelijk geclusterd naar triagecategorie, verzameld worden in één of meer gewondenverzamelplaatsen. In de gewondenverzamelplaats voor T1- en T2-slachtoffers zullen de overlevenden verder getrieerd en geregistreerd worden en vinden eventueel nog levensreddende behandelingen plaats. Zwaargewonde slachtoffers (triagecategorie T1) krijgen altijd voorrang en dienen indien dit mogelijk is binnen een uur gestabiliseerd te worden voordat ze vervoerd worden naar een ziekenhuis. Onderzoek naar de verdeling van gewonden van de crash met de Boeing 737 van Turkish Airlines maakt overigens duidelijk dat de tijd van aankomst in ziekenhuizen varieert van 1,5 tot 5,5 uur (Winkelhagen et al. 2010).

T3-slachtoffers en mensen die zelfstandig het vliegtuig hebben kunnen verlaten, worden als dit mogelijk is in een aparte opvanglocatie (een T3- verzorglocatie) ondergebracht. Met behulp van personeel verantwoordelijk voor het proces 'opvang en verzorging' zal daar ook gestart worden met de registratie van de slachtoffers. Als brandwonden aan de orde zijn, wordt ook de coördinator brandwondencentrum gealarmeerd. Deze zorgt voor herverdeling van de slachtoffers vanuit de ziekenhuizen over de brandwondencentra.

Tabel B2.2 Overzicht gemiddelde benodigde tijd voor het stabiliseren en afvoeren van een aantal T1- gewonden

Overdag		's Nachts	
Stabiliseren en vervoeren van 25 T1-gewonden	Stabiliseren en vervoeren van 50 T1-gewonden	Stabiliseren en vervoeren van 25 T1-gewonden	Stabiliseren en vervoeren van 50 T1-gewonden
Ongeveer 1 tot 1,5 uur	Ongeveer 3 uur	Ongeveer 1 tot 2 uur	Ongeveer 4 uur

Nota bene: bij een dergelijk groot ongeval krijgen de omliggende ziekenhuizen een voorwaarschuwing zodat ze zich kunnen voorbereiden op slachtoffers met ernstig trauma. Ambulances zullen van andere regio's komen. Dit is noodzakelijk om in de getroffen regio de minimale ambulancevoorziening in stand te houden. Dit betekent wel dat de aanrijdtijd voor ambulances snel kan oplopen (30 tot 45 minuten) naarmate zij van verder moeten komen.

Politietaken en samenwerking met KMar

Bij een vliegtuigongeval moet – zeker overdag – rekening worden gehouden met een grote toestroom van pers en andere mensen zoals 'ramptoeristen'. De belangrijkste taak van de politie tijdens de eerste fase van de hulpverlening is het vrijhouden van de plaats van het

ongeval en de wegen daar naartoe. Enerzijds is dit nodig om hulpverleners ongehinderd hun werk te kunnen laten doen en anderzijds om de impactlocatie af te schermen voor later onderzoek. Er is sprake van een dilemma wanneer er ook burgers ter plaatse zijn of arriveren (soms al voordat hulpdiensten er zijn) die capabel zijn om te helpen bij de hulpverlening (denk aan hulpverleners die geen dienst hebben). Zeker bij een ongeval van enige omvang zijn 'extra handjes' een welkome aanvulling op de hulpverleningscapaciteit. In samenspraak met de geneeskundige hulpverlening zal dus een zekere instroom van burgers noodzakelijk zijn om het logistieke proces te ondersteunen en/of lichtgewonden te begeleiden naar een opvanglocatie ter plaatse. Dit vraagt echter wel aandacht voor de coördinatie van de hulpverlening.

Zodra de politiecapaciteit het toelaat, wordt er een verkeerscirculatieplan ingesteld waarbij ook de hulp van verkeersregelaars onmisbaar is. Ambulances die T1-slachtoffers vervoeren, zullen begeleid worden door politie-eenheden (veelal motorrijders).

De wijze van ondersteuning, taakverdeling tussen politie en KMar en de benodigde capaciteit hangt af van de grenzen van: het RBP, de grenzen van het luchthaventerrein (waar de KMar de politietaken uitvoert) en de specifieke afspraken die in het RBP staan.

Daarnaast zal de benodigde capaciteit afhangen van een aantal factoren. Hierbij valt te denken aan het/de:

- > crisistype (bijvoorbeeld een ongeval met een groot effectgebied)
- > mate van escalatie van de crisis ('flitsramp')
- > grootte van het bron- en effectgebied
- > lokale plaats incident (natuurlijke begrenzing zoals sloten, het omliggende wegennet, et cetera)
- > hoeveelheid pers en toestroom van ramptoeristen
- > benodigde politietaken (beveiliging, afzetten van locatie of gebied, ondersteuning bij de doorgang van hulpdiensten naar de plaats incident, al dan niet bemannen van een actiecentrum mobiliteit⁷⁵).

Bij een ongeval in Nederland heeft de burgemeester van de betreffende gemeente, of (afhankelijk van het opschalingsniveau) de voorzitter van de betreffende veiligheidsregio (formeel) het opperbevel over de hulpdiensten en coördineert de incidentbestrijding. De gemeente c.q. de veiligheidsregio waar het luchtvaartongeval plaatsvindt, is verder mede verantwoordelijk voor verificatie en publicatie van de passagierslijst (zie ook paragraaf 4.2 voor de rol van de KMar en de luchtvaartmaatschappij). Ook is de gemeente samen met de veiligheidsregio verantwoordelijk voor de opvang van ongedeerden, de opvang en het informeren van verwanten en de hereniging van slachtoffers met verwanten. Dit doen zij in samenwerking met de luchtvaartmaatschappij en/of afhandelaar en het ministerie van Defensie, indien het een militair luchtvaartongeval betreft. In het geval van buitenlandse slachtoffers wordt afgestemd met het ministerie van BZ voor verdere protocollaire afhandeling.

De veiligheidsregio coördineert de crisiscommunicatie via de Taakorganisatie Crisiscommunicatie. Zo nodig vindt er afstemming plaats met de Eenheid Communicatie van het NCC of het NKC. De veiligheidsregio organiseert ook het informatiemanagement tussen verschillende (regionale) partijen. Op nationaal niveau fungeert het NCC als knooppunt van

⁷⁵ Met een 'actiecentrum mobiliteit' wordt hier bedoeld een actiecentrum dat als taak heeft het coördineren van de uitvoerende activiteiten in de directe omgeving van het crisisgebied conform uitgangspunten in het verkeerscirculatieplan.

en voor de bestuurlijke informatievoorziening en de crisiscommunicatie. Het informatiemanagement tussen regionaal en landelijk niveau loopt grotendeels via LCMS, het digitale platform voor alle hulpdiensten bedoeld voor informatie-uitwisseling en het delen van het dynamische, gezamenlijke beeld van het ongeval.

De Officier van Justitie is de leider van het strafrechtelijk opsporingsonderzoek. Het LTFO doet in Nederland onderzoek op de plaats van het ongeval en is verantwoordelijk voor de identificatie van slachtoffers. Het strafrechtelijk onderzoek wordt uitgevoerd door de afdeling Luchtvaart van de Landelijke Eenheid van de Nationale Politie. Gelet op de specifiek benodigde kennis, is een landelijk coördinerend luchtvaartofficier van justitie verantwoordelijk voor de coördinatie van de vervolging van luchtvaartzaken. Dat betekent dat alle luchtvaartfeiten (overtredingen en misdrijven) ter beoordeling dienen te worden overgedragen aan het parket Noord-Holland. Door tussenkomst van de landelijk coördinerend luchtvaartofficier van justitie wordt beoogd eenheid te brengen in het opsporings- en vervolgingsbeleid van het OM bij overtredingen van de luchtvaartwetgeving. Daarnaast heeft de Raad voor de rechtspraak besloten tot een landelijke concentratie van luchtvaartzaken bij de rechtbank Noord-Holland.

Als het gaat om een ongeval met een militair vliegtuig wordt het onderzoek uitgevoerd door de KMar, al dan niet in samenwerking met de afdeling Luchtvaart van de Landelijke Eenheid van de Nationale Politie. Vanwege de bij de Wet op de rechterlijke organisatie geregelde concentratie van militaire strafrechtspraak bij de rechtbank en het gerechtshof in Arnhem, is krachtens het Wetboek van Strafvordering en de Wet militaire strafrechtspraak het parket Oost-Nederland belast met de opsporing en de vervolging van strafbare feiten die door militairen zijn gepleegd.⁷⁶

De onafhankelijke OvV heeft de wettelijke bevoegdheid en in beginsel de verplichting een onderzoek in te stellen naar ongevallen en ernstige incidenten met Nederlandse – militaire en civiele – luchtvaartuigen. Dit kan ook voorvallen betreffen waarbij een Nederlands luchtvaartuig is betrokken boven volle zee of in het buitenland.⁷⁷

Relevante ongevallen voor de beeldvorming bij dit incidenttype

In tabel B2.3 staan een aantal relevante ongevallen die plaatsvonden op een luchthaven of in de directe nabijheid daarvan. De crash van de Israëlische El Al Boeing is genoemd onder het kopje 'vrachtliegtuigen' in bijlage 1.

Tabel B2.3 Voorbeelden voor het incidenttype Luchtvaartongeval op of nabij de luchthaven binnen zone 1 en 2

Boeing 737 Pegasus Airline	2020	Raakt zwaar beschadigd op Turkse luchthaven na harde landing. Drie doden en 179 gewonden.
Ilyushin Il 76 Algerian Air force	2018	Crasht kort na het opstijgen vanaf Boufarik. Mede door de brand komen alle 257 inzittenden om het leven.
Boeing 777 Asiana airlines	2013	Crash op luchthaven San Francisco. Drie doden, 182 inzittenden (zwaar) gewond.

⁷⁶ <https://www.om.nl/onderwerpen/militaire-zaken/kamer>.

⁷⁷ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0017613/2021-01-01> , <https://wetten.overheid.nl/BWBR0017681/2019-06-16>.

Boeing 737 Turkish Airlines	2009	Crasht op Schiphol, 1,5 km ten noorden van de Polderbaan. Negen doden.
Hercules C-130 KL	1996	Een Hercules-transportvliegtuig van de Koninklijke Landmacht stort neer op de vliegbasis Eindhoven. 34 inzittenden komen om het leven.

Bijlage 3 Luchtvaartongeval in Nederland buiten een luchthaven

De hulpverleningsdiensten van de overheid treden in dit scenario niet op volgens afspraken in een rampbestrijdingsplan, maar conform meer generieke regionale afspraken over alarmering en opschaling bij een (zeer) groot (verkeers)ongeval.⁷⁸

Een illustratief ongeval – zij het niet in Nederland – vond in 2009 plaats in New York (USA). Op 15 januari 2009 om 15.26 uur steeg een Airbus A-320 op van vliegveld LaGuardia Airport in New York voor een vlucht naar Seattle, met aan boord 150 passagiers en 5 bemanningsleden. De gezagvoerder meldde de luchtverkeersleiding vlak na het opstijgen, dat het vliegtuig door een zwerm vogels was gevlogen. Beide motoren waren uitgevallen, waardoor het vliegtuig een noodlanding moest maken. Passagiers meldden dat ze een sterke brandstofgeur roken. De luchtverkeersleiding opperde om een glijvlucht naar de dichtst bij gelegen luchthaven te maken, maar de piloot concludeerde dat geen enkele luchthaven veilig te bereiken was. Circa 6 minuten na de start landde het vliegtuig noodgedwongen op het water van de rivier de Hudson tussen Manhattan (ter hoogte van 48th street) en Weehawken (New Jersey). Onmiddellijk voer een aantal veerboten naar het vliegtuig om de passagiers aan boord te nemen. Alle passagiers hadden het vliegtuig reeds kunnen verlaten en stonden op de vleugels of waren in reddingsbootjes geklommen. De gezagvoerder verliet, na tweemaal het gehele vliegtuig van achter naar voren te hebben gecontroleerd, als laatste het vliegtuig. Alle passagiers en bemanningsleden overleefden de noodlanding; wel waren er 78 gewonden.

Bij dit soort grote ongevallen is de eerste precieze incidentclassificatie minder belangrijk. Het gaat erom dat er op de meldkamer gekozen wordt voor een eerste classificatie die zorgt voor alarmering van een proportionele hoeveelheid eenheden en operationeel leidinggevend. Op basis van nadere informatie⁷⁹ kunnen regionale hulpdiensten aangevuld worden met gespecialiseerde hulpdiensten en deskundig personeel van een naburige luchthaven (denk aan crashtenders). De incidentbestrijding vindt net als in het scenario uit de vorige bijlage multidisciplinair plaats en er wordt op basis van de alarmering en opschaling een regionale crisisorganisatie ingericht met aanvullende actiecentra.

Bij afwezigheid van een luchthavenbrandweer, zullen de regionale brandweereenheden eerst een eventuele brand moeten bestrijden voordat zij aan de redding kunnen beginnen. De slagkracht van een luchthaven brandweer is hoofdzakelijk gekoppeld aan de hoeveelheid kerosine (of andere brandstof) van het vliegtuig in relatie tot de blusmiddelen, met daarbij de verwachting deze in korte tijd te kunnen blussen als zij in brand is gevlogen. Voor de regionale brandweer is het daarom reëel te veronderstellen dat deze niet voldoende blusmiddelen (schuim) en capaciteit heeft om een kerosine-brand van een passagiersvrachtvliegtuig snel te blussen.

In dit scenario is het minder aannemelijk dat passagiers zelfstandig (ongedeerd en gewond) het toestel verlaten, omdat er van uitgegaan wordt dat het toestel op grotere hoogte dan in

⁷⁸ Operationeel leidinggevend van de brandweer hebben doorgaans een redelijke basiskennis van een vliegtuigongeval.

⁷⁹ Hierbij is van belang dat er géén gebruik wordt gemaakt van voorbereide scenario van luchthavens, omdat dan niet de dichtstbijzijnde eenheden worden gealarmeerd. Dit is reeds vaker mis gegaan, met alle (grote) gevolgen van dien.

scenario uit de vorige bijlage in de problemen komt en met een hogere snelheid de grond raakt. De impact met de grond is groot en de overlevingskansen vrijwel nihil. Ten tijde van de brandbestrijding zal de brandweer echter toch de directe omgeving verkennen om overlevenden op te sporen.

In dit scenario is het ook goed mogelijk dat het brandende vliegtuig een tweede brand veroorzaakt, bijvoorbeeld als het neerstort in een (droog) natuurgebied of neerkomt in de bebouwde omgeving. De brandweer zal dan zo nodig verder opschalen, zodat het mogelijk wordt om de incidentlocatie op te splitsen in deelgebieden. Afhankelijk van de omvang van het gebied worden de deelincidenten apart afgehandeld, wat wil zeggen: met eigen eenheden en operationeel leidinggevend. Afstemming en coördinatie gebeuren vervolgens 'bovenlangs' via het CoPI en het Operationeel Team (OT).

Gealarmeerde ambulances worden door de brandweer geïnformeerd over mogelijke slachtoffers zolang de situatie in en rondom het wrak te onveilig is voor hulpverleners. Tot die tijd wordt aandacht besteed aan een veilige werkomgeving door afscherming en het aanwijzen van geschikte locaties voor de eerste opvang en triage. Zodra de geneeskundige hulpverleners bij de slachtoffers kunnen komen, wordt gestart met de triage en met de evacuatie van slachtoffers die een kans hebben de crash te overleven. Overleden passagiers blijven ongemoeid, tenzij hun aanwezigheid de hulpverlening aan overlevenden belemmert.

De politietaak bij dit scenario bestaat in eerste instantie uit het vrijhouden van de incidentlocatie, het op afstand houden van de media en het vrijhouden van de aan- en afvoerwegen voor de hulpdiensten. Zo stelt de politie een verkeerscirculatieplan in, waardoor de aan- en afvoer effectief kunnen verlopen. Zodra slachtoffers met spoed vervoerd gaan worden naar omliggende ziekenhuizen, zal de politie met motorrijders begeleiding aanbieden. De luchtvaartpolitie start met het oog op het incidentonderzoek met het verzamelen van informatie. Indien er een militair vliegtuig is neergestort, wordt de incidentlocatie aangemerkt als een tijdelijk militair object (TMO) en staat daarmee onder objectbescherming van Defensie. De incidentlocatie wordt dan in overleg met politie en KMar zo snel mogelijk bewaakt en beveiligd door defensiepersoneel.

Indien het verongelukte vliegtuig een Nederlandse luchthaven als aankomst- of vertreklocatie (zou hebben) gebruikt, wordt ter ondersteuning een Commissie van Overleg op de luchthaven opgestart. De burgemeester van de primair getroffen gemeente c.q. de voorzitter van de getroffen veiligheidsregio heeft het opperbevel over de hulpdiensten en coördineert de incidentbestrijding ter plaatse.

Concrete aandachtspunten voor de hulpverlening

- > Informatie over het verdwenen toestel ontstaat of komt meestal ook via de luchtverkeersleiding en de luchthaven van vertrek / aankomst. De meldkamer van deze veiligheidsregio zal hierop contact opnemen met de veiligheidsregio waar het vliegtuigongeval heeft plaats gevonden.
- > Zeker in dunbevolkt gebied, bij slecht zicht of in de nachtelijke uren kan het enige tijd duren voordat de precieze ongevalslocatie op de meldkamer bekend is. De 112-meldingen van ooggetuigen kunnen hierbij behulpzaam zijn. Naast het feit dat de onduidelijkheid over de locatie van invloed kan zijn op de alarmering (in welke

gemeente ligt het vliegtuig?), is zij zeker ook van invloed op de navigatie van hulpverleners naar de locatie.

- > De ongevalslocatie kan slecht bereikbaar zijn voor hulpverleningsvoertuigen, bijvoorbeeld vanwege de bodemgesteldheid of de infrastructuur. Daarnaast kan ramptoerisme bij een dergelijk groot incident ook zorgen voor problematiek aangaande mobiliteit en kan de directe inzet van politie nodig zijn om hulpverleners toegang te geven tot de incidentlocatie.
- > De overlevingskansen voor de inzittenden zijn nihil; de kans op doden en zeer zwaargewonden op de incidentlocatie is daardoor zeer aannemelijk.
- > De kans bestaat dat het vliegtuig neerkomt in een veiligheidsregio die geen specifiek plan heeft voor luchtvaartincidenten. Ondanks de deskundigheid van operationeel leidinggevenden om grote incidenten te coördineren, is deskundige ondersteuning nodig van een expert (OSC of AFO) van een (buur)regio met de luchthaven waar het toestel vandaan kwam of naartoe op weg was.
- > Het ongevalgevolgebied kan qua oppervlakte groot zijn, afhankelijk van de hoogte waarop het toestel uiteenvalt (zie ook de toelichting in deze bijlage).
- > De afscherming van het gebied is van cruciaal belang, omdat dit gebied in principe tot 'plaats delict' zal worden bestempeld. Naast de brokstukken van het vliegtuig zullen hier ook de zwarte dozen van het vliegtuig te vinden zijn, die voor het onderzoek van grote waarde zijn.
- > Veel hulpverleners en mogelijk ook burgers zullen geconfronteerd worden met beelden van de rampplek. Het ongeval zal op de lokale gemeenschap een blijvende impact hebben. Dit betekent dat al vanaf het begin van de hulpverlening nazorg een aandachtspunt is voor de partijen die bij het ongeval betrokken raken. Zowel Bevolkingszorg als crisiscommunicatie zullen hierdoor in de nafase een belangrijke rol vervullen richting de gemeenschap.
- > Als het vliegtuig vanuit een andere veiligheidsregio is vertrokken dan waar het ongeval plaatsvindt, zal ook deze veiligheidsregio de crisisorganisatie activeren. Zaken als afstemming met de CVO van de luchthaven en opvang van verwanten op de vertrekkende luchthaven leiden tot multidisciplinaire vraagstukken. Afstemming tussen beide veiligheidsregio's is dan van belang.
- > Als het gebied met brokstukken erg groot is, zal het qua inzet van hulpverleningspotentieel veelal improviseren worden, omdat er te veel parameters onduidelijk zijn: branden er nog resten, zijn mensen gewond of gebouwen beschadigd, wat is de gevolgschade? Hulpverleningsdiensten zullen in dit geval onder leiding van een CoPI (of meerdere CoPI's) improviseren, waarna later de onderzoeken kunnen plaatsvinden.

Het Nederlandse luchtruim kent verschillende luchtruimen en een netwerk van routes en wachtgebieden op verschillende hoogte. Vliegtuigen die Nederland binnenkomen of vertrekken, dalen of stijgen op een door de luchtverkeersleiding gecontroleerde wijze door deze luchtruimen. Het luchtruim boven Nederland behoort tot de drukste van Europa.

Een belangrijk aandachtspunt voor de hulpverlening is de locatie van het ongeval. Voor luchthavens wordt het plaatsgebonden risico berekend aan de hand van een model.⁸⁰ Hierbij gaat men ervan uit dat de kans op een ongeval op of dicht bij een luchthaven het grootst is. Door een gelimiteerd aantal mensen binnen een risicocontour te laten wonen en werken, wordt zo de blootstelling aan dat reële risico beperkt. Kijkend naar Schiphol en de regionale luchthavens, kan echter gesteld worden dat er binnen de 10 km-zone veel mensen wonen

⁸⁰ An enhanced method for the calculation of third party risk around large airports with application to Schiphol – (NLR 2000).

en werken. Als het ongeval in dergelijk dichtbevolkt gebied plaatsvindt, is de kans op slachtoffers (en brand) op de grond heel aannemelijk.

Buiten zone 2 hangt het risico op een ongeval helemaal af van een aantal factoren. Een piloot die weet dat hij niet meer in staat is om terug te keren naar de luchthaven, zal altijd een locatie proberen te vinden die het gunstigst lijkt, mits tijd en besturing dit toelaten. Een natuurgebied of open water is dan een optie. Een bekend voorbeeld is het ongeval in de Verenigde Staten van US Airways (zie ook het blauwe kader op pagina 104), waarbij het de piloot lukt om de Airbus A320 gecontroleerd te laten landen in de rivier de Hudson. Als er echter geen tijd is om het vliegtuig gecontroleerd buiten bewoond gebied aan de grond te zetten, komt het dus in bewoond gebied terecht. De Bijlmerramp (1992) is hiervan een duidelijk voorbeeld: een Boeing 747-vrachtvliegtuig van de Israëlische luchtvaartmaatschappij El Al stortte neer op twee flats in de Amsterdamse Bijlmermeer, na een beschadiging van de rechtersvleugel waardoor het de motoren verloor.

Vliegtuigongevallen van dit scenariotype zijn te onderscheiden in:

- A) *Ongevallen met relatief hoge snelheid bij de nadering van de luchthaven*
Hiertoe behoren ook een botsing in de lucht met een ander luchtvaartuig, een drone of met vogels in de zogenaamde wachtgebieden. Een wachtgebied is een ovaalvormig circuit in de buurt van de luchthaven waarin vliegtuigen wachten tot ze toestemming krijgen om te mogen landen.⁸¹ Omdat luchthavens geografisch gezien dicht bij elkaar liggen, zijn de interferentie van verkeersstromen, vliegtuigen in wachtgebieden en kruisend verkeer aandachtspunten. Daar komt bij dat de algemene luchtvaart en de militaire luchtvaart ook veilige routes moeten hebben. Hoewel er strikte afspraken zijn over zowel verticale als horizontale separatie tussen vliegtuigen, kunnen vliegtuigen onbedoeld te dicht bij elkaar in de buurt komen. Een complicerende factor is, dat door de (eventueel) beperkte hoogte piloten relatief weinig tijd hebben om een acuut probleem met het toestel op te lossen.
- B) *Ongevallen met hoge snelheid op luchtroutes boven Nederland ('en route')*
Hiertoe behoren in theorie ook botsingen in de lucht met een ander luchtvaartuig, maar die kans is relatief klein omdat de separatie (afstand) tussen vliegtuigen op deze routes het grootst is. Bij dit scenariotype denken we eerder aan een technisch mankement of – zoals bij de Boeing 737 Max – een fatale ontwerpfout. Gevolgen van dergelijke ongevallen kunnen een duikvlucht zijn door het onbestuurbaar raken van het vliegtuig, of een botsing van beide luchtvaartuigen met een crash in dicht- of dunbevolkt gebied tot gevolg.

De snelheid tijdens een kruisvlucht ligt voor de meeste straalmotor-aangedreven passagiersvliegtuigen tussen de 700 en 920 km/u. Van propeller-aangedreven passagiersvliegtuigen ligt de kruissnelheid meestal tussen de 400 en 700 km/u. Ongevallen met hoge snelheid hebben altijd zeer ernstige gevolgen voor alle inzittenden en eventueel voor burgers op de grond. Als gevolg van de hoog energetische trauma's die ontstaan bij de inzittenden, zijn de overlevingskansen nihil.

Wat verder van belang is voor de beeldvorming, is het schadebeeld in termen van oppervlakte en de te verwachten ravage. Onderstaande tabel B3.1 geeft een indicatie van

⁸¹ Meestal vliegen vliegtuigen echter direct naar de baan via vooraf bepaalde routes.

de 'schadecirkels' die te verwachten zijn voor enkele vliegtuigtypen afgezet tegen hun grootte en maximum take-off gewicht. De tabel gaat uit van een vliegtuig dat intact is voordat het de grond raakt. De schadecirkels zijn gebaseerd op een model van het Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium (NLR⁸²). De vuistregel hiervoor is 83 vierkante meter per ton (1.000 kg) maximaal startgewicht MTOW (vliegtuigmassa). Verder zal de vorm van het rampgebied eerder 'sigaar'-vormig zijn als het vliegtuig nog een hoge voorwaartse snelheid heeft.

Tabel B3.1 Schadecirkels voor vliegtuigtypen gerelateerd aan het maximum take-off gewicht

Type vliegtuig	Lengte (m)	Breedte romp (m)	MTOW (x 1.000 kg)	Indicatie oppervlak rampgebied (m ²)
Cessna 172	8	1,0	1,11	150
Learjet 75	17	1,6	9,7	800
ATR 72	27	2,8	22,8	2.000
Embraer 190	36	3	48,0	4.000
Airbus A321	44	4	83,0	7.000
Boeing 787-8/10	57-68	5,7	254,0	21.000
Boeing 747-400	70	6,5	396,9	33.000
Airbus A380	73	7,1	560,0	46.500

Opvallende aspecten na onderzoek van ongevals cijfers:

- > Circa 6% van de tijdsduur van een vlucht (bij een vluchtduur van anderhalf uur) valt in de categorie 'opstijgen – landen'⁸³ en misschien nog wel minder tijd vliegt een toestel binnen de 10 km-zone van een luchthaven. De overige tijd klimt een vliegtuig naar de kruishoogte, vliegt op die hoogte of daalt vanaf die hoogte. Toch vinden de meeste ongevallen plaats binnen die 6% en gedurende de tijd dat het vliegtuig zich op de luchthaven bevindt.
- > Bij een vlucht van circa anderhalf uur vliegt een vliegtuig circa 57% van de tijd op kruishoogte⁸⁴ en circa 85% van de tijd buiten zone 2 van een luchthaven. NB: Dat percentage neemt bij langere vluchten uiteraard toe. Hoewel het aantal ongevallen in die vliegfase relatief klein is, is de kans op overlijden wel 100%. Met andere woorden: een kleine kans, maar hoge letaliteit.
- > Modernisering van vliegtuigen zorgt ervoor dat (ook) de risico's van een ongeval met een toestel 'op hoogte' afnemen. Er is dus vaak sprake van een uitzonderlijke combinatie van factoren die aanleiding is voor een ongeval. Indicatief is het beperkt aantal (voor Nederland relevante) voorbeelden in onderstaande tabel B3.2.

⁸² An enhanced method for the calculation of third party risk around large airports- with application to Schiphol (NLR, 2000).

⁸³ [Statistical Summary of Commercial Jet Airplane Accidents](#), 1959 – 2018, Boeing.

⁸⁴ Idem.

Tabel B3.2 Overzicht van relevante voorbeelden voor het incidenttype
Luchtvaartongeval buiten zone 2

Toestel en eigenaar	Jaar	Beschrijving ongeval
Boeing 737 MAX Ethiopian Airlines	2019	Crash van een nieuw toestel in Ethiopië door technisch falen / een ontwerpfout. 157 inzittenden komen om, onder wie vijf Nederlanders.
F-16 KLu	1992	Crash in woonwijk van Hengelo. Geen doden; geen gewonden.
Fokker F-28 van NLM	1981	Na vertrek komt het vliegtuig boven Moerdijk in zeer slecht weer in de problemen en crasht. 18 mensen vinden de dood, onder wie één persoon op de grond.

Bijlage 4 Luchtvaartongeval buiten Nederland

Een ongeval met een vliegtuig in het buitenland kan impact hebben op de wijze van crisisbeheersing in Nederland. Hoe groot die impact is, hangt af van de relatie tussen het ongeval en ons land. Bijvoorbeeld:

- > Zijn er Nederlanders bij betrokken? Hun aantal en of zij gewond of overleden zijn, beïnvloedt de impact.
- > Is er een Nederlandse luchthaven bij betrokken (voor aankomst of vertrek)?
- > Is er een Nederlandse luchtvaartmaatschappij bij betrokken?

In tabel B4.1 hieronder staan een aantal relevante voorbeelden.

Tabel B4.1 Voorbeelden van het incidenttype Luchtvaartongeval buiten Nederland

Toestel en eigenaar	Jaar	Beschrijving ongeval
Airbus A330 Afriqiyah Airways	2010	Crash in Tripoli. 103 inzittenden komen om het leven, van wie zeventig met de Nederlandse nationaliteit. Eén Nederlander overleeft de crash.
DC-10 Martinair	1992	Crasht op de Portugese luchthaven van Faro. Vrijwel alle inzittenden waren Nederlanders. 56 doden, 106 zwaargewonden.
Airbus A300 Pakistan International Airlines	1992	Crasht 10 minuten voor de landing in Nepal. 167 doden, onder wie 14 Nederlanders.
DC8 Surinaamse luchtvaartmaatschappij	1989	Op Zanderij bij Paramaribo stort een DC8 neer. Van de 187 inzittenden overleven er slechts elf de crash.
Boeings' 747 van KLM en PanAm	1977	Twee vliegtuigen komen in botsing op de startbaan op het Spaanse eiland Tenerife. Er vallen 583 doden, van wie er 267 aan boord van het KLM-toestel zaten. De ramp geldt nog altijd als die met de meeste Nederlandse slachtoffers - 238 - in de luchtvaarthistorie.

De voorbeelden in de tabel tonen dat er in het verleden enkele grote ongevallen in het buitenland hebben plaatsgevonden waarbij veel Nederlanders betrokken waren. Het bijzondere aan dit incidenttype is natuurlijk dat er geen brongebied is in eigen land. Nederlandse hulpdiensten zijn dus operationeel niet actief, terwijl er achter de schermen wel veel werk verzet wordt. Veel werk vindt op nationaal niveau plaats. Bij een ongeval buiten Nederland zal de aanpak, afhankelijk van het land, grotendeels vergelijkbaar zijn met de Nederlandse aanpak. De autoriteiten en hulpdiensten in dat land zijn primair verantwoordelijk voor de reddingsoperatie.

In ons land voert het ministerie van BZ de daaruit voortvloeiende (consulaire) werkzaamheden uit. Het ministerie van BZ beschikt met zijn postennetwerk over relevante

kennis en expertise van de internationaal-politieke context en over de omstandigheden en gebruiken in het land waar het ongeval plaatsvindt. Eén van de consulaire taken is om zo snel en zorgvuldig mogelijk de nationaliteit en identiteit van de Nederlandse slachtoffers te verifiëren om vervolgens, in overleg met de politie, verwanten te informeren. Dit verificatieproces wordt in teamverband uitgevoerd, tenzij dat vanwege het beperkte aantal Nederlandse betrokkenen niet nodig is. In situaties waarin de ICCb / MCCb de regie voert, is het verificatieteam onderdeel van de nationale crisisorganisatie onder regie van de ICCb / MCCb. Verwanteninformatie wordt gegeven via het '24/7 Contactcenter' van BZ.

Een betrokken Nederlandse vertrek- of aankomstluchthaven zal de eigen calamiteitenorganisatie opstarten. De veiligheidsregio van de betreffende luchthaven start de regionale crisisorganisatie op en werkt samen met de nationale crisisorganisatie. Het NCC is voor de regio het centrale aanspreekpunt. Andere staten dan het land van het incident kunnen assistentie verlenen. Nederland krijgt toegang tot alle beschikbare informatie uit het land van vertrek, uit de landen van herkomst van passagiers en het land van de betrokken vliegtuigmaatschappij. Wanneer een vliegtuig is neergestort in het buitenland waar zich een (gewapend) conflict voordoet dan wel de politiek-strategische situatie van dien aard is dat internationale verdragen niet nageleefd zullen of kunnen worden, kunnen de ministeries van BZ en Defensie en de Nationale Politie taken uitvoeren op verzoek van de buitenlandse autoriteiten.

Enkele aandachtspunten uit het NCP-L die relevant zijn voor de hulpverlening

- > Er wordt direct een 'lijn gelegd' met het desbetreffende land. Het ministerie van BZ zal hierin het voortouw nemen. Naast dat er op ministerieel niveau contact is, zal het buitenlands consulaat nauw betrokken zijn bij de uitvoerende kant. Net als in Nederland zal het cruciaal zijn om snel een betrouwbare passagierslijst samen te stellen en deze te delen met de Nederlandse autoriteiten zodat er zo snel mogelijk contact gelegd kan worden met nabestaanden en verwanten.
- > Er dient ook aandacht te zijn voor inzittenden met een buitenlandse nationaliteit die in Nederland verblijven (bijvoorbeeld expats). Hoewel zij geen Nederlander zijn, kunnen zij wel verwanten of nabestaanden hebben die in Nederland verblijven.
- > Een betrokken Nederlandse vertrek- of aankomstluchthaven zal de eigen calamiteitenorganisatie opstarten. Dit geldt ook voor een betrokken luchtvaartmaatschappij die haar hoofdvesting in Nederland heeft. Het is aannemelijk dat verwanten en nabestaanden naar de luchthaven komen.
- > De veiligheidsregio waarin de Nederlandse vertrek- of aankomstluchthaven is gelegen, start de regionale crisisorganisatie op. Zij verleent haar medewerking aan de nationale crisisorganisatie. Het NCC is voor haar het centrale aanspreekpunt. Effecten, bijvoorbeeld op het vlak van openbare orde, kunnen zo snel gesignaleerd worden. Zo kan het wenselijk zijn om de toestroom van de pers in samenspraak met de luchthaven te kanaliseren. Verder zal het nodig zijn om nabestaanden en verwanten af te schermen van de pers en andere reizigers.

Deze handreiking focust op de wenselijke werkwijze van, en samenwerking tussen, alle relevante partijen die zich in Nederland bevinden. Een 'incident op afstand' betekent dat veel partijen die genoemd worden in de handreiking, wel op de één of andere manier betrokken zullen zijn, maar dat veel werk op nationaal niveau plaatsvindt. Belangrijke bronnen zijn het

NCP-L (NCTV, 2020) en het *Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming* (NCTV, 2016). Voor een compleet beeld van dit scenariotype wordt geadviseerd om het *NCP-L* te lezen.

Bijlage 5 Luchtvaartongeval boven / in zee

Hoewel het neerstorten van een vliegtuig in de Noord- of Waddenzee goed voorstelbaar is, zijn er in de Nederlandse geschiedenis geen voorbeelden bekend van lijntoestellen die daar zijn neergestort. Wel zijn er ongevallen met andersoortige vliegtuigen geweest. Het meest bekend is het ongeval met een DC-3 'Dakota' in de Waddenzee bij Den Helder (1996). Daarbij kwamen 32 inzittenden om het leven.

Bij een luchtvaartongeval op gemeentelijk ingedeeld water, zoals de eerste kilometer uit de kust, de Waddenzee of het IJsselmeer, heeft de voorzitter van de betreffende veiligheidsregio het opperbevel over de hulpdiensten en coördineert de incidentbestrijding ter plekke, zoals vastgelegd in het regionale plan voor de bestrijding van incidenten op het water én de interregionale plannen.⁸⁵ De Kustwacht maakt in dit geval onderdeel uit van de regionale crisisorganisatie en heeft de leiding over de Search & Rescue (SAR)-operatie. Rijkswaterstaat faciliteert zo nodig bij de bestrijding van de effecten van een incident.

In het *Incidentbestrijdingsplan Noordzee* (IBP NZ) zijn de organisatie en coördinatie van de incidentbestrijding op zee vastgelegd. Hierin is vastgesteld hoe 'land- en waterpartijen' met elkaar samenwerken. De Kustwacht heeft de leiding over SAR-operaties op zee vanaf één kilometer uit de kust en geldend voor het Nederlandse deel van de Noordzee (de Exclusieve Economische Zone, EEZ). Tot één kilometer uit de kust is de betreffende veiligheidsregio leidend. De inzet van de brandweer zal eruit bestaan dat een eenheid met beperkte middelen als opstapbemanning meegaat met een vaartuig van de KNRM. Op de ongevalslocatie zullen zij zich in principe eerst richten op slachtoffers in het water. De geneeskundige hulpverlening wordt ook direct opgestart na de eerste melding, maar zal zich concentreren op een (vooraf in een incidentbestrijdingsplan waterongevallen gedefinieerde) aanlandingsplaats: een goed te bereiken haven met goede verbindingen naar ziekenhuizen. Eventuele gewonden en overlevenden worden daar door de maritieme partners aan land gebracht, alwaar de triage wordt uitgevoerd en de verzorging (en registratie) start. Op basis van de triage worden slachtoffers verder vervoerd door de ambulancedienst.

Nota bene: binnen dit scenario zijn twee varianten mogelijk die in hoge mate van invloed zijn op de overlevingskansen van inzittenden. Het deelscenario waarin een vliegtuig een lange glijvlucht maakt en op het water landt, geeft inzittenden vanzelfsprekend een grotere overlevingskans dan in het scenario waarin een vliegtuig na een duikvlucht met grote impact in zee stort.

De politie concentreert zich op de ondersteuning van de hulp op de aanlandingsplaats. Bij een vliegtuigongeval op één van de hoofdvaarwegen, randmeren of de Waddenzee kan de politie ook met een eigen vaartuig ter plaatse komen om de reddingsoperatie te ondersteunen. Door de inrichting van het politievaartuig is het zeer geschikt als coördinerend platform ter plaatse. Op de Noordzee en de Waddenzee zullen ook schepen van de Kustwacht naar de ongevalslocatie varen ter ondersteuning van de reddingsoperatie die

⁸⁵ Zie: *Incidentbestrijdingsplan Noordzee* (2016).

bijvoorbeeld wordt uitgevoerd door de SAR-helikopter(s). Voor de beeldvorming zijn in onderstaande tabel B5.1 een aantal buitenlandse ongevallen opgenomen die relevant zijn voor de Nederlandse situatie.

Tabel B5.1 Voorbeelden van het incidenttype Luchtvaartongeval boven of in zee

Toestel en eigenaar	Jaar	Beschrijving ongeval
Boeing 737-MAX van Lion Air	2018	Javazee, 189 doden (geen overlevenden)
Toestel luchtmacht Myanmar	2017	Andamane zee, 122 doden (geen overlevenden)
Airbus A320 van EgyptAir	2016	Middellandse zee, 66 doden (geen overlevenden)
ATR72 TransAsia Airways	2015	Landing in rivier bij Taipei, (43 doden; 15 overlevenden)
Airbus A320 Indonesia AirAsia	2014	Javazee, 162 doden (geen overlevenden)
Airbus A320 US Airways	2009	Landt in Hudson rivier, New York (geen doden, 78 gewonden van de 155 inzittenden)

Wat opvalt aan deze voorbeelden, is dat de kans op overleven erg afhankelijk is van de omstandigheden van de crash. Bij een gecontroleerde landing is de kans op overleven groter.

Een betrokken Nederlandse vertrek- of aankomstluchthaven zal de eigen calamiteitenorganisatie opstarten. De veiligheidsregio van de Nederlandse luchthaven start de regionale crisisorganisatie op en werkt samen met de nationale crisisorganisatie. Het NCC is voor de regio het centrale aanspreekpunt. Bij een luchtvaartongeval in buitenlandse of internationale wateren zijn internationale SAR-organisaties betrokken. Dit is geregeld in internationale verdragen. De Nederlandse Kustwacht opereert niet in buitenlandse of internationale wateren, tenzij ze om bijstand is gevraagd. De staat waar het vliegtuig is neergestort, is verantwoordelijk voor het onderzoek. Wanneer een vliegtuig is neergestort in internationale wateren, is het land waar het vliegtuig is geregistreerd verantwoordelijk voor onderzoek.

Concrete aandachtspunten voor de hulpverlening

- > Het lokaliseren van het vliegtuig kan betrekkelijk lang duren, omdat het vliegtuig onder water kan liggen en aanwijzingen in de vorm van brokstukken met de stroom kunnen zijn meegevoerd. De luchtverkeersleiding heeft mogelijk een laatst bekende locatie.
- > De kans dat er getuigen zijn is kleiner dan bij een ongeval boven land. Daarnaast duurt het enige tijd voordat een verkenningsvliegtuig van de Kustwacht en/of een SAR-helikopter in de buurt is.
- > De brandweer en de Marine zullen overleggen of een gecoördineerde duikoperatie uitvoerbaar is. Schepen van de KNRM bieden plaats aan extra hulpverleners.
- > De logistieke uitdaging is afhankelijk van de weersomstandigheden, afstand uit de kust, diepte van het wrak en de hoeveelheid slachtoffers.
- > Slachtoffers zijn mogelijk lastig te lokaliseren, zeker als zij zich in open zee bevinden en meegenomen kunnen worden met de stroming.
- > Opvang van familieleden en verwanten moet goed (en met urgentie) geregeld worden (met afstemming tussen de relevante partijen). Vele zullen toch de drang ervaren om richting de ongevalslocatie te gaan.

- > Nautische partners werken samen met landpartijen, maar maken gebruik van andere communicatiesystemen (marifoon versus C2000) en van een andere centrale meldkamer (Kustwachtcentrum versus regionale meldkamer).
- > Mogelijk heeft het ongeval veiligheidsregio-overstijgende effecten en is ook de inhoudelijke ondersteuning van expertregio Kennemerland wenselijk.
- > Er zijn andere uitvoerende of hulpverlenende partijen betrokken waarmee niet regelmatig wordt samengewerkt. Denk aan schepen van de Kustwacht, Rijkswaterstaat, vissers en de KNRM dan wel de Reddingsbrigade.
- > Maritieme en landpartijen treffen elkaar niet op de ongevalslocatie, maar op zogenaamde 'aanlandingsplaatsen'. Veelal zijn dit havens waar landpartijen de taak van hun maritieme partner overnemen. Samenwerking is structureel vastgelegd in specifieke planvormen voor alle samenhangende risicowatersystemen in Nederland.⁸⁶

⁸⁶ Zie het handboek *Incidentbestrijding op het water* (IFV, 2015). Waarschijnlijk zal in 2021 een herziene versie uitkomen.

Bijlage 6 Infectieziekte

Crises met infectieziekten (SARS, Mexicaanse Griep, COVID-19) zijn er altijd geweest. Besmettelijke ziekten worden tegenwoordig wel sneller herkend en de wereldwijde communicatie tussen overheden, alsmede informatieverschaffing via de media over dit soort incidenten, verloopt sneller. Daarnaast zijn er diverse oorzaken die voor een snellere verspreiding van infectieziekten zorgen:

- > Mensen verplaatsen zich gemakkelijk over de wereld, waardoor een virus zich in korte tijd over een grote afstand kan verspreiden.
- > Klimatologische oorzaken die ervoor zorgen dat infectieziekten (en insecten die bepaalde ziekten verspreiden⁸⁷) makkelijker overleven in gunstigere milieuomstandigheden.
- > Een toenemende bevolkingsdruk.
- > De intensivering van de pluimveehouderij.
- > De aanhoudende gebrekkige hygiënische voorzieningen in bepaalde delen van de wereld.

Hoewel duidelijk is dat vliegverkeer een zeer belangrijke rol speelt in de verspreiding van infectieziekten, zijn er geen officiële cijfers bekend over incidenten met (mogelijk) besmette passagiers aan boord van vliegtuigen,⁸⁸ om de eenvoudige reden dat het vaak niet duidelijk is of een persoon aan boord besmet is. Sterker nog, afhankelijk van de incubatietijd van een specifieke ziekte, zijn reizigers veelal zelf niet op de hoogte van hetgeen zij onder de leden hebben.

Verspreiding van een infectieziekte aan boord van een vliegtuig

Door het [European Centre for Disease Prevention and Control](#) (ECDC) is onderzoek uitgevoerd naar de mate waarin en de specifieke omstandigheden waaronder een aantal ziektes overgedragen kunnen worden aan boord van een vliegtuig.⁸⁹ De conclusie is dat volgens de literatuur de ziektes tuberculose, influenza, SARS, meningokokkenziekte en mazelen relatief gemakkelijk verspreid worden aan boord van een vliegtuig, maar dat praktijkgevallen dit niet bevestigen. Een andere conclusie is dat het erop lijkt dat de kans op virusverspreiding aan boord niet hoger ligt dan op de grond en dat het per ziekte verschilt hoe groot het risico is dat verspreiding aan boord van een vliegtuig plaatsvindt. De kwaliteit van de luchtfilters aan boord van de vliegtuigen speelt hierbij een rol.

Per infectieziekte wordt in het rapport informatie gegeven over: de symptomen, eventueel noodzakelijke maatregelen, de wijze waarop het zoeken naar contacten dient plaats te vinden en voorvallen die zich in de luchtvaart hebben voorgedaan. In voorkomende gevallen zal de GGD op basis van de passagiersinformatie van de luchtvaartmaatschappij(en) contactonderzoek uitvoeren. Het gaat hier dus om reizigers die mogelijk met de besmettelijke persoon in contact zijn geweest.

Kenmerkend voor infectieziekten die zich via de luchtvaart verspreiden is de snelheid waarmee de verspreiding gaat en dat, afhankelijk van de tussenstops die een besmet persoon maakt, passagiers in andere landen ook een risico zullen lopen. Nog voordat tests onomstotelijk bewijs leveren kan het virus al wijdverspreid zijn. Mede hierdoor duren

⁸⁷ Crisisbeheersing, andermaal belicht (BZK, 2007).

⁸⁸ Statistieken via de website van de WHO, maar deze zijn niet specifiek gerelateerd aan luchthavens.

⁸⁹ Technical Report, Risk assessment guidelines for infectious diseases transmitted on aircraft (ECDC, juni 2009).

dergelijke crises vaak lang (eerder maanden dan weken). Men komt als het ware maar moeilijk 'voor het probleem', waardoor draconische maatregelen nog het enige redmiddel zijn om de verspreiding in te dammen. De gevolgen van niet (of niet vroegtijdig genoeg) ingrijpen bij infectieziekten zijn moeilijk in te schatten, maar modellen van de WHO geven aan dat bij besmettingen van een besmettelijke influenza wereldwijd 7,4 miljoen mensen kunnen overlijden.

Geneeskundige hulpverlening bij infectieziekte

Als een vliegtuig onderweg is naar een Nederlandse luchthaven wordt er uitgegaan van twee mogelijke varianten luchthavens, de A- en de B-variant. Deze varianten zijn bepaald op basis van de eisen die gesteld worden door de Wet publieke gezondheid en de International Health Regulations (IHR) aan A-, respectievelijk B-luchthavens. Alle aangewezen A- en B-luchthavens dienen conform de IHR over een plan voor noodsituaties en een minimum voorzieningenniveau te beschikken om maatregelen te treffen ter voorkoming van een verspreiding van infectieziekten. Aan A-luchthavens worden nog aanvullende eisen gesteld, zoals een laagdrempelige toegang tot medische zorg. Dit is niet alleen omdat ze meer risico lopen, maar ook omdat ze als 'toegeleidingsplaats' voor B-luchthavens moeten kunnen fungeren. Exploitanten van alle aangewezen luchthavens dienen qua voorzieningen over een noodplan te beschikken, waarbij A-luchthavens ook moeten beschikken over een crisisdienst en een van sanitaire voorzieningen voorziene ruimte waar aankomende reizigers – afgezonderd van andere reizigers – aan een quarantaine of medische controle kunnen worden onderworpen (zie ook het Besluit publieke gezondheid).

A-variant

Een vliegtuig is volgens het vluchtplan onderweg naar de A-luchthaven (Schiphol) of onderweg naar een B-luchthaven (overige regionale luchthavens van nationaal belang). Als voor de landing al duidelijk is dat er serieuze aanwijzingen zijn voor een mogelijk ernstig gevaar voor de volksgezondheid, kan de bemanning in overleg met de luchtverkeersleiding naar Schiphol uitwijken⁹⁰ als het vliegtuig onderweg is naar een B-luchthaven. Op Schiphol zijn extra voorzieningen, zoals een afgezonderde opvangruimte voor medisch onderzoek en quarantaine.

Bij een vermoeden of de wetenschap dat er een passagier met een besmettelijke ziekte aan boord is met ernstig gevaar voor de volksgezondheid, is de gezagvoerder verplicht (conform ICAO Annex 9, IHR en de Wet publieke gezondheid) om de luchtverkeersleiding van de luchthaven hiervan zo spoedig mogelijk en vóór aankomst op de hoogte te stellen. Dit kan rechtstreeks of via het eigen vluchtcentrum. De luchtverkeersleiding en het vluchtcentrum zullen beide de exploitant van de luchthaven in kennis stellen. Afhankelijk van de luchthaven-specifieke afspraken neemt de exploitant en/of het vluchtcentrum contact op met een arts. Dit kan een eigen arts zijn, die afstemt met de arts Infectieziektebestrijding (IZB) van de GGD, of rechtstreeks de arts IZB van de GGD. De arts zal op basis van de symptomen trachten vast te stellen of er sprake is van een infectieziekte met gevaar voor de volksgezondheid, en zo ja van welke. Bij bevestiging van het vermoeden, zal de passagier (en andere mogelijk besmette passagiers) indien dit mogelijk is al tijdens de vlucht zoveel mogelijk geïsoleerd moeten worden, op bijvoorbeeld de toiletten of de achterste rij, waarbij de passagiers van de drie achterste rijen elders worden geplaatst.

⁹⁰ Deze mogelijkheid is aangegeven door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu aan de NVL in een brief (kenmerk VENW/DGLM-2010189) van 21 januari 2010 en is tevens verwerkt in het Civil Aviation Preparedness Plan uit 2010.

B-variant

In variant B vliegt een toestel volgens plan naar een categorie B-luchthaven, maar blijkt pas na de landing dat er een verhoogd gevaar is voor de volksgezondheid. Dan kan met de lokale arts IZB van de GGD overlegd worden wat de beste optie is. Als de passagiers nog in het vliegtuig zitten, is doorvliegen naar A-luchthaven Schiphol bijvoorbeeld een optie. Als passagiers al uitgestapt zijn, ligt optreden van de lokale GGD meer voor de hand. Dit optreden verloopt volgens de lokale draaiboeken.

Regionale acties bij komst van een vermoedelijke infectieziekte

De arts IZB informeert de Directeur Publieke Gezondheid (DPG) die onverwijld de burgemeester van de gemeente van de luchthaven informeert (conform WPG art. 50, lid 4). Bij vermoeden of vaststelling van een A-ziekte informeert de DPG tevens onverwijld de voorzitter van de veiligheidsregio (conform Wpg art. 27 lid 1). De burgemeester c.q. voorzitter van de veiligheidsregio bepaalt formeel welke maatregelen moeten worden genomen. In de praktijk is het de arts IZB van de GGD die optreedt en de burgemeester adviseert bij het nemen van bijzondere maatregelen zoals quarantaine of isolatie.

Indien het gezien de aankomsttijd nog mogelijk is, zal de arts IZB van de GGD op de luchthaven van aankomst al voor de landing contact hebben met de bemanning om de laatste informatie op te vragen. Op basis hiervan kan een voorlopig advies gegeven worden over de manier waarop de bemanning dient om te gaan met de passagier(s) bij aankomst op de luchthaven. Indien de bestemming een B-luchthaven is, kan dan tevens besloten worden om uit te wijken naar een A-luchthaven. Belangrijk in het hele proces is de inschatting van het gevaar voor de volksgezondheid. Het type infectieziekte en de hoeveelheid (mogelijk) besmette passagiers zijn hier eerste indicatoren voor.

Vliegtuigen met vermoedelijk of bevestigde besmette passagiers worden in de regel niet aan een gate opgesteld om te voorkomen dat mensen in de terminal besmet raken, maar op een platform los van de gate (een 'Aircraft Isolated Parking Position'). Daar heeft de GGD goed toegang tot het vliegtuig en kunnen de passagiers geregistreerd en geïnformeerd worden. Indien mogelijk wordt de index (de zieke passagier) als eerste van boord gehaald. Bij voorkeur vindt het verdere onderzoek van de index plaats in een ambulance. Afhankelijk van de risico-inschatting van de arts IZB en het ziektebeeld wordt de index vervoerd naar het ziekenhuis. De gezagvoerder zorgt ervoor dat na aankomst niemand het luchtvaartuig betreedt of verlaat én er geen bagage of vracht wordt gelost, totdat hier door de arts IZB advies over is gegeven. De KMar zorgt ervoor dat mensen het vliegtuig niet kunnen betreden.

Gedurende het onderzoek zullen de overige passagiers afgezonderd worden van de rest van de luchthaven. Afhankelijk van de risico-inschatting van de arts IZB wordt bepaald of de hoog risicocontacten in quarantaine opgenomen moeten worden.⁹¹ Overige passagiers kunnen op een centrale plaats opgevangen worden voor registratie en informatievoorziening. Zo kunnen zij bijvoorbeeld een handelingsadvies meekrijgen.

Passagiers kunnen verplicht worden een 'Public Health Passenger Locator Card' (WHO)⁹² in te vullen. Dit is een kaart die de gezondheidsdiensten informatie geeft over de persoonlijke

⁹¹ A-luchthavens dienen de beschikking te hebben over een locatie die gebruikt kan worden als tijdelijke quarantainefaciliteit. Na een afgesproken tijd dient de gemeente zorg te dragen voor een quarantainefaciliteit voor langere duur (IHR).

⁹² Ook wel het *Passenger Locator form* genoemd (PLF 31 2012). Zie Annex 9 'Facilitation', appendix 13.

gegevens van een passagier, diens reisschema, stoelnummer in het vliegtuig, et cetera. Aan de hand van de gegevens op deze kaart kan een GGD de passagiers achteraf altijd traceren en informatie verschaffen waar dit noodzakelijk of wenselijk is. Of deze kaart ingevuld moet worden en zo ja door welke reizigers, is onder meer afhankelijk van de soort ziekte, het aantal zitplaatsen in het vliegtuig en de bezetting van het vliegtuig. De arts IZB besluit hierover en de exploitant van de luchthaven ondersteunt bij de uitvoering van deze taak.

Afhankelijk van de specifieke situatie, het type infectieziekte, de hoeveelheid (mogelijk) besmette passagiers en de mate van gevaar voor de volksgezondheid, wordt de communicatie naar partners en media georganiseerd. Het is onbekend of, en zo ja hoeveel, relaties van de reizigers de luchthaven gaan bellen voor informatie. Wel kan gesteld worden dat er in de meeste gevallen geen grote urgentie zal zijn om direct te bellen, omdat er waarschijnlijk niet direct na aankomst van een vliegtuig (dodelijke) slachtoffers te betreuen zijn. Wel is te verwachten dat in bepaalde situaties personeel van een luchthaven, bezoekers en (toekomstige) reizigers behoefte hebben aan achtergrondinformatie. De exploitant maakt in overleg met de GGD en/of andere gezondheidsautoriteiten deze informatie via haar website, via lichtkranten, publicatieborden, per telefoon, radio, tv en andere media kenbaar. Eventueel kan gebruik worden gemaakt van een landelijk telefoonnummer.

Bijzonderheden

Een crisis waarbij (vrees voor) een infectieziekte een rol speelt, vraagt een specifieke rol van de exploitant. De exploitant zelf is eindverantwoordelijk voor de bescherming van de reizigers en het personeel. De GGD adviseert hierbij, en is verantwoordelijk voor de publieke gezondheid. De rol van de exploitant ligt zowel in de voorbereidende als in de uitvoerende fase waarbij afgestemd dient te worden met de GHOR en GGD. De GGD is verantwoordelijk voor de procedures die beschrijven hoe geanticipeerd wordt op de verschillende scenario's en de feitelijke afhandeling daarvan. De processen van de exploitant dienen aan te sluiten op de uitgangspunten en procedures van de GGD en worden opgenomen in het calamiteitenplan van de luchthaven. In onder andere de International Health Regulations (IHR) van de WHO, Annex 9 van ICAO, de Wet publieke gezondheid en in de richtlijn *Airport Preparedness guidelines for outbreaks of communicable disease* van de Airports Council International (ACI)⁹³ is aangegeven hoe een luchthaven zich samen met de GGD en andere partijen moet voorbereiden. Denk hierbij aan het bepalen van een locatie waar vliegtuigen geparkeerd kunnen worden, het in afstemming met GHOR / GGD screenen van passagiers als zij de luchthaven verlaten dan wel binnenkomen, de beschikbaarheid van quarantaineruimtes, faciliteiten en middelen, het organiseren van desinfectie en schoonmaak, et cetera.

Kenmerkend voor crises met infectieziekten is dat de crisisorganisatie vaak al maatregelen moet nemen voordat er feitelijk getroffen waargenomen zijn op een luchthaven. Het kan zelfs zo zijn dat er mensen op een luchthaven aanwezig zijn die infectieziekte met zich meedragen, zonder dat zij zich daar zelf van bewust zijn en zonder dat de exploitant en de GGD zich daarvan bewust zijn. Denk bijvoorbeeld ook al aan een normale griep. Het gevolg is dat een infectieziekte naar een ander land of continent wordt overgedragen of dat hier ernstige vrees voor bestaat. Crisisbeheersing kan in dergelijke gevallen al noodzakelijk zijn zonder dat vaststaat dat mensen daadwerkelijk besmet zijn. In deze gevallen moet preventief gehandeld worden. Vanwege de ernst van bepaalde infectieziekten

⁹³ Zie hiervoor www.aci.aero.

zijn er verschillende categorieën vastgesteld in de Wpg (A, B1, B2 en C-ziekten). De betreffende ziekten zijn meldingsplichtig, waarbij de zieken in de categorie A van de meest ernstige soort zijn. Hierbij is er ook een rol weggelegd voor de voorzitter van de veiligheidsregio.

Als er besmettelijke ziekten verspreid worden over de wereld is dit vaak al bekend bij de WHO en zullen deskundigen in ons land de informatie op de voet volgen. Ook ten tijde van de wereldwijde besmettingen met corona, SARS, de vogelgriep en Nieuwe Influenza A (H1N1) was dit het geval. Belangrijk is dus dat het RIVM en de GGD'en deze informatie volgen en samen met de exploitant en andere partners zoals het Nationaal Crisis Centrum (NCC), de veiligheidsregio, GHOR en luchtvaartmaatschappijen bekijken hoe preventief, preparatief en repressief opgetreden dient te worden. Informatievoorziening naar medewerkers, bezoekers en reizigers van of op de luchthaven en naar de bevolking speelt in deze fase een belangrijke rol. Het spreekt voor zich dat directe actie altijd noodzakelijk is wanneer er daadwerkelijk op een luchthaven in Nederland door een infectieziekte met mogelijk gevaar voor de volksgezondheid getroffen zijn waargenomen. De 'aankomst' van een infectieziekte kan bijvoorbeeld ook tot besmetting van het personeel van de luchthaven leiden, met als gevolg een binnen afzienbare tijd hoger ziekteverzuim dan normaal. Voor dit soort situaties dienen op voorhand noodroosters gemaakt te worden, zodat de continuïteit van de luchthavenprocessen gegarandeerd kan worden.

De ervaring leert dat bij pandemieën het Landelijke Coördinatie Infectieziektebestrijding (LCI) op landelijk niveau al adviseert en informeert, voordat de ziekte op luchthavens en in Nederland waargenomen is. De looptijd van het nemen van maatregelen door de crisisorganisatie kan in dergelijke crises langdurig zijn.

Als mogelijk getroffen onderweg zijn naar de luchthaven of feitelijk al aanwezig zijn, dient de exploitant van de ontvangende luchthaven de activiteiten van de GGD te ondersteunen en te faciliteren. Bij het vaststellen van de scenario's is de risicofactor bepalend voor de opschaling. Deze wordt bepaald door de mate van bedreiging van de volksgezondheid in combinatie met het aantal mogelijk getroffen. De risicofactor, het aantal mogelijk getroffen en de locatie van de mogelijk getroffen (naderend, op de luchthaven, de luchthaven verlaten hebbend) bepalen de beslissingen die genomen dienen te worden. Afhankelijk van de ziekte zijn de processen en de advisering van de GGD hierbij leidend, samen met bestuurlijke keuzes die gemaakt worden op het niveau van de overheid en de burgemeester c.q. voorzitter van de veiligheidsregio.

Concrete aandachtspunten voor de hulpverlening

- > Een infectieziekte is niet selectief; iedereen die werkt voor één van de organisaties voor wie deze handreiking bedoeld is, loopt het risico om ook zelf geïnfecteerd te raken. Hierdoor zouden de hulpverlening en dienstverlening in gevaar kunnen komen bij andere grote incidenten die acuut om veel hulpverleningscapaciteit vragen.
- > Het is van belang dat zowel vluchtcentra van luchtvaartmaatschappijen alsook de LVNL in een zo vroeg mogelijke fase contact opnemen met de havendienst van de luchthaven als er informatie is over potentieel besmette passagiers. Ervaring met incidenten tot nu toe maakt namelijk duidelijk dat het nog te vaak voor komt dat de luchthaven zélf niet, of pas op het allerlaatste moment geïnformeerd is.
- > De GGD dient een snelle opkomst te bewerkstelligen om te voorkomen dat passagiers (onnodig) lang aan boord moeten blijven.

- > Voorlichting en communicatie aan passagiers en betrokken partijen is van het grootste belang om de werkelijke risico's te duiden.
- > Als een vliegtuig op een platform geparkeerd staat, moet het bewaakt worden om te voorkomen dat mensen ongeoorloofd aan boord gaan.
- > Infectieziektebestrijding is geen acute geneeskundige hulpverlening; in het algemeen is de situatie voor de patiënt op dat moment (nog) niet levensbedreigend.
- > Maak duidelijke planvorming (en oefen deze!) over de communicatie tussen relevante actoren van de verschillende organisaties bij een dergelijke incident.
- > Infectieziektebestrijding is maatwerk! De risico-inschatting wordt zorgvuldig gemaakt, aangezien de definitieve diagnose vaak pas na een test gesteld kan worden, waar meestal langere tijd overheen gaat. Voor de luchthaven is het van het grootste belang dat een incident snel wordt afgehandeld. Dit moet echter geen afbreuk doen aan de kwaliteit van de risico-inschatting en de vervolgstappen, zodat een eventuele verspreiding van de infectieziekte voorkomen wordt.

Bijlage 7 Securitygerelateerde incidenten

Ter verduidelijking van dit incidenttype wordt achtergrondinformatie gegeven over de drie categorieën die eerder genoemd zijn in hoofdstuk 2, te weten:

1. Kaping: het met geweld overnemen van de controle van een vliegtuig door één of meerdere kapers.
2. Sabotage: het bewust risicovol handelen door vliegend personeel of door derden met als doel het vliegtuig ernstige schade toe te brengen of ernstig te hinderen. Hieronder wordt extra aandacht besteed aan een bijzondere vorm van sabotage, namelijk het bewust laten crashen van een vliegtuig door de (co)piloot.
3. Fataal ongeval als gevolg van vliegen boven conflictgebied.

Zoals eerder aangegeven, geven de verschillende databanken die ongevalsgegevens bijhouden soms een onderling afwijkend beeld. Zo blijven fatale ongevallen waar bewust menselijk handelen aan ten grondslag ligt soms buiten de statistiek, omdat het ongeval niet past binnen de criteria om het als 'fataal ongeval' te kunnen registreren. Het gevolg voor het aantal ongevallen is dan weliswaar beperkt (slecht één meer of minder), maar het aantal slachtoffers is veelal groot, waardoor de cijfers sterk kunnen verschillen.

De Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) stelt dat de burgerluchtvaart ondanks strengere beveiligingsmaatregelen een interessant doelwit blijft voor kwaadwillenden.⁹⁴ Nieuwe beveiligingsmaatregelen op luchthavens hebben geleid tot een zoektocht naar en ontwikkeling van nieuwe werkwijzen en aanslagmiddelen om de luchtvaart te treffen. Hierbij kan worden opgemerkt dat de burgerluchtvaart grofweg twee delen kent: vliegtuigen en het beveiligde gedeelte van luchthavens en de openbare ruimten in en rond luchthavens. Beide delen vormen potentiële doelwitten, waarbij aanslagen op de minder beveiligde delen van luchthavens waarschijnlijker zijn dan moeilijk uit te voeren aanslagen op vliegtuigen (AIVD 2019).

Kaping

Achtergrond

De kans op een kaping van een vliegtuig is moeilijker met een getal aan te geven dan de kans op een luchtvaartongeval. Om deze reden worden in deze handreiking geen schattingen gedaan. Er bestaan wel cijfers, maar aangezien de geschiedenis laat zien dat er verschillende golfbewegingen zijn geweest waarin meer of minder gekaapt werd, is het – in tegenstelling tot de kans op vliegtuigongevallen – lastig een kans of getal te noemen dat betrekking heeft op het heden: het veelal bewust handelen van kapers laat zich door zijn grilligheid niet voorspellen. In de periode 1995 tot 2010 zijn er wereldwijd jaarlijks nooit meer dan tien kapingen geweest.⁹⁵ In verschillende periodes daarvoor, en dan met name in de jaren zestig tot tachtig, is dit aantal hoger geweest. Uit een studie van 849 onderzochte

⁹⁴ <https://www.aivd.nl/onderwerpen/veiligheidsbevordering/veiligheidsbevordering-en-vitale-sectoren>.

⁹⁵ Afgeleid uit figuur 29.1 blz. 842 van *Terrorisme - studies over terrorisme en terrorismebestrijding* (E.R. Muller, U. Rosenthal, R. de Wijk, 2008).

kapingen blijkt dat deze overwegend plaatsvonden in Noord-Amerika (197) en Europa (173) (Bron & De Hoog, 2008).⁹⁶

Bij crises met kaping zijn de oorzaken gelegen in factoren die in beginsel niets met de luchthaven of de technische staat van het vliegtuig zelf van doen hebben. Hier speelt de menselijke factor (vliegend personeel of passagiers) een grote rol. Vliegtuigkapingen vinden wereldwijd plaats om verschillende redenen; dit kunnen politieke, godsdienstige, persoonlijke of ideologische redenen zijn. Niet alle kapingen hebben dus een terroristisch doel; sommige zijn gepleegd om gevangenen vrij te krijgen, geld af te persen of het land te kunnen verlaten. De kapers verschillen niet alleen in hun motieven, maar ook in aantallen (van één tot meer dan tien) en in bewapening (bommen, pistolen, messen, et cetera). De meeste kapingen duren een tot enkele dagen, maar er hebben ook kapingen plaatsgevonden die 13, 16 en zelfs 40 dagen lang duurden.⁹⁷ Kapingen eindigen meestal na onderhandelingen met de kapers of pogingen daartoe al dan niet in combinatie met een interventie van politiediensten. Slechts bij 94 kapingen waren er dodelijke slachtoffers te betreuren (de slachtoffers onder de kapers niet meegeteld). Het gemiddeld aantal slachtoffers bij kapingen bedraagt ongeveer vierenhalf per kaping en als de incidenten rondom 9/11 in New York uit 2001 niet meegeteld worden, is dit rond de één per kaping, slachtoffers onder de kapers niet meegerekend. Slachtoffers vielen:

- > bij fatale incidenten die het gevolg waren van de kaping zelf (Ethiopian Airlines, Comoren, 1996)
- > door bevrijdingsacties in-flight door passagiers en/of Air Marshals (United Airlines 93, Shanksville 'nine eleven', 2001)
- > door liquidatie van passagiers door de kapers om hun eisen kracht bij te zetten (Air France, Marseille, 1994).

Meestal begint een kaping terwijl het vliegtuig in de lucht is. Bij een gering percentage is bij de kaping een luchthaven betrokken waar een tussenlanding is gemaakt om te onderhandelen en/of kerosine te tanken (Air France, Marseille, 1994). Een gering percentage kapingen eindigt in een vliegtuigongeval, maar het merendeel eindigt op een luchthaven, veelal door interventie van speciale leger- of politie-eenheden. Nadat een vliegtuig is geland en gedirigeerd naar een afgelegen platform, wordt geprobeerd contact te krijgen met de kapers door onderhandelaars van de politiediensten. Speciale eenheden worden tegelijkertijd gealarmeerd. Er zijn geen precieze aantallen te noemen voor de inzet van speciale diensten of normale politiediensten. Feit is dat een inzet relatief vaak plaatsvindt en de kapers in deze gevallen vaak gedood worden. Een bekend voorval waarbij de kapers overmeesterd zijn door speciale eenheden is de kaping van een Airbus A300 in december 1994 die eindigde in Marseille in Frankrijk. De vier kapers kwamen hierbij om het leven. De beveiliging op luchthavens is na 'Nine Eleven' drastisch opgevoerd. Dit vraagt grote inspanning van de exploitant van de luchthaven en de beveiliging. Daarnaast spelen ook inlichtingendiensten op de achtergrond een belangrijke rol met hun onderzoek naar – mogelijk – terroristische groeperingen en hun plannen (Muller, Rosenthal & de Wijk, 2008).

De tendens is dat het aantal kapingen wereldwijd sterk daalt. Hiervoor zijn een aantal redenen. Zo worden – sinds de aanslagen in de Verenigde Staten in 2001 – binnen de

⁹⁶ De informatie in deze paragraaf is grotendeel gebaseerd op Muller, Rosenthal & de Wijk, (2008). Dit boek baseert zich onder andere op een analyse van 849 kapingen die zich wereldwijd hebben voorgedaan vanaf 1968 tot juni 2007.

⁹⁷ www.aviation-safety.net van Flight Safety Foundation; dit is een site met ongevallenstatistieken en informatie over ongevallen met luchtvaartuigen.

Europese Unie normen vastgesteld voor de beveiliging van de burgerluchtvaart. Passend bij de ontwikkeling van de dreiging en aanslagen wordt er op nationaal en internationaal niveau samengewerkt en worden waar nodig aanscherpingen aangebracht in de beveiliging. Zowel luchthavens als luchtvaartmaatschappijen moeten beveiligingsplannen ontwikkelen waaruit blijkt dat zij voldoen aan de EU-norm. Ook maatschappijen van buiten de EU die vliegen op Nederland moeten in het bezit zijn van een beveiligingsplan. Hieronder vallen bijvoorbeeld aanscherpingen ten aanzien van luchthavenbeveiliging en maatregelen als de controle van passagiers en personeel, hand- en ruimbagage en vracht.

In gevallen van crises met (vrees voor) een kaping moet ervan uitgegaan worden dat de informatie over de feitelijke situatie waarin het luchtvaartuig zich bevindt niet altijd voor gemakkelijke interpretatie binnenkomt bij de luchtverkeersleiding, exploitant en crisisorganisatie. Dit kan het lastig maken om een alarmering te kwalificeren. De officiële procedure voor de gezagvoerder is dat hij, indien het veilig is, mondeling via de radio aan de luchtverkeersleiding zal aangeven dat zijn vliegtuig (mogelijk) gekaapt is of een speciale code in de transponder⁹⁸ instelt: '7500' is internationaal de code voor 'vliegtuig is gekaapt'.⁹⁹ Er wordt dan verder niet mondeling gecommuniceerd. Een situatie kan echter ook zo onveilig zijn dat een cockpitbemanning de code 7500 überhaupt niet kan communiceren via de transponder of de luchtvaartband. In het geval de luchtverkeersleiding de code 7500 binnenkrijgt, zal deze alleen zeer voorzichtig mondeling communiceren met de cockpitbemanning teneinde het vliegtuig niet in moeilijkheden te brengen. Het doel zal dan zijn om proberen te achterhalen of het ook daadwerkelijk een kaping betreft. Het kan immers voorkomen dat de cockpitbemanning per ongeluk de betreffende code selecteert in de transponder.

Tabel 7.1 Voorbeelden van het incidenttype 'Kaping'

<i>Incident</i>	Jaartal	Beschrijving incident
Airbus A330 Air Europa	2019	Vermeende kaping: piloot geeft voor vertrek van Schiphol per ongeluk kapingscode door.
Airbus A320 Vueling	2012	Vermeende kaping: begeleiding door F-16's richting Schiphol na wegvallen communicatie.
Boeing 767 American Airlines	2001	'Nine eleven' Twee vliegtuigen van United Airlines en twee van American Airlines worden gekaapt. Twee worden in de Twin Towers gevlogen, een derde komt op het Pentagon neer en het vierde crasht in Pennsylvania na een mislukte poging om de kapers te overmeesteren. Alle inzittenden van de vier vliegtuigen komen om.
Boeing 767 United Airlines		
Boeing 757 American Airlines		
Boeing 757 United Airlines		
Boeing 767 Ethiopian Airlines	1996	Drie Ethiopische kapers dwingen het toestel naar Australië te vliegen. Bij de Comoren moet de piloot als gevolg van brandstofgebrek in zee landen. 127 van de 175 passagiers komen om.

⁹⁸ Een transponder is een elektronische zender / ontvanger aan boord van een vliegtuig met als doel de verkeersleiding te vereenvoudigen.

⁹⁹ Overigens kan de gezagvoerder ook voor andere situaties gebruikmaken van de transponder om aan te geven dat hij zich in een specifieke situatie bevindt. Zo betekent de code '7700' noodsituatie en '7600' dat er communicatie-moeilijkheden zijn.

Airbus A300 Air France	1994	Vlucht van Algiers naar Parijs eindigt op de luchthaven van Marseille. Drie passagiers worden gedood en bij de bestorming komen alle vier de kapers om het leven.
------------------------	------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Het scenario

Voor dit scenario wordt uitgegaan van een gekaapt toestel dat een landing maakt op een luchthaven. Het kan aanvankelijk nog niet helemaal duidelijk zijn of een toestel daadwerkelijk gekaapt is. Dit is afhankelijk van de informatie die vanuit het vliegtuig naar de luchtverkeersleiding mondeling en/of via de transponder gecommuniceerd kan worden. Als er kapers in de cockpit zijn, is het onwaarschijnlijk dat de bemanning mondeling kan doorgeven dat er een kaping gaande is. Mogelijk lukt het de bemanning wel de transpondercode '7500' te selecteren. Maar ook in dit geval zal er door de luchtverkeersleiding uiterst voorzichtig en terughoudend gecommuniceerd worden met de bemanning, waardoor het nog een hele tijd ongewis kan blijven of zich daadwerkelijk een kaping voordoet. Kapers kunnen immers prima op de hoogte zijn van cockpitprocedures en weten dat '7500' nu niet geselecteerd mag worden!

Ook als een kaping slechts vermoed wordt, zal het vliegtuig na de landing – indien dit mogelijk is – begeleid worden naar een 'Aircraft Isolated Parking Position'. Inzeteenheden en hulpdiensten kunnen zich op een nader te bepalen locatie opstellen en voorbereiden op een inzet. Voertuigen van de hulpverleningsdiensten worden stand-by gehouden en de DSI is ter plaatse en gereed om ingezet te worden. Deze locatie – buiten het zicht van overige passagiers en andere geïnteresseerden – zorgt er enerzijds voor dat het primaire proces van de luchthaven zo min mogelijk wordt verstoord, maar anderzijds dat inzeteenheden en hulpdiensten de situatie op een zo veilig mogelijke wijze kunnen afhandelen. Afhankelijk van de grootte van de luchthaven en de specifieke situatie kunnen de luchthaven en ook het luchtruim erboven tijdelijk gesloten worden. Het voeren van overleg tussen onderhandelaars en kapers kan uiteraard wel of niet tot een oplossing leiden. In beide gevallen zullen de kapers met proportioneel geweld overmeesterd en gearresteerd worden. De DSI treedt op in het kader van strafrechtelijke handhaving en valt dus altijd onder gezag van het OM.

Blussing en bevrijding door de brandweer vinden bij een kaping uiteraard in een heel andere setting plaats dan na een vliegtuigongeval. Bij de meeste kapingen die eindigen op een luchthaven is de romp van het vliegtuig nog intact en is er geen brand. Uiteraard is een ander afhankelijk van de wijze van eventueel wapengebruik van de kapers en de wijze waarop een einde is gekomen aan de kaping. Mogelijk zijn er nog explosieven of wapens in het toestel. Mocht er brand zijn in het toestel, dan zal een binneninzet door de brandweer noodzakelijk zijn, maar een brandweerinzet kan pas plaatsvinden na het sein 'veilig' van de politiediensten. Als de kaping beëindigd is en er brand is, zullen de meeste passagiers en bemanningsleden zichzelf uit het toestel in veiligheid moeten brengen via de trappen of via de glijgoten.

Bij een bevrijdingsactie kunnen doden en gewonden vallen. Slachtoffers worden zo snel mogelijk vervoerd naar nabijgelegen ziekenhuizen. Analyse van kapingen maakt duidelijk dat er bij kapingen gemiddeld genomen één persoon overlijdt (de kapingen op 9/11/2001 in New York niet meegerekend). Het lijkt op basis hiervan voor de hand te liggen bij het opstellen van scenario's uit te gaan van weinig doden en gewonden, maar wel van veel potentieel

getraumatiseerde slachtoffers onder de passagiers die psychosociale hulp nodig hebben. De GHOR kan het proces PSH opstarten.

De luchtverkeersleiding zal uiteraard – ook bij twijfel – direct contact opnemen met de politiediensten en exploitant, maar het is mogelijk, zoals boven vermeld, dat het nog enige tijd duurt voordat de situatie ook met zekerheid als een 'kaping' bestempeld kan worden. Indien het vliegtuig nog in de lucht is, zal de luchtmacht twee gevechtsvliegtuigen met spoed laten starten om het vliegtuig in het luchtruim boven Nederland te onderscheppen en daarna te begeleiden naar een luchthaven. Eenmaal geland zal de LVNL trachten het toestel naar een locatie op de luchthaven te leiden waar maximale afzondering mogelijk is. De exploitant en politiediensten dienen in de preparatieve fase afgestemd te hebben over deze locatie.

Bij de aanpak van crises met kaping zijn de politiediensten leidend.¹⁰⁰ De aard van de crisis vraagt om terughoudendheid van het optreden van de (luchthaven)brandweer en overige operationele diensten (van de exploitant). Bij een kaping kan worden onderhandeld en indien nodig gebruik worden gemaakt van de DSI. De mate van geweld die gehanteerd wordt door de DSI is aangepast aan de situatie. Pas als de politiediensten de situatie na het beëindigen van de interventie veilig verklaard hebben, kan door de operationele diensten van de veiligheidsregio en de exploitant opgetreden worden. Waar het gaat om de rol van de (luchthaven)brandweer bij kapingen is deze uiteraard afhankelijk van de wijze waarop de kaping beëindigd wordt. De overige politietaken bij dit scenario bestaan voornamelijk uit het vrijhouden van de locatie waar het vliegtuig staat en van de aan- en afvoerwegen naar de luchthaven. Daarnaast houden de politieorganisaties de media op afstand. Zij kunnen daarbij geassisteerd worden door de beveiligingsdienst van de luchthaven. Het aantal verwanten van reizigers dat naar de luchthaven zal toekomen is mede afhankelijk van de wijze waarop op kaping eindigt (veel slachtoffers of weinig?) en of het toestel onderweg was naar of vertrok van betreffende luchthaven.

Gezag

Vliegtuigkapingen worden behandeld onder de paraplu van de 'Renegade procedure'. Conform deze procedure zal de Koninklijke Luchtmacht contact opnemen met de minister van JenV en de NCTV via het Programma Bewaken en Beveiligen van de NCTV.¹⁰¹ De minister maakt op grond van 'real time' informatie de afweging of en zo ja op welke manier wordt opgetreden tegen een (vermoedelijk) geval van luchtvaartterrorisme. De minister kan in zo'n geval twee bewapende F16 jachtvliegtuigen van de QRA inzetten. De minister van JenV is bevoegd tot het geven van aanwijzingen aan de QRA. Wanneer het toestel geland is, zal contact worden opgenomen met het Landelijk Parket of het OM Noord-Holland, vanwege de luchtvaartexpertise en de contacten op de luchthavens.

Indien de politie optreedt ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, dan wel taken verricht ten dienste van justitie, staat zij, tenzij in enige wet anders bepaald, onder gezag van de officier van justitie (zie artikel 12 Politiewet en artikel 132A Sv.). Dit maakt de hoofdofficier van justitie eindverantwoordelijk voor het beleid bij de aanpak van ontvoering of gijzeling. De burgemeester kan, vooral bij gijzelingen, een belangrijke rol spelen in verband met de

¹⁰⁰ Er zijn ook kapingen bekend waarbij een luchthaven aangedaan wordt om het vliegtuig van brandstof te voorzien waarna doorgevlogen wordt naar een andere luchthaven. Zie de kaping van Air France toestel (1994). Speciale eenheden maken na een tussenlanding bij Marseille een einde aan de kaping door moslimterroristen.

¹⁰¹ Een regeling voor het verlenen van militaire bijstand ten behoeve van de bewaking van het Nederlandse luchtruim en de inzet van defensiemiddelen tegen een terroristische dreiging vanuit de lucht. Zie ook Quick Reaction Alert in de afkortingenlijst.

(dreigende) impact op de openbare orde (art.11 Politiewet). Hij kan niet eindverantwoordelijk zijn voor de afhandeling van het incident. De burgemeester is in beginsel natuurlijk wel betrokken zijn bij het uitvaardigen van noodbevelen en noodverordeningen, de opvang van omwonenden en gebiedsontruiming.

Sabotage

Sabotage van een vliegtuig met een explosief heeft vaak als doel om een statement kracht bij te zetten, angst te zaaien en/of een ideologie onder de aandacht te brengen. Voorbeelden zijn het incident bij Lockerbie in Schotland uit 1988 en, meer recent, de bomaanslag op de Airbus A321 die in 2015 vertrok vanaf Sharm El Sheikh in Egypte en die later is geclaimd door IS. Het doel van die laatste actie was om de economie (toerisme) te raken en zo het land te destabiliseren. Het meest opvallende verschil tussen een kaping en sabotage, is het beoogde effect. In Egypte werd de economie inderdaad getroffen, omdat potentiële passagiers gingen twifelen aan de veiligheid op Egyptische luchthavens. Een kaping van één vliegtuig zal in de beleving van de reiziger al snel beoordeeld worden als een geïsoleerd incident. Kapers hebben eisen, maar er is een mogelijkheid tot onderhandelen en dus een kans op een goede afloop – in tegenstelling tot sabotage of een kaping door zelfmoordterroristen.

Een opvallende subcategorie zijn fatale ongevallen waarbij de (co)piloot het vliegtuig bewust laat neerstorten als gevolg van zijn psychische gesteldheid. Bij het ongeval met Germanwings is dit met zekerheid vastgesteld, en bij twee andere ongevallen (vlucht 470 van LAM Mozambique Airlines op 29 november 2013 en de verdwijning van de Boeing 777, vlucht MH370 van Malaysia Airlines op 8 maart 2014) is het zeer waarschijnlijk de oorzaak.

De daders kunnen als passagier aan boord komen of op de grond een explosief plaatsen. Een aantal van de onderstaande voorbeelden laten vooral het risico zien van bewust handelen door 'eigen' personeel.

Tabel B7.2 Voorbeelden van het incidenttype 'Sabotage'

Vlucht	Jaar	Incident
Boeing 737 American Airlines	2019	De take-off in Miami wordt afgebroken na een foutmelding van de computer. Na inspectie en onderzoek blijkt dat een monteur bewust een stuk foam in de Air Data Module heeft geplakt. Alle 150 inzittenden blijven ongedeerd.
Airbus A321 Metrojet	2015	Crasht in Sinai woestijn na het afgaan van een explosief aan boord gebracht op luchthaven. 224 doden.
Airbus A320 Germanwings	2015	De crash is veroorzaakt door de copiloot door in de Franse Alpen met opzet tegen een berg aan te vliegen. 150 inzittenden komen om. De piloot leed aan een depressie.
Boeing 777 Malaysia Airlines	2014	Verdwijnt boven de Indische oceaan. Tot op heden is het vliegtuig, ondanks jaren zoeken, nooit gevonden en is de oorzaak nooit definitief vastgesteld. Vermoed wordt dat één van de piloten het toestel bewust heeft laten crashen. 239 inzittenden vonden de dood.

Embraer 190 LAM Mozambique Airlines	2013	Een bewuste crash door de piloot in Namibië. De piloot leed aan een depressie.
Boeing 747 Pan Am	1988	Crasht bij het Schotse Lockerbie als gevolg van een Semtex-bom. Alle 270 inzittenden komen om.

Fataal ongeval als gevolg van vliegen boven een conflictgebied

Zoals al eerder aangegeven, is de oorzaak van een (fataal) ongeval minder relevant voor de inzet van hulpverleners op de grond. Zij zijn in principe bezig met de incidentbestrijding. Maar voor een heleboel andere partijen die verbonden zijn aan de luchtvaart is dat anders. Dat is mede de aanleiding geweest om deze handreiking te actualiseren, want ongeacht de oorzaak van een crisis hebben partijen met elkaar te maken en zullen zij al bij de voorbereiding op een crisis moeten samenwerken. Of, zoals de OvV het treffend verwoordt:

“Safety en security zijn in de luchtvaart van oudsher gescheiden werelden, werelden met eigen wet- en regelgeving, waarvoor de verantwoordelijkheden bij verschillende partijen of afdelingen binnen een organisatie zijn belegd. Zoals de crash van vlucht MH17 heeft laten zien, zijn safety en security echter met elkaar vervlochten. Om de risico's die gepaard gaan met het vliegen over conflictgebieden en andere risico's op het snijvlak van safety en security zo goed mogelijk te beheersen, is nauwere samenwerking tussen beide werelden noodzakelijk.” (OvV, 2019)

Een handreiking die geschreven is voor hulpverleners in Nederland heeft in de regel een werkingsgebied dat samenvalt met de landsgrenzen. Het neerhalen van de MH17 heeft echter duidelijk gemaakt dat er sprake kan zijn van een ingrijpende crisis zonder één brokstuk op ons grondgebied. Na dit incident zijn er stappen gezet door EASA en ICAO om de informatievoorziening tussen staten onderling en tussen staten en relevante partijen binnen die staat (zoals luchtvaartmaatschappijen) te verbeteren en de risicobeoordeling beter te structureren. Zo zijn luchtvaartmaatschappijen nu beter in staat om een goede risicobeoordeling uit te voeren. Luchtvaartmaatschappijen zijn verantwoordelijk voor een veilige vluchtuitvoering¹⁰² en nemen vanuit deze verantwoordelijkheid besluiten over de te nemen vliegroutes. De overheid en Nederlandse luchtvaartmaatschappijen delen en bespreken dreigingsinformatie, zodat luchtvaartmaatschappijen, mede gebaseerd op deze informatie, een zo goed mogelijke risicoanalyse kunnen maken voor een veilige vluchtuitvoering buiten het Nederlandse luchtruim. Het incident in Iran (zie tabel B7.3 hieronder) heeft laten zien dat dit soort fatale ongevallen niet zijn uit te sluiten, al was het alleen maar omdat mensen niet foutloos zijn: zo wijzen de meest bekende voorbeelden op een inschattingfout van militairen op de grond.

Tabel B7.3 Voorbeelden van het incidenttype ‘vliegen boven conflictgebied’.

Vlucht	Jaar	Incident
Boeing 737 Ukraine International Airlines	2020	Crasht kort na de start in Iran na geraakt te zijn door een luchtdoelraket. Alle 176 inzittenden komen om het leven.
Boeing 777 Malaysia Airlines	2014	Het neerschieten van MH-17 met een Russische BUK-raket. Aan boord waren 298 mensen, van wie 193 met de Nederlandse nationaliteit. Geen overlevenden.

¹⁰² ICAO Annex 6, deel I, Tenth Edition, July 2016.

Airbus A300 Iran Air

1988

Wordt met een luchtdoelraket vanaf de USS Vincennes boven de Perzische golf neergeschoten. Alle 290 inzittenden komen om het leven.

Concrete aandachtspunten voor de hulpverlening

- > Dit incidenttype gaat over incidenten (kaping, sabotage, vliegen boven conflictgebieden) waarover bij aanvang van het incident nog heel weinig bekend is. Een toestel is *misschien* gekaapt of van de radar verdwenen; veel meer wordt pas duidelijk na verloop van tijd. Dit maakt een precieze alarmering en opschaling lastig, omdat het gros van de alarmeringen gekoppeld is aan een incidenttype. Zolang de aard van het incident niet duidelijk is, kan ook de respons niet gestart worden.
- > De vraag of het incident al dan niet bewust veroorzaakt is, maakt voor de hulpverlening in beginsel geen verschil. Zeker bij het neerstorten van een vliegtuig zal het beeld hetzelfde zijn als bij de scenario's die vallen onder 'luchtvaartongeval' en de daar beschreven varianten.
- > Het advies is, om al bij de planvorming de partners via scenario's meer met elkaar vertrouwd te laten raken. Met name op de raakvlakken van safety en security moeten partners via oefening onderzoeken welke aspecten een effectieve hulpverlening in de weg kunnen staan. Eventuele tegenstellingen in belangen moeten geadresseerd worden en (pragmatisch) opgelost. De respons van alle betrokkenen bij kaping is bijvoorbeeld wezenlijk anders dan bij sabotage. Het (samen) denken in scenario's helpt bij de (mentale) voorbereiding op (nog) onbekende situaties.
- > Alle partijen die betrokken zijn bij de hulpverlening op de grond moeten zich ervan bewust zijn dat de ongevalslocatie zo snel mogelijk moet worden beveiligd en dat eventuele brokstukken niet verplaatst mogen worden, tenzij dit voor de acute hulpverlening noodzakelijk is.
- > De kans is om meerdere redenen groot dat dit soort incidenttype in het buitenland plaats vindt. Dit heeft als gevolg dat verwanten van (Nederlandse) passagiers, pers en media naar de luchthaven (van vertrek / aankomst) komen voor meer informatie. Dit kan betekenen dat er snel een ontvangstplek moet worden ingericht, nog voordat er meer details bekend zijn.

Bijlage 8 Openbare orde en (vlieg)veiligheid

Het incidenttype 'Openbare Orde en (vlieg)veiligheid' is toegevoegd aan deze handreiking vanwege een toenemend aantal incidenten op of rondom een luchthaven die effecten hebben op de openbare orde en veiligheid op die luchthaven en op haar directe omgeving. In aansluiting op paragraaf 2.7 geeft deze bijlage achtergrondinformatie over de drie daar besproken categorieën, te weten:

1. Incidenten die invloed hebben op de vliegveiligheid

Factoren die de vliegveiligheid beïnvloeden zijn heel divers. Ze kunnen technisch van aard zijn, maar ook een natuurlijk karakter hebben, zoals sneeuw of ijs en vogels. Dit zijn oorzaken die een vliegtuigongeval kunnen veroorzaken zoals bijvoorbeeld beschreven onder het incidenttype: 'Vliegtuigongeval binnen zone 1 en zone 2'. Bij dit OOV-incidenttype gaat het om acties van personen die onbewust van de mogelijke effecten dan wel moedwillig de (vlieg-)veiligheid op of rondom een luchthaven in gevaar brengen. Dit kan door bijvoorbeeld een drone te laten vliegen boven de luchthaven of het schijnen met een laserpen in de cockpit.

2. Procesverstoring op de luchthaven met effecten op en buiten het luchthaventerrein

Een luchthaven verwerkt dagelijks passagiers en vracht. Dat verloopt alleen soepel als alle (deel)processen goed op elkaar zijn afgestemd. Een procesverstoring leidt al snel tot vertraging en een 'ophoping' van passagiers. In het ergste geval dreigt die ophoping de capaciteit van de luchthaven te overstijgen en zijn er maatregelen nodig om het probleem beheersbaar te houden, zoals crowd management, communicatie, verkeersregulatie, et cetera. Voorbeelden die in deze bijlage worden toegelicht, zijn: brandstofstoring en stroomstoring.

3. (Bewuste) bedreiging van de veiligheid op een luchthaven

Onder deze categorie vallen bijvoorbeeld een bomdreiging en het daadwerkelijk laten afgaan van een explosief op een luchthaventerrein. Maar ook een grote demonstratie brengt in theorie risico's met zich mee. '(Bom)dreiging' en 'explosie' hadden ook ingevoegd kunnen worden bij paragraaf 2.6, Securitygerelateerd incident. Een relatie met terrorisme en sabotage is namelijk goed denkbaar. Een belangrijke reden voor het onderscheid, is dat paragraaf 2.6 betrekking heeft op een vliegtuig en het hier gaat over safety- en security-effecten binnen de infrastructuur van een luchthaven. Zo zal een bommelding op een specifieke vlucht vooral effect hebben op die ene vlucht, terwijl een bommelding in de terminal een effect kan hebben op meerdere vluchten en ook effecten tot gevolg zal hebben buiten de luchthaven.

In tabel 8.1 op de volgende pagina staan enkele voorbeelden van de bovengenoemde drie categorieën in chronologische volgorde.

Tabel 8.1 Voorbeelden van het incidenttype 'Openbare orde en Veiligheid'

Plaats / luchthaven	Jaar	Incident
Haarlemmermeer - Schiphol	2019	Verstoring van de brandstofvoorziening. Vliegverkeer van en naar de luchthaven verstoord.
Haarlemmermeer - Schiphol	2018	Stroomstoring buiten de luchthaven met initiële effecten op de luchthaven en secundaire effecten op de openbare orde en veiligheid.
Gatwick (UK)	2018	Dreiging door de aanwezigheid van drones rond de luchthaven. Hierdoor een ernstige verstoring van het vliegverkeer.
Brussel (Zaventem)	2016	Een terroristische daad op een luchthaven: de bomaanslagen in Brussel in maart 2016.
Zaandijk	2015	Drie mannen zijn door de politie aangehouden omdat ze een politiehelikopter bescheten met een laserpen.
Haarlemmermeer - Schiphol	2012	Bommelding in 2012. De vondst van een vliegtuigbom uit de Tweede Wereldoorlog.

Incidenten die invloed hebben op de vliegveiligheid

Laserhinder in de luchtvaart

Laserpennen zijn gewoon te koop. De 'onschuldige' laserpointers (minder dan 5 milliwatt) worden meestal gebruikt als 'aanwijzestok' bij presentaties. Ook de (veel) sterkere die een bereik hebben van 10 tot 20 km zijn makkelijk te verkrijgen. Sinds laserpennen in Nederland te koop zijn, wordt er door piloten melding gemaakt van het hinderlijk schijnen met een laser in de cockpit. Hierdoor wordt de piloot afgeleid en bestaat er zelfs gevaar voor oogletsel. De vliegveiligheid komt hierdoor in gevaar. Omdat dergelijke incidenten meestal plaatsvinden op geringe hoogte en veelal in de directe nabijheid van een luchthaven, is het voorstelbaar dat een vliegtuig in de problemen komt. Onderstaand voorbeeld uit 2015 is geen op zichzelf staand incident; ook ruim voor 2015 vonden er veelvuldig dergelijke incidenten plaats.

Piloten vanuit Hoofddorp gehinderd door een laserpen

Maandenlang heeft er iemand tijdens de avond en nacht met een sterke laserpen geschenen in de cockpit van vliegtuigen die landden op Schiphol. Het is vrijwel zeker dat iemand in Hoofddorp dit bewust heeft gedaan. In de maanden augustus en september van 2015 was de overlast het grootst en gaven in sommige nachten alle piloten van de landende vliegtuigen aan dat er een laserstraal in de cockpit scheen. De afstand van de laserpen tot de cockpit was ongeveer 10 kilometer, waardoor het voor piloten moeilijk was om de precieze plek aan te wijzen vanwaar werd geschenen. (Bron: NOS)

De oplossing ligt in veiligheidsvoorschriften door de NVWA en in aangepaste wetgeving om oneigenlijk gebruik te kunnen bestraffen. Met de inwerkingtreding op 1 april 2013 van wetsvoorstel 33185 heeft de wetgever de wetsartikelen 164, 165 en 429 uit het Wetboek van Strafrecht aangevuld en daarmee de strafrechtelijke handhaving en vervolging van laserhinder gemakkelijker gemaakt. Het beschijnen van vliegverkeer is daarmee sinds 1 april 2013 strafbaar. Er staat een forse geldboete op of een celstraf van maximaal vijftien jaar.

Drones in de nabijheid van een luchthaven

Het recreatief en professioneel gebruik van drones neemt sterk toe in Nederland. Naast de circa 1.900 geregistreerde professionele gebruikers (januari 2019) is er een veelvoud van dat aantal verkocht voor recreatief gebruik. Omdat het hebben en gebruiken van een drone niet verboden is, tracht de overheid verantwoord gebruik te stimuleren, terwijl er tegelijkertijd op nationaal en internationaal niveau gewerkt wordt aan regelgeving.

Voor opsporingsdiensten zijn in praktische zin twee zaken van belang:

1. Voldoende kennis en ervaring met het effectief bestrijden van kwaadwillend dronegebruik (denk aan 'drone-aanvallen', cybersecurity of inbreuk op privacy van derden).
2. Handhaving van no-fly zones bij bijvoorbeeld luchthavens, vitale objecten en openbare gebouwen.

Er is mede naar aanleiding van een aantal incidenten (zoals meldingen tussen 19 en 21 december 2018 van waarnemingen van drones dicht bij een landingsbaan van Gatwick Airport Londen in Engeland) behoefte aan nader inzicht in bruikbare risicobeperkende technologieën. Het potentiële veiligheidsrisico van het gebruik van een drone (bijvoorbeeld boven een menigte, boven kwetsbare objecten, economische belangrijke gebieden of kritische infrastructuur) dient goed in kaart te worden gebracht. Dit kan bijvoorbeeld door de meldplicht van incidenten en ongevallen bij het [Analysebureau luchtvaartvoorvallen \(ABL\) van de Inspectie Leefomgeving en Transport](#). Het ABL registreert en analyseert de verplichte meldingen van voorvallen in de Nederlandse burgerluchtvaart. Door de meldplicht is er een beter beeld ontstaan van incidenten en ongevallen.

Daarnaast zijn er regels opgesteld in de Regeling modelvliegen en worden deze regels via de overheidswebsite gecommuniceerd. Kopers van een drone moeten daarnaast door verkopers worden gewezen op het bestaan van deze regels. Ook is er een 'regelhulp' op de website van de ILT die gebruikers helpt met de vraag of ze vergunningplichtig zijn. Tot slot is er een [landelijke kaart](#) waar expliciet staat aangegeven waar zich no-fly zones bevinden. Betrokken partners bij het reguleren en ook repressief optreden tegen drones zijn de dronesector (waaronder producenten), luchthavens, het ministerie van JenV, Defensie, de KMar, het ministerie van EZ, de Nationale Politie, veiligheidsregio's, LVNL, ILT en RWS, maar ook kennisinstellingen als TNO en NLR en de universiteiten van Twente en van Delft.

Een goed leesbaar en relevant document is de signaalrapportage van de ILT (mei 2019): *Toenemend risico op botsing tussen recreatieve drones en bemande luchtvaart*. Hierin wordt onder andere gesproken van een groeiend aantal meldingen van waargenomen drones nabij landingsbanen van onder andere Schiphol. Een tweede constatering is het aantal meldingen waarbij drones worden waargenomen boven de maximale vlieghoogte van 400 voet (circa 120 meter). Hoewel er in 2018 zeven meldingen binnenkwamen van bijna-botsingen tussen drones en bemande vliegtuigen, hebben drones in Nederland nog niet geleid tot fatale incidenten of ernstige verstoringen zoals in Gatwick in 2018.

Procesverstoring op de luchthaven met effecten op en buiten het luchthaventerrein

Verstoring van de brandstofvoorziening

Voorafgaand aan de grote storing van de brandstofvoorziening van 24 juli 2019 bij Aircraft Fuel Supply (AFS) op Schiphol viel de installatie op 10 oktober 2018 ook al drie kwartier uit.

Een fout in een pompinstallatie was toen de oorzaak. De oorzaak werd snel verholpen, waardoor deze storing voor het primaire proces weinig noemenswaardige gevolgen had. De brandstofstoring van 24 juli 2019 had echter grotere gevolgen. Er was er geen brandstoftoevoer mogelijk via de hydrantsystemen, omdat de druk was weggefallen met als gevolg dat vliegtuigen niet tot nauwelijks getankt konden worden en gedeeltelijk aan de grond moesten blijven. Ze konden pas na de opstart van het systeem enkele uren later vol getankt worden. Deze problemen hebben tot 421 langdurige vertragingen en annuleringen geleid. Ruim 63.000 passagiers werden gedupeerd. Door de nasleep van de brandstofstoring en de startende planning liepen namelijk nog eens 118 vluchten een lange vertraging of annulering op. Veel vliegtuigen stonden immers op een andere luchthaven en moesten eerst terug naar Schiphol.

Stroomstoring

Een storing in het elektriciteitsnetwerk in Amsterdam Zuidoost en Amstelveen op 27 maart 2015 trof ook Schiphol. Een korte 'dip' in de elektriciteitsvoorziening op Schiphol was het gevolg. Bij het herstarten van computersystemen bleek dat deze niet snel genoeg up-to-date kwamen, waardoor er geen passagiers meer konden worden ingecheckt met het systeem. Wachtrijen op de luchthaven werden snel langer en er ontstonden files op de luchthaven tot aan de afritten van de snelweg. De KMar besloot daarop de toegang tot Schiphol tijdelijk af te sluiten. Duizenden reizigers en tientallen vluchten werden getroffen. De lessen die uit de evaluatie van dit incident zijn getrokken, zijn in deze handreiking verwerkt. In ieder geval was door de initiële dip in de stroomstoring ook een OOV-probleem ontstaan.

(Bewuste) bedreiging van de veiligheid op een luchthaven

Bomdreiging en bomexplosie

Vooropgesteld: de vondst van een vliegtuigbom uit de Tweede Wereldoorlog op een luchthaventerrein is van een hele andere orde dan de bomaanslagen op Brussels Airport (Zaventem) in 2016. De laatste zou ook genoemd kunnen worden onder het kopje 'terrorisme', maar omdat het hier gaat om OOV-gerelateerde effecten in de veiligheidsregio, is dit voorbeeld hier genoemd naast een klein incident om daarmee de bandbreedte aan te geven van mogelijke OOV-effecten.

Keteneffecten

De drie hierboven besproken categorieën kunnen leiden tot (keten)effecten in het OOV-domein:

- > Potentieel onbeheersbare drukte in het terminalgebouw.
- > Gevoelens van onveiligheid als er maatregelen worden genomen om gebieden op de luchthaven te ontruimen, bijvoorbeeld bij een dreigende situatie of als locaties overvol dreigen te raken.
- > Opstoppingen in verkeersstromen op en rondom de luchthaven (wegen en parkeerterreinen op de luchthaven, op- en afritten van de snelweg, treinverkeer). Hierdoor zal de drukte in de terminal(s) en daarbuiten snel toenemen.
- > Omleiding van vluchten naar andere luchthavens met alle logistieke gevolgen van dien. Zowel passagiers als 'auto's / ophalers' staan op de verkeerde luchthaven.
- > Onvoorziene effecten in 'gekoppelde systemen' / processen op de luchthaven.
- > Onduidelijkheid bij ketenpartners over de oorzaak en precieze gevolgen in combinatie met geruchten kunnen zorgen voor een onoverzichtelijk beeld van de situatie. Dit maakt dat er grote behoefte is aan gevalideerde informatie.

- > Een groeiend probleem met voorstelbare / voorspelbare effecten leidt ook tot meer en nieuwe effecten naarmate het probleem langer blijft bestaan. Denk aan de behoefte aan voeding, medicijnen, slaappleaatsen en eventuele medische hulp.
- > Toenemende belangstelling van officiële media.

Concrete aandachtspunten voor de crisisbeheersing

- > Een ogenschijnlijk klein probleem kan uitgroeien tot een groot OOV-probleem met effecten op en buiten de luchthaven. Een betoging die escaleert, een staking of blokkade van wegen of een storing in de brandstofvoorziening die hardnekkiger blijkt, zijn hier voorbeelden van. Het is zinvol zijn om een scenario 'Sturing op OOV-effecten na verstoring' al in een vroeg stadium uit te werken. Hierbij kan het behulpzaam zijn als op basis van eerdere ervaringen zogenaamde 'sleutel-momenten / besluiten' zijn gedefinieerd en opgenomen in het besluitvormingsproces.
- > Een dreigingsincident of een bom die werkelijk afgaat, betekent dat er sprake is van een groot incident op de luchthaven. Zeker bij een bomexplosie kan dit ook gevolgen hebben voor het beveiligingsniveau bij andere vitale objecten in de directe nabijheid en mogelijk ook verder weg van de luchthaven en elders in Nederland.
- > Een luchthaven verwerkt regelmatig en/of (soms) in korte tijd grote hoeveelheden passagiers en vracht. Een ernstige verstoring zal leiden tot verstoringen in die verkeers- en passagiersstromen. Gemeente, KMar / Politie, Rijkswaterstaat en overige ketenpartners zullen dus in een vroeg stadium op de hoogte moeten zijn van het latente risico. Tijdige maatregelen in de vorm van crowd management ten aanzien van passagiers al dan niet in combinatie met maatregelen om het verkeer beter te kunnen reguleren, kunnen zo het primaire probleem niet oplossen maar wel helpen om de effecten te reguleren en te verzachten. Het advies is om dit soort verstoringen in simulaties / table top-oefeningen met elkaar te beoefenen.
- > De bandbreedte qua oorzaken is groot bij dit OOV-incidenttype. De component 'bewust geplande verstoring' door een demonstratie leidt bijvoorbeeld tot een heel andere situatie dan een acuut optredende technische storing. Voor het optreden van de luchthaven maakt dit een groot verschil, maar de effecten op het vlak van de openbare orde zijn vergelijkbaar.
- > Organiseer bij OOV-effecten duidelijke communicatie over de situatie, gevolgen en de betekenis voor de individuele reiziger naar reizigers, verwanten en beroepsgroepen op de luchthaven, maar ook naar doelgroepen die nog naar de luchthaven moeten komen.
- > Stem bij incidenten waarbij een OOV-verstoring mogelijk op de loer ligt, in een vroege fase af met de KMar en gemeente aangaande de situatie en eventueel benodigde maatregelen en opschaling.

De voorbeelden van niet bewust veroorzaakte verstoringen kenmerken zich soms door het feit dat de luchthaven ten tijde van een crisis logischerwijs gericht is op het probleem en zich mogelijk in mindere mate bewust is van de afgeleide effecten. De oplossing is om bij een incident de informatie gelijk breed te delen met de partners in de veiligheidsregio, zodat er in samenspraak tijdig maatregelen genomen kunnen worden om de effecten op het vlak van de openbare orde te beperken.

Bijlage 9 Bronnen

Kennisdocumenten en rapporten

Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (2019). Doelwitten in beeld, vijftien jaar jihadistische aanslagen in het Westen. Den Haag: AIVD.

Bron, R.P & de Hoog, D. (2008). In: Muller E.R., Rosenthal U., Wijk R. de (red.). *Terrorisme. Studies over terrorisme en terrorismebestrijding*. Deventer: Kluwer.

Duin, M. van & Wijkhuis, V. (2015). *Lessen uit crises en mini-crisis 2014*. Den Haag: Boom bestuurskunde.

European Aviation Safety Agency (2018). *Annual safety review 2018*. Keulen: EASA.

GGD-GHOR Nederland & IFV (2015). *Leidraad Grootschalige Geneeskundige Bijstand* (versie 1.0). Utrecht: GGD-GHOR Nederland.

IATA (2018). *IATA Safety Report 2018*. Montreal - Geneva: IATA.

IATA (2019). *IATA Safety Report 2019*. Montreal - Geneva: IATA.

ICAO (1991). *Airport Services Manual-Part 7 Airport Emergency Planning*. Montreal: ICAO.

ICAO (2015). *Airport Services Manual-Part 1 Rescue and Fire Fighting*. Montreal: ICAO.

ICAO (s.d.). *Annex 13 - Aircraft accident and incident investigation*. Montreal: ICAO.

ICAO (2019). *Safety Report 2019*. Montreal: ICAO.

Instituut Fysieke Veiligheid (2014). *Lessen uit crises en minicrisis: Vliegtuig MH17*. Arnhem: IFV.

Instituut Fysieke Veiligheid (2015a). *Bestuurlijke aandachtspunten crisisbeheersing en crisiscommunicatie*. Arnhem: IFV.

Instituut Fysieke Veiligheid (2015b). *Handreiking Bestuurlijke Netwerkkarten*, Arnhem: IFV.

Instituut Fysieke Veiligheid (2015c). *Incidentbestrijding op het water*. Arnhem: IFV.

Instituut Fysieke Veiligheid (2016). *Referentiekader regionaal crisisplan*. Arnhem: IFV.

Instituut Fysieke Veiligheid (2016). *Lessen uit crises en minicrisis, Terrorismedreiging luchthaven Schiphol*. Arnhem: IFV.

Instituut Fysieke Veiligheid (2017). *Handboek Basisinformatie regionale crisisbeheersing*. Arnhem: IFV.

Instituut Fysieke Veiligheid (2017). *SIS bij een incident in Nederland met veel buitenlandse slachtoffers*. Arnhem: IFV.

Instituut Fysieke Veiligheid (2018). *Bestuurlijke Netwerkaart Crisisbeheersing Burgerluchtvaart en bevoegdheidenschema*. Arnhem: IFV.¹⁰³

Instituut Fysieke Veiligheid (2020). *SIS, de blauwdruk*. Arnhem: IFV.

Instituut Fysieke Veiligheid & Arq (2020). *Communiceren in de nafase*. [E-module](#).

Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (2009). *Poldercrash 25 februari 2009. Een onderzoek door de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, in samenwerking met de Inspectie voor de Gezondheid*. Den Haag: IOOV.

Inspectie Veiligheid en Justitie (2015). *Naar een bundeling van krachten in tijden van crisis. Onderzoek naar de kwetsbaarheden en mogelijkheden binnen de crisisorganisatie op regionale luchthavens*. Den Haag: Inspectie VenJ.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2009). *DGLM Handboek Veiligheidsmanagement Luchtvaart*. Den Haag: ministerie van VenW.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Ministerie van Veiligheid en Justitie, Veiligheidsberaad, Nederlandse Federatie van Universitaire Medische Centra, Nederlandse Vereniging van Ziekenhuizen, Koninklijke Nederlandsche Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst, Inspectie voor de Gezondheidszorg, GGD Nederland, GHOR Nederland (2012). *Handreiking afspraken openbaar bestuur en ziekenhuizen over slachtofferinformatie bij rampen en crises*.

Muller E.R., Rosenthal U., & Wijk R. de (red.). *Terrorisme. Studies over terrorisme en terrorismebestrijding*. Deventer: Kluwer.

NCTV (2016). *Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming*. Den Haag: NCTV.

NCTV (2020). *Nationaal Crisisplan Luchtvaartongevallen Burgerluchtvaart (NCP-L)*. Den Haag: NCTV.

Onderzoeksraad voor Veiligheid (2010). *Hulpverlening na vliegtuigongeval Turkish Airlines, Haarlemmermeer 25 februari 2009*. Den Haag: OvV.

Onderzoeksraad voor Veiligheid (2015a). *MH17 Crash*. Den Haag: OvV.

Onderzoeksraad voor Veiligheid (2015b). *Passagiersinformatie vlucht MH17*. Den Haag: OvV.

Onderzoeksraad voor Veiligheid (2019). *Vliegen boven conflictgebieden - Opvolging aanbevelingen onderzoek MH17 Crash*. Den Haag: OvV.

Veiligheidsberaad (2014) *Bevolkingszorg op Orde 2.0*, Arnhem: Veiligheidsberaad.

¹⁰³ Alle bestuurlijke netwerkaarten zijn in te zien via de link naar het [IFV Kennisplein](#).

Winkelhagen, J., Bijlsma, T.S., Bloemers, F.W., Heetveld M.J. & Gosling, J.C. (2010). Vliegtuigongeval Schiphol 25-2-2009: letsels en verdeling van gewonden. *Nederlands Tijdschrift voor Geneeskunde*, 154, 1-6.

Zannoni, M. & Bos, J. (2015) *De nafase van calamiteiten, rampen en crises. Lessen en ervaringen uit de praktijk*, Den Haag: COT.

Rampbestrijdingsplannen

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2016). *Incidentbestrijdingsplan Noordzee*. Den Haag: IenW.

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2016). *Incidentbestrijdingsplan Waddenzee (IBP-W)*. Den Haag: IenW.

Rotterdam The Hague Airport (2019) *Calamiteitenplan*.

Veiligheidsregio Brabant Zuidoost (2019) *Crisisbeheersplan Luchthaven Eindhoven*.

Veiligheidsregio Flevoland (2018) *Rampbestrijdingsplan Lelystad Airport*.

Veiligheidsregio Kennemerland (2015) *Crisisplan*. Haarlem: Veiligheidsregio Kennemerland.

Veiligheidsregio Kennemerland (2017) *Crisisbestrijdingsplan Schiphol*. Haarlem: Veiligheidsregio Kennemerland.

Veiligheidsregio Zuid-Limburg (2019) *Rampbestrijdingsplan Maastricht Aachen Airport*.

Websites

SKYbrary Aviation Safety (een database met incidentinformatie per type vliegtuig, verklaring van begrippen, publicaties, et cetera).

www.aviation-safety.net.

www.baaa-acro.com (Bureau of Aircraft Accident Archives).

www.plancrashinfo.com.

Bijlage 10 Projectgroepleden

Projectgroep	Functie en organisatie
René Verjans	Sr Beleidsadviseur Crisisbeheersing. Fire Brigade, Crisis & Safety Training, Schiphol. Vertegenwoordigt inhoudelijk de Royal Schiphol Group.
Neil Jordan	Adviseur Openbare Orde & Veiligheid Gemeente Haarlemmermeer. Vertegenwoordigt inhoudelijk Bevolkingszorg NL (LOCB) en gemeente Haarlemmermeer.
Amanda Vermolen-van der Hulst	Beleidsmedewerker GHOR, GGD Kennemerland. Vertegenwoordigt inhoudelijk GGD GHOR NL.
Erik de Laat	Voorzitter College van Commandanten Brandweren Luchthavens (CCBL). Hoofd Sectie Platform Ondersteuning en Hoofd Bureau Brandweer Commando Luchtstrijdkrachten, Ministerie van Defensie. Vertegenwoordigt inhoudelijk het CCBL.
Leonie Noorlander	Beleidsmedewerker Bewaken, Beveiligen & Crisisbeheersing Openbaar Ministerie, Parket Noord-Holland. Vertegenwoordigt inhoudelijk het Openbaar Ministerie.
Martin Steenbergen	Hoofd Conflict- en Crisisbeheersing Koninklijke Marechaussee, Ministerie van Defensie. Vertegenwoordigt inhoudelijk de KMar en Politie NL.
Femke Boudestein	Adviseur crisismanagement, Veiligheidsregio Drenthe. Vertegenwoordigt inhoudelijk de VRD.
Willy Steenbakkers	Coördinerend Senior Safety en Security Advisor van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) en de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV). Vertegenwoordigt inhoudelijk de NCTV en het Nationaal Crisis Centrum (NCC).
Leron Vos	Specialist Operationele Voorbereiding Veiligheidsregio Zuid-Limburg, vertegenwoordigt inhoudelijk de VRZL.
Corine van der Klis	Voorzitter Platform veiligheidsregio's met een regionale luchthaven en Hoofd veiligheidsbureau Kennemerland van de Veiligheidsregio Kennemerland. Vertegenwoordigt inhoudelijk genoemd platform en de expertregio Kennemerland.
Marijn van Eijdsen	Commandant Luchthaven brandweer Rotterdam The Hague Airport. Vertegenwoordigt inhoudelijk Brandweer Nederland.
Tim Bosmans	Specialist planvorming Veiligheidsregio Brabant Zuidoost. Vertegenwoordigt inhoudelijk Brandweer Nederland.
Martina Duyvis	Sr Onderzoeker Instituut Fysieke Veiligheid.
Oscar Koebrugge	Projectleider Instituut Fysieke Veiligheid.
Stephan Schouten	Voorzitter projectgroep en zelfstandig adviseur.

Bijlage 11 Afkortingen- en begrippenlijst

Afhandelaar	Een bedrijf dat het afhandelingsproces voor een luchtvaartmaatschappij verricht, waaronder het bagage- en vrachtproces.
AGS	Adviseur Gevaarlijke Stoffen (brandweer).
Airportmanager / Airport Operations Officer / Havenmeester	De door de exploitant aangewezen functionaris die verantwoordelijk is voor het operationele luchthavenproces en belast is met de dagelijkse uitvoering van het toezicht op het luchtvaartterrein en in het bijzonder met het toezicht op de veiligheid en goede orde.
Airside	Dat gedeelte van het luchtvaartterrein (<i>niet voor publiek toegankelijk</i>) dat gebruikt wordt voor het landen, starten, taxiën, slepen, parkeren en afhandelen van luchtvaartuigen, inclusief de rand- en dienstwegen en de onverharde terreinen.
AMCO (-procedure)	De Algemeen Commandant Bevolkingszorg kan een AMCO inrichten, een actiecentrum voor ambassades en consulaten, waaraan medewerkers van Bevolkingszorg, liaisons van de betreffende ambassades en consulaten en een liaison van het Ministerie van BZ deelnemen.
Brongebied	Het gebied waar de hulpverleningsdiensten uitvoering geven aan de directe bestrijding van het incident.
BSB	Brigade Speciale Beveiligingsopdrachten (onderdeel van de KMar).
BZ	(Ministerie van) Buitenlandse Zaken.
CaCo	Calamiteiten Coördinator: geeft leiding aan het gemeenschappelijke, multidisciplinaire meldkamerproces.
CECC	Corporate Emergency Command (Operations) Center. NB: niet elke luchtvaartmaatschappij heeft een CECC. IOSA (van IATA) schrijft voor dat een luchtvaartmaatschappij een Emergency Response Plan (ERP) moet hebben. Ook EASA stelt op deze (generieke) manier eisen.
CLSK	Commando Luchtstrijdkrachten (Koninklijke Luchtmacht).
Contingency plan(ning)	Bedrijfsnoodplan.
CoPI	Commando Plaats Incident. Het CoPI is het coördinerend multidisciplinair orgaan dat de operationele leiding van de incidentbestrijding ter plaatse heeft.
CBP	Crisisbestrijdingsplan (verouderde term is Rampbestrijdingsplan (RBP)).
CvO	Commissie van Onderzoek (defensie).
CVO	Commissie van Overleg (heeft elke luchthaven).
DCC	Departementaal Coördinatiecentrum Crisisbeheersing.
DSI	Dienst Speciale Interventies (ministeries van JenV, BiZa en Defensie zijn betrokken). Heeft de leiding bij de inzet van speciale eenheden van politie en Defensie (bijv. bij risicovolle aanhouding en beëindiging van terroristische dreiging).

	DSI treedt op in het kader van de strafrechtelijke handhaving en valt dus altijd onder gezag van het OM.
EASA	European Aviation Safety Agency: het Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart(www.easa.eu). EASA stelt wetten en regels op voor een veilige luchtvaart en verleent de Europese Commissie bijstand bij de controle op de toepassing van EU-regels. Het agentschap verleent ook technische bijstand aan internationale organisaties die voor de veiligheid van de burgerluchtvaart en de bescherming van het milieu verantwoordelijk zijn.
Effectgebied	Gebied buiten het brongebied waar effecten van het incident (kunnen) optreden.
ERP	Emergency Response Plan (in Nederland het calamiteitenplan). Nadere toelichting en concretisering is te vinden in appendix 3 bij hoofdstuk 5 van de ICAO Safety Management Manual (SMM) en hoofdstuk 4 van de IOSA Standards Manual.
Exploitant	De rechtspersoon die de luchthaven exploiteert.
GBT	Het Gemeentelijk Beleidsteam is het multidisciplinaire team dat de burgemeester, zijnde voorzitter van het GBT, adviseert over mogelijk te nemen bestuurlijke / beleidsmatige maatregelen en de communicatie richting pers en publiek.
GGD	De Gemeentelijke Gezondheidsdienst heeft een aantal taken op het gebied van de publieke volksgezondheid uit te voeren. De organisatorische vorm van deze organisaties is per regio verschillend. De GGD'en werken via een gemeenschappelijke regeling voor meerdere gemeenten in een bepaalde regio. De vereniging GGD GHOR Nederland is de overkoepelende brancheorganisatie voor de GGD'en en GHOR-bureaus in Nederland.
GHOR	De Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio is belast met de coördinatie, aansturing en regie van de geneeskundige hulpverlening bij rampen en crises en met de advisering van andere overheden en organisaties op het gebied van de geneeskundige hulpverlening. In totaal zijn er 25 GHOR-bureaus in Nederland, in elke veiligheidsregio één. De wettelijke taken van de GHOR zijn vastgelegd in de Wet veiligheidsregio's. Een GHOR staat onder leiding van de Directeur Publieke Gezondheid (DPG). De DPG geeft ook leiding aan een GGD.
GMK	Gemeenschappelijke Meldkamer.
GRIP	De Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdingsprocedure is in het leven geroepen om de opschaling van de publieke hulpverleningsdiensten goed te organiseren. GRIP heeft betrekking op de organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing door de hulpverleningsdiensten. Aangezien er meer middelen en bestuurslagen betrokken (kunnen) raken, moet er multidisciplinair afgestemd worden over de incidentbestrijding. De opschaling hoeft niet volgordekelijk te verlopen.
Havendienst	Coördinatiecentrum op luchthaven van alle airside-gebruikers. De onder verantwoordelijkheid van de havenmeester opererende dienst (luchthavenautoriteit) van de exploitant, die op het luchtvaartterrein belast is met de dagelijkse uitvoering van het toezicht op de veiligheid en goede orde, de toelating tot en de coördinatie op het landingsterrein, de platformen en de rand- en dienstwegen.
IAMSAR	International Aeronautica and Maritime Search and Rescue manual. Het <i>Handboek voor de Internationale Luchtvaart en Maritieme Opsporing en Redding</i> is een handboek waarin de organisatie en operatie voor opsporing en redding voor de lucht- en scheepvaart beschreven zijn.
IATA	International Air Transport Association. IATA is een internationale samenwerkingsorganisatie van alle aangesloten luchtvaartmaatschappijen. De samenwerking heeft als doel om te zorgen voor veilige, betrouwbare luchtvaartdiensten en economische voordelen. Zie: http://www.iata.org/ .
ICAO	International Civil Aviation Organization. De Internationale Burgerluchtvaartorganisatie is een gespecialiseerde organisatie van de Verenigde

Naties die als doel heeft de principes en standaarden voor de internationale luchtvaart op te stellen ter verbetering van het luchtverkeer. Zo worden vanuit ICAO de WHO-regels ondersteund met verplichtingen en aanbevelingen, gericht op het voorbereid zijn op en het beheersen van gezondheids calamiteiten in de luchtvaart. De ICAO-regels zijn grotendeels via Europese verordeningen geïmplementeerd. Deze betreffen onder andere voorschriften over voorzorgmaatregelen aan boord van vliegtuigen, faciliteiten op luchthavens, passagiersinformatie en noodplannen (www.icao.int).

ICCb	Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing. Deze Commissie op hoog ambtelijk niveau (Directeur Generaal) wordt voorgezeten door de NCTV, adviseert de MCCb en neemt zo nodig en mogelijk ook zelf besluiten.
IenW	(ministerie van) Infrastructuur en Waterstaat. Het ministerie van IenW is verantwoordelijk voor het beleid en de veiligheid van de (burger)luchtvaartsector. De Inspectie Leefomgeving en Transport is de toezichthouder van het ministerie van IenW.
IFV	Het Instituut Fysieke Veiligheid is als publiek kennis- en expertisecentrum op het gebied van fysieke veiligheid de landelijke ondersteuningsorganisatie voor de veiligheidsregio's en hun veiligheidspartners. Zie: www.ifv.nl .
IGJ	Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (ministerie van VWS).
IGR / IHR	Internationale Gezondheidsregeling / International Health Regulations (verdrag in het kader van de WHO). Het verplicht landen om de WHO binnen 24 uur op de hoogte te stellen van een uitbraak. Hierop kan WHO verklaren dat er sprake is van een internationale noodsituatie die een bedreiging vormt voor de volksgezondheid, en tijdelijke aanbevelingen doen aan het land in kwestie.
ILT-LV	Inspectie Leefomgeving en Transport-Luchtvaart (ministerie van IenW).
IVD	Inspectie Veiligheid Defensie. De IVD houdt (onafhankelijk) toezicht op de fysieke en sociale veiligheid bij defensie en onderzoekt ernstige voorvallen.
IZB	Infectieziektebestrijding. Als er sprake is van (de dreiging van) een grootschalige uitbraak van een infectieziekte kan het proces grootschalige IZB worden gestart, waarbij in aanvulling op de reguliere taken van de GGD ook operationele leiding en ketencoördinatie door de GHOR wordt ingezet.
JenV	(ministerie van) Justitie en Veiligheid. De minister van Justitie en Veiligheid is de coördinerend minister op het gebied van crisisbeheersing. De Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid geeft (mede) invulling aan deze coördinerende verantwoordelijkheid van de minister.
KLM	Koninklijke Luchtvaart Maatschappij.
KMar	De Koninklijke Marechaussee (onderdeel van Defensie) heeft drie hoofdtaken (op grond van de Politiewet): grenspolitietaken, bewaken & beveiligen (van belangrijke objecten en personen, alsmede de burgerluchtvaart tegen terrorisme) en militaire- en internationale politietaken.
Kustwacht	De Kustwacht is in het Amsterdam Flight Information Region (FIR) de verantwoordelijke instantie voor het opsporen van vermiste vliegtuigen, zowel boven het water als het land. De Kustwacht is verantwoordelijk voor Search & Rescue, d.w.z. het zoeken en redden van mens en dier in nood op het water (en land). Defensie is de 'eigenaar' van de Kustwacht en de Koninklijke Marine 'de beheerder'. Het ministerie van IenW is het coördineerde ministerie. Afhankelijk van het onderwerp en taak is het betrokken ministerie politiek verantwoordelijk.
Landside	De landzijde omvat alle gebieden en ruimtes van de luchthaven, inclusief het terminalgebouw, die <i>openbaar toegankelijk</i> zijn voor al het publiek.
LCI	Landelijke Coördinatie Infectieziektebestrijding (RIVM). De LCI coördineert zowel de bestrijding van infectieziekten in Nederland als de daarmee samenhangende

communicatie om op landelijk en regionaal niveau adequaat en snel te kunnen handelen. Bij een uitbraak van infectieziekten is de LCI verantwoordelijk voor (1) de inhoudelijke advisering van overheid en professionals over hoe deze uitbraak het beste kan worden bestreden en (2) voor de implementatie van het landelijke beleid.

LCMS	Landelijk Crisis Management Systeem. Het LCMS is een afgeschermd website om een actueel en gedeeld beeld te onderhouden ter ondersteuning van het netcentrisch werken door de publieke hulpdiensten en ketenpartners. Via LCMS kunnen aangesloten partijen informatie delen en inwinnen over actuele incidenten, rampen en crises en geplande evenementen. LCMS is o.a. bij alle 25 veiligheidsregio's, het Nationaal Crisiscentrum en het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum in gebruik.
LMS	Landelijke Meldkamer Samenwerking.
LNAZ	Landelijk Netwerk Acute Zorg. Binnen het LNAZ werken acute zorgnetwerken samen met ketenpartners en professionals aan de optimale toegankelijkheid van acute zorg, ook ingeval van opgeschaalde zorg bij rampen en crises.
LOCB	Landelijk Overleg Coördinatoren Bevolkingszorg (van de veiligheidsregio's)
LOCC	Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum: zorgt namens het ministerie van JenV voor de landelijke coördinatie (24/7) van de operationele inzet tijdens (dreigende) rampen, calamiteiten en grootschalige evenementen. Het LOCC, bemenst door de OOV-kolommen (politie, brandweer, GHOR, Defensie en gemeente), zorgt voor een geïntegreerde benadering van de operationele aspecten van crisisbeheersing op nationaal niveau (onder andere door een overzicht van inzetbare capaciteiten, operationele handelingsperspectieven en landelijk operationeel advies) in het kader van primair openbare orde en veiligheid. Het LOCC is 24/7 bereikbaar.
LTC	Landelijk Tactisch Commando. Draagt zorg voor de landelijke aansturing van de KMar.
LTFO	Landelijk Team Forensische Opsporing (politie). Het LTFO is een team van specialisten van politie en KMar op het gebied van forensische opsporing en slachtofferidentificatie op omvangrijke en complexe plaatsen delict. Het LTFO heeft twee hoofdtaken: (1) forensische opsporing, gericht op de mogelijke dader(s) en het vaststellen van de toedracht van het incident. (2) berging en identificatie van slachtoffers.
LVNL	Luchtverkeersleiding Nederland; de organisatie voor het verlenen van luchtverkeersdiensten (begeleidt vliegtuigen in Nederlands luchtruim en op luchthavens). Het Nederlandse luchtruim bestaat uit verschillende civiele en militaire gebieden. LVNL is verantwoordelijk voor de afhandeling van het luchtverkeer in het civiele luchtruim. LVNL is een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) en legt verantwoording af aan de Minister van IenW. De taken zijn vastgelegd in de Wet luchtvaart.
LVO	Luchtvaartongeval.
Luchthaven- autoriteit	De exploitant, dan wel de airportmanager of namens deze de 'airport duty manager'.
MCCb	Ministeriële Commissie Crisisbeheersing. De commissie, voorgezeten door de minister van JenV of de minister-president, besluit over het geheel van maatregelen en voorzieningen met het oog op een samenhangende aanpak in een situatie waarbij de nationale veiligheid in het geding is of kan zijn, of in een andere situatie die een grote uitwerking op de maatschappij heeft of kan hebben.
MMT	Mobiel Medisch Team (traumateam). Levert gespecialiseerde medische zorg die aanvullend is op ambulancezorg.
Nafase	De nafase behelst het geheel aan processen die na een ramp of crisis op de langere termijn spelen. De activiteiten in de nafase zijn erop gericht om zo goed en zo spoedig mogelijk terug te keren naar de normale situatie, zowel voor de

getroffenen als voor de betrokken organisaties. Nazorg is onderdeel (proces) van de nafase en betreft de ondersteuning van en zorg aan getroffenen en verwanten. Andere processen van de nafase zijn bijvoorbeeld schadeafhandeling, rechtszaken, onderzoeken, evaluatie etc.

NASOC	National Air & Space Operations Center (defensie).
NCC	Nationaal Crisis Centrum. Het NCC vervult de functie van interdepartementaal coördinatiecentrum en ondersteunt (24/7 informatieloket) de nationale crisisstructuur en de daarbij betrokken partijen met informatiemanagement, zijn netwerk, expertise en faciliteiten. Het NCC maakt onderdeel uit van de NCTV.
NCP-L	Nationaal Crisisplan Luchtvaartongevallen burgerluchtvaart. Het <i>NCP-L</i> beschrijft op hoofdlijnen de nationale uitgangspunten en samenwerkingsafspraken bij de gezamenlijke aanpak van burgerluchtvaartongevallen in het binnenland en luchtvaartongevallen in het buitenland met Nederlandse slachtoffers. Zie https://www.nctv.nl/documenten/publicaties/2020/10/22/nationaal-crisisplan-luchtvaartongevallen .
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (onderdeel van het ministerie van JenV). Een deeltaak is het beveiligen van de burgerluchtvaart alsmede de inspectie van de beveiliging. Zie ook PLR.
NHC	Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming: legt op hoofdlijnen de bevoegdheden, verantwoordelijkheden en kerntaken vast van de belangrijkste actoren binnen de nationale crisisstructuur. Deze kern van deze structuur bestaat uit de Interdepartementale en de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (ICCb resp. MCCb). Het Handboek is van toepassing op situaties waarbij de nationale veiligheid in het geding is of kan zijn, of die anderszins een grote maatschappelijke impact (kunnen) hebben. Zie: https://www.nctv.nl/binaries/nctv/documenten/publicaties/2016/09/13/nationaal-handboek-crisisbesluitvorming/Nationaal+Handboek+Crisisbesluitvorming.pdf .
NKC	Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie. Het NKC fungeert tijdens een nationale crisis of incident als informatieknoppunt vanuit de Rijksoverheid op het gebied van pers- en publiekscommunicatie. Het NKC maakt onderdeel uit van de nationale crisisstructuur. Het NKC bepaalt de communicatiestrategie op nationaal niveau. Daarnaast formuleert het NKC communicatiekaders en kernboodschappen en stemt deze af met betrokken communicatiepartners. Het NKC is aanspreekpunt voor nationale, regionale en lokale partners.
NSGBO	Nationale Staf Grootschalig en Bijzonder Optreden. Geformeerd in geval van (politie)eenheidoverstijgende grootschalige evenementen, grootschalige verstoringen van de rechtsorde en/of openbare orde of (dreigende) crisissituaties met een nationale impact.
OM (Parket)	Het Openbaar Ministerie is een landelijke organisatie. Het OM vormt samen met de Rechtspraak de zogeheten rechterlijke macht. Het OM zorgt ervoor dat strafbare feiten worden opgespoord en vervolgd. Daarvoor wordt samengewerkt met politie en andere opsporingsdiensten. De Officier van Justitie leidt het opsporingsonderzoek. De landelijke leiding van het OM berust bij het College van procureurs-generaal. De minister van JenV is politiek verantwoordelijk voor het OM. Hij bepaalt samen met het College de prioriteiten in de opsporing en vervolging van strafbare feiten (handhaving van de rechtsorde).
OOV	Openbare Orde en Veiligheid.
OSC	On Scene Commander (airport fire officer) van de luchthavenbrandweer. Verantwoordelijk voor vliegtuigbrandbestrijding aan airside en coördinatie van de monodisciplinaire inzet door OSC / AFO. Stemt af met Ovd-B.
OTO	Opleiden, Trainen en Oefenen.
Ovd - (P,G, Bz., B)	Officier van Dienst. P=Politie, G=Geneeskundig, B=Brandweer, Bz=Bevolkingszorg.

OvV	Onderzoeksraad voor Veiligheid. Een zelfstandig bestuursorgaan dat onafhankelijk van de Nederlandse overheid en andere partijen opereert. De OvV verricht gevraagd en ongevraagd onderzoek naar de toedracht van incidenten en naar bredere veiligheidsvraagstukken en onveilige situaties. De OvV is gericht op het verbeteren van de veiligheid in Nederland en kijkt daarbij vooral naar die situaties waarin burgers voor hun veiligheid afhankelijk zijn van de overheid, bedrijven of instellingen.
PAC	Persoons Informatie Actiecentrum. Het PAC heeft als primair doel om antwoord te (krijgen en te) geven op de vraag wie er aan boord zaten van een vliegtuig tijdens een ongeval.
Platform	Het gedeelte van de luchthaven, dat bestemd is voor het opstellen en afhandelen van luchtvaartuigen, met het doel passagiers te laten in- of uitstappen, post of vracht te laden of te lossen, brandstof in te nemen, te parkeren of onderhoudswerkzaamheden te verrichten.
PLR	Programma Beveiliging burgerluchtvaart en Detectie Reisbewegingen (onderdeel van de NCTV).
PSH	Psychosociale Hulpverlening. Bij het proces PSH gaat het om de coördinatie van de psychosociale hulpverlening aan slachtoffers na ongevallen, rampen, crises en incidenten, zowel in de acute fase als in de nasefase. Deze hulpverlening verloopt vaak via afspraken van de GGD met de GHOR en instellingen voor slachtofferhulp, geestelijke gezondheidszorg, maatschappelijk werk en mogelijk huisartsen.
RAV	Regionale Ambulancevoorziening. De ambulancezorg in Nederland is regionaal georganiseerd in 25 RAV's. De RAV verleent ambulancezorg en verzorgt het transport naar het ziekenhuis, zowel in de reguliere als opgeschaalde situatie. De ambulanceverpleegkundige coördineert de inzet in de fase voordat de OvD-G ter plaatse is.
RBP	(Regionaal) rampbestrijdingsplan. Modernere term: Crisisbestrijdingsplan (CBP).
RBT	Het Regionaal Beleidsteam (RBT) is het multidisciplinair team dat – in het geval van een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan – de voorzitter van de veiligheidsregio (= voorzitter RBT) strategisch / beleidsmatig adviseert.
RIVM	Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu is als nationaal kennis- en onderzoeksinstituut (o.a. Directie Infectieziektebestrijding) gericht op de bevordering van de volksgezondheid en een gezond en veilig leefmilieu. De kerntaken van het RIVM, die zowel in nationale als internationale context worden uitgevoerd, dienen als ondersteuning van het beleid van de Nederlandse overheid. Het kenniscentrum Landelijke Coördinatie Infectieziektebestrijding (LCI) coördineert de communicatie op landelijk en regionaal niveau via onder meer het Outbreak Management Team.
RMC	Regionaal Militair Commandant. De landmacht heeft drie RMC's. De RMC's zijn ieder verantwoordelijk voor hun eigen landmachtregio en aanspreekpunt voor lokale autoriteiten. Een snelle militaire inzet bij rampen en crises gebeurt altijd onder gezag van de burgemeester, Officier van Justitie of de minister van BZ.
RMOA	Regionaal Militair Operationeel Adviseur. Elke veiligheidsregio in Nederland heeft een RMOA. Deze militair adviseert het lokaal gezag in de voorbereidingsfase en in een crisissituatie. De RMOA adviseert lokale (hulp)diensten welke middelen / expertise bij Defensie zijn aan te vragen. De Dienst Juridische Zaken toetst deze Militaire Steunverleningen (MS) of Militaire Bijstands aanvragen (MB). Via de militaire opdrachtgevers gaat de aanvraag naar een of meerdere krijgsmacht delen. De RMOA houdt daarbij zijn Regionaal Militair Commandant geïnformeerd.
ROT	Regionaal Operationeel Team. In het Besluit veiligheidsregio's staat over de taak van het ROT het volgende: een ROT is belast met de operationele leiding, de afstemming met andere bij de ramp of crisis betrokken partijen en het adviseren van het gemeentelijk (GBT) of Regionaal Beleidsteam (RBT). De term

'operationele leiding' houdt in dat (de leider van) het ROT bevoegd is bepaalde operationele beslissingen te nemen.

RPAS	Remotely Piloted Aircraft System (bijv. een drone).
SAR	Search and Rescue-operatie (kustwacht).
SGBO	Staf Grootschalig en Bijzonder Optreden (politie). Geeft op tactisch niveau sturing aan de politieprocessen en vormt de schakel tussen het strategisch niveau (beleid) en het operationele niveau binnen de politieorganisatie.
SIS	Slachtoffer Informatie Systematiek, een landelijke aanpak die bij een incident zorgt voor snelle en zorgvuldige informatie voor ongeruste verwanten. Gemeenten, GHOR en politie werken samen binnen SIS. Bij een incident kan iedereen die denkt dat een naaste betrokken is bij het incident en geen contact kan krijgen met deze persoon, bellen naar het landelijk telefoonnummer van Verwantencontact (088-269 00 00). SIS richt zich op het informeren van verwanten van niet-zelfredzame en verminderd zelfredzame slachtoffers. Op verzoek van een gemeente of veiligheidsregio kan de landelijke voorziening SIS tijdens een incident worden geactiveerd. SIS is de afkorting die hulpverleners gebruiken, in de communicatie naar burgers wordt de benaming Verwantencontact gebruikt.
TGO	Team Grootschalig Optreden (OM / politie).
TOC	Territoriaal Operatie Centrum (defensie).
Triage	Bij grootschalige incidenten: het beoordelen en classificeren van slachtoffers naar urgentie van behandeling. Er zijn drie triageklassen (T1, gewonden die onmiddellijk gestabiliseerd moeten worden; T2, gewonden die binnen zes uur een medische behandeling nodig hebben; T3, minder ernstig gewonden van wie de behandeling zonder gevaar zes uur kan worden uitgesteld).
UAV	Unmanned Aerial Vehicle (bijv. drone).
Validatie	Het proces dat resulteert in een gevalideerde crew- en passagierslijst (bij een luchtvaartongeval).
Verificatie	Het proces (luchtvaart) dat resulteert in geverifieerde persoonsgegevens (bij een luchtvaartongeval).
VOP	Vliegtuigopstelplaats; een gemarkeerd gebied op het platform, bedoeld voor het parkeren en/of afhandelen van een luchtvaartuig.
VR	Veiligheidsregio. Nederland is verdeeld in vijftieng veiligheidsregio's. Iedere veiligheidsregio zet zich (primair) in voor de veiligheid van de inwoners en bezoekers van dat gebied. Een veiligheidsregio is een samenwerkingsverband, in het kader van fysieke veiligheid, van publieke hulpverleningsdiensten op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen en de Wet veiligheidsregio's.
VWS	(Ministerie van) Volksgezondheid, Welzijn en Sport. VWS is primair verantwoordelijk voor de bestrijding van infectieziekten in Nederland. VWS werkt hierbij nauw samen met andere ministeries, waaronder BZ en IenW.
WHO	World Health Organisation (Wereld Gezondheidsorganisatie). De WHO is de gespecialiseerde organisatie van de Verenigde Naties die internationaal een sturende en coördinerende rol heeft op het gebied van (volks)gezondheid en welzijn.
Wpg	Wet publieke gezondheid. De Wpg regelt de organisatie van de publieke gezondheidszorg, bestrijding van infectieziektecrises en de isolatie van personen / vervoermiddelen die internationaal gezondheidsgevaren – kunnen – opleveren. Tevens regelt de wet de jeugd- en ouderengezondheidszorg.

Wvr Wet veiligheidsregio's. De Wvr stelt bepalingen over de brandweezorg, rampenbestrijding, crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverlening en geeft het kader voor de bevoegdheden bij rampen en crises. Zo bepaalt de wet met bijbehorende besluiten o.a. de taken van het bestuur van een veiligheidsregio en stelt een aantal basiseisen aan de organisatie van de hulpdiensten en de kwaliteit van het personeel en het materieel.