



RAMPEN MANAGEMENT



ACADEMIEJAAR 2021-2022

De zin en de onzin van de CP-Ops binnen het crisisbeheer.

STUDENT: Camille Callebaut

PROMOTOR: Elmar De Geyter & Jan Beeldens

De zin en de onzin van de CP-Ops binnen het crisisbeheer.

CAMPUS VESTA



Universiteit Antwerpen | Campus Vesta | Provincie Antwerpen

Academiejaar: 2021 – 2022

Eindwerk Postgraduaat Rampenmanagement

Student: Camille Callebaut

Promotor(en): Elmar De Geyter & Jan Beeldens

Gegevens delen uit dit eindwerk is toegelaten met een aangepaste bronvermelding:

Callebaut, C. (2022) *De zin en de onzin van de CP-Ops binnen het crisisbeheer*. Campus Vesta, Postgraduaat Rampenmanagement. Antwerpen.

Dankwoord

Na het succesvol afronden van 3 modules binnen het Postgraduaat Rampenmanagement brak de tijd aan om mij te verdiepen in dit eindwerk. Mijn interesse voor het operationele niveau en de kritische blik die ik graag werp op de huidige manier van werken, hebben geleid tot het onderzoek dat ik u hierbij presenteer. Ondanks de vele uren alleen achter de computer, vormt dit eindwerk weliswaar geen individuele verdienste. Ik wens hierbij dan ook iedereen te bedanken die mij heeft bijgestaan tijdens deze intense periode, zowel privé als op professioneel vlak. Een woordje van dank is dan ook op zijn plaats.

Graag wens ik ook mijn promotoren Elmar De Geyter en Jan Beeldens te bedanken. De vruchtbare gesprekken en discussies evenals hun vooruitstrevende blik op noodplanning en crisisbeheer hebben mee het onderwerp van dit eindwerk vorm gegeven. Verder ben ik hen ook erg dankbaar voor hun hulp bij het vinden van tal van respondenten. Daarnaast verdient ook mijn collega en brandweerofficier Tom Van Esbroeck een woord van dank om me bij te staan in het opstellen van de stellingen alsook voor het sprokkelen van de vele respondenten binnen het brandweermilieu. Graag wil ik ook de respondenten bedanken voor hun bereidwillige deelname en de interesse die ze toonden in mijn onderzoek.

Binnen mijn werkomgeving bedank ik graag mijn collega's van de dienst noodplanning, en in het bijzonder Dafne Vanhelleputte, voor de steun, motiverende babbels en het nalezen van mijn werk.

Mijn laatste dankwoord gaat uit naar mijn vriend, die ik tegen het lijf mocht lopen tijdens de lesmomenten van het Postgraduaat op Campus Vesta. Zijn steun, luisterend oor en oog voor detail hebben het mogelijk gemaakt dit eindwerk af te leveren. Een oprechte dank is dan ook zeker op zijn plaats.

Het afronden van dit eindwerk betekent voor mij ook het einde van het Postgraduaat Rampenmanagement. Toch vormt het ook een nieuw begin, gezien de aanbevelingen een aanzet kunnen geven tot enkele nieuw inzichten binnen de noodplanning en het crisisbeheer. Ik hoop dan ook dat op basis van de aanbevelingen bepaalde elementen verbeterd kunnen worden om op die manier te evolueren naar een efficiënter crisisbeheer.

Samenvatting

De afgelopen jaren worden we steeds vaker geconfronteerd met noodsituaties en crisissen. Denk maar aan de coronacrisis, de overstromingen in Wallonië of de gasexplosie in Turnhout. Daarnaast zijn ook hittegolven, instortingen of branden niet ondenkbaar. Om dergelijke noodsituaties zo goed als mogelijk te voorkomen, maar ook om de gevolgen ervan zo veel mogelijk in te perken, zijn de processen van noodplanning, crisisbeheer en nazorg fundamenteel. Wie speelt welke rol en met welke uitdagingen worden zij geconfronteerd? Wat wordt verstaan onder een operationele coördinatie? En minstens even belangrijk, wat is de meerwaarde van de commandopost operaties (CP-Ops) tijdens het crisisbeheer en waarom verliest deze soms aan belang?

In dit eindwerk wordt aan de hand van een mixed-methodes onderzoek op zoek gegaan naar een antwoord op bovenstaande vragen. In eerste instantie werd een literatuurstudie uitgevoerd om de gehanteerde concepten binnen dit eindwerk te kaderen en de belangrijkste uitdagingen op het terrein te identificeren. In tweede instantie werd aan de hand van een focusgroep gepolst naar enkele belangrijke discussiepunten aangaande de zin en de onzin van de CP-Ops. Als laatste werd, aan de hand van enkele stellingen die werden opgesteld op basis van de bevindingen van de focusgroep, ook bij een breder panel van experts gepolst naar de mening en ervaringen omtrent enkele topics.

Uit de literatuurstudie kwam naar voor dat zowel de directeur van de commandopost operaties (Dir-CP-Ops) alsook de lokale overheden belast worden met een veeleisende taak, namelijk de coördinatie binnen het crisisbeheer, respectievelijk voor de operationele taken en de beleidstaken. Het KB van 22 mei 2019 erkent de nood aan coördinatie en bepaalt dat een noodsituatie, indien ze dat vereist, aanleiding kan geven tot de afkondiging van een beleids- en/of operationele coördinatie. Zowel de Dir-CP-Ops als de lokale overheid worden daarbij geconfronteerd met enkele uitdagingen zoals onder andere het bepalen van prioriteiten, het belang van continu overleg en het invullen van een functie die een multidisciplinaire aanpak vereist. De nood aan een uitgebreid netwerk van crisispartners, een transdisciplinaire samenwerking, een degelijke opleiding en het organiseren van en deelnemen aan noodplanningsoefeningen is daarbij cruciaal.

Op basis van de bevraging werden enkele discussiepunten aangekaart en werd duidelijk dat het maken van de shift van loutere bronbestrijding naar een operationele coördinatie niet altijd vanzelfsprekend is. Het oprichten van een fysieke CP-Ops wordt daarbij soms achterwege gelaten. Met dit onderzoek werd getracht op zoek te gaan naar de redenen hiervoor en hoe dit verantwoord kan worden. Op die manier werd het mogelijk de zin en de onzin van de CP-Ops tijdens het crisisbeheer te achterhalen.

Zo wordt meermaals bevestigd dat de finaliteit van een operationele coördinatie ligt bij het multidisciplinair overleg, dat niet noodzakelijk georganiseerd dient te worden in een fysiek ingerichte CP-Ops. Zolang het motorkapoverleg (MKO) volstaat om de noodsituatie te beheren, kan het daarbij blijven. Daarbij wordt gefocust op het coördineren van de operationele taken, al mag men niet vergeten om ook rekening te houden met de gevolgen die deze met zich meebrengen in het effectgebied. Echter, indien er sprake is van een langdurig, complex of grootschalig incident zal het in plaats stellen van een fysieke CP-Ops zeker zijn meerwaarde kunnen betekenen. Dat maakt het mogelijk om beter af te stemmen, beslissingen te bekrachtigen en te anticiperen op mogelijke evoluties of escalaties. Aangezien op dat moment ook een “ontkleurde” Dir-CP-Ops wordt aangesteld die de link met het beleidsniveau kan garanderen, faciliteert dit alles de multidisciplinaire samenwerking die cruciaal is om de noodsituatie te beheren.

Kernwoorden: *Noodplanning, Crisisbeheer, Operationele coördinatie, CP-Ops, Dir-CP-Ops*

Lijst met afkortingen

Afkorting	Verklaring
ANIP	Algemeen Nood- en Interventieplan
BNIP	Bijzonder Nood- en Interventieplan
CC	Coördinatie Comité
CP-Ops	Commandopost Operaties
CST	Crisis Support Team
Dir-CP-Ops	Directeur van de Commandopost Operaties
D1	Discipline 1
D2	Discipline 2
D3	Discipline 3
D4	Discipline 4
D5	Discipline 5
IBOBBO	Informatiegaring, Beeldvorming, Oordeelvorming, Besluitvorming, Bevelvoering en Opvolging
KB	Koninklijk Besluit
MKO	Motorkapoverleg
NCCN	Nationaal Crisiscentrum
NPC	Noodplanningscoördinator
NPU	Noodplanning

Inhoudsopgave

Dankwoord.....	3
Samenvatting.....	4
Lijst met afkortingen.....	6
Inhoudsopgave	7
Hoofdstuk 1. Probleemstelling en onderzoeksopzet.....	10
1.1. Context	10
1.2. Probleemstelling.....	10
1.3. Onderzoeksvraag.....	11
1.4. Onderzoeksopzet en -methodologie	11
1.4.1. Onderzoeksmethode.....	12
1.4.2. Dataverzameling	12
1.4.3. Selectie van respondenten.....	13
1.5. Relevantie van het eindwerk	13
Hoofdstuk 2. Literatuurstudie	14
2.1. De wet- en regelgeving omtrent noodplanning en crisisbeheer in België.....	14
2.1.1. Crisisbeheer.....	14
2.1.2. Noodplanning.....	14
2.1.3. Crisis, ramp of noodsituatie	15
2.1.4. Operationele coördinatie	16
2.1.4.1. Disciplines	17
2.1.4.2. Bevel- en commandovoering.....	17
2.1.4.3. Commandopost Operaties (CP-Ops)	18
2.1.4.4. Directeur van de Commandopost Operaties (Dir-CP-Ops).....	18
2.1.4.5. Bron- en effectgebied	19
2.1.5. Beleidscoördinatie.....	19
2.1.5.1. Niveaus en fasering	20
2.1.5.2. Taken van de bevoegde overheid	20
2.1.5.3. Het coördinatiecomité.....	21
2.1.5.4. De rol van de burgemeester	21
2.1.5.5. De noodplanningscoördinator als spilfiguur?.....	22
2.1.6. Sleutelmoment: het afkondigen van een fase.....	24
2.2. Interactie en samenwerking tussen het operationele niveau en het beleidsniveau....	24
2.2.1. Uitdagingen tijdens de operationele coördinatie.....	25
2.2.1.1. Van interne naar externe coördinatie.....	25
2.2.1.2. Parameters voor opschaling.....	25

2.2.1.3.	Operationele coördinatie bij grootschalige incidenten	26
2.2.2.	Uitdagingen voor het beleidsniveau.....	27
2.2.2.1.	Operationele distantie	27
2.2.2.2.	Bestuurlijke durf	27
2.2.2.3.	Vergeet de kleintjes niet... ..	28
2.2.2.4.	Overleg als cruciale factor	28
2.2.2.5.	Evenwicht vinden tussen de verschillende rollen	28
2.2.2.6.	Voldoende kennis, voorbereiding en ervaring?	28
2.2.2.7.	Discretionaire ruimte en subjectieve besluitvorming	29
2.3.	Bouwstenen van het crisisbeheer	29
2.3.1.	Beeldvorming en situation awareness.....	29
2.3.2.	Netwerk.....	30
2.3.3.	Multidisciplinaire samenwerking.....	31
2.3.4.	Opleidingen en oefeningen	31
Hoofdstuk 3.	Verloop van het onderzoek en onderzoeksresultaten	33
3.1.	Verloop van het onderzoek	33
3.1.1.	Analyse van de verzamelde gegevens.....	33
3.2.	Onderzoeksresultaten	33
3.2.1.	Algemeen	33
3.2.2.	Bevindingen	34
3.3.	Conclusie onderzoeksresultaten	55
3.3.1.	Operationele coördinatie	55
3.3.2.	Het oprichten van een CP-Ops achterwege laten.....	56
3.3.3.	Meerwaarde van de CP-Ops	56
3.3.4.	Uitdagingen voor en taken van de Dir-CP-Ops	57
3.3.5.	Interdisciplinair opleidingsaanbod.....	58
Hoofdstuk 4.	Aanbevelingen	59
4.1.	Beleidsaanbevelingen.....	59
4.1.1.	Organiseren van een praktische opleiding voor lokale overheden en noodplanningscoördinatoren.....	59
4.1.2.	Identificeren van objectieve criteria voor opschaling.....	59
4.1.3.	Uitdenken van een systeem voor inzet van Dir-CP-Ops'en	59
4.1.4.	Uitwerken van een systeem voor het operationeel beheer van grootschalige en complexe incidenten	60
4.2.	Operationele aanbevelingen	60
4.2.1.	Mentaliteitswijziging	60
4.2.2.	Afspraken omtrent de rol en aanwezigheid van de NPC in de CP-Ops.....	60

Hoofdstuk 5. Beperkingen van het werk en suggesties voor verder onderzoek	62
5.1. Beperkingen van het onderzoek	62
5.2. Aanzet voor toekomstig onderzoek.....	62
Hoofdstuk 6. Eindconclusie	63
Referentielijst.....	64
Bijlage 1. Lijst van figuren	67

Hoofdstuk 1. Probleemstelling en onderzoeksopzet

1.1. Context

Hoewel noodsituaties voor velen misschien een ver-van-mijn-bed-show lijken, eisen ze de laatste jaren steeds meer aandacht op. We kunnen voor België met gemak een reeks noodsituaties opsommen die zich de laatste jaren hebben gemanifesteerd. Denk maar aan incidenten zoals o.a. het treinongeval in Buizingen (2010), het Pukkelpopdrama in Hasselt (2011), het busongeval in Sierre (2012), de aanslagen in Zaventem en Maalbeek (2016) en meer recent ook de coronacrisis (2020), de overstromingen in Wallonië (2021) en de gasexplosie in Turnhout (2021). Daarnaast worden we in België ook jaarlijks geconfronteerd met branden, gaslekken of hittegolven. Noodsituaties komen dus met de regelmaat van de klok voor en er bestaat dus een reële kans dat u met een noodsituatie wordt geconfronteerd (Vincent et al., 2013).

Voor hulpverleningsorganisaties en (lokale) overheden brengen deze noodsituaties heel wat uitdagingen met zich mee. Om noodsituaties te voorkomen, maar ook de gevolgen ervan zo veel mogelijk in te dijken, zijn de processen van noodplanning, crisisbeheer en nazorg fundamenteel. Het zijn processen waarover steeds opnieuw moet worden nagedacht om een adequaat antwoord te kunnen bieden op de uitdagingen die noodsituaties met zich meebrengen (Easton et al., 2013).

Sinds de aanslagen in 2016 gaan de grootschalige incidenten steeds meer met de aandacht lopen. De oorzaak hiervan ligt voornamelijk bij de toename van terroristische dreigingen en aanslagen maar ook de toenemende invloeden van de klimaatverandering doen ons nadenken over de gevolgen die dit met zich mee kan brengen. Ook de aandacht voor de coördinatie van de hulpverlening komt opnieuw in de schijnwerpers te staan. Bovendien wordt de impact van grootschalige incidenten niet alleen groter, maar ook diverser. De enorme diversiteit aan mogelijke rampenscenario's is bovendien erg groot. Dit maakt het crisisbeheer steeds complexer aangezien er meer cases voorkomen waarbij meerdere aspecten, meerdere bevoegdheidsdomeinen én meerdere disciplines betrokken zijn. Coördinatie en communicatie winnen hierdoor aanzienlijk aan belang (Vanhelleputte, 2021).

Toch moeten we ook blijven stilstaan bij waar het allemaal begint. Vaak evolueert een noodsituatie van een klein incident naar een crisis waarbij coördinatie uitermate belangrijk is om het beheer van de situatie in goede banen te leiden. Wie speelt welke rol en wat is nu meerwaarde van de commandopost operaties (CP-Ops) tijdens het crisisbeheer? Wat wordt verstaan onder een operationele coördinatie? Waar loopt het vaak fout en met welke uitdagingen worden de hulpverleningsdiensten en lokale overheden geconfronteerd?

1.2. Probleemstelling

Reeds geruime tijd maakt het crisisbeheer en de organisatie errond onderdeel uit van de werkzaamheden van de publieke overheidsdiensten, zowel op lokaal, provinciaal als nationaal niveau. Zij zijn gemandateerd om in het kader van noodsituaties hulp te verlenen aan de bevolking. Deze hulpverlening varieert van het verstrekken van informatie tot het interveniëren op het terrein om de gevolgen voor de bevolking te beperken tot een minimum door onder andere bronbestrijding, evacuatie en herstel. Met de groei van de rol in crisisbeheersing van de openbare sector is ook de behoefte ontstaan om de doeltreffendheid ervan te meten (Kirschenbaum, 2004). Daarnaast is er ook een stijgende druk om te evalueren gezien het crisisbeheer ook steeds prominenter in het daglicht komt te staan door de aanwezigheid van de pers en het belang dat hieraan wordt gegeven door de bevolking. Camera's zijn nooit ver te

zoeken, niet alleen die van journalisten, maar ook burgers staan steeds klaar met een camera of gsm om beelden vast te leggen (Instituut Fysieke Veiligheid, 2017).

Vanuit dit oogpunt wordt vertrokken om de zin en de onzin van de CP-Ops tijdens het crisisbeheer te bepalen bij diverse noodsituaties. Hiervoor wordt gekeken naar de meerwaarde die de CP-Ops kan bieden en waarom soms wordt nagelaten om een CP-Ops op te richten. Daarnaast wordt ook of de CP-Ops in bepaalde gevallen aan belang verliest. Ook de werking van de CP-Ops wordt voor het licht gehouden om te kijken waar de pijnpunten liggen en welke aanbeveling geformuleerd kunnen worden om in de toekomst een beter crisisbeheer te garanderen. De vraag wie welke rol speelt en met welke uitdagingen deze personen binnen hun rol worden geconfronteerd, staat hierbij centraal.

1.3. Onderzoeksvraag

Uit de probleemstelling ontstond het idee om onderzoek te verrichten naar de zin en de onzin van de CP-Ops tijdens het crisisbeheer, wat resulteerde in éénzelfde **onderzoeksvraag**: *Wat is de zin en de onzin van de Commandopost Operaties (CP-Ops) tijdens het crisisbeheer?*

Om deze onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden en het antwoord op de onderzoeksvraag te kunnen verklaren, dient een antwoord geformuleerd te worden op onderstaande **deelvragen**:

- *Wat wordt verstaan onder het afkondigen van een operationele coördinatie?*
- *Waarom wordt het afkondigen van een operationele coördinatie, inclusief het oprichten van een CP-Ops soms achterwege gelaten?*
- *Waar ligt de meerwaarde van het oprichten van een CP-Ops?*
- *Met welke uitdagingen wordt de Dir-CP-Ops geconfronteerd?*
- *Is er nood aan een interdisciplinair en objectief opleidingsaanbod aangaande noodplanning en crisisbeheer?*

1.4. Onderzoeksofzet en -methodologie

Het opzet van dit onderzoek bestaat erin om na te gaan waar de meerwaarde ligt van de CP-Ops als crisisstructuur en welke eventuele pijnpunten geïdentificeerd kunnen worden. Om deze stelling te onderzoeken, werd nagegaan wat verstaan wordt onder een operationele coördinatie, waarom de CP-Ops soms achterwege wordt gelaten en welke aanbevelingen geformuleerd kunnen worden om een efficiënter crisisbeheer te kunnen garanderen.

Dit onderzoek wil bovendien nagaan of en in welke mate een CP-Ops een meerwaarde kan betekenen tijdens het crisisbeheer. Indien de meerwaarde niet bewezen kan worden en het oprichten van een CP-Ops achterwege wordt gelaten, zullen bepaalde elementen hiervan de oorzaak vormen. Aan de hand van dit onderzoek wordt getracht te achterhalen welke elementen dit kunnen zijn. Daarenboven is het interessant om na te gaan welke voordelen het oprichten van een CP-Ops met zich meebrengt en wie welke rol speelt.

Om dit onderzoek te verwezenlijken is het noodzakelijk om een licht te werpen op de geldende wet- en regelgeving en de ervaringen vanuit het werkveld. De huidige manier van werken op het terrein wordt weergegeven aan de hand van de verworven inzichten in de literatuur en de bestaande wet- en regelgeving.

Nieuwe inzichten binnen dit onderzoek werden verkregen aan de hand van een **verkennend onderzoek van kwalitatieve én kwantitatieve aard**. Naast het achterhalen van de huidige manier van werken in de literatuur werd via een focusgroep met ervaringsdeskundigen in het crisisbeheer op zoek gegaan naar een gedeelde visie. De gedachtegang hierachter kan een

inzicht bieden op de voor- en nadelen, maar ook de zin en de onzin van de CP-Ops tijdens het crisisbeheer.

Als laatste onderdeel van het onderzoek werd dieper ingegaan op de bevindingen van de experts die gedurende de focusgroep naar voor kwamen. Aan de hand van diverse stellingen omtrent het onderwerp, werd een bevraging gelanceerd bij het bredere werkveld.

1.4.1. Onderzoeksmethode

Dit eindwerk beoogt een **exploratief en verklarend onderzoek** waarin de huidige manier van werken tijdens crisisbeheer, zoals beschreven in de wetgeving, in vraag wordt gesteld en op zoek wordt gegaan naar de zin en de onzin van de CP-Ops tijdens het crisisbeheer. Ook voor wat de evaluatie van vorige noodsituaties betreft, is het geen overbodige luxe om te onderzoeken waar het in het verleden soms fout liep en waar bijgevolg aanbevelingen kunnen opgesteld worden om een efficiënt(er) crisisbeheer te ontwikkelen.

1.4.2. Dataverzameling

Gezien in dit onderzoek gebruik wordt gemaakt van verschillende dataverzamelmethode, kan gesproken worden over een **methodische triangulatie** aan de hand van een mixed methodes onderzoek (Scribbr, z.d.).

Een eerste cruciale stap in de dataverzameling van dit onderzoek betreft de **literatuurstudie**. Aan de hand van deze studie werd onderzocht wat de vigerende regelgeving is en of omtrent dit onderwerp reeds eerder onderzoek werd uitgevoerd. Op basis van de literatuur kon de onderzoeksvraag en de gehanteerde begrippen bovendien duidelijk worden afgebakend.

In tweede instantie werd een **kwalitatief onderzoek** uitgevoerd door middel van het organiseren van een **focusgroep**. Op basis van de verworven inzichten uit de literatuurstudie, konden gerichte vragen opgemaakt worden om de discussie tijdens de focusgroep te initiëren en aan te sturen.

Een **focusgroep** is een kwalitatieve onderzoekstechniek gebaseerd op groepsdynamica waarbij een kleine groep mensen onder leiding van een moderator discussieert over het onderwerp dat door de moderator wordt aangereikt. De interactie en discussie tussen de groepsleden vormt een essentieel onderdeel van de focusgroep. Aangezien gewerkt wordt aan de hand van goed voorbereide gesprekken rond één thema, is het mogelijk om veel informatie op korte tijd te verzamelen (Decorte & Zaitch, 2016).

Er werd gekozen om te werken met een focusgroep, aangezien de interactie tussen de deelnemers rijke data oplevert. Deze gegevens leren niet enkel wat mensen denken, maar ook wat de redenen zijn waarom ze op deze manier denken. Met een focusgroep wordt bovendien duidelijk wat de verschillende en overeenkomstige meningen zijn die leven binnen een groep. Het ultieme doel van dit onderzoek is dan ook niet om een consensus te bereiken over het thema maar wel om te begrijpen wat de zin en onzin kan zijn van de CP-Ops tijdens een operationele coördinatie van het crisisbeheer (Decorte & Zaitch, 2016).

Als laatste stap in het onderzoek werd een vragenlijst uitgestuurd naar tal van experts in het werkveld met ervaring op vlak van noodplanning en crisisbeheer. De vragenlijst, bestaande uit 18 stellingen, werd opgemaakt op basis van de bevindingen die voortkwamen uit de focusgroep. Aan de hand van deze **mixed methodes bevraging**, met zowel gesloten als open vragen, werd getoetst naar de mening van een breder publiek van experts, wat de betrouwbaarheid en veralgemeenbaarheid van de resultaten verhoogt. Ook de objectiviteit van

de antwoorden wordt gegarandeerd omdat de respondenten niet beïnvloed worden en eerlijk hun mening kunnen geven. Dit wordt tevens versterkt gezien de antwoorden anoniem worden verwerkt. Een bijkomend voordeel is dat de vragenlijst resulteert in eenduidige antwoorden (De Graauw, z.d.). Er werd aan de deelnemers wel de mogelijkheid gelaten om hun antwoord op de stellingen te duiden aan de hand van bijkomende opmerkingen, waardoor er ruimte wordt gegeven voor enige nuance.

1.4.3. Selectie van respondenten

In het kader van dit onderzoek werd er in eerste instantie gekozen voor de organisatie van een focusgroep. Aan een focusgroep nemen bij voorkeur 6 tot 10 personen deel. Dit aantal zorgt voor een actieve participatie van elke deelnemer, wat leidt tot hoge mate van betrokkenheid. Een focusgroep moet bovendien bestaan uit een homogene groep van ‘vreemdelingen’. De homogeniteit van de groep en het feit dat de deelnemers elkaar na de focusgroep waarschijnlijk niet meer gaan terugzien, reduceert hun terughoudendheid en zorgt ervoor dat de deelnemers vrijuit kunnen praten in een ‘veilige omgeving’. Volgens het homogeniteitsprincipe mogen de deelnemers echter niet te veel van elkaar verschillen om een opbouwende discussie mogelijk te maken (Decorte & Zaitch, 2016).

In dit opzicht werden deelnemers gekozen vanuit elke noodplanningsdiscipline, aangevuld met een gemeentelijk noodplanningscoördinator. Al deze personen worden betrokken in het beheer van een crisis en hebben bijgevolg kennis van zaken. Om toch een vertrouwde omgeving te creëren waarin elke deelnemer zijn mening durft te uiten, werd ervoor geopteerd om deelnemers te selecteren uit verschillende zones en provincies. De deelnemers werden geselecteerd op basis van hun ervaring en kennis en werden gecontacteerd vanuit mijn persoonlijk professioneel netwerk.

Voor het vinden van respondenten voor de vragenlijst, werd beroep gedaan op de respondenten van de focusgroep alsook kennissen uit mijn professioneel netwerk. Personen die werden aangeschreven, werden ook gevraagd de vragenlijst over te maken aan andere ervaringsdeskundigen binnen hun netwerk.

1.5. Relevantie van het eindwerk

Een betere werking van het crisisbeheer brengt ook een betere hulpverlening voor de bevolking met zich mee. Dit eindwerk bevat in dat opzicht een vraagstuk met een aanzienlijk **maatschappelijk belang**. Door inzicht te krijgen in de werking van de CP-Ops en welke eventuele pijnpunten dit met zich meebrengt, wordt het mogelijk enkele aanbevelingen te formuleren waarmee op diverse vlakken aan de slag kan worden gegaan om te evolueren naar een efficiënt(er) crisisbeheer.

Hoofdstuk 2. Literatuurstudie

In dit hoofdstuk volgt een overzicht van de geldende wet- en regelgeving met betrekking tot de basisbeginselen inzake noodplanning en crisisbeheer in België. Bovendien werd in de bestaande literatuur op zoek gegaan naar een toelichting omtrent enkele belangrijke concepten zodat de titel en de onderzoeksvragen binnen dit onderzoek correct geïnterpreteerd kunnen worden. Het doel van deze literatuurstudie is om een algemeen beeld te krijgen over de context waarbinnen het probleem zich situeert.

2.1. De wet- en regelgeving omtrent noodplanning en crisisbeheer in België

De geldende bepalingen omtrent noodplanning en crisisbeheer worden opgenomen in het Koninklijk Besluit van 22 mei 2019 betreffende de noodplanning en het beheer van noodsituaties op het gemeentelijk en provinciaal niveau en betreffende de rol van de burgemeesters en de provinciegouverneurs in geval van crisisgebeurtenissen en -situaties die een coördinatie of een beheer op nationaal niveau vereisen, hierna het **KB van 22 mei 2019** genoemd. Aanvullend op dit Koninklijk Besluit, wordt een Ministeriële Omzendbrief gepubliceerd waarin de minister een aantal bijkomende richtlijnen uit de doeken doet. De omzendbrief voorziet in de praktische toepassing en verduidelijkt een aantal bepalingen uit het koninklijk besluit van 22 mei 2019. Een nieuwe Ministeriële omzendbrief betreffende noodplanning en crisisbeheer wordt op heden gefinaliseerd en binnenkort gepubliceerd (FOD Binnenlandse Zaken, 2022). De nieuwe omzendbrief zorgt voor de opheffing van de bestaande omzendbrieven NPU-1 tot NPU-5.

2.1.1. Crisisbeheer

Om op een gestructureerde manier het hoofd te kunnen bieden aan een crisis is het van cruciaal belang dat het crisisbeheer, ook wel het crisismanagement genoemd, vooraf wordt gereguleerd. Crisismanagement is echter **geen exacte wetenschap** en zal steeds uitgevoerd worden volgens het principe van de goede huisvader (Dayton, 2009). Crisisbeheer is een **breed concept** en omvat de beslissingen en acties die genomen worden door de betrokken actoren in zowel de voorbereiding (noodplanning), repressie (rampenbestrijding) als nazorg van noodsituaties. Er is sprake van crisisbeheer bij incidenten zoals een grootschalige brand, instortingen, chemische explosies, overstromingen, terroristische aanslagen of een grootschalige uitbraak van een pandemie, zoals we die intussen (te) goed kennen (Instituut Fysieke Veiligheid, 2017).

2.1.2. Noodplanning

Een **degelijke en doorgedreven voorbereiding** is, naast een professioneel en adequaat beheer van noodsituaties, cruciaal. Noodplanning zal ertoe bijdragen dat tijdens het beheer van noodsituaties efficiënt en effectief kan worden opgetreden om de schadelijke gevolgen van de noodsituatie in te dijken of in sommige gevallen zelfs te voorkomen. Het ongewenste karakter van noodsituaties zorgt ervoor dat noodsituaties over het potentieel beschikken om de maatschappij te traumatiseren of zelfs te ontwrichten. De impact die een noodsituatie met zich mee kan brengen is enorm, niet alleen voor de slachtoffers dewelke rechtstreeks betrokken zijn, maar bij uitbreiding kunnen er ook effecten zijn op de hele Belgische bevolking. Of we het nu willen of niet, noodsituaties maken nu eenmaal deel uit van onze maatschappelijke realiteit. Ze dwingen de overheid dan ook om continu te blijven nadenken over noodplanning, het beheer en de nazorg ervan. Voorts dienen uit elke noodsituatie ook lessen te worden getrokken om deze processen continu te verbeteren (Easton et al., 2013).

Crisissen laten zich echter niet gemakkelijk in duidelijke scenario's indelen en **noodplannen** als voorbereiding op een crisis zijn bijgevolg evenmin gemakkelijk op te stellen. Elke locatie, organisatie of persoon kan bijgevolg het voorwerp uitmaken van een veelheid aan noodsituaties, wat het moeilijk maakt om een noodplan te ontwerpen dat alle mogelijke uitdagingen die uit noodsituaties voortvloeien, bestrijkt. Specifieke maatregelen zijn nodig om specifieke risico's op te lossen of in te perken. De reeks aan crisissituaties en -uitkomsten is namelijk zo groot, dat een crisis altijd de neiging heeft in conflict te komen met de instincten van diegenen die van tevoren de aanpak ervan willen vastleggen (Pecujlija & Cosic, 2019).

Niettegenstaande, is het wel noodzakelijk om noodplannen op te stellen en zich voor te bereiden op tal van onvoorziene omstandigheden. **Noodplanning** omvat het hele proces waarbij wordt gezocht naar een aanpak voor het beheer van alle mogelijke scenario's. De algemene filosofie achter deze benadering is dat er, ongeacht het soort noodsituatie dat zich kan voordoen, een enigszins **vaste, unieke vorm van noodplanning en coördinatie** bestaat, die de basis vormt van de paraatheid in noodsituaties.

In België worden deze voorbereidingen opgenomen in algemene nood- en interventieplannen (ANIP). Aanvullend worden voor sommige bijzondere risico's ook specifieke noodplannen opgemaakt. Dit zijn aanvullingen op of afwijkingen van het algemeen nood- en interventieplan, die ervoor zorgen dat er beter gereageerd kan worden op specifieke risico's. Deze worden vastgelegd in een bijzonder nood- en interventieplan (BNIP). Daarnaast bestaan ook interne noodplannen voor bedrijven of instellingen en monodisciplinaire interventieplannen (Nationaal Crisiscentrum, z.d.).

2.1.3. Crisis, ramp of noodsituatie

Crisis, ramp of noodsituaties. Het zijn begrippen die in de Belgische context vaak als synoniemen worden gehanteerd. Vanuit een zekere benadering klopt dit aangezien ze allen duiden op éénzelfde toestand, namelijk het feit dat er zich een ongewenste situatie voordoet. Echter, vanuit een juridisch en maatschappelijk oogpunt verschillen deze begrippen onderling van elkaar. Een ramp is niet hetzelfde als een crisis of noodsituatie en vice versa (Vincent et al., 2013).

Een calamiteit is vanuit een strikt juridische benadering minder ernstig in termen van schade dan een ramp, wat maakt dat deze gebeurtenissen niet vergelijkbaar zijn. Vanuit maatschappelijk oogpunt is voornamelijk de connotatie die aan deze begrippen wordt gegeven van belang. Zo is de connotatie van de term 'ramp' immers pejoratiever in vergelijking met het neutralere begrip 'noodsituatie' (Vincent et al., 2014). Binnen dit onderzoek wordt ervoor geopteerd om gebruik te maken van de term noodsituatie, zoals deze ook staat omschreven in de vigerende wetgeving.

Het KB van 22 mei 2019 omschrijft een **noodsituatie** als *“elke gebeurtenis die schadelijke gevolgen voor het maatschappelijke leven veroorzaakt of kan veroorzaken, zoals een ernstige verstoring van de openbare veiligheid, een ernstige bedreiging ten opzichte van het leven of de gezondheid van personen en/of ten opzichte van belangrijke materiële belangen, en waarbij de coördinatie van de bevoegde actoren, inclusief de disciplines, is vereist om de dreiging weg te nemen of om de nefaste gevolgen van de gebeurtenis te beperken”*

Daarnaast kan ook worden gesproken over een crisis. Een **crisis** wordt gekenmerkt door een hoge mate van **complexiteit, onzekerheid en tijdsdruk** waardoor de situatie de nodige organisatie en coördinatie vereist om de situatie terug te brengen tot de normale toestand. Vanwege de verhoogde stress en tijdsdruk die gepaard gaan met het beheer van een crisis,

vereist dit soort situaties een **organisatie en coördinatie die de dagelijkse werking te boven gaat** (Bruelemans et al., 2015). Het betreft steeds een **situatie waarvan de omvang duidelijk de gewone reactiecapaciteit overtreft**. Er ontstaat ten gevolge van een crisis dus een onevenwicht tussen de behoeften en de onmiddellijk beschikbare bronnen om de noodsituatie aan te pakken (Vincent et al., 2013).

Om schade aan de bevolking, de omgeving en de economie te voorkomen, is het cruciaal om snel en effectief op te treden. Hoe meer personen betrokken zijn bij het incident, hoe complexer de noodsituatie wordt. Naast het belang van noodplanning, hebben verscheidene onderzoekers gewezen op het belang van creativiteit en improvisatie van hulpverleners om adequaat te kunnen reageren wanneer zich onverwachte gebeurtenissen voordoen (Van de Walle et al., 2016).

In het kader van dit eindwerk wordt het licht zowel geworpen op noodsituaties als crisissituaties waarbij de samenwerking en coördinatie van de hulpverlening vereist is. Bijgevolg lijkt het wenselijk om bij dergelijke noodsituaties een operationele coördinatie af te kondigen, al dan niet samen met het afkondigen van een beleidsfase waarbij de bevoegde overheid de nodige maatregelen neemt om de gevolgen van de noodsituatie te bestrijden. Het zal hierbij voornamelijk gaan om noodsituaties waarvan het beheer de normale werking overstijgt en kan bijgevolg gaan over noodsituaties op elke schaal, elk niveau en uit elke risicocategorie.

Het hoeft hierbij niet noodzakelijk om een grootschalig incident gaan, waarbij er op het moment van de crisis meer slachtoffers zijn dan de lokale middelen op dat moment aankunnen (World Health Organization, 2007). Het kan ook gaan om een complex incident waarbij de inzet van gespecialiseerd personeel en materiaal vereist is om de bron en gevolgen van het incident te bestrijden. Dergelijke crisissen en noodsituaties leiden tot grote maatschappelijke onrust en vragen ingrijpende beslissingen. Deze gebeurtenissen vereisen dan ook uitzonderlijke maatregelen en buitengewone bijstand (Bron & Zannoni, 2010).

Het KB van 22 mei 2019 erkent de nood aan coördinatie en bepaalt daarom dat naast de coördinatie binnen elke discipline, een noodsituatie, indien noodzakelijk, aanleiding kan geven tot een operationele coördinatie of een beleidscoördinatie. Ook de combinatie van de activatie van zowel een operationele coördinatie als een beleidscoördinatie is mogelijk.

2.1.4. Operationele coördinatie

Niet elk incident vereist een coördinatie van alle betrokken actoren op het terrein. Het volstaat dan meestal om een kort overleg te organiseren boven op de motorkap van een wagen, ook wel het **motorkapoverleg** (MKO) genoemd. Hiermee beogen de disciplines zich te informeren over de bestaande gevaren en over de omvang van de getroffen zone. Het doel is om een gemeenschappelijk beeld te krijgen van de situatie. Daarnaast worden de eerste veiligheidsmaatregelen getroffen en wordt beoordeeld of er nood is aan versterking. In een later stadium staat informatievergaring centraal en tracht men een inschatting te maken van de omvang en de aard van de in te zetten middelen, wordt overwogen of een (de) monodisciplinair(e) interventieplan(nen) geactiveerd moeten worden en of het nuttig lijkt om op te schalen naar een operationele coördinatie (FOD Binnenlandse Zaken, 2022).

Noodsituaties die een **coördinatie van meerdere bevoegde actoren op het terrein** vereisen, geven aldus aanleiding tot het afkondigen van een **operationele coördinatie**. Een operationele coördinatie omvat een gestructureerd multidisciplinair overleg met als doel de gevolgen van een noodsituatie te beperken door de verschillende interventies op het terrein te organiseren (FOD Binnenlandse Zaken, 2019, 22 mei). Een operationele coördinatie kan opgestart worden

zodra minstens twee disciplines op het terrein vereist zijn en wordt afgekondigd als één of meer aanwezige disciplines oordelen dat een motorkapoverleg niet langer volstaat om de noodsituatie te bestrijden of vanwege de aanwezigheid van een escalatierisico. Een operationele coördinatie kan, zoals reeds eerder aangegeven, ook zonder beleidscoördinatie opgestart worden. In dat geval wordt de beslissing om een operationele coördinatie op te starten genomen in overleg met de interventieverantwoordelijken van elke betrokken discipline. De bestuurlijke overheid dient in elk geval geïnformeerd te worden van zodra gedacht wordt om een operationele coördinatie af te kondigen (FOD Binnenlandse Zaken, 2022).

2.1.4.1.Disciplines

Artikel 1, 15° van het KB van 22 mei 2019 definieert een discipline binnen het crisisbeheer als *“een functioneel geheel van opdrachten die door verschillende tussenkomende diensten worden uitgevoerd”*.

- Discipline 1 heeft betrekking op de hulpverleningsoperaties;
- Discipline 2 is belast met de medische, sanitaire en psychosociale hulpverlening;
- Discipline 3 heeft betrekking op de politietaken op de plaats van de noodsituatie;
- Discipline 4 staat in voor de logistieke steun;
- Discipline 5 voorziet in de alarmering van en informatie aan de bevolking.

De verschillende disciplines komen in geval van een operationele coördinatie samen voor een gestructureerd overleg. Op dat moment is sprake van een multidisciplinair overleg (FOD Binnenlandse Zaken, 2019, 22 mei).

2.1.4.2.Bevel- en commandovoering

Om te kunnen verklaren waar het begrip “commandopost” vandaan komt, dient eerst en vooral ingegaan te worden op wat verstaan wordt onder commando(voering). De term **commandovoering** vindt zijn oorsprong in de militaire wereld in de jaren '80. Het omvat het leiding geven aan eenheden onder operationele omstandigheden en heeft als doel het zo goed en zo tactisch mogelijk inzetten van beschikbare middelen om een vooropgesteld doel te bereiken. Doorheen de tijd is de visie op commandovoering geëvolueerd en vanwege het dynamische karakter van de toepassing ervan, is de visie op commandovoering niet enkel grondig bijgestuurd maar ook ingewikkelder geworden. Zowel de ontwikkeling en vooruitgang op vlak van het beschikbare materiaal en middelen als op vlak van de omstandigheden van de (nood)situaties hebben een grote impact op de manier van commandovoering (Vercammen, 2014).

Het is van belang een onderscheid te maken tussen bevelvoering en commandovoering. **Bevelvoering** beperkt zich voornamelijk tot de operationele taken binnen een discipline of organisatie. Bij het beheer van grootschalige of complexe interventies volstaat bevelvorming niet langer en is er nood aan commandovoering. Deze commandovoering overkoepelt de bevelvoering en zal verlopen volgens een bepaalde structuur die vooraf werd bepaald. De focus ligt daarbij op strategie en tactiek, in tegenstelling tot de bevelvoering die eerder gericht is op de operationele uitvoering van de taken. Concreet zal er pas sprake zijn van commandovoering binnen het operationele beheer van zodra het beheer ervan afwijkt van de dagelijkse werking. Synoniemen die vandaag vaker worden gebruikt binnen noodplanning en crisisbeheer zijn Incident Management of crisismanagement (zie supra) (Vercammen, 2014).

Bevelvoering kan bijgevolg gezien worden als een monodisciplinaire taak daar waar commandovoering slaat op de coördinatie over de verschillende disciplines, dus multidisciplinair.

2.1.4.3. Commandopost Operaties (CP-Ops)

Gebaseerd op bovenstaande redenering kan een commandopost gezien worden als een plaats waar de strategie en de tactiek voor het beheer van een noodsituatie bepaald wordt tijdens een overleg met de verschillende disciplines. Het KB van 22 mei 2019 omschrijft de Commandopost Operaties (hierna “**CP-Ops**” genoemd) als “*het **multidisciplinaire overlegorgaan** voorgezeten door de Dir-CP-Ops en belast met het bijstaan van deze laatste in de operationele coördinatie van een noodsituatie.*” De CP-Ops bestaat minstens uit de directeurs van de op het terrein betrokken disciplines. Indien nodig kunnen experts uitgenodigd worden om deel te nemen aan het overleg. De CP-Ops ondersteunt de Dir-CP-Ops bij de coördinatie tijdens het crisisbeheer.

De CP-Ops staat in voor volgende taken:

- overleg tussen de verschillende disciplines;
- informeren van de betrokken overheden en de noodcentrale 112 over de noodsituatie;
- het organiseren van het interventieterrein;
- bewaken van de veiligheid van het personeel bij de hulpverleningsoperaties en toezien op hun bescherming;
- een logboek bijhouden (Nationaal Crisiscentrum, z.d.).

Om alle crisispartners tijdens een noodsituatie als één gezamenlijke organisatie te laten optreden, wordt een **multidisciplinaire samenwerking** als een absoluut recept ervaren om succes te boeken (Helsloot et al., 2010).

2.1.4.4. Directeur van de Commandopost Operaties (Dir-CP-Ops)

Aan het hoofd van het overleg in de commandopost operaties staat de Directeur van de Commandopost Operaties (hierna “**Dir-CP-Ops**” genoemd).

In het KB van 22 mei 2019 werd een systeem opgenomen voor de automatische aanwijzing van de Dir-CP-Ops teneinde discussie en bijgaand tijdverlies tijdens de eerste momenten van een noodsituatie te vermijden. Tot het moment dat een Dir-CP-Ops ter plaatse is, berust de verantwoordelijkheid voor de operationele coördinatie bij de officier met de hoogste graad van de hulpverleningszone op wiens grondgebied de interventie plaatsvindt. Artikel 18 bepaalt dat, tenzij anders bepaald door de bevoegde overheid, de multidisciplinaire functie van Dir-CP-Ops uitgeoefend wordt door de officier van de hulpverleningszone op wiens grondgebied de interventie plaatsvindt, die aanwezig is op het interventieterrein en die houder is van het **bekwaamheidsattest Dir-CP-Ops**.

In de huidige context van noodplanning en crisisbeheer evolueert men steeds meer in de richting van een **multidisciplinaire Dir-CP-Ops**, waarbij de aard van de noodsituatie en de discipline waaruit de Dir-CP-Ops afkomstig is van ondergeschikt belang is aan de persoonlijke geschiktheid en competenties inzake multidisciplinair leiderschap en kennis inzake noodplanning en crisisbeheer. De focus ligt op de multidisciplinaire coördinatie en de organisatie van de verschillende interventies op het terrein. Die geschiktheid wordt gestaafd door middel van het bekwaamheidsattest (FOD Binnenlandse Zaken, 2020, 7 februari). Dit bekwaamheidsattest wordt uitgereikt aan de kandidaat na het slagen van een assessmentproef betreffende de verschillende aspecten van het crisisbeheer. De multidisciplinaire opleiding Dir-CP-Ops wordt georganiseerd ter voorbereiding op het assessment. Het bekwaamheidsattest kan volgens het Ministerieel besluit betreffende het bekwaamheidsattest Dir-CP-Ops enkel behaald worden door leden van discipline 1, 2, 3 en 4 op basis van de in die regelgeving duidelijk omschreven criteria (FOD Binnenlandse Zaken, 2020, 3 december).

De persoon die de functie van Dir-CP-Ops uitoefent, doet bijgevolg afstand van de discipline waar hij toe behoorde en hanteert een overkoepelende visie, los van elke discipline, met aandacht voor de noden van alle disciplines en de coördinatie van de verschillende operationele acties (FOD Binnenlandse Zaken, 2020, 7 februari). Dit wordt op het terrein ook wel “ontkleuren” genoemd.

Indien echter meerdere personen voldoen aan de vooropgestelde criteria, mogen de kandidaten onderling afspreken wie van hen de functie van Dir-CP-Ops op zich zal nemen. Bij afwezigheid van overeenkomst zal de officier met de hoogste graad de functie waarnemen. In geval van gelijkheid van graad, heeft de oudste in graad voorrang. In geval van een terrorisme gerelateerde noodsituatie, heeft de bevoegde overheid twee bijkomende mogelijkheden:

- een lid van een andere discipline aanduiden, in dit geval bijvoorbeeld iemand van discipline 3;
- de discipline die de Dir-CP-Ops aanlevert op voorhand in het bijzonder nood- en interventieplan (BNIP) bepalen en erin opnemen dat de federale fase in kader van terrorisme wordt afgekondigd.

Eens de Dir-CP-Ops aangeduid en ter plaatse is, wordt hij **verantwoordelijk geacht voor de multidisciplinaire operationele coördinatie** op het terrein. De Dir-CP-Ops is als het ware de ceremoniemeester over meerdere experten en directeurs van de disciplines. Artikel 18, §4 van het KB van 22 mei 2019 bepaalt de voornaamste opdrachten en taken van de Dir-CP-Ops. De essentie ligt bij het faciliteren van het overleg tussen de verschillende disciplines, zodat hun taken op een gecoördineerde, efficiënte en veilige manier kunnen worden uitgevoerd. Daarnaast:

- waakt hij over de werkzaamheden en continuïteit van de CP-Ops;
- rapporteert hij aan de bevoegde overheid en de bevoegde noodcentrale over de noodsituatie en haar evoluties;
- organiseert hij het interventieterrein zoals voorgeschreven in de wetgeving;
- evalueert hij de risico's voor het ingezette personeel en neemt indien nodig de passende maatregelen.

Indien ook een beleidscoördinatie (zie infra) afgekondigd wordt, heeft de Dir-CP-Ops ook als taak om de bevoegde overheid te adviseren en hun beslissingen te laten uitvoeren. Hiertoe dient hij op regelmatige basis met hen een overleg in te plannen. De Dir-CP-Ops is in dat geval het **single point of contact** tussen de operationele coördinatie en de beleidscoördinatie. Het maken van onderlinge duidelijke werkafspraken is hierbij een vereiste (FOD Binnenlandse Zaken, 2022).

2.1.4.5. Bron- en effectgebied

Hoewel ook sprake van bron- en effectgebied in België, bestaat bijna uitsluitend in Nederland een gedegen definitie van deze begrippen. Het **brongebied** is het gebied waarin de hulpverleningsdiensten uitvoering geven aan de operationele taken ter bestrijding van het incident. Er kunnen verschillende brongebieden zijn. Het **effectgebied** is het gebied buiten het brongebied dat de directe gevolgen vanuit het brongebied ondervindt en kan beperkt maar ook heel groot zijn. Dit is afhankelijk van de aard, omvang, ernst of trend van de noodsituatie (Veiligheidsregio Hollands Midden, 2017). Deze begrippen blijken in de praktijk in grote mate overgevoegen te zijn naar België.

2.1.5. Beleidscoördinatie

Naast een operationele coördinatie kan, indien de noodsituatie eveneens een beheer op het niveau van de bevoegde overheid vereist, ook een beleidscoördinatie afgekondigd worden. Hieronder wordt volgens het KB van 22 mei 2019 het volgende verstaan: “*de multidisciplinaire opdracht met als doel de gevolgen van een noodsituatie te beperken, door er een onmiddellijk en toekomstig antwoord op te bieden, door de operationele maatregelen te ondersteunen, en door de nodige beslissingen te nemen om terug te keren naar een normale situatie.*”

Volgens artikel 22 van het KB van 22 mei 2019 is de Dir-CP-Ops belast met de beleidscoördinatie totdat de bevoegde overheid hem op de hoogte brengt van de overname ervan. Zoals reeds aangegeven, is overleg op regelmatige basis tussen beide partijen cruciaal voor een goede informatiedoorstroming en bijgevolg ook een efficiënt beheer van de noodsituatie.

2.1.5.1.Niveaus en fasering

De beleidscoördinatie kan zich op drie niveaus manifesteren, ook wel fases genoemd.

- De **gemeentelijke fase** wordt afgekondigd wanneer de directe of indirecte gevolgen van de noodsituatie een beheer door de burgemeester vereisen;
- De **provinciale fase** wordt afgekondigd, wanneer de directe of indirecte gevolgen van de noodsituatie een beheer door de gouverneur vereisen. De afkondiging van de provinciale fase leidt tot de opheffing van de gemeentelijke fase(s);
- De **federale fase** wordt afgekondigd, wanneer de directe of indirecte gevolgen van de noodsituatie een beheer op nationaal niveau vereisen, overeenkomstig het koninklijk besluit van 31 januari 2003 tot vaststelling van het noodplan voor de crisisgebeurtenissen en -situaties die een coördinatie of een beheer op nationaal niveau vereisen, en de bestaande nood plannen en procedures op nationaal niveau.

De beslissing om een fase af te kondigen, komt toe aan respectievelijk de territoriaal bevoegde burgemeester voor de gemeentelijke fase, de territoriaal bevoegde gouverneur voor de provinciale fase en de Minister van Binnenlandse Zaken voor de federale fase. Het op- en afschalen van de fase gebeurt steeds in onderling overleg tussen de bevoegde overheden alsook met de Dir-CP-Ops op het terrein.

Centraal bij het opschalen staat het zogenaamde **subsidiariteitsprincipe**. Dit subsidiariteitsprincipe impliceert dat het beheer van een noodsituatie het best gebeurt op het daarvoor meest geschikte niveau. Enkele variabelen kunnen helpen om te beslissen om over te gaan naar een hiërarchisch hoger beheerniveau (Vincent et al., 2013). Volgens het KB van 22 mei 2019 kan de keuze van de fase gebaseerd worden op enkele parameters zoals onder meer:

- de geografische uitgestrektheid van de schadelijke gevolgen;
- de aan te wenden middelen;
- het reëel of potentieel aantal getroffen en;
- de nood aan coördinatie;
- de omvang en ernst en/of maatschappelijk impact van de gebeurtenissen;
- de aard van de gebeurtenissen of de technische complexiteit;
- de evaluatie van de noodsituatie.

2.1.5.2.Taken van de bevoegde overheid

Artikel 30 van het KB van 22 mei 2019 bepaalt de taken die uitgevoerd dienen te worden door de bevoegde overheid tijdens de beleidscoördinatie. Deze omvatten onder meer:

- het oprichten van het coördinatiecomité dat de bevoegde overheid bijstaat tijdens het crisisbeheer;
- een gedeeld beeld garanderen van de feiten, beslissingen en maatregelen;
- de socio-economische gevolgen van de genomen of te nemen beleidsbeslissingen inschatten en evalueren;
- toezien op de gecoördineerde uitvoering van de maatregelen en de beleidsbeslissingen, nodig voor het nemen van maatregelen van bestuurlijke politie;
- de nodige personele en materiële bijstand of versterking vragen, en overgaan tot de nodige opvoedingen;
- de overgang naar de nazorgperiode garanderen;
- een logboek bijhouden.

2.1.5.3. Het coördinatiecomité

Het KB van 22 mei 2019 voorziet bij de afkondiging van een beleidscoördinatie in de oprichting van een **coördinatiecomité (CC)** en beschrijft dit als *“het multidisciplinaire overlegorgaan voorgezeten door de bevoegde overheid en belast met het bijstaan van deze laatste in de beleidscoördinatie van noodsituaties.”*

Afhankelijk van het niveau waarop het crisisbeheer wordt gecoördineerd, is het dus de burgemeester, de provinciegouverneur of de minister van Binnenlandse Zaken die de voorzitter van het coördinatiecomité is. Zij worden bijgestaan door:

- de verantwoordelijken van de verschillende disciplines;
- de noodplanningscoördinator;
- en, afhankelijk van de aard van de noodsituatie, vertegenwoordiging van andere actoren zoals experts.

Het coördinatiecomité heeft volgende taken:

- de noodsituatie evalueren;
- de bevoegde overheid adviseren over de te nemen strategische maatregelen;
- de alarmering en informatieverstrekking organiseren aan de bevolking, bedrijven en aangrenzende gemeenten;
- alle beschermingsmaatregelen nemen die nodig zijn om de veiligheid van de bevolking te waarborgen en de uitvoering ervan coördineren;
- het bijhouden van een logboek in het nationaal veiligheidsportaal (Vincent et al., 2013).

2.1.5.4. De rol van de burgemeester

Lokale overheden worden, wegens de onvoorspelbaarheid van noodsituaties, meestal erg plots geconfronteerd met noodsituaties en weten nooit op voorhand wanneer en om welke reden een noodplan in werking zal treden. Dat neemt niet weg dat de bevoegde overheden moeten vermijden om tijdens het beheer van noodsituaties over te gaan tot improvisatie. Een degelijke voorbereiding aan de hand van noodplannen kan dit vermijden (Dormaels et al., 2013).

Een vaak onderbelicht aspect binnen het takenpakket van een burgemeester zijn de taken en de rolverwachting van de burgemeester tijdens noodsituaties. Tijdens noodsituaties bestaan er verschillende rolverwachtingen ten aanzien van de burgemeester die zowel formeel als informeel van aard kunnen zijn (Vincent et al., 2014). De burgemeester staat in voor de **algemene coördinatie op beleidsniveau** voor het wegnemen van de dreiging, het bestrijden en beheersen van de noodsituatie, het verminderen of wegnemen van de gevolgen en het herstellen van de openbare orde nadien (Dormaels et al., 2013). Op grond van het KB van 22

mei 2019 valt ook de nazorg voor slachtoffers en andere betrokkenen onder zijn verantwoordelijkheden.

Op basis van wetenschappelijk onderzoek konden **verschillende rollen** van de burgemeester inzake crisisbeheer in kaart gebracht worden. Er kan een onderscheid gemaakt worden tussen volgende rollen:

- de coördinator;
- de woordvoerder;
- de burgervader/burgermoeder.

Van de burgemeester wordt in deze hectische periode verwacht om deze drie rollen te combineren en elk op een degelijke manier uit te oefenen. Het is niettemin belangrijk om in het achterhoofd te houden dat er op een evenwichtige manier aandacht moet worden besteed aan elk van deze rollen. Té veel aandacht voor de ene rol zou kunnen leiden tot een gebrekkige coördinatie van de noodsituatie. De burgemeester dient een werkbare balans te vinden om dit alles tot een goed einde te kunnen brengen (Vincent et al., 2013).

2.1.5.5.De noodplanningscoördinator als spilfiguur?

Een belangrijke rol is weggelegd voor de noodplanningscoördinator. De functie van noodplanningscoördinator moet in overeenstemming met artikel 4, §3 van het KB van 22 mei 2019 gegarandeerd worden voor elke gemeente en provincie, door één of meerdere personen. Het KB van 22 mei 2019 bepaalt dat op basis van de identificatie en de analyse van de risico's op het grondgebied, de bevoegde overheid de arbeidstijd vastlegt die de noodplanningscoördinator dient te besteden aan de opdrachten die hem worden toegewezen krachtens het KB, zodat de opdrachten volledig en doeltreffend uitgevoerd kunnen worden.

De noodplanningscoördinator (NPC) **staat de bevoegde overheid bij, zowel in het kader van de noodplanning als in het kader van het crisisbeheer**. De noodplanningscoördinator vervult de algemene opdrachten die bepaald zijn in artikel 4, §4 van het KB van 22 mei 2019.

In het kader van de noodplanning omvatten zijn voornaamste taken o.a.

- het ondersteunen van de bevoegde overheid bij het organiseren en voorbereiden van de vergaderingen van de veiligheidscel;
- het coördineren van de risico-identificatie;
- het ondersteunen bij het uitvoeren van de multidisciplinaire risicoanalyse;
- het coördineren van de opmaak van nood- en interventieplannen;
- voorzien in de actualisatie van de nood- en interventieplannen;
- netwerken opzetten met andere betrokken partners;
-

Tot slot is de noodplanningscoördinator ook belast met het testen van de noodplannen door middel van het organiseren van of het participeren in oefeningen.

In het kader van het crisisbeheer bepaalt artikel 34 van dit KB dat de noodplanningscoördinator de bevoegde overheid adviseert en ondersteunt tijdens het beheer van de noodsituatie als expert in de noodplanning. In deze hoedanigheid:

- staat hij de bevoegde overheid bij, bij het aansturen van de werkzaamheden van het coördinatiecomité en coördineert hij het secretariaat ervan dat onder meer zorgt voor het bijhouden van het logboek zoals bepaald in artikel 30 van het KB;
- informeert hij de bevoegde overheid over de uitvoering en de opvolging van de beslissingen die ze genomen heeft;

- ziet hij toe op de informatiestroom, het bijhouden van het multidisciplinair logboek en de uitvoering van de samenwerking met de andere bevoegde overheden.

Bijkomende taken worden opgenomen in de nieuwe omzendbrief bij het KB. Alle opdrachten worden uitgevoerd onder de verantwoordelijkheid van de bevoegde overheid en met de ondersteuning van de gemeentelijke veiligheidscel.

Hoewel de noodplanningscoördinator een **onontbeerlijke spil is binnen de lokale noodplanning en het crisisbeheer**, was er lange tijd wat het profiel en de werklastverdeling betreft, weinig aansturing en regelgeving. Dit wordt rechtgezet met de nieuwe omzendbrief lokale noodplanning waarin het profiel waaraan een noodplanningscoördinator moet voldoen, wordt beschreven. De omzendbrief bepaalt dat het de verantwoordelijkheid is van elke bevoegde overheid om een functiebeschrijving op te maken die aangepast is aan haar specifieke behoeften, waarmee zoveel mogelijk rekening gehouden wordt met de aanbevelingen uit de omzendbrief. Zo is het aanbevolen dat:

- gezien de talrijke opdrachten, de functie **voltijds** wordt uitgeoefend, of in elk geval gecombineerd wordt met andere verantwoordelijkheden die gerelateerd zijn aan veiligheid. Indien de lokale overheid van mening is dat het aanstellen van een voltijdse noodplanningscoördinator niet gerechtvaardigd is, kan deze voortaan een noodplanningscoördinator delen met één of meerder andere gemeenten. Deze optie laat toe dat de noodplanningscoördinator zich specialiseert in zijn of haar vakgebied;
- dat de noodplanningscoördinator beschikt over een **basiskennis** betreffende risicoanalyses, noodplanning en crisisbeheer, de werking van de disciplines en de lokale context en de werking van de lokale instellingen;
- de noodplanningscoördinator een **multidisciplinaire manier van werken** garandeert. Hij houdt daarbij rekening met de belangen, noden en werkwijzen van alle disciplines. Om die reden kan een professioneel actief lid van een discipline, ondanks zijn ervaring en competenties, geen noodplanningscoördinator zijn;
- een **wachtrol- of vervangingssysteem** wordt opgezet om de continuïteit van de dienstverlening te garanderen in geval van onbeschikbaarheid of afwezigheid (FOD Binnenlandse Zaken, 2022).

Ondanks deze bepalingen wordt er aan de lokale overheden de vrijheid gegeven om het profiel en de hierbij horende competenties op te stellen dat het beste beantwoordt aan de lokale noden. De lokale overheid is bovendien vrij om het niveau van de functie te bepalen. Hoewel dit te begrijpen valt, kan het gebrek aan bovenlokale aansturing wel tot heel uiteenlopende invullingen van de functie van een noodplanningscoördinator leiden. Er treedt in werkelijkheid niet enkel een **grote verscheidenheid** op aan de invulling die de lokale overheden geven aan deze functie, maar ook aan de werklast die daarmee gepaard gaat. Daarboven komt ook dat de aanwerving van een noodplanningscoördinator zwaar op het budget weegt, zeker in het geval van kleinere gemeenten of steden. De optelsom van deze factoren leidt ertoe dat in heel wat gemeenten noodplanning en crisisbeheer op een zijspoor belanden. Dat uit zich in de praktijk in een tendens waarbij kleinere gemeenten en steden de taken van een noodplanningscoördinator toevoegen aan het reeds bestaande takenpakket van een lokale ambtenaar. De vraag rijst of in dat geval steeds de meest geschikte persoon aangesteld wordt om de taken van de noodplanningscoördinator op te nemen en of hij/zij hiervoor voldoende arbeidsuren ter beschikking heeft om voldoende aandacht aan noodplanning te besteden. Het wordt voor de noodplanningscoördinator moeilijk om de nodige specialisatie en expertise in noodplanning op te bouwen (Easton et al., 2013).

Om zijn opdrachten professioneel te kunnen vervullen, moet de noodplanningscoördinator namelijk een **specialist** in zijn vakgebied zijn en zijn kennis en kunde up-to-date houden. Daarvoor moet hij de nodige opleidingen volgen en aan werkgroepen en studiedagen kunnen deelnemen. Zoals hierboven reeds beschrijven, zal hij door middel van actieve deelname aan oefeningen ook ervaring kunnen opdoen (FOD Binnenlandse Zaken, 2022). Hierbij rijst de vraag of het huidige opleidings- en vormingsaanbod voor deze noodplanningscoördinatoren wel voldoet aan de noden. Worden hiervoor op lokaal niveau voldoende tijd en middelen voorzien (Easton et al., 2013)? Deze vaststellingen vormen vaak de basis voor de discussie tot **schaalvergroting** van de noodplanning samen met een **doorgedreven professionalisering** van de functie (Dormaels et al., 2013).

Om aan deze vragen tegemoet te komen, voorziet het KB van 22 mei 2019 in talrijke samenwerkingsmogelijkheden tussen gemeenten inzake noodplanning. De nieuwe omzendbrief specificeert de modaliteiten en voorziet in de praktische toepassing ervan. In het kader van een samenwerking tussen gemeenten is het mogelijk dat de burgemeesters één of meerdere noodplanningscoördinatoren delen. Deze vorm van **intergemeentelijke samenwerking** heeft bepaalde voordelen naast de voor de hand liggende schaalvoordelen. Intergemeentelijke samenwerkingen alsook het bundelen van middelen wordt aangemoedigd, vooral wanneer daarmee wordt beoogd de noodplanning en het crisisbeheer verder te professionaliseren. Op die manier krijgen de noodplanningscoördinatoren de tijd om zich uitsluitend met deze zaken bezig te houden, waardoor hij ook zijn kennis en ervaring sneller kan ontwikkelen én een groter netwerk kan uitbouwen. Om een intergemeentelijke samenwerking inzake noodplanning en crisisbeheer succesvol te laten verlopen, dienen een aantal principes gerespecteerd worden:

- De noodplanningscoördinator moet **lokaal verankerd** zijn. Meer specifiek moet hij over voldoende kennis beschikken over het grondgebied waarvoor hij verantwoordelijk is en er een vertrouwensband opbouwen met de betrokken partners.
- De **schaal** waarop de intergemeentelijke samenwerking wordt georganiseerd, moet in overleg met de veiligheidscel(len) en op basis van een risicoanalyse bepaald worden.
- Er dienen **formele werkafspraken** gemaakt te worden over de bezetting, arbeidstijden, verzekering en financiering van de intergemeentelijke noodplanningscoördinator (FOD Binnenlandse Zaken, 2022).

2.1.6. Sleutelmoment: het afkondigen van een fase

Bij de afkondiging van een beleidsfase treden bepaalde processen in voege en verkrijgen de lokale overheden bevoegdheden die ze zonder de afkondiging van een fase niet hebben. Een **formele afkondiging** heeft tot doel om het beheer van een noodsituatie op een gestructureerde en efficiënte manier aan te pakken. Een goed beheer is nodig om eventuele bijkomende schade aan de maatschappij en/of bijkomende slachtoffers te vermijden. In sommige situaties zal de lokale overheid veelal omwille van de ernst van de noodsituatie bijna **geen andere optie** hebben dan een gemeentelijke fase af te kondigen. De afkondiging van een fase kan eveneens als een **symbolische daad** geïnterpreteerd worden. Door het afkondigen van een fase toont de lokale overheid aan zijn burgers dat zij de situatie voldoende ernstig inschat (Vincent et al., 2013).

2.2. Interactie en samenwerking tussen het operationele niveau en het beleidsniveau

Het spreekt voor zich dat de **wisselwerking, complementariteit en interactie** tussen de twee niveaus essentieel is voor een goed crisisbeheer. Beide niveaus dienen elkaars werk te kennen

en te respecteren. Echter, het onderscheid tussen operationele beslissingen en beleidsbeslissingen is niet altijd evident en is zeker geen exacte wetenschap. Het is echter niet goed om in elkaars vaarwater terecht te komen. Ook als in theorie bepaalde taken worden vastgelegd, leert de praktijk ons dat het niet altijd eenvoudig is om de taken en bevoegdheden van beide beheersstructuren uit elkaar te houden. Mensen blijven mensen en fouten maken is nu eenmaal menselijk. Afhankelijk van kennis en ervaring én ook afhankelijk van persoonlijkheid, gedrevenheid of net laksheid zullen mensen meer of minder doen dan van hen wordt verwacht. Toch kan het niet zijn dat bepaalde beslissingen eenzijdig worden genomen. De sleutelfiguren op beide niveaus, nl. de Dir-CP-Ops op operationeel niveau en de bestuurlijke overheid op beleidsniveau, spelen hierin een cruciale rol (Devroe et al., 2015).

Het beeld dat evenwel bij velen bestaat, is dat de complexiteit van een crisis wordt gereduceerd omdat er op operationeel niveau en/of op bestuurlijk niveau coördinatie en aansturing wordt voorzien. De Dir-CP-Ops en bestuurlijke overheid worden echter beperkt door de wetgeving aangezien de acties en maatregelen die ze kunnen nemen als de bevoegdheden die aan hen worden toegekend, gebonden zijn aan de vigerende wetgeving (Instituut Fysieke Veiligheid, 2017).

2.2.1. Uitdagingen tijdens de operationele coördinatie

Het is duidelijk dat de coördinatie van de verschillende hulpverleningsacties tijdens een noodsituatie geen evidentie is en extra aandacht en inspanningen vergt, wat ervoor zorgt dat dit niet altijd even vlot verloopt. **Redenen voor het mogelijke falen** zijn onder meer te wijten aan een gebrek aan voorgeschiedenis in samenwerking, verschillen in werklast en prioriteiten, communicatiestoringen en gebrek aan opvolging en controle. Daarnaast zijn er ook nog enkele andere uitdagingen waarmee rekening dient gehouden te worden.

2.2.1.1. Van interne naar externe coördinatie

Om accuraat en doeltreffend te kunnen reageren op een noodsituatie, verdelen de teams binnen elke discipline gewoonlijk de taken en wijzen zij bepaalde onderdelen toe aan hun respectievelijke teamleden, hetgeen **interne coördinatie** vereist binnen de verschillende disciplines. Wanneer de taakverdeling een gezamenlijke inspanning van verschillende (hulpverlenings)organisaties vereist, zoals brandweer, politie of medische diensten, ontstaat de **behoefte aan externe coördinatie**, gezien er dan prioriteiten moeten worden gesteld en taken moeten worden verdeeld tussen de verschillende disciplines. Gewoonlijk concentreren de hulpverleners zich op hun eigen uitdagingen en gebruiken daarbij hun eigen jargon, wat een gemeenschappelijk begrip en dus externe coördinatie moeilijk maakt. Waar in eerste instantie veel aandacht wordt besteed aan een efficiënte taakverdeling en taaktoewijzing, worden de minstens even belangrijke taken van opvolging, informatie delen, en herverdelen van taken vaak verwaarloosd (Van de Walle et al., 2016).

Dit is waar normaliter de Dir-CP-Ops in het spel komt als centraal coördinerend lid. Deze persoon staat in voor het vormen van een **gemeenschappelijk beeld** alsook het verzamelen, sorteren en verspreiden van relevante informatie. Op die manier kunnen de taken correct verdeeld worden en kunnen de **nodige prioriteiten gesteld** worden. Om op elk vlak een goed beeld te kunnen vormen en de nodige informatie te verzamelen en delen, is het cruciaal om voldoende in overleg te treden met de verschillende disciplines.

2.2.1.2. Parameters voor opschaling

Samenwerken binnen een operationele coördinatie vereist onvermijdelijk ook de nood aan het maken van afspraken. De opschaling van middelen en het aansturen van ploegen vraagt een

eenduidige en ondubbelzinnige commandostructuur. Om de kwaliteit van de hulpverlening te kunnen garanderen, zal bijgevolg een **vlotte overgang van de reguliere werking naar een grootschalig optreden** moeten verzekeren. Idealiter verloopt dit volgens een vooraf bepaalde structuur. In de praktijk zien we dat dit vaak minder vlot verloopt. De reguliere werking is nagenoeg een vanzelfsprekendheid, maar dat kan niet worden gezegd over een grootschalig optreden waarmee personeel, manschappen en leidinggevendenden minder vertrouwd zijn. De nood aan coördinatie bij complexe en grootschalige incidenten is reëel. Wanneer kan teruggevallen worden op ervaring en kennis, blijkt het opschalen vlotter te verlopen omdat leidinggevendenden zich kunnen baseren op positieve ervaringen die ze eerder hebben meegemaakt en later toepassen bij soortgelijke tussenkomsten. De basis van de theorie hierachter werd door Klein gelegd in zijn onderzoek naar de manier waarop beslissingen worden genomen onder tijdsdruk. Uit het onderzoek kan afgeleid worden dat een bevelvoerder zich baseert op een combinatie van **ervaring, opleiding, een ‘buikgevoel’** en allerlei andere bepalende factoren. Het aansturen van personeel en middelen tijdens een noodsituatie is complex en vaak onoverzichtelijk, zeker als het over multidisciplinaire coördinatie gaat. Het spreekt voor zich dat een leidinggevende, in dit geval de (toekomstige) Dir-CP-Ops, zich niet enkel mag baseren op subjectieve parameter zoals zijn of haar buikgevoel (Brugghemans et al., 2015). Een set aan **objectieve parameters** vormt dan ook een meerwaarde in het beslissingsproces, echter zijn deze niet steeds voorhanden.

2.2.1.3. Operationele coördinatie bij grootschalige incidenten

België wordt eens in de zoveel tijd getroffen door grootschalige noodsituaties, zoals de overstromingen in de zomer van 2021. Bij dergelijke grootschalige incidenten zullen er zich duizenden individuele incidenten voordoen. De aanpak van deze incidenten betreft het redden, bevrijden en evacueren van personen, het neutraliseren van branden, het voorkomen van voortschrijdende schade tot het beschermen van goederen. In dat geval overstijgen de gevolgen de lokale impact en zal de noodsituatie zich uitbreiden over meerdere regio's, waardoor de lokale besturen niet langer in de mogelijkheid zijn om efficiënt te coördineren. Het afkondigen van een provinciale of federale fase dringt zich dan ook op. In sommige gevallen volstaat de huidige noodplanningsstructuur niet gezien het beleid op provinciaal of federaal niveau wordt georganiseerd niettegenstaande bepaalde materies een gewestelijke bevoegdheid vormen. Ook op operationeel niveau zijn er multidisciplinair geen vaste standaarden of richtlijnen. **Opschalen gebeurt empirisch** en op basis van de behoeftes, er is geen uniforme wijze om de incidenten toe te kennen aan personen en middelen, er wordt niet met vaste eenheden gewerkt en er zijn geen gemaakte afspraken over het maximaal aantal aan te sturen teams per leidinggevende (Bonte, 2019).

Het beheer van een grootschalige wateroverlast is in dit geval erg vergelijkbaar met die bij bosbranden. Er doen zich in beide gevallen meerdere incidenten voor, verspreid over een groot oppervlak en er worden veel middelen ingezet die gecoördineerd moeten worden. Het Nationaal Crisiscentrum (NCCN) kan op beleidsniveau een belangrijke rol vervullen door multidisciplinair aan te sturen en alle betrokken partners rond de tafel te brengen. Op operationeel niveau is, volgens de bevindingen uit het eindwerk van Jeroen Bonte, een **piramidale coördinatiestructuur** absoluut noodzakelijk om een efficiënte inzet van een groot aantal middelen op het terrein te kunnen garanderen. De operationele structuur op het terrein moet bovendien **modulair en flexibel** zijn opgebouwd. Daarnaast wordt ook de mogelijkheid aangehaald om **verschillende CP-OPS'en** te organiseren, afhankelijk van de uitgestrektheid van de ramp en de taaklast die er te verdelen valt. De samenstelling van deze CP-OPS'en hoeft niet noodzakelijk volledig multidisciplinair te zijn. Belangrijk is wel dat deze verschillende

lokale coördinatiegroepen worden aangestuurd door één of meerdere hoofdcoördinatiegroepen (major CP-OPS), die de link moet vormen met een overkoepelende Dir-CP-Ops (Bonte, 2019).

Aangezien ook het nucleaire risico een bijzonder grootschalige noodsituatie tot gevolg kan hebben, kan ook de operationele coördinatie voor de nodige uitdagingen zorgen. Hoewel het nucleair noodplan wel aanzet geeft naar een oplossing, dient dit in de zonale BNIP's toch verder uitgewerkt te worden. Ook in het kader van een nucleair incident kan worden nagedacht over dergelijke manier van werken op operationeel niveau (NCCN, persoonlijke communicatie, 28 april 2022).

2.2.2. Uitdagingen voor het beleidsniveau

Naast de uitdagingen binnen het crisisbeheer op operationeel niveau, wordt ook het beleidsniveau geconfronteerd met enkele moeilijkheden waar men bedacht moet op zijn om een efficiënt crisisbeheer te kunnen garanderen. Net zoals de noodplanningscoördinator de spilfiguur is voor het proces van de noodplanning, is de burgemeester de centrale spil binnen het lokale crisisbeheer (Easton et al., 2013).

2.2.2.1. Operationele distantie

Een eerste struikelblok is de operationele distantie. Na het alarmeren van de hulpverleningsdiensten wordt een eerste inschatting van de noodsituatie uitgevoerd en valt te verwachten dat de juiste disciplines worden ingezet om de noodsituatie te normaliseren. Dit is een belangrijk deel van het succes van het crisisbeheer en ligt in handen van de operationele diensten op het terrein. Zij moeten in staat zijn om snel op te treden en op te schalen indien nodig. Van de bevoegde overheid wordt verwacht dat **voldoende operationele distantie** in acht wordt genomen om zich niet te laten verleiden tot interventies die uitgevoerd dienen te worden door het operationele niveau. In de praktijk blijkt dit lastig en vraagt dit bovendien veel **zelfbeheersing** van betrokkenen op strategisch niveau, in het bijzonder de burgemeesters. De verleiding blijkt groot om zich toch met de interventie te bemoeien. Het vraagt tegelijkertijd ook discipline van de Dir-CP-Ops om de druk van het beleidsniveau te weerstaan (Bron & Zannoni, 2010).

Het beleidsniveau moet vanuit een bestuurlijke bril kijken naar operationele informatie en adviezen. Echter, niet zelden constateert het beleidsniveau dat het ontevreden is met de operationele informatie en/of werking, waardoor de verleiding bestaat om zelf het terrein op te gaan en het operationele overleg bij te wonen. Indien er toch te veel inmenging blijkt van het beleidsniveau, dient het operationele niveau hen hierop te wijzen. Wie belast is met deze taak, werd niet vastgelegd in de wetgeving. De bronbestrijding waarmee het operationele niveau is belast, is ook slechts één aspect van het crisisbeheer. Het gaat daarnaast ook om psychosociale zorg, communicatie met de bevolking en het bestrijden van de effecten van de noodsituatie, wat wel onder de verantwoordelijkheden van het bestuurlijke niveau valt (Bron & Zannoni, 2010).

2.2.2.2. Bestuurlijke durf

Een tweede mogelijke struikelblok betreft het feit dat grote maatschappelijke onrust veel bestuurlijke durf vraagt. Noodsituaties die een grote maatschappelijke onrust met zich meebrengen, en bijgevolg een beleidscoördinatie vereisen, vragen om het **nemen van kritieke beslissingen** op bestuurlijk niveau. De bestuurlijke overheid moet daarmee vaak ingaan tegen de belangen van anderen. Dat vraagt van de burgemeester dat hij in staat moet zijn om **snel een oordeel te vormen** over de situatie en de bestuurlijke moed moet hebben om in het midden van al de onzekerheid en dreiging van de crisis besluiten te nemen (Bron & Zannoni, 2010).

2.2.2.3. Vergeet de kleintjes niet...

Een derde uitdaging bestaat erin om de kleinere incidenten niet te vergeten. Doordat crisisbeheer op elk niveau wordt bekeken en we steeds vaker worden geconfronteerd met grotere en complexere crisissen, verdwijnen kleinere incidenten mogelijks naar de achtergrond (Vanhelleputte, 2021). In de praktijk zien we dat dit leidt tot een **focus op grootschalige incidenten** en dit zowel bij het ontwerpen van procedures als bij het vormgeven van het oefen- en opleidingsbeleid. Hoewel de laatste jaren een vertekend beeld kunnen geven, zal in werkelijkheid maar heel beperkt sprake zijn van situaties die om een beleidscoördinatie vragen, zeker op provinciaal of federaal niveau. In veel gevallen blijven incidenten beperkt tot een interventie op het terrein waarbij eventueel een operationele coördinatie afgekondigd kan worden, dan wel met of zonder de afkondiging van een beleidscoördinatie op lokaal niveau (Bron & Zannoni, 2010).

2.2.2.4. Overleg als cruciale factor

Een vierde obstakel is om **ondermaats en/of onvoldoende overleg** te organiseren. Een goede samenwerking, een duidelijk vooraf bepaalde werkwijze en afstemming van de bevoegdheden zijn cruciale factoren tijdens het crisisbeheer. Niet adequaat functionerende verhoudingen blijken een remmende werking te hebben op de kwaliteit van het crisisbeheer. Het risico dat ongegronde besluiten worden genomen en de besluitvorming daardoor achterloopt op de feiten, is groot. Hoe mensen samenwerken, hangt af van de **persoonlijke voorkeuren**, met als gevolg een grote verscheidenheid aan werkwijzen en afspraken over hoe de samenwerking moet verlopen. Om een crisis efficiënt te beheren, moet het duidelijk zijn wie welke rol opneemt, wie de leiding neemt en op welke momenten de verantwoordelijken samenkomen voor overleg (Bron & Zannoni, 2010).

2.2.2.5. Evenwicht vinden tussen de verschillende rollen

Zoals eerder aangegeven, dient een burgemeester drie rollen op te nemen tijdens het crisisbeheer, namelijk als coördinator op beleidsniveau, woordvoerder en als burgervader. Een vijfde uitdaging heeft betrekking op het **spanningsveld tussen de verschillende rollen** die een burgemeester vervult, hetwelk ontstaat omdat de burgemeester de drie rollen niet tegelijkertijd kan invullen. De verschillende rollen kunnen evenwel een versterkend effect op elkaar uitoefenen waardoor de kennis die wordt opgedaan bij de ene rol, meegenomen kan worden bij het invullen van de andere rollen. Het is van belang te beseffen dat een evenwicht gevonden moet worden tussen de drie rollen en aan elke rol voldoende aandacht geschonken moet worden (Vincent et al., 2013).

2.2.2.6. Voldoende kennis, voorbereiding en ervaring?

Hoewel de wetgeving omtrent noodplanning en crisisbeheer een verschuiving veroorzaakte in het denken over het voorbereiden van noodsituaties, kunnen we ons de vraag stellen of de lokale overheden (de burgemeester én de noodplanningscoördinator) wel voldoende zijn voorbereid op noodsituaties. Dit vormt een zesde struikelblok.

Noodplanning en crisisbeheer omvatten immers slechts een klein onderdeel van het uitgebreide bevoegdheidspakket van burgemeesters. De vraag rijst of burgemeesters en noodplanningscoördinatoren de kneepjes van het vak voor wat betreft noodplanning en crisisbeheer wel voldoende in de vingers hebben. Weten zij hoe ze in geval van een noodsituatie moeten reageren en welke strategische beslissingen ze moeten en kunnen nemen? Een **doorgedreven responsabilisering** van de lokale overheid, **professionalisering** van de functie van noodplanningscoördinator of het verstrekken van **extra middelen** voor de voorbereiding

van noodsituaties zijn enkele opties om dit euvel te verhelpen. De vraag is of responsabilisering van de lokale overheid wel effectief soelaas zal brengen en wie hiervoor de verantwoordelijkheid draagt (Easton et al., 2013).

2.2.2.7. Discretionaire ruimte en subjectieve besluitvorming

Een laatste struikelblok zou het **gebrek aan sturing** kunnen zijn over hoe de lokale overheden in geval van een noodsituatie adequaat moeten reageren. De vigerende wet- en regelgevingen beperken zich voornamelijk tot de grote lijnen waarbinnen het crisisbeheer zich moet manifesteren. Burgemeesters beschikken dus in ruime mate over **discretionaire ruimte** om hun taken inzake het crisisbeheer in te vullen en zo hun beslissingen het best te laten aansluiten op de lokale noden. Zo is het mogelijk dat een burgemeester een unaniem standpunt zal proberen te bereiken door in overleg te gaan met de disciplines. Door de hoogdringendheid van een noodsituatie is het ook mogelijk dat de disciplines onderling met elkaar van mening verschillen en het een hele tijd duurt vooraleer ze tot een gemeenschappelijke visie komen. In dat geval is het aan de burgemeester om een consensus te vinden en de juiste knopen door te hakken. In dergelijke situaties is het ook mogelijk dat de burgemeester beslissingen op eigen houtje neemt, zonder de disciplines te consulteren. **Persoonlijkheidskenmerken** van de burgemeester kunnen hierbij een belangrijke rol spelen. Zoals reeds eerder aangegeven, wordt de voorkeur gegeven aan grondig overleg zodoende de finale beslissingen genomen kunnen worden op basis van gefundeerde inzichten. Het nemen van foute beslissingen dient vermeden te worden, al zou het niet de eerste keer zijn dat een burgemeester ondanks een negatief advies van de disciplines, toch beslist om een bepaalde handeling alsnog te laten doorgaan.

Dergelijke vorm van besluitvorming kan tot gevolg hebben dat er **onvoldoende draagkracht** bestaat voor de genomen maatregelen. Het komt erop aan om een evenwicht te vinden in een het nemen van een gedragen besluit en dit binnen een situatie met een hoge tijdsdruk die vraagt om snelle beslissingen te kunnen nemen. Dat impliceert dat de burgemeester in eerste instantie moet proberen een consensus tussen de disciplines te betrekken, maar indien dit niet lukt, zelf de knoop zal moeten doorhakken. Daarbij dient aandacht geschonken te worden aan het **vermijden van groepsdenken** waarbij groepsleden zo gefocust zijn op het bereiken van een consensus dat een realistische beoordeling van alternatieven vrijwel onmogelijk wordt. Het nemen van beslissingen gebaseerd op onvolledige, onvoldoende afgewogen of zelfs selectieve informatie kan immers een gevaar inhouden voor het correct afhandelen van de noodsituatie (Easton et al., 2013). Groepsdenken dient eveneens vermeden te worden op het operationele niveau van het crisisbeheer.

2.3. Bouwstenen van het crisisbeheer

Naast bovenstaande uitdagingen binnen het crisisbeheer zijn er ook een aantal aspecten die cruciaal zijn om een efficiënt crisisbeheer te kunnen garanderen. Voldoen aan onderstaande elementen draagt bij aan een betere voorbereiding, een beter overzicht over de situatie en/of een vlottere samenwerking.

2.3.1. Beeldvorming en situation awareness

Informatiegaring wordt gezien als een eerste stap bij het managen van een crisis. Hulpverleners hebben tijdig informatie nodig die relevant is voor het beheer van het incident waarop ze zich richten. In een korte tijd moeten kritieke besluiten worden genomen en hangen de acties van de hulpverleningsdiensten in belangrijke mate af van het bewustzijn over de situatie die de personen op het terrein hebben verworven. Echter, gezien het **dynamische karakter** van een noodsituatie en het samenspel van tijdsdruk, complexiteit en onzekerheid dat

ermee gepaard gaat, is het mogelijk dat relevante informatie niet onmiddellijk beschikbaar is voor degenen die de informatie nodig hebben om te interveniëren. Daarbovenop komt nog eens dat welke informatie van belang is, snel en voortdurend verandert aangezien de situatie constant evolueert. De match tussen situatie en informatie is bijgevolg verre van perfect: de informatie is vaak achterstallig, onzeker en soms tegenstrijdig of ontbreekt. In veel gevallen vergt de verworven informatie bijkomende interpretatie of toelichting. Binnen een korte tijd dient de informatie verzameld, verwerkt en gestructureerd te worden. Een bijkomende grote uitdaging in de huidige maatschappij is het overaanbod aan informatie waardoor de beslissingsnemer vaak overspoeld wordt (Van de Walle et al., 2016).

Een gecoördineerde aanpak van de noodsituatie kan enkel op basis van **situation awareness**. Elke persoon die betrokken is bij het beheer van het incident en bijgevolg ook (kritieke) beslissingen moet nemen, dient een zicht te hebben op het gebeuren. Het is daarbij uitermate belangrijk dat de informatie op de correcte manier wordt geïnterpreteerd. Betrokkenen moeten zich ervan bewust zijn dat subjectieve begrippen (groot-klein, veel-weinig,...) kunnen zorgen voor ruis en misvatting (Bruelemans et al., 2015). Er dient zowel een beeld gevormd te worden over de noodsituatie zelf als over de beschikbare capaciteit in middelen en personeel.

Van zodra alle actoren een individueel beeld hebben van de situatie, kan van start worden gegaan met het samenbrengen van de informatie in een gemeenschappelijk beeld. Dit is onmisbaar bij de coördinatie van een crisis omdat alle neuzen in dezelfde richting moeten wijzen (Bruelemans et al., 2015).

Om te beschikken over een goed **gemeenschappelijk totaalbeeld**, zijn volgende elementen noodzakelijk:

1. Het beeld bevat de volgende 3 elementen van “*individual situation awareness*”
 - **Perceptie**: waarneming van de situatie
 - **Comprehensie**: begrip van wat er gaande is
 - **Projectie**: zicht op de evolutie (en inzicht in de gevolgen)
2. Het gedeelde beeld bevat enkel de “shared” situation awareness m.a.w. enkel de informatie die voor 2 of meer actoren interessant is.

Het crisISOverleg is het uitgelezen moment om het gemeenschappelijk beeld scherp te stellen, al is het daarom niet de meest geschikte manier om nieuwe informatie te delen (Bruelemans et al., 2015).

De veelheid aan moderne informatiesystemen zal de beslisser, met name in de CP-Ops en het coördinatiecomité, niet helpen aangezien ze hierdoor vaak met een overmaat aan algemene irrelevante informatie geconfronteerd worden. Deze informatiesystemen kunnen wel bijdragen tot het vormen van een totaalplaatje op decentraal niveau waardoor beslissingen genomen kunnen worden die in lijn liggen met het overkoepelende doel van het crisisbeheer. In dit geval wordt gesproken over **reflectieve besluitvorming**. Besluiten worden in dat geval beredeneerd genomen, rekening houdend met de besluiten van anderen binnen het crisisbeheer (Scholtens, 2007).

2.3.2. *Netwerk*

Een absoluut recept om succes te boeken tijdens het crisisbeheer is een **professioneel en transdisciplinair netwerk**. Het uitbouwen van een netwerk vormt één van de bouwstenen van het crisismanagement. Ook een uitgebreid netwerk met experts vormt één van de succesfactoren van een slagkrachtige crisisorganisatie (Brugghemans et al., 2015).

Het uitbouwen van een netwerk blijkt een meerwaarde, zowel op operationeel niveau als op beleidsniveau. In hun werk stellen Dormaels et al. (2013) het volgende: *“de lokale verankering van een burgemeester, zijn vertrouwensrelatie met de leden van zijn crisiscel en zijn betrokkenheid met de lokale gemeenschap zijn belangrijke argumenten in het voordeel van de burgemeester om op crisismomenten leiding te nemen en te geven”*.

2.3.3. Multidisciplinaire samenwerking

De noodzaak om multidisciplinair samen te werken op het terrein lijkt al meer dan twintig jaar een vanzelfsprekendheid. Zowel op het operationele als het bestuurlijke niveau werd voorzien in coördinatie om samenwerking gestalte te geven bij grote interventies. Evaluaties betuigen niettemin dat in de eerste uren van een acute crisis de hulpverleningsdiensten niet komen tot de beoogde gestuurde samenwerking. De prioriteit van de hulpverleners ligt terecht bij de eigen taken van de organisatie. Zelfs indien commando- en coördinatiestructuren worden opgericht, gebeurt de prioriteitsstelling in de praktijk niet altijd gezamenlijk (Scholtens, 2007).

Als individuen en eenheden weten wat van hen wordt verwacht, de taken dezelfde zijn als die tijdens de dagelijkse werking en ze bijgevolg zelfstandig beslissingen kunnen nemen, gestuurd door begrip van de gewenste uitkomst, is het mogelijk om gestructureerd samen te werken. Hiervoor bestaat slechts één voorwaarde: een **degelijke voorbereiding** door alle betrokkenen binnen het crisisbeheer. Dit kan zowel door samenwerking tijdens reële incidenten als tijdens oefeningen. Overleg tussen de disciplines en het bestuurlijke niveau wordt daarbij als essentieel geacht. Ook het nemen van voorbereidende maatregelen aan de hand van het opstellen van noodplannen, draaiboeken en protocollen maakt hier deel van uit. Het belang van **gestuurde samenwerking** in de voorbereidende fase wordt volgens dr. Scholtens onderschat en verwoordt het als volgt: *“daar waar in de acute responsfase bij rampen te veel de onjuiste focus wordt gelegd op de centraal gestuurde multidisciplinaire samenwerking, gebeurt dit in de voorbereidende fase te weinig”* (Scholtens, 2007).

De Amerikaan Enrico Quarantelli, één van de meest befaamde rampenonderzoekers aller tijden, benadrukt echter wel dat goede crisisplanning niet garandeert dat ook het crisismanagement altijd vlot zal verlopen. Elke crisissituatie is uniek en vraagt dus een aanpak op maat. Quarantelli roept dan ook op tot **improvisatie en veerkracht** in het beheer van crisissen (Instituut Fysieke Veiligheid, 2017).

2.3.4. Opleidingen en oefeningen

Aansluitend op de vorige punten is het van belang om regelmatig oefeningen te organiseren. Het opmaken van nood- en interventieplannen en het uitbouwen van een netwerk is echter geen voldoende voorbereiding op noodsituaties. Nood- en interventieplannen worden veel waardevoller als ze worden gekoppeld aan oefeningen. **Noodplanningsoefeningen** zijn nu eenmaal fundamenteel en hebben hun nut reeds meermaals bewezen. Middels oefeningen kunnen de procedures en afspraken vervat in de nood- en interventieplannen getest worden op hun haalbaarheid en efficiëntie. Oefeningen zijn ook onmisbaar om onvoorziene obstakels te identificeren, problemen vroegtijdig op te sporen en informatiestromen te testen (Easton et al., 2013). Regelmatig oefenen is bovendien noodzakelijk zodat de betrokken actoren de kans krijgen om hun kennis om te zetten in ervaring en routine (FOD Binnenlandse Zaken, 2022). In artikel 3, §2 5° van het KB van 22 mei 2019 wordt volgende verplichting opgenomen voor de lokale overheden: *“Regelmatig en ten minste een keer per jaar multidisciplinaire oefeningen organiseren om de bestaande noodplanning te testen, de modaliteiten en de frequentie te*

bepalen, een oefenkalender op te stellen en ze op te nemen in het nationaal veiligheidsplatform.”

Monodisciplinaire oefeningen focussen op het uittesten van procedures en richtlijnen die van toepassing zijn voor één specifieke discipline. Multidisciplinaire oefeningen laten daarentegen toe na te gaan in welke mate de samenwerking tussen de verschillende disciplines al dan niet vlot verloopt en tonen waar het soms nog fout loopt. Ondanks de verplichting die in de huidige wetgeving wordt opgenomen, blijft de vraag of er voldoende ingezet wordt op het organiseren van en het participeren in noodplanningsoefeningen (Easton et al., 2013). Oefenen – oefenen – oefenen blijft de boodschap (Brugghemans et al., 2015).

Uit het eindwerk van het Postgraduaat Rampenmanagement ‘Een opleiding met een visie!’ van Carlo Strouven blijkt bovendien dat er op elk niveau nood is aan een degelijke opleiding, waarbij de focus moet gelegd worden op het multidisciplinaire aspect. Dit geldt zowel voor opleidingen, trainingen als oefeningen (Brugghemans et al., 2015). Verder is er ook nood aan en vraag naar **op maat gesneden opleidingen** voor noodplanningscoördinatoren en burgemeesters zodat ook zij weten wat van hen wordt verwacht als er zich een noodsituatie voordoet (Dormaels et al., 2013).

Een belangrijk discussiepunt blijft ook het gebrek aan evaluatie na afloop van een oefening of noodsituatie, net zoals de opvolging van de aandachtspunten die hierin naar voor komen. Enkel door een degelijke opvolging van de verbeterpunten en het bijwerken van de bestaande procedures, wordt het mogelijk om soortgelijke fouten of incidenten in de toekomst te vermijden (Dormaels et al., 2013).

Hoofdstuk 3. Verloop van het onderzoek en onderzoeksresultaten

3.1. Verloop van het onderzoek

3.1.1. Analyse van de verzamelde gegevens

Zoals reeds aangegeven in hoofdstuk 1, werd voor dit onderzoek gebruik gemaakt van **methodische triangulatie** door middel van het uitvoeren van een literatuurstudie, de organisatie van een focusgroep en het uitsturen van een vragenlijst met stellingen. De stellingen uit de vragenlijst komen voort uit de bevindingen van de focusgroep.

Na een volledige transcriptie en grondige analyse, werden de bevindingen uit de focusgroep onderverdeeld in thema's. Voor elk thema werden bijhorende stellingen opgemaakt die op een logische volgorde werden opgenomen in de vragenlijst. Op deze manier werden de respondenten gestimuleerd om steeds verder na te denken, gebaseerd op de eerdere aannames.

Ter voorbereiding van de analyse van de verkregen gegevens uit de vragenlijst werden de antwoorden per vraag opgenomen in een tabel, ingedeeld in kolommen (discipline, vraag, antwoord en bijkomende opmerkingen) om op die manier een duidelijk overzicht te vormen van alle antwoorden per vraag.

In de opmerkingen werd steeds op zoek gegaan naar de **voornaamste discussiepunten en bevindingen uit het werkveld**, en dit afhankelijk van het antwoord (akkoord vs. niet akkoord). Aan de hand van de bijkomende opmerkingen konden de antwoorden (akkoord/niet akkoord) verder genuanceerd worden en werd ook op zoek gegaan naar mogelijk oplossingen voor bepaalde knelpunten op het terrein.

3.2. Onderzoeksresultaten

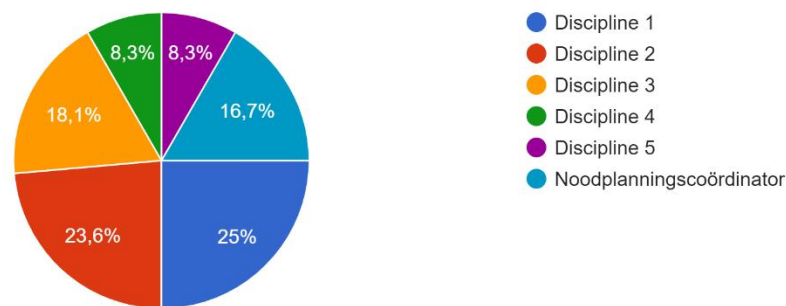
3.2.1. Algemeen

Aan de respondenten werd gevraagd tot welke discipline zij behoren en op welk niveau zij actief zijn. Voornamelijk de respectievelijke discipline was van belang voor dit onderzoek.

Van de respondenten behoorde:

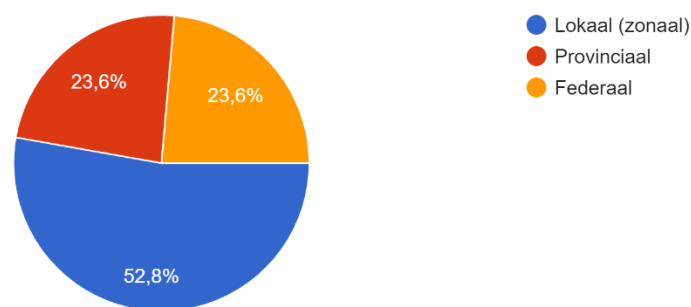
- 25% tot discipline 1;
- 23,6% tot discipline 2;
- 18,1% tot discipline 3;
- 8,3% tot discipline 4;
- 8,3% tot discipline 5;
- 16,7% tot de groep van noodplanningscoördinatoren.

Er kan worden opgemerkt dat er een grote respons kwam uit discipline 1 en 2, samen goed voor zo'n 50% van de antwoorden. Vanuit discipline 4 en 5 kwam er het minste reactie. Bij de analyse van de verzamelde gegevens werd rekening gehouden met deze ongelijke verdeling.



Figuur 1: Cirkeldiagram met weergave van het aantal respondenten per discipline

Iets meer dan 50% van de respondenten is actief op lokaal (of zonaal) niveau, wat maakt dat zij veel voeling hebben met het terrein en bijgevolg goed geplaatst zijn om te antwoorden op de vragen. De andere respondenten werken op provinciaal (23,6%) of federaal (23,6%) niveau. Ook zij zijn in het dagelijkse leven bezig met noodplanning en crisisbeheer en kunnen vanuit hun ervaring en expertise een bredere kijk geven op de situatie in een provincie of algemeen voor een specifieke discipline.

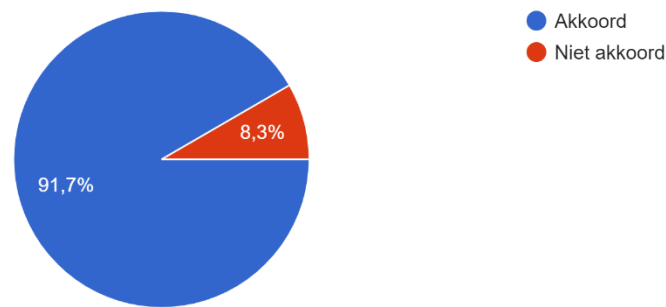


Figuur 2: Cirkeldiagram met weergave van het niveau van tewerkstelling

3.2.2. Bevindingen

Stelling 1

Een CP-Ops kan gedefinieerd worden als een multidisciplinair, gestructureerd en gedisciplineerd overleg tussen de vertegenwoordigers/directeurs van alle disciplines die fysiek samen rond de tafel zitten in het kader van het beheer van een noodsituatie of (grootschalig) incident en dit binnen de operationele coördinatie zoals omschreven in de wetgeving, ongeacht of er een beleidscoördinatie werd afgekondigd. De focus van het overleg ligt bij het beheer van het brongebied van de noodsituatie.



Figuur 3: Cirkeldiagram met weergave van de antwoorden op de stelling betreffende de definitie van de CP-Ops

Meer dan 90% van de respondenten gaat akkoord met de stelling omtrent de definitie van een CP-Ops. De definitie dient volgens enkele respondenten aangevuld te worden met, in functie van noodwendigheden, de eventuele aanwezigheid van experts rond de tafel zoals o.a. de vertegenwoordiger van de betrokken instelling. Daarbovenop dienen volgens hen ook de noodplanningscoördinator en een secretaris aanwezig zijn in de CP-Ops. Verder kan toegevoegd worden dat het gaat om een periodiek overleg volgens het **IBOBBO-model** (informatiegaring, beeldvorming, oordeelvorming, besluitvorming, bevelvoering en opvolging). Een incident of noodsituatie wordt altijd gekenmerkt door chaos. Aan de hand van de gekende IBOBBO-vergadermethodiek wordt getracht structuur te brengen in het overleg. Of men hierin slaagt, is afhankelijk van vele factoren (vb. aard incident, ervaring DIR-CP-Ops, ervaring vertegenwoordigers discipline,...). Toch zijn de intenties altijd aanwezig.

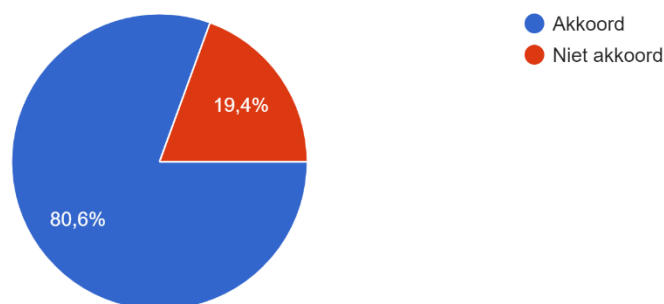
Verder bestaat er **controverse** omtrent de focus die al dan niet op het **bron- en/of effectgebied** zou moeten liggen. Eerst en vooral is het voor sommigen niet duidelijk wat er onder bron- en effectgebied wordt verstaan. Zoals in de literatuurstudie aangegeven, bestaat er enkel in Nederland een definitie voor dit begrip, deze is slechts deels overgenomen naar België.

Wie de begrippen wel hanteert, geeft aan dat tijdens het CP-Ops overleg zowel aandacht zal zijn voor het brongebied alsook, in mindere mate, voor het beheer van het geografisch effectgebied (rookpluim, straling, verontreiniging,...) en dit tot wanneer er een beleidscoördinatie wordt afgekondigd. Vanaf dat moment neemt het coördinatiecomité de belangrijkste beslissingen met betrekking tot de acties die genomen worden in het effectgebied. Het is daarbij van groot belang dat de juiste **prioriteiten** worden bepaald en er met een open geest naar het incident wordt gekeken om alle aspecten en gevolgen ervan correct te kunnen inschatten. Het spreekt voor zich dat het beheer van het brongebied wel meer tijd en middelen in beslag zal nemen dan het beheer van het effectgebied, dat later zal worden beheerd door de bestuurlijke overheid. Indien geen beleidscoördinatie wordt afgekondigd, zal de CP-Ops blijvend instaan voor het beheer van het effectgebied.

Conclusie: Er kan gesteld worden dat de focus van de CP-Ops ligt bij het operationele beheer van de noodsituatie maar dat ook het overzicht daarbuiten behouden moet blijven. Dat wordt mogelijk door multidisciplinair overleg volgens het IBOBBO-model.

Stelling 2

De CP-Ops moet zich bezighouden met het brongebied en niet het effectgebied (van zodra de beleidscoördinatie is afgekondigd). Het CC mag zich niet bezighouden met de operationele aspecten van het beheer van het incident maar wel met de effecten ervan (in het effectgebied).



Figuur 4: Cirkeldiagram met weergave van de antwoorden op de stelling betreffende de focus van de CP-Ops

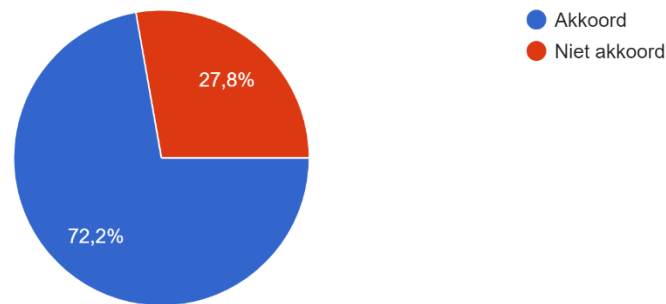
Aansluitend op de opmerkingen bij de vorige stelling aangaande bron- en effectgebied, geeft 80,6% van de respondenten aan akkoord te gaan met deze stelling, met dien verstande dat niet alles zwart/wit mag bekeken worden en **overlappingsen denkbaar en mogelijk ook noodzakelijk zijn**. Een goed voorbeeld daarvan zijn de metingen die uitgevoerd worden in het effectgebied of de aanpak van verkeersproblemen in dit gebied. Dergelijke opdrachten behoren tot de operationele taken en worden aangestuurd vanuit de CP-Ops. Het coördinatiecomité neemt normaliter haar beleidsbeslissing over het effectgebied op basis van input van de CP-Ops.

Ook hier kan geconcludeerd worden dat noodsituaties zich niet zo duidelijk laten afbakenen en er interferentie mogelijk is. Het gaat daarbij niet zozeer over het gebied waarover een CP-Ops of een CC moeten beslissen, maar wel over de **aard van de beslissingen**. Is de beslissing puur operationeel of dient de beslissing snel genomen te worden (bv. evacueren)? Dan dient de CP-Ops te beslissen over zowel het brongebied als het effectgebied. Is de beslissing beleidsmatig of organisatorisch (bv. zorgen voor de opvang van de geëvacueerden), dan dient het CC op te treden. Geen van beide mag daarbij blind zijn voor de gevolgen in het andere domein/gebied, en overlapping blijft mogelijk.

Conclusie: Binnen de noodplanning en het crisisbeheer mag niet zwart/wit worden gedacht aangezien noodsituaties zich niet duidelijk laten afbakenen. Interferentie tussen bron- en effectgebied is dan ook mogelijk en soms ook noodzakelijk. De focus moet voornamelijk liggen op de aard van de beslissingen nl. operationele beslissingen worden genomen door de CP-Ops en beleidsbeslissingen door het CC.

Stelling 3

Er is nood aan een duidelijke definitie van bron- en effectgebied en de taken die vervuld moeten worden door de CP-Ops (operationele taken) of het CC (beleidstaken).



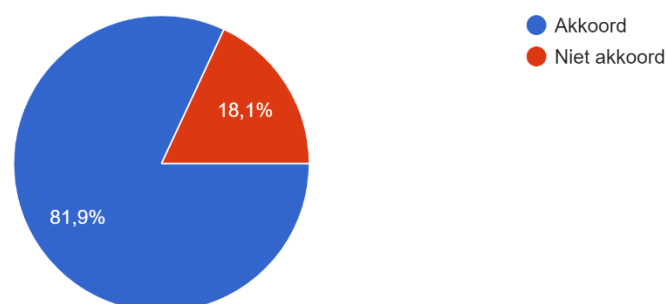
Figuur 5: Cirkeldiagram met weergave van de antwoorden op de stelling betreffende de nood aan de definitie van bron- en effectgebied

Bijna drie vierde van de respondenten (72,2%) gaat akkoord met de stelling dat er nood is aan een duidelijk definitie van bron- en effectgebied en de taken die in deze gebieden vervuld moeten worden. Een grote meerderheid van de respondenten nuanceerden dit door nogmaals te bevestigen dat het een **utopie** is om te denken dat er een **strikte afbakening** kan gemaakt worden tussen bron- en effectgebied. Er zal steeds een grijze zone blijven bestaan. Belangrijker volgens hen is een duidelijk onderscheid tussen de operationele taken en beleidstaken, zonder te vervallen in een niet-exhaustieve lijst. Deze lijst kan dienen als leidraad voor de te nemen acties maar een te strikte afbakening kan contraproductief werken en ervoor zorgen dat bepaalde taken niet worden uitgevoerd omdat ze volgens de regels niet onder de respectievelijke verantwoordelijkheden vallen. Een goede dialoog tussen de verschillende betrokken partners is dan ook van cruciaal belang om het overzicht te behouden en een degelijke afstemming te garanderen.

Conclusie: Zoals eerder aangegeven is een strikte afbakening tussen bron- en effectgebied niet te maken. Een lijst met de taken die door elke niveau uitgevoerd moeten worden kan dienen als leidraad.

Stelling 4

Het afkondigen van een operationele coördinatie impliceert het oprichten van een CP-Ops.



Figuur 6: Cirkeldiagram met weergave van de antwoorden op de stelling betreffende het begrip “operationele coördinatie”

Net geen 82% van de respondenten gaat akkoord met de stelling dat het afkondigen van een operationele coördinatie het oprichten van een CP-Ops impliceert. Zoals beschreven in de eerste stelling, kan onder een CP-Ops het volgende worden verstaan: *een multidisciplinair, gestructureerd en gedisciplineerd overleg tussen de vertegenwoordigers/directeurs van alle disciplines die fysiek samen rond de tafel zitten in het kader van het beheer van een noodsituatie of (grootschalig) incident en dit binnen de operationele coördinatie zoals omschreven in de wetgeving, ongeacht of er een beleidscoördinatie werd afgekondigd. De focus van het overleg ligt bij het beheer van het brongebied van de noodsituatie.*

In dat opzicht werden bijkomende opmerkingen geformuleerd waarin wordt gesteld dat de focus ligt op het bepalen van een afgesproken **plaats voor overleg tussen de disciplines**. Het hoeft daarbij volgens de meerderheid van de respondenten niet te gaan over een voertuig/container of volledig ingerichte CP-Ops. Bovendien zijn ze van mening dat niet noodzakelijk alle disciplines vertegenwoordigd moeten zijn tijdens het overleg. Indien blijkt dat een (uitgebreid) motorkapoverleg volstaat om de situatie te beheeren, kan het daarbij blijven. Het belangrijkste is dat de leden van de verschillende disciplines samen zitten en samen de situatie gaan overschouwen om de noodzakelijke acties te ondernemen. Het belang van het invullen van het logboek wordt daarbij onderstreept, aangezien op die manier alle betrokkenen (eventueel vanop een afstand) kunnen meevolgen.

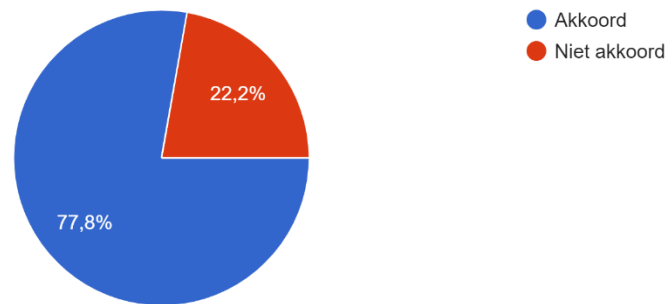
Echter, indien blijkt uit het motorkapoverleg dat het incident alsnog een brede inzet van meerdere disciplines vereist en het incident een langere tijd zal aanslepen, kan er wel een CP-Ops uitgebouwd worden (in bv. een container of zaal). Als blijkt dat het incident in tijd beperkt zal blijven, kan het oprichten van een fysieke CP-Ops net zorgen voor vertraging.

Volgens de respondenten kan ervan worden uitgegaan dat zodra er meer dan 2 disciplines betrokken zijn en er een onderlinge afstemming nodig is en/of er sprake is van een aantal knelpunten (zie infra), het uitbouwen van een fysieke CP-Ops een toegevoegde waarde kan betekenen.

Conclusie: Het afkondigen van een operationele coördinatie impliceert een multidisciplinair overleg op een afgesproken plaats. Deze plaats hoeft niet altijd volledig uitgerust te zijn (zoals bv. een container). Indien blijkt dat een uitgebreid motorkapoverleg volstaat, kan het daarbij blijven. Als blijkt dat het incident lang zal aanslepen, is het wel nuttig om een fysiek uitgeruste CP-Ops op te richten.

Stelling 5

De reflex wordt nog te weinig gemaakt om over te gaan tot het oprichten van een CP-Ops. Hiervoor zijn diverse oorzaken (onvoldoende capaciteit op vlak van personeel en middelen, beperking van flexibiliteit en creativiteit, financieel aspect, verplichting tot alarmering, tunnelvisie,...).



Figuur 7: Cirkeldiagram met weergave van de antwoorden op de stelling betreffende de reflex voor het afkondigen van een operationele coördinatie

Hoewel deze stelling kan rekenen op heel wat steun geven een aantal respondenten aan toch een **positieve trend** op te merken. De respondenten nuanceren dat de reflex wel wordt gemaakt, maar dat het steeds een weloverwogen beslissing is om al dan niet een operationele fase af te kondigen. Uit de focusgroep blijkt dat de reflex toch vaak ontbreekt bij de disciplines die het eerst aanwezig zijn op het terrein (D1 en D3). De andere disciplines, die vaak iets later aankomen, moeten meermaals aandringen om een CP-Ops op te richten.

Een verklaring kan worden gevonden in het feit dat discipline 1 en 3 goed weten wat hun takenpakket inhoudt en daardoor geen nood hebben aan verder overleg. Dat is wel het geval voor de andere disciplines. Het afkondigen van een operationele coördinatie blijkt bovendien zeker van belang voor discipline 4 en discipline 5, die pas echt aanwezig zijn op het terrein vanaf de opstart ervan. Communicatie (in een vroeg stadium) bij incidenten wordt steeds belangrijker waardoor het nuttig is om ook discipline 5 steeds te betrekken.

Bijkomend bevestigen meerdere respondenten die deelnamen aan de vragenlijst het feit dat de reflex soms te weinig of te laat wordt gemaakt en geven daar enkele redenen voor op:

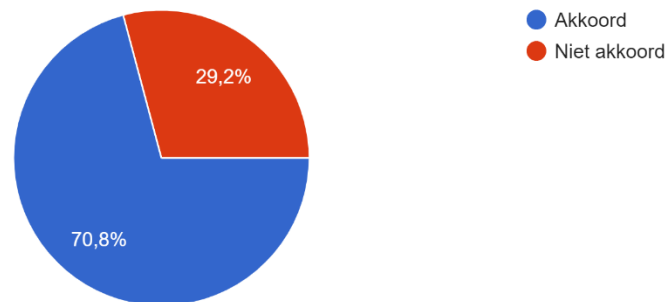
- **“Opschalingsangst”**: vrees van de officier ter plaatse om te overreageren en/of het commando te moeten afstaan;
- Overtuiging dat men het alleen kan afhandelen zonder op te schalen en angst voor **gezichtsverlies**;
- **Tunnelvisie**: het foutief inschatten van de impact en effecten buiten het brongebied;
- **Nalaten/vergeten van het officieel afkondigen** van de operationele coördinatie;
- Redenering dat de noodsituatie voorbij zal zijn op het moment dat de CP-Ops in plaats wordt gesteld;
- **Onwetendheid** over wat de operationele coördinatie inhoudt;
- **Gebrekk aan ervaring en opleiding**;
- **Onduidelijke of ongekennde procedures**;
- **Tijdsdruk**: bij de start van de noodsituatie is er chaos, waardoor de tijd niet wordt genomen voor een multidisciplinair overleg en elke verantwoordelijke zich focust op zijn eigen taken en verantwoordelijkheden;
- **Onvoldoende personeel en middelen** voor het uitbouwen of ter beschikking stellen van een CP-Ops;
- ...

Logischerwijs is de manier van werken en denken afhankelijk van de regio of zone waarin men werkt. Indien men in staat wil zijn om deze reflex toch (nog) sneller te nemen, is er nood aan een **wijziging in mentaliteit** onder de operationele verantwoordelijken. Zoals verder in de volgende stellingen nog zal blijken, kan men beter sneller opschalen om nadien af te schalen als de noodsituatie dat toelaat.

Conclusie: Ondanks de positieve trend die op te merken is, wordt de reflex tot afkondigen van een operationele coördinatie nog vaak niet of te laat gemaakt. Aan de basis hiervan liggen verschillende oorzaken. Er kan best zo snel mogelijk opgeschaald worden.

Stelling 6

Er is nood aan objectieve criteria (houvast/leidraad of knipperlichten) om te bepalen wanneer overgegaan moet worden naar een operationele coördinatie.



Figuur 8: Cirkeldiagram met weergave van de antwoorden op de stelling betreffende de nood aan objectieve criteria voor opschaling

Een meerderheid van de respondenten (70,8%) gaat akkoord met het feit dat er nood is aan objectieve criteria om te bepalen wanneer opgeschaald moet worden naar een operationele coördinatie. Er wordt duidelijk gesteld dat crisisbeheer **geen exacte wetenschap** is en deze objectieve criteria enkel als leidraad kunnen dienen zonder bindend te zijn. Sommigen hebben namelijk een “*firestarter*” nodig om hen te dwingen tot iets wat overduidelijk zou moeten zijn.

Sneller opschalen verhoogt de kans op rust en potentiële structuur meer dan niet opschalen. De kost van een laattijdige opschaling is altijd groter dan een snelle operationele opschaling. Over één ding zijn alle respondenten het weliswaar eens: er moet **ruimte zijn voor interpretatie**.

De criteria kunnen als het ware de handvaten zijn om de leider van de operatie te ondersteunen bij het beslissen om al dan niet over te gaan tot het afkondigen van een operationele coördinatie. Van hem/haar wordt wel nog verwacht om het gezond verstand te gebruiken en op basis van de noden van de situatie een gedragen keuze te maken. Aan de andere kant zou het zonde zijn dat een officier wenst over te gaan tot het afkondigen van een operationele coördinatie en een ander dit weigert omdat één van de minimumcriteria niet werd behaald. Zoals eerder gesteld, bepaalt de zone waar het incident zich voordoet mee de aanpak van een crisissituatie. Knipperlichten zouden kunnen helpen, al lijkt de expertise van de actoren volgens enkele respondenten een betere leidraad.

Volgende **knipperlichten** werden aangehaald door de respondenten:

- Er wordt verwacht dat er een **lange samenwerking** (en dus coördinatie) tussen de verschillende disciplines nodig is;
- Het gaat om een **complex en/of risicovol incident**;
- Er is **nood aan overleg en afstemming** tussen de disciplines;
- Er is een **grote inzet van middelen en personeel**.

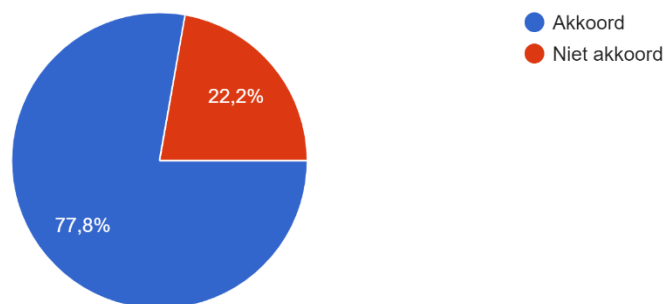
Een andere respondent verwijst naar een objectief criterium dat werd vervat in het KB van 22 mei 2019 namelijk van zodra er afstemming nodig is tussen 2 of meer disciplines. De vraag kan gesteld worden of dit volstaat én of er überhaupt criteria kunnen opgesteld worden die multidisciplinair gehanteerd kunnen worden.

In de provincie Antwerpen werd reeds een flowchart opgemaakt met verschillende knipperlichten. De regel is dat er wordt nagedacht over een opschaling van zodra 3 knipperlichten van toepassing zijn. Het betreft dus **geen automatische opschaling**, maar zorgt er wel voor dat de aanwezige diensten op het terrein er minstens over nadenken. Dit toont wel aan dat er nog grote verschillen bestaan tussen de provincies. Kunnen deze knipperlichten gestandaardiseerd worden? Gezien de ruimte voor menselijke inschatting, zal er nooit een garantie bestaan dat de objectieve criteria effectief gehanteerd zullen worden, maar kunnen ze wel dienen als leidraad.

Conclusie: Objectieve criteria kunnen nuttig zijn en dienen als leidraad bij de beslissing om al dan niet op te schalen naar een operationele coördinatie. Deze criteria mogen echter niet bindend zijn en er moet steeds ruimte blijven voor interpretatie.

Stelling 7

Het oprichten van een CP-Ops is steeds een meerwaarde, ook al gaat het om een kleiner incident/noodsituatie. Op die manier is het mogelijk om beter af te stemmen, te coördineren en te anticiperen. Daarnaast is dit ook van belang gezien de situatie nog kan evolueren en de aanwezigheid van de CP-Ops het gemakkelijker maakt om nog op te schalen. Het is daarbij van belang dat elke discipline vertegenwoordigd is.



Figuur 9: Cirkeldiagram met weergave van de antwoorden op de stelling betreffende de meerwaarde van het oprichten van een CP-Ops

Net iets meer dan drie kwart van de respondenten bevestigt de meerwaarde van het oprichten van een CP-Ops, ook als het gaat om een kleiner incident. Volgens hen zal dit ertoe bijdragen dat men de werking beter onder de knie krijgt en zal dit ervoor zorgen dat men tijdens daadwerkelijke noodsituaties beter kan (samen)werken. Het snel(ler) oprichten van een CP-

Ops heeft bovendien als voordeel dat er een Dir CP-Ops aangesteld wordt die onder andere de link legt met de bestuurlijke overheid. Hij zorgt ook voor een meer transdisciplinaire samenwerking. Daarnaast kan er ook worden nagedacht over ‘*what if*’ situaties en kan dit moment dienen als een evaluatie- en leermoment. Het formeel bekrachtigen van de beslissingen, genomen door de Dir-CP-Ops, tijdens het overleg heeft een grote meerwaarde gezien dit de garantie biedt dat er onderling werd afgestemd tussen de disciplines. Velen houden er dezelfde ingesteldheid op na: **“Beter onnodig opschalen dan te laat opschalen.”**

Niettemin wordt volgende randvoorwaarde meermaals aangehaald: de disciplines moeten zelf kunnen bepalen of hun aanwezigheid in de CP-Ops vereist is en dienen te blijven na het eerste overleg. Gezien een noodsituatie evolutief is, moet de samenstelling van de CP-Ops ook afgestemd worden aan de vereisten van de situatie. Er dient eveneens gewaakt te worden over het feit dat er effectief een (maatschappelijke) meerwaarde is bij het opstarten van een CP-Ops, anders gaat men het nut voorbij.

Andere respondenten zien het nut niet in van het oprichten van een CP-Ops en geven, zoals ook eerder, aan dat de CP-Ops niet altijd een bus of container hoeft te zijn: een **motorkapoverleg** (MKO) kan vaak al volstaan, zo lang er maar afstemming en coördinatie is. Zolang vanuit het MKO bron- en effectgebied kan beheerd worden, alle betrokken partners aanwezig zijn, er binnen de beslissingsbevoegdheid kan gewerkt worden, er geen problemen met de nazorg worden verwacht en er geen politieke gevoeligheden gekoppeld zijn aan het incident, is opschalen niet nodig. Het oprichten van een CP-Ops kan de snelheid van beslissen namelijk uit de interventie halen.

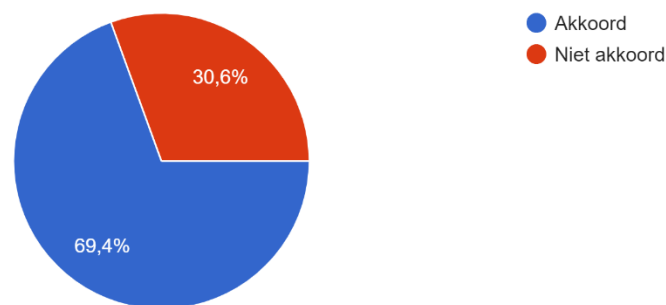
Verder is een **vertegenwoordiger van elke discipline wel wenselijk maar niet altijd noodzakelijk**. Er moet daarbij ook voldoende aandacht geschonken worden aan de bijdrage van discipline 5. Elke situatie is anders en vereist een aanpak op maat. Een respondent verwoordt het als volgt: *“De aard van het incident, de schaal ervan en de eventuele escalaties bepalen of een CP-OPS noodzakelijk is. De afweging moet weloverwogen gemaakt worden.”*

De respondenten uit de focusgroep waren het erover eens dat het steeds zinvol is om een CP-Ops op te richten om problemen in de nabije toekomst te voorkomen. Zij achten het ook wenselijk dat de noodplanningscoördinator deelneemt aan het overleg in de CP-Ops, eventueel als observator of waarnemer. Het oordeel hierover van de andere respondenten, wordt besproken bij de volgende stelling.

Conclusie: Het oprichten van een CP-Ops vormt steeds een meerwaarde, en dit om verschillende redenen (betere transdisciplinaire samenwerking, Dir-CP-Ops aanwezig, formele bevestiging van beslissingen, mogelijkheid tot nadenken over escalaties, evaluatie- en leermoment,...). De aard van het incident, de schaal en de eventuele escalaties ervan bepalen of een CP-Ops noodzakelijk is. Het betreft een weloverwogen keuze. De samenstelling van de CP-Ops kan wijzigen naar gelang de evolutie van de situatie.

Stelling 8

Naast de aanwezigheid van de disciplines is ook de aanwezigheid van de noodplanningscoördinator aan te raden om de eventuele afkondiging van een beleidsfase te faciliteren.



Figuur 10: Cirkeldiagram met weergave van de antwoorden op de stelling betreffende de aanwezigheid van de NPC in de CP-Ops

Hoewel 69,4% van de respondenten aangeeft akkoord te gaan met de aanwezigheid van de noodplanningscoördinator in de CP-Ops, wordt het in de opmerkingen eveneens duidelijk waarom er ook fervente tegenstanders zijn. Opmerkelijk hierbij is dat ook de noodplanningscoördinatoren onderling verschillen van mening.

Respondenten die niet akkoord gaan, vermelden dat wanneer je een noodplanningscoördinator in de CP-Ops voorziet en je dient op te schalen naar een gemeentelijke fase, dit voor problemen kan zorgen omdat **vervanging** voorzien moet worden voor de aan hem/haar toebedeelde taken. De noodplanningscoördinator zal zich op dat moment naar het coördinatiecomité moeten begeven. Volgens sommigen hoort de noodplanningscoördinator niet thuis in de CP-Ops maar dient hij/zij uiteraard wel geïnformeerd en gesensibiliseerd te worden. Daar komt bij dat noodplanningscoördinatoren niet altijd voltijds tewerkgesteld zijn en buiten de kantooruren moeilijk te bereiken zijn. Indien dit wel het geval is, en hij/zij voldoende geschoold is in crisisbeheer, kan zijn/haar aanwezigheid in de CP-Ops wel een meerwaarde betekenen. Telefonische **beschikbaarheid** is dan ook een must. Fysieke aanwezigheid kan eventueel, indien een opschaling naar een beleidsfase niet direct aangewezen lijkt. De aanwezigheid van de noodplanningscoördinator én de burgemeester in de CP-Ops mag niet resulteren in een coördinatiecomité dat op het terrein blijft en verdere stappen overslaat waardoor niet alle partners betrokken worden.

De voorstanders zijn ervan overtuigd dat het een evidentie zou moeten zijn dat de noodplanningscoördinator aanwezig is in de CP-Ops. Hij/zij kan er een **nuttige bijdrage** leveren door het uitvoeren van ondersteunende taken en het leggen van de nodige contacten in het bron- én effectgebied. Bovendien heeft deze persoon een rechtstreekse link met de burgemeester én lokale kennis over het terrein en de risico's door de getroffen voorbereidingen tijdens de noodplanningsfase. Ook de nazorg gaat al van start op CP-Ops niveau. Aangezien niet alle operationele coördinaties overgaan in een gemeentelijke fase maar de nazorg wel bij het lokale niveau ligt, kan de noodplanningscoördinator hier reeds op vroeger tijdstip over nadenken. De noodplanningscoördinator kan fungeren als een **liaison** tussen het operationele en beleidsmatige luik van het crisisbeheer en anticiperen op de te nemen maatregelen op beleidsniveau.

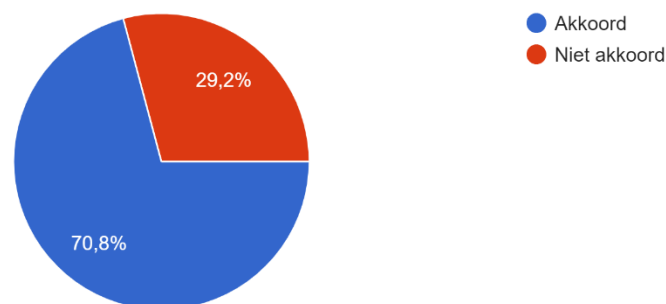
Er kan hieruit besloten worden dat een noodplanningscoördinator wel een rol kan vervullen in de CP-Ops mits er op voorhand **goede afspraken** worden gemaakt omtrent zijn/haar betrokkenheid en eventuele taken alsook over het schakelen van een operationele fase naar een beleidsfase. Ofwel dienen de taken van de noodplanningscoördinator overgenomen te worden in de CP-Ops ofwel in het coördinatiecomité. Een mogelijke oplossing die wordt aangehaald

is het inzetten van het Crisis Support Team (CST) op gemeentelijk, provinciaal of federaal niveau.

Conclusie: Mits goede afspraken omtrent de betrokkenheid en de rol en taken van de NPC, kan de aanwezigheid van de NPC in de CP-Ops een meerwaarde betekenen.

Stelling 9

Het kan voor bepaalde grootschalige en/of grensoverschrijdende noodsituaties nuttig zijn om meerdere CP-Ops'en op te richten, aangezien deze incidenten een impact kunnen hebben op elkaar. Deze CP-Ops'en kunnen afhankelijk van de materie thematisch of per geïmpacteerde zone worden ingezet. Dit idee dient op voorhand uitgewerkt te worden (bv. in het provinciale ANIP of in bepaalde BNIP's zoals voor terrorisme, natuurbranden of overstromingen).



Figuur 11: Cirkeldiagram met weergave van de antwoorden op de stelling betreffende de oprichting van meerdere CP-Ops'en

Het nut van het oprichten van meerdere CP-Ops'en bij grootschalige en/of grensoverschrijdende noodsituaties wordt bevestigd door 70,8% van de respondenten. Wel worden hierbij enkele randvoorwaarden en aandachtspunten geformuleerd:

- Het betreft een **opstapeling van meerdere kleine incidenten** met bijhorende problemen die al dan niet een impact hebben op elkaar.
- Er dient **rekening gehouden te worden met de capaciteit van de disciplines** op vlak van middelen en personeel. Hetzelfde geldt voor de beschikbaarheid van intergemeentelijke noodplanningscoördinatoren.
- Om de kans op slagen te verhogen, moet er een duidelijk **protocol van samenwerking** zijn tussen de verschillende CP-Ops-en. Zo wordt vermeden dat tegenstrijdige beslissingen worden genomen of dezelfde middelen door beiden worden ingezet.
- De **modaliteiten en afspraken moeten duidelijk op voorhand worden bepaald**, zodat er geen verwarring bestaat op het moment van de noodsituatie(s). Noodsituaties laten zich echter niet in regels gieten en er moet voldoende ruimte blijven om creatief en pragmatisch te kunnen inspelen op reële noodsituaties.
- Een **overkoepelende CP-Ops is een must**. Deze staat in voor de onderlinge coördinatie en afstemming.

Tegenargumenten zijn dat dergelijke manier van werken kan leiden tot onduidelijke situaties waarbij elke CP-Ops op zichzelf gaat functioneren met elk een eigen aanpak, waardoor ze vaak naast elkaar werken en het moeilijk wordt om een algemeen overzicht/gemeenschappelijk

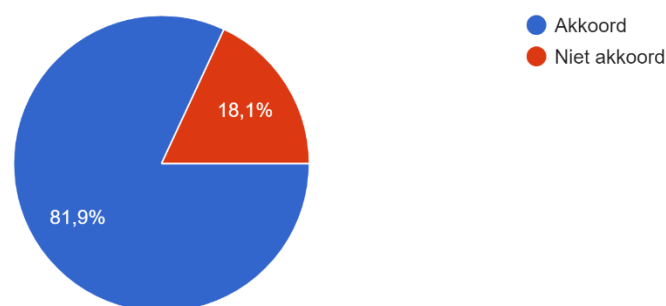
beeld te vormen. Bovendien bemoeilijkt dit de communicatie- en informatiestroom die zo ook al niet altijd even vlot verloopt. Volgens de tegenstanders is het bovendien operationeel onmogelijk om meerdere CP-Ops'en te plaatsen en vraagt elk incident een aparte CP-Ops. Volgens enkelen onder hen is het onwaarschijnlijk dat er meerdere verschillende incidenten plaatsvinden die bovendien ook een invloed hebben op elkaar. In dat geval zal de moeilijkheid sneller liggen bij de beschikbaarheid van middelen en dat is eerder een probleem die een oplossing vraagt op beleidsniveau. Op dat moment dient men over te gaan tot een gemeentelijke of provinciale fase.

Een tussenoplossing kan gevonden worden in het werken volgens een structuur met **1 CP-Ops die werkgroepen aanstuurt** per thematiek of geïmpacteerde zone.

Conclusie: De oprichting van meerdere CP-Ops'en kan leiden tot onduidelijke situaties waarin niet wordt samengewerkt en waarin een vlotte communicatie en informatiedoorstroming ontbreekt. Om dit te doen slagen moet voldaan worden aan enkele randvoorwaarden. Een absolute must is het voorzien in een overkoepelende CP-Ops.

Stelling 10

Het is aan de Dir-CP-Ops om aan te geven aan de burgemeester wanneer deze niet gewenst is in de CP-Ops of taken vervult die uitgevoerd moeten worden door het operationele niveau. Hij/zij moet hiervoor voldoende sterk in de schoenen staan. De Dir-CP-Ops kan hiervoor worden bijgestaan door de noodplanningscoördinator aangezien hij/zij kortere linken heeft met de burgemeester.



Figuur 12: Cirkeldiagram met weergave van de antwoorden op de stelling betreffende de rol van de Dir-CP-Ops bij het verwijderen van de burgemeester uit de CP-Ops

Ruim 80% van de respondenten gaat akkoord met deze stelling. Een grote meerderheid benadrukt expliciet dat de burgemeester geen plaats heeft in de CP-Ops. Niettemin blijkt het in realiteit **moeilijk** te zijn **om een burgemeester te weren uit een CP-Ops**. Het is aan de Dir-CP-Ops om, samen met zijn team, de burgemeester op een constructieve manier te wijzen op het feit dat hij zich niet mag mengen in het operationele gebeuren. Aangezien beiden nog zullen moeten samenwerken, is het van belang om een goede band te onderhouden. De noodplanningscoördinator kan hier waar nodig faciliteren, al hoort hij/zij volgens enkele respondenten ook niet thuis in de CP-Ops. De korte link tussen de noodplanningscoördinator en de burgemeester kan zowel een voordeel als een nadeel zijn, afhankelijk van hun relatie.

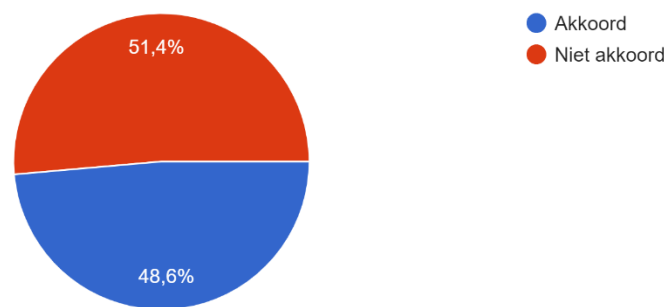
Duidelijke (werk)afspraken zijn cruciaal om dergelijke problemen te voorkomen. Ook een degelijke **opleiding voor de bestuurlijke overheden** wordt gezien als een must. Overigens

kan ook hier de noodplanningscoördinator een belangrijke rol spelen door de burgemeester te informeren over zijn/haar rollen en bevoegdheden tijdens het crisisbeheer.

Conclusie: De burgemeester heeft geen plaats in de CP-Ops maar toch blijkt het moeilijk hem te weren. Het is aan de Dir-CP-Ops en zijn team om de burgemeester op een constructieve manier te wijzen op het feit dat hij niet thuishoort in de CP-Ops. De NPC kan hierin een faciliterende rol opnemen. Een degelijke opleiding voor de lokale overheid en goede werkafspraken kunnen ervoor zorgen dat dit probleem vermeden kan worden.

Stelling 11

De functie van Dir-CP-Ops dient ingevuld te worden door een vertegenwoordiger van de discipline die niet/in mindere mate belast is met de operationele afhandeling van het incident. Op die manier wordt ontkleuren gemakkelijker, kan de Dir-CP-Ops een bredere kijk op de situatie garanderen en dient de meest belaste discipline geen extra persoon vrij te maken om de functie in te vullen. Bovendien krijgen geattesteerde Dir-CP-Ops'en buiten discipline 1 ook vaker de kans om ingezet te worden en ervaring op te doen.



Figuur 13: Cirkeldiagram met weergave van de antwoorden op de stelling betreffende de invulling van de functie van Dir-CP-Ops

Er heerst een **grote controverse** omtrent de invulling van de functie van Dir-CP-Ops, wat resulteert in een grote verdeeldheid onder de respondenten. 48,6% gaat akkoord met de stelling en 51,4% gaat niet akkoord. Het springt in het oog dat voornamelijk de leden van discipline 1 niet akkoord gaan, wat echter niet wil zeggen dat anderen geen nuancering gaven. Bij deze stelling werden dan ook het meeste bijkomende opmerkingen geformuleerd. Uit de analyse van deze opmerkingen konden volgende bevindingen geconcludeerd worden.

Bijna de helft van de respondenten (48,6%) staat open voor deze manier van werken aangezien een reeds geïmpacteerde discipline deze taak nu boven op haar bestaande takenpakket moet nemen. Bovendien zijn deze respondenten ervan overtuigd dat ontkleuren gemakkelijker is wanneer het geen eigen materie betreft. Desalniettemin, geven zij ook aan dat de geesten nog niet (helemaal) rijp zijn en de andere disciplines buiten discipline 1 nog niet (goed) georganiseerd zijn wegens de preferentiële invulling van de functie door discipline 1 én gezien zij over onvoldoende geattesteerden beschikken.

De andere helft van de respondenten (51,4%) heeft enkele bedenkingen bij deze aanpak. Van alle personen die het bekwaamheidsattest behaald hebben wordt verwacht dat zij ontkleurd zijn in hun functie als Dir-CP-Ops, dus ook de leden van discipline 1. Eén van de respondenten stelt

het volgende: “**Ontkleuren is een middel om de rol goed te vervullen maar geen doel op zich**”. De focus van de Dir-CP-Ops moet liggen op het faciliteren van de multidisciplinaire werking. De werkwijze uit de stelling opleggen of verplichten, laat in dat geval nog weinig ruimte voor flexibiliteit. Verder is ontkleuren ook een ingesteldheid die gemakkelijker te vormen is dan het bekomen van technische bagage. Deze technische bagage en kennis van het jargon vormen een belangrijke meerwaarde, waardoor velen toch de voorkeur geven aan het invullen van de Dir-CP-Ops-functie door de discipline die het meest belast is met de interventie. Zijn/haar tunnelvisie, die onlosmakelijk aanwezig zal zijn, zal in dat geval liggen op het zwaarste aspect van de interventie waarover deze persoon ook de nodige technische kennis heeft. Verder geven zij aan dat, als deze stelling gevolgd zou worden, dit impliceert dat de Dir-CP-Ops nog zelden uit discipline 1 zal komen gezien de meeste incidenten een D1 bevoegdheid zijn. Dit zou zonde zijn gezien discipline 1 net over het grootste aantal geattesteerde én ervaren Dir-CP-Ops’en beschikt.

Momenteel legt de wetgever vast dat de Dir-CP-Ops een officier van discipline 1 is, weliswaar met de mogelijkheid dat ook een andere discipline de Dir-CP-Ops levert. De redenering erachter doelt op het idee dat tijdens een noodsituatie snel iemand de leiding moet nemen. Later kan in samenspraak nog bepaald worden welke persoon de functie van Dir-CP-Ops opneemt, ongeacht de discipline waaruit hij/zij komt. Indien de werkwijze uit de stelling ingevoerd wordt, zal ook de wetgeving aangepast moeten worden.

Tot slot wordt in de opmerkingen ook meermaals verwezen naar een evolutie in de richting van een gespecialiseerde poule met geattesteerde Dir-CP-Ops’en over de disciplines heen (zie infra).

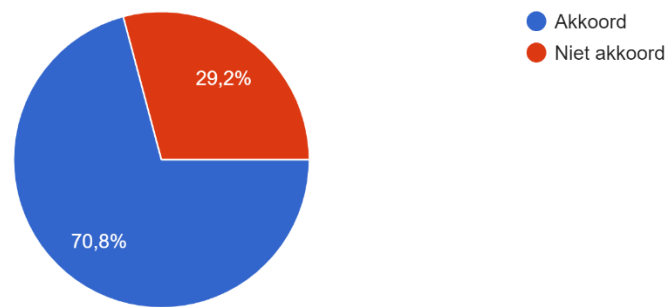
Samenvattend kan volgende opmerking aangehaald worden:

“De Dir-CP-Ops moet in de eerste plaats een goed opgeleid en getraind persoon zijn. Uit welke discipline die komt is dan minder van belang. Het is ook zeer moeilijk om op voorhand te bepalen welke discipline het "minst" belast is. Een incident is evolutief en ook de bezettingsgraad van de diensten spelen een rol in combinatie met het aantal opgeleide Dir-CP-Ops’en.”

Conclusie: Er bestaat heel wat verdeeldheid over de invulling van de functie van Dir-CP-Ops. Het bekwaamheidsattest zou moeten volstaan om te garanderen dat de Dir-CP-Ops kan ontkleuren, wat maakt dat de Dir-CP-Ops uit elke discipline kan worden afgevaardigd, ook al is deze discipline reeds zwaar belast. De technische bagage van een Dir-CP-Ops vormt dan ook een absolute meerwaarde in het uitvoeren van de functie.

Stelling 12

Vele personen beschikken over het bekwaamheidsattest Dir-CP-Ops en de nodige deskundigheid maar worden toch nooit ingezet. Dit zorgt voor frustratie en gebrek aan ervaring.



Figuur 14: Cirkeldiagram met weergave van de antwoorden op de stelling betreffende de inzet van geattesteerde Dir-CP-Ops'en

Aansluitend op enkele opmerkingen uit de vorige discussie, gaat een meerderheid van de respondenten (70,8%) akkoord met de aanname dat vele personen beschikken over het bekwaamheidsattest Dir-CP-Ops alsook de nodige deskundigheid maar toch amper worden ingezet. Dit zorgt bij velen voor frustratie en een gebrek aan ervaring. Een klein aantal respondenten geeft aan hier geen zicht op te hebben of niet akkoord te gaan omdat ze er niet van overtuigd zijn dat personen hierdoor gefrustreerd geraken. Voornamelijk het gebrek aan ervaring lijkt een struikelblok te zijn.

Een eerste mogelijke uitdaging is het feit dat er te zelden wordt opgeschaald naar een operationele coördinatie. Voorts zijn een aantal respondenten van discipline 1 van mening dat er momenteel teveel mensen worden opgeleid, wat **ervaringsverdunning** in de hand werkt. De vraag wordt gesteld of we moeten toelaten dat zoveel mensen, die waarschijnlijk nooit ingezet zullen worden, het bekwaamheidsattest behalen. Een respondent kadert deze problematiek:

“Destijds werd beslist om een pool Dir-CP-Ops op te richten, per provincie. In het totaal zouden ongeveer 120 mensen worden opgeleid om op provinciaal niveau een wacht te kunnen organiseren. Door politieke druk na de aanslagen van 2016 werd echter anders beslist en diende de opleiding plots in speedtempo te worden ingericht, zonder dat er nog tijd was om na te denken over het systeem dat erachter in gang gezet diende te worden, met als resultaat dat er nu een hele hoop volk is opgeleid maar niet of nauwelijks wordt ingezet. Ook de recyclage die voorzien was (jaarlijks) is niet te organiseren met zo veel opgeleiden. Dit moet dus dringend weer herzien worden want de kwaliteit die destijds beoogd werd, gaat volledig verloren”

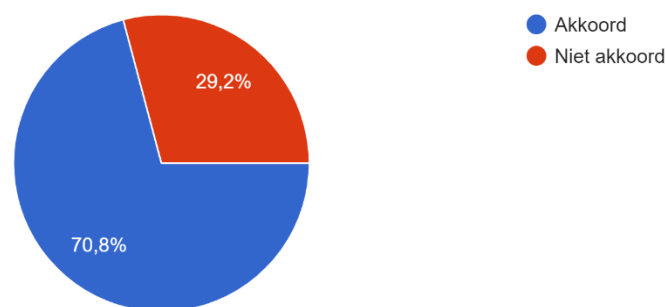
Mogelijke oplossingen kunnen gevonden worden in het frequent organiseren van en deelnemen aan oefeningen maar ook in het uitdenken en oprichten van een **wachtsysteem voor een gespecialiseerde poule van Dir-CP-Ops'en**. Een optie die hierbij wordt aangehaald is om mensen te screenen in functie van deze wachtrol en enkel deze personen effectief de opleiding Dir-CP-Ops te laten volgen. Dit aspect wordt verder besproken bij de volgende stelling.

Opvallend vaak wordt ook verwezen naar de mogelijkheid om de **functie van adjunct Dir-CP-Ops** in het leven te roepen. Enerzijds is deze adjunct een steun en hulp voor de Dir-CP-Ops en anderzijds zorgt dit ervoor dat meerdere of nieuwe brevethouders ervaring kunnen opdoen.

Conclusie: De voornaamste redenen waarom sommige geattesteerde Dir-CP-Ops'en te weinig worden ingezet is omdat er nog te zelden wordt opgeschaald en er te veel mensen opgeleid zijn. Dit zorgt voor gebrek aan mogelijkheden tot inzet en bijgevolg gebrek aan ervaring.

Stelling 13

Er dient een gespecialiseerde poule opgericht te worden met een permanentiesysteem van Dir-CP-Ops'en. De Dir-CP-Ops kan in dat geval ook uit een andere zone of regio komen, wat het ontkleuren vereenvoudigt.



Figuur 15: Cirkeldiagram met weergave van de antwoorden op de stelling betreffende de oprichting van een gespecialiseerde poule Dir-CP-Ops'en met een permanentiesysteem

Voor wat betreft het oprichten van een gespecialiseerde poule voor Dir-CP-Ops'en geeft 70,8% van de respondenten een positief antwoord. Respondenten geven te kennen dat een gespecialiseerde poule maakt dat ervaringen gedeeld kunnen worden en er steeds een Dir-CP-Ops beschikbaar is. Het geeft bovendien de best mogelijke garantie dat elke Dir-CP-Ops een keer aan zet komt.

Vele respondenten benadrukken hierbij wel het belang van het vooraf maken van **praktische afspraken** en vastleggen van **randvoorwaarden**. Zo dient vooraf uitgeklaard te worden:

- hoe de Dir-CP-Ops van wacht **gealarmeerd** zal worden;
- wat de **selectie- en opleidingscriteria** zijn;
- hoe dit te combineren valt met andere verantwoordelijkheden;
- of men dient te beschikken over een **dienstvoertuig**;
- hoe de **aansprakelijkheid** wordt geregeld;
- welke **aanrijtijden** gerespecteerd moeten worden.

Om tegemoet te komen aan de wens om snel een Dir-CP-Ops ter plaatse te hebben, is volgens velen een **geografische afbakening** cruciaal. Daarnaast is ook het belang van **regiokennis** niet te miskennen (bv. welke woonkernen in het gebied liggen, waar files zich gaan vormen, naar welke spoedopnames de slachtoffers vertrekken,...) alsook het **netwerk** dat wordt opgebouwd met de betrokken actoren. Anderzijds is het zo dat de specialisten met regio- en vakkennis in principe reeds rond de tafel zitten als directeurs van de verschillende disciplines, aangevuld

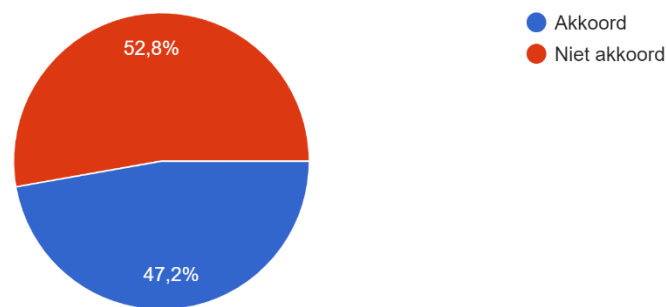
met eventuele (externe) experts en de noodplanningscoördinator. Het uitbouwen van een netwerk kan dan weer opgevangen worden met oefeningen en/of bijeenkomsten.

Een gulden middenweg kan eventueel gevonden worden in het opzetten van **lokale samenwerkingsverbanden**, zonder dat een poule-systeem verplicht is. Dit wordt in sommige zones/provincies reeds gehanteerd of onderzocht. Indien men effectief dergelijke poules wil oprichten, zal, zoals eerder aangegeven, de wetgeving aangepast moeten worden.

Conclusie: Het oprichten van een gespecialiseerde poule aan Dir-CP-Ops'en is een optie, mits tegemoet kan gekomen worden aan enkele randvoorwaarden. Een mogelijk alternatief omvat het opzetten van lokale samenwerkingsverbanden, zonder verplicht poulesysteem.

Stelling 14

De Dir-CP-Ops kan ter plaatse komen bij een incident om een evaluatie te maken over het al dan niet afkondigen van een operationele coördinatie, inclusief de oprichting van een CP-Ops.



Figuur 16: Cirkeldiagram met weergave van de antwoorden op de stelling betreffende de evaluatie tot opschaling door de Dir-CP-Ops

Een kleine meerderheid van de respondenten gaat niet akkoord met deze stelling. Met 52,8% van de respondenten die niet akkoord gaan, is dit tevens de stelling waarmee het **minst akkoord** wordt gegaan.

Respondenten die wel akkoord gaan benadrukken dat het een meerwaarde kan zijn om een Dir-CP-Ops ter plaatse een onafhankelijke evaluatie te laten maken op basis van eerdere ervaringen, bij voorkeur indien de aanwezige directeurs op het terrein aangeven dat hier nood aan is. Indien met een wachtsysteem gewerkt zou worden, kan de Dir-CP-Ops van wacht ook een aanspreekpunt zijn voor de noodcentrale 112 om vanaf de start mee in te schatten of een opschaling noodzakelijk is. Deze respondenten geven verder ook aan dat de beslissing niet alleen van deze persoon mag afhangen en de mogelijkheid er moet zijn om reeds eerder op te schalen om geen cruciale tijd te verliezen.

Respondenten die niet akkoord gaan met deze stelling hameren op het feit dat de operationele coördinatie kan afgekondigd/gevraagd worden door eender welke discipline aanwezig bij de interventie. Normaliter zal dit discipline 1, 2 of 3 zijn. Van zodra de operationele coördinatie is afgekondigd, kan een Dir-CP-Ops uit het wachtsysteem gecontacteerd worden om ter plaatse te komen. Indien deze stelling gevolgd wordt, riskeert men **achter te lopen op de feiten** omdat

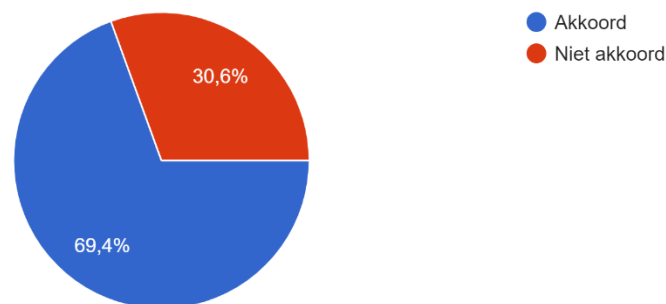
men moet wachten op de evaluatie van de Dir-CP-Ops, die eveneens nog ter plaatse moet komen om de situatie in te schatten. **Afkondiging van een operationele fase moet snel geïnitieerd worden** op basis van de beoordeling van de situatie door de aanwezige disciplines op het terrein.

Een optie die wordt aangehaald door meerdere respondenten is de mogelijkheid om telefonisch of radiofonisch contact te maken met de Dir-CP-Ops van wacht om in overleg de beslissing te nemen tot afkondiging van de operationele coördinatie. Wachten op een bijkomende evaluatie zorgt dat er kostbare tijd verloren gaat. Eventuele ‘knipperlichten’ of objectieve criteria, waarvan sprake in stelling 6, zouden kunnen helpen om de beslissing tot opschaling te maken. Nadien is het aan de Dir-CP-Ops om de operationele coördinatie te faciliteren, niet om de interventie over te nemen.

Conclusie: De vraag tot opschaling kan door elke discipline gesteld worden. Wachten op de evaluatie van een Dir-CP-Ops die ter plaatse moet komen, zorgt ervoor dat er kostbare tijd verloren gaat. Eventuele knipperlichten kunnen helpen om de beslissing tot opschaling te maken. Optioneel kan via telefonisch overleg wel afgestemd worden met een Dir-CP-Ops.

Stelling 15

De opleiding Dir-CP-Ops dient ook toegankelijk gemaakt te worden voor wie de functie van Dir-CP-Ops niet zal uitoefenen op het terrein, met attest van deelname (ook zonder het afleggen van het assessment).



Figuur 17: Cirkeldiagram met weergave van de antwoorden op de stelling betreffende de toegankelijkheid van de opleiding Dir-CP-Ops

Zo'n 70% van de respondenten gaat akkoord met het standpunt dat de opleiding Dir-CP-Ops ook toegankelijk gemaakt moet worden voor personen die de functie van Dir-CP-Ops niet zullen uitoefenen op het terrein. Hiervoor dienen de deelnemers van de opleiding een attest van deelname te ontvangen. Ook tijdens de focusgroep waren de meningen over deze zienswijze verdeeld. Er werden wel een **aantal hervormingspunten** aangekaart, namelijk dat:

- het assessment losgekoppeld moet worden van de eigenlijke opleiding;
- er meer gefocust moet worden op het multidisciplinaire aspect, ook voor discipline 5;
- er voornamelijk moet ingezet worden op het ontwikkelen van de competenties voor de leidinggevende.

Alle respondenten zijn het eens over het feit dat de beschikbare plaatsen in eerste instantie gereserveerd moeten worden voor personen die de functie van Dir-CP-Ops effectief zullen invullen.

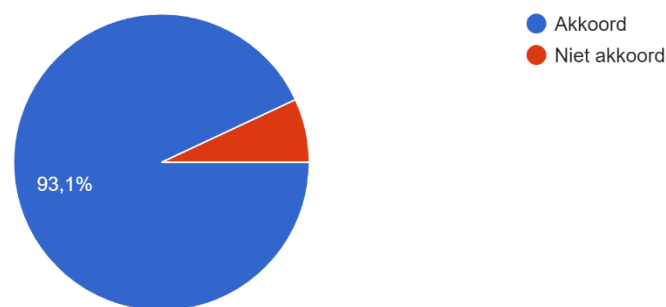
Respondenten die niet akkoord gaan met deze stelling duiden op het feit dat ze het nut niet inzien waarom personen deze “functie-specifieke” opleiding zouden volgen als ze de functie van Dir-CP-Ops nooit zullen uitoefenen. Respondenten die akkoord gaan, geven aan dat het volgen van de opleiding net erg nuttig kan zijn voor alle leden binnen de CP-Ops alsook de ondersteunende leden (noodplanningscoördinator, secretaris,...). De opleiding draagt bij tot een vlottere werking binnen de CP-Ops en het betere begrip voor de taken en rollen van de CP-Ops én Dir-CP-Ops.

Een degelijke **interdisciplinaire opleiding**, zoals aangegeven in stelling 16, of een opleiding specifiek voor disciplinedirecteurs en ondersteunend personeel in zowel de CP-Ops als het coördinatiecomité, waarin de kernelementen uit de opleiding Dir-CP-Ops geïntegreerd worden, kunnen soelaas bieden door in de nodige specifieke opleiding te voorzien. Op die manier kan de opleiding Dir-CP-Ops, inclusief het assessment, voorbehouden blijven voor wie effectief zal ingezet worden als Dir-CP-Ops op het terrein.

Conclusie: De beschikbare plaatsen in de opleiding dienen in eerste instantie gereserveerd te worden voor personen die de functie van Dir-CP-Ops effectief zullen invullen. Naast de opleiding Dir-CP-Ops kan worden voorzien in een interdisciplinaire opleiding die toegankelijk is voor alle betrokken partners binnen het crisisbeheer.

Stelling 16

Er is nood aan een interdisciplinair en objectief opleidingsaanbod, georganiseerd door een multidisciplinair opleidingscentrum, zodat er voldaan kan worden aan minimale opleidingscriteria of kwaliteitsvereisten bij de disciplines. Ook deze vereisten dienen nog bepaald te worden.



Figuur 18: Cirkeldiagram met weergave van de antwoorden op de stelling betreffende de nood aan een interdisciplinair en objectief opleidingsaanbod

Deze stelling aangaande de nood aan een interdisciplinaire opleiding kan op erg veel steun rekenen. Meer dan 90% van de respondenten geeft aan akkoord te zijn met deze stelling en bevestigt hiermee de **nood aan een interdisciplinair en objectief opleidingsaanbod, georganiseerd door een multidisciplinair opleidingscentrum.**

Enkele respondenten geven aan dat dergelijke opleidingen reeds bestaan maar dat de opleidingscriteria en kwaliteitsvereisten wel nog verbeterd kunnen worden. Bestaande

opleidingen (zoals CRI3 en de module Dir-CP-Ops van de Postgraduaat Rampenmanagement) zouden geïntegreerd kunnen worden. Ook het belang van het regelmatig multidisciplinair oefenen op lokaal niveau wordt onderstreept. De meerwaarde van goed opgeleide disciplinedirecteurs wordt eveneens aangehaald als argument voor het oprichten van een interdisciplinair opleidingsaanbod. Een aandachtspunt daarbij is dat dergelijke opleidingen wel voldoende bondig en “to the point” dienen te zijn en bovendien niet alleen toegankelijk mogen zijn voor intellectuele- maar ook praktisch denkende intervenanten. Een **modulair systeem** met accenten per discipline én waarin disciplines elkaar en elkaars werking beter leren kennen, zou een grote meerwaarde vormen op het terrein.

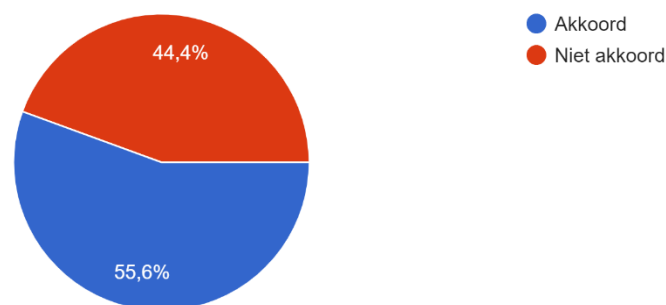
Uit de focusgroep komt ook naar voor dat er nood is aan een **overkoepelend, onafhankelijk interdisciplinair orgaan**, als het ware een zesde discipline. Dit orgaan kan instaan voor:

- het organiseren van multidisciplinair opleidingen en oefeningen;
- het verzekeren van evaluaties;
- het beheren van budgetten en een fonds dat verdeeld wordt over de disciplines en kan worden gebruikt voor opleidingen en materiaal (gsm, laptop, draagbare wifi router,...);
-

Conclusie: Er is nood aan een interdisciplinair en objectief opleidingsaanbod, georganiseerd door een multidisciplinair opleidingscentrum om te kunnen voldoen aan de minimale kwaliteitsvereisten. Dergelijke opleiding dient voldoende bondig te zijn en dient voor iedereen in het werkveld toegankelijk te zijn. Een modulair systeem wordt aangeraden.

Stelling 17

Er bestaat een discrepantie tussen de invulling van de functie Dir-CP-Ops door discipline 1 vastgelegd in de wetgeving (KB noodplanning 2019) en de opleiding Dir-CP-Ops waar de nadruk wordt gelegd op het ontkleuren van de functie.



Figuur 19: Cirkeldiagram met weergave van de antwoorden op de stelling betreffende de discrepantie tussen de opleiding Dir-CP-Ops en de invulling van de functie Dir-CP-Ops

De **verdeelddheid** bij deze stelling ligt vrij hoog. Bijna de helft van de respondenten (44,4%) geeft aan niet akkoord te gaan met de aanname dat er een discrepantie bestaat tussen de invulling van de functie Dir-CP-Ops door discipline 1 en de opleiding Dir-CP-Ops waarbij het ontkleuren centraal wordt gezet. Enkele respondenten geven aan hier onvoldoende zicht op te

hebben. Opvallend is wel dat voornamelijk respondenten uit discipline 1 aangeven niet akkoord te zijn. Volgende opmerkingen worden hierbij gemaakt:

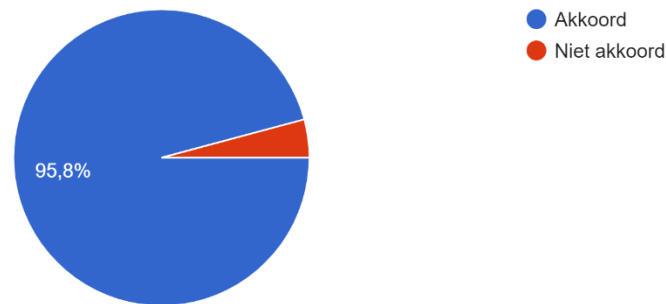
- Het ontkleuren van de functie heeft vooral te maken met de persoon die de functie uitoefent en niet met de discipline waartoe hij/zij behoort. De focus van de opleiding ligt voornamelijk op de competenties die verworven moeten worden om de functie goed te kunnen uitoefenen. Deze competenties dienen verder verworven te worden door training en ervaring.
- De discipline waaruit de Dir-CP-Ops komt is van ondergeschikt belang, zolang de Dir-CP-Ops kan ontkleuren en de andere disciplines even belangrijk acht. Elke Dir-CP-Ops komt uit een eigen discipline en moet voldoende professioneel zijn om multidisciplinair te kunnen denken.
- Respondenten van discipline 1 geven aan dat ze, op basis van de verworven ervaring, over het meeste aantal geschikte kandidaten beschikken.
- Het is belangrijk om tijdens de opleiding te screenen op de mogelijkheid om zichzelf neutraal op te stellen alsook op de mate waarin het gezag van de Dir-CP-Ops wordt aanvaard door de andere leden binnen de CP-Ops.
- Zoals reeds eerder aangegeven, kan een mogelijke oplossing gevonden worden in het organiseren van een wachtrol waarin Dir-CP-Ops'en van elke discipline opgenomen worden. In dat geval kan discipline 1 de CP-Ops opstarten en de rol van Dir-CP-Ops overdragen aan de Dir-CP-Ops van wacht eens die ter plaatse is.
- De wetgeving laat de mogelijkheid om de functie van Dir-CP-Ops door te geven aan een meer geschikte persoon. Echter is de procedure hiervoor te omslachtig waardoor dit in de praktijk slechts uitzonderlijk gebeurt.

Rekening houdend met bovenstaande argumenten lijkt het volgens enkele respondenten wenselijk om een herziening van de wetgeving hieromtrent door te voeren, bijvoorbeeld door te verwijzen naar “**de juiste persoon op de juiste plaats**”.

Conclusie: De discipline waaruit de Dir-CP-Ops komt is van ondergeschikt belang, zolang de Dir-CP-Ops kan ontkleuren en de andere disciplines even belangrijk acht. Er bestaat een grote verdeeldheid omtrent de mogelijke discrepantie tussen de invulling van de functie van Dir-CP-Ops en de opleiding Dir-CP-Ops.

Stelling 18

Als personen eerder hebben samengewerkt, verloopt de samenwerking vlotter, kan je elkaar gemakkelijker bereiken en elkaar gemakkelijker aanspreken en begrijpen.



Figuur 20: Cirkeldiagram met weergave van de antwoorden op de stelling betreffende het belang van eerdere samenwerking

De laatste stelling krijgt het vaakst een positieve respons en blijkt ontegensprekelijk een **absolute meerwaarde**. De respondenten zijn ervan overtuigd dat een eerdere samenwerking bijdraagt aan een vlotte samenwerking tijdens het crisisbeheer. Slechts een minderheid van de respondenten (4,2%) geeft aan niet akkoord te gaan met deze stelling. Enkele respondenten voegen ook nog toe dat veel te maken heeft met de **ingesteldheid en bereidheid** van de betrokken personen. Als men bereid is elkaar te helpen en er **onderling vertrouwen** is, verloopt de samenwerking altijd vlotter. Echter, kan het ook voorvallen dat leden van de CP-Ops in het verleden met elkaar hebben samengewerkt en er conflicten zijn ontstaan. Ook dit kan een eventuele invloed hebben op de toekomstige samenwerking. Dit probleem zou echter niet mogen spelen op het niveau van een Dir-CP-Ops. Een bekwame Dir-CP-Ops moet in staat zijn om, mits een goede communicatie, een probleem adequaat op te lossen. Dit zal ook nodig zijn gezien de wereld van de noodplanning en het crisisbeheer niet groot is, en de kans dat personen elkaar terugzien op het terrein erg groot is.

Conclusie: Eerdere samenwerkingen hebben een positieve impact op toekomstige samenwerkingen, al speelt de ingesteldheid en bereidheid tot samenwerking van de betrokken personen eveneens een grote rol. Onderling vertrouwen is een must.

3.3. Conclusie onderzoeksresultaten

Om op een gestructureerde manier conclusies te kunnen trekken uit de bevindingen van het onderzoek, zal getracht worden om op elke deelvraag een antwoord te formuleren. Op die manier kan nadien ook een concreet antwoord geformuleerd worden op de centrale onderzoeksvraag van dit eindwerk.

3.3.1. Operationele coördinatie

Deelvraag 1: Wat wordt verstaan onder het afkondigen van een operationele coördinatie?

Het afkondigen van een operationele coördinatie impliceert volgens velen niet noodzakelijk de oprichting van een CP-Ops. Een CP-Ops kan gedefinieerd worden als een multidisciplinair, gestructureerd en gedisciplineerd overleg tussen de vertegenwoordigers/directeurs van alle disciplines die fysiek samen rond de tafel zitten in het kader van het beheer van een noodsituatie of (grootschalig) incident en dit binnen de operationele coördinatie zoals omschreven in de wetgeving, ongeacht of er een beleidscoördinatie werd afgekondigd. In sommige gevallen zal ook de noodplanningscoördinator mee rond de tafel zitten om de link met het beleidsniveau te garanderen. Door gebruik te maken van het IBOBBO-model kan het overleg op een gestructureerde manier plaatsvinden.

Belangrijk is ook om te nuanceren dat de CP-Ops zich niet uitsluitend met het brongebied zal bezig houden aangezien zij ook niet blind mogen zijn voor de gevolgen en effecten in het effectgebied. Een duidelijke opdeling tussen de twee gebieden kan vaak niet worden gemaakt. Dit is ook de reden waarom ervoor wordt geopteerd om deze begrippen niet in de wetgeving vast te leggen. Er kan gesteld worden dat de CP-Ops zich moet ontfemen over de operationele taken binnen het crisisbeheer en het coördinatiecomité belast is met het nemen van de beleidsbeslissingen. Overleg tussen beide niveaus is daarbij cruciaal.

De focus binnen een operationele coördinatie ligt op het multidisciplinair overleg op een afgesproken plaats, zonder dat hiervoor een volledig uitgeruste CP-Ops fysiek moet worden ingericht (zoals bv. een container). Respondenten geven wel aan dat indien er sprake is van een langdurig, complex of grootschalig incident, het wel nuttig wordt geacht om een fysiek uitgeruste CP-Ops op te richten. De redenen hiertoe worden in punt 3.3.3. aangehaald.

3.3.2. Het oprichten van een CP-Ops achterwege laten

Deelvraag 2: Waarom wordt het afkondigen van een operationele coördinatie, inclusief het oprichten van een CP-Ops soms achterwege gelaten?

Ondanks de positieve trend die op te merken is, bevestigen de respondenten dat de reflex om over te gaan tot een operationele coördinatie nog te weinig of te laat wordt gemaakt. Het afkondigen van de operationele coördinatie, inclusief de oprichting van een CP-Ops, is een weloverwogen keuze die op basis van de aard van het incident, de schaal en de eventuele escalaties ervan dient genomen te worden.

In sommige gevallen zal het afkondigen van een operationele coördinatie niet noodzakelijk een meerwaarde bieden. Zolang er vanuit het motorkapoverleg voldoende afstemming en coördinatie is, alle betrokken partners aanwezig zijn, er binnen de beslissingsbevoegdheid kan gewerkt worden, er geen problemen met de nazorg worden verwacht en er geen politieke gevoeligheden gekoppeld zijn aan het incident, is opschalen niet nodig.

De respondenten identificeren enkele mogelijke verklaringen waarom het afkondigen van een operationele coördinatie en het oprichten van een CP-Ops achterwege gelaten kan worden:

- opschalingsangst (vrees om het commando te moeten afstaan);
- overtuiging het alleen te kunnen en goed bezig te zijn;
- tunnelvisie (foutief inschatten van de effecten en impact van de noodsituatie);
- gebrek aan ervaring en/of positieve ervaringen;
- onduidelijke of ongekende procedures (men weet niet hoe of wie dit kan doen);
- tijdsdruk;
- onvoldoende personeel/middelen;
- ...

Het opschalen naar een operationele coördinatie wordt steeds al een meerwaarde gezien, ook bij kleinere incidenten. Indien men in staat wil zijn om hieraan tegemoet te komen, is er nood aan een mentaliteitswijziging bij de intervenanten en disciplineverantwoordelijken. Zonder bindend te zijn, kunnen objectieve criteria dienen als handvaten om te bepalen wanneer men dient op te schalen en een CP-Ops moet oprichten. Het is daarbij wel van belang dat er steeds ruimte wordt gelaten voor interpretatie en gezond verstand. Een juiste inschatting van de situatie dient snel gemaakt te worden om een weloverwogen keuze te kunnen maken.

3.3.3. Meerwaarde van de CP-Ops

Deelvraag 3: Waar ligt de meerwaarde van het oprichten van een CP-Ops?

Het oprichten van een CP-Ops vormt volgens de respondenten in vele gevallen een meerwaarde maar is niet altijd noodzakelijk. Daarnaast is ook de vertegenwoordiging van de 5 disciplines in de CP-Ops wel wenselijk maar niet altijd nuttig.

De meerwaarde van het oprichten van een CP-Ops waarin multidisciplinair kan worden samengewerkt, kan worden teruggevonden in volgende zaken:

- Het oprichten van een CP-Ops zal ertoe bijdragen dat de actoren op het terrein de werking ervan beter onder de knie krijgen, wat resulteert in een vlottere samenwerking en betere multidisciplinaire afstemming;
- Het oprichten van een CP-Ops heeft bovendien als voordeel dat er een Dir-CP-Ops wordt aangesteld die het multidisciplinair overleg faciliteert en een link garandeert met de bestuurlijke overheid;
- Tijdens het overleg in een CP-Ops kan worden nagedacht over mogelijke escalaties en de risico's waarop men dient te anticiperen;
- Het feit dat alle betrokken partners rond de tafel zitten geeft de kans om het crisisbeheer te evalueren en bij te sturen waar nodig.
- Het overleg vormt tevens het uitgelezen moment om de te nemen beslissingen formeel te bekrachtigen, wat garantie biedt op afstemming met de verschillende betrokken disciplines;
- Eerdere samenwerkingen zorgen eveneens voor een vlottere samenwerking bij toekomstige interventies.

Toch dient omzichtig te worden omgegaan met het al dan niet uitbouwen van een CP-Ops. Het oprichten van een fysieke CP-Ops kan echter leiden tot vertraging in de besluitvorming en een mindere mate aan flexibiliteit tijdens het beheer van de noodsituatie. Gezien het evolutieve karakter van noodsituaties, bestaat de kans dat het probleem al werd opgelost vooraleer de CP-Ops ter plaatse is. Er dient eveneens gewaakt te worden over de maatschappelijke meerwaarde bij het opstarten van een CP-Ops.

3.3.4. Uitdagingen voor en taken van de Dir-CP-Ops

Deelvraag 4: Met welke uitdagingen wordt de Dir-CP-Ops geconfronteerd?

Naast zijn grootste uitdagingen, namelijk het faciliteren van het multidisciplinair overleg en het overzicht behouden over de situatie, wordt de Dir-CP-Ops ook geconfronteerd met enkele andere uitdagingen waaraan hij het hoofd moet bieden.

Een eerste uitdaging schuilt in het feit dat elke gediplomeerde Dir-CP-Ops een plekje probeert te veroveren in het landschap van het crisisbeheer. Dit blijkt echter niet vanzelfsprekend te zijn. Tot op heden zijn erg veel personen opgeleid als Dir-CP-Ops maar kan niet iedereen worden ingezet aangezien er slechts zelden een operationele coördinatie wordt afgekondigd, wat ervaringsverdunding in de hand werkt. Bovendien is het zo dat de wetgever bepaald dat de Dir-CP-Ops in eerste instantie uit discipline 1 komt. Weliswaar wordt ook voorzien in een mogelijkheid om nadien een Dir-CP-Ops uit een andere discipline aan te stellen. Er wordt echter aangegeven dat deze procedure erg omslachtig is. Dit maakt dan weer dat geattesteerde Dir-CP-Ops'en uit andere disciplines vaak hun kans aan hen zien voorbijgaan. Uit welke discipline de Dir-CP-Ops wordt afgevaardigd, is volgens vele respondenten van ondergeschikt belang aan het feit dat het in de eerste plaats een goed opgeleid en getraind persoon moet zijn. De stelling dat de Dir-CP-Ops uit een discipline moet komen die niet zwaar belast is met de

noodsituatie, kan bijgevolg niet altijd op steun rekenen. Een oplossing kan gevonden worden in het oprichten van een gespecialiseerde poule van Dir-CP-Ops'en, een functie van adjunct Dir-CP-Ops of het in het leven roepen van lokale samenwerkingsverbanden. Aan elk van deze opties zijn wel enkele randvoorwaarden verbonden om het slagen ervan te kunnen garanderen.

Een tweede uitdaging kan gevonden worden in de rol die de Dir-CP-Ops moet opnemen als coördinator van de noodsituatie en verantwoordelijk van de CP-Ops. Volgens de respondenten is het dan ook de taak van de Dir-CP-Ops en zijn team om de burgemeester te weren uit de CP-Ops, wat niet altijd evident blijkt te zijn. De Dir-CP-Ops dient de burgemeester op een constructieve wijze te benaderen, aangezien zij ook op andere momenten nog moeten samenwerken en dus een vertrouwensband moeten kunnen behouden. De noodplanningscoördinator kan hierin wel faciliteren en dit proberen te voorkomen door de burgemeester vooraf te wijzen op zijn taken en bevoegdheden binnen het crisisbeheer. Een doorgedreven opleiding aangaande noodplanning en crisisbeheer lijkt hier dan ook op zijn plaats.

Een laatste uitdaging is het feit dat de Dir-CP-Ops in staat moet zijn om zich te “ontkleuren” en de taken en verantwoordelijkheden van elke discipline moet kennen en erkennen. Enkele respondenten geven wel aan dat ontkleuren een middel is om de rol goed in te vullen eerder dan een doel op zich. Deze vaardigheden worden bovendien aangeleerd tijdens de opleiding Dir-CP-Ops wat maakt dat elke geattesteerde Dir-CP-Ops hiertoe in staat zou moeten zijn.

3.3.5. Interdisciplinair opleidingsaanbod

Deelvraag 5: Is er nood aan een interdisciplinair en objectief opleidingsaanbod aangaande noodplanning en crisisbeheer?

Alle respondenten zijn het erover eens dat de beschikbare plaatsen binnen de opleiding Dir-CP-Ops in eerste instantie gereserveerd moeten worden voor personen die de functie van Dir-CP-Ops ook effectief zullen invullen.

Om alsnog tegemoet te komen aan de kwaliteitsvereisten en een goed begrip van de werking binnen de CP-Ops, lijkt het volgens de respondenten nuttig om te voorzien in een interdisciplinair en objectief opleidingsaanbod. Bestaande opleidingen dienen geüniformiseerd te worden en de opleidingscriteria en kwaliteitsvereisten kunnen nog verbeterd worden.

Dergelijke interdisciplinaire opleiding dient voldoende bondig en ‘*to the point*’ te zijn en moet bovendien toegankelijk zijn voor alle actoren op het terrein zoals disciplineverantwoordelijken en intervenanten maar ook noodplanningscoördinatoren en lokale overheden. De voorkeur wordt gegeven aan een modulair systeem waarin alle aspecten van noodplanning en crisisbeheer aan bod komen en in de praktijk worden omgezet. Uiteraard maken noodplanningsoefeningen daar een groot deel van uit.

Hoofdstuk 4. Aanbevelingen

Op basis van bovenstaand onderzoek konden enkele aanbevelingen geïdentificeerd worden die hieronder verder zullen worden toegelicht.

4.1. Beleidsaanbevelingen

4.1.1. *Organiseren van een praktische opleiding voor lokale overheden en noodplanningscoördinatoren*

Uit de literatuurstudie is gebleken dat er nood is aan **een op maat gesneden opleiding voor noodplanningscoördinatoren en burgemeesters**. Ook huidig onderzoek met inzichten van experts op het terrein bevestigt deze noodzaak. Vaak vormt noodplanning en crisisbeheer slechts een klein deel van hun takenpakket, waardoor ze slechts beperkt op de hoogte zijn van hun taken en verantwoordelijkheden binnen deze context. Daarom wordt aanbevolen om te voorzien in een interdisciplinair opleidingsaanbod, georganiseerd door een multidisciplinair opleidingscentrum, dat open wordt gesteld voor noodplanningscoördinatoren en burgemeesters. Aan de hand van deze praktijkgerichte opleiding kunnen zij inzichten verwerven in de basisbeginselen van de noodplanning en het crisisbeheer én weten zij wat er van hen wordt verwacht tijdens het beheer van noodsituaties. Aangezien deze functies veel van hen eisen, is het belangrijk om de opleiding zo beknopt en praktisch mogelijk te houden om hun participatie te verzekeren. Daarbovenop wordt ook het belang van multidisciplinaire oefeningen onderstreept. Het is een must dat ook burgemeesters en noodplanningscoördinatoren hier zoveel mogelijk actief aan deelnemen om ervaring op te doen.

4.1.2. *Identificeren van objectieve criteria voor opschaling*

Het onderzoek wijst eveneens uit dat er nood is aan objectieve criteria om te bepalen wanneer dient overgegaan te worden naar het afkondigen van een operationele coördinatie. Om hieraan tegemoet te komen dienen bepaalde objectieve criteria geïdentificeerd te worden, en dit in samenwerking en intensief overleg met de actoren op het terrein. Dergelijke criteria dienen bij voorkeur opgenomen te worden in een flowchart die als bijlage wordt toegevoegd aan het ANIP. Van zodra aan een bepaald aantal knipperlichten van toepassing zijn, er kan gedacht worden aan opschalen. Met de opmaak van een flowchart met verschillende knipperlichten werd hiertoe al een eerste aanzet gegeven in de provincie Antwerpen. Van zodra 3 knipperlichten van toepassing zijn, kan er nagedacht worden over een opschaling. Het betreft bijgevolg geen automatische opschaling.

Deze objectieve criteria kunnen dienen als **leidraad om een weloverwogen beslissing te nemen**. Dergelijke "knipperlichte" mogen niet bindend zijn en moeten ruimte laten voor interpretatie en gezond verstand, wat impliceert dat ze geen automatische opschaling met zich meebrengen. Er dient namelijk vermeden te worden dat deze criteria in bepaalde situaties zouden belemmeren dat er alsnog een operationele coördinatie kan afgekondigd worden.

4.1.3. *Uitdenken van een systeem voor inzet van Dir-CP-Ops'en*

Het onderzoek toont eveneens aan dat er op heden te veel opgeleide, geattesteerde Dir-CP-Ops'en zijn die om verschillende redenen vaak niet aan bod komen om de functie in te vullen. Dit zorgt ervoor dat velen geen ervaring kunnen opdoen en hun kennis en kunde als Dir-CP-Ops verliezen. Bovendien stelt de vigerende wetgeving dat in eerste instantie een Dir-CP-Ops

uit discipline 1 wordt afgevaardigd die, na verloop van tijd en indien de noodsituatie het vereist, vervangen kan worden door een Dir-CP-Ops uit een andere discipline. Bijkomend kan worden gesteld dat er weinig kans is tot inzet aangezien het eerder uitzonderlijk is dat een operationele coördinatie wordt afgekondigd.

Omwille van deze redenen wordt aangeraden om de mogelijke opties voor de inzet van de Dir-CP-Ops'en te onderzoeken. Mogelijke opties die worden aangehaald tijdens dit onderzoek zijn het oprichten van een wachtsysteem voor een gespecialiseerde poule van Dir-CP-Ops'en, het invoeren van de functie van adjunct Dir-CP-Ops of het voorzien in de mogelijkheid tot lokale samenwerkingsverbanden. Zoals reeds aangegeven in het onderzoek, dient hierbij voldoende aandacht te worden besteed aan de randvoorwaarden die dergelijke systemen met zich meebrengen zoals de alarmering, de selectie- en opleidingscriteria, de aansprakelijkheid, aanrijtijden en een aantal andere praktische afspraken. Vanuit dit onderzoek blijkt de voorkeur om een dergelijk systeem geografisch af te bakenen per provincie. Indien één van deze opties geoperationaliseerd wordt, zal ook een herziening van de wetgeving zich opdringen.

4.1.4. Uitwerken van een systeem voor het operationeel beheer van grootschalige en complexe incidenten

Een laatste beleidsaanbeveling die geformuleerd kan worden in het kader van dit onderzoek betreft het uitwerken van een systeem voor het operationeel beheer van grootschalige en complexe incidenten. Hierbij kan onder ander worden gedacht aan wateroverlast, bosbranden of nucleaire incidenten.

Er kan gedacht worden aan het oprichten van meerdere CP-Ops'en die ofwel regio-gebonden dan wel thematisch aan de slag gaan. Om te vermijden dat dit resulteert in een complexe beheerstructuur waarin misschien geen vlotte communicatie en informatiedoorstroming gegarandeerd wordt, is een overkoepelende CP-Ops een must. Ook hier dient echter rekening gehouden worden met een aantal randvoorwaarden. Een eerste stap in het uitwerken hiervan bestaat in het identificeren van de risico's en incidenten waarbij een dergelijke beheersstructuur kan toegepast worden. Een tweede stap is om dit tot in de puntjes uit te werken en op te nemen in de bijzondere nood- en interventieplannen (BNIP's).

4.2. Operationele aanbevelingen

Naast enkele beleidsaanbevelingen kunnen ook onderstaande operationele aanbevelingen geformuleerd worden op basis van de bevindingen uit het onderzoek.

4.2.1. Mentaliteitswijziging

Aansluitend op punt 4.1.2. werd in het onderzoek duidelijk dat er nog te vaak wordt nagelaten om een operationele coördinatie af te kondigen en een CP-Ops op te richten. Desalniettemin wordt de meerwaarde van het afkondigen van een operationele coördinatie meermaals benadrukt. Indien men hier op het terrein aan wil tegemoet komen, zal het noodzakelijk zijn dat er een mentaliteitswijziging komt bij sommige operationele verantwoordelijken op het terrein. Er wordt van hen verwacht de situatie snel maar correct te kunnen inschatten en op basis van deze inschatting de nood aan opschaling in te schatten.

4.2.2. Afspraken omtrent de rol en aanwezigheid van de NPC in de CP-Ops

Het onderzoek wijst uit dat er voor- en tegenstanders zijn van de aanwezigheid van de noodplanningscoördinator in de CP-Ops, ook bij de noodplanningscoördinatoren zelf. Toch

zien we in realiteit dat sommige noodplanningscoördinatoren graag ter plaatse gaan op het terrein. Om dit te doen slagen en een goede samenwerking te garanderen, wordt aangeraden om op voorhand de nodige (werk)afspraken te maken betreffende de rol en betrokkenheid van de noodplanningscoördinator bij zijn/haar aanwezigheid tijdens het CP-Ops overleg. Er dient ook geregeld te worden wie de NPC zal vervangen op het moment dat die verwacht wordt in het coördinatiecomité. Dergelijke afspraken kunnen zowel schriftelijk als mondeling worden overeengekomen. Het opnemen van deze afspraken in de gemeentelijke nood- en interventieplannen geniet hierbij uiteraard de voorkeur.

Hoofdstuk 5. Beperkingen van het werk en suggesties voor verder onderzoek

5.1. Beperkingen van het onderzoek

Het is van belang enkele beperkingen met betrekking tot het onderzoek mee te geven aangezien hiermee rekening dient gehouden te worden bij het doornemen van dit werk.

Dit onderzoek betreft een verkennend onderzoek dat eerder **kleinschalig** werd aangepakt. In eerste instantie werd enkel een focusgroep georganiseerd, wat maakt dat de resultaten niet representatief zijn voor het volledige werkveld en bijgevolg niet veralgemeend kunnen worden. Aan deze beperking werd tegemoetgekomen door bijkomend ook een vragenlijst uit te sturen naar een breder publiek van experts binnen de noodplanning en het crisisbeheer. De respons hierop lag hoger dan oorspronkelijk werd verwacht. Toch blijven de resultaten afhankelijk van het persoonlijk oordeel of de persoonlijke zienswijze en ervaringen van de respondenten. Om de respondenten ook de mogelijkheid te geven de antwoorden op de vragenlijst te nuanceren, werd hen de optie geboden bijkomende opmerkingen te formuleren. Weliswaar bestaat er geen mogelijkheid om verder door te vragen op de geformuleerde opmerkingen.

Belangrijk is ook om mee te geven dat er tijdens de focusgroep niet voldoende tijd was om alle vooropgestelde vragen en discussiepunten aan bod te laten komen. Dit resulteerde in een beknopter onderzoek, waardoor enkele oorspronkelijke deelvragen niet beantwoord konden worden. Deze werden bijgevolg verwijderd en maken niet langer deel uit van de scope van dit onderzoek. De focus van dit eindwerk is daardoor deels verschoven naar de uitdagingen op het terrein, de rol van de Dir-CP-Ops en de verbeterpunten binnen de opleiding Dir-CP-Ops.

Verder dient er ook rekening te worden gehouden met het feit dat in de literatuurstudie van dit onderzoek reeds bepaalde aspecten worden opgenomen uit de nieuwe omzendbrief noodplanning en crisisbeheer die op het moment van het schrijven van het eindwerk in een laatste stadium van afwerking was maar nog niet werd gepubliceerd.

5.2. Aanzet voor toekomstig onderzoek

Op basis van de uitkomst van zowel de focusgroep als de vragenlijst konden een aantal operationele- en beleidsaanbevelingen uitgewerkt worden met het oog op de verbetering van de werking op het terrein tijdens het crisisbeheer.

Op basis van dit eindwerk kan bijkomend onderzoek verricht worden door dieper in te gaan op bepaalde aspecten/thema's uit dit onderzoek. Volgende mogelijk onderwerpen werden geïdentificeerd:

- uitdenken van ideale vorm en inhoud van een opleiding voor lokale overheden en noodplanningscoördinatoren;
- identificeren van knippenlijnen voor opschaling om op te nemen in een flowchart;
- onderzoek naar de mogelijke opties voor de inzet van de Dir-CP-Ops'en volgens een wachtsysteem of lokale samenwerkingsovereenkomsten;
- ...

Hoofdstuk 6. Eindconclusie

Om op een efficiënte en gestructureerde manier het hoofd te kunnen bieden aan noodsituaties en crisissen is zowel een doorgedreven voorbereiding als een professionele en adequate respons op noodsituaties van groot maatschappelijk belang. Een noodsituatie kan, indien ze dat vereist, aanleiding kan geven tot de afkondiging van een beleids- en/of operationele coördinatie. Een centraal gegeven daarbij op operationeel niveau betreft de commandopost operaties (CP-Ops) met aan het hoofd de Dir-CP-Ops. In geval van een noodsituatie worden tal van actoren geactiveerd om de gevolgen van de noodsituatie te bestrijden en de impact ervan in te perken. Afstemming en coördinatie van deze actoren en de acties en maatregelen die zij hierbij nemen, is een absolute must. Het verbaast dan ook niet dat dit enkele uitdagingen met zich meebrengt voor zowel de Dir-CP-Ops als zijn team én de betrokken lokale overheid.

Uit dit onderzoek blijkt dat het maken van de shift van loutere bronbestrijding naar een operationele coördinatie niet vanzelfsprekend is en het oprichten van een CP-Ops daarbij vaak achterwege wordt gelaten. Met dit onderzoek werd getracht op zoek te gaan naar wat hierbij aan de grondslag ligt en of het achterwege laten van een operationele coördinatie, inclusief het oprichten van een CP-Ops, verantwoord kan worden. Dat brengt ons naadloos bij de centrale onderzoeksvraag van dit eindwerk: ***Wat is de zin en de onzin van de Commandopost Operaties (CP-Ops) tijdens het crisisbeheer?***

Experten geven aan dat het afkondigen van een operationele coördinatie niet noodzakelijk impliceert dat een fysiek uitgeruste CP-Ops wordt ingericht. De finaliteit van een operationele coördinatie ligt namelijk bij het multidisciplinaire overleg dat plaatsvindt op een afgesproken plaats en tijdstip. De CP-Ops dient zich daarbij te ontfemen over het operationele beheer van de noodsituatie, al dient men de effecten die de noodsituatie teweegbrengt buiten het brongebied ook niet te vergeten. Zwart/wit denken dient binnen het crisisbeheer absoluut vermeden te worden. Zolang het motorkapoverleg volstaat om de noodsituatie te beheren, dient niet overgeschakeld te worden naar een volledig uitgeruste CP-Ops. De aard van het incident, de schaal en de eventuele escalaties ervan bepalen of een CP-Ops noodzakelijk is. Van zodra er sprake is van een langdurig, grootschalig of complex incident, blijkt het oprichten van een fysieke CP-Ops zinvol te zijn. Op die manier is het mogelijk om beter af te stemmen, te coördineren en te anticiperen. Het oprichten van een CP-Ops kan ook bijdragen tot een vlottere transdisciplinaire samenwerking. Daarnaast zorgt het afkondigen van een operationele coördinatie en de oprichting van een CP-Ops er ook voor dat er een Dir-CP-Ops wordt aangesteld die de link met het beleidsniveau kan garanderen. Uit welke discipline de Dir-CP-Ops wordt afgevaardigd, is van ondergeschikt belang aan zijn vermogen om te ontkleuren en het multidisciplinaire overleg in goede banen te leiden. Ook het formeel bekrachtigen van de genomen beslissingen tijdens het overleg biedt een garantie op onderlinge afstemming tussen de disciplines. De verzameling van bovenstaande punten bevestigt de zin van de CP-Ops, en meer specifiek het afkondigen van de operationele coördinatie, tijdens het crisisbeheer.

Ondanks de vele voordelen van het oprichten van een CP-Ops wordt, om verschillende redenen, de reflex toch niet altijd gemaakt om op te schalen naar een operationele coördinatie, inclusief het oprichten van een volledig uitgeruste CP-Ops. Denk hierbij aan opschalingsangst (nl. de angst om de noodsituatie uit handen te geven), de overtuiging dat men goed bezig is en de noodsituatie zelf kan afhandelen, het foutief inschatten van de impact en gevolgen (tunnelvisie), het gebrek aan ervaring en opleiding bij operationele actoren en/of de tijdsdruk die noodsituaties kenmerken. Een lijst aan objectieve criteria kan daarbij dienen als leidraad om een weloverwogen beslissing te nemen. Volgend idee dient dan ook steeds in het achterhoofd gehouden te worden: ***“Beter onnodig opschalen dan te laat opschalen.”***

Referentielijst

- Bonte, J. (2019). De coördinatie binnen Discipline 1 bij een overstroming uit zee, praktisch doorgelicht. [Ongepubliceerd eindwerk]. Postgraduaat Rampenmanagement, Campus Vesta.
- Bron, R., Zannoni, M. (2010). De burgemeester in crisistijd: Schakelen tussen bestuurlijke moed en terughoudendheid. *Justitiële Verkenningen*; 36 (3), 99-112. Den Haag.
- Bruelemans, B., Bruggemans, B., & Van Mechelen, I. (2015). *Help! Een crisis. Een praktisch model voor een professioneel crisisbeheersingsproces*. die Keure / la Charte.
- Bruggemans, B., De Langhe, M., Dedier, M., Maertens, F., Milis, K., Van De Walle, B., Van Duin, M., Vandenbussche, R., & Vercammen, D. (2015). *Crisis bij de hulpdiensten. Op naar een slagkrachtige crisisorganisatie*. Die Keure / La Charte.
- Dayton, B.-W. (2009). Crisis Management. *International Encyclopedia of Peace*. Oxford University Press.
- Decorte, T., & Zaitch, D. (2016). *Kwalitatieve methoden en technieken in de criminologie*. Leuven: Acco.
- De Graauw, C. (z.d.). *Vragenlijst als onderzoeksmethode: voor- en nadelen*. Geraadpleegd op 30 juni 2022, van <https://www.claudiadegraauw.nl/vragenlijst-als-onderzoeksmethode-voor-en-nadelen/>
- Devroe, E., Duchatelet, A., Ponsaers, P., Easton, M., Moor, L. G., Wondergem, L., ... & Hardyns, W. (2015). *Zicht op first responders: Handboek bij het beheren van evenementen en noodsituaties in Nederland en België*. Reeks Veiligheidsstudies; 12. Antwerpen: Maklu.
- Dormaels, A., Vincent, J., Hardyns, W., Gunst, J.-C., & Easton, M. (2013). Het Belgische beheer van noodsituaties aan de orde gesteld. *Orde van de Dag: Criminaliteit en Samenleving*, 63, 2-4.
- Easton, M., Vincent, J., & Dormaels, A. (2013). Het noodbeheer in nood? De (lokale) aanpak van noodsituaties aan de orde gesteld. *Orde van de Dag: Criminaliteit en Samenleving*, 63, 5-15.

- FOD Binnenlandse Zaken. (2020, 7 februari). *Advies wetsvoorstel van mevrouw Kitir tot wijziging van het KB van 22 mei 2019*. Intern document Nationaal Crisiscentrum.
- FOD Binnenlandse Zaken, 2020, 3 december). Ministerieel besluit betreffende het bekwaamheidsattest Dir-CP-Ops.
- FOD Binnenlandse Zaken (2019, 22 mei). Koninklijk besluit betreffende de noodplanning en het beheer van noodsituaties op het gemeentelijk en provinciaal niveau en betreffende de rol van de burgemeesters en de provinciegouverneurs in geval van crisisgebeurtenissen en -situaties die een coördinatie of een beheer op nationaal niveau vereisen.
- FOD Binnenlandse Zaken (2022). Ontwerp van Ministeriële omzendbrief ter vervollediging van het koninklijk besluit van 22 mei 2019 betreffende de noodplanning en het beheer van noodsituaties op het gemeentelijk en provinciaal niveau en betreffende de rol van de burgemeesters en de provinciegouverneurs in geval van crisisgebeurtenissen en -situaties die een coördinatie of een beheer op nationaal niveau vereisen.
- Helsloot, I., Martens, S., & Scholtens, A. (2010). *Basisboek regionale crisisbeheersing: Een praktische reader voor functionarissen in de regionale crisisorganisatie*. Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid Nibra.
- Instituut Fysieke Veiligheid. (2017). *Basisinformatie regionale crisisbeheersing*. Arnhem.
- Kirschenbaum, A. (2004). 'Measuring the Effectiveness of Disaster Management Organizations', *International Journal of Mass Emergencies & Disasters*, Volume 22 (1), 75–102.
- Nationaal Crisiscentrum. (z.d.). Wat doen overheden? Coördinatie van de noodsituatie. Geraadpleegd op 9 juni 2022, van <https://crisiscentrum.be/nl/wat-doen-overheden/crisisbeheer/coordinatie-van-de-noodsituatie>
- Pecujlija, M., Cosic, D. (2019). *Crisis Management: Introducing Companies Organizational Reactivity and Flexibility*. Nova Science Publishers.
- Scholtens A. (2007) *Samenwerking in crisisbeheersing, overschat en onderschat*. Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid Arnhem, Nederland.
- Scribbr. (z.d.). *Vier soorten triangulatie toepassen in je scriptie*. Geraadpleegd op 30 juli 2022, van

<https://www.scribbr.nl/onderzoeksmethoden/triangulatie/#:~:text=Als%20je%20kwantatief%20en%20kwantitatief,en%20betrouwbaarheid%20van%20je%20resultaten>

- Van de Walle, B., Bruggemans, B., & Comes, T. (2016). Improving situation awareness in crisis response teams: An experimental analysis of enriched information and centralized coordination. *International Journal of Human-Computer Studies*, 95, 66–79. <https://doi.org/10.1016/j.ijhcs.2016.05.001>
- Vanhelleputte; D. (2021). *Geschiedenis van de noodplanning*. [PowerPoint-slides]. Postgraduaat Rampenmanagement, Campus Vesta.
- Veiligheidsregio Hollands Midden. (2017). *Regionaal Crisisplan*. VRHM. Geraadpleegd op 19 juli 2022, van <https://www.vrhm.nl/>
- Vercammen, D. (2014). *Start-to-command. De eenvoud van het werken met eenheden*. [Ongepubliceerd eindwerk]. Postgraduaat Rampenmanagement, Campus Vesta.
- Vincent, J., Dormaels, A., & Easton, M. (2014). De rol van de lokale bestuurlijke overheid tijdens noodsituaties. *Handboek Politiediensten*, 111, 213-246.
- Vincent, J., Easton, M., Dormaels, A., & Schoenaers, F. (2013). *Praktische gids voor burgemeesters in nood*. FOD Binnenlandse zaken.
- World Health Organization, (2007). *Mass Casualty Management Systems Strategies and guidelines for building health sector capacity*. http://www.who.int/hac/techguidance/tools/mcm_guidelines_en.pdf

Bijlage 1. Lijst van figuren

Figuur 1: Cirkeldiagram met weergave van het aantal respondenten per discipline	34
Figuur 2: Cirkeldiagram met weergave van het niveau van tewerkstelling.....	34
Figuur 3: Cirkeldiagram met weergave van de antwoorden op de stelling betreffende de definitie van de CP-Ops.....	35
Figuur 4: Cirkeldiagram met weergave van de antwoorden op de stelling betreffende de focus van de CP-Ops	36
Figuur 5: Cirkeldiagram met weergave van de antwoorden op de stelling betreffende de nood aan de definitie van bron- en effectgebied.....	37
Figuur 6: Cirkeldiagram met weergave van de antwoorden op de stelling betreffende het begrip “operationele coördinatie”	37
Figuur 7: Cirkeldiagram met weergave van de antwoorden op de stelling betreffende de reflex voor het afkondigen van een operationele coördinatie	39
Figuur 8: Cirkeldiagram met weergave van de antwoorden op de stelling betreffende de nood aan objectieve criteria voor opschaling	40
Figuur 9: Cirkeldiagram met weergave van de antwoorden op de stelling betreffende de meerwaarde van het oprichten van een CP-Ops	41
Figuur 10: Cirkeldiagram met weergave van de antwoorden op de stelling betreffende de aanwezigheid van de NPC in de CP-Ops	43
Figuur 11: Cirkeldiagram met weergave van de antwoorden op de stelling betreffende de oprichting van meerdere CP-Ops'en	44
Figuur 12: Cirkeldiagram met weergave van de antwoorden op de stelling betreffende de rol van de Dir-CP-Ops bij het verwijderen van de burgemeester uit de CP-Ops	45
Figuur 13: Cirkeldiagram met weergave van de antwoorden op de stelling betreffende de invulling van de functie van Dir-CP-Ops	46
Figuur 14: Cirkeldiagram met weergave van de antwoorden op de stelling betreffende de inzet van geattesteerde Dir-CP-Ops'en	48
Figuur 15: Cirkeldiagram met weergave van de antwoorden op de stelling betreffende de oprichting van een gespecialiseerde poule Dir-CP-Ops'en met een permanentiesysteem	49
Figuur 16: Cirkeldiagram met weergave van de antwoorden op de stelling betreffende de evaluatie tot opschaling door de Dir-CP-Ops.....	50
Figuur 17: Cirkeldiagram met weergave van de antwoorden op de stelling betreffende de toegankelijkheid van de opleiding Dir-CP-Ops.....	51

Figuur 18: Cirkeldiagram met weergave van de antwoorden op de stelling betreffende de nood aan een interdisciplinair en objectief opleidingsaanbod.....	52
Figuur 19: Cirkeldiagram met weergave van de antwoorden op de stelling betreffende de discrepantie tussen de opleiding Dir-CP-Ops en de invulling van de functie Dir-CP-Ops	53
Figuur 20: Cirkeldiagram met weergave van de antwoorden op de stelling betreffende het belang van eerdere samenwerking.....	55