

Versie 1999

Referentiekader Conflict- en Crisisbeheersing Politie

**Den Haag
December 1999**

Hoofdstuk 1	5
<i>Inleiding</i>	
Hoofdstuk 2	9
<i>Preparatie, opleiden en oefenen</i>	
2.1 Inleiding	9
2.2 Algemeen	11
2.3 Voorzienbare evenementen/conflicten	15
2.4 Onvoorziene ordeverstoringen	17
2.5 Opleiding en oefenen	19
2.6 Onderhoud en kwaliteitsbeheer	
Hoofdstuk 3	21
<i>Eerste optreden bij conflicten en crises</i>	
3.1 Inleiding	21
3.2 Onvoorziene ordeverstoringen: waarschuwing en alarmering	24
3.3 Externe afstemming	
Hoofdstuk 4	27
<i>Grootschalig politieoptreden</i>	
4.1 Inleiding	27
4.2 Grootschalig politieoptreden	31
4.3 Communicatie en voorlichting	32
4.4 Logistiek en materieel	
Hoofdstuk 5	35
<i>Volledige opschaling</i>	
5.1 Inleiding	35
5.2 Bestuurlijke leiding	37
5.3 Operationele leiding	40
5.4 Opschaling naar basisorganisatie	42
5.5 Interregionale bijstand en samenwerking	
Hoofdstuk 6	45
<i>Nafase</i>	
6.1 Inleiding	45
6.2 Arrestantenzorg	45
6.3 Nazorg/opvang	45
6.4 Evaluatie (intern/extern)	46
6.5 Verantwoording	47
6.6 Voorlichting en mediabeleid	
Bijlage 1 Opgenomen referenties	49
Bijlage 2 Gebruikte documenten en literatuur	55
Bijlage 3 Personele invulling organisatie rampenbestrijding	59
Bijlage 4 Model Conflict- en crisisbeheersing	61
Gebruikte afkortingen	63

Voorwoord

Dit referentiekader "Conflict- en Crisis Beheersing Politie 1999" is een eerste stap op weg naar een eenduidige benoeming van het voor de politie gewenste professionele niveau van conflict- en crisishantering.

Het sluit aan bij het referentiekader van het "project versterking brandweer".

Hopelijk komt er ook een referentiekader voor de geneeskundige hulpverlening, zodat de multi-disciplinaire preparatie-oefening en samenwerking nog een extra impuls krijgt.

Dit referentiekader is niet af. In de versie 2000 zal dit op verschillende onderdelen (waaronder grootschalig recherche optreden, het proces van de informatievoorziening en de flexibilisering van de M.E.) worden verdiept.

Ondertussen zal nog in 1999 door middel van een nul-meting worden vastgesteld in welke mate de Nederlandse politiekorpsen aan het referentiekader voldoen.

Per jaar zal vervolgens de mate van professionele verbetering zichtbaar worden gemaakt.

Ik dank iedereen die aan het proces van het tot standkomen van dit referentiekader heeft bijgedragen. Hun betrokkenheid heeft er toe geleid dat het de steun heeft van de hoofdcommissarissen van politie, de directie politie, de inspectie politie en samenwerkende partners, zoals de directie brandweer.

Bij een verdere ontwikkeling van dit referentiekader zullen wij hier graag op voortbouwen.

Het expertisecentrum i.o. van het Politie-instituut voor Openbare Orde en Gevaarsbeheersing (P.I.O.G.) zal hierbij een centrale rol gaan vervullen.

De portefeuillehouder Conflict- en Crisis Beheersing
vanuit de Raad van Hoofdcommissarissen,

B.R. Visser M.P.A.

23 november 1999

Hoofdstuk 1

Inleiding

Het omgaan met crises en conflictsituaties is een belangrijk onderdeel van het politiewerk. Een aantal incidenten op het gebied van de openbare orde en veiligheid heeft de noodzaak tot de verzameling en ontwikkeling van kennis en expertise op het gebied van conflict- en crisisbeheersing versterkt. De ontwikkeling van vaardigheden en kennis op het terrein van conflict- en crisisbeheersing is onontbeerlijk voor de huidige politieorganisatie. Elke politieorganisatie dient in staat te zijn adequaat te reageren op uiteenlopende crises en conflicten. Dit uitgangspunt is de basis voor het referentiekader Conflict- en crisisbeheersing voor de Nederlandse politie. In opdracht van de portefeuillehouder 'Conflict- en crisisbeheersing' in de Raad van Hoofdcommissarissen de hoofdcommissaris B.R. Visser is dit referentiekader ontwikkeld in samenwerking met het Crisis Onderzoek Team (COT) Universiteit Leiden. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft het financieel mogelijk gemaakt dit referentiekader te ontwikkelen.

Het referentiekader heeft als doel richtinggevende uitspraken te doen over de organisatie van crisis- en conflictbeheersing binnen de Nederlandse politie. Hierbij worden minimumvereisten geformuleerd voor maatregelen en activiteiten op het gebied van preventie, preparatie, respons (waaronder opschaling) en de afwikkeling bij verschillende typen conflicten en crises (rampen, terreursituaties en grootschalige ordeverstoringen). Dit referentiekader biedt politieorganisaties handvatten om hun organisatie op dit terrein te ontwikkelen. Hiermee kan het referentiekader uiteindelijk dienen als kwaliteitsnorm voor de crisisorganisatie binnen de Nederlandse politie. De referenties dienen als richtlijnen voor de korpsen ten aanzien van de minimale voorzieningen op het terrein van conflict- en crisisbeheersing.

Het referentiekader is tot stand gekomen met behulp van onder meer de portefeuillehouders Conflict- en crisisbeheersing die in de verschillende politiekorpsen actief zijn en medewerkers van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie. Speciaal voor de ontwikkeling van dit referentiekader is een werkgroep Strategie samengesteld waar onder meer enkele vertegenwoordigers uit dit overleg aanwezig waren. Door middel van een uitgebreide en actuele documentenanalyse en enkele bijeenkomsten van de werkgroep Strategie is dit kader uiteindelijk tot stand gekomen. Bovendien is een groot aantal aanbevelingen uit eerdere rapporten over crises en conflicten verwerkt in dit referentiekader. De eindversie is meerdere malen besproken in het landelijk overleg van de portefeuillehouders en binnen de Raad van Hoofdcommissarissen. De thans voorliggende versie is in november 1999 door de Raad van Hoofdcommissarissen geaccordeerd, waarna dit kader officieel aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is aangeboden.

Dit document dient te worden beschouwd als een up-to-date en deskundig advies aan de regionale politiekorpsen. Hierbij is gestreefd naar meetbare en concrete referenties. De uiteindelijke uitwerking van deze referenties is dan ook een verantwoordelijkheid voor het politiekorps zelf. Dit document is zeker geen eindproduct. De ontwikkelingen op dit terrein maken het noodzakelijk dit referentiekader voortdurend te wijzigen en aan te passen. Dit is vanaf heden een kerntaak van het expertisecentrum van het Politie Instituut Openbare orde en Gevaarsbeheersing (PIOG).

Opzet referentiekader

Het referentiekader is grotendeels gebaseerd op twee onderliggende dimensies. De eerste dimensie betreft de mate van voorzienbaarheid. Dit onderscheid gaat uit van de vraag of het incident of de gebeurtenis van tevoren te verwachten viel. De interpretatie hiervan is niet altijd even helder: er kunnen situaties ontstaan, waarbij de onvoorzienbaarheid te betwijfelen valt. Desondanks is deze indeling nog altijd een belangrijk onderscheidend criterium voor het ontstaan van verschillende crises en conflicten.

De tweede dimensie heeft betrekking op de vorm van conflicten en crises. Ordeverstoringen kunnen primair justitieel van aard zijn of meer het karakter dragen van een verstoring van de openbare orde. Daarnaast worden in dit referentiekader ook bedreigingen van de fysieke veiligheid behandeld. Bij het combineren van deze dimensies komen wij tot de volgende figuur:

	Justitieel	Openbare Orde	Fysieke Veiligheid
Voorzienbaar	1	2	5
Onvoorzienbaar	3	4	6

Voorzienbare openbare ordeverstoringen zullen zich vooral voordoen met betrekking tot geplande gebeurtenissen: evenementen, demonstraties, festiviteiten, voetbalwedstrijden e.d. Deze 'geplande' evenementen hebben als voordeel dat er voldoende tijd is om het politieoptreden voor te bereiden. Zo kan bijvoorbeeld op voorhand worden ingeschat wat de behoefte aan personele en materiële middelen zal zijn. Dit omvat ook bijvoorbeeld de noodzaak om de ME in actie te laten komen of ME-ers piket op te leggen.

Verstoringen van de openbare orde kunnen echter ook onaangekondigd zijn, waardoor de voorbereidingstijd voor de politie gering is. De laatste jaren hebben zich meerdere malen ordeverstoringen voorgedaan, waarbij de politie genoodzaakt was snel op te treden. Met name de ongeregelheden in de Groningse Oosterparkwijk rond de jaarwisseling 1997-1998 en het incident in Amsterdam-West in april 1998 trokken landelijk de aandacht. Bij onvoorzienbare ordeverstoringen is onderscheid gemaakt in het optreden bij openbare ordeverstoringen, rampenbestrijding en grootschalig rechercheoptreden. Bij de laatste twee vormen kan de organisatie enigszins afwijken. Zo heeft de brandweer bij rampen en (zware) ongevallen de operationele leiding, waardoor samenwerking en afstemming, zowel in de voorbereiding als in de uitvoering, al in een vroeg stadium moet worden gerealiseerd.

Dit geldt ook voor grootschalig rechercheoptreden wanneer de specifieke omstandigheden om de expertise van de recherche vragen.¹ Bij grootschalig rechercheoptreden gaat het vooral om gijzelingen, ontvoeringen en aanslagen met politieke of criminele motieven. Jaarlijks doen zich in Nederland een behoorlijk aantal gijzelingen en ontvoeringen voor. In de meeste gevallen betreft het dan de zogeheten 'criminele gijzeling/ontvoering'. Hiermee wordt bijvoorbeeld gedoeld op een gijzeling/ontvoering die geldelijk gewin, of een vrije aftocht na een roofoverval ten doel heeft. Deze zaken hebben een veel kortere tijdsduur dan de grote (politieke) gijzelingen en kapingen van vroegere jaren, en hebben door hun aard een geheel andere uitstraling. Deze misdrijven worden veelal beëindigd door de (inter-)regionale arrestatieteams van de politie. Dit laat echter onverlet dat de overheid in staat moet blijven adequaat op te treden tegen misdrijven die het lokaal/regionaal gezag overstijgen.²

1 Op dit moment wordt er binnen het ministerie van Justitie een Handleiding Opsporing, ontvoering en gijzeling ontwikkeld. Deze handleiding zal in een latere versie van dit referentiekader meegenomen worden.

2 Circulaire van de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken handelend in overeenstemming met de minister van Defensie, houdende richtlijnen voor het optreden bij kapingen, gijzelingen en ontvoeringen.

Hoofdstuk 2 behandelt de fase voorafgaand aan de eerste opschaling bij incidenten en crises: de preparatiefase. Vooral de voorbereidingen voor voorzienbare evenementen komen hier nadrukkelijk aan de orde. Bij de uitwerking van het referentiekader is het opschalingstraject als uitgangspunt genomen. Uitgaande van de eerste reactie op incidenten en crises worden vervolgens de afzonderlijke stappen in het opschalingstraject beschreven: van het eerste groepsgewijze optreden tot en met een grootschalige multi-disciplinaire aanpak. Hoofdstuk 3 gaat in op het eerste optreden bij conflicten en crises door de politie, waarna in hoofdstuk 4 het regionale/districtsoverschrijdende optreden aan de orde komt. In hoofdstuk 5 is de volledige basisorganisatie actief. In dit hoofdstuk besteden wij aandacht aan de volledig opgeschaalde organisatie, waarbij ook regionale, provinciale en nationale centra actief zijn.

In de opbouw van dit referentiekader is gebruik gemaakt van de reeds bestaande Referentiekaders uit het Project Versterking Brandweer (PVB). In de verschillende hoofdstukken worden uitspraken gedaan over het gewenste kwaliteitsniveau. Deze uitspraken vormen de referenties en worden in een kader weergegeven. Wanneer er afwijkende procedures of regels gelden voor de rampenbestrijding of het grootschalig rechercheoptreden, dan zal dit expliciet worden aangegeven.

Beperkingen

De uitwerking van dit referentiekader kent een aantal beperkingen. In de eerste plaats is dit referentiekader primair geschreven voor de politie. Dit betekent niet dat het voorkomen en beheersen van conflicten en crises tot het exclusieve terrein van de politie behoren. De ervaring met crises en incidenten van de afgelopen jaren leert dat het aanpakken van crises een multi-disciplinaire aanpak vereist. Niet alleen de politie, maar ook andere diensten hebben een rol in de aanpak van conflicten en crises. Bij de uitwerking van dit referentiekader is ervoor gekozen de referenties te schrijven vanuit het gezichtspunt van de politie. Wij realiseren ons dat een multi-disciplinaire aanpak van conflicten en crises vereist is, maar richten ons met het oog op overzichtelijkheid vooral op de taak en rol van de politie.

De tweede beperking betreft de bestaande diversiteit binnen de politiekorpsen. Bij de uitwerking van dit referentiekader is in sommige gevallen gebruik gemaakt van draaiboeken of regelingen van politiekorpsen. Hierdoor bestaat het risico dat de terminologie en uitgangspunten van een korps op dit moment dominant terugkomt. Dit kan de herkenbaarheid in sommige korpsen tijdelijk nadelig beïnvloeden. Op de middellange termijn worden met dit referentiekader echter tevens de landelijke eenduidigheid van terminologie nagestreefd.

De derde beperking heeft betrekking op de lokale en bovenlokale organisatie. Dit referentiekader richt zich vooral op het regionale/lokale niveau. Voor de bovenregionale organisaties worden geen referenties opgenomen. Wel wordt in het laatste hoofdstuk stilgestaan bij de bovenregionale organisatie.

De vierde beperking is gelegen in het feit dat het referentiekader zich primair richt op het proces en de procedure van de besluitvorming. De inhoud van de te nemen beslissingen om een crisis te beheersen komen niet aan de orde.

De inhoud van de beslissingen is ook sterk afhankelijk van het karakter van het conflict of de crisis.

Ten slotte richt het referentiekader zich vooral op organisatorische en structurele aspecten van conflict- en crisisbeheersing. Evaluaties van eerdere crises en conflicten tonen dat informele, culturele en psychologische aspecten een cruciale invloed kunnen hebben op de conflict- en crisisbeheersing. Deze aspecten lenen zich echter minder voor concrete referenties. Aan deze aspecten dient in opleiding en vorming aandacht te worden besteed.



Hoofdstuk 2

Preparatie, opleiden en oefenen

2.1 Inleiding

De voorbereidingen voor conflict- en crisisbeheersing zijn afhankelijk van de voorbereidingstijd. Zo zijn evenementen (ook demonstraties e.d.) meestal vooraf bekend bij de politie, omdat de organisatoren van een evenement dienen te voldoen aan aanmeldingseisen die bijvoorbeeld in een APV zijn opgenomen. De voorbereiding voor onvoorzienbare optredens is daarentegen veel algemener van aard. De voorbereidingen op onvoorzienbare ordeverstoringen zijn dan ook gericht op algemene uitgangspunten die afhankelijk van de situatie verder kunnen worden ingevuld. De ervaring heeft echter geleerd dat de kwaliteit van respons op onvoorzienbare gebeurtenissen in belangrijke en positieve mate kan worden beïnvloed door een goede voorbereiding van voorzienbare gebeurtenissen. In dit hoofdstuk is een onderscheid gemaakt in een drietal referenties: algemene referenties voor beide typen ordeverstoringen en referenties die van toepassing zijn op voorzienbare of onvoorzienbare ordeverstoringen.

2.2 Algemeen

1

Organisatie

Ieder korps beschikt over een centraal punt of bureau Openbare Orde & Veiligheid (OO&V) waar voorbereidingen op het gebied van de openbare orde plaatsvinden. Er is een portefeuillehouder die, met mandaat van de korpschef, binnen het management van het regionale korps beleidsmatig verantwoordelijk is voor de organisatie van conflict- en crisisbeheersing. De portefeuillehouder wijst een coördinator aan die de dagelijkse werkzaamheden voor het beleidsterrein conflict- en crisisbeheersing uitvoert. Dit geldt voor zowel de regionale korpsen als het KLPD.

Voor een gedegen organisatie is het noodzakelijk dat er op managementniveau een portefeuillehouder wordt aangewezen die verantwoordelijk is voor de totale organisatie bij conflict- en crisisbeheersing. Deze portefeuillehouder kan zich laten bijstaan door een coördinator die verantwoordelijk is voor de dagelijkse gang van zaken en participeert tevens in het landelijk overleg onder leiding van de portefeuillehouder vanuit de Raad van Hoofdcommissarissen.

2

Regeling (grootschalig) politieoptreden

De regionale politiekorpsen en het KLPD beschikken over een Regeling Grootschalig en Bijzonder Politieoptreden, waarin de commandovoering bij grootschalige en/of bijzondere incidenten eenduidig staat beschreven.

De uitvoering van alle procedures en afspraken worden vastgelegd in een regeling 'Grootschalig en Bijzonder Politieoptreden'. De eindverantwoordelijkheid voor de totstandkoming van de regeling ligt bij de portefeuillehouder conflict- en crisisbeheersing. In deze regeling zijn onder meer afspraken gemaakt over:

- de alarmeringsregeling;
- instructie voor de eerste fase;
- functies, taken, fasering en opschaling;
- leiding en organisatie;
- commandovoering;
- personele kwaliteit en kwantiteit;
- verbindingen;
- logistiek (materieel/infrastructuur);
- de inzet van (bijzondere) eenheden.

De regeling vormt de basis voor nader uit te werken dienstinstructies voor de afzonderlijke functies en taken. Landelijk wordt een concept-regeling beschikbaar gesteld voor de korpsen die als een referentiekader op zich kan dienen.

Informatieinwinning, -verwerking en -verspreiding

Informatie over mogelijke risico's op het gebied van de openbare orde is binnen het korps vastgelegd. Hiertoe worden continue alle relevante gegevens verzameld en geanalyseerd (bijvoorbeeld met behulp van een 'openbare ordekaart'). Deze analyses worden op schrift gesteld en periodiek met de korpsleiding besproken. Het verzamelen van informatie over mogelijke ordeverstoringen vindt plaats volgens een gestructureerd plan.

Een goede informatiepositie kan een bijdrage leveren aan het in kaart brengen van mogelijke risico's op het gebied van de openbare orde. Hiermee is het mogelijk indicatoren te ontwikkelen die de risico's van het ontstaan van onvoorziene ordeverstoringen in kaart brengen. De kwaliteit van deze informatiepositie kan een bijdrage leveren aan de inschatting van het ontstaan van deze vorm van ordeverstoring. Bij de opbouw van deze informatiepositie kunnen verschillende bronnen gebruikt worden:³

- gebiedsoriëntatie (bijvoorbeeld informatie via gebiedsgebonden politiefunctionarissen);
- actieve participatie in netwerken (informatie uit het onderwijs, jongeren- en buurtwerk, verenigingen enz.);
- inlichtingendiensten (bijv. RID);
- informatie van specialisten (op het terrein van de horeca, minderheden, voetbal enz.).

Van belang is dat deze informatie op een centraal punt in de organisatie verzameld en verwerkt dient te worden. Hiervoor is het noodzakelijk speciale functionarissen aan te wijzen. Daarnaast kan deze informatie ook van belang zijn wanneer een ordeverstoring zich op een bepaald moment voordoet. Een onderdeel van de informatieinwinning dient gericht te zijn op het verzamelen van inlichtingen over potentiële terroristen en hun mogelijke doelen. Daarbij kan het in de gaten houden van grensoverschrijdend verkeer en goederen behulpzaam zijn. Informatie-uitwisseling met andere nationale en internationale organisaties die actief zijn op het terrein van anti-terreurbeleid kan daarbij van essentieel belang zijn. Al deze informatie (intelligence) kan leiden tot de ontwikkeling van dreigingsanalyses.

Scenario's

Op basis van strategische veiligheidsanalyses worden scenario's ontwikkeld waarin verschillende vormen van ordeverstoringen zijn uitgewerkt. Uitgangspunt bij de vorming van deze scenario's vormt de relevante informatie over dreigende ordeverstoringen. De scenario's vormen de basis voor inhoudelijke en organisatorische maatregelen om ordeverstoringen te voorkomen en te beheersen.

Juridische bevoegdheden

Ieder korps beschikt over een beschrijving van de beschikbare juridische bevoegdheden ten aanzien van het optreden bij conflict- en crisisbeheersing. Ten behoeve van alle korpsen wordt een modelbeschrijving opgesteld. Daarbij wordt aangegeven op welke wijze de aansprakelijkheid van de overheid voor letsel is geregeld.

Formele bevoegdheden blijken steeds weer minder duidelijk te zijn dan wordt verondersteld. Na verschillende crises en conflicten ontstond er discussie in hoeverre bepaalde bevoegdheden gebruikt mochten worden. Om tot een eenduidig gebruik van bevoegdheden te komen is het noodzakelijk te komen tot een modelbeschrijving van bevoegdheden voor conflict- en crisisbeheersing. Daarnaast dient ieder korps te bezien in hoeverre lokale regelingen de politie verdere handvatten biedt om te kunnen optreden. Hetzelfde geldt voor de mate van aansprakelijkheid rond ordeverstoringen. De verwachting is dat de overheid in toenemende mate aansprakelijk zal worden gesteld. Het is daarom noodzakelijk de grenzen van de overheidsaansprakelijkheid nader af te bakenen.

2.3 Voorzienbare evenementen/conflicten

Overzicht van evenementen

Er is een volledige evenementenkalender beschikbaar. Deze kalender wordt opgesteld en beheerd door het bureau Openbare Orde en Veiligheid.

Evenementen (ook demonstraties e.d.) zijn meestal vooraf bekend bij de politie, omdat de organisatoren van een evenement dienen te voldoen aan aanmeldings-eisen die over het algemeen in de APV zijn opgenomen. Aan de hand van een 'evenementenkalender' kunnen vooraf aangekondigde evenementen en groot-schalige optredens worden ingepland. Hiermee kan dan een planning gemaakt worden zodat vroegtijdig duidelijkheid bestaat over de noodzakelijke inzet van mensen en middelen en het totstandkomen van een draaiboek. De lijst met evenementen dient een zo uitgebreid mogelijk overzicht te bevatten. Ook kleinere evenementen die op districtsniveau kunnen worden georganiseerd, dienen op de lijst te staan.

Algemene maatregelen bij de organisatie van voorzienbare evenementen

Voor evenementen en voorzienbare optredens dient de driehoek, op advies van de politie, vast te stellen welke maatregelen er getroffen dienen te worden voor de organisatie van een bepaald evenement. Deze maatregelen zijn gebaseerd op een helder en eenduidig vergunningstelsel. Elk korps beschikt over een modelregeling voor voorzienbare evenementen, waarin expliciet is opgenomen aan welke voorwaarden de organisatoren van een evenement moeten voldoen.

De burgemeester speelt een belangrijke rol in het treffen van maatregelen ter voorkoming of beheersing van mogelijke verstoringen van de openbare orde. Hij neemt over het algemeen voorschriften op in de vergunning voor het organiseren van een evenement. Indien de organisator van het evenement binnen een vooraf

vastgestelde termijn niet voldoet aan deze voorschriften, of het opnemen van deze voorschriften niet voldoende lijkt om ongeregelheden te voorkomen, zal de organisator geen toestemming krijgen voor het evenement.

Bij de beoordeling hiervan wordt een aantal aspecten betrokken:⁴

- de inspanning die de organisator heeft verricht om orde en rust rondom het evenement te bewaren;
- de omvang van de politieinzet om de veiligheid en rust rond het evenement te kunnen garanderen;
- het aanvangs- en eindtijdstip van het evenement;
- de (verwachte) wijze van vervoer van de bezoekers;
- andere (lokale) omstandigheden die van invloed kunnen zijn op de openbare orde, zoals koopavond, andere evenementen, etc.

8

Structuur conflict- en crisisbeheersing

Bij de voorbereidingen is een actieve inbreng van alle leden van de driehoek vereist. In de driehoek wordt, op advies van de korpsleiding, besloten of het model Conflict- en Crisisbeheersing (zie bijlage 3) wordt gebruikt.

Bij de voorbereidingen op grootschalige evenementen is vroegtijdig overleg tussen bestuur, justitie en politie noodzakelijk. De driehoek dient de beleidsuitgangspunten expliciet op hun toepasbaarheid te toetsen. De korpschef bepaalt of het model Conflict- en crisisbeheersing van toepassing is voor een specifiek evenement (zie bijlage 4). De korpschef legt dit advies voor aan de driehoek. Hierbij zijn de volgende aspecten van belang:⁵

- 1 Risico-evenement: inschatting van risico van het evenement;
- 2 Risico-historie: ervaringen in verleden met evenement;
- 3 Risico-doelgroep: herkenbare doelgroep (bijvoorbeeld voetbalsupporters, groepen autonomen);
- 4 Risico-domein: geografische gebied waar het evenement zich afspeelt;
- 5 Risico-planning: wel of geen gebruik van model conflict- en crisisbeheersing.

9

'Dreigingsinformatie'

De politie verschaft de burgemeester en de hoofdofficier van Justitie alle relevante informatie over mogelijke dreigingen en geeft adviezen met betrekking tot openbare ordehandhaving. De burgemeester en (hoofd-)officier van Justitie nemen op basis van deze adviezen een beslissing over het plan van aanpak en de maatregelen tijdens een evenement.

Goede informatie is essentieel in de voorbereiding op voorzienbare optredens. Op basis van goede informatie kan een inschatting gemaakt worden over de te verwachten ordeproblemen en kunnen maatregelen daarop afgestemd worden. De korpschef is verplicht de burgemeester in het kader van zijn openbare orde-taak te voorzien van alle informatie die hij voor deze taak behoeft. Voor de verzameling van deze informatie zijn verschillende organisaties beschikbaar, zoals de RID of andere specifieke organisaties (zoals het CIV). De informatie wordt gebruikt om een dreigingsanalyse op te stellen, welke wordt gebruikt voor de beoordeling van de vergunningsaanvraag door de burgemeester en de vast te stellen beleidsuitgangspunten en tolerantiegrenzen voor het evenement.

4 Beleidskader Bestrijding Voetbalvandalisme en –geweld.

5 Crisis Onderzoek Team, Koninginnedag 1996 in Amsterdam: een evaluatie van het politietoetreden, p. 21.

Plan van aanpak: externe afstemming

De voorbereidingen voor het evenement vinden plaats in de algemene staf, waar in ieder geval vertegenwoordigers van het bestuur, het OM en de Algemeen Commandant betrokken zijn. Voorafgaand aan het evenement stelt de Algemeen Commandant een plan van aanpak op en legt dit voor aan de driehoek. Dit plan van aanpak bevat onder meer de te hanteren beleids-uitgangspunten en tolerantiegrenzen.

De voorbereidingen voor een voorzienbaar optreden vereisen afstemming tussen de betrokken organisaties. De voorbereidingen vinden dan ook plaats in de algemene staf. Deze algemene staf heeft als doel de voorbereidingen te treffen voor het optreden. De resultaten van de discussies in de algemene staf worden aan het bevoegd gezag voorgelegd. In de algemene staf zijn in ieder geval de volgende personen/functionies betrokken:

- Vertegenwoordiger bestuur;
- Vertegenwoordiger OM;
- Algemeen Commandant;
- Voorlichter.

Deze staf initieert en bevordert dat alle betrokken lokale actoren voor het evenement afspraken maken over hun inzet. Na de vaststelling wordt dit plan van aanpak aan de driehoek voorgelegd. De vertegenwoordiger van het bestuur dient er bovendien op toe te zien dat alle betrokkenen voldoende inbreng hebben op de totstandkoming van het plan van aanpak.

Bij de voorbereiding en planning dient het driehoeksoverleg expliciet een aantal scenario's naast elkaar te leggen. Deze scenario's verschillen onder meer in de nadruk op handhaving van de openbare orde dan wel van de rechtsorde. Wordt vervolgens afgesproken te werken met één van de scenario's, dan worden de ermee verwante scenario's in elk geval achter de hand gehouden. Het voordeel van het ter beschikking hebben van een aantal scenario's is dat het fixatie op één dominant scenario voorkomt. Afhankelijk van de omstandigheden, moet het driehoeksoverleg in korte tijd naar een ander scenario kunnen overstappen. Dit vergt uiteraard ook een andere kijk op het bepalen van de inzet van politiepersoneel en materieel, en bij het briefen van de politie.⁶

De mogelijkheden om strafrechtelijk op te treden tegen groepsgeweld moeten onderdeel uitmaken van de planning van het politie-optreden. Een OvJ zou als vaste vertegenwoordiger van het OM zitting moeten nemen in de werkgroep die de actie voorbereidt.⁷

Afspraken met organisatoren

Voorafgaand aan het evenement worden met de organisator afspraken gemaakt en schriftelijk vastgelegd over de voorwaarden waaronder het evenement plaatsvindt.

Voor het evenement is het noodzakelijk dat de politie aanvullende afspraken maakt met de organisator van het evenement. Het is van belang voor toereikende schriftelijke vastlegging van de voorbesprekingen met de organisatoren van een betoging te zorgen. Dit geldt ook met betrekking tot de plannen en maatregelen die worden getroffen in het kader van zo'n manifestatie.⁸

Hierbij komt in ieder geval aan de orde:

- wel of geen eigen ordedienst;
- communicatie tussen politie en organisatie (liaison);
- afspraken over invloed organisatie/ordedienst;
- omgang met de media.

6 Crisis Onderzoek Team, *Ordehandhaving en extreem rechts*, 1995.

7 Van Gils en Van Montfort, *Uw rechtsorde is de onze niet!?*, juni 1993.

8 Nationale Ombudsman, *Jongerendemonstratie*, 1993.

Inlichtingenverzameling, -uitwisseling en -verwerking

Er dient een vaste structuur te zijn waarbinnen informatie wordt verzameld en uitgewisseld. Alle betrokken organisaties zorgen ervoor dat zij de informatie aan een vaste contactpersoon binnen een korps geven. Het bureau Openbare Orde en Veiligheid draagt zorg voor de coördinatie van de relevante informatie.

Informatie vormt de kern van elk politieoptreden. Zonder betrouwbare informatie is het nauwelijks mogelijk een inschatting te maken van de risico's. Verschillende organisaties zijn actief op het terrein van informatieverzameling, -uitwisseling en -verwerking over misdrijven met een terroristisch karakter:

Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD)

De BVD is verantwoordelijk voor de onderkenning van activiteiten en personen die een gevaar vormen voor het voortbestaan van de democratische rechtsorde of voor de veiligheid van de staat. BVD-ambtenaren kennen geen uitvoerende bevoegdheid: zij mogen geen feitelijke opsporingsactiviteiten verrichten. De feitelijke werkzaamheden worden uitgevoerd door medewerkers van de RID van de regionale politie. Zij voeren deze werkzaamheden uit onder verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in het kader van de (toekomstige) wet Inlichtingen en Veiligheidsdiensten (WIV).

Regionale Inlichtingendiensten

De RID's hebben, naast hun BVD-taak, ook als taak informatie te verzamelen die betrekking heeft op (mogelijke) dreigende verstoringen van de openbare orde. Deze informatieverzameling vindt plaats onder verantwoordelijkheid van de burgemeester.

Dienst Bijzondere Recherchezaken

Het verzamelen, registreren en verwerken van gegevens ten behoeve van de opsporing en voorkoming van terroristische misdrijven is één van de taken die in de Samenwerkingsregeling bestrijding terroristische misdrijven van de Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt opgedragen aan de Dienst Bijzondere Recherchezaken. Deze Dienst maakt deel uit van de Divisie Centrale Recherche Informatie van het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD). Bij de uitvoering van deze werkzaamheden handelt de dienst overeenkomstig de aanwijzingen van de landelijk officier van Justitie.

Criminele Inlichtingendiensten

De CID-en bevorderen de opsporing van misdrijven die gezien hun ernst of frequentie een ernstige inbreuk op de rechtsorde maken (CID-regeling, 1995). De CID heeft slechts een beperkte functie bij grootschalig rechercheoptreden. Desondanks kan de CID een belangrijke functie vervullen bij het verzamelen en verspreiden van informatie over personen die bij een gijzeling of ontvoering betrokken zijn.

Operationeel draaiboek

Voor elk voorzienbaar optreden stelt de politie een operationeel draaiboek op (als onderdeel van het plan van aanpak). Dit draaiboek zal worden opgezet volgens een vaste structuur, bijvoorbeeld volgens het 5 paragrafenbevel. Hierin worden in ieder geval bepalingen opgenomen over: de commandostructuur, tolerantiegrenzen, inzet van mensen/middelen, logistiek.

Op grond van het driehoeksoverleg en de gestelde wettelijke kaders vindt de uitwerking voor specifieke evenementen in een politieel draaiboek plaats. In een draaiboek komen aan de orde:

- Een beschrijving van de toestand waarin de achtergronden worden geschetst van de ontstane situatie;
- De organisatie waaronder taakbeschrijvingen van de verschillende staf- en operationele onderdelen en een organisatiemodel;
- Het operationele plan waarin een verdere uitwerking wordt gegeven van de beleidsuitgangspunten, tolerantiegrenzen en geweldsbepalingen;
- Tactisch plan, waarbij aandacht is besteed aan de wijze van optreden en handelen (bijvoorbeeld inzetprocedure ME en andere eenheden);
- Commando- en bevelvoering;
- Verbindingsschema;
- Een personeel plan;
- De getroffen logistieke voorzieningen.

Omdat veel optredens periodiek terugkeren kan voor een groot deel worden teruggevallen op deze concepten. Wel moeten in de voorbereiding de specifieke randvoorwaarden voor het nieuwe optreden worden meegenomen. Dit vereist de nodige flexibiliteit. Bij de voorbereiding en planning moet de neiging tot routinematig handelen onderdrukt worden.

2.4 Onvoorzienne ordeverstoringen

Paraatheid

De tijd tussen de oproep van een peloton voor bijstand en het daadwerkelijk inzetbaar zijn van een peloton dient vastgesteld te worden. Elk korps dient in staat te zijn binnen een bepaalde termijn één of meerdere pelotons ME beschikbaar te hebben. Afwijkingen van deze norm dienen schriftelijk vastgelegd te worden.

Het begrip paraatheid is een moeilijk te operationaliseren begrip. In het onderzoek van de Inspectie Politie wordt onderscheid gemaakt in primaire en secundaire paraatheid. Primaire paraatheid is 'het vermogen om direct met de op dat moment beschikbare middelen te reageren op ordeverstoringen'. Onder secundaire paraatheid wordt verstaan 'het vermogen om, nadat gebleken is dat alle direct inzetbare middelen ontoereikend zijn, extra eenheden en materiaal op te roepen en in te zetten'. Bij onvoorzienne ordeverstoringen kan een situatie ontstaan, waarin extra eenheden en middelen snel korte termijn noodzakelijk zijn. Hierbij kan bovendien onderscheid gemaakt worden in middelen die het korps ter beschikking heeft en middelen die buiten de regio gehaald dienen te worden. In het laatste geval liggen de normen vast in de ministeriële regeling Mobile Eenheden 1994. De paraatheid van eenheden en middelen binnen het eigen korps is een zaak die het korps zelf dient te regelen.

In artikel 11 van de ministeriële regeling ME wordt momenteel de norm van 1 1/2 uur gegeven waarbinnen een peloton ME gereed dient te zijn voor vertrek naar een andere regio. Hiervoor zal in de nabije toekomst een nieuwe voorstel worden ontwikkeld. Het initiatief ligt bij het Landelijk Platform van portefeuillehouders voor Conflict- en Crisisbeheersing.

Voor onvoorziene verstoringen van de openbare orde die in 'prioriteit 1' vallen, wordt door de korpsen een verschillende norm (indien bepaald) gehanteerd voor het ter plaatse komen van de eerste eenheid (geen peloton ME). In de meeste grote steden is deze door de korpsen zelf vastgestelde norm 10 minuten; in de meeste overige regio's is dit 15 minuten.

Voor de tijd tussen het oproepen en het daadwerkelijk inzetbaar zijn van minimaal 1 peloton ME binnen de eigen regio bestaan geen landelijke normen: de regio's bepalen deze normen zelf. Er zijn verschillen geconstateerd tussen de regio's. Deze verschillen zijn in sterke mate te wijten aan de (geografische) grootte van de regio en aan de sterkte van het korps. Daarom is een algemeen geldende referentie niet te geven. Het verdient wel aanbeveling om de korpsen zelf een reële (haalbare) norm te laten voorstellen en door het bevoegd gezag te laten vaststellen.

Optreden bij bommeldingen

In elk korps is een procedure voor het omgaan met bommeldingen. Hierbij wordt aandacht besteed aan de wijze van omgaan met bommeldingen als wel de aanpak na een aanslag.

De beschikking Optreden bij Bommeldingen uit 1979 (OBM-regeling) geeft de procedure weer hoe gereageerd dient te worden indien politie, justitie, bestuur of anderen geconfronteerd worden met een bommelding. Voor 1979 werd gewerkt met geïmproviseerde checklists.

De OBM-regeling bepaalt dat het optreden naar aanleiding van een bommelding plaats vindt onder verantwoordelijkheid van de burgemeester. Beslissingen over bommeldingen worden opgevat als openbare ordehandhaving. De politie dient altijd op de hoogte te worden gebracht van bommeldingen. Alleen de politie is bevoegd een explosievenverkenning uit te voeren na een melding. De politie kan via de burgemeester de ontruiming van een bedreigd gebouw afdwingen. Het Explosieven Opruimings Commando Koninklijke Landmacht (EOC) verricht de ruiming van de (vermoedelijke) explosieven. De activiteiten van het EOC vinden plaats onder verantwoordelijkheid van de burgemeester.

Politie, justitie en bestuur hebben tijdens een aanslag nauwelijks tijd om te reageren. Indien door de aanslag doden, gewonden en materiële schade ontstaat, zullen de hulpverlening en de handhaving van de openbare orde in eerste instantie centraal staan. Hier is een duidelijke rol voor de politie weggelegd. Vervolgens staat de periode na een aanslag in het teken van de opsporing van de daders en de reconstructie van het vernielde. In deze fase begint ook het opsporingsonderzoek. Daarbij wordt veelal gebruik gemaakt van regionale recherche bijstandsteams, die ad hoc gevormd worden naar aanleiding van concrete aanslagen. In sommige gevallen krijgt een dergelijk recherchebijstandsteam een landelijk karakter. De reactie tijdens en na een aanslag is nagenoeg volledig in justitiële handen. Justitie en politie worden daarbij ondersteund door de technische kennis van het EOC en het Gerechtelijk laboratorium. Daarbij gelden de gebruikelijke regels voor een opsporingsonderzoek die zijn vastgelegd in het Wetboek van Strafvordering.

Het kan noodzakelijk zijn bepaalde gebouwen te ontruimen, wegen af te sluiten en andere beslissingen te nemen die een relatie hebben met de openbare ordehandhaving. In die gevallen zal ook de burgemeester als primair verantwoordelijke voor de openbare orde een rol in het besluitvormingsproces spelen. Het zal dan noodzakelijk zijn dat de eisen aan het opsporingsonderzoek afgestemd worden op de handhaving van de openbare orde.

2.5 Opleiding en oefenen

Referentie

16

Opleidingsplan

Het korps beschikt over een regionaal uitgewerkt opleidingsplan voor grootschalig politietoetreden. De portefeuillehouder Conflict- en crisisbeheersing, de functionarissen in de staf 'Conflict- en crisisbeheersing' en de specifiek coördinerende functionarissen voor het politie-aandeel in de rampenbestrijding (zowel de regionale korpsen als het KLPD) zijn opgeleid. De opleidingen in het kader van rampenbestrijding in het regionale opleidingsplan zijn geïntegreerd, waarbij gebruik kan worden gemaakt van de opleidingen Conflict- en crisisbeheersing en rampenbestrijding.

Elke aangewezen functionaris bij grootschalig politietoetreden dient voldoende opgeleid te zijn om de taken in het kader van dit optreden te kunnen verrichten. Dit geldt ook voor de leidinggevendenden die in het kader van onvoorziene ordeverstoringen een taak kunnen krijgen. Hiervoor is het noodzakelijk dat een korps over een opleidingsplan beschikt. In dit opleidingsplan komen de volgende aspecten aan de orde:

- de minimum opleidingseisen voor elke functie om actief te kunnen zijn bij grootschalig politietoetreden;
- het opleidingstraject voor de verschillende betrokken functionarissen;
- de beschikbare opleidingen binnen en buiten het korps;
- de verantwoordelijkheid voor de organisatie van de opleidingen (inclusief een tijdspad en een financiële paragraaf);
- de verantwoordelijke persoon voor de controle op het opleidingsplan.

Referentie

17

Oefenplan

De betrokken eenheden/functionarissen oefenen regelmatig (minimaal eenmaal per jaar) onder realistische omstandigheden. De oefeningen resulteren in uitgebreide evaluaties met aanbevelingen voor mogelijke optredens. Deze evaluaties dienen schriftelijk vastgelegd te zijn.

Het komt slechts zelden voor dat de volledige organisatie op het gebied van grootschalig politietoetreden volledig actief wordt. Het is dan ook noodzakelijk dat alle betrokken functionarissen voldoende geoefend zijn om in reële situaties te kunnen optreden. Elke functionaris (van gezagsdrager tot individuele ME-er) dient elk jaar minimaal 1 keer een oefening meegemaakt te hebben waarin hij/zij wordt geconfronteerd met de uitgangspunten van het grootschalig politietoetreden.

Referentie

18

De benodigde oefeningen (kwaliteit en kwantiteit) van de betrokken functionarissen zijn in een bestuurlijk vastgelegd integraal regionaal oefenplan vastgelegd. Kwaliteitszorg is een vast onderdeel van het plan.

In het oefenplan komen de volgende aspecten aan de orde:

- wie verantwoordelijk is voor het opstellen en uitvoeren van het oefenplan;
- benodigde oefencapaciteit (hoeveel capaciteit is er nodig voor oefenen alle betrokken eenheden/functionarissen?);
- relatie met opleidingsplan;
- koppeling met andere vormen van grootschalig optreden (rampenbestrijding, onvoorzienbare en voorzienbare ordeverstoringen);
- financiële vertaling;
- betrokkenheid externe deskundigen;
- normen voor evaluatie en bijsturing.

De pool van functionarissen die voor de rampenbestrijding zijn aangewezen en opgeleid, dient eveneens geoefend te worden. Tenminste 1 x per jaar dienen de diverse teams binnen de structuur van de operationele leiding gezamenlijk te oefenen.

Kennis en vaardigheden

De kennis en vaardigheden voor alle bij Conflict- en crisisbeheersing betrokken functionarissen zijn vastgelegd. Naast de functiebeschrijvingen, taken en verantwoordelijkheden worden hierin voor elke functie ook de benodigde kennis en vaardigheden vastgelegd.

Er is tot op heden nog weinig informatie over de kennis en vaardigheden die politiemensen dienen te bezitten in het kader van hun taak bij conflict- en crisisbeheersing. In de landelijk geldende Ministeriële regeling ME wordt slechts de schaal beschreven waarin de verschillende commandanten dienen te zitten.⁹ Zo dient een compagniescommandant minimaal in schaal 12 te zitten; een pelotonscommandant in schaal 10, een sectiecommandant in schaal 9 en een groepscommandant in schaal 8. Aan een ME-er worden de volgende eisen gesteld:

- drie jaar werkzaam in de basispolitiezorg;
- afgeronde basisopleiding ME.

In een rapport van de Centrale Politie Surveillance Commissie uit 1990 worden de minimumeisen aan sectie-, pelotons- en groepscommandanten en aan ME'ers beschreven. Deze eisen zijn onderverdeeld in drie categorieën: fysieke vorming, mentale vorming en materiele vorming. Voor de aanhoudingseenheden geldt bovendien dat zij voldoen aan geschiktheidseisen en aan de eindtermen van een vervolgopleiding.¹⁰

Elke regio dient dan ook te beschikken over een overzicht van de functiebeschrijvingen, taken en verantwoordelijkheden van alle betrokken functionarissen in het kader van conflict- en crisisbeheersing.

De Staf Conflict- en Crisisbeheersing van de politie (regio's en KLPD) is voldoende opgeleid en ervaren met betrekking tot interdisciplinair functioneren en heeft voldoende gezag binnen de eigen discipline.

In het kader van haar taak binnen de rampenbestrijding dienen de politie-vertegenwoordigers die zitting hebben in het Operationeel Team (OT) en het Commando Rampterrein (CORT) te voldoen aan gespecificeerde opleidingsniveaus. De functieniveaus van de bij de rampenbestrijding betrokken politiefunctionarissen zijn beschreven.¹¹ Ten behoeve van het adequaat optreden tijdens rampen, dienen de functionarissen per niveau over voldoende kennis en vaardigheden te beschikken. Deze kennis en vaardigheden dienen te worden vastgelegd in beginvereisten en eindtermen.

De specifieke, coördinerende functies voor het politie-aandeel (zowel de regionale korpsen als het KLPD) in de rampenbestrijding, worden benoemd, in overeenstemming met de eindtermen en functiebeschrijvingen uit het 'rapport Putman'. De korpsen hebben de verantwoordelijkheid de functionarissen aan te wijzen die daarvoor in aanmerking komen.

In het 'rapport Putman' staan de begin- en eindtermen beschreven waaraan de verschillende functionarissen die bij de rampenbestrijding betrokken zijn, dienen

9 Ministeries van Binnenlandse Zaken en Justitie, Regeling Mobiele Eenheid, artikel 21.

10 Ministeries van Binnenlandse Zaken en Justitie, Regeling Mobiele Eenheid, artikel 21.

11 Werkgroep Herjking Opleidingen Rampenbestrijding, Beginvereisten en eindtermen per functie in de rampenbestrijding, februari 1998 (rapport Putman).

te voldoen. In dit rapport staan ook de begin- en eindtermen van de verschillende politiefunctionarissen beschreven.¹²

2.6 Onderhoud en kwaliteitsbeheer

Referentie
22

Bestuurlijke vaststelling van afspraken

De afspraken over de verschillende onderdelen van de organisatie bij conflict- en crisisbeheersing worden in de regionale driehoek vastgesteld. Deze afspraken worden periodiek in het driehoeksoverleg aan de orde gesteld.

Bij preparatie is de bestuurlijke betrokkenheid van groot belang. Het is dan ook noodzakelijk dat de basisregeling conflict- en crisisbeheersing door de gezagdragers (burgemeester en de hoofdofficier van justitie) wordt goedgekeurd. Door veranderende omstandigheden kan het noodzakelijk zijn de procedures en afspraken bij te stellen. De regeling Conflict- en crisisbeheersing zal periodiek (minimaal eenmaal per jaar) in het driehoeksoverleg aan de orde moeten worden gesteld.

Referentie
23

Beheersplan

Er is een integraal beheersplan in de regio om duurzaam de kwaliteit van de gerealiseerde produkten te waarborgen. Een periodiek (eens per vier jaar) op te stellen actieplan (dat onder meer ingaat op actualisatie, wegwerken van geconstateerde tekorten en de planning van bestuurlijk en multidisciplinair oefenen) is daar onderdeel van.

De basis voor een goed functionerende organisatie is een gedegen voorbereiding. Alle afspraken over de activiteiten bij de verschillende typen crises dienen vastgelegd te zijn. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de portefeuillehouder Conflict- en crisisbeheersing. Periodiek (minimaal eens in de vier jaar) stelt de portefeuillehouder een beheersplan op waarin de stand van zaken op het terrein van conflict- en crisisbeheersing wordt weergegeven. Dit beheersplan wordt in de driehoek besproken.

Referentie
24

Onderhoud/kwaliteitsbeheer

Het onderwerp Conflict- en crisisbeheersing is onderdeel van het beleidsplan, de begroting en het jaarverslag van het regionale politiekorps en het KLPD.

De volgende stap in de algemene voorbereiding op conflicten en crises is het zorgen voor de daadwerkelijke uitvoering en beheer van de organisatie. Er dient op te worden toegezien dat alle betrokkenen hun aandeel in de totale voorbereiding voor hun rekening nemen. Periodiek dient het bevoegd gezag op de hoogte te worden gesteld van de vorderingen op dit terrein. De opbouw en ontwikkeling van de crisisorganisatie is gebaat bij voortdurende aandacht van de bestuurlijk verantwoordelijke gezagdragers. Een belangrijke voorwaarde bij de voorbereiding is dat iedereen betrokken is bij de uitwerking van de verschillende afspraken. Alle betrokkenen (zowel bestuurlijke als operationele functionarissen) dienen op de hoogte te zijn van de afspraken die worden gemaakt. Het initiatief voor deze voorbereiding dient te liggen bij de regiopolitie met uitzondering van haar deel in de rampenbestrijding. Hier ligt de primaire verantwoordelijkheid bij de regionale brandweer. De verantwoordelijkheid voor de invulling van het politiedeel blijft uiteraard wel een taak van de politie, hoewel samenwerking met andere diensten het uitgangspunt dient te zijn.

¹² Werkgroep Herijking Opleidingen Rampenbestrijding, Beginvereisten en eindtermen per functie in de rampenbestrijding, februari 1998.



3

Hoofdstuk

Eerste optreden bij conflicten en crises

Inleiding

Vrijwel dagelijks worden politiemensen geconfronteerd met incidenten die tot een volwaardig conflict of crisis kunnen uitgroeien. In dergelijke gevallen is het noodzakelijk dat op snelle en effectieve wijze een organisatie opgebouwd wordt die in staat is de crisis te voorkomen of beheersen. Hiervoor is het noodzakelijk voorzieningen te treffen die ervoor zorgen dat alle verantwoordelijke functionarissen bereikt kunnen worden om zodoende het model crisis- en conflictbeheersing in werking te laten treden.

Wanneer zich een incident voordoet, mag er geen onduidelijkheid zijn over de verantwoordelijkheden van de betrokken organisaties. Dit geldt voor zowel het bestuurlijke als het operationele optreden. De term opschaling refereert aan het desgewenst toevoegen van een extra 'schaal' zodra er behoefte is aan extra coördinatie.¹³ Dit heeft als voordeel dat het model Conflict- en crisisbeheersing niet in één keer hoeft te worden opgetuigd. Deze opschaling kan zowel betrekking hebben op het strategische/bestuurlijke, tactische en operationele niveau. In dit hoofdstuk wordt stilgestaan bij de eerste stappen die genomen zouden moeten worden om tot een volwaardige structuur van het model Conflict- en crisisbeheersing te komen. Hierbij is in eerste instantie uitgegaan van een kleinschalig onvoorzien incident. Het politieoptreden bij voorzienbare optredens komt in het volgende hoofdstuk aan de orde, wanneer ook de ME-organisatie beschreven wordt.

3.2 Onvoorzien ordeverstoringen: waarschuwing en alarmering

Referentie
25

Alarmeringsregeling

Elke regio en het KLPD beschikken over een waarschuwings- en alarmeringsregeling waarmee in ieder geval de chef van dienst, de eerst verantwoordelijk leidinggevende, de piketfunctionaris van het bureau OOV (regionale coördinator ME) en de korpsleiding kunnen worden gealarmeerd. Dit dient te gebeuren in de vorm van een waarschuwingsmatrix waarbij voor iedereen duidelijk is welke functionarissen bij welke gebeurtenis of ontwikkeling gewaarschuwd dienen te worden en door wie dat dient te gebeuren.

Omdat onvoorzien verstoringen per definitie onaangekondigd zijn, is het van belang dat er een alarmeringsregeling bestaat waarmee mensen kunnen worden opgeroepen. Deze regeling is bestemd voor alle betrokkenen: van het bevoegd gezag tot de eenheden op straat. Voor een snelle en adequate reactie op een onvoorzien ordeverstoring is het van belang de bereikbaarheid van alle betrokkenen te regelen. Dit kan aan de hand van piketregelingen e.d. zijn vastgelegd. Het gaat daarbij in beginsel om vijf groepen:

- de Chef van Dienst;
- de eerst verantwoordelijke leidinggevende (bijvoorbeeld districtschef);
- het bureau OOV (regionale coördinator ME);
- de korpsleiding;
- bevoegd gezag (burgemeester, hoofdofficier van justitie).

Referentie
26

De eerste melding: taken en verantwoordelijkheden

Tot het moment dat de chef van dienst¹⁴ aanwezig is, voert de centrale meldkamer de regio. De taken van de meldkamer zijn neergelegd in de functiebeschrijvingen van het personeel in de meldkamer.

¹³ Zie hiervoor ook het model Crisismanagement Groningen.

¹⁴ De functie chef van dienst is niet bij alle korpsen aanwezig. Naar de standaardisering van de functies en termen dient nog nader gekeken te worden.

Alarmering bij onvoorziene ordeverstoringen kan op verschillende manieren plaatsvinden. In eerste instantie kunnen agenten op straat een melding geven van het incident aan de centrale meldkamer. Ook kan er een melding van een burger bij de meldkamer binnenkomen. Deze melding wordt dan vervolgens doorgegeven aan de surveillance op straat. De centrale meldkamer zal bij zgn. 'categorie -1 meldingen' de regie voeren over de inzet tot het moment dat de verantwoordelijk leidinggevendenden ter plaatse de coördinatie overnemen.

De eerste gearriveerde eenheid heeft tot primaire taak het meldcentrum te informeren over wat er gaande is. Het is van het grootste belang dat dit volledig en objectief gebeurt. Immers van deze informatie zal afhangen hoe het verdere opschalingstraject verloopt. In een aantal korpsen worden daarbij door het meldcentrum korpsrichtlijnen gehanteerd.

Het meldcentrum zal vooruitlopend op daarna door lijnchefs te nemen opschalingsbeslissingen in voorkomende gevallen direct al extra eenheden ter plaatse zenden. Dit dient zoveel als mogelijk in overleg met de chef van dienst of districtschef plaats te vinden. De korpsen dienen te investeren in het leidinggeven aan groepsgewijs optreden door chefs van dienst.

In geval van een terreur-actie zal er sprake zijn van een vaste structuur waarbinnen informatie wordt verzameld en uitgewisseld. Terroristische acties kennen over het algemeen een spontaan karakter. Slechts in incidentele gevallen worden gijzelingen, ontvoeringen of aanslagen van tevoren aangekondigd. Hierdoor dient in een vrij korte periode een organisatie te worden opgebouwd. Het is dan ook zaak snel en tijdig de juiste personen te informeren. De waarschuwing en alarmering dient dan ook in een helder waarschuwings- en alarmeringsplan vastgelegd te worden. Voor het optreden in de eerste fase van een grootschalig rechercheoptreden zijn de volgende punten van belang:

- het beleid in de eerste uren is afgestemd op een bevrozing van de bestaande toestand;
- de eerste taak van de dienstdoende politieambtenaren is het waarschuwen van de eerste betrokken leidinggevendenden en bestuurlijke en justitiële gezagdragers. Hiervoor is het noodzakelijk een alarmeringsschema te ontwikkelen;
- het creëren van een afzetting bij het plaats delict om te voorkomen dat de daders ontvluchten en 'reltoeristen' dichterbij komen;
- geen direct contact met de daders tenzij de daders zelf contact opnemen. Wel dient het contact door een persoon onderhouden te worden. Het verdient de voorkeur deze contacten aan getrainde personen over te laten (bijvoorbeeld onderhandelaars, zie speciale eenheden);
- de eerste contacten met de media vinden plaats via het bevoegd gezag; politiefunctionarissen ondernemen geen individuele acties ter beëindiging van de actie(s).

De chef van dienst bepaalt, in overleg met de eerste eenheden ter plaatse, of er verder wordt opgeschaald. Tot het moment dat een hogere leidinggevende aanwezig is, heeft de chef van dienst de leiding.

De chef van dienst zal ook besluiten of en hoe er wordt opgetreden in groepsverband en is verantwoordelijk voor het inschakelen van een hogere leidinggevende (eventueel met beleids- of korpspiket). In beginsel zal dit de eerste leidinggevende zijn van het gebied waar zich het incident afspeelt (bijvoorbeeld districtschef).

In de daguren beslist veelal een lijnchef van de betrokken organisatorische eenheid (bv een groepschef of teamchef in de functie van chef van dienst) of unit- of teamchef op grond van de informatie van de eerste eenheden of het noodzakelijk is dat er aanvullende assistentie komt van noodhulp-eenheden, al dan niet uit het

eigen district. In de avond- en nachturen zal het meldcentrum een functionaris waarschuwen die in de korpsen (hoofd)inspecteur van dienst, chef van dienst, groepschef of hulpofficier van justitie heet.

De lijnchef of de chef van dienst zal veelal ter plaatse gaan en de operationele leiding op zich nemen. Zijn optreden en vakmanschap is cruciaal voor het verdere verloop. Van groot belang is goed inzicht te krijgen in het verloop van de gebeurtenissen. Hierbij kan in dergelijke situaties gebruik worden gemaakt van burgerobservatie of video-observatie.

Het is van groot belang informatie te krijgen van de betrokken gebiedsgebonden politiefunctionarissen als wijkagenten, netwerkers etc. De wijze van optreden hangt sterk af van het beeld dat gevormd kan worden van de ontstane situatie. Veelal zal de lijnchef of de chef van dienst besluiten tot een optreden in groepsverband, eventueel in afwachting van de komst van de door hem gevraagde versterkingen (bijvoorbeeld ME of hondengeleiders).

Referentie

28

Opschalingsprocedure

Een regio en het KLPD beschikken over een instructie over hoe te handelen bij ordeverstoringen, uitgewerkt naar functie (bijv. Chef van Dienst, districtschef) en taak (bijvoorbeeld piketofficier). In deze instructie wordt de opschalingsprocedure, met de daarbij behorende taken en verantwoordelijkheden, voor elk niveau weergegeven.

Uit het onderzoek van de Inspectie bleek dat de meeste regio's over een piket- en beschikbaarheidsregeling beschikken. Er werd echter een groot verschil geconstateerd (tussen de regio's) in de instructies - indien aanwezig - voor de chef van dienst en voor de verdere opschaling bij de aanpak van onvoorziene ordeverstoringen. Algemeen wordt erkend dat de Chef van Dienst een cruciale rol speelt bij de primaire aanpak van een ordeverstoring en dat hij beslist of er verder wordt opgeschaald. In sommige regio's is ook sprake van een opschaling van meldkamer, inspecteur van dienst naar piket-commissaris.

Referentie

29

Alarmering ME

Bij onvoldoende mogelijkheden het incident of conflict kleinschalig te beheersen kan de ME (of andere speciale eenheden - zie hoofdstuk 4) opgeroepen worden. Voor de alarmering van de ME dient een vaste procedure ontwikkeld te zijn. Binnen de vastgestelde norm (zie ME-regeling) dient de ME paraat te zijn. De ME kan pas ingezet worden na toestemming van het bevoegd gezag (burgemeester of hoofdofficier van justitie). Deze besluitvorming vindt plaats in het driehoeksoverleg.

Het kan voorkomen dat de inzet van de eerste eenheden onvoldoende succes heeft, waardoor besloten wordt de ME te alarmeren. In overleg tussen de inspecteur van dienst, de piket-commissaris en de korpsleiding wordt besloten of de ME kan worden gealarmeerd. De inzet van de ME vindt pas plaats na expliciete toestemming van het bevoegd gezag (burgemeester en/of hoofdofficier van justitie).

Referentie

30

Bereikbaarheid en beschikbaarheid bestuurlijke leiding

Er is een regeling voor de bereikbaarheid en de beschikbaarheid van de burgemeester (ook: coördinerend burgemeester) of diens vertegenwoordiger met het oog op operationele situaties. De bereikbaarheid en de beschikbaarheid van de korpsleiding (regio's en KLPD) en de andere kernpartners in het beleidsteam, is eveneens geregeld.

Bereikbaarheid en beschikbaarheid operationele leiding

De bereikbaarheid en de beschikbaarheid van de functionarissen ten behoeve van het operationeel commandocentrum (of OT/CORT) is met het oog op operationele situaties geregeld.

Hierbij wordt veel aangesloten bij de bestaande piketregelingen van de operationele diensten. Gedacht wordt aan de volgende opkomsttijden¹⁵:

Chef Operatiën (CO)/ Operationeel Leider (OL):	30 - 60 minuten
Operationeel Team (OT):	30 - 60 minuten (kern)
Commando Rampterrein (CORT):	30 - 60 minuten

Op grond van het tijdstip en de locatie kan besloten worden tot een hogere opkomsttijd. Deze mag echter niet boven de 60 minuten uitkomen.

3.3 Externe afstemming

Externe samenwerking

Er dient bekend te zijn op welke wijze en op welk moment andere diensten en organisaties worden ingeschakeld. Hier dienen (schriftelijk) afspraken over te zijn gemaakt. Tevens dienen er afspraken gemaakt te zijn over de coördinerende rol van de politie (of eventueel een andere organisatie) bij specifieke crises of conflicten. Het moet voor alle betrokken organisaties duidelijk zijn wie de bevoegdheid tot het nemen van beslissingen heeft. Dat kan noodzaken tot het sluiten van specifieke convenanten.

Naast de politie kunnen bij grootschalige politietoetredens een groot aantal andere factoren betrokken zijn of raken:

- **Korps Landelijke Politiediensten (KLPD)**

Indien zich grootschalige ordeverstoringen voordoen op het water, zoals bijvoorbeeld bij het Granaria-conflict het geval was, kan de hulp worden ingeroepen van het KLPD-te-water. Ook bij een verzoek om luchtsteun kan het KLPD gevraagd worden bijstand te verlenen aan de handhaving van de openbare orde. Daarnaast heeft het KLPD bijvoorbeeld paarden ter beschikking voor bijstand. Bovendien beschikt de KLPD-Divisie Ondersteuning over o.a. een mobiel communicatiecentrum, zendmasten, straalverbindingen video, veldtelefoonsystemen etc.

- **Koninklijke Marechaussee (KMAR)**

Aangezien de KMAR zelfstandige taken heeft in het kader van de handhaving van de openbare orde en in geval van calamiteiten op onder andere de burgerluchtaartterreinen, waaronder Schiphol, wordt nog bezien of dit referentiekader ook onverkort kan worden vertaald naar deze organisatie.

- **BVD**

In het geval van ordeverstoringen door bepaalde politieke of etnische groeperingen, kan de BVD een goede informatiepositie hebben die van nut kan zijn bij het bestrijden van openbare ordeproblemen.

- **GGD/CPA**

In het geval van ordeverstoringen kunnen gewonden vallen. De GGD en/of de CPA hebben de taak gewonden te vervoeren.

- **openbaar vervoerbedrijven (bijv. NS, GVB)**

Openbaar vervoerbedrijven kunnen zorgen voor vervoer van bijvoorbeeld groepen voetbalsupporters of arrestanten. De inzet van het vervoer van deze ondernemingen dient schriftelijk vastgelegd te zijn.

- **bewoners-/buurtorganisaties**

Bij onverwachte ordeverstoringen kunnen vertegenwoordigers van bewoners- en/of buurtorganisaties een bemiddelende rol spelen tussen politie en ordeverstoorers. Indien de bemiddelaars voldoende gezag genieten binnen de groep van ordeverstoorers kan gedacht worden om door overreding eraan bij te dragen dat een eind wordt gemaakt aan de ordeverstoringen.

- **vertegenwoordigende organisaties (jongeren, etnische groepen).**

- **brandweer**

Indien zich tijdens ordeverstoringen een brand voordoet of zich kan voordoen, of als mensen bekneeld raken, heeft de brandweer een taak. Ook speelt de brandweer een rol bij eventuele technische hulpverlening, vervoer van gevaarlijke stoffen en ongevals- en brandbestrijding.

- **andere gemeentelijke diensten**

De politie dient afspraken te maken met andere gemeentelijke diensten over hun inzet tijdens ordeverstoringen. Hierbij kan gedacht worden aan bijvoorbeeld de inzet van de reinigingsdienst of Openbare Werken.

Deze opsomming is niet uitputtend. Er zijn talrijke organisaties en instellingen die betrokken kunnen raken bij conflicten en crises. In de onderstaande figuur volgt een voorbeeld in het geval van een grootschalig rechercheoptreden.

Bij de organisatie van en rondom het grootschalig rechercheoptreden zijn verscheidene organisaties betrokken. Deels zijn deze sterk verwant aan de politieorganisatie, deels ook staan deze los van de politieorganisatie, en worden zij specifiek voor een optreden bij de organisatie betrokken.

Dit betreft vooral de verschillende justitiële instanties. Te denken valt aan het arrondissementsparket dat belast wordt met de vervolging van het strafbare feit, maar ook de landelijk OvJ, die ingeval van grootschalig rechercheoptreden ter advisering van de overige leden zal plaatsnemen in de beleidsstaf. Andere instanties zijn het Ministerie van Justitie, voor zover belast met bijzondere zaken en bijstandsverlening. Ook kan gedacht worden aan het Gerechtelijk Laboratorium.

Indien een regionaal korps bijstand behoeft van de BBE, dan richt de korpsbeheerder op aanvraag van de officier van justitie een verzoek daartoe aan de Procureur-generaal. De alarmering van bijzondere bijstandseenheden geschiedt op last van de Minister van Justitie door de korpschef van het Korps Landelijke Politiediensten. Voor de informatievoorziening kan de politie ook gebruik maken van haar contacten met de BVD. Dit betreft vooral gevallen waarbij politieke motieven in het geding zijn.

Het KLPD is zelf ook met verschillende diensten betrokken bij het grootschalig rechercheoptreden: DCRI - Beleidsmedewerker Ontvoeringen & Gijzelingen, de dienst Technologie en Operationele Ondersteuning (DTOO), Piket DTOO, Afdeling Informatie en Communicatie Centrum (AICP) en Politie Luchtvaartdienst (PLD).

Ook de verschillende hulpverleningsdiensten zullen gealarmeerd dienen te worden (bijvoorbeeld de Centrale Post Ambulancevervoer, Slachtofferhulp, een psycholoog en het Instituut voor Psychotrauma).

In geval van bommeldingen zal tevens het Explosieven Opruimings Commando Koninklijke Landmacht (EOC) in actie kunnen komen. In het geval dat een (vermoedelijk) geïmproviseerd explosief is gevonden kan door de politie, namens het bevoegd gezag, het EOC worden ingeschakeld.



4

Hoofdstuk 4

Grootschalig politieoptreden

4.1 Inleiding

Na de eerste alarmering en waarschuwing is het noodzakelijk een beslissing te nemen over de verdere organisatie en maatregelen. De inschatting door de chef van dienst kan het noodzakelijk maken extra maatregelen te treffen, zoals het oproepen van ME of andere speciale eenheden. Op dit moment verschuift de verantwoordelijkheid voor het politieoptreden naar een hoger hiërarchisch niveau in de politieorganisatie. De beslissing tot de opschaling naar het model conflict- en crisisbeheersing ligt bij de korpsleiding. Deze besluitvormingsprocedure wordt vastgelegd in de regeling 'grootschalig en bijzonder politieoptreden'. Voor voorzienbare optredens geldt dat in de voorbereidingsfase afspraken worden gemaakt over inzet van het politiepersoneel. Dit betekent echter niet dat de onderstaande referenties niet van toepassing zijn op voorzienbaar politieoptreden.

4.2 Grootschalig politieoptreden

Referentie
33

Verantwoordelijkheden commandanten

Indien de inzet voor een incident de districtsgrenzen overschrijdt, heeft de Algemeen Commandant de leiding over het optreden. De districtschef van het betreffende district richt zich, voor zover hij/zij geen AC is, primair op andere zaken in zijn district. De korpsleiding bepaalt welke functionarissen binnen de regio als algemeen commandant kunnen worden aangewezen en zorgt voor een adequate opleiding en begeleiding van de algemeen commandanten.

Hoewel een districtschef in principe de leiding heeft binnen zijn district zal, indien een aanpak op regionaal of boven-districtelijk niveau noodzakelijk is, een Algemeen Commandant de leiding kunnen overnemen. Dit kan de districtschef zelf zijn. Bij de aanwijzing van een andere functionaris kan de districtschef zich richten op andere zaken binnen zijn district. In de regeling 'Grootschalig en Bijzonder Politieoptreden' is het mandaat van de AC vastgelegd.

Referentie
34

In de regeling zal worden voorzien in een standaard-organisatieschema voor het grootschalig en bijzonder politieoptreden. Bij dit schema zal rekening worden gehouden met de gestelde wettelijke kaders. Er bestaat duidelijkheid over het mandaat dat de AC heeft van de driehoek om beslissingen te nemen bij onvoorziene omstandigheden.

De Algemeen Commandant (AC) is belast met de algehele leiding van het politieoptreden, dat wordt uitgevoerd volgens het beleid zoals vastgesteld in het driehoeksoverleg.

De Chef Operatiën heeft de operationele leiding over en de coördinatie van de in te zetten politie-eenheden. Hij is er verantwoordelijk voor dat de politie-eenheden, zowel voor, tijdens en na het evenement, hun opgedragen taak naar behoren uitvoeren.

Referentie
35

De uitvoering van een grootschalig optreden staat onder leiding van een Algemeen Commandant. De taken van een AC zijn neergelegd in een functiebeschrijving.

Deze commandant is belast met de algehele leiding van de uitvoering van het politieoptreden. Het leiden van het politieoptreden brengt een aantal taken voor

de AC met zich mee. Zo dient de AC de strategische besluitvorming te vertalen in plannen voor het operationele optreden en dient hij deze plannen te toetsen op uitvoerbaarheid. Ook informeert hij het bevoegd gezag omtrent de voortgang van de genomen maatregelen en de ontwikkelingen op de plaats van het optreden. Bovendien stemt hij met het beleidscentrum af over beleid en strategie en ontwikkelt hij voorstellen.¹⁶ In de nafase van een optreden draagt hij zorg voor het houden van een evaluatie en informeert hij de korpsleiding over het verloop van het incident.

In een hiërarchisch ondergeschikte lijn opereren respectievelijk de Chef Operatiën, Operationeel Commandant/compagniescommandant, de pelotonscommandant, de sectiecommandant en de groepscommandant. Zij zijn verantwoordelijk voor de onder hun directe leiding staande eenheden. De taken van de verschillende commandanten zijn neergelegd in vaste taakomschrijvingen. De korpsleiding draagt er zorg voor dat een verantwoorde combinatie van ervaren en minder ervaren commandanten worden ingezet.

In een hiërarchische lijn onder de AC staan achtereenvolgens de Chef Operatiën (CO) en de Operationeel Commandanten (OC). Zij zijn verantwoordelijk voor de operationele aansturing van de eenheden op straat. Voor het ME-optreden geven de pelotonscommandant, sectiecommandant en groepscommandant operationeel en rechtstreeks leiding aan de onder hun verantwoordelijkheid vallende eenheden. Hun specifieke taken zijn niet in landelijke richtlijnen of circulaire beschreven.

Inrichten commandocentrum

In overleg tussen de chef van dienst en de piket-commissaris wordt besloten of er een commandocentrum moet worden ingericht. De functies in het commandocentrum zijn in de regeling 'grootschalig en bijzonder politieoptreden' beschreven. Voor elke functie kan 1 persoon opgeroepen worden.

Bij een verdere escalatie van een incident kan het reguliere werk in de meldkamer verstoord worden. Het is dan ook noodzakelijk te bepalen of er een aparte commandopost moet worden ingericht voor de communicatie met de eenheden op straat. In ieder geval neemt de CO plaats in het commandocentrum. De locatie van de CO is afhankelijk van de aard van het incident/crisis en dient in overleg te worden bepaald. Bovendien dient de politieorganisatie te voorzien in coördinatoren op het terrein van:

- personele voorzieningen;
- logistieke en financiële voorzieningen;
- voorlichting;
- liaisons;
- interne Dienst en beveiliging;
- secretariaat
- informatie

De verdere invulling van het commandocentrum is afhankelijk van het type incident. Hieronder volgt een voorbeeld bij een (grootschalig) rechercheoptreden.

Commandopost

- Algemeen Commandant;
- Commandanten BBE;
- Zaakofficier van Justitie;
- Chef Operatiën;
- Chef Staf.

De Zaakofficier van Justitie wordt direct gekoppeld aan de Algemeen Commandant, zodat kan worden voorzien in de behoefte aan directe afstemming en besluitvorming op het justitiële vlak. In de commandopost bestaat meestal de volgende taakverdeling:

De Algemeen Commandant heeft de algehele leiding en verantwoordelijkheid over de feitelijke uitvoering door de ingezette eenheden. Hij overlegt samen met de Zaakofficier van Justitie.

De Zaakofficier van Justitie (Specifiek bij gijzelingen en ontvoeringen) is verantwoordelijk voor de afstemming ten aanzien van het gevoerde opsporingsbeleid en voor de directe aansturing van de opsporingsactiviteiten.

De Chef Operatiën is verantwoordelijk voor de uitvoering van de taken waarmee de operationele eenheden en de operationeel ondersteunende eenheden zijn belast. Hij geeft leiding aan het Operationele Commandoteam. Hij fungeert als beslissingsbevoegde plaatsvervang(st)er van de Algemeen Commandant in het Algemene Commandoteam bij diens afwezigheid.

38

Speciale eenheden

Bij grootschalig politieoptreden heeft een regio de mogelijkheid de hulp van speciale eenheden in te roepen. Het gaat hierbij om: Mobiele Eenheden (ME), aanhoudingseenheden (AE), ruiterij, honden, waterwerper/shovel, verkenningseenheden, onderhandelaars, ondersteuning KLPD (waaronder de DTOO), arrestatieteams en BBE. De inzet van de onderhandelaars en de AT's is in de regio's geregeld (bestuurlijk, operationeel). Er bestaan eenduidige procedures voor de inzet van deze eenheden.

In beginsel is de aanpak en bestrijding van incidenten een taak van de basispolitie. Hiervoor worden de reguliere instrumenten ingezet (geüniformeerde politie, surveillanten enzovoorts). Toch zijn er bepaalde eenheden die een specialistische taak uitvoeren. Het betreft hier de volgende eenheden:

Mobiele Eenheden

De organisatie van de Mobiele Eenheden (ME) is vastgelegd in de Regeling van de minister van Binnenlandse Zaken en Justitie van maart 1994. In deze regeling komen onder meer de organisatievorm, de uitrusting en de noodzaak van aanhoudingseenheden (AE) aan de orde. De ministeriele regeling is verder uitgewerkt in een uitvoeringsregeling van de Raad van Hoofdcommissarissen (ME-RHC).¹⁷ De eenheden van de Mobiele Eenheid treden op ter handhaving van de openbare orde en hulpverlening in het bijzonder bij grootschalige manifestaties en evenementen. Ook voeren zij evacuaties uit, bewaken en beveiligen zij objecten, treden zij op bij crises en rampen, voeren zij zoekacties uit en houden zij ordeverstoorders aan.¹⁸

39

In de nabije toekomst dient het mogelijk te zijn dat de ME op een flexibele manier wordt ingezet. Een mogelijkheid is de inzet van Snelle Interventie Groepen Mobiele Eenheden (SIGME). De mogelijkheden hiervan dienen nader onderzocht te worden.

17 Zie verder ME-regeling van maart 1994 en de uitvoeringsregeling ME-RHC.

18 Artikel 6 Besluit beheer regionale politiekorpsen.

Verkenningseenheden

Elke regio dient te beschikken over speciaal opgeleide Verkenningseenheden voor verkenningsopdrachten in de openbare ordesfeer. Deze eenheden maken formeel deel uit van de ME-organisatie en kunnen bij een incident in de openbare orde ingezet worden om informatie te verschaffen aan het operationeel commando ter plaatse.

Omdat de inschatting van de situatie in eerste instantie vaak moeilijk wordt gevonden¹⁹ kunnen speciaal opgeleide verkenningseenheden een nuttige rol vervullen. Deze opgeleide en getrainde mensen kunnen, in overleg met de chef van dienst²⁰, een advies geven of er verder dient te worden opgeschaald.

Onderhandelaars

De taakstelling en positie van onderhandelaars is op dit moment niet landelijk geregeld. Op regionaal niveau bestaan verschillende regelingen met betrekking tot onderhandelaars. De selectie van onderhandelaars vindt plaats door de zelfstandige regio's en omvat onder meer een psychologische beoordeling. De opleiding van onderhandelaars wordt verzorgd door het PIOG. Ter plaatse is het de AC/OC die, in een zo vroeg mogelijk stadium, beslist over de inzet van een onderhandelaar. Deze verricht zijn/haar werkzaamheden onder leiding van de Operationeel Commandant, en dient (vanwege de beschikbare onderhandelingsruimte) voortdurend op de hoogte te worden gehouden van de (stand van de) oordeelsvorming binnen het beleidscentrum. Feitelijk verricht de onderhandelaar zijn werkzaamheden onder verantwoordelijkheid van het beleidscentrum.

Arrestatieteam (AT)

De taakstelling en inzet van arrestatieteams is sinds 1994 op centraal niveau vastgelegd.²¹ De organisatie van deze eenheden is verder uitgewerkt in de Organisatieregeling aanhoudings- en ondersteuningseenheden maart 1994. Voor de inzet van arrestatieteams is conform artikel 6 Ambtsinstructie 1994 toestemming van het bevoegd gezag noodzakelijk. Volgens een circulaire uit mei 1995 is het inzetten van het AT in beginsel voorbehouden aan de hoofdofficier van justitie en bij diens afwezigheid zijn plaatsvervanger. Iedere hoofdofficier van justitie dient op zijn parket maximaal twee officieren van justitie eerste klasse aan te wijzen die eveneens in toestemming kunnen voorzien. Hier dient door het parket een registratie van bijgehouden te worden.²²

19 Inspectie Politie, *Paraatheid: alleen een kwestie van opschalen?*, 1998.

20 In navolging van de Inspectie Politie hanteren wij in dit referentiekader de term Chef van Dienst.

Door de afzonderlijke regio's worden ook andere benamingen gebruikt, zoals Inspecteur van Dienst. Veelal is dit een lijnchef van de betrokken organisatorische eenheid (bijvoorbeeld een groeps-, unit-, of teamchef).

21 Artikel 8 Besluit beheer regionale politiekorpsen.

22 Onder Schot, 1996.

Bijzondere Bijstandseenheden (BBE)

De Regeling Bijzondere Bijstandseenheden voorziet in bijstand aan de politie van bijzondere bijstandseenheden. In Nederland bestaan thans drie bijzondere bijstandseenheden, te weten de bijzondere bijstandseenheid politie, de bijzondere bijstandseenheid krijgsmacht en de bijzondere bijstandseenheid mariniers. BBE-politie en BBE-krijgsmacht bestaan uit lange afstand precisieschutters. BBE-mariniers worden ingezet in geval van 'close combat'. Een verzoek om bijstand van de BBE-defensie wordt door de desbetreffende korpsbeheerder op aanvraag van de officier van justitie gericht aan de procureur generaal. De Minister van Justitie beslist over een verzoek tot alarmering alsmede inzet van een bijzondere bijstandseenheid.

De alarmering van bijzondere bijstandseenheden geschiedt op last van de Minister van Justitie door de korpschef van het KLPD, welke tevens een door hem aangewezen coördinator ter beschikking stelt van het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag wijst een Algemeen Commandant aan, die de algehele leiding heeft over het optreden van de bijzondere bijstandseenheid en de betrokken ambtenaren van politie. Het korps kan een Operationeel Commandant aanwijzen, die onder direct bevel van de Algemeen Commandant staat. Deze heeft de feitelijke leiding over alle bij de operatie betrokken bijzondere bijstandseenheden. In de commandopost worden de technische voorbereidingen getroffen voor de uitvoering van het beleid. In de commandopost hebben dan ook vooral politieke en militaire functionarissen zitting. Indien is besloten tot de inzet van BBE bevinden de commandanten BBE zich in de commandopost. Het geweldgebruik van de BBE is gericht op het handelingsonbekwaam raken van de opponent, en dient plaats te vinden binnen de volgende randvoorwaarden:

"De bijzondere bijstandseenheden hebben tot taak met gebruikmaking van hun vuurwapens de daders zodanig te treffen, dat zij niet meer in staat zijn gijzelaars te verwonden of doden. Wanneer de daders vluchten hebben deze eenheden tot taak hen zodanig te treffen, dat zij kunnen worden aangehouden. Tot dit gebruik van vuurwapens mag in beginsel slechts worden overgegaan na schriftelijk bevel van de Minister van Justitie overeenkomstig de bepalingen van de geweldsinstructie dan wel conform bijzondere aanwijzingen van deze bewindsman."²³

4.3 Communicatie en voorlichting

Informatievoorziening

Er zijn voorzieningen getroffen voor een eenduidige informatievoorziening tijdens het optreden. Hierbij kan het wenselijk zijn een aparte chef Informatievoorziening aan te wijzen. Afspraken zijn gemaakt wie waarover inlicht, de zogenaamde informatierouting. Ten behoeve van de verificatie van geruchten wordt een voorziening getroffen. Afspraken zijn gemaakt welke informatie aan AC en/of beleidscentrum wordt gegeven. Betrokken functionarissen zijn getraind in het onderscheiden van relevante en niet-relevante informatie.

Een juiste informatiepositie voor, tijdens en na het optreden is essentieel: een onvolledige of onjuiste informatie heeft directe gevolgen voor de organisatie, de mate van inzet en de slagkracht van het optreden ter plaatse. Tijdens de reactie op een ordeverstoring is het van belang dat de juiste informatie bij de juiste personen terechtkomt zodat deze informatie gebruikt kan worden om de orde weer te herstellen. Een van de belangrijkste bronnen van informatie is plaatselijke kennis en het beschikken over een goed lokaal netwerk. Hiernaast kan gebruik gemaakt worden van verkenningseenheden, voldoende en goed functionerende verbindingen en duidelijke richtlijnen voor de informatieverzameling, -verwerking en verspreiding.

²³ Eindrapport werkgroep Geïntegreerde Staven bij Politie-optreden in Groot Verband, Den Haag, 1982, Bijlage C, p. 18.

Verbindingsschema's

Een korps beschikt over *geprepareerde verbindingsschema's*. Met behulp hiervan kan een verbindingsschema snel worden aangepast aan de commandostructuur van het optreden.

Bij onvoorziene gebeurtenissen is er nauwelijks tijd om een uitgebreid verbindingsschema op te stellen. Het is dan ook noodzakelijk dat er binnen het korps vaste verbindingsschema's beschikbaar zijn. Hiermee is het mogelijk snel en efficiënt de organisatie op te tuigen. Naarmate het optreden langer duurt, is het mogelijk het verbindingsschema aan te passen. Het KLPD (DTOO) heeft frequenties beschikbaar in noodgevallen.

Voorlichting

Er zijn duidelijke afspraken over de communicatie en voorlichting naar de media. Deze afspraken zijn vastgelegd in een deelplan van de 'regeling grootschalig en bijzonder politieoptreden'. De media-voorlichting vindt primair plaats door voorlichters. De driehoek bepaalt of eventueel anderen een rol spelen in de voorlichting. Uitgangspunt is openbaarheid; vertrouwelijkheid dient door de driehoek expliciet te worden aangegeven.

De relatie met de media tijdens grootschalige optredens dient een belangrijk punt van aandacht te zijn tijdens het optreden. Vooral in hectische tijden is het noodzakelijk duidelijke afspraken te maken over de woordvoering (bestuur, justitie of politie) en de inhoud en timing van de boodschap. Overleg met vertegenwoordigers van de media over de wijze van werken is van groot belang. Dit overleg dient in de planningsfase inhoud te krijgen. Het dient ook de relatie tussen mediavertegenwoordigers en de operationele functionarissen te omvatten.

4.4 Logistiek en materieel

De kleding, uitrusting en bewapening van de politie-eenheden die optreden in grootschalig verband is geregeld.

In de Uitvoeringsregeling van de Raad van Hoofdcommissarissen staat beschreven dat de vereiste kwaliteit en kwantiteit van ME-voertuigen per regio door de minister worden bepaald. Ook worden in de regeling eisen gesteld aan verbindingsmiddelen. Zo dienen alle ME-commandanten te beschikken over een portofoon en headset en beschikken leden van de ME over een reeks aan kledingstukken.²⁴

Daarnaast is er een aantal richtlijnen en regelingen opgesteld die eisen stellen aan de middelen die in een korps noodzakelijk zijn. Deze regelingen hebben soms een specifiek karakter en hebben dan betrekking op een bepaald onderdeel of materieel. Zo worden nadere eisen gesteld in onder andere de ministeriële regeling Kleding van de politie, de ministeriële regeling Uitrusting van de politie, de ministeriële regeling Bewapening van de politie.

Ieder korps beschikt over een soort 'calamiteitenmagazijn' waarin beschermende kleding, helmen, schilden en wapenstukken voorhanden zijn om onmiddellijk en noodzakelijk politieoptreden in het kader van de openbare orde verstoringen mogelijk te maken in afwachting van de opkomst van de ME. Dit dient de

veiligheid van het met de dagelijkse dienst belaste personeel in de overbruggingsfase te waarborgen.

Een belangrijk hulpmiddel bij grootschalige en bijzondere politietoedredens vormt het CS-traangas. Het gebruik van dit hulpmiddel is toegestaan in uitzonderlijke situaties. De richtlijnen voor het gebruik van traangas bevatten de volgende vereisten:

Traangas mag pas gebruikt worden na goedkeuring bevoegd gezag (met uitzondering van noodweer);

- Er dient een waarschuwing aan vooraf te gaan;
- Er moeten vluchtwegen bestaan;
- Gebruik vindt alleen plaats door speciaal geoefende politieambtenaren.



Hoofdstuk 5

Volledige opschaling

5.1 Inleiding

Bij verdere opschaling kan ook het beleidscentrum ingericht worden. De invulling van het beleidscentrum is afhankelijk van de schaal van het optreden. Bij een politieoptreden binnen de grenzen van één gemeente is het beleidscentrum primair een lokale aangelegenheid. Bij gemeentegrensoverschrijdende gebeurtenissen is het noodzakelijk dat de betrokken gemeenten afspraken maken over de coördinatie. Het instellen van een regionaal beleidscentrum is dan noodzakelijk om in ieder geval te zorgen voor de aansturing van de politie (en andere hulpdiensten) die op regionaal niveau zijn georganiseerd.

Op lokaal niveau zijn in het beleidscentrum in ieder geval beide gezagsdragers aanwezig: de burgemeester en de hoofdofficier van justitie (HovJ). Bij ordeverstoringen spelen de burgemeester en de HovJ een belangrijke rol. De burgemeester is verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde in zijn gemeente. Op grond van de Wet Openbare Manifestaties is de burgemeester bevoegd een verbod op demonstraties²⁵ te geven en kan hij een voor publiek toegankelijke vergadering of betoging beëindigen, indien deze op een andere dan openbare plaats gehouden wordt.²⁶

Naast zijn 'normale' bevoegdheden beschikt de burgemeester vanuit de Gemeentewet ook over noodbevoegdheden. Hij is bevoegd alle bevelen te geven die hij ter handhaving van de openbare orde nodig acht en kan algemeen verbindende voorwaarden ter handhaving van de openbare orde stellen.²⁷

Daarnaast is ook een belangrijke taak weggelegd voor de HovJ, welke verantwoordelijk is voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde.²⁸ In de voorbereidingsfase reikt de hoofdofficier van Justitie (of een de door hem/haar aangewezen officier van justitie), eventueel na overleg met het bestuur, de (justitiële) beleidsuitgangspunten en tolerantiegrenzen aan en verstrekt een overzicht van de strafrechtelijke handvatten voor het politieoptreden. In de responsefase informeert hij, voor zover noodzakelijk, de procureur-generaal en overige betrokkenen en zorgt voor optimale afstemming tussen de parketten. Bovendien past hij, waar mogelijk en in overleg met de rechtbank, snelrecht toe. Het beleidscentrum houdt zich in ieder geval bezig met de vaststelling van de uitgangspunten van beleid. De uitvoering van het in het beleidscentrum bepaalde beleid blijft onder leiding van een Algemeen Commandant staan.

Bij het beschrijven van de organisatie bij grootschalige incidenten en crises is het noodzakelijk onderscheid te maken in een bestuurlijk en operationeel proces. De kern van conflict- en crisisbeheersing bij de politie is immers dat het operationeel proces wordt aangestuurd door het bestuurlijk niveau. Ongeacht de vorm waarin het conflict of de crisis zich openbaart, is het noodzakelijk altijd duidelijkheid te hebben over de bestuurlijke en operationele leiding. In bijlage 4 is de volledig opgeschaalde organisatie in een schema weergegeven.

²⁵ Artikel 5 Wet Openbare Manifestaties.

²⁶ Artikel 8 Wet Openbare Manifestaties.

²⁷ Artikelen 175 en 176 Gemeentewet. Overigens is er een wetsvoorstel waarin de burgemeester de bevoegdheid krijgt om groepen ordeverstoorders 'bestuurlijk op te houden'.

²⁸ Artikel 13 Politiewet.

5.2 Bestuurlijke leiding

De bestuurlijke leiding bij conflicten/crises ligt in beginsel bij de burgemeester of de hoofdofficier van justitie. In het driehoeksoverleg (burgemeester, hoofdofficier van justitie en korpschef) worden de beleidsbeslissingen genomen. Hiervoor kan een beleidscentrum worden ingericht. Bij conflicten/crises met een bovenlokaal karakter kan een volledig uitgerust RCC/PCC worden ingericht.

De bestuurlijke leiding bij conflicten en crises ligt primair bij de burgemeester en de hoofdofficier van justitie. Afhankelijk van de aard van de gebeurtenis (primair openbare orde of justitieel) ligt de verantwoordelijkheid voor het politietoetreden bij de burgemeester of de hoofdofficier van justitie. Bij justitiële conflicten/crises berust de verantwoordelijkheid primair bij de justitiële autoriteiten (artikel 13 Politiewet). In het geval van een verstoring van de openbare orde is de burgemeester primair verantwoordelijk (artikel 12 Politiewet).

In de bestuurlijke aansturing kan onderscheid worden gemaakt in ordeverstoringen op lokaal, regionaal/provinciaal en nationaal niveau. Afhankelijk van de aard en de omvang van het incident/crisis krijgt het beleidscentrum een andere invulling. De meest eenvoudige variant is de ordeverstoring die zich met name binnen 1 gemeente afspeelt (bijvoorbeeld jongerendemonstratie Den Haag 1993). De bestuurlijke structuur verandert wanneer ook andere gemeenten, de provincie of de ministeries betrokken raken (bijvoorbeeld Granaria-conflict 1989 of bezetting Griekse ambassade 1999 in Den Haag).

Ordeverstoringen op lokaal niveau

Het beleid met betrekking tot het politietoetreden wordt bepaald in het driehoeksoverleg. In dit driehoeksoverleg is ook de korpschef/districts-chef aanwezig in zijn verantwoordelijkheid voor de politieorganisatie. De korpschef/districts-chef verstrekt de opdrachten, namens de driehoek, aan de Algemeen Commandant. Ten behoeve van het driehoeksoverleg kan besloten worden een beleidscentrum in te richten (bijvoorbeeld vanwege de omvang of ernst van de situatie).

Het **beleidscentrum**, waarin de driehoek zitting heeft, is verantwoordelijk voor het bepalen van de algemene strategie en de tactiek. De burgemeester is verantwoordelijk voor het politietoetreden voor zover het de handhaving van de openbare orde betreft. Indien het gaat om de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, is de hoofdofficier van justitie verantwoordelijk. De derde partner in de driehoek, de korpschef, is ondergeschikt aan het bevoegd gezag en verantwoordelijk voor de politieorganisatie. Daarnaast is een aantal ondersteunende mensen in het beleidscentrum aanwezig, zoals het secretariaat, voorlichters en adviseurs of deskundigen.

Bovenlokaal optreden

Indien de gebeurtenis van bovenlokale betekenis is en/of de grenzen van een gemeente/regio overschrijdt, kunnen ook de Procureur-generaal (PG) of de Commissaris van de Koningin (CdK) betrokken raken. De CdK kan, in overleg met de burgemeesters, de nodige aanwijzingen geven met betrekking tot het door hen ter handhaving van de openbare orde te voeren beleid (artikel 16 Politiewet). Dit laat onverlet dat ook binnen de gemeente nog steeds beleidscentra functioneren voor de handhaving van de openbare orde binnen de gemeentegrenzen. In het geval van grootschalig recheoptreden kan ook de PG deel uitmaken van een provinciaal centrum. Uitgangspunt is dat in dergelijke gevallen de beleidsbeslissingen ten behoeve van het gehele politietoetreden in dit overleg worden genomen, waarbij de uitvoering aan het operationeel commando wordt overgelaten.

Nationale bemoeienis

Voor ordeverstoringen met een landelijk karakter kan op regeeringsniveau een Interdepartementaal Beleidsteam (IBT)²⁹ worden ingericht. Dit team is permanent ondergebracht bij het Nationaal Coördinatiecentrum (NCC) van het ministerie van BZK. Dit IBT bestaat bij ordeverstoringen in ieder geval uit de minister van Justitie en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dient het overheids-optreden te coördineren als zwaarwegende belangen in het geding komen bij een dreigende verstoring van de openbare orde en/of veiligheid. In zulke gevallen kan de minister de commissarissen, zoveel mogelijk na overleg met hen, beleidsaanwijzingen geven. Mocht dit nodig zijn, dan zal de minister het beleid vaststellen na overleg met zijn betrokken ambtgenoten. De coördinatie geschiedt in dat geval vanuit het Nationaal Coördinatiecentrum (NCC) op het ministerie van BZK. Daarnaast beschikken zowel de CvdK als de minister over bijzondere bevoegdheden voor buitengewone omstandigheden.

Veelal is ook de minister-president aanwezig. Desondanks fungeert de minister van Justitie als voorzitter van het IBT. De staatssecretaris van Justitie is tevens lid van het IBT en vervangt de minister bij afwezigheid. De minister van Defensie kan in het IBT aanwezig zijn indien militaire eenheden een rol spelen tijdens de terreurbestrijding. Indien het terreurincident internationale implicaties heeft, neemt ook de minister van Buitenlandse Zaken zitting in het IBT. Naast de ministers hebben enkele ambtenaren en andere adviseurs (politie- en justitiespecialisten, functionarissen van de BVD en CRI, voorlichters), zitting in het IBT.

In het IBT dienen de hoofdlijnen van het te voeren beleid te worden vastgesteld. Het IBT is tevens verantwoordelijk voor de coördinatie van de verschillende activiteiten. De ministers in het IBT dienen de eindbeslissing te nemen over de onderhandelingstactiek, een overrompelingsplan en de vraag of, en zo ja wanneer, een overrompelingsplan moet worden uitgevoerd.

Het beleidscentrum dient het IBT te adviseren over de te nemen maatregelen. Zij dient er voor te zorgen dat voldoende informatie beschikbaar is voor de ministers. Daarnaast wordt zij geacht adviezen te geven over de te ondernemen acties.

5.3 Operationele leiding

De regionale politiekorpsen en het KLPD beschikken, zelfstandig of samen met een of meer andere regionale politiekorpsen, over een staf die ten behoeve van het bevoegd gezag zorgdraagt voor de coördinatie van conflict- en crisisbeheersing. De operationele leiding bij conflicten/crises ligt in beginsel bij de AC, die is aangewezen en opgeleid. De AC heeft de beschikking over een staf die tenminste bestaat uit de Chef Operatiën en een Chef Staf. De Chef Operatiën is namens de AC procesverantwoordelijk voor de operationele taken. De Chef Staf is namens de AC procesverantwoordelijk voor de ondersteunende taken. Nadere afspraken worden gemaakt welke adviseurs toegang hebben tot de staf.

Elk politiekorps dient, conform artikel 7 van het Besluit Beheer regionale politiekorpsen (BBRP), zelfstandig of samen met een of meer andere regionale politiekorpsen, te beschikken over een staf die ten behoeve van het bevoegd gezag zorgdraagt voor de coördinatie van grootschalig politieoptreden. De operationele leiding bij grootschalig politieoptreden ligt bij het commandocentrum.

²⁹ Zie verder Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming. Overigens zal in het geval van een zogenaamde criminele gijzeling zelden of nooit overgegaan worden tot het vormen van een IBT.

De taak van het **commandocentrum** is het aansturen van het politieoptreden conform de strategie en tactiek die is bepaald in het beleidscentrum. De Algemeen Commandant (AC) is verantwoordelijk voor de uitvoering van het politieoptreden en vormt de schakel tussen het commandocentrum en het beleidscentrum. Zijn plaatsvervanger in geval van afwezigheid van de AC is de Chef Operatiën. Deze is tevens verantwoordelijk voor de aansturing van de (operationele) commandanten en eenheden op straat. De Chef Staf geeft leiding aan verschillende deelprocessen, zoals de personeelszorg, informatie-inwinning, voorlichting en logistiek (verbindingen, voeding en legering). Daarnaast is ook in het commandocentrum ondersteuning aanwezig, zoals het secretariaat en de interne dienst. Afhankelijk van de gebeurtenissen kan de staf worden uitgebreid met meer specialisten, zoals bijvoorbeeld de KLPD te water (bijvoorbeeld bij een optreden op het water).

Deze drie functionarissen vormen de algemene staf, en zijn als zodanig verantwoordelijk voor de uitvoering en aansturing van de eenheden op straat. Op uitvoerend niveau kunnen één of meerdere Operationeel Commandanten actief zijn. Zij zijn verantwoordelijk voor de uitvoering op operationeel niveau en sturen de hiërarchisch onder hen staande commandanten aan.

De staf verschaft het beleidscentrum informatie en adviseert het beleidscentrum over de gebeurtenissen. Op basis van deze adviezen kunnen de functionarissen in het beleidscentrum beslissingen nemen. De leden van de algemene staf vertalen deze beslissingen vervolgens weer in opdrachten voor de commandanten ter plaatse of andere leden van de staf. De Chef Operatiën geeft direct leiding geeft aan de commandanten ter plaatse.

Rampenbestrijding

Voor de rampenbestrijding geldt een enigszins gewijzigde bestuurlijke en operationele organisatie. Hieronder volgt een korte beschrijving van de organisatie bij de bestrijding en beheersing van rampen.

Bestuurlijke leiding

In het geval van een ramp of zwaar ongeval dan wel de dreiging hiervan heeft en houdt de burgemeester het opperbevel, hoewel de CvdK en de Minister van BZK bevoegd zijn om aanwijzingen te geven. In de Handleiding Rampenbestrijding wordt gesproken over de Gemeentelijke Rampenstaf (GRS) die bestaat uit een beleidsteam en een operationeel team (OT). Aangezien het in regionaal verband al moeilijk is een OT (inclusief vervanging met het oog op langdurige inzet) te formeren, moet ervan uitgegaan worden, dat zeker in een situatie waarbij meer dan één gemeente betrokken is, het vrijwel onmogelijk zal zijn voor de betrokken diensten om in elke gemeente te voorzien in een OT conform het referentiekader. Vandaar dat er vanuit gegaan wordt, dat in elke gemeente een beleidsteam aanwezig is (GBT) en dat het OT regionaal wordt opgezet. Het gemeentelijk beleidsteam, dat wordt gevormd door de hoofden van de betrokken gemeentelijke diensten en organisaties/adviseurs:

- adviseert de burgemeester bij het nemen van besluiten;
- zorgt voor de uitvoering van beslissingen door het operationeel team;
- heeft aandacht/zorg voor het blijvend functioneren van de eigen gemeente;
- regelt de informatievoorziening richting het eigen college van B&W en de eigen gemeenteraad.

Indien meer gemeenten bij de rampenbestrijding zijn betrokken, treden er meer opperbevelhebbers op. Deze bestuurlijke coördinatie is een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van alle burgemeesters in de regio. Er is echter coördinatie nodig van het beleid dat de opperbevelhebbers in de verschillende gemeenten voeren. Dit kan gerealiseerd worden door het aanwijzen van een coördinerend

burgemeester³⁰ die toeziet op de bestuurlijke coördinatie (wordt in preparatiefase aangewezen). Het aanwijzen van de CB kan op verschillende wijzen geregeld worden.

Coördinerend burgemeester (CB)

Indien meerdere gemeenten betrokken raken of dreigen te raken bij een groot-schalig incident is het voor een burgemeester niet altijd even eenvoudig om zijn beleid af te stemmen met dat van andere burgemeesters. Een burgemeester blijft immers uit hoofde van zijn opperbevel te allen tijde verantwoordelijk voor het te voeren beleid bij de rampenbestrijding in de eigen gemeente. Anderzijds is de organisatie van de rampenbestrijding, zeker als het gaat om een ramp of zwaar ongeval waarbij meer dan een gemeente betrokken is of dreigt te worden, sterk regionaal gericht en is een eenduidige en eenhoofdige leiding van de operationele organisatie en eenduidige bestuurlijke aansturing daarvan van groot belang. De schaal van de lokale bestuurlijke aansturing en de schaal van de operationele diensten zijn niet gelijk. Een CB moet bij incidenten waarbij meerdere burgemeesters betrokken zijn, een eenduidige bestuurlijke leiding in de richting van de operationele leiding bevorderen.

Bevoegdheden CdK

Bij rampen die van meer dan plaatselijke omvang zijn, moet een eenhoofdig bestuursorgaan met gezag en de nodige afstand kunnen oordelen. Bovendien moet dit orgaan indien nodig coördinerend kunnen optreden tussen gemeenten onderling en tussen gemeenten en gedeconcentreerde rijksdiensten. Artikel 12 (e.v.) van de Wet rampen en zware ongevallen geeft de CvdK bevoegdheden: zo kan hij aanwijzingen geven over het beleid dat de burgemeester(s) moet(en) voeren; dit geschiedt zoveel mogelijk na overleg met hem/hen. Deze aanwijzingen kunnen ook betrekking hebben op de manier waarop een burgemeester bij de uitoefening van zijn opperbevel rekening moet houden met de inzichten van andere functionarissen die hun bevoegdheden uitoefenen in het kader van andere wettelijke regelingen.

Organisatie van de operationele leiding

De operationele leidingstructuur kent in opgeschaalde vorm eigenlijk twee hoofdcomponenten, de operationeel leider met het operationele team (OL en OT) en een commando rampterrein (CORT).

Operationeel Leider/ Operationeel Team (OL/OT)

De OL/het OT functioneert meer op afstand van het incident en overziet een groter werk- en invloedsterrein. De OL/het OT coördineert het tactisch niveau, en richt zich op het effectgebied. De OL/het OT ondersteunt, coördineert en geeft waar nodig leiding aan de uitvoering van alle maatregelen waartoe in het kader van het betreffende ongeval wordt besloten.

De OL/het OT overziet en draagt zorg voor de afstemming van de activiteiten van het CORT in het ongevalsterrein. Tevens zorgt de OL/het OT voor de afstemming van de activiteiten van een of meerdere gemeentelijk actiecentra, de actiecentra van de operationele diensten, RAC, Meldkamer, CPA en eventueel actiecentra die de uitvoering van een bepaald proces leiden zoals bijvoorbeeld een actiecentrum evacuatie of een voorlichtingscentrum.

Commando Rampterrein (CORT)³¹

De commandant rampterrein geeft met het CORT-team leiding aan de gecoördineerde uitvoering van bestrijdingsactiviteiten in het ongevals- en rampterrein. Het CORT houdt zich bezig met de coördinatie op technisch en uitvoerend niveau: het is daarbij sterk geconcentreerd op het brongebied. Het CORT kan een opschaling van het coördinatieteam plaats incident (CTPI) zijn. Het CTPI is eerder in collegiale samenwerking ter plaatse gevormd. Het CORT kent uitdrukkelijk een, door het bestuurlijk gezag, opgedragen eenhoofdige leiding.

30 In sommige politieregio's is er geen coördinerend burgemeester, maar is de Commisaris van de Koningin de coördinerend bestuurder.

31 Het onderscheid tussen CORT en CTPI wordt niet overal gemaakt: vaak wordt hier precies hetzelfde mee bedoeld.

In geval van rampsituaties zal een gemeentelijk actiecentrum kunnen worden ingericht. In dit actiecentrum wordt de uitvoering op gemeentelijk niveau van een aantal bestrijdingsprocessen gecoördineerd en geleid, binnen door de OL gestelde afstemmingsvoorwaarden en vooral in afstemming met de activiteiten waarmee het CORT is belast. Hierbij moet gedacht worden aan bijvoorbeeld voorlichting aan de bevolking, registratie van slachtoffers en evacués en registratie van schade. Het gemeentelijk actiecentrum 'hangt' onder het gemeentelijk beleidsteam.

Het operationeel team overziet en draagt zorg voor de afstemming van de activiteiten van één of meerdere gemeentelijke actiecentra, de actiecentra van de operationele diensten, RAC, Meldkamer, CPA en eventueel actiecentra die de uitvoering van een bepaald proces leiden zoals bijvoorbeeld een actiecentrum evacuatie of een voorlichtingscentrum.

Zowel in het Operationeel Team als in het CORT heeft een stafsectie politie zitting. Het operationeel team is procesverantwoordelijk, waarbij de politie verantwoordelijk is voor de verderop in deze paragraaf genoemde processen. De politie is binnen het CORT verantwoordelijk voor de voorbereiding en de uitvoering van een aantal deelprocessen. De processen waarin de politie een leidende rol heeft zijn:

- afzetten/afschermen ongevals-/rampsterrein;
- verkeersregulering;
- begidsing van en naar ongevalsterrein;
- handhaving openbare orde en rechtsorde;
- identificatie overledenen;
- strafrechtelijk onderzoek;
- evacuatie/ontruiming.

5.4 Opschaling naar basisorganisatie

47

Inrichting beleidscentrum

In elke regio zijn voorzieningen getroffen om een beleidscentrum in te richten. Er dienen voldoende functionarissen te zijn voor de bezetting van het beleidscentrum. Deze functionarissen dienen aan de gestelde kwaliteitseisen te voldoen (opleiding, functie-eisen).

Met de inrichting van het beleidscentrum is de volledige basisorganisatie in de regio actief. De vaste kern van het beleidscentrum bestaat (buiten de ondersteunende functies) tenminste uit:

- de burgemeester of hoofdofficier van justitie als voorzitter;
- de commandant van de regionale brandweer (in geval van rampen en zware ongevallen);
- de korpschef van de regionale politie;
- de directeur van de GGD, die procesverantwoordelijk is voor geneeskundige hulpverlening bij rampen;
- een gemeentesecretaris;
- ambtenaar rampenbestrijding (ingeval van rampen en/of zware ongevallen);
- een voorlichter;
- een toegevoegd secretaris en notulist.

Afhankelijk van de aard en/of omvang van het incident kan ook worden besloten dat de Procureur-Generaal en/of de Commissaris van de Koningin in de beleidsstaf zitten, in plaats van respectievelijk de Hoofdofficier van Justitie en de burgemeester. Ook in het beleidscentrum kunnen zich verschillende adviseurs bevinden: coördinator BBE, leider RIT, onderhandelaars, psychiaters en psychologen, voorlichters.

Locatie en indeling crisiscentrum

De locatie en indeling van het crisiscentrum (bestuurlijk en operationeel) zijn van te voren bekend. Ook alle voorzieningen en randvoorwaarden zijn hiervoor getroffen.

Besluitvorming tijdens conflicten en crises worden mede beïnvloed door de omgeving waar de betrokken functionarissen in opereren. Het is dan ook noodzakelijk de locatie en indeling van het bestuurlijke en operationele crisiscentrum tijdig geregeld te hebben.

Besluitvorming bij rampenbestrijding

Elk korps stelt vast op welke wijze de staf Conflict- en crisisbeheersing past in de organisatie van de rampenbestrijding. Positioneer de functionarissen uit de staf Conflict- en crisisbeheersing in de organisatie rampenbestrijding.

Ook bij rampen zal de politie vaak besluiten om het model Conflict- en crisisbeheersing te hanteren zoals dat bijvoorbeeld bij openbare ordeverstoringen ook gedaan wordt. Vanuit de politie zal de korpsleiding plaatsnemen in het beleids-team, waar hij met de andere twee leden uit de driehoek de strategie van het optreden bepaalt.

Het Operationeel Team is procesverantwoordelijk voor de per discipline bepaalde processen. Vanuit de politie zal een Algemeen Commandant plaatsnemen in het Operationeel Team, met een Chef Operatiën en een algemene staf. Op uitvoerend niveau zal een Operationeel Commandant de leiding over de politie ter plaatse hebben en de eenheden direct aansturen.

50

Een vertegenwoordiger van de politie maakt deel uit van de gemeentelijke rampenstaf.

Het opperbevel bij de rampenbestrijding berust bij de burgemeester. De burgemeester is tevens belast met de handhaving van de openbare orde in de gemeente. Op grond van de Politiewet staat de politie bij de handhaving van de openbare orde en bij de hulpverlening onder gezag van de burgemeester. Daarom zal een vertegenwoordiger van de politie in de gemeente deel uitmaken van het beleidscentrum van de gemeentelijke rampenstaf.

51

Onder verantwoordelijkheid van de OvJ kan de politie werkzaamheden verrichten ten behoeve van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. De afstemming over deze taak vindt plaats in het driehoeksoverleg.

De bemoeienis van de officier van justitie met de rampenbestrijding richt zich in de eerste plaats op de beantwoording van de vraag of er een strafbaar feit ten grondslag ligt aan het ontstaan van de ramp en of er bij de ramp op andere wijze sprake is van strafbare feiten. De officier kan aanwijzingen geven aan de politie met het oog op opsporing en vervolging van strafbare feiten. In de tweede plaats heeft de officier van justitie een rol op grond van de Wet op de lijkbezorging. Tot slot is hij verantwoordelijk voor de justitiële handhaving van voorschriften die in verband met de ramp worden uitgevaardigd. De afstemming van de prioriteiten in de taakuitoefening van de politie zal langs reguliere weg plaatsvinden (via het driehoeksoverleg).

5.5 Interregionale bijstand en samenwerking

Referentie

52

Bijstandprocedures

De procedure voor de aanvraag van bijstand is bekend. Om onduidelijkheid te voorkomen, dient bij de aanvraag van bijstand een uniform aanvraagformulier gebruikt te worden.

In de Politiewet 1993 is de bijstandsprocedure opgenomen. Het principe van de bijstandsverlening is dat de korpsbeheerder zich op verzoek van de betrokken burgemeester tot de CdK wendt. De CdK toetst de aanvraag en verleent de bijstand uit andere regionale korpsen in de provincie, of betreft deze via de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uit regionale korpsen in andere provincies. De Commissaris van de Koningin pleegt alvorens te beslissen overleg met de betrokken korpsbeheerders en de Procureur-Generaal.

Tevens stelt hij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van de beslissing in kennis. Voor de procedure met betrekking tot het aanvragen en geven van bijstand door en van het KLPD is in een afzonderlijke procedure voorzien.

Voor zover bijstand verlenende korpsen worden ingezet ten behoeve van vitale doelstellingen en op vitale punten, betekent dit dat die korpsen vroegtijdig en nadrukkelijk bij de besluitvorming voorafgaand aan het optreden betrokken dienen te worden.³²

Referentie

53

Interregionale en internationale samenwerking

Regio's dienen zelf afspraken te maken over samenwerking met politiekorpsen van andere regio's of landen. Deze interregionale en internationale samenwerking dient in een convenant vastgelegd te worden.

Voor sommige regio's kunnen afspraken over spoedeisende assistentie en bijstand grote voordelen bieden. In het rapport van de Inspectie Politie worden diverse voorbeelden gegeven van de formele en informele afspraken die er bestaan voor dergelijke arrangementen.³³ In het kader van de handhaving van de openbare orde zou het wenselijk zijn deze afspraken vast te leggen in conventanten tussen de desbetreffende politiekorpsen. Ook politiekorpsen die grenzen aan andere landen zouden deze samenwerking moeten vastleggen.

Referentie

54

Bijstand KLPD

Het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) ondersteunt de regio's bij crises en conflicten.

Het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) heeft een aantal zelfstandige taken en een aantal ondersteunende taken toebedeeld gekregen. Een groot gedeelte van de aan haar opgedragen taken bestaat uit ondersteuning aan de politieregio's in de vorm van werkzaamheden of producten waarvan is vastgesteld dat deze door landelijk opererende diensten zullen worden aangeboden aan de politieregio's. Een van de producten die het KLPD biedt, is ondersteuning bij grootschalige ordeverstoringen, rampen en calamiteiten of evenementen. De Integrale Veiligheidsrapportage 1993, uitgegeven door het Directoraat-generaal Openbare Orde en Veiligheid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, dat integrale veiligheidszorg voorstaat, is daarbij mede uitgangspunt.

32 Crisis Onderzoek Team, *Jongerendemonstratie in Den Haag*, p. 94.

33 Inspectie Politie, *Paraatheid: alleen een kwestie van opschalen?*, p. 48-51.

De nadruk ligt hierbij op facilitaire ondersteuning aan de regio's bij grote ongevallen in water-, weg- en luchtverkeer en industrie, grote branden, aanslagen en terreur, stormen, overstromingen, andere natuurrampen en transport van gevaarlijke stoffen.

(Aan-)vragen met betrekking tot ondersteuning bij grootschalige ordeverstoringen, rampen en andere calamiteiten vinden plaats door tussenkomst van het bureau BijstandSCOördinatie en/of de coördinator van de meldkamer van het Korps landelijke politiediensten, volgens de alarmeringsprocedure Korps landelijke politiediensten.

Alarmeringsprocedure KLPD

De meldkamer van het KLPD vervult voor alle eenheden, afdelingen, diensten en divisies binnen het KLPD de functie van front-office. Door een 24-uur bezetting kan de meldkamer landelijke politiediensten vragen voor ondersteuning, door middel van piket- en beschikbaarheidsregeling, onmiddellijk doorgeven. Hierbij gaat het voor wat betreft grootschalige ordeverstoringen, rampen en andere calamiteiten om piket- en/of alarmregelingen van:

- Korpsleiding;
- Afdeling Informatie- en Coördinatie centrum Politie (AICP);
- Divisie Ondersteuning;
- Bureau BijstandSCOördinatie;
- het Rampen Identificatie Team (RIT);
- de Bijzondere Bijstandseenheden (BBE);
- de Luchtvaartpolitie;
- de Dienst Technisch Operationele Ondersteuning (DTOO);
- de Politie Luchtvaart Dienst (PLD) (operationele inzet vliegend materieel);
- de Dienst Levende Have Politie (DLHP) (honden en paarden).
- de Divisie Mobiliteit (water en verkeer);
- het Landelijk Verkeers Bijstands Team (LVBT);
- het Rechercheteam Transport en Logistiek;



Hoofdstuk 6

Nafase

6.1 Inleiding

Steeds vaker krijgen politieoptredens bij crises uitgebreid de aandacht van media, politiek en publiek. Vooral bij omstreden politieoptreden is het noodzakelijk dat de politie en het bevoegd gezag uitleg geven over hun optreden en de maatregelen die zij hebben genomen om het te voorkomen of beheersen. Deze fase wordt in termen van de veiligheidsketen samengevat met de term nafase. In dit referentiekader hebben wij deze activiteiten ondergebracht in een afzonderlijk hoofdstuk. Vrijwel alle referenties zijn op zowel rampen, grootschalig recherche-optreden als onvoorzienbare en voorzienbare ordeverstoringen van toepassing. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat de crisis na de crisis de komende jaren alleen maar belangrijker zal worden.

6.2 Arrestantenzorg

Referentie
55

Elk korps dient voorbereidingen te hebben getroffen voor de opvang en verzorging van arrestanten.

Aan de opvang van arrestanten wordt door de politie vaak onvoldoende aandacht besteed. Bij enkele recente gebeurtenissen (Eurotop, extreem rechts in Utrecht) bleken er onvoldoende voorzieningen te zijn voor de arrestanten. De korpsen dienen de beschikking te hebben over een plan waarin alle voorzieningen voor de opvang van grote aantallen arrestanten geregeld is.

6.3 Nazorg/opvang

Referentie
56

Elk korps dient de beschikking te hebben over een opvang- en nazorgplan. In dit plan staat beschreven op welke wijze invulling is gegeven aan de opvang en nazorg van politiemensen betrokken bij een grootschalig optreden.

Grootschalige optredens vergen een duidelijke en gestructureerde afbouw van de organisatie. Een belangrijk onderdeel is de nazorg: het opvangen en begeleiden van het personeel dat vaak lange tijd onder druk heeft gestaan. Incidentrijke en/of gewelddadige optredens hebben in het verleden meermalen tot emotionele reacties bij politieagenten geleid en soms zelfs tot een Post Traumatisch Stress Syndroom (PTSS). Elk korps zou moeten beschikken over een opvang- en nazorgplan dat bij alle vormen van crises ingezet zou kunnen worden.

6.4 Evaluatie (intern/extern)

Referentie
57

Elk korps dient van een conflict of crisis een evaluatie op te stellen. Deze evaluatie dient aan de ministers en het PIOG toegestuurd te worden. De evaluatie moet ingebed worden in een permanent leerproces binnen de organisatie.

Een grondige evaluatie van een politieoptreden is van belang om voor toekomstige optredens aanpassingen te verrichten. In artikel 26 van de Regeling Mobile Eenheid is bovendien opgenomen dat de burgemeester, in overeenstemming met de officier van justitie, van elk grootschalig optreden door de mobiele eenheid waarbij ernstige verstoring van de openbare orde is ontstaan, een evaluatierapport opmaakt. Deze evaluatie dient vervolgens, door tussenkomst van de korpsbeheerder, aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie opgestuurd te worden. Een evaluatie dient in ieder geval op de volgende onderwerpen gericht te zijn.

- kwaliteit planning en voorbereidingen;
- uitvoering;
- functioneren commandostructuur;
- bruikbaarheid draaiboek;
- communicatie en verbindingen;
- inzet personeel;
- mate van geweldgebruik;
- informatieverzorging;
- tactiek en techniek optreden;
- logistiek;
- beleids- en tolerantiegrenzen;
- operationele afbouw;
- verzorging.

Deze evaluaties dienen centraal opgeslagen te worden en voor iedereen binnen het korps toegankelijk te zijn. De driehoek dient te bepalen of zij een interne (door de diensten zelf opgesteld) of een externe evaluatie (onafhankelijk bureau) willen laten verrichten. Hier zou een protocol voor ontwikkeld dienen te worden. Landelijk wordt een model evaluatie opzet ontwikkeld en ter beschikking van de korpsen gesteld.

Naast deze procedurele vereisten dienen evaluaties daadwerkelijk te worden gebruikt binnen de korpsen om het niveau van conflict- en crisisbeheersing te optimaliseren. Evaluaties moeten dan ook een integraal onderdeel zijn van een permanent leerproces ten aanzien van conflict- en crisisbeheersing. In het tweede hoofdstuk zijn daarvoor de aanknopingspunten gegeven.

6.5 Verantwoording

58

Referentie

Na elk optreden dient het korps ervoor te zorgen dat er een uitgebreide verantwoording plaatsvindt naar het bevoegd gezag. Het is noodzakelijk uitleg te geven over de maatregelen en het gevoerde beleid. De korpsen dragen er zorg voor dat alle gegevens tijdens het conflict of crisis zo optimaal mogelijk worden vastgelegd en bewaard om de verantwoording zo goed mogelijk te kunnen laten plaatsvinden.

In vrijwel alle gevallen is het noodzakelijk verantwoording af te leggen aan het bevoegd gezag (en indirect de gemeenteraad). Een uitgebreide rapportage over de maatregelen en de gebeurtenissen is noodzakelijk om uitleg te verschaffen over de verloop van het optreden. In veel gevallen blijken de verantwoording en de evaluatie samen te vallen en wordt er nauwelijks een onderscheid gemaakt. Het is noodzakelijk de evaluatie en verantwoording zo veel mogelijk los van elkaar te zien. In veel gevallen zal na een conflict of crisis een (extern) onderzoek worden ingesteld.

6.6 Voorlichting en mediabeleid

Er dient duidelijkheid te zijn over het mediabeleid na een conflict of crisis. Hierbij moet aandacht zijn voor het woordvoederschap, de vorm van communicatie en de timing.

Bij vrijwel elk conflict of crisis is de aandacht van de media vrij groot. Net als tijdens het optreden is het noodzakelijk afspraken te maken over het woordvoederschap na afloop. Hierbij is het van belang zo snel mogelijk de externe communicatie op gang te brengen, omdat dit de kans op geruchtenvorming en andere verkeerde berichtgeving minimaliseert. Deze afspraken zouden voortijdig tussen de partners in het driehoeksoverleg moeten worden gemaakt.

Bijlage 1

Opgenomen referenties

Referentie

1

Ieder korps beschikt over een centraal punt of bureau Openbare Orde & Veiligheid (OO&V) waar voorbereidingen op het gebied van de openbare orde plaatsvinden. Er is een portefeuillehouder die, met mandaat van de korpschef, binnen het management van het regionale korps beleidsmatig verantwoordelijk is voor de organisatie van conflict- en crisisbeheersing. De portefeuillehouder wijst een coördinator aan die de dagelijkse werkzaamheden voor het beleidsterrein conflict- en crisisbeheersing uitvoert. Dit geldt voor zowel de regionale korpsen als het KLPD.

Referentie

2

De regionale politiekorpsen en het KLPD beschikken over een Regeling Grootschalig en Bijzonder Politieoptreden, waarin de commandovoering bij grootschalige en/of bijzondere incidenten eenduidig staat beschreven.

Referentie

3

Informatie over mogelijke risico's op het gebied van de openbare orde is binnen het korps vastgelegd. Hiertoe worden continue alle relevante gegevens verzameld en geanalyseerd (bijvoorbeeld met behulp van een 'openbare ordekaart'). Deze analyses worden op schrift gesteld en periodiek met de korpsleiding besproken. Het verzamelen van informatie over mogelijke ordeverstoringen vindt plaats volgens een gestructureerd plan.

Referentie

4

Op basis van strategische veiligheidsanalyses worden scenario's ontwikkeld waarin verschillende vormen van ordeverstoringen zijn uitgewerkt. Uitgangspunt bij de vorming van deze scenario's vormt de relevante informatie over dreigende ordeverstoringen. De scenario's vormen de basis voor inhoudelijke en organisatorische maatregelen om ordeverstoringen te voorkomen en te beheersen.

Referentie

5

Ieder korps beschikt over een beschrijving van de beschikbare juridische bevoegdheden ten aanzien van het optreden bij conflict- en crisisbeheersing. Ten behoeve van alle korpsen wordt een modelbeschrijving opgesteld. Daarbij wordt aangegeven op welke wijze de aansprakelijkheid van de overheid voor letsel is geregeld.

Referentie

6

Er is een volledige evenementenkalender beschikbaar. Deze kalender wordt opgesteld en beheerd door het bureau Openbare Orde en Veiligheid.

Referentie

7

Voor evenementen en voorzienbare optredens dient de driehoek, op advies van de politie, vast te stellen welke maatregelen er getroffen dienen te worden voor de organisatie van een bepaald evenement. Deze maatregelen zijn gebaseerd op een helder en eenduidig vergunningstelsel. Elk korps beschikt over een modelregeling voor voorzienbare evenementen, waarin expliciet is opgenomen aan welke voorwaarden de organisatoren van een evenement moeten voldoen.

Referentie

8

Bij de voorbereidingen is een actieve inbreng van alle leden van de driehoek vereist. In de driehoek wordt, op advies van de korpsleiding, besloten of het model Conflict- en Crisisbeheersing (zie bijlage 3) wordt gebruikt.

Referentie

9

De politie verschaft de burgemeester en de hoofdofficier van Justitie alle relevante informatie over mogelijke dreigingen en geeft adviezen met betrekking tot openbare ordehandhaving. De burgemeester en (hoofd-)officier van Justitie nemen op basis van deze adviezen een beslissing over het plan van aanpak en de maatregelen tijdens een evenement.

De voorbereidingen voor het evenement vinden plaats in de algemene staf, waar in ieder geval vertegenwoordigers van het bestuur, het OM en de Algemeen Commandant betrokken zijn. Voorafgaand aan het evenement stelt de Algemeen Commandant een plan van aanpak op en legt dit voor aan de driehoek. Dit plan van aanpak bevat onder meer de te hanteren beleidsuitgangspunten en tolerantiegrenzen.

Voorafgaand aan het evenement worden met de organisator afspraken gemaakt en schriftelijk vastgelegd over de voorwaarden waaronder het evenement plaatsvindt.

Er dient een vaste structuur te zijn waarbinnen informatie wordt verzameld en uitgewisseld. Alle betrokken organisaties zorgen ervoor dat zij de informatie aan een vaste contactpersoon binnen een korps geven. Het bureau Openbare Orde en Veiligheid draagt zorg voor de coördinatie van de relevante informatie.

Voor elk voorzienbaar optreden stelt de politie een operationeel draaiboek op (als onderdeel van het plan van aanpak). Dit draaiboek zal worden opgezet volgens een vaste structuur, bijvoorbeeld volgens het 5 paragrafenbevel. Hierin worden in ieder geval bepalingen opgenomen over: de commandostructuur, tolerantiegrenzen, inzet van mensen/middelen, logistiek.

De tijd tussen de oproep van een peloton voor bijstand en het daadwerkelijk inzetbaar zijn van een peloton dient vastgesteld te worden. Elk korps dient in staat te zijn binnen een bepaalde termijn één of meerdere pelotons ME beschikbaar te hebben. Afwijkingen van deze norm dienen schriftelijk vastgelegd te worden.

In elk korps is een procedure voor het omgaan met bommeldingen. Hierbij wordt aandacht besteed aan de wijze van omgaan met bommeldingen als wel de aanpak na een aanslag.

Het korps beschikt over een regionaal uitgewerkt opleidingsplan voor grootschalig politietoedred. De portefeuillehouder Conflict- en crisisbeheersing, de functionarissen in de staf 'Conflict- en crisisbeheersing' en de specifiek coördinerende functionarissen voor het politie-aandeel in de rampenbestrijding (zowel de regionale korpsen als het KLPD) zijn opgeleid. De opleidingen in het kader van rampenbestrijding in het regionale opleidingsplan zijn geïntegreerd, waarbij gebruik kan worden gemaakt van de opleidingen Conflict- en crisisbeheersing en rampenbestrijding.

De betrokken eenheden/functionarissen oefenen regelmatig (minimaal eenmaal per jaar) onder realistische omstandigheden. De oefeningen resulteren in uitgebreide evaluaties met aanbevelingen voor mogelijke optredens. Deze evaluaties dienen schriftelijk vastgelegd te zijn.

De benodigde oefeningen (kwaliteit en kwantiteit) van de betrokken functionarissen zijn in een bestuurlijk vastgelegd integraal regionaal oefenplan vastgelegd. Kwaliteitszorg is een vast onderdeel van het plan.

De kennis en vaardigheden voor alle bij Conflict- en crisisbeheersing betrokken functionarissen zijn vastgelegd. Naast de functiebeschrijvingen, taken en verantwoordelijkheden worden hierin voor elke functie ook de benodigde kennis en vaardigheden vastgelegd.

De Staf Conflict- en Crisisbeheersing van de politie (regio's en KLPD) is voldoende opgeleid en ervaren met betrekking tot interdisciplinair functioneren en heeft voldoende gezag binnen de eigen discipline.

De specifieke, coördinerende functies voor het politie-aandeel (zowel de regionale korpsen als het KLPD) in de rampenbestrijding, worden benoemd, in overeenstemming met de eindtermen en functiebeschrijvingen uit het 'rapport Putman'. De korpsen hebben de verantwoordelijkheid de functionarissen aan te wijzen die daarvoor in aanmerking komen.

22

De afspraken over de verschillende onderdelen van de organisatie bij conflict- en crisisbeheersing worden in de regionale driehoek vastgesteld. Deze afspraken worden periodiek in het driehoeksoverleg aan de orde gesteld.

23

Er is een integraal beheersplan in de regio om duurzaam de kwaliteit van de gerealiseerde produkten te waarborgen. Een periodiek (eens per vier jaar) op te stellen actieplan (dat onder meer ingaat op actualisatie, wegwerken van geconstateerde tekorten en de planning van bestuurlijk en multidisciplinair oefenen) is daar onderdeel van.

24

Het onderwerp Conflict- en crisisbeheersing is onderdeel van het beleidsplan, de begroting en het jaarverslag van het regionale politiekorps en het KLPD.

25

Elke regio en het KLPD beschikken over een waarschuwings- en alarmeringsregeling waarmee in ieder geval de chef van dienst, de eerst verantwoordelijk leidinggevende, de piketfunctionaris van het bureau OOV (regionale coördinator ME) en de korpsleiding kunnen worden gealarmeerd. Dit dient te gebeuren in de vorm van een waarschuwingmatrix waarbij voor iedereen duidelijk is welke functionarissen bij welke gebeurtenis of ontwikkeling gewaarschuwd dienen te worden en door wie dat dient te gebeuren.

26

Tot het moment dat de chef van dienst aanwezig is, voert de centrale meldkamer de regio. De taken van de meldkamer zijn neergelegd in de functiebeschrijvingen van het personeel in de meldkamer.

27

De chef van dienst bepaalt, in overleg met de eerste eenheden ter plaatse, of er verder wordt opgeschaald. Tot het moment dat een hogere leidinggevende aanwezig is, heeft de chef van dienst de leiding.

28

Een regio en het KLPD beschikken over een instructie over hoe te handelen bij ordeverstoringen, uitgewerkt naar functie (bijv. Chef van Dienst, districtschef) en taak (bijvoorbeeld piketofficier). In deze instructie wordt de opschalingsprocedure, met de daarbij behorende taken en verantwoordelijkheden, voor elk niveau weergegeven.

29

Bij onvoldoende mogelijkheden het incident of conflict kleinschalig te beheersen kan de ME (of andere speciale eenheden - zie hoofdstuk 4) opgeroepen worden. Voor de alarmering van de ME dient een vaste procedure ontwikkeld te zijn. Binnen de vastgestelde norm (zie ME-regeling) dient de ME paraat te zijn. De ME kan pas ingezet worden toestemming van het bevoegd gezag (burgemeester of hoofdofficier van justitie). Deze besluitvorming vindt plaats in het driehoeksoverleg.

30

Er is een regeling voor de bereikbaarheid en de beschikbaarheid van de burgemeester (ook: coördinerend burgemeester) of diens vertegenwoordiger met het oog op operationele situaties. De bereikbaarheid en de beschikbaarheid van de korpsleiding (regio's en KLPD) en de andere kernpartners in het beleidsteam, is eveneens geregeld. De bereikbaarheid en de beschikbaarheid van de functionarissen ten behoeve van het operationeel commandocentrum (of OT/CORT) is met het oog op operationele situaties geregeld.

32

Referentie

Er dient bekend te zijn op welke wijze en op welk moment andere diensten en organisaties worden ingeschakeld. Hier dienen (schriftelijk) afspraken over te zijn gemaakt. Tevens dienen er afspraken gemaakt te zijn over de coördinerende rol van de politie (of eventueel een andere organisatie) bij specifieke crises of conflicten. Het moet voor alle betrokken organisaties duidelijk zijn wie de bevoegdheid tot het nemen van beslissingen heeft. Dat kan noodzaken tot het sluiten van specifieke convenanten.

33

Referentie

Indien de inzet voor een incident de districtsgrenzen overschrijdt, heeft de Algemeen Commandant de leiding over het optreden. De districtschef van het betreffende district richt zich, voor zover hij/zij geen AC is, primair op andere zaken in zijn district. De korpsleiding bepaalt welke functionarissen binnen de regio als algemeen commandant kunnen worden aangewezen en zorgt voor een adequate opleiding en begeleiding van de algemeen commandanten.

34

Referentie

In de regeling zal worden voorzien in een standaard-organisatieschema voor het grootschalig en bijzonder politieoptreden. Bij dit schema zal rekening worden gehouden met de gestelde wettelijke kaders. Er bestaat duidelijkheid over het mandaat dat de AC heeft van de driehoek om beslissingen te nemen bij onvoorziene omstandigheden.

35

Referentie

De uitvoering van een grootschalig optreden staat onder leiding van een Algemeen Commandant. De taken van een AC zijn neergelegd in een functiebeschrijving.

36

Referentie

In een hiërarchisch ondergeschikte lijn opereren respectievelijk de Chef Operatiën, Operationeel Commandant/compagniescommandant, de pelotonscommandant, de sectiecommandant en de groepscommandant. Zij zijn verantwoordelijk voor de onder hun directe leiding staande eenheden. De taken van de verschillende commandanten zijn neergelegd in vaste taakomschrijvingen. De korpsleiding draagt er zorg voor dat een verantwoorde combinatie van ervaren en minder ervaren commandanten worden ingezet.

37

Referentie

In overleg tussen de chef van dienst en de piket-commissaris wordt besloten of er een commandocentrum moet worden ingericht. De functies in het commandocentrum zijn in de regeling 'grootschalig en bijzonder politieoptreden' beschreven. Voor elke functie kan 1 persoon opgeroepen worden.

38

Referentie

Bij grootschalig politieoptreden heeft een regio de mogelijkheid de hulp van speciale eenheden in te roepen. Het gaat hierbij om: Mobiele Eenheden (ME), aanhoudingseenheden (AE), ruitrij, honden, waterwerper/shovel, verkenningseenheden, onderhandelaars, ondersteuning KLPD (waaronder de DTOO), arrestatieteams en BBE. De inzet van de onderhandelaars en de AT's is in de regio's geregeld (bestuurlijk, operationeel). Er bestaan eenduidige procedures voor de inzet van deze eenheden.

39

Referentie

In de nabije toekomst dient het mogelijk te zijn dat de ME op een flexibele manier wordt ingezet. Een mogelijkheid is de inzet van Snelle Interventie Groepen Mobiele Eenheden (SIGME). De mogelijkheden hiervan dienen nader onderzocht te worden.

40

Referentie

Elke regio dient te beschikken over speciaal opgeleide Verkenningseenheden voor verkenningsopdrachten in de openbare ordesfeer. Deze eenheden maken formeel deel uit van de ME-organisatie en kunnen bij een incident in de openbare orde ingezet worden om informatie te verschaffen aan het operationeel commando ter plaatse.

Referentie
41

Er zijn voorzieningen getroffen voor een eenduidige informatievoorziening tijdens het optreden. Hierbij kan het wenselijk zijn een aparte chef Informatievoorziening aan te wijzen. Afspraken zijn gemaakt wie waarover inlicht, de zogenaamde informatierouting. Ten behoeve van de verificatie van geruchten wordt een voorziening getroffen. Afspraken zijn gemaakt welke informatie aan AC en/of beleidscentrum wordt gegeven. Betrokken functionarissen zijn getraind in het onderscheiden van relevante en niet-relevante informatie.

Referentie
42

Een korps beschikt over geprepareerde verbindingsschema's. Met behulp hiervan kan een verbindingsschema snel worden aangepast aan de commandostructuur van het optreden.

Referentie
43

Er zijn duidelijke afspraken over de communicatie en voorlichting naar de media. Deze afspraken zijn vastgelegd in een deelplan van de 'regeling grootschalig en bijzonder politieoptreden'. De media-voorlichting vindt primair plaats door voorlichters. De driehoek bepaalt of eventueel anderen een rol spelen in de voorlichting. Uitgangspunt is openbaarheid; vertrouwelijkheid dient door de driehoek expliciet te worden aangegeven.

Referentie
44

De kleding, uitrusting en bewapening van de politie-eenheden die optreden in grootschalig verband is geregeld.

Referentie
45

De bestuurlijke leiding bij conflicten/crises ligt in beginsel bij de burgemeester of de hoofd-officier van justitie. In het driehoeksoverleg (burgemeester, hoofdofficier van justitie en korpschef) worden de beleidsbeslissingen genomen. Hiervoor kan een beleidscentrum worden ingericht. Bij conflicten/crises met een bovenlokaal karakter kan een volledig uitgerust RCC/PCC worden ingericht.

Referentie
46

De regionale politiekorpsen en het KLPD beschikken, zelfstandig of samen met een of meer andere regionale politiekorpsen, over een staf die ten behoeve van het bevoegd gezag zorgdraagt voor de coördinatie van conflict- en crisisbeheersing. De operationele leiding bij conflicten/crises ligt in beginsel bij de AC, die is aangewezen en opgeleid. De AC heeft de beschikking over een staf die tenminste bestaat uit de Chef Operatiën en een Chef Staf. De Chef Operatiën is namens de AC procesverantwoordelijk voor de operationele taken. De Chef Staf is namens de AC procesverantwoordelijk voor de ondersteunende taken. Nadere afspraken worden gemaakt welke adviseurs toegang hebben tot de staf.

Referentie
47

In elke regio zijn voorzieningen getroffen om een beleidscentrum in te richten. Er dienen voldoende functionarissen te zijn voor de bezetting van het beleidscentrum. Deze functionarissen dienen aan de gestelde kwaliteitseisen te voldoen (opleiding, functie-eisen).

Referentie
48

De locatie en indeling van het crisiscentrum (bestuurlijk en operationeel) zijn van te voren bekend. Ook alle voorzieningen en randvoorwaarden zijn hiervoor getroffen.

Referentie
49

Elk korps stelt vast op welke wijze de staf Conflict- en crisisbeheersing past in de organisatie van de rampenbestrijding. Positioneer de functionarissen uit de staf Conflict- en crisisbeheersing in de organisatie rampenbestrijding.

Referentie
50

Een vertegenwoordiger van de politie maakt deel uit van de gemeentelijke rampenstaf.

51

Onder verantwoordelijkheid van de OvJ kan de politie werkzaamheden verrichten ten behoeve van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. De afstemming over deze taak vindt plaats in het driehoeksoverleg.

52

De procedure voor de aanvraag van bijstand is bekend. Om onduidelijkheid te voorkomen, dient bij de aanvraag van bijstand een uniform aanvraagformulier gebruikt te worden.

53

Regio's dienen zelf afspraken te maken over samenwerking met politiekorpsen van andere regio's of landen. Deze interregionale en internationale samenwerking dient in een convenant vastgelegd te worden.

54

Het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) ondersteunt de regio's bij crises en conflicten.

55

Elk korps dient voorbereidingen te hebben getroffen voor de opvang en verzorging van arrestanten.

56

Elk korps dient de beschikking te hebben over een opvang- en nazorgplan. In dit plan staat beschreven op welke wijze invulling is gegeven aan de opvang en nazorg van politiemensen betrokken bij een grootschalig optreden.

57

Elk korps dient van een conflict of crisis een evaluatie op te stellen. Deze evaluatie dient aan de ministers en het PIOG toegestuurd te worden. De evaluatie moet ingebed worden in een permanent leerproces binnen de organisatie.

58

Na elk optreden dient het korps ervoor te zorgen dat er een uitgebreide verantwoording plaatsvindt naar het bevoegd gezag. Het is noodzakelijk uitleg te geven over de maatregelen en het gevoerde beleid. De korpsen dragen er zorg voor dat alle gegevens tijdens het conflict of crisis zo optimaal mogelijk worden vastgelegd en bewaard om de verantwoording zo goed mogelijk te kunnen laten plaatsvinden.

59

Er dient duidelijkheid te zijn over het mediabeleid na een conflict of crisis. Hierbij moet aandacht zijn voor het woordvoerderschap, de vorm van communicatie en de timing.

Gebruikte documenten en literatuur

In deze bijlage is een lijst opgenomen met de rapporten, richtlijnen, regelingen, circulaire, evaluaties en studiebijeenkomsten die zijn gebruikt bij het uitwerken van het referentiekader. Het overzicht is gerangschikt op chronologische volgorde.

Openbare ordeverstoringen

Studiecentrum Hogere Politie-ambtenaren Heelsum (1965), *Het tegengaan en bedwingen van ordeverstoringen*.

Commissie Enschede (1966), *Onderzoek naar ordeverstoringen te Amsterdam op 13 en 14 juni 1966*.

Politie Instituut Openbare orde en Veiligheid (PIOV) (1972), *Voorlopig Handboek voor de Mobiele Eenheden van de Politie*.

Warnsveldconferentie (1978), *Politie-organisatie bij grootschalig optreden*.

Ministerie van Binnenlandse Zaken (1981), *Het grootschalig politie-optreden na 1980: Rapport van de Studieconferentie over de Mobiele Eenheden van Rijks- en Gemeentepolitie en de bijstandseenheden van het Wapen der Koninklijke Marechaussee*. 's-Gravenhage.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1980), *Democratie en geweld*. 's-Gravenhage.

WODC (1981), *Amsterdam, 30 april 1980: Een onderzoek naar ervaringen van ME-ers*. Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage.

Ministerie van Binnenlandse Zaken (1981), *Gebruik van traangas*. Circulaire van de Minister van Binnenlandse Zaken van 26 november 1981, nr. EA 81/U 3513.

Werkgroep Kleinschalig politie-optreden (1982), *Eindrapport*.

Commissie Dijkhuis (1982), *Niet alleen met stok en steen: Een literatuuranalyse van niet-gewelddadige methoden van relbeheersing, uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken*. 's-Gravenhage.

Werkgroep Geïntegreerde Staven bij Politie-optreden in groot verband (1982), *Organisatie in geval van politieoptreden in groot verband: concept-eindrapport*. Provinciehuis, Utrecht.

Ministerie van Binnenlandse Zaken (1984), *Circulaire inzake de Geïntegreerde staven*. Circulaire van de Minister van Binnenlandse Zaken van 31 januari 1984, nr. 84/U 201.

Ministeries van Binnenlandse Zaken en Justitie (1984), *Grootschalig politie-optreden*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1983-1984, 18 529, nrs. 1-2.

Ministerie van Justitie (1984), *Beschouwingen en beleidsconclusies naar aanleiding van de rapporten "Het grootschalig politieoptreden na 1980" en "Organisatie in geval van politieoptreden in groot verband"*. 's-Gravenhage, augustus 1984.

Politiestudiecentrum Ministerie van Binnenlandse Zaken (1986), *Opleiding en vorming Geïntegreerde stafbestanden*. Verslag van een introductiedag, april 1986. Informatiebulletin - Themanummer 5.

Politiestudiecentrum Ministerie van Binnenlandse Zaken (1986), *"Infanterie der democratie? Inzet en Opvang ME'ers"*. Verslag van een studieconferentie, oktober 1986. Informatiebulletin - Themanummer 6.

WODC, (1986), *ME en stress: een onderzoek naar de gevolgen van ME-optredens voor het persoonlijk functioneren van ME-ers*. 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.

Ministerie van Binnenlandse Zaken (1986), *Paraatheidscirculaire*. Circulaire van 31 december 1986, nr. EA 86/U2762, gewijzigd bij circulaire van 17 juli 1991, nr. EA 91/U799.

Commissie Heijder(1987), *Geweldgebruik door de politie*. Rapport van de commissie bezinning op het geweldgebruik door de politie. December 1987.

Crisis Onderzoek Team (1989), *Onrust in de binnenscheepvaart: Het Granaria-conflict*. Rijksuniversiteit Leiden, Gouda Quint, Arnhem.

Hennekens, H.Ph.J.A.M., e.a. (red.) (1990), *Praktijkboek Openbare Orde en Veiligheid*. Kluwer.

Centrale Politie Surveillance Commissie, Werkgroep Mobiele Eenheden (1990), *Minimum normen geoefendheid Mobiele Eenheden voor Rijks- en Gemeentepolitie in relatie tot resultaten evaluatie paraatheidscirculaire*. 's-Gravenhage, maart 1990.

Crisis Onderzoek Team (1993), *Jongerendemonstratie in Den Haag: Onderzoek en Evaluatie van de Gebeurtenissen van 8 mei 1993*. Rijksuniversiteit Leiden.

Gils, G.H.C. van & P.J.H.M. van Montfort (1993), *Uw rechtsorde is de onze niet. Een evaluatie van bestuurlijke keuzes en gebeurtenissen rondom de ontruiming van het Wolters Noordhoff-complex in Groningen*. Ministerie van Justitie, 's-Gravenhage.

Ministeries van Binnenlandse Zaken en Justitie, *Ambtinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en de buitengewoon opsporingsambtenaar*. Besluit van 8 april 1994, Stb. 275, zoals gewijzigd bij Besluit van 11 november 1994, Stb. 825.

Ministeries van Binnenlandse Zaken en Justitie (1994), *Regeling Mobiele Eenheid*, nrs. EA94/U900 en 430248/594/GBJ. 's-Gravenhage, 1994.

Raad van Hoofdcommissarissen (1995), *Uitvoeringsregeling Mobiele Eenheden*. Zoetermeer, 1995.

Openbaar Ministerie (1995), *Grootschalige ordeverstoringen, handleiding voor het Openbaar Ministerie*, 1995

Crisis Onderzoek Team (1995), *Ordehandhaving en extreem-rechts: Utrecht 4 maart 1995*. Rijksuniversiteit Leiden.

Bruinsma, G.J.N. (1997), *De achtergronden van de "crossrellen" in Enschede*. Internationaal Politie Instituut Twente, Enschede.

Inspectie Politie (1998), *Paraatheid: 'alleen een kwestie van opschalen?'* 's-Gravenhage, Augustus 1998.

Crisis Onderzoek Team (1998), *Incident en ongeregelheden in Amsterdam-West, 23 april 1998, Marokkaanse jongeren, politie en bestuur*. Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn.

De Haan, W.J.M. e.a. (1998), *Een onderzoek naar de achtergronden van de gebeurtenissen in de Oosterparkwijk in de nacht van 30 op 31 december 1997*.

Adang, O. (1998), *Hooligans, autonomen, agenten: geweld en politie-optreden in relsituaties*. Samsom, Alphen aan den Rijn.

Driehoek Den Haag (1995), *Plan van aanpak Openbare Manifestaties Driehoek Den Haag*.

Politieregio Rotterdam-Rijnmond (1999), *Regeling Grootschalig en Bijzonder Optreden*, februari 1999.

Rampenbestrijding

Werkgroep Taken van de politie in het kader van het beperken en bestrijden van rampen (1998), *De rol van de politie bij de rampenbestrijding*. Eindrapport, april 1988.

Ministerie van Binnenlandse Zaken (1990), *Handleiding Rampenbestrijding*, 's-Gravenhage.

Crisis Onderzoek Team (1993), *De Bijlmerramp: Rampbestrijding en Crisismanagement in Amsterdam*. Stadsdrukkerij, Amsterdam.

Overleg van Regionaal Commandanten Zuid-Nederland (1994), *Model Operationeel Basisplan Zuid-Nederland*.

Crisis Onderzoek Team (1995), *Evacuaties bij Hoog Water: Zelfredzaamheid en Overheidszorg*. Rijksuniversiteit Leiden.

Werkgroep Grootschalig en Bijzonder Optreden (1996), *Rampenbestrijding binnen het regionaal politiebestel*.

Gemeente Amsterdam (1996), *Rampenplan*. Amsterdam, mei 1996

Ministerie van Binnenlandse Zaken (1996), *Referentiekaders Project Versterking Brandweer*. 's-Gravenhage.

Crisis Onderzoek Team (1996a), *CMI-brand 28 februari 1996: Evaluatie van de Gebeurtenissen*. Rijksuniversiteit Leiden/Gemeente Rotterdam.

Crisis Onderzoek Team (1996b), *De Hercules-ramp 15 juli 1996: Individuen, Organisaties en Systemen*. Rijksuniversiteit Leiden.

Werkgroep Herijking Opleidingen Rampenbestrijding (1998), *Beginvereisten en eindtermen per functie in de rampenbestrijding*, februari 1998.

Werkgroep Herijking Opleidingen Rampenbestrijding (1998), *Advies aan de werkgroep*, februari 1998.

Werkgroep Herijking Opleidingen Rampenbestrijding (1998), *Opleiden voor samenwerking in de rampenbestrijding*, februari 1998

Politieregio Rotterdam-Rijnmond (1999), *Regeling Grootschalig en Bijzonder Optreden*. Februari 1999.

Grootschalig recherche-optreden

Beschikking Opsporing Georganiseerde Misdrijven van Terroristische Aard, Staatscourant, 17 februari 1976, nr. 33.

(Vertrouwelijke) Regeling van de ministers van Binnenlandse Zaken, Defensie en Justitie inzake het Optreden bij BomMeldingen, 1979.

Eindrapport Werkgroep Geïntegreerde Staven bij Politie-optreden in Groot Verband, Den Haag, 1982.

Politie Amsterdam-Amstelland, *Draaiboek Crisisituaties op Recherche-gebied binnen de regio Amsterdam-Amstelland*. Concept 3, juli 1994.

Ministeries van Binnenlandse Zaken en Justitie, *Regeling van de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie (nrs. EA 94/U 889, 430247/594/GBJ) betreffende de organisatie van de aanhoudings- en ondersteuningseenheden*, 1994

Ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken, *Regeling van de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken (nrs. 430240/594/GBJ en EA94/U 892) houdende regels met betrekking tot bijzondere bijstandseenheden (Regeling bijzondere bijstandseenheden)*, 1994

Ministeries van Justitie, Binnenlandse Zaken en Defensie (1994), *Regeling van de ministers van Justitie, van Binnenlandse Zaken en van Defensie (nrs. 430239/594/GBJD, EA94/U 888 respectievelijk C 93.223) houdende instelling van de bijzondere bijstandseenheden Defensie (Instellingsregeling bijzondere bijstandseenheden Defensie)*.

Ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken, *Circulaire van de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken, handelend in overeenstemming met de minister van Defensie, houdende richtlijnen voor het optreden bij kapingen, gijzelingen en ontvoeringen*.

Ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken (1994), *Confidentiële regeling van de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken (nr. R 9/94) houdende vaststelling van onder andere de organisatie, paraatheid en bewapening en uitrusting van bijzondere bijstandseenheden*.

Ministeries van Binnenlandse Zaken en Justitie (1994), *Regeling van de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken van 25 juli 1994, nr. 447921/594/GBJ / EA94/U2094, houdende de vaststelling van de Samenwerkingsregeling Bestrijding Terroristische Misdrijven*.

Muller, E.R. (1994), *Terrorisme en politieke verantwoordelijkheid*. Gouda Quint, Arnhem.

Verslag en Bijlagen evaluatie-bijeenkomsten VERO-team. Augustus 1995-februari 1996.

Politie Zuid-Holland-Zuid (1997), *Eindevaluatie Gijzeling VSB-bank 25 maart*.

Politie Rotterdam-Rijnmond (1999), *Regeling Grootschalig en Bijzonder Optreden*.

Politie Rotterdam-Rijnmond (1999), *Draaiboek Gijzelingen, Ontvoeringen & Afpersingen*.

Personeel operationele leiding

Het Operationeel Team (OT) wordt gevormd door:

- de (regionaal) operationeel leider
- de stafsectie politie
- de stafsectie geneeskundige hulpverlening
- de stafsectie brandweer
- de stafsectie logistiek
- de stafsectie informatievoorziening (inclusief veiligheidsvoorlichting aan betrokken diensten)
- de liaison voorlichting
- facultatief uit te breiden met:
 - een vertegenwoordiger/liason gemeentelijke diensten
 - een vertegenwoordiger/liason waterschap en/of bos- of recreatieschap en/of bedrijf etc.
- ondersteund door de functies:
 - verbindingen/infrastructuur
 - huishoudelijke dienst, inclusief secretariaat

Commando Rampterrein (CORT)

Bij een incident zal vanaf het begin sprake zijn van afstemming en informatie-uitwisseling tussen de diverse hulpverleningsdiensten. Dit overleg wordt het Coördinatie Team Plaats Incident (CTPI) genoemd. De nadruk ligt op coördinatie, afstemming tussen gezamenlijk optrekkende diensten. Met het opschalen van de inzet van de diensten zal in het CTPI parallel de bemensing van hoger operationeel zijn. In beginsel blijft men echter samenwerken op basis van collegialiteit en gelijkwaardigheid; er is veelal niet duidelijk een discipline of functionaris leidinggevend en verantwoordelijk voor de samenwerking. Indien formeel door het bestuur, op basis van preparatief uitgewerkte criteria of instructies of door opdracht tijdens een incident, de "eenhoofdige" leiding wordt aangewezen is per definitie sprake van een Commando ongevals- en rampterrein (CORT). Deze overgang van CTPI naar CORT is zodanig wezenlijk dat deze overgang ook herkenbaar en bekend moet zijn. Niet het al dan niet sprake zijn van een ramp-situatie of een zwaar ongeval is daarbij dus relevant doch het al dan niet aangegeven zijn van een verantwoordelijke leiding, de commandant rampterrein. Het CORT is verantwoordelijk voor de afstemming en uitvoering van alle maatregelen op het ongevals-/rampterrein binnen door de OL/het OT aangegeven kaders. Het CORT ontvangt dus in beginsel geen directe instructies van het bestuur.

Het **Commando Rampterrein** wordt gevormd door:

- een commandant ongevals-/rampterrein (brandweer)
- een stafsectie politie
- een stafsectie geneeskundige hulpverlening
- een stafsectie brandweer
- een stafsectie logistiek
- een stafsectie informatievoorziening (inclusief veiligheidsvoorlichting aan betrokken diensten)

facultatief uit te breiden met:

- een operationeel voorlichter vanuit politie, brandweer of GGD
- een vertegenwoordiger/liason gemeentelijke diensten
- een vertegenwoordiger/liason waterschap en/of bos- of recreatieschap en/of bedrijf etc.

ondersteund door de functies:

- verbindingen/infrastructuur
- huishoudelijke dienst, incl. secretariaat

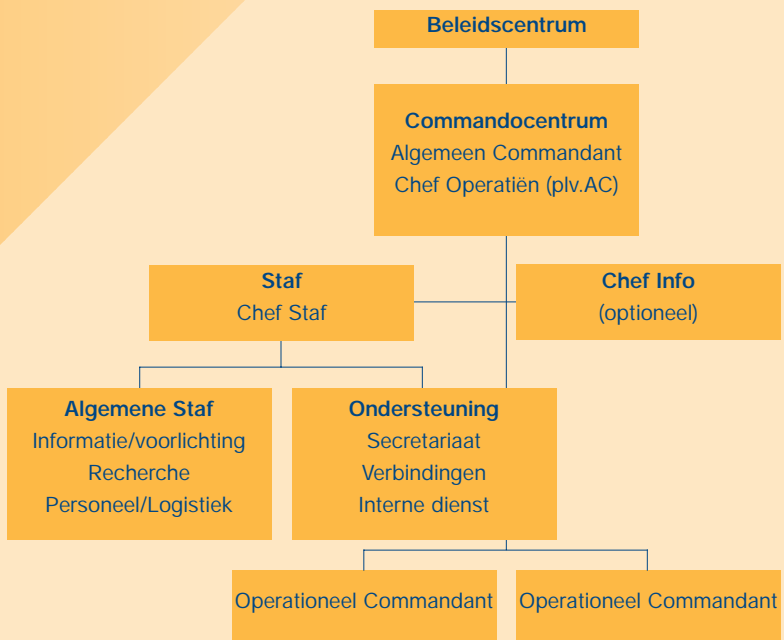
Bijlage 4

Model Conflict- en crisisbeheersing

Bestuurlijke leiding



Operationele leiding



Gebruikte afkortingen

AC	Algemeen Commandant
AE	Aanhoudingseenheden
APV	Algemene Politie Verordening
AT	Arrestatieteam
BBE	Bijzondere Bijstandseenheden
BM	Burgemeester
BRATRA	Brand- en traangaseenheden
BT	Beleidsteam
BVD	Binnenlandse Veiligheidsdienst
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CB	Coördinerend burgemeester
CdK	Commissaris der Koningin
CID	Criminele Inlichtingendienst
CIV	Centraal Informatiepunt Voetbalvandalisme
CORT	Commando Rampterrein
CPA	Centrale Post Ambulancevervoer
CRI	Centrale Recherche Informatie
CTPI	Coördinatie Team Plaats Incident
EOCKL	Explosieven Opruimings Commando Koninklijke Landmacht
GB(P)O	Grootschalig en Bijzonder (Politie) Optreden
GBT	Gemeentelijk Beleidsteam
GNK	geneeskundig
GRS	Gemeentelijke Rampenstaf
(H)OvJ	(Hoofd-)Officier van Justitie
KLPD	Korps Landelijke Politie Diensten
LRT	Landelijk Recherche Team
NCC	Nationaal Coördinatie Centrum
OC	Operationeel Commandant
OCC	Operationeel Commando Centrum
OL	Operationeel Leider
OM	Openbaar Ministerie
OT	Operationeel Team
OvB	Overleg van Burgemeesters
PCC	Provinciaal Coördinatie Centrum
PG	Procureur-Generaal
PIOG	Politie Instituut Openbare Orde en Gevaarsbeheersing
PTSS	Post Traumatisch Stress Syndroom
RAC	Regionale Alarmcentrale (brandweer)
RCC	Regionaal Coördinatie Centrum
RID	Regionale Inlichtingendienst

Dit referentiekader is tot stand
gekomen in samenwerking met
Ministerie van Binnenlandse Zaken
en Koninkrijksrelaties,
Crisisonderzoekteam,
Landelijk platform Portefeuillehouders
conflict- en crisisbeheersing en
Raad van Hoofdcommissarissen

Colofon

Uitgave
Ministerie van Binnenlandse Zaken
en Koninkrijksrelaties
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Redactie
Drs. M.J. Bezuyen
B. Visser MPA
A.H.W. Koenders
Mr. dr. E.R. Muller
Drs. M. Schilstra MA
Mr. B. Foederer

Werkgroep Strategie
R.H. Hermans
J. Th. Van As
Dr. O.J.M. Adang
C. van Eken
Mr. J.J. Mesu
Th. Brekelmans
T. Roselaar
Mr. M. Visser
B. Visser
I. Blaauw-Gijsbers
P.L.A.M. van Oosterhout

Productiebegeleiding
Directie Voorlichting en Communicatie

Ontwerp
Grafisch Buro van Erkelens bNO, Den Haag

Fotografie
APB, Harro L. Meijnen

Druk
Drukkerij Lakerveld bv, Den Haag

December 1999
nr. 99334