



Nederlandse Defensie Academie



Eindrapportage

Onderzoek naar de inzet van de krijgsmacht (uitgezonderd Koninklijke Marechaussee) als medehandhaver van openbare orde bij grootschalige crises

Stap 1: scenario-ontwikkeling en bepaling behoeftestelling

Aan

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en
het ministerie van Defensie

Een gezamenlijk onderzoek van

- Politieacademie;
- Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid;
- Nederlandse Defensie Academie.

Met projectleiding en penvoering door Partners+Pröpper.

PARTNERS+PRÖPPER
DENKERS EN DOENERS VOOR DE PUBLIEKE ZAAK

14 december 2009

Colofon

Het onderzoek is uitgevoerd door de Politieacademie, het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid (Nibra) en de Nederlandse Defensie Academie in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met het ministerie van Defensie. De projectleiding en penvoering was in handen van bureau Partners+Pröpper. Het onderzoek maakt deel uit van een breder onderzoek om in het kader van de Intensivering Civiel Militaire Samenwerking (ICMS) te bekijken of de krijgsmacht (niet zijnde de Koninklijke Marechaussee) bijstand kan verlenen ten behoeve van de handhaving van de openbare orde bij grootschalige rampen en crises.

Opdrachtgever en aansturing van het onderzoek

- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, contactpersoon H. Geveke MSc, Directeur Nationale Veiligheid.
- Ministerie van Defensie, contactpersoon Luitenant-kolonel O. Heere, Defensie Liaison bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Projectverantwoordelijke

Politieacademie, prof. dr. Pieter Tops.

Experts in het projectteam

- Politieacademie, Rob Hermans, tevens portefeuillehouder Conflict- en Crisisbeheersing politie Limburg-Noord.
- Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid Nibra, Gerard Lettinga, senior adviseur.
- Nederlandse Defensie Academie, dr. Michiel de Weger, onderzoeker.

Projectleiding en penvoering

Partners+Pröpper, dr. Igno Pröpper en drs. Bart Litjens.

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden veelevoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopiëren, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de Politieacademie of het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	2
1 Inleiding	5
1.1 Aanleiding	5
1.2 Doel- en vraagstelling.....	6
2 Handhaving van de openbare orde door de politie	8
2.1 Reguliere politietaken	8
2.2 Politietaken bij crisis- en rampenbestrijding	8
2.3 Intensivering Civiel-Militaire Samenwerking (ICMS)	10
2.4 Openbare orde.....	11
3 Problematiek en benodigde politie-inzet in drie ergst denkbare crisisscenario's	13
3.1 Scenario Ergst Denkbare Griep пандemie (EDG).....	14
3.2 Scenario Ergst Denkbare Overstroming (EDO)	16
3.3 Scenario Ergst Denkbare Openbare Orde Verstoring (EDOOV)	20
4 Beschikbare politiecapaciteit en tekort in de drie scenario's	22
4.1 Beschikbare politiecapaciteit	22
4.2 Tekort aan politiecapaciteit inclusief Koninklijke Marechaussee	25
4.3 Mogelijkheden voor vroegtijdige planning van bijstandaanvragen	26
5 Behoeftestelling richting de krijgsmacht	29
5.1 De mate en wijze waarop tekort aan taakuitoefening kan worden opgevangen door de krijgsmacht	29
5.2 Benodigde kerncompetenties per politietaak.....	31
6 Conclusies	34
Bijlage 1: aanpak van het onderzoek.....	39
Bijlage 2: brief van 24 mei 2006 over ICMS.....	41
Bijlage 3: Scenario Ergst Denkbare Griep пандemie.....	45
Bijlage 4: Scenario Ergst Denkbare Overstroming	62
Bijlage 5: Scenario Ergst Denkbare Openbare Orde Verstoring	80
Bijlage 6: lijst van gehanteerde aannames	91
Bijlage 7: geraadpleegde experts.....	97
Bijlage 8: bronnenlijst.....	98

Managementsamenvatting

Aanleidingen onderzoeksopzet (zie hoofdstuk 1)

Doel van dit onderzoek is het verkrijgen van inzicht in de precieze behoefte aan bijstand van de krijgsmacht voor de handhaving van de openbare orde tijdens grootschalige crises, aanvullend aan die van de politie en de Koninklijke Marechaussee. De mogelijke inzet van de krijgsmacht bij de handhaving van de openbare orde heeft tot doel het voorzettingsvermogen van de politie en Koninklijke Marechaussee te vergroten.

Dit onderzoek is stap 1 in een breder onderzoek. Dat wil zeggen dat de resultaten van dit onderzoek worden gebruikt voor een vervolgonderzoek (stap 2). Daarin moet beantwoord worden wat een mogelijke inzet van de krijgsmacht ten behoeve van de handhaving van de openbare orde vraagt in termen van opleiding, oefening, uitrusting en regelgeving. Tot slot volgt stap 3, de besluitvorming.

De krijgsmacht kan ondersteuning bieden tijdens rampen en crises door het inzetten van specialistische en unieke capaciteiten. In de brief Defensie en Nationale Veiligheid van 22 april 2005 wordt een eerste aanzet gedaan om te komen tot de ontwikkeling van de krijgsmacht als 'vangnet' naar een 'structurele veiligheidspartner' naast de politie, de brandweer en de geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen. In de Tweede Kamer was brede steun voor deze koerswijziging. In 2006 werd een aanvullend pakket aan samenwerkingsafspraken uitgewerkt over de inzet van specialistische defensiecapaciteit. Het resultaat was Intensivering van de Civiel-Militaire Samenwerking (ICMS). In de brief van 24 mei 2006 zeggen de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Defensie de Tweede Kamer onder meer toe te bezien 'of en hoe een nader te bepalen deel van het totale contingent van circa 4.600 militairen kan worden opgeleid en uitgerust, om bij grootschalige crises in Nederland bijstand te verlenen bij de handhaving van de openbare orde'.

Scenario-ontwikkeling en bepaling behoeftestelling (zie hoofdstuk 3)

Het hart van dit onderzoek wordt gevormd door drie crisisscenario's:

- 1 Scenario Ergst Denkbare Griep пандеміе (EDG, zie ook bijlage 3). Het pandemiescenario is herkenbaar aangezien dit nu in de actualiteit staat vanwege het H1N1-virus. Er is aangesloten bij het bestaande 'ernstig scenario zonder antivirale middelen'.
- 2 Scenario Ergst Denkbare Overstroming (EDO, zie ook bijlage 4). Dit scenario is eveneens herkenbaar aangezien wordt aangesloten bij het bestaande Rijn-Maas scenario uit de landelijke crisisoefening 'Waterproef' (2008). Dit scenario is mede gebaseerd op de 'bijna overstromingen' in 1993 en 1995.
- 3 Scenario Ergst Denkbare Openbare Orde Verstoring (EDOOV, zie ook bijlage 5). Dit scenario is in de Nederlandse situatie het minst herkenbaar. De recente rellen in Parijs - en meer in zijn algemeenheid in Frankrijk - hebben een schaal en omvang die nog het meeste lijkt op dit scenario.

Aan de hand van deze scenario's is met praktijkexperts de benodigde politie-inzet voor openbare orde en handhavingstaken onderbouwd.

Beschikbare politiecapaciteit en tekorten in de drie scenario's (zie hoofdstuk 4)

De beschikbare politiecapaciteit is voor de drie scenario's bepaald. In elk scenario spelen specifieke omstandigheden die de beschikbare capaciteit beïnvloeden, zoals uitval onder de politiegelederen door het griepvirus bij een griepandemie. Door confrontatie van de benodigde politie-inzet en de beschikbare politiecapaciteit blijkt of sprake is van een capaciteitstekort. Dit is het geval bij twee van de drie scenario's, met een maximaal capaciteitstekort van 18.500 fte in het geval van het scenario Ergst Denkbare Openbare Orde Verstoring. In het geval van het scenario Ergst Denkbare Overstroming is sprake van (nipte) capaciteitsruimte.

In twee van de drie scenario's kan in de aanloop naar de piek bijstand bij andere partijen worden aangevraagd en ingezet. Dit geeft de politie en Koninklijke Marechaussee de mogelijkheid vroegtijdig publieksarme taken aan anderen over te laten en daarmee uitputting door langdurige inzet te voorkomen. Dit is niet mogelijk bij het scenario Ergst Denkbare Openbare Orde Verstoring.

Conservatieve berekeningen

De beschikbare en benodigde politiecapaciteit zal eerder tegen, dan meevallen:

- a Het gaat om de totaal beschikbare fte ongeacht de competenties van de functionarissen. Dit is van belang omdat een deel van de benodigde competenties de inzet van verkeersregelaars, Mobiele Eenheden (ME) en Aanhoudings Eenheden (AE) betreft. Zo zijn ME-functionarissen specifiek getraind in de-escalatietechnieken waardoor de inzet juist beperkt kan blijven. Deze eenheden zijn echter schaars.
- b Er kan gekozen worden voor drie reguliere diensten van acht uur in plaats van twee diensten van twaalf uur waardoor de behoeftestelling in elk scenario met circa een derde zal toenemen. Bij het scenario Ergst Denkbare Openbare Orde Verstoring (EDOOV) neemt het capaciteitstekort in dat geval zelfs toe tot circa 30.000 fte.
- c Een ramp of crisis komt zelden alleen. Indien zich een combinatie van rampen of crises voordoet (zoals een incident in Pernis, een vliegtuig dat neerstort), treedt de Wet van Murphy in werking.

Behoeftestelling richting de krijgsmacht (zie hoofdstuk 5)

Een tekort aan politie-inzet kan door de krijgsmacht worden ingevuld mits deze functionarissen voldoende gekwalificeerd zijn. Het is daarbij tevens denkbaar dat de inzet op andere wijze plaatsvindt dan die van politiefunctionarissen, bijvoorbeeld met gebruik van specifieke hulpmiddelen. Bij het tekort spelen een aantal bestuurlijke keuzevraagstukken:

- 1 Worden diensten van twaalf uur of van acht uur ingezet?
- 2 Wordt het risico bij een tekort geaccepteerd?
- 3 Wordt het tekort aan capaciteit aangevuld door anderen en wie zijn dat?
- 4 Voor welke taak of taken zijn anderen in beeld?
- 5 Langs welke weg en met welke technieken kan het tekort worden opgevangen?
- 6 Welke competenties zijn nodig om het tekort op te vangen?

Behoeftestelling

Met praktijkexperts is per crisisscenario bepaald wat de minimale inzet van de politie en Koninklijke Marechaussee per politietaak zou moeten zijn. Via die systematiek is het mogelijk de inzet van de politie en Koninklijke Marechaussee te prioriteren ten behoeve van met name riotcontrol, crowdmanagement en het bewaken en beveiligen van subjecten. Vervolgens is berekend in welke mate de krijgsmacht kan bijdragen om een gebrek aan politiecapaciteit op te vangen.

De maximale omvang van bijstand door de krijgsmacht bedraagt circa 18.550 fte bij het scenario Ergst Denkbare Openbare Orde Verstoring (EDOOV) en circa 10.007 fte bij het scenario Ergst Denkbare Griep пандemie ongeacht de competenties van de bijstandverleners.

Kerncompetenties

Het is daarbij van belang dat bijstandverleners competenties beheersen om relevante kernopgaven tijdens crises op een voldoende kwaliteitsniveau uit te kunnen voeren. Voor de relevante politietaken in dit onderzoek kan een voldoende basiskwaliteit of basisniveau worden bepaald aan de beroepsprofielen 'Assistent politiemedewerker' en 'Vrijwillige politiemedewerker' uit het politieonderwijs.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De krijgsmacht fungeert al lange tijd als vangnet voor civiele autoriteiten in geval van dreigende tekorten aan civiele capaciteiten. Een aantal jaren geleden werd echter geconstateerd dat de krijgsmacht niet alleen een toegevoegde waarde kan hebben als vangnetpartner. Gezien de ervaringen van de krijgsmacht in crisisbeheersingsoperaties in het buitenland, kan zij juist ook ondersteuning bieden tijdens rampen en crises door het inzetten van specialistische en unieke capaciteiten.

In de brief *Defensie en Nationale Veiligheid* van 22 april 2005¹ werd deze 'koerswijziging voor de derde hoofdtak' van Defensie formeel ingezet. In de brief wordt een eerste aanzet gedaan om te komen tot de ontwikkeling van de krijgsmacht als 'vangnet' naar een 'structurele veiligheidspartner' naast de politie, de brandweer en de geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen.

In de Tweede Kamer was brede steun voor de koerswijziging.² De Tweede Kamer benadrukte zelfs dat de ambities naar boven bijgesteld kunnen worden: civiele en militaire diensten moeten elkaar, zowel voorafgaand aan een crisis (preventie en preparatie) als in reactie op een crisis (respons en nazorg), blindelings kunnen vinden. De burger, zo stelde de Tweede Kamer, verwacht vandaag de dag ook dat het ministerie van Defensie een nadrukkelijke(re) rol speelt als in Nederland de nationale veiligheid in het geding is.³

In 2006 werd daartoe een aanvullend pakket aan samenwerkingsafspraken uitgewerkt over de inzet van specialistische defensiecapaciteit. Het resultaat was Intensivering van de Civiel-Militaire Samenwerking (ICMS). In de brief van 24 mei 2006⁴ informeerden de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Defensie de Tweede Kamer over de concrete uitwerking van de rol van Defensie als structurele veiligheidspartner. Er wordt daarbij onderscheid gemaakt naar de (mogelijke) rol van Defensie bij handhaving van de openbare orde en veiligheid en de bestrijding van rampen en zware ongevallen.

Met betrekking tot het eerste onderdeel zeggen beide ministers in de genoemde brief toe te bezien 'of en hoe een nader te bepalen deel van het totale contingent van circa 4.600 militairen kan worden opgeleid en uitgerust om bij grootschalige crises in Nederland bijstand te verlenen bij de handhaving van de openbare orde' (zie bijlage 2).

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 800 X, nr. 84.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 300 X, nr. 106.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 300 X, nr. 106.

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 300 X, nr. 106.

Focus en afbakening

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft samen met het ministerie van Defensie een drietal (volgordelijke) stappen benoemd die moeten leiden tot beantwoording van de door de ministers geformuleerde vraag. Dit onderzoek maakt deel uit van een breder onderzoek. Dat wil zeggen dat de resultaten van het onderzoek worden gebruikt voor een vervolgonderzoek. Daarin wordt onder andere de vraag beantwoord wat een mogelijke inzet van de krijgsmacht ten behoeve van de handhaving van de openbare orde vraagt in termen van opleiding, oefening, uitrusting en regelgeving. Dit onderzoek richt zich op stap 1:

Stap 1: Scenario-ontwikkeling en bepaling behoeftestelling. Het gaat hierbij om een technische invalshoek. Namelijk vanuit beschikbare, gewenste en benodigde capaciteit (volume) voor ordehandhaving en de vereiste kwaliteit in termen van kerncompetenties om deze taken adequaat op te kunnen pakken. Het onderzoek richt zich niet op de politiek-bestuurlijke vraagstukken zoals de wenselijkheid om de krijgsmacht voor civiele taken in te zetten.

Stap 2: Vertaling naar defensiecapaciteiten en mogelijke consequenties in termen van opleiding, training, uitrusting en regelgeving. In stap 2 wordt vastgesteld in hoeverre de militaire vaardigheden, opleiding en oefening voldoende zijn afgestemd op de uitvoering van de civiele ordehandhavingstaken. Bij stap 2 kan eventueel ook worden bekeken welke bijstand van andere partijen mogelijk is naast de krijgsmacht. Vanuit het oogpunt van de regelgeving is onder meer aandacht voor de geweldinstructie aan militairen in het geval van civiele bijstand.

Stap 3: Besluitvorming.

1.2 Doel- en vraagstelling

Doelstelling

Doel van dit onderzoek is het verkrijgen van inzicht in de precieze behoefte aan bijstand van de krijgsmacht voor de handhaving van de openbare orde tijdens grootschalige crises aanvullend aan die van de politie en de Koninklijke Marechaussee.

De opdrachtgever hanteert daarbij als uitgangspunt dat de (incidentele) inzet van militairen bij de handhaving van de openbare orde tijdens grootschalige crises in de eerste plaats is gericht op het vergroten van het voortzettingsvermogen van de politie en Koninklijke Marechaussee op het terrein van haar kerntaken. Deze inzet van militairen heeft in beginsel alleen betrekking op 'publieksarme' taken, zoals bewaken en beveiligen. De opdrachtgever is echter van mening dat niet uitgesloten mag worden dat grootschalige crisissituaties kunnen ontstaan, die de inzet van militairen noodzakelijk maakt voor de handhaving van de openbare orde anders dan het bewaken en beveiligen.

De opdrachtgever heeft daarbij een drietal crisissituaties voor ogen die een omvangrijke inzet van politie en Koninklijke Marechaussee vergen. Aanvullend op de inzet van de politie en de Koninklijke Marechaussee kan in dergelijke situaties, om de continuïteit in het optreden te kunnen garanderen, een rol voor de krijgsmacht zijn weggelegd. Deze

situaties zijn gebaseerd op de dreigingen zoals die in de Strategie Nationale Veiligheid zijn benoemd. Voor dit onderzoek gaat het om:

- 1 Scenario Ergst Denkbare Griepdemonie (EDG).
- 2 Scenario Ergst Denkbare Overstroming (EDO).
- 3 Scenario Ergst Denkbare Openbare Orde Verstoring (EDOOV).

Vraagstelling

De vraag van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Defensie aan de drie kennisinstituten luidt concreet:

- 1 Ontwikkel aan de hand van separaat aan te leveren crisissituaties bijbehorende scenario's, zodat inzicht wordt gekregen in de problematiek. De nadruk zal liggen op het onderwerp handhaving van de openbare orde.
- 2 Geef in deze scenario's aan de hand van een tijdlijn aan welke maatregelen de overheid moet nemen met betrekking tot het handhaven van de openbare orde. Koppel deze maatregelen aan de inzet die daarvoor nodig is voor zowel civiele als militaire diensten.
- 3 Formuleer aan de hand van de tijdlijn wat dit betekent voor de capaciteit van de politie en de Koninklijke Marechaussee. Wanneer is er sprake van een uitputting van de capaciteit van de politie en de Koninklijke Marechaussee?
- 4 Bezie of het mogelijk is om door vroegtijdige planning van bijstandaanvragen (voor bijvoorbeeld bewakingstaken) van politie en Koninklijke Marechaussee capaciteit vrij te spelen om uitputting van de capaciteit van politie en Koninklijke Marechaussee (vroegtijdig) te voorkomen, als het gaat om taken voor handhaving van de openbare orde.
- 5 Geef ten slotte aan welke bijstand nodig is van militairen in termen van capaciteiten en volume (behoeftestelling).

Bovenstaande vragen omvatten de eerste stap van een breder onderzoek. Het totale onderzoek dient antwoord te geven op de toezegging aan de Tweede Kamer van de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Defensie zoals verwoord in paragraaf 1.1.

2 Handhaving van de openbare orde door de politie

Om de onderzoeksvragen over de capaciteit van de politie te beantwoorden dient in kaart gebracht te worden wat de politietaak inhoudt en wat de positie van de politie is bij de handhaving van de openbare orde. De mogelijke inzet van de krijgsmacht bij de handhaving van de openbare orde geldt namelijk primair als het vergroten van het voortzettingsvermogen van de politie.

2.1 Reguliere politietaken

Het eerst aangewezen middel om de positie van de politie duidelijk te maken is het omschrijven van haar taken en bevoegdheden. Op basis van artikel 2 Politiewet 1993 heeft de politie tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegde gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven.

Deze dubbele taak wordt doorgaans als volgt nader gepreciseerd:

- strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde (onder gezag van de officier van justitie);
- handhaven van bijzondere wetten (onder gezag van de door de wet aangewezen autoriteit, zie bijvoorbeeld de Drank- en Horecawet, Vreemdelingenwet en de Wegenverkeerswet);
- handhaven van de openbare orde (onder gezag van de burgemeester);
- hulpverlening (onder gezag van de burgemeester).

Daaraan moeten de taken ten dienste van justitie uit artikel 1, lid 1 van de Politiewet 1993 worden toegevoegd. Grosso modo is het politiewerk op te delen in de Basispolitiezorg en Specialistische taken. De politie functioneert midden in de samenleving, zo dicht mogelijk bij de bevolking. Het overgrote deel van de politie is werkzaam in basiseenheden en wijkteams, waar het politiewerk wordt gedaan dat direct te maken heeft met de veiligheid van de burger (basispolitiezorg). Recherche, beveiliging, verkeer, milieu, vreemdelingenzorg, jeugd- en zedenzorg en andere taken behoren in deze optiek tot de specialistische taken.

2.2 Politietaken bij crisis- en rampenbestrijding

Bron voor de relevante politietaken is het Referentiekader Conflict- en Crisisbeheersing (CCB) en daarbinnen de instelling van een Staf Grootschalig en Bijzonder Optreden (SGBO).

Referentiekader Conflict- en Crisisbeheersing (CCB) uit 2002

Het Referentiekader bevat eenduidige richtlijnen voor het handelen bij grootschalig en bijzonder optreden. Het Referentiekader Conflict- en Crisisbeheersing biedt het belangrijkste handvat bij de voorbereiding van de politie op openbare ordeverstoringen. Het Referentiekader is door de korpsen uitgewerkt tot een zogenaamd knoppenmodel. Aan de hand van het knoppenmodel wordt vastgesteld aan welke expertise en middelen

behoefte bestaat (hulpvraag), waarna de desbetreffende onderdelen van de politie worden opgeroepen (hulpaanbod). Dit is een beheersmatige matrix die grote verwantschap vertoont met het Regionaal Crisisplan.⁵

De politie heeft zichzelf het Referentiekader opgelegd. De richtlijnen zijn afspraken en gelden voor alle 25 regiokorpsen, het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) en de Koninklijke Marechaussee.⁶ De Staf Grootchalig en Bijzonder Optreden (SGBO) is een bevelstructuur speciaal voor een (terroristische) crisis, (dreigende) rampen en calamiteiten. Wanneer de situatie dit vereist werkt de politie volgens de structuur van de SGBO. Binnen deze structuur zijn de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden binnen de politieorganisatie geregeld.

Hoofdpolitietaken	Subpolitietaken	Voorbeelden
1 Mobiliteit	a Dynamisch verkeersmanagement	Verkeersmaatregelen, verkeerstoezicht, begidsen van ambulances.
	b Statisch verkeersmanagement	Afzettingen, toegangscontrole.
2 Ordehandhaving	a Crowdmanagement en -Control	Beheersing grote menigten, preventief toezicht.
	b Riotcontrol	Handhaving desnoods met geweld, zoals met Mobiele Eenheid.
	c Evacueren (deze taak wisselt per politieregio) ⁷	Evacuatie routes en hulproutes vaststellen, markeren en controleren, afzetmateriaal inventariseren, opstaplocaties bussen inventariseren.
3 Bewaking en Beveiliging	a Objecten	Gebouwen en strategische objecten.
	b Subjecten	Personen, transporten en Vip-begeleiding.
4 Opsporing	a Opsporing	Aanhouding, arrestatie en verhoor.
	b Afhandeling van arrestanten	Intake, transport, bewaken en verzorgen.
	c Ondersteuning bij identificatie en registratie van stoffelijke overschotten	Zoeken met de hond, registreren en inbeslagneming van stoffelijke overschotten.

Tabel 2.1: de relevante politietaken of -processen uit het Referentiekader Conflict- en Crisisbeheersing voor dit onderzoek.

⁵ Zie: www.regionaalcrisisplan.nl

⁶ Zie: politie, Resultaatverantwoording Project Implementatie Referentiekader, Conflict- en Crisisbeheersing 2002, Houten 18 juni 2004, zie in het bijzonder p. 11.

⁷ Zie: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Nationaal crisisplan Hoogwater en Overstromingen, Deel 2: Landelijke operationele strategie, 2008, met name bijlage 1. Bij evacueren hebben gemeenten een grote verantwoordelijkheid.

Onlangs is de politietaak 'Handhaven Netwerken', gelet op ervaringen in de regio Amsterdam-Amstelland, toegevoegd aan het Referentiekader. De onderliggende activiteiten dienen nog verder uitgewerkt te worden, maar hebben in de kern betrekking op het actief aangaan van netwerkrelaties met publieke en private partijen, waaronder burgerinitiatieven. Het doel is tweeledig: enerzijds het verhogen van de informatiepositie binnen dat netwerk en anderzijds het voorkomen van potentiële verstoringen van de rechtsorde.

Staf Grootschalig en Bijzonder Optreden (SGBO)

Het begrip Staf Grootschalig en Bijzonder Optreden vindt haar oorsprong in het Referentiekader Conflict- en Crisisbeheersing 2002 en is in die zin een verbijzondering van de procedures. Ieder korps heeft daarvoor een algemene regeling grootschalig en bijzonder optreden. Deze regeling heeft tot doel in een eenduidige structuur duidelijkheid te geven in de taken en verantwoordelijkheden binnen de functies grootschalig en bijzonder optreden. Dit maakt uitwisselbaarheid van functionarissen tussen de korpsen mogelijk in grootschalig en bijzonder optreden. In deze regeling zijn in ieder geval voorzieningen getroffen die het nemen van de eerste maatregelen, de continuïteit van grootschalig en bijzonder optreden, de continuïteit van de staande organisatie en de afstemming met brandweer en Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (GHOR) waarborgen. Tevens is in deze regeling de relatie met het Openbaar Ministerie en het openbaar bestuur vastgelegd.

Ieder regiokorps beschikt over minimaal één SGBO. Als ondersteunende partij zal ieder regiokorps bij de bestrijding van rampen en calamiteiten samenwerken met de betrokken partners en hen ondersteunen bij de uitvoering van hun taken. In ieder geval organiseert het korps de taken begidsen, evacueren en ontruimen, handhaven openbare orde, strafrechtelijk onderzoek, identificeren van slachtoffers, verkeer regelen, afzetten en afschermen.

In aanvang zal de politie zich primair op deze processen en hun relatie met het onderhavige incident richten. Daarnaast zal de politie bij de inzet van eenheden en middelen altijd rekening houden met de reguliere geprioriteerde noodhulpbehoefte zoals bij ernstige ongelukken. Ook wordt er bijvoorbeeld rekening gehouden met het doorgang laten vinden van grootschalige rechercheoperaties.

2.3 Intensivering Civiel-Militaire Samenwerking (ICMS)

In extreme gevallen is het denkbaar dat de politie de eigen hulpvraag niet of niet direct aankan. In dat geval is het hulpaanbod ontoereikend om aan de gestelde hulpvraag te voldoen. Beleidsmatig en juridisch is de inzet van de krijgsmacht een van de mogelijkheden om in het ontoereikende deel te voorzien. Deze inzet wordt als verlengde van de politie-organisatie 'ingeschoven' in de Staf Grootschalig en Bijzonder Optreden (SGBO). Vanuit juridisch oogpunt zijn er op grond van de Politiewet (voor bijstand bij openbare ordeverstoringen) en de Wet rampen en zware ongevallen (Wrzo) geen beletsels.

Onder de vlag van ICMS garandeert de krijgsmacht ondersteuning tot circa 4.600 militairen. Deze ondersteuning vormt een aanvulling op de vele bestaande vormen van samenwerking zoals grensbewaking, kustwacht en bijzondere bijstand. Bij elkaar opgeteld stelt Defensie meer dan 25% van haar militaire capaciteit beschikbaar voor haar rol als veiligheidspartner.

Indien de Koninklijke Marechaussee niet in de behoefte aan bijstand kan voorzien, is het op grond van de gemaakte afspraken ook mogelijk dat andere onderdelen van de krijgsmacht bijstand verlenen. Dergelijke situaties zijn volgens de brief die de ministers over ICMS aan de Tweede Kamer stuurden niet ondenkbaar.⁸ Er zijn situaties denkbaar waarbij de politie en de Koninklijke Marechaussee tegen de grenzen van hun mogelijkheden aanlopen om de openbare orde te kunnen handhaven, waardoor bijstand van andere partijen wenselijk kan zijn. De krijgsmacht is hierbij één van de partijen die het tekortschietende hulpaanbod zou kunnen compenseren.

Tegen deze achtergrond hebben de ministers besloten te bezien of, en hoe een nader te bepalen deel van het totale contingent van circa 4.600 militairen kan worden opgeleid en uitgerust om bij grootschalige crises in Nederland bijstand te verlenen bij de handhaving van de openbare orde (zie paragraaf 1.1 en bijlage 2).

De tweede categorie afspraken in het ICMS legt de focus op het terrein van de bestrijding van rampen en zware ongevallen. Een snelle respons is daarbij van groot belang. Vanwege het mogelijk grootschalige karakter van rampen en grotere incidenten kunnen de capaciteiten van bestaande hulpdiensten al snel tekortschieten. De bestrijding van rampen en het verlenen van noodhulp maken al langere tijd deel uit van de militaire taken die de krijgsmacht moet kunnen verrichten.

Beleidsmatig zijn de afspraken in de loop der jaren geconcretiseerd. In de zomer van 2007 zijn deze uitgemond in de Catalogus Civiel-Militaire Samenwerking. In die notitie is helder naar voren gebracht wat Defensie de civiele hulpdiensten ten tijde van crises concreet kan bieden.⁹

2.4 Openbare orde

Handhaving van de openbare orde maakt een substantieel deel uit van de politietaken en is door de zichtbaarheid bij de uitoefening ervan (“blauw op straat”) letterlijk de meest in het oog springende.

Het begrip openbare orde is een echter een containerbegrip. Het begrip komt in wisselende betekenissen in verschillende rechtsgebieden voor. Volgens de gangbare opvatting wordt bedoeld op een naar tijd en plaats veranderlijke, ordelijke of normale gang van zaken op straat en op andere publieke plaatsen en een zekere bescherming van persoon of goed (orde en veiligheid). Deze orde moet gehandhaafd worden aan de ene

⁸ Uit: brief van de ministers Remkes en Kamp aan de Tweede Kamer, 24 mei 2006.

⁹ Zie: ministerie van Defensie/ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Catalogus Civiel-Militaire Samenwerking*, juli 2007.

kant door daadwerkelijk optreden tegen ordeverstoringen (repressieve handhaving), aan de andere kant door velerlei preventieve maatregelen, waaronder toezicht en surveillance door de politie. De politie bezit het monopolie op de handhaving van de openbare orde. Een voorbeeld van een moderne definitie van handhaving van de openbare orde treffen we aan bij O. Adang (1998):

*De systematische planning voor en het sturing geven aan gebeurtenissen in het publieke domein waarbij risico's voor verstoring van de openbare orde bestaan, ongeacht het aantal mensen dat zich verzamelt.*¹⁰

Artikel 2 Politiewet 1993 brengt de ordehandhaving onder de handhaving van de rechtsorde en aldus gebonden aan de eisen van het recht. Dit betekent dat het optreden moet zijn gebaseerd op een wettelijke bevoegdheidstoedeling. Openbare ordehandhaving is een onderdeel van de rechtshandhaving.

In artikel 2 Politiewet 1993 gaat het over een taakopdracht, maar de jurisprudentie laat zien dat de politie op grond van dit artikel bij handhaving van de openbare orde in enkele gevallen de zelfstandige bevoegdheid heeft de burger een verplichting op te leggen of een bevel te geven. De politie kan feitelijke handelingen verrichten ter handhaving van de openbare orde, maar kan bijvoorbeeld ook voorwerpen in beslag nemen, iemand stevig vastpakken en naar huis begeleiden of iemand bevelen zich van een bepaalde plaats te verwijderen. Derhalve vallen bevelen door de politie gegeven ter handhaving van de openbare orde binnen de kring van haar bevoegdheden, mits dit optreden door de omstandigheden naar redelijk inzicht vereist is.

Artikel 12 Politiewet 1993 bepaalt dat de politie ter handhaving van de openbare orde en de hulpverlening optreedt onder gezag van de burgemeester. Hiertoe kan de burgemeester de politieambtenaren de nodige aanwijzingen geven. Ook de Koninklijke Marechaussee staat onder het gezag van de burgemeester wanneer zij optreedt in het kader van de handhaving van de openbare orde (artikel 15 Politiewet 1993).

Onderscheid kan worden gemaakt tussen de dagelijkse praktijk van de handhaving van de openbare orde en de handhaving bij grote ordeverstoringen zoals rellen en voetbalgeweld. Veel gemeenten hebben te maken met voetbalgerelateerde en etnisch-geladen onlusten.

¹⁰ Adang O., *Hooligans, autonomen, agenten. Geweld en politieoptreden in relsituaties*, Alphen aan den Rijn 1998, pagina 15.

3 Problematiek en benodigde politie-inzet in drie ergst denkbare crisisscenario's

Onderzoeksvraag 1:

Ontwikkel aan de hand van separaat aan te leveren crisissituaties bijbehorende scenario's, zodat inzicht wordt gekregen in de problematiek. De nadruk zal liggen op het onderwerp handhaving van de openbare orde.

Onderzoeksvraag 2:

Geef in deze scenario's aan de hand van een tijdlijn aan welke maatregelen de overheid moet nemen met betrekking tot het handhaven van de openbare orde. Koppel deze maatregelen aan de inzet die daarvoor nodig is voor zowel civiele als militaire diensten.

Het hart van dit onderzoek wordt gevormd door drie scenario's. De situaties in deze scenario's zijn gebaseerd op de dreigingen zoals die in de *Strategie Nationale Veiligheid* zijn benoemd: overstromingen, uitbraak infectieziekten en sociale dreigingen.¹¹ In dit onderzoek gaat het concreet om:

- 1 Scenario Ergst Denkbare GriepPandemie (EDG, zie bijlage 3).
- 2 Scenario Ergst Denkbare Overstroming (EDO, zie bijlage 4).
- 3 Scenario Ergst Denkbare Openbare Orde Verstoring (EDOOV, zie bijlage 5).

In bijlage 6 zijn voor de volledigheid alle gehanteerde aannames voor de scenario's op één plek opgesomd.

De onderbouwing van de benodigde politie-inzet vindt plaats op basis van ervaringen en expertise van praktijkmensen. Daartoe zijn drie expertbijeenkomsten georganiseerd (zie bijlage 7). Er bestaan bij de politie geen (gemeenschappelijke) modellen, strategieën of methoden op basis waarvan de benodigde politiecapaciteit min of meer objectief bepaald kan worden. Dit blijkt ook uit eerder (recent) onderzoek naar de capaciteitsstelling bij overstromingsscenario's. Zo is in een recent onderzoek naar de capaciteitsstelling voor overstromingsscenario's voor diverse politietaken (zoals ordehandhaving) geen expliciete capaciteit geschat omdat in het overleg met de politie en het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC) geen realistische te onderbouwen raming kon worden afgeleid. In hetzelfde onderzoek is aangegeven dat voor de politietaken 'Verkeersmanagement' geen kwantitatief, verkeerskundig model voorhanden is op basis waarvan onder deze omstandigheden een onderbouwde schatting kan worden gedaan.¹²

¹¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Strategie Nationale Veiligheid*, mei 2007, p. 10 en 19.

¹² Zie: Oranjewoud/Save, in samenwerking met HKV Lijn in water, *Capaciteitsplanning Ergst Denkbare Overstromingsscenario's*, in opdracht van Rijkswaterstaat, 4 juni 2008 (zie met name bijlage 2b uit dit rapport) .

3.1 Scenario Ergst Denkbare Griepandemie (EDG)

Het pandemiescenario is herkenbaar aangezien dit nu in de actualiteit staat vanwege het H1N1-virus. In de twintigste eeuw zijn er drie influenzapandemieën geweest. De Spaanse griep in 1918-1920, de Aziatische griep in 1957-1958 en de Hong Kong griep in 1968-1969. Er is aangesloten bij het bestaande 'ernstig scenario zonder antivirale middelen' uit de publicatie 'Expect the best, prepare for something worse'.¹³ Dit is het 'worst case' scenario dat ook als uitgangspunt wordt genomen voor de planvoorbereiding. Dit scenario, evenals het 'mild scenario', is gecommuniceerd met de bestuurders in Nederland. Het is ook opgenomen in de 'scenario's nationale risicobeoordeling' dat is geaccordeerd door het Kabinet.¹⁴ In bijlage 3 is het volledige scenario opgenomen.

Samenvatting van de situatie en de problematiek

De belangrijkste aannames in dit scenario betreffen de besmettelijkheid van het virus en de mate waarin de infectie mensen dodelijk treft. Naast de gezondheidszorg en de daaraan gekoppelde medische problemen heeft de pandemie een grote maatschappelijke impact, in die zin dat in ergst denkbare situaties het maatschappelijk leven welhaast tot stilstand zal komen, terwijl simultaan vitale functies en sectoren niet mogen uitvallen. Te denken valt bijvoorbeeld aan vitale infrastructuur waardoor schaarste ontstaat, zoals in geval van de nutsvoorzieningen (drinkwatervoorziening of de energiesector). De grote en ongecontroleerde uitval van personeel door ziekte, zorg of uit voorzorg kan leiden tot haperingen in en uitval van dienstverlening en productieprocessen en leiden tot maatschappelijke onrust en ontwrichting.

In dit ergst denkbare scenario zal de stilstand maatschappelijk merkbaar zijn als tot de volgende maatregelen wordt overgegaan:

- Minimaliseren of stopzetten van het openbaar vervoer.
- Sluiten van scholen.
- Aanwijzen van geselecteerde prioriteitswinkels tot het sluiten van winkelcentra.
- Annuleren van sportevenementen en voorstellingen.
- Annuleren of verbieden van grootschalige evenementen.
- Beperking van de financiële dienstverlening.
- Beperking van de logistiek: alleen bevoorrading van primaire levensbehoeften.
- Afvalverwerking door ingrijpen van de overheid door inzet van andere diensten en organisaties.
- Inrichten van noodbegraafplaatsen en versobering de uitvaartverzorging.
- Prioritering in hulpvragen naar politie, brandweer en ambulances.
- Coördinatie in triagenormen door GHOR-actiecentra met het oog op de overbelasting van ziekenhuisbedden.

¹³ Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport en ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Scenario's Griepandemie 'Expect the best, prepare for something worse'*, 2008.

¹⁴ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Nationale veiligheid, Nationale Risicobeoordeling (NRB) bevindingenrapportage*, juni 2008.

Deze maatregelen zijn gericht op:

- het beperkt houden van het aantal patiënten;
- het voorkomen van sterfte door griep;
- het beperken van de druk op de gezondheidszorg;
- het vertragen van de uitbreiding van de pandemie en de gevolgen ervan teneinde tijd te winnen die nodig is voor het beschikbaar komen van het vaccin;
- het maatschappelijk leven zo goed mogelijk doorgang te laten vinden.

Het takenpakket van de politie bij een verminderde capaciteit, vanwege de ziekte onder de eigen gelederen, zal zich vooral op het vlak van openbare ordeproblemen afspelen. Vooral de schaarste aan vaccins en eventueel antivirale middelen zal naar verwachting leiden tot grote sociale onrust, zeker indien er mortaliteit optreedt. De sociale onrust en maatschappelijke ontwrichting zijn afhankelijk van de virulentie van het virus, het percentage zieken, de mortaliteit evenals de vaccinatie- en behandelmogelijkheden.¹⁵ Vanaf het moment van het beschikbaar komen van het vaccin moet met de mogelijkheid rekening worden gehouden dat er een run op de vaccins zal ontstaan. Het beschikbaar komen van vaccins kan leiden tot noodzakelijke maatregelen op het gebied van openbare orde en veiligheid.

Tijdslijn

De World Health Organisation (WHO) onderscheidt zes fasen van een influenzapandemie. Dit scenario speelt in fase 6 (zie tabel 3.1).

Fase	Situatie en maatregelen	Uitputting van politie/ Koninklijke Marechaussee
Fase 1	Virusvarianten onder dieren, maar geen overdracht naar personen.	Geen uitputting.
Fase 2	Nieuw virusvariant bij dieren met risico op humane overdracht, maar geen mens-op-mens besmettingen.	
Fase 3	De pandemische waakzaamheidsperiode: beperkte humane infecties met een nieuw subtype maar geen efficiënte mens-op-mens besmetting.	
Fase 4	Kleinschalige clusters met beperkte persoon op persoon besmetting. Nog geen optimale aanpassing van het virus voor mens-op-mens besmetting.	
Fase 5	Grotere lokale besmette clusters door verdergaande aanpassing van het virus. Suboptimale mens-op-mens besmetting.	
Fase 6	Pandemische periode: toenemend en uitwaaiend verspreidingpatroon. De inzet van de politiecapaciteit is als volgt: <ul style="list-style-type: none"> – Inzet bij transport van Anti Virale Middelen (AVM) vanaf circa 2 weken. 	Uitputting mogelijk.

¹⁵ Zie: de Raad van Regionaal Geneeskundig Functionarissen, *Implementatieplan operationeel deeldraaiboek influenzapandemie*, oktober 2004.

Fase	Situatie en maatregelen	Uitputting van politie/ Koninklijke Marechaussee
	<ul style="list-style-type: none"> – Inzet bij verkeerscircuits vanaf circa 2 weken. – Inzet bij bewaken ziekenhuizen, huisartsenposten en wellicht ook apotheken en huisartsenpraktijken vanaf circa 3 weken. – Inzet bij zorgmeldcentra (griepsprekuren) vanaf circa 4 weken. – Inzet bij openbare ordeverstoringen vanaf circa 5 weken. – Inzet bij distributie van vaccins vanaf circa 24 weken. 	

Tabel 3.1: globale tijdlijn en mogelijk capaciteitstekort.

Omvang van de benodigde politie-inzet: (circa) 27.212 fte

Op basis van een non-interventiescenario duurt de eerste pandemiegolf ongeveer negen tot twaalf weken met een piek halverwege. Het is vanuit het verleden echter ook bekend dat een griep пандemie in twee tot drie golven van elk twee, drie maanden over het land kan trekken. In die zin is het voor dit onderzoek gehanteerde scenario van één pandemiegolf een enigszins conservatieve inschatting. In enkele gevallen in het verleden was de tweede golf ernstiger dan de eerste golf.

Op basis van de relevante politietaken en de kwantitatieve schatting van de omvang van deze taken is geraamd dat voor fase 6 een inzet van circa 27.212 fte nodig is (zie paragraaf 3.2 van bijlage 3 voor een uitwerking). De maximum inzet vindt plaats rond de piek van de pandemie en zal zeker 2 weken duren.

3.2 Scenario Ergst Denkbare Overstroming (EDO)

Het overstromingsscenario is herkenbaar aangezien is aangesloten bij het bestaande Rijn-Maas scenario uit de crisioefening van 'Waterproef'.¹⁶ Dit scenario is tevens herkenbaar door de 'bijna overstromingen' in 1993 en 1995. Door hevige regenval kampen de Rijn en Maas in 1993 en 1995 met zeer hoge waterstanden. Overstromingen rondom de onbedijkte Maas in Limburg veroorzaken enorme schade en her en der zijn evacuaties nodig. Ook op veel plaatsen in Brabant en Gelderland kunnen de dijken het water nauwelijks aan. In januari 1995 moeten, vanwege de dreiging van dijkdoorbraken, ruim 250.000 bewoners evacueren. Hier is vooral sprake van grote economische schade door uitval van bedrijven. Direct daarna zet het Kabinet het Deltaplan Grote Rivieren op. In bijlage 4 is het volledige scenario opgenomen.

¹⁶ In het Kabinetstandpunt Rampenbeheersing Overstromingen (2006) stelt het Kabinet zich ten doel "om de organisatorische voorbereiding op overstromingen binnen twee jaar op een aanvaardbaar peil te hebben en vervolgens ook te houden". De Taskforce Overstromingen heeft de opdracht gekregen dit tot stand te brengen. Het houden van oefeningen en in het bijzonder de landelijke oefening 'Waterproef' in 2008 maken hier onderdeel van uit.

Samenvatting van de situatie en de problematiek

Het scenario voor Rijn-Maas omvat het rivierengebied van de Maas, Rijn, Waal, Nederrijn en IJssel.¹⁷ Een ergst denkbare overstroming ontstaat hier als het zeer lang en intensief geregend heeft in het stroomgebied van de Rijn en er extreem veel water door de Maas stroomt. De waterkeringen langs de Maas bezwijken het eerst. Het overstroomde water zoekt over land een weg naar de Waal en vormt daar een extra belasting op de dijken. Daardoor breken ook de waterkeringen langs de Waal op enkele plaatsen door. Vijf dijkeringen komen geheel of gedeeltelijk onder water te staan. Dijken bezwijken door langdurige hoge belasting en nauwelijks door overloop.

Bij een dreigende overstroming vanuit de rivieren zal in heel Nederland sprake zijn van wateroverlast en bedreigende situaties. De uiterwaarden overstromen en de rivieren zitten tot aan hun nok vol met water. De dijkbewaking is maximaal en op veel plaatsen worden nooddijken en zandzakken gebruikt om extra bescherming te bieden. Er wordt uitgebreid voorlichting gegeven. Hoogwaterverwachtingen geven twee á drie dagen van tevoren een indicatie van extreem hoogwater. Dat geeft de tijd om noodmaatregelen te treffen. Frankrijk, België en Duitsland hebben al grote problemen met het water voordat het hoogwater Nederland bereikt. Op veel plaatsen zal het openbare leven al min of meer ontregeld zijn.

Uiteindelijk zal een gebied van 1.300 vierkante kilometer overstromen. Hier wonen ongeveer 0,7 miljoen mensen. Er is beperkte tijd om de bevolking in veiligheid te brengen. Het is onzeker waar de dijken doorbreken. Daarom wordt een groter gebied geëvacueerd dan waarschijnlijk zal overstromen. Naast mensen worden ook delen van de aanwezige veestapels zoals koeien en varkens op agrarische bedrijven geëvacueerd.

Hevige neerslag en zware wind kunnen de hulpverlening hinderen. De snelwegen in het overstroomd gebied zullen ontoegankelijk zijn en zullen vrijwel geheel overstromen. Ook de Betuwelijn zal overstromen. Daarnaast kan evacuatie en redding hinder ondervinden van ramptoerisme. Tijdens de evacuatiefase kunnen er opstoppingen ontstaan. Na een overstroming is de materiële schade groot aan woningen, bedrijven en (vitale) infrastructuur. De stevigheid van de bodem wordt aangetast doordat het de grote hoeveelheden water niet kan verwerken. Na een overstroming is er een grote kans op verzakkingen. Achterblijvers krijgen te maken met uitval van nutsvoorzieningen en telefoonverbindingen. Er ontstaat maatschappelijke onrust die zich vertaalt in openbare ordeverstoringen, zoals plunderingen in geëvacueerd gebied en incidenten bij opvanglocaties.

¹⁷ Van de zes scenario's voor de crisisoefening 'Waterproef' is het scenario met de *grootste overschrijdingskans* (grootste overschrijdingskans dijkkringgebieden = 1/1.250 in het bovenrivierengebied) en vervolgens het scenario met *de grootste omvang* gekozen. De Rijn-Maas variant is omvangrijker dan de Rijn-IJssel variant. Het meest extreme scenario waarmee overheden en hulpdiensten rekening houden, is een overstroming die gemiddeld slechts eens per 1.250 jaar voorkomt (het scenario '1 op 1.250'). Rampoefeningen en vergunningverleningen voor bouwprojecten worden doorgaans op dit scenario gebaseerd.

Als gevolg van een overstroming kunnen opgeslagen gevaarlijke stoffen vrijkomen. Deze stoffen kunnen zich mengen met water, neerslaan en/of reageren met water. Mogelijk kan deze verontreiniging leiden tot extra slachtoffers. Ook zal deze verontreiniging invloed hebben op de herstelperiode na de overstroming.

Door de verwoesting binnen de overstroomde gebieden kunnen ook buiten het overstroomde gebied gevolgen optreden, de zogenoemde keteneffecten. Het gaat dan vooral om nutsvoorzieningen en netwerken.

Ook in geval van evacuatie zullen circa 55 mensen de overstroming niet overleven.¹⁸

Tijdljn

Hoogwaterverwachtingen geven drie á twee dagen van tevoren een indicatie van extreem hoogwater (80% zekerheid). Na een doorbraak staat niet meteen alles onder water: sommige gebieden overstromen pas na enkele uren of dagen. Daarnaast is het niet altijd zo dat een dijkkring in zijn geheel zal overstromen. De waterdiepte is niet overal even groot: afhankelijk van het scenario staat niet overal meerdere meters water, in grote delen staat ook minder dan één meter water. De stijgsnelheid van het water is niet overal levensgevaarlijk. De situatie verloopt in grote lijnen langs drie fasen. Dit scenario speelt zich af in fase 1 en fase 2 (zie tabel 3.2).

Fase	Situatie en maatregelen	Uitputting van politie en Koninklijke Marechaussee
Fase 1	<p>Doorbraak/overstroming verwacht: evacuatie. Een tijdig besluit om aanwezigen uit bedreigd gebied te kunnen evacueren wordt 4 á 5 dagen voor de verwachte overstroming genomen. Tot één dag (24 uur) van tevoren is niet te voorspellen welke riviertak het zwaarst belast zal worden.</p> <p>De hulpverlening richt zich gedurende deze eerste fase op:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Een volledige evacuatie binnen 72 uur van meest bedreigde gebieden, namelijk die dijkringen of polders waar de verwachte waterstand hoger dan 1 meter zal zijn. – Het ondersteunen van de evacuatie van de niet-zelfredzamen uit gebieden met een geringe waterdiepte tot 1 meter. – De opvang en verzorging van evacués in opvanglocaties buiten het bedreigde gebied. – Het dagelijks toezicht via onder meer 	Uitputting mogelijk.

¹⁸ Dit betreft een reële schatting (in tegenstelling tot een bovengrens in geval geen evacuatie plaatsvindt) van het aantal dodelijke slachtoffers op basis van expertinschattingen uit een rapport van het Rijksinstituut Volksgezondheid en Milieu (RIVM), *Risico's in bedijkte termen*, 2004.

Fase	Situatie en maatregelen	Uitputting van politie en Koninklijke Marechaussee
	handhaving van de openbare orde, verkeersmanagement, bewaken en beveiligen.	
Fase 2	<p>Doorbraak/overstroming heeft plaatsgevonden. De hulpverlening richt zich gedurende vijf dagen op:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Het redden en het voorzien in primaire levensbehoeften van mensen en dieren die in fase 1 niet zijn geëvacueerd uit de meest bedreigde gebieden. Het evacueren van de groep achterblijvers dient binnen 5 dagen plaats te vinden. Daarnaast is toezicht nodig in het kader van de openbare orde. – Het evacueren binnen vijf dagen en verzorgen van mensen en dieren uit gebieden met een geringere waterdiepte tot 1 meter die zichzelf enige tijd hebben kunnen verzorgen. Voorzien van eerste levensbehoeften aan zelfredzame aanwezigen. – Het beheer van de omgeving (voorkomen van de ramp na de ramp). – De opvang en verzorging van evacués in opvanglocaties buiten het bedreigde gebied. – Het evacueren binnen vijf dagen van de niet-zelfredzamen uit de droge gebieden met keteneffecten. Voorzien van eerste levensbehoeften aan zelfredzame aanwezigen in deze gebieden en toezicht in het kader van de openbare orde. 	Uitputting mogelijk.
Fase 3	Herstel en wederopbouw. Deze fase maakt geen onderdeel uit van dit scenario.	Geen uitputting (normalisering).

Tabel 3.2: globale tijdlijn en mogelijk capaciteitstekort.

Omvang van de benodigde politie-inzet: (circa) 7.992 fte

Op basis van de relevante politietaken en de kwantitatieve schatting van de omvang van deze taken is geraamd dat voor fase 1, gedurende drie tot vijf dagen voor de verwachte doorbraak/overstroming een inzet van circa 5.838 fte nodig is. Voor fase 2 bedraagt de inzet circa 7.992 fte (zie paragraaf 3.2 van bijlage 4 voor een uitwerking).

In vergelijking met de kustscenario's uit de crisisoefening 'Waterproef' is de Rijn-Maas variant in het scenario Ergst Denkbare Overstroming een relatief conservatief scenario (maar wel één van de scenario's met de grootste kans, namelijk '1 op 1.250' jaar). In het 'westelijke kustscenario' overstroomt echter een aanzienlijk groter gebied en zijn naar verwachting (ruim) drie keer zoveel mensen getroffen. In dat geval zal de benodigde politie-inzet vele malen hoger zijn en de beschikbare capaciteit door de uitval in eigen gelederen is eveneens groter.

3.3 Scenario Ergst Denkbare Openbare Orde Verstoring (EDOOV)

Het openbare orde scenario is in de Nederlandse situatie het minst herkenbaar. Dit scenario bevat de aanname dat in maximaal vijftig gemeenten gelijktijdig en gedurende twee weken ernstige verstoringen plaatsvinden van de openbare orde in de binnenstad. In dit scenario is het in het gehele land onrustig en doen zich in alle veiligheidsregio's grootschalige openbare ordeverstoringen voor. Het conflictpotentieel en de conflictdynamiek zijn zeer complex en er bestaan in Nederland (gelukkig) weinig referentiesituaties op deze schaal. Denk recent bijvoorbeeld aan de rellen in Den Bosch (in 2000 en 2005) die tot één gemeente en grotendeels tot één wijk beperkt zijn gebleven, maar ook aan de rellen in Nederland in de jaren '60 en '70 van de vorige eeuw. De recente rellen in Parijs en meer in zijn algemeenheid in Frankrijk hebben een schaal en omvang die nog het meest lijkt op dit scenario. In bijlage 5 is het volledige scenario EDOOV opgenomen.

Samenvatting van de situatie en de problematiek

Collectief gevoelde onvrede, zoals angst voor terrorisme, angst voor elkaar, kredietcrisis, werkeloosheid en beperkte sociale voorzieningen vormt de onderstroom. Dit komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in oudejaarsrellen ('ventielzede'/ uitlaatklep), als een collectieve aanleiding om uit de band te springen. Concrete aanleidingen kunnen zijn:

- demonstraties die uit de hand lopen;
- een terroristische aanslag;
- grootschalige festiviteiten zoals sportwedstrijden, popfestivals en feesten.

Er kan een patroon ontstaan waarbij incidenten kunnen uitgroeien naar grote schaal. Tegelijkertijd wordt de daarbij opwellende emotie en onvrede afgewend op overheidsinstanties. Politie, maar ook brandweer, ambulancepersoneel en gezagsdragers in het algemeen worden bij incidenten doelwit en vormen het object om op af te reageren. Het patroon is dan bijvoorbeeld: klein incident, aanhoudingen, reacties vanuit het publiek, demonstraties/ stille tocht, charges ME (Mobiele Eenheid), reacties vanuit publiek, opnieuw aanhoudingen en demonstraties/ stille tocht et cetera. Dit kan leiden tot grootschalige openbare ordeverstoringen en geweldplegingen in meerdere steden in Nederland (en Europa) – die langdurig van aard zijn en die dynamisch en escalatiegevoelig zijn. Het politiehandelen is zoveel en zo lang mogelijk gericht op het de-escaleren van incidenten en spanningen, maar op een gegeven moment 'slaat de vlam in de pan'.

Er is sprake van vechtpartijen, mishandelingen, vernielingen, brandstichtingen en plunderingen/ proletarisch winkelen. Overheidsgebouwen moeten het ontzien en hulpverleners worden ernstig gehinderd in hun werk. Er worden ook hulpverleners mishandeld. Slachtoffers van de conflicterende partijen kunnen niet in hetzelfde ziekenhuis behandeld worden omdat dit leidt tot nieuwe onlusten.

Er zijn een aantal dodelijke slachtoffers en zijn tientallen gewonden te betreuren. Er is verkeerschaos, het openbaar vervoer ligt stil. Als gevolg hiervan kunnen hulpverleningsdiensten hun werk niet meer verrichten. Ook zijn ziekenhuizen moeilijk te bereiken voor burgers. Winkels en openbare voorzieningen kunnen niet meer

functioneren en worden gesloten. Dit leidt tot grote economische schade en toenemende onvrede en ontwrichting van de samenleving. Sprekende voorbeelden zijn het niet meer kunnen bevoorraden van supermarkten en het niet ophalen van huisvuil gedurende enkele weken. Een groot deel van de economie ligt hierdoor stil: mensen kunnen niet naar hun werk en banken en winkels sluiten.

Voor dit scenario gaan wordt uitgegaan van vijftig min of meer vergelijkbare ‘modelgemeenten’ van circa 100.000 inwoners elk:¹⁹

- Het aantal mannen per modelgemeente bedraagt circa 50.000.
- Het aantal mannen tussen de 15 en 35 jaar bedraagt circa 25% ofwel 12.500 personen.
- Van deze 12.500 personen is circa 10%, ofwel 1.250 personen, betrokken bij de openbare ordeverstoringen.
- Van deze 1.250 personen is wederom circa 10% bereid meer excessief geweld te gebruiken. Dit is de actieve kern. De gewelddadige groep die voorgaat in agressie en bereid is geweld te ontplooiën.

Tijdslijn

De crisis duurt twee weken en kent het volgende verloop in grofweg drie fasen. Dit scenario speelt zich af in fase 2 (zie tabel 3.3).

Fase	Situatie en maatregelen	Uitputting van politie en Koninklijke Marechaussee
Fase 1	Voorfase: er zijn één of meer lokale incidenten waarbij de politie in samenwerking met het openbaar bestuur (zoals de gemeentebesturen) de situatie probeert te beheersen via de-escalatie. De ervaringen in eerdere situaties (zoals de rellen in Den Bosch in 2000 en 2005) leren echter dat de vlam zeer snel in de pan kan slaan.	Geen uitputting.
Fase 2	Piekfase: de ‘vlam slaat in de pan’. De incidenten hebben bovengeschetste gevolgen op nationaal niveau – gedurende 1 week.	Uitputting mogelijk.
Fase 3	Afbouwfase: in 1 week wordt de crisis geconsolideerd en de situatie wordt genormaliseerd (buiten beschouwing in berekeningen).	Geen uitputting (normalisering).

Tabel 3.3: globale tijdslijn en mogelijk capaciteitstekort.

Omvang van de benodigde politie-inzet: (circa) 40.200 fte

Voor de relevante politietaken is geraamd dat voor fase 2 gedurende vijf tot zeven dagen, een inzet van circa 40.200 fte nodig is (zie paragraaf 3.2 van bijlage 5).

¹⁹ Dit is een conservatieve schatting. In de vijftig grootste gemeenten in Nederland wonen gemiddeld 143.000 personen. De grootste gemeente van deze groep gemeenten is Amsterdam met circa 740.000 inwoners en de kleinste gemeente is Velsen met circa 67.000 inwoners. De mediaan is ook hoger, namelijk 108.000. Deze wordt gevormd door de gemeenten Ede en Emmen.

4 Beschikbare politiecapaciteit en tekort in de drie scenario's

Onderzoeksvraag 3:

Formuleer aan de hand van de tijdlijn wat dit betekent voor de capaciteit van de politie en de Koninklijke Marechaussee. Wanneer is er sprake van een uitputting van de capaciteit van de politie en de Koninklijke Marechaussee?

Onderzoeksvraag 4:

Bezie of het mogelijk is door vroegtijdige planning van bijstandaanvragen (voor bijvoorbeeld bewakingstaken) van politie en Koninklijke Marechaussee capaciteit vrij te spelen om uitputting van de capaciteit van politie en Koninklijke Marechaussee (vroegtijdig) te voorkomen, als het gaat om taken voor handhaving van de openbare orde.

4.1 Beschikbare politiecapaciteit

De Nederlandse politie telt in totaal 52.000 fte (afgerond voor de regiokorpsen en het Korps Landelijke Politiediensten), exclusief de aspiranten.²⁰ Om de beschikbare politiecapaciteit voor openbare orde en veiligheidstaken te berekenen is voor elk scenario een aanvullende berekening nodig. In elk scenario is deze berekening in hoofdstuk 4 van de bijlagen 3, 4 en 5 opgenomen.

Voor elk scenario zijn de civiele politiefunctionarissen (administratief/technisch) buiten beschouwing gelaten.²¹ Vervolgens resteert de zogenoemde executieve politie-inzet. Op dit aantal dienen vervolgens de ondersteunende taken (zoals voor meldkamers) verminderd te worden.²² Daarmee resteren 29.500 fte voor openbare orde en veiligheidstaken in de drie scenario's.

De Koninklijke Marechaussee telt in totaal 6.800 fte. Dit totaal is verminderd met de functionarissen bij de staven in Den Haag en de districten en de uitvoering van de eigen geprioriteerde taken (zoals politiezorg op Schiphol, grensbewaking en uitzending naar het buitenland). Daarmee resteren circa 3.950 fte voor openbare orde en veiligheidstaken in de drie scenario's.²³

In de scenario's spelen echter ook specifieke omstandigheden die van invloed zijn op de capaciteit. In tabel 4.1 is het totaaloverzicht opgenomen.

²⁰ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Jaarverslag Nederlandse Politie, 2008 – kerngegevens*, tabel 1.5, pagina 50.

²¹ Dit betreft circa 32% van de functionarissen, zie: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Jaarverslag Nederlandse Politie 2008*, tabel 2.5, pagina 59.

²² Het gaat om ongeveer 12% van de functionarissen volgens opgave van het Landelijk Operationeel Coördinatie Centrum (LOCC).

²³ Bron: gebaseerd op een schatting van de Staf van de Koninklijke Marechaussee en de afdeling Buitenland Uitzendingen van de Koninklijke Marechaussee.

Nederlandse Politie	EDG (fte)	EDO (fte)	EDOOV (fte)
Totaal	52.000	52.000	52.000
Af: civiele functionarissen (administratief/technisch): circa 32%. ²⁴	16.500	16.500	16.500
Af: ondersteunende taken (zoals meldkamers): circa 12%. ²⁵	6.000	6.000	6.000
Subtotaal	29.500	29.500	29.500
Af: uitval van 50% van de aanwezige politiecapaciteit van vier direct getroffen veiligheidsregio's. ²⁶	n.v.t.	4.400	n.v.t.
Af: politiecapaciteit van acht andere veiligheidsregio's die te maken hebben met grote wateroverlast. Na 30% uitval van de eigen capaciteit kunnen deze regio's geen bijstand verlenen aan andere regio's. ²⁷	n.v.t.	15.000	n.v.t.
Af: geprioriteerd regulier werk waaronder noodhulp: circa 30 of 40%. ²⁸	8.850 (30%) ²⁸	4.040 (40%)	11.800 (40%)
Af: uitval eigen personele capaciteit: 30%. ²⁹	6.195	n.v.t.	n.v.t.
Subtotaal beschikbare fte politie	14.455	6.060	17.700
Koninklijke Marechaussee			
Totaal	6.800	6.800	6.800
Af: staven in Den Haag en de districten	600	600	600
Af: uitvoeren eigen taken, zoals politiezorg op Schiphol en uitzending naar het buitenland.	2.250	2.250	2.250
Subtotaal	3.950	3.950	3.950
Af: uitval eigen personele capaciteit: 30% of 15%. ³⁰	1.200 (30%)	600 (15%)	n.v.t.
Subtotaal beschikbare fte KMar	2.750	3.350	3.950
Totaal politie en Koninklijke Marechaussee	17.205	9.410	21.650

Tabel 4.1: beschikbare fte voor openbare orde en veiligheidstaken in drie crisisscenario's.

²⁴ Bron: Jaarverslag Nederlandse Politie 2008, tabel 2.5, pagina 59.

²⁵ Bron: Opgave van het Landelijk Operationeel Coördinatie Centrum (LOCC).

²⁶ In dit scenario wordt uitgegaan van de veiligheidsregio's: Brabant-Noord, Midden- en West-Brabant, Utrecht, Gelderland-Zuid. Zie Jaarverslag Nederlandse Politie (2008) voor de feitelijke sterkte per politiekorps/regio.

²⁷ Gezinnen van functionarissen zijn zelf ontregeld door de overlast in onder meer de regio's: Limburg-Zuid, Limburg-Noord, Brabant-Zuidoost, Zeeland, Gelderland-Midden, Noord- en Oost-Gelderland, IJsseland, Amsterdam-Amstelland. Zie Jaarverslag Nederlandse Politie (2008) voor de feitelijke sterkte per politiekorps/regio.

²⁸ Omdat het maatschappelijke leven voor een deel stil ligt is op de normale processen minder inzet nodig. Er wordt uitgegaan van 30% in plaats van 40%.

²⁹ Een deel (7%, het reguliere ziekteverzuimbij de politie) van de functionarissen is al ziek, los van het griepvirus.

³⁰ Gezinnen van functionarissen zijn zelf ontregeld door ramp en overlast. Algemene norm is 30%, echter niet het hele land is direct getroffen door de crisis. Als feitelijke norm wordt daarom een uitval van 15% aangehouden.

Scenario Ergst Denkbare Griepdemie (EDG)

In geval van crisis en rampen moet de politie het geprioriteerde reguliere werk kunnen voortzetten, waaronder noodhulp zoals bij ernstige ongelukken en het continueren van grootschalige rechercheoperaties.³¹ Een belangrijke aderlating voor de politiecapaciteit is verder de uitval ten gevolge van het griepvirus onder de eigen gelederen.³² Uiteindelijk resteert een beschikbare politiecapaciteit van 14.455 fte en 2.750 fte Koninklijke Marechaussee, in totaal 17.205 fte (zie hoofdstuk 4 uit bijlage 3).

Scenario Ergst Denkbare Overstroming (EDO)

In de direct getroffen veiligheidsregio's veroorzaakt de crisis uitval. Het gaat daarbij niet alleen om de fysieke infrastructuur van de politie (denk aan politiebureaus), maar ook om de gezinnen van functionarissen van de Koninklijke Marechaussee en politie die zelf getroffen zijn.³³ In het stroomgebied van de Maas en Waas hebben daarnaast circa acht andere veiligheidsregio's te maken met grote wateroverlast. Na 30% uitval van de eigen personele capaciteit kunnen deze regio's geen bijstand verlenen aan andere regio's.³⁴ Tot slot moet de politie ook bij dit scenario het geprioriteerde reguliere werk kunnen voorzetten, waaronder noodhulp zoals bij ernstige ongelukken en het continueren van grootschalige rechercheoperaties.³⁵ Daarbij is van belang op te merken dat in het hele land extra overlast is te verwachten ten gevolge van wind/ storm en water, ook door lokale neerslag los van de aanvoer van water via de grote rivieren. Er resteert een beschikbare politiecapaciteit van 6.060 fte plus 3.350 fte Koninklijke Marechaussee, in totaal 9.410 fte (zie hoofdstuk 4 uit bijlage 4).

Scenario Ergst Denkbare Openbare Orde Verstoring (EDOOV)

Ook in dit scenario moet de politie het geprioriteerde reguliere werk kunnen voorzetten, waaronder noodhulp zoals bij ernstige ongelukken en het continueren van grootschalige rechercheoperaties. Er resteert daarmee een beschikbare politiecapaciteit van 17.700 fte plus 3.950 fte Koninklijke Marechaussee, in totaal 21.650 fte (zie hoofdstuk 4 uit bijlage 5).

³¹ Het gaat bij het griepscenario om circa 30% van de functionarissen. Dat is iets lager dan bij de twee andere scenario's omdat het maatschappelijke leven voor een deel stilligt. Daarom is ook op de reguliere processen minder inzet nodig. Bron voor deze aanname: experts tijdens de expertbijeenkomsten voor dit onderzoek.

³² De verwachte uitval bedraagt circa 30% van de functionarissen, gelijk aan het percentage Nederlanders dat tijdens een pandemie naar verwachting met het griepvirus wordt besmet.

³³ In dit scenario wordt uitgegaan van de veiligheidsregio's: Brabant-Noord, Midden- en West-Brabant, Utrecht, Gelderland-Zuid: 50% van de capaciteit in deze regio's valt uit. De andere helft sluit zich aan bij andere regio's.

³⁴ Gezinnen van functionarissen zijn ontregeld door de overlast in onder meer de regio's: Limburg-Zuid, Limburg-Noord, Brabant-Zuidoost, Zeeland, Gelderland-Midden, Noord- en Oost-Gelderland, IJsselmeer, Amsterdam-Amstelland. Zie Jaarverslag Nederlandse Politie (2008) voor de feitelijke sterkte per politiekorps/regio.

³⁵ Het gaat om circa 40% van de functionarissen. Bron voor deze aanname: experts tijdens de expertbijeenkomsten voor dit onderzoek.

Conservatieve berekeningen

De beschikbare (en benodigde) capaciteit is omwille van de hanteerbaarheid van de vele mogelijke aannames conservatief geschat. Er spelen diverse omstandigheden waardoor de beschikbare en benodigde politiecapaciteit eerder tegen dan mee zal vallen:

- 1 Het gaat om de totaal beschikbare fte ongeacht de competenties van de functionarissen. Dit is van belang omdat een deel van de benodigde competenties de inzet van verkeersregelaars, Mobiele Eenheden (ME) en Aanhoudings Eenheden (AE) betreft. Zo zijn ME-functionarissen specifiek getraind in de-escalatietechnieken waardoor de inzet juist beperkt kan blijven. Deze eenheden zijn echter schaars. Verkeersregelaars beschikken ook over een specifieke training.
- 2 De crisisoperatie betekent een extra inzet voor commandovoering ('Command and Control') en informatie.
- 3 Er is sprake van gespreide vakanties. Een deel van de functionarissen is mogelijk op vakantie.
- 4 Er kan gekozen worden voor drie reguliere diensten van acht uur in plaats van twee diensten van twaalf uur. Bij de inzet van functionarissen in twaalfuurdiensten treedt na enige tijd uitputting op onder de functionarissen. Daarnaast is sprake van opkomsttijd, verplaatsingstijden, rusttijden, briefing/ debriefing en overdrachtsmomenten.
- 5 Het gemiddelde 'reguliere' ziektepercentage bedraagt 7%.
- 6 Een ramp of crisis komt zelden alleen. Indien zich een combinatie van rampen of crises voordoet (zoals een incident in Pernis, een vliegtuig dat neerstort), treedt de Wet van Murphy in werking: 'als een gebeurtenis zich een oneindig aantal keer herhaalt en iedere keer is er een kleine kans dat iets misgaat, dan gaat het vroeg of laat een keer mis'.

4.2 Tekort aan politiecapaciteit inclusief Koninklijke Marechaussee

Aan de hand van de benodigde politie-inzet (hoofdstuk 3) en de beschikbare politiecapaciteit (paragraaf 4.1) kan het tekort aan taakuitoefening en politie-inzet worden bepaald. Het gaat daarbij nadrukkelijk om een tekort in termen van politiecapaciteit, los van de bijstandaanvraag en de wijze waarop deze wordt ingevuld door anderen, zoals de krijgsmacht. Bij twee scenario's is sprake van een substantieel tekort aan en daarmee een reële kans op uitputting van politiecapaciteit. Bij één scenario (overstroming) is sprake van een (nipte) overcapaciteit, maar dit biedt niet veel speelruimte (zie tabel 4.2).

	EDP (fte)	EDO (fte)	EDOOV (fte)
Totale benodigde capaciteit voor politietaken bij twee diensten van twaalf uur	27.212	7.992 (fase 2)	40.200
Beschikbare fte politie/KMar	17.205	9.410	21.650
Totaal:	- 10.007	+ 1.418	- 18.550

Figuur 4.2: discrepantie tussen de omvang van gevraagde politietaken voor de drie crises en de beschikbare functionarissen bij twee diensten van twaalf uur.

In het geval van grootschalige openbare ordeverstoringen kan de politie met de Koninklijke Marechaussee een crisis op een schaal van circa 27 ‘modelgemeenten’ zelfstandig beheersen (zie hoofdstuk 5 in bijlage 5).³⁶ Daarboven is bijstand nodig. Op een schaal van ernstige openbare ordeverstoringen in vijftig ‘modelgemeenten’ bedraagt het tekort aan politiecapaciteit 18.550 fte. Het pandemiescenario speelt zich wat betreft de omvang per definitie op een landelijke schaal af. De duur en intensiteit zijn onvoorspelbaar, er kan sprake zijn van één pandemiegolf, maar ook van meerdere, elkaar opvolgende golven. Al bij een eerste pandemiegolf treedt een aanzienlijk capaciteitstekort op (-10.007 fte).

Bij een ergst denkbare overstroming in het stroomgebied van de Rijn en Maas is (nipt) voldoende politie-inzet aanwezig om de situatie te beheersen (+ 1.418 fte). In het geval dat een dijkdoorbraak of overstroming echter zou plaatsvinden in één van de kustgebieden (de kans daarop is kleiner dan bij het rivierenscenario en dit scenario is in dit onderzoek niet doorgerekend) is de omvang van de ramp overigens vele male groter en is onherroepelijk sprake van uitputting van de politiecapaciteit.

Consequentie van drie reguliere diensten van acht uur in plaats van twee twaalfuurdiensten
Vanwege het karakter van de scenario's ('ergst denkbare crisis') is steeds uitgegaan van het instellen van twee twaalfuurdiensten om de beschikbare politiecapaciteit zo maximaal mogelijk in te kunnen zetten. Deze keuze is feitelijk de uitkomst van een bestuurlijke afweging. Uiteindelijk kan bij deze lange diensten vermoeidheid optreden en kan een twaalfuurdienst zelfs averechts werken. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn in het pandemiescenario waarbij de weerstand van de functionarissen door vermoeidheid kan afnemen, met een grotere vatbaarheid voor het virus en uitval tot gevolg.

In het geval gekozen wordt voor het inzetten van drie reguliere achttuurdiensten neemt de totaal benodigde politiecapaciteit met circa een derde toe. Dat heeft grote gevolgen voor de beschikbare politiecapaciteit. Er ontstaat dan ook een capaciteitstekort bij het scenario Ergst Denkbare Overstroming (EDO) van circa 1.000 fte. Bij het pandemiescenario neemt het tekort toe tot circa 18.000 fte. Bij het scenario Ergst Denkbare Openbare Orde Verstoring (EDOOV) neemt het tekort zelfs toe tot circa 30.000 fte. In deze situaties neemt het voorzettingsvermogen van de politie en Koninklijke Marechaussee (verder) af en de afhankelijkheid van externe bijstand is veel groter.

4.3 Mogelijkheden voor vroegtijdige planning van bijstandaanvragen

Mogelijkheden voor vroegtijdige planning van bijstandaanvragen

In de aanloop naar de piek van een pandemische golf kan al bijstand bij andere partijen worden aangevraagd en ingezet. Dit geeft de politie en Koninklijke Marechaussee de mogelijkheid vroegtijdig publieksarme taken aan anderen over te laten en daarmee uitputting door langdurige inzet te voorkomen. De politie kan ook de daarmee

³⁶ Een modelgemeente omvat 100.000 inwoners. In de praktijk hoeft het niet te gaan om afzonderlijke gemeenten. Met circa 740.000 inwoners staat bijvoorbeeld de gemeente Amsterdam gelijk aan circa 7,4 ‘modelgemeenten’.

vrijkomende capaciteit inzetten voor meer specifieke politietaken, zoals noodhulp, openbare orde, eigen veiligheid personeel en opsporing van zware delicten. Bovendien zullen verplaatsingen van politie-eenheden door Nederland minder snel nodig zijn.

Bij een dreigende overstroming geven hoogwaterverwachtingen twee á drie dagen van tevoren een indicatie van extreem hoogwater. Een tijdig besluit om aanwezigen uit bedreigd gebied te kunnen evacueren wordt 4 á 5 dagen voor de verwachte overstroming genomen. Tot één dag (24 uur) van tevoren is echter niet te voorspellen welke riviertak het zwaarst belast zal worden. Frankrijk, België en Duitsland hebben al grote problemen met het water voordat het hoogwater Nederland bereikt. Deze periode geeft wel de tijd om noodmaatregelen te treffen en eventueel bijstand aan te vragen en in te zetten.

De aanloopfase naar ernstige openbare ordeverstoringen is zeer onvoorspelbaar. Het conflictpotentieel en de conflictdynamiek zijn zeer complex. Een belangrijk element van een dergelijke situatie is dat 'de vlam opeens in de pan slaat' en een situatie zich zeer snel in alle omvang en hevigheid openbaart. Denkbaar is wel dat de situatie zich voltrekt in golven van meer en minder intensiteit en de verspreiding van het conflict over het land min of meer geleidelijk verloopt. Er kan echter niet of nauwelijks gerekend worden op het treffen van vroegtijdige maatregelen waaronder het organiseren en inzetten van bijstand. De politie en Koninklijke Marechaussee zien zich min of meer plots gesteld voor een crisis op grote schaal waarbij uitputting van de politiecapaciteit snel aan de orde is.

Geen eenduidige onderbouwing van de capaciteitsbehoefte en bijstandaanvragen in de praktijk van onvoorzienbare crisissituaties

Bij *voorzienbare* situaties, waarbij op voorhand direct duidelijk is dat bijstand noodzakelijk is, is het nu al een ingeburgerde praktijk dat de politie vroegtijdige bijstandaanvragen opstelt. Deels geschiedt dat via het in de loop der jaren gegroeide 'informele bijstandsnetwerk' (via de bureaus Conflict- en Crisisbeheersing van de politieregio's) tussen korpsen onderling, dan wel (vaak ook parallel) met ondersteuning van het Landelijk Operationeel Coördinatie Centrum (LOCC). Voorbeelden daarvan zijn de Eurotop, de Sail Amsterdam, de ontruiming van het bos te Schinveld, bezoek van president Bush en het Koninklijk Huwelijk in 2002.

In het geval van *onvoorzienbare* crisissituaties, zo blijkt uit de expertbijeenkomsten, opereert de politie niet vanuit een gemeenschappelijke en gedeelde strategie of modellen bij het onderbouwen van beslissingen voor bijstandaanvragen. Daarnaast gaat de politie bij de aanpak van onvoorzienbare crisissituaties vooral uit van de eigen veerkracht: "je hebt het maar te doen met de beschikbare capaciteit" (een expert). Daarmee is het risico groot dat de doelen niet behaald worden. De commandant 'ter plaatse' schat op basis van de eigen ervaring en expertise in wat nodig is gegeven de situatie. Experts geven aan dat 'wat nodig is' meestal op een persoonlijke afweging en onderbouwing berust. In dergelijke situaties spelen tal van afwegingen die een groot beroep doen op het overzicht en de juiste inschatting. Veel van deze afwegingen bepalen de capaciteitsbehoefte, zoals:

- Het vervullen van dynamisch verkeersmanagement met behulp van matrixborden (arbeidsextensief door de inzet van technische hulpmiddelen) of het massaal inzetten van motorrijders.

- Aantal benodigde check points en afzettingen inclusief de bezetting daarvan met als mogelijke extra complicaties de verschillende eisen die een stedelijke versus een landelijke omgeving daaraan stellen.
- De mate waarin de uitoefening van taken (deels) gelijktijdig of op elkaar volgend kan worden ingezet, zoals statisch verkeersmanagement in combinatie met het bewaken van objecten.

5 Behoeftestelling richting de krijgsmacht

Onderzoeksvraag 5:

Geef ten slotte aan welke bijstand nodig is van militairen in termen van capaciteiten en volume (behoeftestelling).

Een tekort aan politie-inzet kan door anderen worden ingevuld mits deze functionarissen voldoende gekwalificeerd zijn. Het is daarbij tevens denkbaar dat de inzet van anderen op andere wijze plaatsvindt dan die van politiefunctionarissen, bijvoorbeeld met gebruik van specifieke hulpmiddelen. Bij het tekort spelen een aantal bestuurlijke keuzevraagstukken:

- 1 Worden diensten van twaalf uur of van acht uur ingezet?
- 2 Wordt het risico bij een tekort geaccepteerd?
- 3 Wordt het tekort aan capaciteit aangevuld door anderen en wie zijn dat?
- 4 Voor welke taak of taken zijn anderen in beeld?
- 5 Langs welke weg en met welke technieken kan het tekort worden opgevangen?
- 6 Welke competenties zijn nodig om het tekort op te vangen?

5.1 De mate en wijze waarop tekort aan taakuitoefening kan worden opgevangen door de krijgsmacht

Tijdens de diverse expertbijeenkomsten is per crisisscenario bepaald wat de minimale inzet van de politie en Koninklijke Marechaussee per politietaak zou moeten zijn. Voor de politietaak 'Bewaken en beveiligen van objecten' in geval van een pandemische crisis is dit bijvoorbeeld 40% van de benodigde 17.680 fte voor deze taak. Via deze systematiek is het mogelijk de inzet van de politie en Koninklijke Marechaussee te prioriteren en te berekenen in welke mate de krijgsmacht kan bijdragen om een tekort aan politiecapaciteit op te vangen. Voor het scenario Ergst Denkbare Grieppandemie (EDG) is de precieze berekening in deze paragraaf als voorbeeld van deze systematiek opgenomen (tabel 5.1). Voor de andere twee scenario's wordt voor de onderbouwing van de berekeningen verwezen naar hoofdstuk 6 uit bijlage 4 en bijlage 5.

Scenario Ergst Denkbare Grieppandemie (EDG) uitgaande van twaalfuurdiensten

In dit scenario moet een capaciteitstekort van circa 10.007 fte worden opgevangen bij een totale benodigde politie-inzet van circa 27.212 fte (zie paragraaf 4.2). In tabel 5.1 is bij wijze van voorbeeld de onderbouwing voor de behoeftestelling van de bijstandaanvraag uitgewerkt.

Politietaken	Benodigde fte (zie paragraaf 3.1)	Minimale inzet politie/Koninklijke Marechaussee per taak	Geprioriteerde inzet politie/ Koninklijke Marechaussee (fte)
Mobiliteit.			
a Dynamisch verkeersmanagement.	56	40%	22
b Statisch verkeersmanagement.	4.920	20%	984
Bewaken en Beveiligen.			
a Bewaken en Beveiligen Objecten.	17.680	40% ³⁷	7.072
b Bewaken en Beveiligen Subjecten.	56	100%	56
Ordehandhaving.			
– Riotcontrol en crowdmanagement	4.100	Riotcontrol: 100% Crowdmanagement: 70%	3.350 ³⁸
Opsporing			
– Opsporing en arrestantenbehandeling inclusief transport, bewaken en verzorging van arrestanten, verhoor	400	50%	200
Totaal	27.212		11.684

Tabel 5.1: mate waarin taken door anderen dan politie/Koninklijke Marechaussee uitgevoerd kunnen worden bij twee diensten van twaalf uur.

De politie en de Koninklijke Marechaussee worden vooral voor riotcontrol, crowdmanagement en het bewaken en beveiligen van subjecten ingezet. Met een geprioriteerde inzet van de politie en Koninklijke Marechaussee zijn minimaal circa 11.684 fte nodig (zie tabel 5.1). Dit aantal is beschikbaar bij een capaciteit van 17.205 fte (zie paragraaf 4.1) en biedt zodoende flexibiliteit in het geval bijstand door de krijgsmacht wordt verleend. Dit betekent dat de maximale bijstand van de krijgsmacht ($27.212 - 17.205 =$) 10.007 fte omvat ongeacht de competenties van de bijstandverleners (zie ook hoofdstuk 6 in bijlage 3).

Scenario Ergst Denkbare Overstroming (EDO) uitgaande van twaalfuurdiensten

In dit scenario is sprake van voldoende politiecapaciteit, namelijk een nipte 'overcapaciteit' van 1.418 fte bij een totaal beschikbare politiecapaciteit van 9.410 fte (zie

³⁷ De inzet van militairen bij ziekenhuizen, huisartsenposten en zorgmeldpunten ligt in dit scenario over de gehele linie gevoeliger dan bij de twee andere scenario's, vooral bij de taken 'bewaken en beveiligen' en 'crowdmanagement'. Om die reden is daar meer politie/Koninklijke Marechaussee-inzet nodig.

³⁸ Zie tabel 3.2 uit bijlage 3 voor de onderbouwing van dit aantal: 100% van 1.600 fte Riotcontrol plus 70% van 2.500 fte voor Crowdmanagement = 3.350 fte.

paragraaf 4.2). Vanwege de onvoorspelbaarheid van vele factoren en de relatief kleine overcapaciteit is het toch zinvol na te gaan in welke mate de politiecapaciteit zo nodig verruimd kan worden via verlening van bijstand door de krijgsmacht. De politie en Koninklijke Marechaussee kunnen hiermee de flexibiliteit van hun inzet vergroten. Met een geprioriteerde inzet van de politie en Koninklijke Marechaussee zijn minimaal circa 3.221 fte nodig bij een totale benodigde politie-inzet van circa 7.992 fte tijdens de tweede fase van deze crisis (zie hoofdstuk 6 in bijlage 4). Door een maximale bijstand door de krijgsmacht van $(7.992 - 3.221 =)$ circa 4.771 fte neemt de overcapaciteit bij de politie en Koninklijke Marechaussee toe van 1.418 naar 6.189 fte. Daarmee kan bijvoorbeeld in de andere politieregio's de inzet op de reguliere politietaken in voldoende mate gegarandeerd blijven.

Scenario Ergst Denkbare Openbare Orde Verstoring (EDOOV) uitgaande van twaalfuurdiensten

In dit scenario moet een capaciteitstekort van circa 18.550 fte worden opgevangen bij een totale benodigde politie-inzet van circa 40.200 fte (zie paragraaf 4.2). Met een geprioriteerde inzet van de politie en Koninklijke Marechaussee zijn minimaal circa 21.350 fte nodig (zie hoofdstuk 6 in bijlage 5). Dit aantal is nipt beschikbaar bij een beschikbare capaciteit van circa 21.650 fte (zie paragraaf 4.1). De flexibiliteit is daarmee echter zeer gering. Bij een geprioriteerde inzet van de politie en Koninklijke Marechaussee bedraagt de maximale bijstand door de krijgsmacht daarom $(40.200 - 21.650 =)$ circa 18.550 fte (ongeacht de competenties van de bijstandverleners). Er moet ten aanzien van de capaciteit op het scherpst van de snede geopereerd worden.

In het geval van achtuurdiensten is een veel omvangrijkere bijstand nodig in de drie scenario's.

5.2 Benodigde kerncompetenties per politietaak

Kern van het politieonderwijs: beroepsprofielen, kernopgaven en competenties

De Wet op het Lsop en het politieonderwijs is van kracht sinds 1 april 2003. Bevoegdheden, verantwoordelijkheden, taken en afstemmingsrelaties zijn hiermee beschreven. Het politieonderwijs wordt binnen deze kaders uitgevoerd door de Politieacademie in samenwerking met de korpsen en (geselecteerde) instellingen voor regulier onderwijs. In het landelijke kader is onder meer een landelijke kwalificatiestructuur opgenomen voor het politieonderwijs, waarin initiële opleidingen en postinitiële opleidingen ("leergangen") zijn opgenomen, met bijbehorende competentiegerichte eindtermen. De basis van het onderwijs is verwerkt in vijf beroepsprofielen voor het initiële politieonderwijs en twaalf beroepsprofielen voor het postinitiële onderwijs. Deze zijn door de beroepspraktijk gevalideerd, door de politieberaden gelegitimeerd en door de politieministers vastgesteld.

In de kern is het politieonderwijs gericht op competentie- en praktijkgericht leren. "Competenties" is een begrip dat centraal staat in het politieonderwijs. Competenties (bekwaamheden) vormen het vermogen van de politiemedewerker om in specifieke situaties zelfstandig en zorgvuldig te handelen. Een competentie is gebaseerd op kennis

en inzicht, vaardigheid, houding, persoonlijke eigenschappen en ervaring. Kernopgaven (praktijksituaties) zijn de centrale opgaven en problemen waarmee een politiefunctaris regelmatig in aanraking komt en die kenmerkend zijn voor het beroep, die aangepakt moeten worden binnen een specifieke organisatorische context, waarbij een oplossing en een passende aanpak worden verwacht. Voorbeelden van kernopgaven zijn:

- Kernopgave 4.1.1: Toezicht houden in publiek domein.
- Kernopgave 5.4.3: Aanpak van verkeersveiligheid.
- Kernopgave 6.2.4: Voorbereiding strategische aanpak bij rampen en calamiteiten.

Iedere kernopgave bevat een beschrijving van competenties die een student moet verwerven om de kernopgave uit te kunnen voeren. De proeve van bekwaamheid is het examen waarmee studenten de verworven competenties in samenhang demonstreren.

In 'Koersen naar 2011'³⁹ adviseert de Politieonderwijsraad, op basis van een evaluatie van het politieonderwijs, onder meer om de beroepsprofielen van het politieonderwijs te herijken en samenhang en samenwerking te bevorderen tussen politieonderwijs met opleidingen van Defensie/Koninklijke Marechaussee, de brandweer en de Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (GHOR). Deze wens werd eerder ook uitgesproken door de politie in het kader van Conflict- en Crisisbeheersing en de Intensivering van de Civiel-Militaire Samenwerking (ICMS). Daarbij bestaat vooral behoefte aan voldoende vaardigheden, opleiding en oefening in geval van bijstand door de krijgsmacht bij de uitoefening van politietaken (zoals bewaken en beveiligen). Gewezen wordt op de bestaande samenwerking met de Politieacademie bij opleiden, oefenen en kennisdeling die als waardevol wordt ervaren.⁴⁰

Kerncompetenties voor uitvoering van de relevante politietaken tijdens crises

Aan de hand van de verschillende beroepsprofielen, de corresponderende kernopgaven en competenties is het mogelijk relevante kerncompetenties voor de taakuitoefening door de krijgsmacht (en eventueel anderen) tijdens crises te bepalen. Het is daarbij van belang dat bijstandverleners voldoende competenties beheersen om relevante kernopgaven tijdens crises op een voldoende kwaliteitsniveau uit te kunnen voeren. Ook zij kunnen in situaties terecht komen waarin zij met fysieke confrontaties te maken krijgen. Dat stelt specifieke eisen aan de kwaliteit van hun functioneren. Een voldoende basiskwaliteit of basisniveau kan worden bepaald met de beroepsprofielen 'Assistent politiemedewerker' en 'Vrijwillige politiemedewerker' uit het politieonderwijs.⁴¹ Voor de relevante politietaken in dit onderzoek (zie onder meer figuur 2.1) zijn in tabel 5.2 de kerncompetenties opgenomen, exclusief de politietaken die niet door anderen uitgevoerd kunnen worden (zie ook figuur 5.1).

³⁹ Politieonderwijsraad, *Koersen naar 2011, Advies over de verdere ontwikkeling van het politieonderwijs*, 6 juli 2007.

⁴⁰ Politie Nederland, *brief aan het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, directeur Crisisbeheersing, inzake Intensivering Civiel-Militaire Samenwerking*, 11 december 2006, kenmerk 2006030435/RME.

⁴¹ Opgave van de Politieacademie (onderwijskundige expertise) ten behoeve van dit onderzoek.

Hoofdtaken	Subtaken	Kernopgaven	Kerncompetenties
1 Mobiliteit	a Dynamisch verkeersmanagement	Toezicht houden verkeersveiligheid	<ul style="list-style-type: none"> – Toezicht houden – Verkeer regelen – Onderhouden contact met publiek en collega's – Mondeling en schriftelijk rapporteren
	b Statisch verkeersmanagement	Toezicht houden verkeersveiligheid	<ul style="list-style-type: none"> – Toezicht houden – Verkeer regelen
2 Ordehandhaving	a Crowdmanagement en -Control	Toezicht houden bij evenementen	<ul style="list-style-type: none"> – Toezicht houden op mensen en op de afzetting – Observeren publiek – Bij signaleren van onregelmatigheden regulerend optreden (bemiddelen e.d.) of corrigerend optreden (repressief) of hulp inroepen van collega's – Samenwerken met collega's, organisatoren en hulpverlenende instanties – Verkeersaanwijzingen geven – De weg wijzen
	b Riotcontrol	n.v.t	
3 Bewaking en Beveiliging	a Objecten	Optreden misdrijven	<ul style="list-style-type: none"> – Waarnemen – Eerste maatregelen plaats delict – Beveiligen plaats delict
	b Subjecten	n.v.t	
4 Opsporing	Opsporing en arrestantenbehandeling inclusief transport, bewaken en verzorging van arrestanten en verhoor	Arrestantenzorg	<ul style="list-style-type: none"> – Fouilleren onder toezicht – Insluiten – Administratief verwerken – Contacten leggen met verdachte, advocaat of familie bellen – Bewaken/ signaleren – Luchten – Bezoek regelen – Persoonlijke verzorging – Medische verzorging – Verplaatsen/ overdragen arrestant – Controle opsporingsregister (gevaarskwalificatie)

Tabel 5.2: kernopgaven en kerncompetenties aan de hand van de beroepsprofielen 'Assistent politiemedewerker' en 'Vrijwillige politiemedewerker' voor de relevante politietaken in dit onderzoek.⁴²

⁴² Opgave van de Politieacademie (onderwijskundige expertise) ten behoeve van dit onderzoek.

6 Conclusies

- 1 **De drie crisisscenario's zijn goed bruikbaar voor inzicht in de problematiek en bij de onderbouwing van benodigde politie-inzet.**
 - a Drie crisisscenario's zijn bruikbaar voor het onderbouwen van de benodigde politie-inzet (inclusief Koninklijke Marechaussee) voor handhaving van de openbare orde:
 - Scenario Ergst Denkbare Grieppandemie (EDG).
 - Scenario Ergst Denkbare Overstroming (EDO).
 - Scenario Ergst Denkbare Openbare Orde Verstoring (EDOOV).
 - a1 De onderbouwing van de benodigde politie-inzet vindt plaats op basis van ervaringen en expertise van praktijkmensen. Daartoe zijn drie expertbijeenkomsten georganiseerd. Er bestaan bij de politie geen (gemeenschappelijke) modellen, strategieën of methoden op basis waarvan de benodigde politiecapaciteit min of meer objectief bepaald kan worden. Dit blijkt ook uit eerder (recent) onderzoek naar de capaciteitsstelling bij overstromingsscenario's.
 - a2 Experts uit de praktijk noemen de drie crisisscenario's herkenbaar en realistisch. De experts hebben de benodigde politie-inzet in drie expertbijeenkomsten per scenario onderbouwd.
 - a3 Het scenario Ergst Denkbare Openbare Orde Verstoring is het minst herkenbaar aangezien er in Nederland op deze schaal geen historisch referentiemateriaal beschikbaar is. Voor dit scenario is een aanpak en rekenmodel ontwikkeld aan de hand van de vijftig grootste Nederlandse gemeenten. Daarmee is een rekeneenheid ontwikkeld, namelijk een 'modelgemeente' van circa 100.000 inwoners. De gemeente Amsterdam (circa 740.000 inwoners) is bijvoorbeeld vergelijkbaar met circa 7,4 'modelgemeenten'.
 - a4 De scenario's lenen zich tevens voor het berekenen van een eventuele uitputting (en het omslagpunt) van de politie en Koninklijke Marechaussee aan de hand van een tijdlijn die zich voltrekt langs een aantal fasen per crisis.
- b De totaal benodigde politiecapaciteit varieert sterk per scenario. Bij de inzet van twaalfuurdiensten is de benodigde politie-inzet:
 - circa 27.212 fte tijdens de pandemische fase bij scenario Ergst Denkbare Grieppandemie (EDG);
 - circa 5.838 fte voor de overstroming (fase 1) en circa 7.992 fte na een overstroming (fase 2) bij scenario Ergst Denkbare Overstroming (EDO);
 - circa 40.200 fte tijdens grootschalige openbare ordeverstoringen in vijftig 'modelgemeenten' van 100.000 inwoners bij scenario Ergst Denkbare Openbare Orde Verstoring (EDOOV).

- 2 De beschikbare politiecapaciteit is in twee van de drie crisisscenario's ontoereikend voor het handhaven van de openbare orde.**
- a Afhankelijk van de specifieke situatie in de drie crisissituaties is de beschikbare capaciteit van de politie en Koninklijke Marechaussee als volgt:
- Voor het scenario Ergst Denkbare Grieppandemie is circa 17.205 fte beschikbaar.
 - Voor het scenario Ergst Denkbare Overstroming is circa 9.410 fte beschikbaar.
 - Voor het scenario Ergst Denkbare Openbare Orde Verstoring is de beschikbare capaciteit circa 21.650 fte.
- b De discrepantie tussen beschikbare en benodigde politiecapaciteit is voor twee scenario's bij het inzetten van twaalfuurdiensten negatief:
- Voor het scenario Ergst Denkbare Grieppandemie bestaat een capaciteitstekort van circa 10.007 fte.
 - Voor het scenario Ergst Denkbare Overstroming bestaat een (nipte) 'overcapaciteit' van circa 1.418 fte.
 - Voor het scenario Ergst Denkbare Openbare Orde Verstoring is sprake van een capaciteitstekort van circa 18.550 fte.
- c In het geval gekozen wordt voor het inzetten van drie reguliere achttuurdiensten neemt de totaal benodigde politiecapaciteit met circa een derde toe. Er ontstaat nu ook een capaciteitstekort bij het scenario Ergst Denkbare Overstroming van circa 1.000 fte. Bij het pandemiescenario neemt het tekort toe tot circa 18.000 fte. Bij het scenario verstoring openbare orde neemt het tekort zelfs toe tot circa 30.000 fte.
- d In twee van de drie scenario's zijn er mogelijkheden om een vroegtijdige inzet van bijstand te organiseren om daarmee uitputting van de politie en de Koninklijke Marechaussee te voorkomen en hun voortzettingsvermogen te vergroten.
- Alleen in het geval van het scenario Ergst Denkbare Openbare Orde Verstoring ontbreekt deze mogelijkheid. De aanloopfase naar ernstige openbare ordeverstoringen is zeer onvoorspelbaar. Het conflictpotentieel en de conflictdynamiek zijn zeer complex. Een belangrijk element van een dergelijke situatie is dat 'de vlam opeens in de pan slaat' en een situatie zich zeer snel in alle omvang en hevigheid openbaart.
- e Er bestaat geen eenduidige onderbouwing van de capaciteitsbehoefte en bijstandaanvragen in de praktijk van onvoorzienbare crisissituaties. De politie werkt niet vanuit een gemeenschappelijke en gedeelde strategie of modellen bij het onderbouwen van beslissingen voor bijstandaanvragen. Daarnaast gaat de politie bij de aanpak van onvoorziene crisissituaties vooral uit van de eigen veerkracht. De commandant 'ter plaatse' schat op basis van de eigen ervaring en expertise in wat nodig is gegeven de situatie. Experts geven aan dat 'wat nodig is' meestal op een persoonlijke afweging en onderbouwing berust.

- 3 De beschikbare en benodigde politiecapaciteit (inclusief Koninklijke Marechaussee) betreft een conservatieve berekening.**
- a De beschikbare (en benodigde) capaciteit is omwille van de hanteerbaarheid van de vele mogelijke aannames conservatief geschat. Er spelen diverse omstandigheden waardoor de beschikbare en benodigde politiecapaciteit eerder tegen dan mee zal vallen:
- a1 Het gaat om de totaal beschikbare fte ongeacht de competenties van de functionarissen. Dit is van belang omdat een deel van de benodigde competenties de inzet van verkeersregelaars, Mobiele Eenheden (ME) en Aanhoudings Eenheden (AE) betreft. Zo zijn ME-functionarissen specifiek getraind in de-escalatietechnieken waardoor de inzet juist beperkt kan blijven. Deze eenheden zijn echter schaars. Verkeersregelaars beschikken ook over een specifieke training.
 - a2 De crisisoperatie betekent een extra inzet voor commandovoering ('Command and Control') en informatie.
 - a3 Er is sprake van gespreide vakanties. Een deel van de functionarissen is mogelijk op vakantie.
 - a4 Er kan gekozen worden voor drie reguliere diensten van acht uur in plaats van twee diensten van twaalf uur. Bij de inzet van functionarissen in twaalfuurdiensten treedt na enige tijd uitputting op onder de functionarissen. Daarnaast is sprake van opkomsttijd, verplaatsingstijden, rusttijden, briefing/debriefing en overdrachtsmomenten.
 - a5 Het gemiddelde 'reguliere' ziektepercentage bedraagt 7%.
 - a6 Een ramp of crisis komt zelden alleen. Indien zich een combinatie met andere rampen of crises voordoet (zoals een incident in Pernis, een vliegtuig dat neerstort of overstromingen), treedt de Wet van Murphy in werking: 'als een gebeurtenis zich een oneindig aantal keer herhaalt en iedere keer is er een kleine kans dat iets misgaat, dan gaat het vroeg of laat een keer mis'.
- b Hoewel sprake is van 'ergst denkbare scenario's' zijn afhankelijk van de precieze situatie op onderdelen ernstigere consequenties denkbaar die van grote invloed kunnen zijn op de benodigde en beschikbare politie-inzet:
- b1 Op basis van een non-interventiescenario duurt de eerste pandemiegolf in het scenario Ergst Denkbare Griep пандеміе (EDG) ongeveer negen tot twaalf weken met een piek halverwege. Het is vanuit het verleden echter ook bekend dat een griep пандеміе in twee tot drie golven van elk twee, drie maanden over het land kan trekken. In die zin is het voor dit onderzoek gehanteerde scenario van één pandemiegolf een enigszins conservatieve inschatting. In enkele gevallen in het verleden was de tweede golf ernstiger dan de eerste golf.
 - b2 In vergelijking met de kustscenario's uit de crisisoefening 'Waterproef' is de Rijn-Maas variant in het scenario Ergst Denkbare Overstroming een relatief conservatief scenario (maar wel één van de scenario's met de grootste kans, namelijk '1 op 1.250' jaar). In het 'westelijke kustscenario' overstroomt echter een aanzienlijk groter gebied en zijn naar verwachting (ruim) drie keer zoveel

mensen getroffen. In dat geval is de benodigde politie-inzet vele malen hoger z en de beschikbare capaciteit door de uitval in eigen gelederen eveneens grote. Daarnaast gaat dit onderzoek vanuit de afbakening uit van de openbare ordehandhavingstaak *exclusief* de inzet voor het redden van mensen en dieren in fase 2.

4 Maximaal is bijstand van circa 18.550 fte nodig in het geval van twaalfuurdiensten.

- a Bij een eventueel tekort aan politiecapaciteit spelen een aantal bestuurlijke keuzevraagstukken die zich laten samenvatten in een afwegingskader:
 - 1 Worden diensten van twaalf uur of van acht uur ingezet?
 - 2 Wordt het risico bij een tekort geaccepteerd?
 - 3 Wordt het tekort aan capaciteit aangevuld door anderen en wie zijn dat?
 - 4 Voor welke taak of taken zijn anderen in beeld?
 - 5 Langs welke weg en met welke technieken kan het tekort worden opgevangen?
 - 6 Welke competenties zijn nodig om het tekort op te vangen?

- b Tijdens de expertbijeenkomsten is per crisisscenario bepaald wat de minimale inzet van de politie en Koninklijke Marechaussee per politietaak zou moeten zijn. Via die systematiek is het mogelijk de inzet van de politie en Koninklijke Marechaussee te prioriteren ten behoeve van vooral riotcontrol, crowdmanagement en het bewaken en beveiligen van subjecten. Daarmee is tevens inzichtelijk in welke mate en ten behoeve van welke taken de krijgsmacht bijstand kan verlenen om een gebrek aan politiecapaciteit op te vangen.
 - b1 Bij het scenario Ergst Denkbare Griep пандemie omvat de maximaal benodigde bijstand, bij een geprioriteerde inzet van de politie en Koninklijke Marechaussee én uitgaande van twaalfuurdiensten, circa 10.007 fte.

 - b2 Bij het Scenario Ergst Denkbare Overstroming (EDO) is sprake van voldoende politiecapaciteit. Vanwege de onvoorspelbaarheid van vele factoren en de relatief beperkte overcapaciteit is het toch zinvol na te gaan in welke mate de politiecapaciteit verruimd kan worden via bijstandverlening door de krijgsmacht. Met een geprioriteerde inzet van politie en Koninklijke Marechaussee en maximale bijstand door anderen neemt de overcapaciteit bij de politie en Koninklijke Marechaussee toe van 1.418 naar 6.189 fte. Daarmee kan bijvoorbeeld in de andere politieregio's de inzet op de reguliere politietaken in voldoende mate gegarandeerd blijven of het aantal verplaatsingen beperkt blijven.

 - b3 Bij het Scenario Ergst Denkbare Openbare Orde Verstoring (EDOOV) omvat de maximaal benodigde bijstand, bij een geprioriteerde inzet van de politie en Koninklijke Marechaussee én uitgaande van

twalfuurdiensten, circa 18.550 fte. Zelfs met deze bijstand is er nauwelijks rek aanwezig in de beschikbare capaciteit van de politie en de Koninklijke Marechaussee. Er moet op het scherpst van de snede geopereerd worden.

5 De inrichting van het politieonderwijs biedt goede aanknopingspunten voor opleiding/oefening van en kennisdeling met bijstandverleners.

- a De ambitie om tot samenhang en samenwerking tussen het politieonderwijs en opleidingen van anderen, zoals Defensie/Koninklijke Marechaussee, de brandweer en de Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (GHOR), te komen is al door de Politieonderwijsraad geadviseerd aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister van Justitie. De politie hecht vanuit de optiek van conflict- en crisisbeheersing en de Intensivering van de Civiel-Militaire Samenwerking (ICMS) ook waarde aan deze samenwerking bij opleiden, oefenen en kennisdeling.
- b Aan de hand van bestaande beroepsprofielen, kernopgaven en competenties uit het politieonderwijs kunnen de basiscompetenties bepaald worden die bijstandverleners minimaal dienen te beheersen om relevante politietaken op een voldoende kwaliteitsniveau uit te kunnen voeren. Ook zij kunnen in situaties terecht komen waarin zij met fysieke confrontaties te maken krijgen. Dat stelt specifieke eisen aan de kwaliteit van hun functioneren. Een voldoende basiskwaliteit of basisniveau kan worden bepaald aan de hand van de beroepsprofielen 'Assistent politiemedewerker' en 'Vrijwillige politiemedewerker' uit het politieonderwijs.

Bijlage 1: aanpak van het onderzoek

Aanpak van het onderzoek

Stap 1: ontwikkeling van drie scenario's inclusief de gevraagde tijdlijn

Als eerste zijn drie scenario's uitgewerkt inclusief het vaststellen van de gehanteerde aannames:

- 1 Scenario Ergst Denkbare Grieppandemie (EDG), zie bijlage 3.
- 2 Scenario Ergst Denkbare Overstroming (EDO), zie bijlage 4.
- 3 Scenario Ergst Denkbare Openbare Orde Verstoring (EDOOV), zie bijlage 5.

Stap 2: experts als bronnen voor bepalen hulpvraag

Om een antwoord te kunnen geven op de vraag welke capaciteit van politie en Koninklijke Marechaussee nodig is om de in de scenario's beschreven maatregelen te kunnen uitvoeren, zijn de drie scenario's doorgesproken met verschillende experts uit het onderzoeksteam (Politieacademie, Nederlands Instituut voor Fysieke Veiligheid, de Nederlandse Defensie Academie), politiefunctionarissen die betrokken zijn bij conflict- en crisisbeheersing, medewerkers van het Landelijk Operationeel Coördinatie Centrum (LOCC), experts op het terrein van de volksgezondheid c.q. infectieziektebestrijding, en experts op het terrein van militaire bijstand en operational research.

Er zijn geen (gemeenschappelijke) modellen, strategieën of methoden beschikbaar op basis waarvan de benodigde politiecapaciteit min of meer objectief vastgesteld kan worden. Ook in andere, recente onderzoeken is op deze wijze onderzoek gedaan. Zo is in een recent onderzoek naar de capaciteitstelling voor overstromingsscenario's voor diverse politietaken (zoals ordehandhaving) geen expliciete capaciteit geschat omdat in het overleg met de politie en het LOCC geen realistische te onderbouwen raming kon worden afgeleid. In hetzelfde onderzoek is aangegeven dat voor de politietaak 'Verkeersmanagement' geen kwantitatief, verkeerskundig model voorhanden is op basis waarvan onder deze omstandigheden een onderbouwde schatting kan worden gedaan.⁴³

Stap 3: het formuleren van de hulpvraag aan de hand van een expertbijeenkomst voor één scenario

Het scenario Ergst Denkbare Openbare Orde Verstoring (EDOOV) is als eerste test in een expertbijeenkomst met experts uit de politiepraktijk in de regio Limburg-Noord doorgenomen.

Stap 4: het formuleren van de hulpvraag aan de hand van twee expertbijeenkomsten voor de beide andere scenario's

In stap 4 is stap 3 nogmaals doorlopen, maar dan voor alle scenario's met (politie)experts uit andere regio's en andere organisaties.

⁴³ Zie: Oranjewoud/Save, in samenwerking met HKV Lijn in water, *Capaciteitenplanning Ergst Denkbare Overstromingsscenario's*, in opdracht van Rijkswaterstaat, 4 juni 2008 (zie met name bijlage 2b uit dit rapport).

Organisatie van het onderzoek

De ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Defensie treden op als opdrachtgever. Vanuit de opdrachtgever zijn de heer H. Geveke MSc (Directeur Nationale Veiligheid) en Luitenant-kolonel O. Heere (Defensie Liaison bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) aangewezen als contactpersonen.

Het onderzoek is uitgevoerd door ervaren onderzoekers die elkaar qua achtergrond goed aanvullen. Zij hebben ruime ervaring in het vakgebied crisisbeheersing, krijgsmacht en/of handhaving openbare orde. De kern van het onderzoeksteam is gevormd door experts vanuit de relevante werkvelden:

- Rob Hermans vanuit de Politieacademie.
- Gerard Lettinga vanuit het Nederlands Instituut voor Fysieke Veiligheid (*Nibra*).
- dr. Michiel de Weger vanuit de Nederlandse Defensie Academie.

De projectleiding en penvoering was in handen van Partners+Pröpper:
dr. Igno Pröpper en drs. Bart Litjens.

Voor de kwaliteitsborging was prof. dr. Pieter Tops als projectverantwoordelijke vanuit de Politieacademie bij het onderzoek betrokken.

Bijlage 2: brief van 24 mei 2006 over ICMS

In deze bijlage is paragraaf 3.2 uit de brief van 24 mei 2006⁴⁴ over de Intensivering van de Civiel-Militaire Samenwerking (ICMS) opgenomen, waarin de inzet van defensiecapaciteit wordt beschreven op het terrein van de openbare orde (en veiligheid).

Een eerste categorie van afspraken over de inzet van defensiecapaciteiten ligt op het terrein van de handhaving van de openbare orde en veiligheid. Hierbij gaat het niet alleen om aanvullende menskracht voor politie en Koninklijke Marechaussee, maar ook om de inzet van specialistische middelen voor observatie- en bewakingstaken. De afspraken over de handhaving van de openbare orde en veiligheid zijn ingedeeld in de volgende categorieën:

- inzet militairen voor ordehandhavingstaken;
- bewaken en beveiligen van objecten;
- bewaken grenzen, gebieden en routes;
- bewaken luchtruim;
- bescherming havens;
- detectie en ruiming van explosieven.

Inzet militairen voor ordehandhavingstaken

Op operationeel niveau is de politie belast met de handhaving van de openbare orde. De Koninklijke Marechaussee kan op basis van artikel 58 van de Politiewet 1993 bijstand verlenen indien de menskracht van de politie niet toereikend is en de Koninklijke Marechaussee gelet op haar specifieke deskundigheid, bewapening en uitrusting, daarvoor het meest in aanmerking komt. Indien de Koninklijke Marechaussee niet in de behoefte aan bijstand kan voorzien, dan is het ook mogelijk dat andere onderdelen van de krijgsmacht bijstand verlenen. Dergelijke situaties zijn niet ondenkbaar. Zo kan bijvoorbeeld een griep пандemie een grote uitval van politiepersoneel tot gevolg hebben en leiden tot grootschalige, langdurige openbare ordeverstoringen op veel locaties in Nederland. De politie en de Koninklijke Marechaussee kunnen dan relatief snel tegen de grenzen van hun mogelijkheden aanlopen om de openbare orde te kunnen handhaven, waardoor bijstand van andere onderdelen van de krijgsmacht geboden is.

Tegen deze achtergrond hebben wij besloten in de uitwerking van het nieuwe CMBA-convenant te bezien of, en hoe een nader te bepalen deel van het totale contingent van circa 4.600 militairen kan worden opgeleid en uitgerust om bij grootschalige crises in Nederland bijstand te verlenen bij de handhaving van de openbare orde.⁴⁵

Bewaken en beveiligen objecten

In geval van een verhoogde dreiging worden de civiele hulpverleningsdiensten al snel overvraagd, zeker als het om inzet voor langere duur gaat. Militaire eenheden zijn op grond van hun reguliere training uitstekend geschikt voor de uitvoering van bewakings- en beveiligingstaken. De ondersteuning kan daarbij variëren van kleine groepen militairen ter aanvulling op de politie, tot een militaire eenheid met de omvang

⁴⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 300 X, nr. 106.

⁴⁵ CMBA staat voor Civiel-Militaire Bestuursafspraken.

van een bataljonsequivalent die in pieksituaties de bewaking en de beveiliging van vitale objecten op zich neemt. Daarmee kan politiecapaciteit worden vrijgespeeld voor andere taken. Eenheden van het Korps Nationale Reserve (Natres) kunnen een belangrijk deel van het voortzettingsvermogen leveren indien deze taken gedurende langere tijd moeten worden uitgevoerd.

De bewakings- en beveiligingsmogelijkheden kunnen worden vergroot met behulp van surveillance vanuit de lucht. In technisch opzicht zijn de sensoren van Apache helikopters en F-16 jachtvliegtuigen hier goed voor te gebruiken. Deze middelen zijn echter duur en schaars en daardoor niet onafgebroken en gegarandeerd beschikbaar. Kleine onbemande vliegtuigjes bieden een geschikt en goedkoper alternatief. In aanvulling op de bewakingscapaciteit op de grond vormen zij een soort onzichtbare bewakingsschil waarmee verschillende objecten onafgebroken onder waarneming kunnen worden gehouden. Bovendien voorzien zij de civiele autoriteiten en diensten van een actueel beeld van de situatie. Wij hebben afgesproken dat:

- het ministerie van Defensie een grondgebonden eenheid beschikbaar stelt met een maximale omvang van een bataljon voor de verscherpte bewaking en beveiliging van objecten (operationeel in 2007);
- het ministerie van Defensie extra kleine, tactische, onbemande vliegtuigjes (“Unmanned Aerialvehicles” (UAV)) aanschafft om objecten vanuit de lucht onder waarneming te kunnen houden (operationeel in 2008);
- de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Defensie in 2006 een regeling met Verkeer & Waterstaat treffen die de (beoefening van) de inzet van onbemande vliegtuigen in het civiele luchtruim boven Nederlands grondgebied mogelijk maakt.

Bewaking gebieden, grenzen en routes

De bewaking van grotere gebieden is zeer personeelsintensief. Dit geldt ook voor de bewaking van grenzen en routes, indien deze geheel of gedeeltelijk gesloten zouden moeten worden. De grensbewaking is op grond van de Politiewet 1993 een reguliere taak van de Koninklijke Marechaussee. De civiele autoriteiten kunnen een beroep doen op de krijgsmacht voor de ondersteuning van de politie en de Koninklijke Marechaussee in geval een verscherpte bewaking van gebieden, grenzen en routes noodzakelijk is. Omdat dit werk zeer veel personele capaciteit vergt ligt de oplossing vooral in een combinatie van lucht- en grondgebonden sensoren met een reactiecapaciteit van de politie en/of het ministerie van Defensie op de grond.

De eerdergenoemde eenheid van bataljonsomvang kan als responscapaciteit op de grond dienen bij de bewaking van grotere gebieden. Surveillance vanuit de lucht is momenteel beperkt mogelijk, op basis van beschikbaarheid, met capaciteiten zoals F-16's en helikopters. De analyses resulteerden in de volgende afspraken over de bewaking van grotere gebieden, routes en grenzen:

- De eerdergenoemde militaire eenheid voor de bewaking en beveiliging van objecten is tevens continu inzetbaar voor de bewaking van gebieden, routes en grenzen (met ingang van 2007).
- Defensie kan deze eenheid gegarandeerd versterken met grondradars en breidt daartoe haar radarsysteem SQUIRE (gevechtsveldradar) beperkt uit (met ingang van 2008).

Bewaken en ontzeggen delen van het luchtruim

Het civiele luchtverkeersleidingscentrum op de luchthaven Schiphol en haar militaire tegenhanger te Nieuw Milligen zijn verantwoordelijk voor het luchtbeeld en de luchtverkeersleiding boven Nederland. Nieuw Milligen maakt onderdeel uit van een groter NAVO-netwerk. De afgelopen jaren zijn de militaire en civiele verkeersleidingsradars uit onder andere Nederland, België en Duitsland geïntegreerd tot één netwerk in het zogenaamde Radnet. Ook de onlangs op de diverse Nederlandse vliegbases geplaatste radarsystemen worden aan dit net toegevoegd. Daarmee is een volledige luchtbeelduitwisseling een feit. Mocht het Radnet volledig uitvallen, dan beschikt de militaire verkeersleiding over voldoende eigen middelen om een adequate radardekking te geven voor Schiphol.

De scenarioanalyses toonden ook een tekortkoming in de radardekking van de bestaande civiele en militaire radarstations. Zo bieden zij slechts een beperkt zicht op het luchtruim beneden de 250 voet (80 meter). Indien bij verhoogde dreiging wordt besloten tot afsluiting van (delen van) het luchtruim, is het noodzakelijk ook deze lagere delen van het luchtruim te bewaken. Tijdens het bezoek van president Bush aan Margraten werden hiervoor AWACS-vliegtuigen van de NAVO ingezet. Dit betreft echter een dure en niet gegarandeerde oplossing. De luchtbeeldopbouwcapaciteiten van luchtverdedigingseenheden en van de Multipurpose (M-) en Lucht en Commando (LC-) fregatten kunnen tijdelijk een complementaire capaciteit vormen. Een meer structurele oplossing betreft de aanschaf van aanvullende radarsystemen die, bijvoorbeeld geplaatst op masten, de lagere luchtdelen kunnen bewaken. De wenselijkheid en technische haalbaarheid zal met het ministerie van Verkeer & Waterstaat nader worden onderzocht.

Op het gebied van de luchtverkeersleiding kan het ministerie van Defensie, met enkele beperkte maatregelen, in geval van nood 60 á 70% van de luchtverkeersleidingscapaciteit van Schiphol vanuit Nieuw-Milligen verzorgen. De maatregelen behelzen de installatie van een aantal civiele werkstations in de bestaande militaire infrastructuur in Nieuw Milligen en de aanpassing van de ICT-infrastructuur. Het eventueel operationeel houden van overige functies van Schiphol maakt geen onderdeel uit van de afspraken. Dit zou een duplicatie van essentiële systemen vereisen voor bijvoorbeeld de uitwisseling van vluchtplangegevens en het voorkomen van onbedoelde baankruisingen op Schiphol.

Samenvattend hebben wij voor de bewaking van het luchtruim afgesproken:

- in 2006 met het ministerie van Verkeer & Waterstaat de wenselijkheid en technische haalbaarheid van landelijke radardekking voor de lagere luchtlagen te onderzoeken;
- uiterlijk 2007 het militaire luchtverkeersleidingscentrum in Nieuw Milligen infrastructureel zodanig aan te passen dat dit als back-up kan dienen voor 60 à 70% van de luchtverkeersleiding van Schiphol (niet inbegrepen de duplicatie van essentiële systemen op Schiphol).

Bescherming havens (met inbegrip van de kustlijn)

Voor de kustwacht en de beveiliging van havens bestaan al vele regelingen. Zo heeft de regering onlangs besloten het beheer en de operationele aansturing van de middelen voor de kustwachttaken te concentreren bij het Kustwachtcentrum van Defensie. Nog in 2006 moet de 'Kustwacht nieuwe stijl' operationeel zijn. Met de Havendienst Rotterdam

en de betrokken diensten en departementen zijn aanvullende samenwerkingsmogelijkheden onderzocht voor de bescherming van havengebieden. De onderzoeken tonen een behoefte aan ondersteuning met hoogspecialistische capaciteiten voor de detectie en onderschepping van kleine, snelle vaartuigen, voor het 'boarden' van zeeschepen en voor de onderwaterbeveiliging tegen explosieven en ongewenste onderwaterbewegingen.

Voor de veiligheid op zee spitst de behoefte zich toe op twee "schepen van de wacht". Het betreft één fregat (of in de toekomst patrouillevaartuig) voor het boarden van zeeschepen en het onderscheppen van kleine vaartuigen, en één mijnenbestrijdingsvaartuig voor het detecteren (jagen) en ruimen (vegen) van mijnen.

Voor de veiligheid in havengebieden is een behoefte gesteld aan twee samengestelde eenheden, bestaande uit personeel van de EOD-personeel van de Duik en Demonteer Groep, een duikvaartuig, havenbeschermingsmiddelen, mijnenbestrijdingsmiddelen en twee snelle vaartuigen (RHIB's) met wapens en nachtzichtapparatuur. De huidige middelen en plannen voorzien voor een deel in deze behoefte. Voor de handhaving van de orde op en onder water zijn de volgende afspraken gemaakt:

- Defensie treft in 2006 maatregelen om bij een verhoogde dreiging, vanuit de bestaande capaciteiten, twee 'schepen van de wacht' beschikbaar te stellen voor het boarden van zeeschepen, het onderscheppen van kleine vaartuigen en voor het detecteren en ruimen van zeemijnen.
- Defensie past haar capaciteit voor de bescherming van havens zodanig aan dat zij twee samengestelde eenheden met verschillende graden van gereedheid gegarandeerd beschikbaar kan stellen voor het detecteren en onschadelijk maken van mijnen/explosieven en het bestrijden van ongewenste bewegingen onder en boven water in havengebieden (volledig operationeel met ingang van 2011).

Detectie en ruiming van (geïmproviseerde) explosieven

De Explosieven Opruimingsdienst Defensie (EODD) voorziet in capaciteit voor de opsporing, identificatie en ruiming van conventionele en geïmproviseerde explosieven, zowel op het land als in het water. Het takenpakket van de EODD omvat tevens de bescherming van uitgezonden eenheden. De toegenomen uitzenddruk en het gestegen aantal meldingen van verdachte bompakketten hebben geleid tot een verdere stijging van de vraag naar deze schaarse specialistische capaciteit. Zo is de EOD de afgelopen jaren veelvuldig ingezet om preventieve controles uit te voeren en verdachte locaties te onderzoeken op de aanwezigheid van explosieven.

Uit de scenarioanalyses blijkt een aanvullende behoefte aan EOD-capaciteit. Deze moet binnen drie uur op vier locaties (was twee) in geheel Nederland tegelijkertijd inzetbaar zijn. Ook vraagt de opkomst van explosieven die op afstand bedienbaar zijn, om nieuwe technologische antwoorden. Een vergelijkbare dreiging doet zich voor bij de inzet van de krijgsmacht in het buitenland. In dit kader beproeft het ministerie van Defensie stoor-systemen tegen elektronisch of radiografisch bediende explosieven en is de aanschaf van gerobotiseerde ruimingmiddelen in de plannen verwerkt. Besloten is de EOD-capaciteit uit te breiden met vier EOD-teams, inbegrepen gerobotiseerde ruimingmiddelen, zodat Defensie de gelijktijdige ondersteuning kan vergroten van twee naar vier locaties binnen een reactietijd van drie uur (volledig beschikbaar met ingang van 2010).

Bijlage 3: Scenario Ergst Denkbare Grieppandemie

1 Omschrijving crisis

1.1 Algemene omschrijving

Aanleiding / oorzaken

Iedere winter krijgen veel Nederlanders de griep (influenza). Dit leidt tot aanzienlijk ziekteverzuim en zelfs tot ziekenhuisopnames (gemiddeld 1.900 per winter) en sterfte (gemiddeld 800 per winter) ten gevolge van complicaties van de griep. Jaarlijks ontstaat er een influenza-epidemie op het noordelijk halfrond in de winter. Af en toe verandert het influenzavirus zo sterk dat niemand enige immuniteit heeft. Als een dergelijk 'nieuw' virus dan ook ernstig ziekteverwekkend is en goed overdraagbaar van mens op mens kan een wereldwijde epidemie ontstaan, of een pandemie. Een pandemie is een wereldwijde uitbraak van griep, veroorzaakt door een voor de (meerderheid van de mensen) nieuw influenzavirus. Daarbij kan het aantal zieken en dodelijke slachtoffers veel groter zijn dan bij een normale epidemie. Dit grote aantal slachtoffers wordt mede veroorzaakt door het feit dat bij een pandemie meestal niet tijdig een vaccin beschikbaar is. In de twintigste eeuw zijn er drie influenzapandemieën geweest. De Spaanse griep in 1918-1920, de Aziatische griep in 1957-1958 en de Hong Kong griep in 1968-1969.

In 1997 werd voor het eerst aangetoond dat een vogelgriepvirus bij kippen rechtstreeks een mens kan besmetten. Er werden toen in Hong Kong achttien mensen geïnfecteerd door het influenza A (H5N1)-virus, in 1999 werden mensen besmet met het A (H9N2)-virus, dat destijds alleen bekend was als een pluimveegriepvirus. Omdat de betreffende virussen niet van mens-op-mens werden overgedragen, is er in 1997 en 1999 geen pandemie ontstaan. Maar door deze gebeurtenissen is het niet langer de vraag óf er een volgende pandemie komt, maar wannéér.

Een influenzapandemie kan ieder moment van het jaar optreden en niet uitsluitend tijdens het gangbare griepseizoen. Nieuwe of gemuteerde virussen ontstaan vaak in Azië. Bij de reguliere griepvirussen duurt het gemiddeld achttien maanden voordat de stam over de hele wereld verspreid is. De vorige pandemische stammen hebben er ongeveer zes maanden over gedaan. Door toegenomen reizigersverkeer en transport (per vliegtuig) kan een volgend pandemisch virus sneller in Nederland geïntroduceerd worden, een periode van 120-160 dagen geldt als redelijke termijn.

De groei van een influenzapandemie wordt veroorzaakt door het zeer snelle verloop van een infectieziektecyclus. De generatie-interval van influenza is vier dagen. Het influenzavirus circuleert onder de bevolking. Beheersing door contact- en bronopsporing is vanuit dit scenario niet meer zinvol.

2008-2009: de 'Mexicaanse griep' (H1N1)

Zeer recent is in Nederland de 'Mexicaanse Griep' (officieel H1N1) op nationale schaal vastgesteld. Vanwege de verspreiding is het nieuwe influenzavirus A (H1N1) door de World Health Organisation (WHO) officieel uitgeroepen tot een grieppandemie. Van een 'worst case scenario' is hier echter (nog) geen sprake. Het is voornamelijk een griep van de milde variant, waarbij wel veel mensen ziek kunnen worden, maar waarvan het ziektebeeld milde verschijnselen heeft en zieken gemiddeld na een week weer tot de herstelden behoren.

Gevolgen/ impact

Een influenzapandemie kan overal ontstaan. De recente ervaringen met de vogelpest in Nederland illustreren dat in hoge mate. Het is onvoorspelbaar hoe de volgende grieppandemie er uit zal zien en zal verlopen. Onbekend is tevens op welke termijn een mogelijk vaccin met zekerheid beschikbaar is. De belangrijkste aannames in dit scenario betreffen de besmettelijkheid van het virus en de mate waarin de infectie mensen dodelijk treft.

Naast de gezondheidszorg en de daaraan gekoppelde medische problemen heeft de pandemie een grote maatschappelijke impact. In die zin dat in de ergst denkbare situaties het maatschappelijk leven welhaast tot stilstand zal komen, terwijl simultaan vitale functies en sectoren niet mogen uitvallen. Te denken valt bijvoorbeeld aan vitale infrastructuur waardoor schaarste ontstaat, zoals in geval van de nutsvoorzieningen (drinkwatervoorziening of de energiesector).

De grote en ongecontroleerde uitval van personeel door ziekte, zorg of uit voorzorg kan leiden tot haperingen in en uitval van dienstverlening en productieprocessen. Dit kan leiden tot maatschappelijke onrust en ontwrichting. In dit ergst denkbare scenario zal de stilstand maatschappelijk merkbaar zijn wanneer tot de volgende maatregelen wordt overgegaan:

- Minimaliseren of stopzetten van het openbaar vervoer.
- Sluiten van scholen.
- Aanwijzen van geselecteerde prioriteitswinkels tot het sluiten van winkelcentra.
- Annuleren van sportevenementen en voorstellingen.
- Annuleren of verbieden van grootschalige evenementen.
- Beperking van de financiële dienstverlening.
- Beperking van de logistiek: alleen bevoorrading van primaire levensbehoeften.
- Afvalverwerking door ingrijpen van de overheid door inzet van andere diensten en organisaties.
- Inrichten van noodbegraafplaatsen en versobering de uitvaartverzorging.
- Prioritering in hulpvragen naar politie, brandweer en ambulances.
- Coördinatie in triage normen door GHOR-actiecentra met het oog op de overbelasting van ziekenhuisbedden.

Deze maatregelen zijn erop gericht om:

- het aantal patiënten beperkt te houden;
- Sterfte door griep te voorkomen;
- de druk op de gezondheidszorg te beperken;
- de uitbreiding van de pandemie en de gevolgen te vertragen teneinde tijd te winnen die nodig is voor het beschikbaar komen van het vaccin;
- het maatschappelijk leven zo goed mogelijk doorgang te laten vinden.

In 2008 verscheen het rapport: Scenario's Griep pandemie 'Expect the best, prepare for something worse' van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Volksgezondheid, Welzijn en Sport, waaruit de hulpvraag ten aanzien van de politie is afgeleid. Het takenpakket van de politie bij een verminderde capaciteit vanwege de ziekte onder de eigen gelederen zal zich vooral op het vlak van openbare ordeproblemen afspelen. Vooral de schaarste aan vaccins en eventueel van antivirale middelen zal naar verwachting leiden tot grote sociale onrust, zeker indien er mortaliteit optreedt. De sociale onrust en maatschappelijke ontwrichting zijn afhankelijk van de virulentie van het virus, het percentage zieken, de mortaliteit alsmede de vaccinatie- en behandel mogelijkheden.⁴⁶

Vanaf het moment van het beschikbaar komen van het vaccin moet met de mogelijkheid rekening worden gehouden dat er een run op de vaccins zal ontstaan. Het beschikbaar komen van vaccins kan leiden tot noodzakelijke maatregelen op het gebied van openbare orde en veiligheid. Apotheken, ziekenhuizen, huisartsenposten (HAPS) en huisartsenpraktijken dienen wellicht beveiligd dan wel afgegrensd te worden; hetzelfde geldt voor andere vaccinatielocaties. Transporten van de vaccins dienen bewaakt te worden. Verkeerscirculatieplannen voor kwetsbare gebieden moeten ontwikkeld en bemenst worden. Samenscholingsverboden in de buurt van al deze locaties moeten worden afgekondigd en gehandhaafd. In de sfeer van openbare ordeproblemen kunnen problemen ontstaan bij uitgiftepunten van vaccinaties. Ook in woonwijken of dorpen van reformatorische grondslag, waar bewoners bewust niet gevaccineerd willen worden, kunnen spanningen ontstaan tussen bevolkingsgroepen onderling. Dit gebeurt indien de bewust niet-gevaccineerden ervan worden beticht de pandemie doelbewust in stand te houden.

Prioriteren in de politiezorg heeft gevolgen voor de veiligheid en de openbare orde in het algemeen. Door uitval van eigen personeel en prioriteiten voor taken in het kader van de pandemie zal er minder politie beschikbaar zijn voor andere veiligheidsaspecten. Bepaalde politietaken zoals inbraken, verkeersovertredingen, verkeersongevallen et cetera, zullen noodgedwongen minder aandacht krijgen.

Doelgroep, betrokkenen (gedupeerden)

Bekende risicogroepen voor de complicaties van influenza zijn heel jonge kinderen, ouderen en personen met een chronisch lijden zoals diabetes, hart- en longaandoeningen. Tijdens een gemiddelde seizoensgriep overlijden bijna uitsluitend

⁴⁶ Zie: de Raad van Regionaal Geneeskundig Functionarissen, *Implementatieplan operationeel deeldraaiboek influenzapandemie*, oktober 2004.

mensen uit die risicogroepen aan de gevolgen van influenza. Bij een pandemie is het mogelijk dat andere groepen een verhoogd risico op complicaties hebben dan de normale groepen. Bij voorgaande pandemieën was er een relatief hoge mortaliteit onder zwangere vrouwen. Bij de Spaanse griepandemie van 1918 stierven vooral veel jongvolwassenen en in mindere mate ouderen. Tijdens de pandemie van 1957-1958 was het aantal besmettingen het hoogst bij kinderen van 4-14 jaar (49%), terwijl dit in de periode 1968-1969 juist niet het geval was. Dit geeft aan dat de ernst van een influenzapandemie niet van tevoren kan worden geschat.

Relevante 'samenwerkingspartners' in crisisbestrijding⁴⁷

Eerste lijn	huisarts, arbodienst, thuiszorg, zorginstellingen, apotheek
Tweede lijn	ziekenhuis, huisartsenpost, laboratorium, ziekenhuisapotheek
Overheden	ministerie van VWS; ministerie van BZK; ministerie van Defensie; veiligheidsregio's; gemeenten
LOCC	Landelijk Operationeel Coördinatie Centrum
NCC	Nationaal Crisis Centrum
RIVM	Rijksinstituut Volksgezondheid en Milieu
Cib	Centrum voor Infectieziektebestrijding van het RIVM
GHOR-NL	Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen
GGD-NL	Geneeskundige Gezondheidsdienst
LHV	Landelijke Huisartsen Vereniging
NHG	Nederlands Huisartsen Genootschap
VHN	Vereniging Huisartsenposten Nederland
NVZ	Nederlandse Vereniging van Ziekenhuizen
KNMP	Koninklijke Nederlandse Maatschappij ter bevordering van de Pharmacie
NVZA	Nederlandse Vereniging van Ziekhuis Apothekers
BVU	Nationaal Vaccin Instituut
Politie en KMar	
Nederlandse Rode Kruis	
WHO	World Health Organisation
ECDC	European Centre for Disease Control

Specifieke aannames voor het scenario⁴⁸

- 1 Er is sprake van een ernstig pandemiscenario. Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport hanteert een 'ernstig scenario zonder antivirale middelen', gepubliceerd in onder de titel 'Scenario's Griepandemie - Expect the best, prepare for something worse' (april 2008). Dit is het 'worst case' scenario dat ook als

⁴⁷ Bron: LCI/RIVM en De Raad van Regionaal Geneeskundig Functionarissen, *Operationeel deeldraaiboek 3 bestrijding influenzapandemie*, november 2006.

⁴⁸ Bronnen: bijlage 3c uit: ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, VNG, Unie van Waterschappen, *Vorbereiding op een griepandemie, Handleiding continuïteitsmanagement voor decentrale overheden*, december 2008; LCI/RIVM en de Raad van RGF'en, *Operationeel deeldraaiboek 3 bestrijding influenzapandemie*, november 2006.

uitgangspunt wordt genomen voor de planvoorbereiding. Dit scenario, evenals het 'mild scenario', is gecommuniceerd met de bestuurders in Nederland. Het is ook opgenomen in de 'scenario's nationale risicobeoordeling' dat is geaccordeerd door het Kabinet.⁴⁹

- 2 De uitval is 25-30% (circa 5 miljoen mensen) bij een enkelvoudige golf.⁵⁰ Leeftijdspecifieke uitval- en complicatieaantallen zijn als in een normale epidemie.
- 3 De letaliteit is 0,5% doden (circa 80.000 mensen).⁵¹
- 4 De ziekte duurt gemiddeld 8 dagen. Het gemiddeld ziekteverzuim bedraagt 12 dagen.
- 5 Therapeutisch gebruik van 1 kuur antivirale middelen (gestart binnen 48 uur na aanvang van de symptomen) is voor 50% effectief in het voorkomen van ziekenhuisopnames en sterfte.
- 6 Er zijn geen vaccins voorhanden in de pandemische periode (non-interventiescenario). Het zal circa 6 maanden duren voordat de eerste vaccins beschikbaar komen.
- 7 Antivirale middelen of virusremmers worden alleen therapeutisch op voorschrift van huisartsen verstrekt. Er zijn 5 miljoen kuren in Nederland op voorraad. Conform rijksbeleid worden geen antivirale middelen verstrekt voor profylactisch (preventief) gebruik.
- 8 Van alle apotheken wordt, na besluit daartoe, circa 1 op de 5 apotheken een Anti Virale Middelen verstreckende (dienstdoende) of AVM-apotheek. Dat is een grove raming en kan ook hoger liggen. In dit scenario wordt uitgegaan van 500 AVM-apotheken.
- 9 Er zijn geen prioriteitsgroepen en uitzonderingsgevallen, waarin op medische instigatie profylactisch antivirale middelen worden toegediend.
- 10 Zorgmeldpunten kunnen in een bepaalde periode van een pandemie functioneren als oplossing van schaarste aan eerstelijnszorg. Dus wanneer de druk op de huisartsen te groot wordt en ziekenhuizen onvoldoende opnamecapaciteit hebben.
- 11 De ziekenhuizen activeren hun Ziekenhuis Rampen Opvang Plannen (ZiROP's) en bereiden zich voor op een grote behoefte aan klinische zorg en beademingscapaciteit. Indien nodig komt er regionale extramurale triage met opnamecriteria voor de tweedelijnszorg (ziekenhuizen).
- 12 Gemiddeld per regio zijn er 20 zorgmeldpunten. Deze kunnen zijn gekoppeld aan de regionale Huisartsengroepen (Hagro's). Voor heel Nederland gaat het om 500 punten.
- 13 Er is een (vertrouwelijk) distributieplan voor de distributie van antivirale middelen naar de apotheken. In de onrustfase of escalatiefase kan in de regio's zelf worden besloten om antivirale middelen niet meer door *alle* apotheken te laten verstrekken, maar door een beperkt aantal aangewezen apotheken. In beginsel zijn dit de dienstdoende apotheken.

⁴⁹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Nationale veiligheid, Nationale Risicobeoordeling (NRB) bevindingenrapportage*, juni 2008.

⁵⁰ Uitval is het percentage Nederlanders dat tijdens een pandemie met het griepvirus wordt besmet.

⁵¹ Letaliteit is het percentage van de Nederlanders die ten gevolge van de griepandemie overlijden.

- 14 Samenscholingsverboden in de buurt van alle publieke vitale locaties voor de pandemiebestrijding worden afgekondigd en gehandhaafd.

Generieke aannames voor het scenario⁵²

- 1 De rijksoverheid raadt het af om uit voorzorg virusremmers tegen een pandemisch griepvirus te gebruiken (profylactisch gebruik). Het profylactisch verstrekken van antivirale middelen aan een deel van het eigen personeel kan gevolgen hebben voor de bereidheid van de rest van het personeel om naar het werk te komen. Een gevoel van onrechtvaardigheid kan leiden tot extra maatschappelijke onrust.
- 2 Het is op voorhand niet precies voorspelbaar wat het effect is van een influenzapandemie in termen van maatschappelijke onrust of verstoring van de openbare orde.
- 3 Alle regio's zijn getroffen; er is geen onderlinge politiebijstand te verwachten.
- 4 Ook voor politie, brandweer en ambulancediensten zal het aantal uitvallers in de (eerste) golf 25-30% bedragen, oplopend tot 50%.
- 5 De beschikbare Koninklijke Marechaussee-capaciteit wordt verdeeld over 25 regio's.
- 6 Per dag zijn er twee twaalfuurdienstverbanden te vullen door de politie.
- 7 De maximum capaciteit en inzet van politie en Koninklijke Marechaussee rond de piek van de pandemie zal 2 weken duren.

1.2 Omvang, duur en verloop van de crisis

Omvang

Er is sprake van een ernstig pandemiescenario. Het onderzoek sluit aan bij het door het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport ontwikkelde 'ernstig scenario zonder antivirale middelen', gepubliceerd in de uitgave 'Scenario's Grieppandemie - Expect the best, prepare for something worse' (april 2008). Heel Nederland is getroffen.

Het is bekend, ook uit de historie, dat een grieppandemie in twee tot drie golven van elk twee, drie maanden over het land kan trekken. In die zin is het voor dit onderzoek gehanteerde scenario van één pandemiegolf een conservatieve inschatting. Voor de volledigheid wordt ook een ernstigere variant voor wat betreft de totale duur en uitval in de piekperiode geschetst met drie achtereenvolgende pandemiegolven:

De duur van de eerste golf pandemische periode is ongeveer 10 tot 12 weken, met een piek halverwege in week zes. Het totaal aantal ziektegevallen in de gehele griepperiode ligt op 30% met tot 10% ziektegevallen tijdens de piek. Het aantal thuisblijvers gedurende de piek ligt dan op circa 20 % of meer.

De tweede golf heeft een kortere doorloop van circa 6 weken. Het aantal mensen dat cumulatief getroffen wordt, groeit van 30% gedurende golf 1 naar 50% na golf 2. Het aantal thuisblijvers gedurende de piek blijft stabiel rond 20-30%.

In de derde golf wordt de doorloop verder ingekort tot circa 4 weken. De piek valt naar verwachting in de tweede week. Het totaal aantal mensen dat ziek wordt, daalt nu naar

⁵² Bron: LCI/RIVM en de Raad van RGF'en, *Operationeel deeldraaiboek 3 bestrijding influenzapandemie*, november 2006.

20%. De derde golf slaat daarmee minder hard om zich heen dan de eerste en tweede golf.

Hoogtepunten en duur

In een glijdende schaal – van de periode van onrust naar de periode van escalatie - kunnen gedurende een grieppandemie de gevolgen in ernst behoorlijk toenemen. Niet alleen in medisch perspectief maar met name ook maatschappelijk.

De World Health Organisation (WHO) onderscheidt zes fasen van een influenzapandemie:

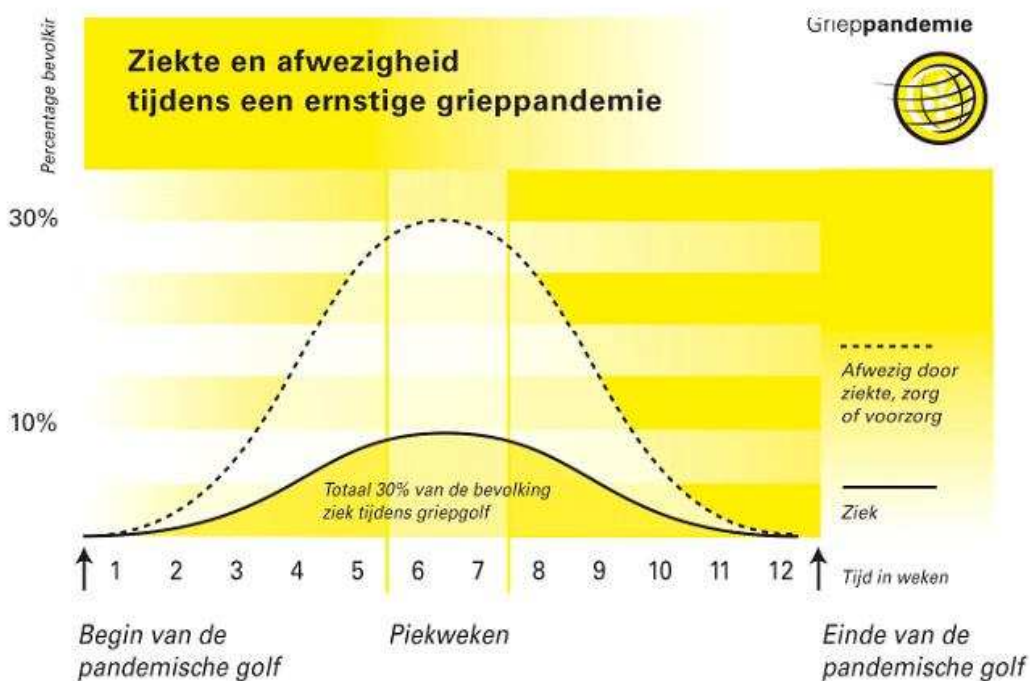
- Fase 1 Virusvarianten onder dieren, maar geen overdracht naar personen.
- Fase 2 Nieuw virusvariant bij dieren met risico op humane overdracht, maar geen mens-op-mens besmettingen.
- Fase 3 De pandemische waakzaamheidsperiode: beperkte humane infecties met een nieuw subtype maar geen efficiënte mens-op-mens besmetting.
- Fase 4 Kleinschalige clusters met beperkte persoon op persoon besmetting. Nog geen optimale aanpassing van het virus voor mens-op-mens besmetting.
- Fase 5 Grotere lokale besmette clusters door verdergaande aanpassing van het virus. Suboptimale mens-op-mens besmetting.
- Fase 6 Pandemische periode: toenemend en uitwaaierend verspreidingspatroon.

Dit scenario speelt in fase 6. Op basis van een non-interventiescenario duurt de eerste pandemiegolf ongeveer negen tot twaalf weken met een piek halverwege (zie figuur 1.1). Maar de eerste griepgolf kan gevolgd worden door een tweede en eventueel derde golf (figuur 1.2). Inzet van politiecapaciteit is tijdens fase 6 als volgt:

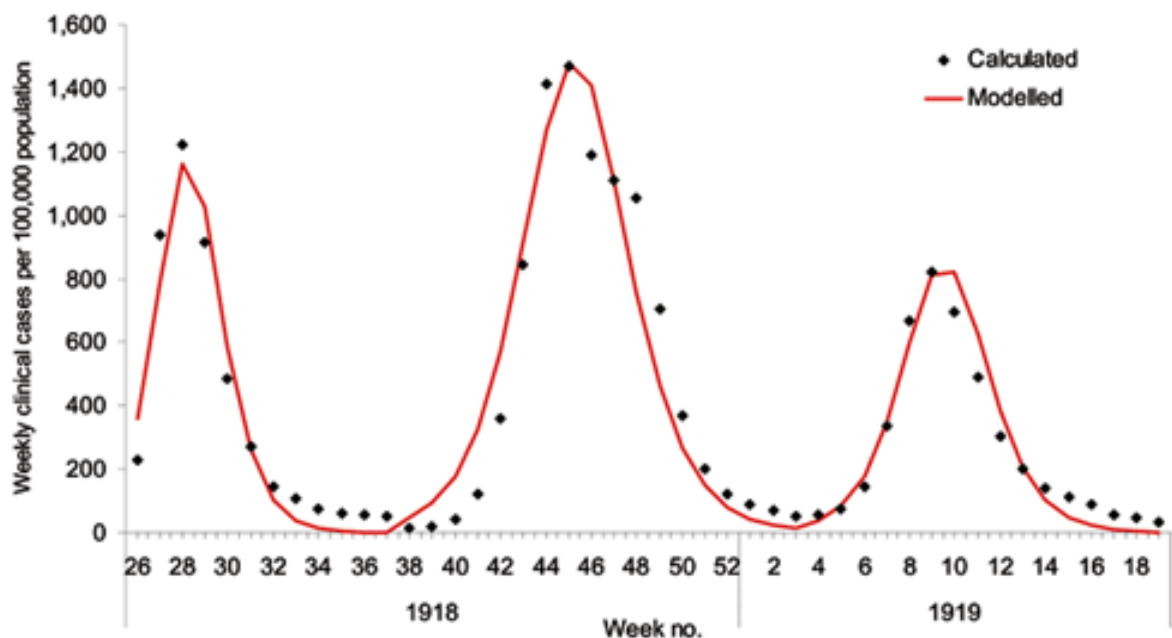
- Inzet bij transport van Anti Virale Middelen (AVM) vanaf circa 2 weken.
- Inzet bij verkeerscircuits vanaf circa 2 weken.
- Inzet bij bewaken ziekenhuizen, huisartsenposten en wellicht ook apotheken en huisartspraktijken vanaf circa 3 weken.
- Inzet bij zorgmeldcentra (griepsprekuren) vanaf circa 4 weken.
- Inzet bij openbare ordeverstoringen vanaf circa 5 weken.
- Inzet bij distributie van vaccins vanaf circa 24 weken.

In de aanloop naar de piek van een pandemische golf kan al bijstand door bijvoorbeeld militairen worden aangevraagd en ingezet. Dit geeft de politie en Koninklijke Marechaussee de mogelijkheid om dan al publieksarme taken aan anderen over te laten en daarmee uitputting bij politie en Koninklijke Marechaussee door langdurige inzet te voorkomen.

De politie kan ook de daarmee vrijkomende capaciteit inzetten voor meer specifieke politietaken, zoals noodhulp, openbare orde, eigen veiligheid personeel en opsporing van zware delicten. Bovendien zullen verplaatsingen van politie-eenheden door Nederland dan minder snel nodig zijn.



Figuur 1.1: Grafiek influenzapandemie met 1 piek (12 weken). Zie: LCI/RIVM en de Raad van RGF'en, Operationeel deeldraaiboek 3 bestrijding influenzapandemie, november 2006, bijlage 4. Zie ook: ministerie van VWS, ministerie van BZK, VNG, Unie van Waterschappen, Handleiding continuïteitsmanagement voor decentrale overheden, december 2008.



Source: Emerg Infect Dis © 2005 Centers for Disease Control and Prevention (CDC)

Figuur 1.2: grafiek van een influenzapandemie met 3 pieken (uit de periode 1918-1919).

Andere varianten

Worst realistic case

In een 'worst realistic case' wordt in totaal circa 30% van de bevolking ziek gedurende de pandemische periode. Het virus is virulenter dan het normale jaarlijkse influenzavirus maar heeft niet een veel hogere mortaliteit. Vaccins zijn vooralsnog niet beschikbaar. Antivirale middelen zijn alleen beschikbaar voor therapeutische inname. Als piekperiode wordt een periode van 2 weken gehanteerd: 1 week voorafgaande aan de top en 1 week na de top.

Kenmerken zijn schaarste aan reguliere zorg op de top van de pandemie. Huisartsen en ziekenhuizen kunnen in deze beperkte tijd de patiëntenstroom niet meer verwerken. Er worden griepsprekuren, zorgmeldpunten en zorghotels ingericht. Buiten de piek wordt door waarneming en uitstellen van de niet-acute zorg de extra zorgbehoefte nog opgevangen. De vitale infrastructuur ondervindt problemen, maar veroorzaakt beperkt en incidenteel sociale onrust. Politie, brandweer, ambulancediensten en gemeenten kunnen buiten de piek de tekorten aan mensen in de eigen gelederen nog opvangen door het stellen van prioriteiten. Rondom en tijdens de piek ontstaan er duidelijk wel problemen.

Worst credible case

In een 'worst credible case' wordt in totaal circa 50% van de bevolking ziek. Het virus heeft een hoge virulentie en mortaliteit. Er is geen vaccin beschikbaar en antivirale middelen zijn beperkt beschikbaar. Kenmerken: schaarste aan medische zorg in de eerste en tweede lijn. Tekort aan huisartsenzorg in de eerste lijn. Ziekenhuizen kunnen niet alle patiënten opnemen en behandelen die daarvoor in aanmerking komen. Triage wordt toegepast. Uitval van veel zorgverleners door ziekte. Zorgmeldpunten zijn actief. Beperking van het aantal ziekenhuisopnames. De vitale infrastructuur komt in de problemen door personeelsgebrek, met als gevolg meer sociale onrust. Politie, brandweer, ambulancediensten en gemeenten kunnen door het grote aantal zieken onder eigen personeelsleden alleen incidenten bestrijden. Er is structureel tekort aan mensen. Begraafcapaciteit schiet in een aantal plaatsen tekort.

Combinatie met andere crisis en rampen

De ernst van het pandemiescenario zal in grote mate toenemen in combinatie met een andere crisis, zoals ernstige overstromingen.

2 Doelstelling

Met de inzet worden met name twee maatschappelijke effecten beoogd:

- 1 Het handhaven van de openbare orde:
 - Het maatschappelijk leven zo goed mogelijk doorgang laten vinden.
 - Voorkomen van sociale onrust en maatschappelijke ontwrichting.
 - Voorkomen dat tijdens de piekweken ordeverstoringen, protestbijeenkomsten, rellen en vernielingen door actiegroepen ontstaan, gericht tegen het regeringsbeleid.
 - Voorkomen dat tijdens de opening van zorgmeldpunten een ordelijk verloop van toegang, onderzoek en vaccinatie wordt belemmerd of geremd door mensen of groepen met andere of eigen gezondheidsbelangen.
 - Voorkomen van ordeverstoringen bij huisartsen, apotheken en ziekenhuizen.
 - Voorkomen dat bij ziekenhuizen en huisartsenposten ongeregelde overbevolking van zorgvragers ontstaat waardoor een optimale zorgverlening zou worden belemmerd.
 - Voorkomen, dan wel beheersen van mogelijke spanningen en escalaties tussen bevolkingsgroepen in woonwijken of dorpen van reformatorische grondslag, waar bewoners bewust niet gevaccineerd willen worden. Het risico bestaat hier dat de bewust niet-gevaccineerden ervan worden beticht de pandemie doelbewust in stand te houden.
 - Garanderen dat onder alle omstandigheden de openbare orde is gewaarborgd, ook bij uitval van eigen personeel.

- 2 Het scheppen van randvoorwaarden voor het kunnen functioneren van het zorgsysteem:
 - Het distributiesysteem van medicamenten kan functioneren zodat burgers te allen tijde de beschikking hebben over voorgeschreven medicijnen.
 - Gebouwen en voorzieningen, waar zorgfaciliteiten worden verleend, zijn te allen tijde toegankelijk voor burgers.
 - Het beleid van de overheid met betrekking tot de publiekelijk gecommuniceerde verstrekking van beschermende- en virusremmende middelen wordt gehandhaafd.

3 Gevraagde taakuitoefening politietaken

3.1 Aard van de taken

Dit onderzoek richt zich op de volgende relevante politietaken:⁵³

	Hoofdpolitietaken		Subpolitietaken	Voorbeelden
1	Mobiliteit	a	Dynamisch verkeersmanagement	Verkeersmaatregelen, begeleiding, begidsing, verkeerstoezicht
		b	Statisch verkeersmanagement	Afzettingen, toegangscontrole
2	Ordehandhaving	a	Crowdmanagement en - Control	Beheersing grote menigten, preventief toezicht
		b	Riotcontrol	Handhaving desnoods met geweld, zoals met Mobiele Eenheid of honden
3	Bewaking en Beveiliging	a	Objecten	Gebouwen
		b	Subjecten	Specifieke personen; transporten
4	Opsporing	a	Opsporing	Aanhouding, arrestatie, verhoor
		b	Afhandeling van arrestanten	Intake, transport, bewaken, verzorgen

Tabel 3.1: de relevante politietaken voor het crisisscenario.

Bron voor de relevante politietaken is het Referentiekader Conflict- en Crisisbeheersing (CCB) en daarbinnen de instelling van een Staf Grootchalig en Bijzonder Optreden (SGBO). Het Referentiekader bevat eenduidige richtlijnen voor het handelen bij grootchalig en bijzonder optreden. De politie heeft zichzelf het Referentiekader opgelegd. De richtlijnen zijn afspraken en gelden voor alle 25 regiokorpsen, het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) en de Koninklijke Marechaussee.⁵⁴ De Staf Grootchalig en Bijzonder Optreden (SGBO) is een bevelstructuur speciaal voor een (terroristische) crisis, (dreigende) rampen en calamiteiten. Wanneer de situatie dit vereist, werkt de politie volgens de structuur van de SGBO. Dit is een structuur waarin de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden binnen de politieorganisatie worden geregeld.

⁵³ De hoofdtaken 'Interventie' en 'Slachtofferregistratie & Identificatie' blijven in dit onderzoek buiten beschouwing.

⁵⁴ Zie: politie, *Resultaatverantwoording Project Implementatie Referentiekader, Conflict en Crisisbeheersing 2002*, Houten 18 juni 2004, zie in het bijzonder p. 11 ('Het ordenen van de GBO-processen').

3.2 Kwantitatieve schatting van de omvang van de taak

Politietaken	Benodigde fte
Mobiliteit a Dynamisch verkeersmanagement. – Begeleiden/ begeidsen van 6 transporten per dag van centrale opslag naar distributiecentra: 6 functionarissen per transport. – Begeleiden/begeidsen van 10 transporten per dag van distributiecentra naar verstreckende apotheken: 2 functionarissen per transport.	56
b Statisch verkeersmanagement. – Verkeerscontrole bij 500 zorgmeldpunten maal 4 functionarissen; 100 ziekenhuizen maal 2 functionarissen; en 130 huisartsenposten maal 2 functionarissen, 24 uur per dag.	4.920
Bewaken en Beveiligen. a Bewaken en Beveiligen Objecten. – 10 distributiecentra, inclusief centrale opslag maal 12 functionarissen, 24 uur per dag. – 20 zorgmeldpunten per regio (500 totaal) maal 12 functionarissen, 24 uur per dag. – 100 ziekenhuizen maal 12 functionarissen, 24 uur per dag. ⁵⁵ – 130 huisartsenposten maal 4 functionarissen, 24 uur per dag. – 500 AVM-verstreckende apotheken maal 2 functionarissen, 24 uur per dag.	17.680
b Bewaken en Beveiligen Subjecten. – Beveiligen van 6 transporten van centrale opslag naar distributiecentra maal 6 functionarissen per dag. – Beveiligen van 10 transporten van distributiecentra naar apotheken maal 2 functionarissen per dag.	56
Ordehandhaving. – Riotcontrol: voor het eventueel bestrijden van rellen, opstootjes of geweld zijn 800 functionarissen ME/AE nodig, 24 uur per dag. Deze functionarissen staan 'stand by'. – Crowdmanagement: toezicht op en beheersen van eventuele demonstraties en handhaven samenscholingsverboden: 50 functionarissen per demonstratie maal 25 regio's ('platte pet'), 24 uur per dag. Crowdmanagement gaat over in riotcontrol.	4.100
Opsporing – Opsporing en arrestantenbehandeling: 200 functionarissen, 24uur per dag.	400
Totaal	27.212

Tabel 3.2: kwantitatieve omvang van de politietaken bij twee diensten van twaalf uur.

⁵⁵ Aantallen fte per taak kan verschillend worden geïnterpreteerd vanwege het overlappen van taken op het gebied van statisch verkeersmanagement en bewaken/beveiligen.

Een aanname bij deze berekening is verlening van een vrijstelling of ontheffing van de Arbeidstijdenwet door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid waardoor twee diensten van 12 uur worden ingezet.

4 Beschikbare capaciteit aan politie-inzet

De Nederlandse politie telt in totaal 52.000 fte (afgerond voor de regiokorpsen en het KLPD), exclusief de aspiranten.⁵⁶

Nederlandse Politie	Beschikbare fte
Totaal (Bron: Jaarverslag Nederlandse Politie 2008, tabel 1.5 pagina 50).	52.000
Af: civiele functionarissen (administratief/technisch): circa 32%. Resteert: executieve inzet. (Bron: Jaarverslag Nederlandse Politie 2008, tabel 2.5, pagina 59).	16.500
Af: ondersteunende taken (zoals meldkamers): circa 12%. (Bron: Opgave van het LOCC).	6.000
Subtotaal	29.500
Af: geprioriteerd regulier werk waaronder noodhulp (bijvoorbeeld ernstige ongelukken), recherche (bijvoorbeeld 10 grootschalige operaties), team grootschalig optreden, bureau openstelling plus opschaling meldkamer en informatie: circa 30%. ⁵⁷	8.850
Subtotaal	20.650
Af: uitval eigen personele capaciteit: 30%. ⁵⁸	6.195
Totaal beschikbare fte	14.455

Tabel 4.1: beschikbare fte voor openbare orde en veiligheidstaken (afgeronde aantallen).

⁵⁶ Bron: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, jaarverslag *Nederlandse Politie, 2008 – kerngegevens*, tabel 1.5, pagina 50.

⁵⁷ Omdat het maatschappelijke leven voor een deel stilligt, is op de normale processen minder inzet nodig. Er wordt uitgegaan van 30% in plaats van 40%.

⁵⁸ Een deel (7%, het reguliere ziekteverzuim bij de politie) van de functionarissen is al ziek, los van het griepvirus.

Koninklijke Marechaussee	Beschikbare fte
Totaal	6.800
Af: staven in Den Haag en de districten	600
Subtotaal	6.200
Af: uitvoeren eigen taken, zoals politiezorg op Schiphol, grensbewaking en uitzending naar het buitenland.	2.250
Af: uitval eigen personele capaciteit: 30%.	1.200
Totaal beschikbare fte	2.750

Tabel 4.1: beschikbare fte voor openbare orde en veiligheidstaken (afgeronde aantallen).⁵⁹

De totale politie/Koninklijke Marechaussee capaciteit die inzetbaar is voor openbare orde en veiligheid tijdens de crisis bedraagt daarmee circa **17.205 fte**.

Dit is een conservatieve berekening:

- 1 Het gaat om de totaal beschikbare fte ongeacht de competenties van de functionarissen. In dit scenario is dit van belang omdat een deel van de benodigde competenties de inzet van verkeersregelaars, Mobiele Eenheden (ME) en Aanhoudings Eenheden (AE) betreft. Zo zijn ME-functionarissen specifiek getraind in de-escalatietechnieken waardoor de inzet juist beperkt kan blijven. Deze eenheden zijn echter schaars. Verkeersregelaars beschikken ook over een specifieke training.
- 2 Opschaling ten behoeve van 'command and control' en de meldkamer. De crisisoperatie betekent een extra inzet voor commandovoering en informatie.
- 3 Er is sprake van gespreide vakanties. Een deel van de functionarissen is op vakantie.
- 4 Omwille van de weerstand van functionarissen van de politie/Koninklijke Marechaussee kan gekozen worden voor drie reguliere diensten van acht uur in plaats van twee diensten van twaalf uur.
- 5 Een ramp of crisis komt zelden alleen. Indien zich in combinatie met dit scenario andere rampen of crises voordoet (zoals een incident in Pernis, een vliegtuig dat neerstort, overstromingen), treedt de Wet van Murphy in werking: 'als een gebeurtenis zich een oneindig aantal keer herhaalt en iedere keer is er een kleine kans dat iets misgaat, dan gaat het vroeg of laat een keer mis'.

⁵⁹ Bron: gebaseerd op een schatting van de Staf van de Koninklijke Marechaussee en de afdeling Buitenland Uitzendingen.

5 Tekort aan taakuitoefening en politie-inzet

	Fte
Totale benodigde omvang politietaken	27.212
Af: beschikbare fte politie/Koninklijke Marechaussee	17.205
Totaal tekort	- 10.007

Figuur 5.1: discrepantie tussen de omvang van gevraagde politietaken voor de crisis en de beschikbare fte bij twee diensten van twaalf uur.

Het gaat daarbij nadrukkelijk om een tekort in termen van politiecapaciteit, los van de bijstandaanvraag en de wijze waarop deze wordt ingevuld door anderen zoals de krijgsmacht.

6 Mate en wijze waarop tekort aan taakuitoefening kan worden opgevangen door anderen

Politie en Koninklijke Marechaussee zullen met name voor riotcontrol, coördinatie en het bewaken en beveiligen van subjecten ingezet worden. Voor alle andere politietaken wordt bijstand gevraagd. Taken die kunnen worden uitgevoerd door anderen dan de politie/Koninklijke Marechaussee (tabel 6.1):

Politietaken	Benodigde fte (1)	Minimale inzet politie/Koninklijke Marechaussee per taak (2)	Geprioriteerde inzet Fte politie/ Koninklijke Marechaussee (3)
Mobiliteit.			
a Dynamisch verkeersmanagement.	56	40%	22
b Statisch verkeersmanagement.	4.920	20%	984
Bewaken en Beveiligen.			
a Bewaken en Beveiligen Objecten.	17.680	40% ⁶⁰	7.072
b Bewaken en Beveiligen Subjecten.	56	100%	56
Ordehandhaving.			
– Riotcontrol en crowdmanagement.	4.100	Riotcontrol: 100% Crowdmanagement: 70%	3.350 ⁶¹
Opsporing			
– Opsporing en arrestantenbehandeling inclusief transport, bewaken en verzorging van arrestanten en verhoor.	400	50%	200
Totaal	27.212		11.684

Tabel 6.1: mate waarin taken door anderen dan politie/Koninklijke Marechaussee uitgevoerd kunnen worden.

Indien er bijstand wordt verleend door anderen bedraagt het minimale benodigde aantal fte door politie/Koninklijke Marechaussee: 11.684 fte. Dit aantal is beschikbaar bij een capaciteit van 17.305 fte.

De inzet door anderen kan worden ingevuld op basis van kolom 2 uit figuur 6.1 mits deze functionarissen voldoende gekwalificeerd zijn. Het is daarbij tevens denkbaar dat de inzet van anderen op een andere wijze plaatsvindt dan die van politiefunctionarissen, bijvoorbeeld:

⁶⁰ De inzet van militairen bij ziekenhuizen, huisartsenposten en zorgmeldpunten ligt in dit scenario over de gehele linie gevoeliger dan bij de twee andere scenario's, vooral bij de taken 'bewaken en beveiligen' en 'crowdmanagement'. Om die reden is daar meer politie/Koninklijke Marechaussee-inzet nodig dan in de andere scenario's.

⁶¹ Zie tabel 3.2 uit deze bijlage voor de onderbouwing van dit aantal: 100% van 1.600 fte Riotcontrol plus 70% van 2.500 fte voor Crowdmanagement = 3.350 fte.

- met gebruik van specifieke hulpmiddelen zijn minder fte nodig voor een taak;
- of voor een taak meer fte nodig zijn omdat anderen bijvoorbeeld specifieke politiemiddelen of training ontberen.

Bij het tekort spelen een aantal bestuurlijke keuzevraagstukken:

- 1 Worden diensten van twaalf uur of van acht uur ingezet?
- 2 Wordt het risico bij een tekort geaccepteerd?
- 3 Wordt het tekort aan capaciteit aangevuld door anderen en wie zijn dat?
- 4 Voor welke taak of taken zijn anderen in beeld?
- 5 Langs welke weg en met welke technieken kan het tekort worden opgevangen?
- 6 Welke competenties zijn nodig om het tekort op te vangen?

Bijlage 4: Scenario Ergst Denkbare Overstroming

1 Omschrijving crisis

1.1 Algemene omschrijving

Aanleiding / oorzaken

Ergst denkbare overstromingsscenario's van de crisisoefening 'Waterproef'

In opdracht van de ministeries van Verkeer en Waterstaat en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft de Taskforce Management Overstromingen (TMO) onder meer de nationale overstromingsrampoefening 'Waterproef' uitgevoerd in 2008. 'Waterproef' dient om overheden te laten oefenen met het scenario van de ergste overstroming die in Nederland denkbaar is. Daarin zijn zowel op regionaal als nationaal niveau de dreiging tot en de feitelijke overstroming evenals evacuatie beoefend.⁶² Op basis van de scenario's blijkt dat de beschikbare hulpcapaciteit in veel gevallen ontoereikend is om iedereen hulp te bieden bij een dreigende of daadwerkelijke overstromingsramp. Zelfredzaamheid van zoveel mogelijk mensen, een strategische inzet van de schaarste van de beschikbare hulp en een handelingsperspectief is noodzakelijk om het aantal slachtoffers te beperken.⁶³

Er zijn oneindig veel verschillende en mogelijke overstromingsscenario's. Bij 'Waterproef' is gezocht naar een zo groot mogelijke overstroming in een bepaald type gebied (kust, rivieren of meren) die door experts nog enigszins reëel geacht wordt als bovengrens en waarop voorbereiding noodzakelijk is. Dit onderzoek sluit aan bij de zes scenario's en onderliggende veronderstellingen uit 'Waterproef': westelijke kust, noordelijke kust, benedenrivierengebied, IJsselmeergebied, Rijn-Maas variant en de Rijn-IJssel variant (zie figuur 1.1).

Voor deze zes gebieden gelden verschillende scenario's van de ergst denkbare overstroming. In dit onderzoek wordt gekozen voor het rivierenscenario met de *grootste overschrijdingskans* (grootste overschrijdingskans dijkkringgebieden = 1/1.250 in het bovenrivierengebied, zie figuur 1) en vervolgens het scenario met de *grootste omvang*.⁶⁴ De Rijn-Maas variant is omvangrijker dan de Rijn-IJssel variant. Tot één dag voor de doorbraken is echter niet te voorspellen welke riviertak het zwaarst belast zal worden.

⁶² Zie onder meer: Twijnstra Gudde, *Evaluatie Crisisoefening Waterproef (samenvatting)*, in opdracht van Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Verkeer en Waterstaat, 20 maart 2009.

⁶³ Oranjewoud/Save, in samenwerking met HKV Lijn in water, *Capaciteitsplanning Ergst Denkbare Overstromingsscenario's*, in opdracht van Rijkswaterstaat, 4 juni 2008.

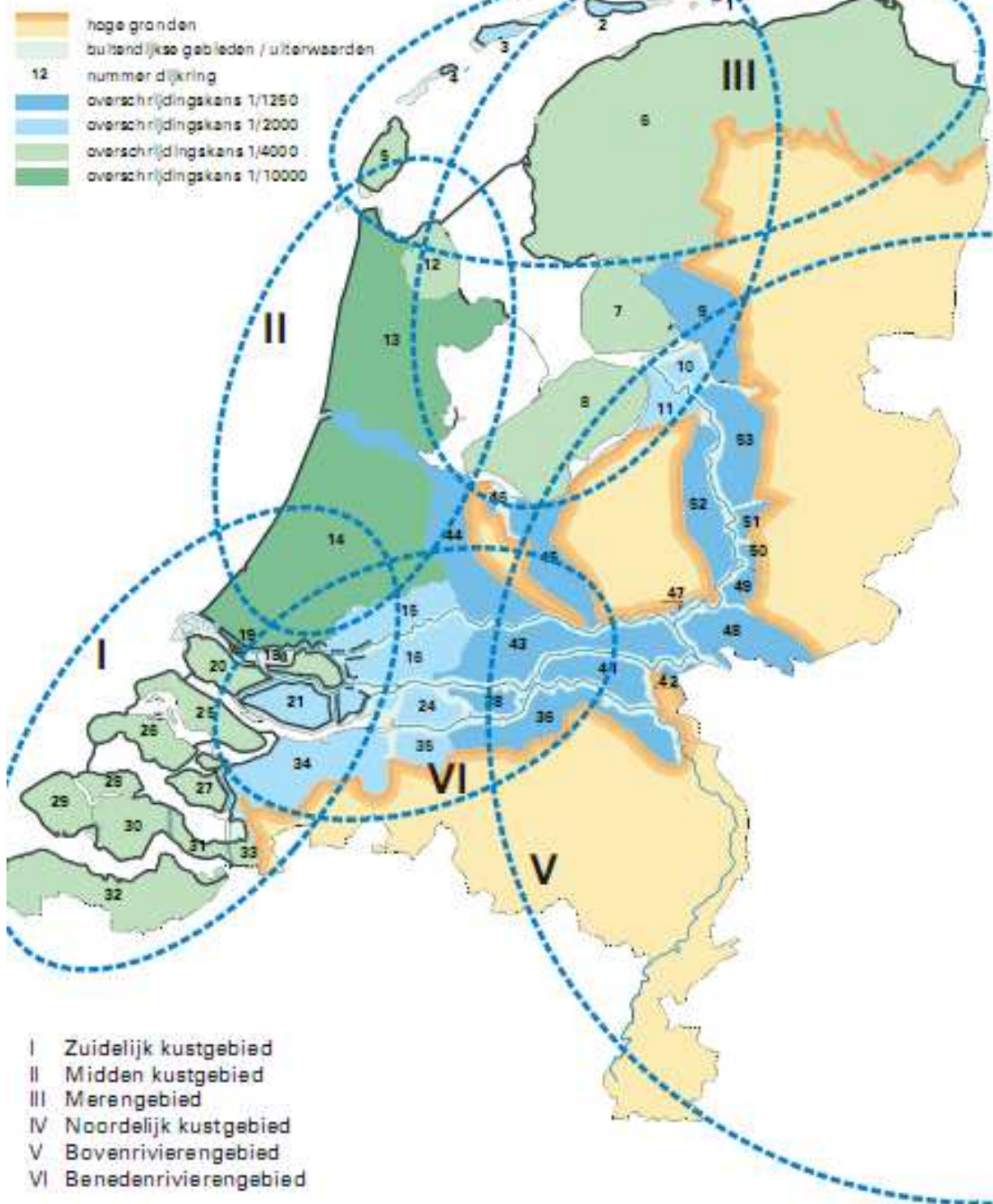
⁶⁴ Het beschermingsniveau van het rivierengebied heeft een frequentie van 1/1.250 per jaar.

Extreme neerslag in stroomgebied van Maas en Rijn

In het rivierengebied worden hoge waterstanden veroorzaakt door extreme neerslag in het stroomgebied van de Maas en de Rijn, vooral in het buitenlandse deel van het stroomgebied. De hoge rivierafvoer kan een bedreiging vormen voor zowel het gebied langs de IJssel als het gebied langs de Waal. In 'Waterproef' worden vervolgens twee varianten onderscheiden, namelijk de Rijn-Maas en Rijn-IJssel variant.

Het scenario voor Rijn-Maas omvat het rivierengebied van de Maas, Rijn, Waal, Nederrijn en IJssel. Een ergst denkbare overstrooming ontstaat hier als het zeer lang en intensief geregend heeft in het stroomgebied van de Rijn en er extreem veel water door de Maas stroomt. De waterkeringen langs de Maas bezwijken het eerst. Het overstroomde water zoekt zich over land een weg naar de Waal en vormt daar een extra belasting op de dijken. Daardoor breken ook de waterkeringen langs de Waal op enkele plaatsen door. Vijf dijkringen komen geheel of gedeeltelijk onder water te staan. Dijken bezwijken door langdurige hoge belasting en nauwelijks door overloop.

OVERSCHRIJDINGSKANS DIJKRINGGEBIEDEN



Figuur 1.1: Gebiedsindeling bovenregionale overstromingen (bron: Rijkswaterstaat Waterdienst en ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Taskforce Management Overstromingen, Overstromingsscenario's voor rampenplannen, Rijn-Maas, niet gedateerd).

Gevolgen/ impact

Bij een dreigende overstroming vanuit de rivieren zal in heel Nederland sprake zijn van wateroverlast en bedreigende situaties. De uiterwaarden overstromen en de rivieren zitten tot aan hun nok vol met water. De dijkbewaking is maximaal en op veel plaatsen worden nooddijken en zandzakken gebruikt om extra bescherming te bieden.

Hoogwaterverwachtingen geven twee á drie dagen van tevoren een indicatie van extreem hoogwater. Dat geeft de tijd om noodmaatregelen te treffen. Frankrijk, België en Duitsland hebben al grote problemen met het water voordat het hoogwater Nederland bereikt. Op veel plaatsen zal het openbare leven al min of meer ontregeld zijn.

Uiteindelijk zal een gebied van 1.300 vierkante kilometer overstromen. Hier wonen ongeveer 0,7 miljoen mensen. Er is beperkte tijd om de bevolking in veiligheid te brengen. Het is onzeker waar de dijken doorbreken. Daarom wordt een groter gebied geëvacueerd dan waarschijnlijk zal overstromen. Naast mensen worden ook delen van de aanwezige veestapels zoals koeien en varkens op agrarische bedrijven geëvacueerd.

Hevige neerslag en zware wind kunnen de hulpverlening hinderen. De snelwegen in het overstromd gebied zijn ontoegankelijk en zullen vrijwel geheel overstromen. De A2 wordt zelfs fysiek afgesloten door het sluiten van de Diefdijk. Andere snelwegen die overstromen zijn de A15, A27, A59, A50 en de A73. Ook de Betuwelijn zal overstromen. Daarnaast kan evacuatie en redding hinder ondervinden van ramptoerisme. Tijdens de evacuatiefase kunnen er opstoppingen ontstaan.

Na een overstroming is de materiële schade groot aan woningen, bedrijven en (vitale) infrastructuur. De stevigheid van de bodem wordt aangetast doordat het de grote hoeveelheden water niet kan verwerken. Na een overstroming is er een grote kans op verzakkingen. Achterblijvers krijgen te maken met uitval van nutsvoorzieningen en telefoonverbindingen. Er ontstaat maatschappelijke onrust die zich vertaalt in openbare ordeverstoringen, zoals plunderingen in geëvacueerd gebied en incidenten bij opvanglocaties.

Als gevolg van een overstroming kunnen opgeslagen gevaarlijke stoffen vrijkomen. Deze stoffen kunnen zich mengen met water, neerslaan of ook reageren met water. Mogelijk kan deze verontreiniging leiden tot extra slachtoffers. Ook zal deze verontreiniging invloed hebben op de herstelperiode na de overstroming.

Door de verwoesting binnen de overstromde gebieden kunnen ook buiten het overstromd gebied gevolgen optreden, de zogenoemde keteneffecten. Het gaat dan vooral om nutsvoorzieningen en netwerken:

- afvalwaterketen, functioneren riolen en zuiveringen;
- ICT voorzieningen;
- gas- en elektriciteitsvoorziening;
- drinkwater;
- regionale of nationale waterhuishouding;
- transportmogelijkheden door Nederland en achterlandverbindingen met Europa, en;
- luchtverkeer bij uitval van (regionale) vliegvelden.

Ook in geval van evacuatie zullen circa 55 mensen de overstroming niet overleven.⁶⁵ Veel mensen houden tot jaren na de evacuatie psychische klachten over van de evacuatie. De schade bedraagt na 8 uur 2 miljard euro. Na 24 uur is de schade opgelopen tot 3 miljard euro. Als de overstroming de maximale omvang bereikt, zal de schade 39 miljard euro bedragen.

Gevolgen aan de hand van recente crisissituaties

In 1993 zorgde hoogwater op verschillende plaatsen langs de grote rivieren - hoewel er geen dijken doorbraken - voor veel overlast. In 1995 volgde weer een hoogwatergolf. Dit was de hoogste sinds 1926. Omdat getwijfeld werd aan de stabiliteit van de dijken, werden in januari 1995 in één week tijd circa 250.000 mensen geëvacueerd en ook de complete veestapels van de boeren in het gebied. Toen na enige dagen het water daalde en er geen dijken bezweken waren, kon men weer terugkeren.

In het geval dat de dijken daadwerkelijk waren doorgebroken zouden vele plaatsen in de Betuwe, de Bommelerwaard en het Land van Maas en Waal tot ongeveer vijf meter onder water komen te staan. Concreet betekent dit dat van veel huizen minimaal de eerste twee verdiepingen onder water zouden zijn komen te staan.

Voor velen kwam de mededeling dat er verplicht geëvacueerd moest worden heel kort voor het moment dat men daadwerkelijk het gebied uit moest zijn. In allerijl werden door velen bezittingen in veiligheid gebracht, bijvoorbeeld op zolder die bij een eventuele dijkdoorbraak wellicht niet zouden onderlopen. Tot jaren na de evacuatie hebben veel mensen in het gebied psychische klachten ondervonden van de evacuatie. Het verplicht huis en haard moeten verlaten wegens het dreigende gevaar bleek een zeer ingrijpende gebeurtenis in het leven van de bewoner.⁶⁶

Betrokkenen (gedupeerden)

Burgers, bedrijfsleven en overheidsinstanties ondervinden grote schade van de overstroming. Deskundigen schatten echter dat 99% van de mensen het bedreigde gebied tijdig kan verlaten.

Varianten	Dodelijke slachtoffers	Mortaliteitspercentage
0% evacuatie	5.690	0,83%
99% evacuatie	55	<0,01%

Tabel 1.1: slachtoffers onder de bevolking (Bron: Oranjewoud/Save, in samenwerking met HKV Lijn in water, Capaciteitenplanning Ergst Denkbare Overstromingsscenario's, in opdracht van Rijkswaterstaat, 4 juni 2008).

In de meest direct getroffen veiligheidsregio's gaat de politie-infrastructuur goeddeels verloren, zoals de politiebureaus en meldcentra. Daarnaast raakt in het gebied

⁶⁵ Dit betreft een reële schatting (in tegenstelling tot een bovengrens in geval geen evacuatie plaatsvindt) van het aantal dodelijke slachtoffers op basis van expertinschattingen uit een rapport van het RIVM, *Risico's in bedijkte termen*, 2004.

⁶⁶ Zie onder meer: Jong, (Wouter) en Roy Johannik (red.), *Als het dan toch gebeurt, bestuurlijke ervaringen met crises*, Enschede, Bestuurlijk Netwerk Crisisbeheersing, 2007.

woonachtig politiepersoneel en hun gezinnen (alook andere hulpverleners) zelf gedupeerd. Dit heeft een grote uitval tot gevolg in deze vier direct getroffen veiligheidsregio's. Het functioneren van deze veiligheidsregio's zal ernstig ontregeld raken.

Buiten het crisisgebied zullen grote delen van Nederland ook hevige overlast van hoogwater ondervinden, zoals in het gehele boven- en benedengebied en Zeeland.

Relevante 'samenwerkingspartners' in crisisbestrijding

- Vanuit openbare orde en het bestuur: burgemeester, coördinerend burgemeester binnen regio, Commissaris van de Koningin, minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Politie en overige hulpverleningsdiensten.
- Diverse ministeries, zoals Verkeer en Waterstaat, Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Economische Zaken, Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit, Defensie, Volksgezondheid Welzijn en Sport.
- Rijkswaterstaat (rivieren), waterschappen en dijkgraven (poldergebieden).
- Waterleidingmaatschappijen.
- Nationaal CrisisCentrum (NCC).
- Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC).
- EHBO, Rode Kruis, Reddingsbrigade Nederland (KNBRD).
- Bedrijfsleven zoals de Nederlandse Spoorwegen, energiebedrijven en aanwezige industrieën.
- Media.⁶⁷

1.2 Omvang, duur en verloop van de crisis

Aan dit onderzoek liggen dezelfde aannames ten grondslag die eerder zijn uitgewerkt voor de ergst denkbare overstrooming Rijn-Maas. Korthedshalve wordt verwezen naar hoofdstuk 4 ('Verantwoording van Assumpties') uit het rapport: *Oranjewoud/Save, in samenwerking met HKV Lijn in water, Capaciteitenplanning Ergst Denkbare Overstromingsscenario's*, in opdracht van Rijkswaterstaat, 4 juni 2008.

Basisvariant

In beginsel is het hele rivierengebied bedreigd, maar bij een dreigende overstrooming vanuit de rivieren zal in heel Nederland sprake zijn van wateroverlast en bedreigende situaties. In dit scenario gaan wij uit van een grootschalige overstrooming. Bij grootschalige overstromingen is sprake van:

- Een (potentieel) rampgebied groter dan één veiligheidsregio.
- Bovenregionale, zo niet landelijke en/of internationale effecten.

⁶⁷ Voor een volledig overzicht zie: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Nationaal crisisplan Hoogwater en Overstromingen, Beleidsdraaiboek, Operationele strategie; Communicatiestrategie*, 2008.

In dit onderzoek wordt uitgegaan van het ergst denkbare overstromingsscenario in de variant Rijn-Maas. Deze variant maakt onderdeel uit van de crisisoefening 'Waterproef'. Het totale gebied beslaat 1.300 km².

Geografische omvang

Grote delen van dijkkringen in Gelderland, Utrecht, Noord-Brabant en Zuid-Holland (inclusief de regio's Drechtsteden en Haaglanden) overstromen, voornamelijk langs de Waal maar ook langs de Maas. Na 8 uur staat 60 vierkante kilometer onder water, daar wonen 26 duizend mensen. Na 24 uur staat 230 vierkante kilometer onder water, waar 70 duizend mensen wonen. Na een week is een gebied van 1.210 vierkante kilometer overstroomd, 640.000 mensen zijn getroffen. Als de overstroming zijn maximale omvang bereikt, staat een gebied van 1.300 vierkante kilometer onder water. De waterdiepte in de overstroomde dijkkringen varieert. In bijna 85% van het overstroomde gebied komt meer dan een meter water te staan. In ruim de helft van het overstroomde gebied staat uiteindelijk meer dan twee meter water.

Ook in andere delen van Nederland, zoals de buitendijkse gebieden en Limburg, is sprake van grote overlast. In Limburg is bijvoorbeeld langs de onbedijkte Maas en de maaskaden al eerder grote overlast. De kans op dodelijke slachtoffers is hier echter veel kleiner. De dieptes zijn geringer en de doorbraken zijn minder heftig dan verder benedenstrooms.

Omvang bevolking en veestapel

In het directe crisisgebied (exclusief buitendijs en Limburg) wonen ongeveer 687.000 mensen. Deskundigen hanteren daarbij de aanname dat 20% van de zelfredzame bevolking de aanwijzingen van de overheid niet opvolgt.

In het totale bedreigde gebied van de Rijn en Maas, dus ook in de niet direct bedreigde gebieden, wonen veel meer mensen, namelijk circa 1.6 miljoen.⁶⁸ Een groot deel van deze mensen wonen in stedelijke gebieden. Het gaat bij dit scenario bijvoorbeeld om de gebieden Amersfoort, Apeldoorn, Arnhem, Breda, Dordrecht (Drechtsteden), Haaglanden, Nijmegen, Utrecht, Zwolle.

Daarnaast moet in de niet-stedelijke of landelijke gebieden rekening worden gehouden met de aanwezigheid van een grote veestapel bij agrarische bedrijven. Het gaat daarbij om tientallen miljoenen dieren.⁶⁹ In dit scenario wordt er van uitgegaan dat de hoogste prioriteit bij de veiligheid van de mens ligt. Als het op evacueren aankomt, kan niet verondersteld worden dat het zal lukken de enorm grote veestapel in zijn geheel te evacueren. Niet alleen zal de transportcapaciteit te gering blijken, maar ook speelt hier

⁶⁸ Bron: Oranjewoud/Save, in samenwerking met HKV Lijn in water, *Capaciteitenplanning Ergst Denkbare Overstromingsscenario's*, in opdracht van Rijkswaterstaat, 4 juni 2008, p.16).

⁶⁹ Door selectie van negen 'Corop-regio's' in de CBS-gegevens volgt een grove schatting van de totale omvang van de veestapel in het stroomgebied van Rijn en Maas. Het gaat om ruim 42 miljoen dieren voornamelijk in Overijssel, Gelderland en Noord-Brabant. De geselecteerde regio's sluiten niet precies aan op het rampgebied. Het zal echter om enkele tientallen miljoenen dieren gaan.

het feit dat de evacuatiestroom gehinderd zal worden door de evacuatie van de bewoners van het gebied én het feit dat transporteurs wellicht prioriteit geven aan het zekerstellen van hun eigen boedel.

Te evacueren gebieden

De vraag naar hulp neemt snel toe naarmate er minder tijd is om te evacueren. Twee evacuatiestrategieën bepalen de situatie en vragen om een bestuurlijke beslissing: gehele of gedeeltelijke evacuatie.

In dit scenario wordt uitgegaan van een gedeeltelijke evacuatie. Het aantal evacués in de direct bedreigde gebieden kan in deze variant oplopen tot circa 500.000. Het direct bedreigde gebied is het gebied binnen een dijkkring dat kan onderstromen met een verwachte waterstand hoger dan 1 meter. Dit betekent dat andere regio's buiten het crisisgebied grote inspanningen leveren voor de opvang van evacués. Circa 20% (180.000 mensen) volgen de aanwijzingen tot evacuatie niet op en blijven achter in het bedreigde gebied.

Daarnaast is sprake van 'verticaal evacueren' naar hoger gebied of hogere verdiepingen in gebouwen. Zo kunnen mensen in zones waar het water maximaal 'heupdiep' is (tot circa 1 meter), zonder hulpverlening een aantal dagen in de eigen omgeving verblijven. Wel worden de zogenoemde 'niet-zelfredzamen' geëvacueerd uit instituties of uit hun huis indien zij op thuiszorg zijn aangewezen.

Onder extreme omstandigheden is het aannemelijk dat meerdere dijkringen overstromen. Dit was bijvoorbeeld ook het geval bij de watersnoodramp in 1953. Bij de watersnood van 1995 bleek eveneens dat het gevaar voor een overstroming van meerdere dijkringen realistisch geacht werd.

In het Nationaal Crisisplan wordt bij extreem hoogwater op de Rijn en de Maas rekening gehouden met een meervoudige doorbraak van bijvoorbeeld de Bommelerwaard (dijkring 38), de Betuwe/Tieler- en Culemborgerwaarden (dijkring 43) en het Land van Maas en Waal (dijkring 41).⁷⁰

In de studie van Oranjewoud/Save wordt uitgegaan een overstroming van het Land van Maas en Waal (dijkring 41) en waarna ook de dijkring 36 (het Land van Heusden/de Maaskant) bezwijkt.⁷¹ Het aantal doorbraken is in het rivierengebied minder relevant omdat dijkringen vrijwel vol stromen.

Duur en verloop

Hoogwaterverwachtingen geven twee á drie dagen van tevoren een indicatie van extreem hoogwater (80% zekerheid). Na een doorbraak staat niet gelijk alles onder water: sommige gebieden overstromen pas na enkele uren of dagen. Daarnaast is het niet altijd zo dat een dijkring in zijn geheel zal overstromen. De waterdiepte is niet overal even groot: afhankelijk van het scenario staat niet overal meerdere meters water, in grote

⁷⁰ Bron: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Nationaal crisisplan Hoogwater en Overstromingen, deel 1 Beleidsdraaiboek*, 2008, p. 87.

⁷¹ Bron: Oranjewoud/Save, in samenwerking met HKV Lijn in water, *Capaciteitenplanning Ergst Denkbare Overstromingsscenario's*, in opdracht van Rijkswaterstaat, 4 juni 2008, (p. 121).

delen staat ook minder dan één meter water. De stijgsnelheid van het water is niet overal levensgevaarlijk.

Er worden drie gebieden onderscheiden:⁷²

- a Direct bedreigde gebieden zijn vooral de dijkringen of polders waar de verwachte waterstand groter dan 1 meter zal zijn. Deze gebieden dienen binnen 72 uur volledig geëvacueerd te worden. Dit gebied betreft 75% van het totale crisisgebied en 61% van de personen in het Rijn-Maas scenario.
- b Natte gebieden met een verwachte geringe waterdiepte tot 1 meter ('heupdiep') waar mensen een aantal dagen in de eigen omgeving kunnen blijven in hogere verdiepingen van gebouwen of hoger gelegen gebieden. Dit gebied betreft 13% van het totale crisisgebied en 17% van de personen in het Rijn-Maas scenario.
- c Droge gebieden met keteneffecten zonder overstroming maar waar wel sprake is van keteneffecten zoals het uitvallen van de vitale infrastructuur. Hier kunnen mensen zonder hulpverlening een aantal dagen veilig verblijven. Dit gebied betreft 13% van het totale crisisgebied en 22% van de personen in het Rijn-Maas scenario.

De situatie verloopt in grote lijnen langs drie fasen:

Fase 1 Doorbraak/ overstroming verwacht: evacuatie. Een tijdig besluit om aanwezigen uit bedreigd gebied te kunnen evacueren wordt 4 á 5 dagen voor de verwachte overstroming genomen. Tot één dag (24 uur) van tevoren is niet te voorspellen welke riviertak het zwaarst belast zal worden.⁷³

De hulpverlening richt zich gedurende deze eerste fase op:

- een volledige evacuatie binnen 72 uur van meest bedreigde gebieden, namelijk die dijkringen of polders waar de verwachte waterstand hoger dan 1 meter zal zijn;
- het ondersteunen van de evacuatie van de niet-zelfredzamen uit gebieden met een geringe waterdiepte tot 1 meter;
- de opvang en verzorging van evacués in opvanglocaties buiten het bedreigde gebied;
- het dagelijks toezicht via onder meer handhaving van de openbare orde, verkeersmanagement, bewaken en beveiligen.

Fase 2 Doorbraak/overstroming heeft plaatsgevonden. De hulpverlening richt zich gedurende vijf dagen op:

- het redden en het voorzien in primaire levensbehoeften van mensen en dieren die in fase 1 niet zijn geëvacueerd uit de meest bedreigde gebieden. Het evacueren van de groep achterblijvers dient binnen 5 dagen plaats te vinden. Daarnaast is toezicht nodig in het kader van de openbare orde;

⁷² Bron: Oranjewoud/Save, in samenwerking met HKV Lijn in water, *Capaciteitenplanning Ergst Denkbare Overstromingsscenario's*, in opdracht van Rijkswaterstaat, 4 juni 2008, (onder meer p. 124).

⁷³ Bron: Oranjewoud/Save, in samenwerking met HKV Lijn in water, *Capaciteitenplanning Ergst Denkbare Overstromingsscenario's*, in opdracht van Rijkswaterstaat, 4 juni 2008, p. 159, p. 259.

- het evacueren binnen vijf dagen en verzorgen van mensen en dieren uit gebieden met een geringere waterdiepte tot 1 meter, die zichzelf enige tijd hebben kunnen verzorgen. Voorzien van eerste levensbehoeften aan zelfredzame aanwezigen;
- het beheer van de omgeving (voorkomen van de ramp na de ramp);
- de opvang en verzorging van evacués in opvanglocaties buiten het bedreigde gebied;
- het evacueren binnen vijf dagen van de niet-zelfredzamen uit de droge gebieden met keteneffecten. Voorzien van eerste levensbehoeften aan zelfredzame aanwezigen in deze gebieden en toezicht in het kader van de openbare orde.

Tijdsduur (uren)	Omvang (km ²)	Getroffenen (x 1000 personen)	Schade (miljard Euro's)
1	10	13	1
4	40	18	1
8	60	26	2
12	90	34	2
16	140	58	3
24	230	70	3
48	400	175	7
96 (4 dagen)	740	418	20
168 (week)	1.210	640	32
Maximum	1.300	687	39

Tabel 1.3: duur en verloop van de crisis (bron: Oranjewoud/Save, in samenwerking met HKV Lijn in water, Capaciteitenplanning Ergst Denkbare Overstromingsscenario's, in opdracht van Rijkswaterstaat, 4 juni 2008).

Fase 3 Herstel en wederopbouw. Deze fase maakt geen onderdeel uit van dit scenario.

Andere varianten

Binnen de crisissituatie Rijn-Maas zijn varianten denkbaar van een maximale omvang (totaal gebied) tot een midden variant (Land van Maas en Waal én Betuwe, Tieler- en Culemborgerwaarden) en een kleine variant (Land van Heusden/ de Maaskant). In dit onderzoek wordt uitgegaan van het totale gebied.

In dit onderzoek wordt eventuele internationale bijstand niet meegerekend aangezien de precieze capaciteit, het moment waarop deze wordt vrijgegeven en de reistijden van bijvoorbeeld Duitse en Belgische eenheden onvoldoende nauwkeurig is in te schatten. Daarbij hebben Duitse en Belgische hulpverleners in het stroomgebied van Rijn en Maas zelf ook te kampen met grote overlast en crisissituaties.

De Rijn-Maas variant is een ernstig, maar relatief conservatief overstromingsscenario

In vergelijking met de kustscenario's uit de crisisoefening 'Waterproef' is de Rijn-Maas variant een relatief conservatief scenario. In het 'westelijke kustscenario' overstroomt namelijk 4.340 km² en worden naar verwachting 2.269.000 mensen getroffen. In dat geval zal de verwachte benodigde politie-inzet vele malen hoger zijn. Daarnaast is vanuit de

afbakening van dit onderzoek uitgegaan van de openbare ordehandhavingstaak *exclusief* de inzet voor het redden van mensen en dieren in fase 2.

2 Doelstelling

Het hoofddoel is het in leven houden van de getroffen en via de volgende subdoelen:

- Een adequate communicatie en voorlichting van pers en publiek.
- Het verplaatsen, opvangen en verzorgen van evacués en achterblijvers.
- Het garanderen van voorzieningen zoals vitale infrastructuur en medische zorg.
- Het garanderen van de fysieke veiligheid en het handhaven van de openbare orde.
- Het beheer van de omgeving onder meer door zorg te dragen voor een minimaal schadelijk effect op het leefklimaat bijvoorbeeld door bedrijven met milieugevaarlijke stoffen.

3 Gevraagde taakoefening politie

3.1 Aard van de taken

Dit onderzoek richt zich op de volgende relevante politietaken (tabel 3.1).

	Hoofdpolitietaken		Subpolitietaken	Voorbeelden
1	Mobiliteit	a	Dynamisch verkeersmanagement	Verkeersmaatregelen, verkeerstoezicht
		b	Statisch verkeersmanagement	Afzettingen, toegangscontrole
		c	Evacueren (deze taak wisselt per politieregio. ⁷⁴)	Evacuatie routes en hulproutes vaststellen, markeren, controleren, afzetmateriaal inventariseren, opstaplocaties bussen inventariseren
2	Ordehandhaving	a	Crowdmanagement en -Control	Beheersing grote menigten, preventief toezicht
		b	Riotcontrol	Handhaving desnoods met geweld, zoals met Mobiele Eenheid of honden
3	Bewaking en Beveiliging	a	Objecten	Gebouwen
		b	Subjecten	Vip-begeleiding
4	Opsporing	a	Opsporing	Aanhouding, arrestatie, verhoor
		b	Afhandeling van arrestanten	Intake, transport, bewaken, verzorgen
		c	Ondersteuning bij identificatie en registratie van stoffelijke overschotten	Zoeken met de hond, registreren en inbeslagneming van stoffelijke overschotten

Tabel 3.1: de relevante politietaken voor het scenario.

Bron voor de relevante politietaken is het Referentiekader Conflict- en Crisisbeheersing (CCB) en daarbinnen de instelling van een Staf Grootchalig en Bijzonder Optreden (SGBO). Het Referentiekader bevat eenduidige richtlijnen voor het handelen bij grootchalig en bijzonder optreden. De politie heeft zichzelf het Referentiekader

⁷⁴ Zie: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Nationaal crisisplan Hoogwater en Overstromingen, Deel 2: Landelijke operationele strategie, 2008*, met name bijlage 1. Bij evacueren hebben gemeenten een grote verantwoordelijkheid.

opgelegd. De richtlijnen zijn afspraken en gelden voor alle 25 regiokorpsen, het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) en de Koninklijke Marechaussee.⁷⁵ De Staf Grootchalig en Bijzonder Optreden (SGBO) kent een bevelstructuur speciaal voor een (terroristische) crisis, (dreigende) rampen en calamiteiten. Wanneer de situatie dit vereist, werkt de politie volgens de structuur van de SGBO. Dit is een structuur waarin de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden binnen de politieorganisatie worden geregeld.

3.2 Kwantitatieve schatting van de omvang van de taak

Eerder is een capaciteitsplanning voor het ergst denkbare overstromingsscenario gemaakt in het rapport van Oranjewoud/Save.⁷⁶ Daarbij moet worden opgemerkt dat voor diverse politietaken geen expliciete capaciteit is geschat, omdat in het overleg met de politie en het Landelijke Operationeel Coördinatie Centrum (LOCC) geen realistische te onderbouwen raming kon worden afgeleid (zie pagina 5 van bijlage 2b in het rapport van Oranjewoud/Save). Het gaat daarbij onder meer om de politietaak 'Ordehandhaving'. In hetzelfde onderzoek is aangegeven dat voor de politietaak 'Verkeersmanagement' geen kwantitatief, verkeerskundig model voorhanden is op basis waarvan onder deze omstandigheden een onderbouwde schatting kan worden gedaan (zie pagina's 9 en 10 in bijlage 2b van Oranjewoud/Save).

Wij voegen daar aan toe dat verschillende evacuatiestrategieën van invloed zijn op het gehanteerde model voor verkeersmanagement. Indien bijvoorbeeld wordt ingezet op zelfstandige verplaatsing van evacués naar uitgangen en het gebruik van matrixborden en andere fysieke maatregelen, is minder verkeersmanagement nodig, maar verloopt de evacuatie minder snel.

Tevens is in het onderzoek van Oranjewoud/Save uitgegaan van hulpverlening aan mensen en is geen rekening gehouden met de evacuatie van veestapels en de collones veetransporten die dit met zich meebrengt.

Voor het gehele gebied (1.300 km² overstroomd gebied en 687.000 inwoners) is bij de gegeven aannames de volgende taakomvang aan de orde (tabel 3.2):

⁷⁵ Zie: politie, *Resultaatverantwoording Project Implementatie Referentiekader, Conflict en Crisisbeheersing 2002*, Houten 18 juni 2004, zie in het bijzonder p. 11 ('Het ordenen van de GBO-processen').

⁷⁶ Oranjewoud/Save, in samenwerking met HKV Lijn in water, *Capaciteitsplanning Ergst Denkbare Overstromingsscenario's*, in opdracht van Rijkswaterstaat, 4 juni 2008

Politietaken	Fase 1: 3 tot 5 dagen vóór de overstroming	Fase 2: 5 tot 7 dagen na de overstroming
<p>Mobiliteit.</p> <p>a Dynamisch verkeersmanagement.</p> <ul style="list-style-type: none"> – Verkeer regelen (verkeersregelaars), 640 verkeersposten in fase 1 en 240 in fase 2 (bovenop statisch verkeersmanagement): minimaal 1 functionaris per verkeerspost, 24 uur per dag. (Bron: Oranjewoud/Save, p. 129 en bijlage 2b.) – Begeleiden/ begidsen van 20% van de ambulances en ziekenwagens. Ambulances van buiten het bedreigde gebied moeten ook voor een deel begidst worden om op efficiënte wijze naar en van het afhaaladres te komen: 1 motorrijder per voertuig, totaal 50 motorrijders, 24 uur per dag in fase 1 en 9 motorrijders in fase 2. (Bron: Oranjewoud/Save, p. 129 en bijlage 2b.) – Begeleiden/ begidsen van 20% van de grote veetransporten: 1 motorrijder per transport, 100 motorrijders fase 1 en 50 motorrijders fase 2. (Geen bron, aanname.) 	1.580	596
<p>b Statisch verkeersmanagement.</p> <ul style="list-style-type: none"> – Afzettingen/ afsluitingen aan de randen van overstroomde gebieden en afsluitingen van wegen: totaal circa 170 afzettingen waarvan 50% onbemenst door fysieke maatregelen (containers, vrachtwagens et cetera) en de overige 85 afzettingen maal 2 functionarissen, 24 uur per dag. 120 afsluitingen zijn in bebouwd gebied en 50 afsluitingen in landelijk gebied. (Geen bron, aanname.) <p>Toegangscontrole van geëvacueerde gebieden: 75 locaties, maal 4 functionarissen, 24 uur per dag. Waarvan 50 locaties in bebouwd gebied en 25 locaties in landelijk gebied. (Geen bron, aanname.)</p>	940	940
<p>Bewaken en Beveiligen.</p> <p>a Bewaken en Beveiligen Objecten/vitale infrastructuur.</p> <ul style="list-style-type: none"> – Eigendommen (huizen, auto's) van evacués, bedrijven/bedrijventerreinen, musea, kerken, andere cultuurobjecten, fabrieken, locaties De Nederlandse Bank en andere (strategische) objecten in droge en overstroomde gebieden: 600 basisfunctionarissen ('platte pet'), 24 uur per dag in fase 2 en helft daarvan in fase 1. (Geen bron, aanname). – 172 voedseldistributiepunten (onder meer winkels): 4 functionarissen per distributiepunt, 24 uur per dag in fase 2 en de helft daarvan in fase 1. (Bron: zie Oranjewoud/Save, bijlage 2b.) 	1.838	3.676

Politietaken	Fase 1: 3 tot 5 dagen vóór de overstroming	Fase 2: 5 tot 7 dagen na de overstroming
– 275 drinkwaterdistributiepunten: 2 functionarissen per punt, 24 uur per dag in fase 2 en de helft daarvan in fase 1. (Bron: zie Oranjewoud/Save, bijlage 2b.)		
b Bewaken en Beveiligen Subjecten. – Vip-begeleiding, zoals voor leden van de Eerste en Tweede Kamer, ministers: 100 basisfunctionarissen, 24 uur per dag. (Geen bron, aanname.)	200	200
Ordehandhaving. – Riotcontrol: voor het eventuele bestrijden van gelijktijdige plunderingen op meerdere (verspreide locaties) in het gebied zijn circa 360 functionarissen ME/AE nodig, 24 uur per dag in fase 1 en 730 in fase 2. (Bron: zie Oranjewoud/Save, p. 129 – 130 en bijlage 2b.) – Crowdmanagement: toezicht op en beheersen van grote menigten evacués op wegen, stations en shelters/opvanglocaties, ook buiten het direct bedreigde gebied: 200 basisfunctionarissen ('platte pet'), 24 uur per dag in fase 1 en 400 in fase 2. (Geen bron, aanname.)	1.120	2.260
Opsporing – Opsporing en arrestantenbehandeling inclusief ondersteunende werkzaamheden bij de identificatie van stoffelijke overschotten: 80 functionarissen, 24 uur per dag in fase 1 en 160 in fase 2. (Geen bron, aanname.)	160	320
Totaal	5.838	7.992

Tabel 3.2: kwantitatieve omvang van de politietaken bij twee diensten van twaalf uur.

Voor het gehele gebied zijn in fase 1 van de crisis circa 6.000 fte nodig. In fase 2 zijn circa 8.000 fte per 24 uur nodig.

Een aanname bij deze berekening is verlening van een vrijstelling of ontheffing van de Arbeidstijdenwet door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid waardoor twee diensten van 12 uur worden ingezet.

4 Beschikbare capaciteit aan politie-inzet

De Nederlandse politie telt in totaal 52.000 fte (afgerond voor de regiokorpsen en het KLPD), exclusief de aspiranten (bron: jaarverslag Nederlandse Politie, 2008 – kerngegevens, tabel 1.5, pagina 50).

Nederlandse Politie	Beschikbare fte
Totaal (Bron: Jaarverslag Nederlandse Politie 2008, tabel 1.5 pagina 50).	52.000
Af: civiele functionarissen (administratief/technisch): circa 32%. Resteert: executieve inzet. (Bron: Jaarverslag Nederlandse Politie 2008, tabel 2.5, pagina 59).	16.500
Af: ondersteunende taken (zoals meldkamers): circa 12%. (Bron: opgave LOCC).	6.000
Subtotaal:	29.500
Af: uitval van 50% van de aanwezige politiecapaciteit van vier direct getroffen veiligheidsregio's. ⁷⁷ (De overige 50% sluit zich aan bij andere veiligheidsregio's).	4.400
Af: politiecapaciteit van acht andere veiligheidsregio's die te maken hebben met grote wateroverlast. Na 30% uitval van de eigen personele capaciteit kunnen deze regio's geen bijstand verlenen aan andere regio's. ⁷⁸	15.000
Subtotaal	10.100
Af: geprioriteerd regulier werk waaronder noodhulp (bijvoorbeeld ernstige ongelukken), recherche (bijvoorbeeld 10 grootschalige operaties), team grootschalig optreden, bureau openstelling plus opschaling meldkamer en informatie: circa 40%.	4.040
Totaal beschikbare fte	6.060

Tabel 4.1: beschikbare fte voor openbare orde en veiligheidstaken (afgeronde aantallen) bij twee diensten van 12 uur.

Koninklijke Marechaussee	Beschikbare fte
Totaal	6.800
Af: staven in Den Haag en de districten.	600
Subtotaal	6.200
Af: uitvoeren eigen taken, zoals politiezorg op Schiphol, grensbewaking en uitzending naar het buitenland.	2.250
Af: uitval eigen personele capaciteit. Gezinnen van functionarissen zijn zelf ontregeld door ramp en overlast. Algemene norm is 30%, echter niet het hele land is direct getroffen door de crisis. Als feitelijke norm wordt daarom een uitval van 15% aangehouden.	600
Totaal beschikbare fte	3.350

Tabel 4.2: beschikbare fte voor openbare orde en veiligheidstaken bij twee diensten van twaalf uur (afgeronde aantallen).⁷⁹

⁷⁷ In dit scenario wordt uitgegaan van de veiligheidsregio's: Brabant-Noord, Midden- en West-Brabant, Utrecht, Gelderland-Zuid. Zie Jaarverslag Nederlandse Politie (2008) voor de feitelijke sterkte per politiekorps/regio.

⁷⁸ Gezinnen van functionarissen zijn zelf ontregeld door de overlast in onder meer de regio's: Limburg-Zuid, Limburg-Noord, Brabant-Zuidoost, Zeeland, Gelderland-Midden, Noord- en Oost-Gelderland, IJsseland, Amsterdam-Amstelland. Zie Jaarverslag Nederlandse Politie (2008) voor de feitelijke sterkte per politiekorps/regio.

⁷⁹ Bron: gebaseerd op een schatting van de Staf van de Koninklijke Marechaussee en de afdeling Buitenland Uitzendingen.

De totale politie/Koninklijke Marechaussee capaciteit die inzetbaar is voor openbare orde en veiligheid tijdens de crisis bedraagt daarmee **9.410 fte**.

Dit is een conservatieve berekening:

- 1 Het gaat om de totaal beschikbare fte ongeacht de competenties van de functionarissen. In dit scenario is dit van belang omdat een deel van de benodigde competenties de inzet van verkeersregelaars, Mobiele Eenheden (ME) en Aanhoudings Eenheden (AE) betreft. Zo zijn ME-functionarissen specifiek getraind in de-escalatietechnieken waardoor de inzet juist beperkt kan blijven. Deze eenheden zijn echter schaars. Ook verkeersregelaars beschikken ook over een specifieke training.
- 2 Buiten het crisisgebied ondervinden grote delen van Nederland ook hevige overlast van water en wind. Dit zet grote druk op de mogelijkheden van regio's om onderling bijstand te verlenen. In Limburg is bijvoorbeeld langs de onbedijkte Maas en de maaskaden al eerder grote overlast.
- 3 In geval van drie diensten van 8 uur per 24 uur neemt de benodigde politiecapaciteit toe ten opzichte van twee diensten van twaalf uur.
- 4 Opschaling ten behoeve van 'command and control' en de meldkamer. De crisisoperatie betekent een extra inzet voor commandovoering en informatie.
- 5 Het gemiddelde ziektepercentage bedraagt 7%.
- 6 Er is sprake van gespreide vakanties. Een deel van de functionarissen is mogelijk op vakantie.
- 7 Een ramp of crisis komt zelden alleen. Indien zich in combinatie met dit scenario andere rampen of crises voordoen (zoals een incident in Pernis, een vliegtuig dat neerstort, een pandemie, grote openbare ordeverstoringen), treedt de Wet van Murphy in werking: 'als een gebeurtenis zich een oneindig aantal keer herhaalt en iedere keer is er een kleine kans dat iets misgaat, dan gaat het vroeg of laat een keer mis'.

5 Tekort aan taakuitoefening en politie-inzet

	Fte
Maximaal benodigde omvang politietaken Rijn-Maas scenario (zie tabel 3.2)	7.992 (tijdens fase 2 van de crisis)
Af: beschikbare fte politie/Koninklijke Marechaussee	9.410
Totale 'overcapaciteit'	+ 1.418

Figuur 5.1: discrepantie tussen de omvang van gevraagde politietaken voor de crisis en de beschikbare fte bij twee diensten van twaalf uur.

Uitgaande van de conservatieve berekening (zie hoofdstuk 4) en keuze voor het Rijn-Maas scenario (in plaats van bijvoorbeeld een ernstiger kustscenario) is feitelijk sprake van een geringe overcapaciteit van 1.418 fte. Het gaat daarbij nadrukkelijk om de politiecapaciteit, los van een eventuele bijstandaanvraag en de wijze waarop deze wordt ingevuld door anderen zoals de krijgsmacht.

6 Mate en wijze waarop het tekort aan taakuitoefening kan worden opgevangen door anderen

Politie en Koninklijke Marechaussee zullen met name voor riotcontrol, coördinatie en het bewaken en beveiligen van subjecten ingezet worden. Voor alle andere politietaken wordt bijstand gevraagd. Welke taken kunnen door anderen dan de politie/Koninklijke Marechaussee worden uitgevoerd (tabel 6.1):

Politietaken	Benodigde fte Fase 1	Benodigde fte Fase 2	Minimale inzet politie/ Koninklijke Marechaussee per taak	Geprioriteerde inzet Fte politie/ Koninklijke Marechaussee Fase 1	Geprioriteerde inzet Fte politie/ Koninklijke Marechaussee Fase 2
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Mobiliteit.					
a Dynamisch verkeersmanagement.	1.580	596	40%	632	238
b Statisch verkeersmanagement.	940	940	20%	188	188
Bewaken en Beveiligen.					
a Bewaken en Beveiligen Objecten/vitale infrastructuur.	1.838	3.676	20%	368	735
b Bewaken en Beveiligen Subjecten.	200	200	100%	200	200
Ordehandhaving.					
– Riotcontrol en crowdmanagement	1.120	2.260	Riotcontrol: 100% Crowdmanagement: 30%	840	1.700
Opsporing					
– Opsporing en arrestantenbehandeling inclusief transport, bewaken en verzorging van arrestanten en verhoor.	160	320	50%	80	160
Totaal	5.838	7.992		2.308	3.221

Tabel 6.1: de mate waarin taken door anderen dan politie/Koninklijke Marechaussee uitgevoerd kunnen worden.

Bij een geprioriteerde inzet van politie/Koninklijke Marechaussee is minimaal 3.221 fte politie/Koninklijke Marechaussee nodig in fase 2. Er is 9.410 fte beschikbare capaciteit waarmee de overcapaciteit verder wordt vergroot (zie ook hoofdstuk 5).

De inzet door anderen kan worden ingevuld op basis van kolom 3 uit figuur 6.1 mits deze functionarissen voldoende gekwalificeerd zijn. Het is daarbij tevens denkbaar dat de inzet van anderen op een andere wijze plaatsvindt dan die van politiefunctionarissen, bijvoorbeeld:

- met het gebruik van specifieke hulpmiddelen zijn minder fte nodig voor een taak;
- voor een taak zijn meer fte nodig omdat anderen bijvoorbeeld specifieke politiemiddelen of training ontberen.

Bij het tekort spelen een aantal bestuurlijke keuzevraagstukken:

- 1 Worden diensten van twaalf uur of van acht uur ingezet?
- 2 Wordt het risico bij een tekort geaccepteerd?
- 3 Wordt het tekort aan capaciteit aangevuld door anderen en wie zijn dat?
- 4 Voor welke taak of taken zijn anderen in beeld?
- 5 Langs welke weg en met welke technieken kan het tekort worden opgevangen?
- 6 Welke competenties zijn nodig om het tekort op te vangen?

Bijlage 5: Scenario Ergst Denkbare Openbare Orde Verstoring

1 Omschrijving crisis

1.1 Algemene omschrijving

Aanleiding / oorzaken

Onderstroom

In Nederland en andere Europese landen is sprake van polarisatie met diverse conflicterende partijen, bijvoorbeeld:

- autochtoon – allochtoon/religieuze tegenstellingen;
- rechts – links (bijvoorbeeld Volksunie versus antifascisten);
- hooligans onderling (bijvoorbeeld Feyenoord – Ajax).

Collectief gevoelde onvrede, zoals angst voor terrorisme, angst voor elkaar, kredietcrisis, werkeloosheid, beperkte sociale voorzieningen, vormt de onderstroom. Dit komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in oudejaarsrellen ('ventielzede'/ uitlaatklep) als een collectieve aanleiding om uit de band te springen.

Aanleidingen

Concrete aanleidingen kunnen dan zijn:

- demonstraties die uit de hand lopen;
- een terroristische aanslag;
- grootschalige festiviteiten als sportwedstrijden, popfestivals, feesten.

Patroon

Er kan een patroon ontstaan waarbij incidenten kunnen uitgroeien op grote schaal. Tegelijkertijd wordt de daarbij opwellende emotie en onvrede afgewend op overheidsinstanties. Politie, maar ook brandweer, ambulancepersoneel en gezagsdragers in het algemeen worden bij incidenten doelwit en vormen het object om op af te reageren.

Het patroon is dan bijvoorbeeld: klein incident, aanhoudingen, reacties vanuit publiek, demonstraties/ stille tocht, charges Mobiele Eenheid (ME), reacties vanuit publiek, opnieuw aanhoudingen en demonstraties/ stille tocht et cetera. Dit kan leiden tot grootschalige openbare ordeverstoringen en geweldpleging in meerdere steden in Nederland (en Europa) die langdurig van aard zijn en die dynamisch en escalatiegevoelig zijn. Het politiehandelen is zoveel en zo lang mogelijk gericht op het de-escaleren van incidenten en spanningen.

Gevolgen/ impact

Er is sprake van vechtpartijen, mishandelingen, vernielingen, brandstichtingen en plunderingen/ proletarisch winkelen. Overheidsgebouwen moeten het ontzien en hulpverleners worden ernstig gehinderd in hun werk. Er worden ook hulpverleners mishandeld. Slachtoffers van de conflicterende partijen kunnen niet in hetzelfde ziekenhuis behandeld worden omdat dit leidt tot nieuwe onlusten.

Er zijn een aantal dodelijke slachtoffers en zijn tientallen gewonden te betreuren. Er is verkeerschaos, het openbaar vervoer ligt stil. Als gevolg hiervan kunnen hulpverleningsdiensten hun werk niet meer verrichten. Ook zijn ziekenhuizen moeilijk te bereiken voor burgers. Winkels en openbare voorzieningen kunnen niet meer functioneren en worden gesloten. Dit leidt tot grote economische schade en toenemende onvrede en ontwrichting van de samenleving. Sprekende voorbeelden zijn het niet meer kunnen bevoorraden van supermarkten en het niet ophalen van huisvuil gedurende enkele weken. Een groot deel van de economie ligt hierdoor stil: mensen kunnen niet naar hun werk en banken en winkels sluiten.

Betrokkenen (gedupeerden/ 'daders')

Bij dit scenario gaat het niet alleen om de conflicterende partijen (bevolkingsgroepen onderling dan wel publiek versus politie, hulpverleners, gezagsdragers), maar ook brede lagen van de bevolking, bedrijfsleven en overheidsinstanties ondervinden grote schade van de openbare ordeverstoring.

Relevante 'samenwerkingspartners' in crisisbestrijding:

- Vanuit openbare orde en het bestuur: burgemeester, coördinerend burgemeester binnen de regio, Commissaris van de Koningin, minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Vanuit het Openbaar Ministerie: hoofdofficier van Justitie, Procureur Generaal, minister van Justitie.
- Landelijk Operationeel Coördinatie Centrum (LOCC), Nationaal Crisiscentrum (NCC, Kabinet - Ministers).
- Politie en overige hulpverleningsdiensten.
- Media.

1.2 Omvang, duur en verloop van de crisis

Basisvariant met verstoringen in vijftig 'modelgemeenten'

In dit scenario wordt uitgegaan van de volgende aannames wat betreft omvang, duur en verloop van de crisis. Deze aannames zijn leidend voor de berekeningen van de capaciteit. Bij gebrek aan een realistisch referentiekader in Nederland wordt in dit scenario gerekend met min of meer vergelijkbare 'modelgemeenten' die zijn gebaseerd op de vijftig grootste gemeenten.

Omvang

In alle regio's van Nederland vinden in de vijftig grootste gemeenten gelijktijdig en gedurende twee weken ernstige verstoringen plaats van de openbare orde in de binnenstad.

Voor dit scenario wordt uitgegaan van vijftig min of meer vergelijkbare 'modelgemeenten' van circa 100.000 inwoners elk:⁸⁰

- Het aantal mannen per modelgemeente bedraagt circa 50.000.
- Het aantal mannen tussen de 15 en 35 jaar bedraagt circa 25% ofwel 12.500 personen.⁸¹
- Van deze 12.500 personen is circa 10%, ofwel 1.250 personen, betrokken bij de openbare ordeverstoringen.
- Van deze 1.250 personen is wederom circa 10% bereid meer excessief geweld te gebruiken. Dit is de actieve kern, de gewelddadige groep die voorgaat in agressie en bereid is geweld te ontplooiën.

Er is een aantal notoire ordeverstoorders betrokken bij grootschalige openbare ordeverstoringen. Ze duiken voortdurend op bij allerhande rellen en ordeverstoringen en vervullen daarbij niet zelden een belangrijke, sturende rol. Analyse van politie-informatie leert dat de betrokken reischoppers vaak geen 'toevallige groep' is maar personen die stelselmatig en bewust een podium zoeken - of zelf creëren - om te rellen. We kunnen daarom spreken van notoire ordeverstoorders die stelselmatig, dan wel toonaangevend betrokken zijn bij grootschalige openbare ordeverstoringen; personen die rellen om te rellen.

Typische notoire ordeverstoorders zijn mannen van gemiddeld 27 jaar, bekend in de politiestructuren, met veelvuldige politiecontacten, vooral voor openbare ordeverstoringen en overlast maar ook voor geweldpleging. Het merendeel van de mannen is actief in de eigen woonomgeving. Zij zijn in staat een rel te initiëren en hebben een neus voor gelegenheden waar de situatie kan uitmonden in een grootschalige ordeverstoring. Terwijl de massaliteit van een rel vooral wordt veroorzaakt door meelopers en wannabee's, zijn het enkele notoire ordeverstoorders die de kern van de ordeverstoring vormen en de vlam in de pan doen slaan.

Bron: Leiden, (I. van), N. Arts en H. Ferwerda, *Rellen om te rellen, een studie naar grootschalige openbare-ordeverstoringen en notoire ordeverstoorders*, Reed Business, augustus 2009.

In het scenario wordt uitgegaan van een situatie waarbij het in het gehele land onrustig is en zich in alle 25 veiligheidsregio's grootschalige openbare ordeverstoringen voordoen. Om die reden heeft de politie in elke politieregio de handen vol om de eigen situatie te beheersen en kan er geen politiebijstand tussen regio's plaatsvinden.

⁸⁰ Dit is een conservatieve schatting. In de vijftig grootste gemeenten in Nederland wonen gemiddeld 143.000 personen. De grootste gemeente van deze groep gemeente is Amsterdam met circa 740.000 inwoners en de kleinste gemeente is Velsen met circa 67.000 inwoners. De mediaan is ook hoger, namelijk 108.000. Deze wordt gevormd door Ede en Emmen.

⁸¹ Het Centraal Bureau voor de Statistiek hanteert een iets andere leeftijdsindeling. De CBS-indeling naar leeftijd voor de groep 20-40 jaar bedraagt 25% van het totaal aantal inwoners.

Duur en verloop

De crisis duurt twee weken en kent het volgende verloop in grofweg drie fasen:

- Fase 1 Voorfase: er zijn één of meer lokale incidenten waarbij de politie in samenwerking met het openbaar bestuur (zoals de gemeentebesturen) de situatie probeert te beheersen via de-escalatie. De ervaringen in eerdere situaties (zoals de rellen in Den Bosch in 2000 en 2005) leren echter dat de 'vlam zeer snel in de pan kan slaan'.
- Fase 2 Piekfase: de 'vlam slaat in de pan'. De incidenten hebben bovengeschetste gevolgen op nationaal niveau – gedurende 1 week.
- Fase 3 Afbouwfase: in 1 week wordt de crisis geconsolideerd en de situatie wordt genormaliseerd (buiten beschouwing in berekeningen).

Andere varianten

Er zijn veel variaties mogelijk op de gehanteerde aannames in het gekozen scenario, bijvoorbeeld ten aanzien van:

- het aantal gemeenten waar het onrustig is en zich (grote) openbare ordeverstoringen voordoen;
- het aantal openbare ordeverstoorders;
- de duur van de piekperiode en de afbouwfase.

Met behulp van de 'modelgemeenten' als rekeneenheid kan de omvang van het scenario gevarieerd worden. Indien de openbare ordeverstoringen zich bijvoorbeeld beperken tot de gemeente Amsterdam (circa 740.000 inwoners) is sprake van circa 7,4 modelleenheden van 100.000 inwoners elk. In Rotterdam-Rijmond gaat het in de vier grotere steden inclusief Rotterdam bijvoorbeeld om een totaal van circa 1,2 miljoen inwoners, een equivalent van twaalf 'modelgemeenten'. Op deze manier zijn ook andere tussenvarianten denkbaar, zoals een scenario met 20 of 30 'modelgemeenten'.

Verder is denkbaar dat vooral zeer stedelijke regio's, zoals de veiligheidsregio's Amsterdam-Amstelland en Rotterdam-Rijmond met een zwaardere problematiek kampen dan bijvoorbeeld de veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek waar 'slechts' één middelgrote gemeente ligt (Hilversum, circa 83.000 inwoners).

Deze verstedelijkte gebieden hebben door de samenstelling van de bevolking en andere situationele omstandigheden specifieke opgaven. Denk bijvoorbeeld aan Feyenoord Hooligans in de regio Rotterdam-Rijmond die snel bereid kunnen zijn om op een meer georganiseerde wijze geweld te ontplooiën. In de regio Haaglanden kan de aanwezigheid van grote groepen allochtonen in de oude stadswijken en de aanwezigheid van het regeringscentrum tot specifieke problemen en opgaven leiden.

2 Doelstelling

Het beëindigen van de incidenten, het herstel van de openbare orde en het (blijven) uitvoeren van de geprioriteerde reguliere politietaken.

Dit betekent dat er geen sprake meer is van rellen, geweldplegingen, brandstichting, plunderingen et cetera (anders dan het 'normale' niveau). De voorwaarden worden geschapen dat het 'normale' openbare leven weer op gang komt en een begin kan worden gemaakt met het herstellen van de schade.

3 Gevraagde taakuitoefening politietaken

3.1 Aard van de taken

Dit onderzoek richt zich op de volgende relevante politietaken (tabel 3.1):⁸²

	Hoofdpolitietaken		Subpolitietaken	Voorbeelden
1	Mobiliteit	a	Dynamisch verkeersmanagement	Verkeersmaatregelen, verkeerstoezicht, begidsen
		b	Statisch verkeersmanagement	Afzettingen, toegangscontrole
2	Ordehandhaving	a	Crowdmanagement en -Control	Beheersing grote menigten, preventief toezicht
		b	Riotcontrol	Handhaving desnoods met geweld, zoals met Mobiele Eenheid of honden
3	Bewaking en Beveiliging	a	Objecten	Gebouwen
		b	Subjecten	Specifieke personen
4	Opsporing	a	Opsporing	Aanhouding, arrestatie, verhoor
		b	Afhandeling van arrestanten	Intake, transport, bewaken, verzorgen

Tabel 3.1: de relevante politietaken voor het scenario.

Bron voor de relevante politietaken is het Referentiekader Conflict- en Crisisbeheersing (CCB) en daarbinnen de instelling van een Staf Grootchalig en Bijzonder Optreden (SGBO). Het Referentiekader bevat eenduidige richtlijnen voor het handelen bij grootchalig en bijzonder optreden. De politie heeft zichzelf het Referentiekader opgelegd. De richtlijnen zijn afspraken en gelden voor alle 25 regiokorpsen, het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) en de Koninklijke Marechaussee.⁸³ De SGBO kent een bevelstructuur speciaal voor een (terroristische) crisis, (dreigende) rampen en calamiteiten. Wanneer de situatie dit vereist werkt de politie volgens de structuur van de

⁸² De taken 'Interventie' en 'Slachtofferregistratie & Identificatie' blijven in dit scenario buiten beschouwing.

⁸³ Zie: politie, *Resultaatverantwoording Project Implementatie Referentiekader, Conflict en Crisisbeheersing 2002*, Houten 18 juni 2004, zie in het bijzonder p. 11 ('Het ordenen van de GBO-processen').

Staf Grootchalig en Bijzonder Optreden (SGBO). Dit is een structuur waarin de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden binnen de politieorganisatie worden geregeld.

Nieuwe politietaak: 'Handhaven netwerken'

Onlangs is het proces Handhaven Netwerken, gelet op ervaringen in de regio Amsterdam-Amstelland, toegevoegd aan het Referentiekader. De onderliggende activiteiten dienen nog verder uitgewerkt te worden, maar hebben in de kern betrekking op het actief aangaan van netwerkrelaties met publieke en private partijen, waaronder burgerinitiatieven. Het doel is tweeledig: enerzijds het verhogen van de informatiepositie binnen dat netwerk en anderzijds het voorkomen van potentiële verstoringen van de rechtsorde.

Deze taak is zeer relevant voor het scenario maar wordt vanwege de geringe uitwerking in subtaken nog niet meegewogen in de capaciteitsberekeningen. Overigens is de inschatting dat deze taak geen grote claim op de politiecapaciteit zal leggen.

3.2 Kwantitatieve schatting van de omvang van de taak

Per modelgemeente (uitgaande van circa 100.000 inwoners) is bij de gegeven aannames de volgende omvang nodig van de taak in de piekfase van de openbare ordeverstoring:

Politietaken	Benodigde fte
Mobiliteit. a Dynamisch verkeersmanagement. – Verkeersbegeleiding (regulier verkeer): 5 motorrijders, 24 uur per dag. – Begeleiden/ begidsen hulpverleningsdiensten (motorrijden, auto, of functionaris auto hulpverlening): 5 motorrijders, 24 uur per dag. – Verkeer regelen (verkeersregelaars), 10 verkeersposten (bovenop statisch verkeersmanagement): 2 functionarissen per verkeerspost, 24 uur per dag.	60
b Statisch verkeersmanagement. – Afzettingen/ afsluitingen: 20 afzettingen maal 2 functionarissen (24 uur per dag). – Toegangscontrole: 10 locaties van 4 functionarissen, 24 uur per dag.	160
Bewaken en Beveiligen. a Bewaken en Beveiligen Objecten. – Gebouwen gemeentehuis, politiebureau, huizen van sleutelpersonen, vliegveld, banken, winkels, scholen, kerken, et cetera. Minimaal 10 objecten, per object gemiddeld 4 functionarissen, 24 uur per dag.	80
b Bewaken en Beveiligen Subjecten. – Burgemeester, hoofdofficier en sleutelpersonen in de samenleving (gegeven het conflict specifiek: verantwoordelijke voor evenementen, (familie van) politici, 'cartoonschrijver'): 4 personen te beveiligen maal 2 functionarissen (24 uur per dag).	16
Ordehandhaving. – Riotcontrol en crowdmanagement door ME/AE. Aanname per relschopper uit de actieve kern is 1 functionaris ME/AE nodig, dus 125 functionarissen,	400

Politietaken	Benodigde fte
24 uur per dag. – Overig crowdmanagement door basisfunctionarissen ('platte pet'): 75 functionarissen, 24 uur per dag.	
Opsporing. – Transport van vijftig tot zestig arrestanten: 6 functionarissen, 24 uur per dag. ⁸⁴ – Bewaking en verzorging: 10 functionarissen, 24 uur per dag. – Intake van arrestanten: 4 functionarissen 24 uur per dag. – Hulpofficier van Justitie: 4 functionarissen per 24 uur per dag. – Verhoor: 20 functionarissen per 24 uur per dag.	88
Totaal per modelgemeente van 100.000 inwoners	804

Tabel 3.2: kwantitatieve omvang van de politietaken voor een modelgemeente van circa 100.000 inwoner bij twee diensten van 12 uur.

De berekende omvang van 804 fte is een basale berekening gebaseerd op een modelgemeente van circa 100.000 inwoners. In het totale scenario wordt uitgegaan van vijftig 'modelgemeenten', dus $50 * 804 = 40.200$ fte.

Een aanname bij deze berekening is de verlening van een vrijstelling of ontheffing van de Arbeidstijdenwet door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid waardoor twee diensten van 12 uur worden ingezet.

4 Beschikbare capaciteit aan politie-inzet

De Nederlandse politie telt in totaal 52.000 fte (afgerond voor de regiokorpsen en het KLPD), exclusief de aspiranten.⁸⁵

⁸⁴ Ter vergelijking: tijdens de rellen in Den Bosch (Graafsewijk, april 2005) zijn in twee dagen veertig reischoppers gearresteerd.

⁸⁵ Bron: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, jaarverslag Nederlandse Politie, 2008 – kerngegevens, tabel 1.5, pagina 50.

Nederlandse Politie	Beschikbare fte
Totaal (Bron: Jaarverslag Nederlandse Politie 2008, tabel 1.5, pagina 50).	52.000
Af: civiele functionarissen (administratief/technisch): circa 32%. Resteert: executieve inzet. (Bron: Jaarverslag Nederlandse Politie 2008, tabel 2.5, pagina 59).	16.500
Af: ondersteunende taken (zoals meldkamers): circa 12%. (Bron: Opgave van het LOCC).	6.000
Subtotaal:	29.500
Af: geprioriteerd regulier werk waaronder noodhulp (bijvoorbeeld ernstige ongelukken), recherche (bijvoorbeeld 10 grootschalige operaties), team grootschalig optreden, bureau openstelling plus opschaling meldkamer en informatie: circa 40%.	11.800
Totaal beschikbare fte voor inzet openbare orde	17.700

Tabel 4.1: beschikbare fte voor openbare orde en veiligheidstaken (afgeronde aantallen) bij twee diensten van 12 uur.

Koninklijke Marechaussee	Beschikbare fte
Totaal	6.800
Af: staven in Den Haag en de districten.	600
Af: uitvoeren eigen taken, zoals politiezorg op Schiphol, grensbewaking en uitzendingen naar het buitenland.	2.250
Totale beschikbare fte voor inzet openbare orde	3.950

Tabel 4.2: beschikbare fte voor openbare orde en veiligheidstaken bij twee diensten van twaalf uur (afgeronde aantallen).⁸⁶

De totale politie/Koninklijke Marechaussee capaciteit die inzetbaar is voor openbare orde en veiligheid tijdens de crisis bedraagt daarmee circa **21.650 fte**.

⁸⁶ Bron: gebaseerd op een schatting van de Staf van de Koninklijke Marechaussee en de afdeling Buitenland Uitzendingen.

Dit is een conservatieve berekening:

- 1 Het gaat om de totaal beschikbare fte ongeacht de competenties van de functionarissen. In dit scenario is dit van belang omdat een groot deel van de benodigde competenties de inzet van Mobiele Eenheden (ME) en Aanhoudings Eenheden (AE) betreft. Zo zijn ME-functionarissen specifiek getraind in de-escalatietechnieken waardoor de inzet juist beperkt kan blijven. Deze eenheden zijn echter schaars. Verkeersregelaars beschikken ook over een specifieke training.
- 2 De nieuwe politietaak 'Handhaven netwerken' maakt nog geen onderdeel uit van de capaciteitsberekeningen in dit scenario.
- 3 Bij de inzet van functionarissen in twaalfuurdiensten treedt na enige tijd uitputting op onder de functionarissen. Daarnaast is sprake van opkomsttijd, verplaatsingstijden, rusttijden, briefing/debriefing en overdrachtsmomenten.
- 4 In geval van drie diensten van 8 uur per 24 uur neemt de benodigde politiecapaciteit toe ten opzichte van twee diensten van twaalf uur.
- 5 Opschaling ten behoeve van 'command and control' en de meldkamer. De crisisoperatie betekent een extra inzet voor commandovoering en informatie.
- 6 Het gemiddelde ziektepercentage bedraagt 7%.
- 7 Er is sprake van gespreide vakanties. Een deel van de functionarissen is mogelijk op vakantie.
- 8 Een ramp of crisis komt zelden alleen. Indien zich in combinatie met dit scenario andere rampen of crises voordoen (zoals een incident in Pernis, een vliegtuig dat neerstort, overstromingen, een pandemie), treedt de Wet van Murphy in werking: 'als een gebeurtenis zich een oneindig aantal keer herhaalt en iedere keer is er een kleine kans dat iets misgaat, dan gaat het vroeg of laat een keer mis'.

5 Tekort aan taakuitoefening en politie-inzet

In geval van een ergst denkbare openbare ordeverstoring ontstaat een tekort van 18.500 fte tijdens de piekfase waarbij in vijftig modelgemeenten 'de vlam in de pan slaat' (tabel 5.1):

	Fte
Totale benodigde omvang politietaken (landelijk): 50 'modelgemeenten' maal 804 fte (zie tabel 3.2).	40.200
Af: beschikbare fte politie/Koninklijke Marechaussee.	21.650
Totaal tekort	- 18.550

Tabel 5.1: discrepantie tussen de omvang van gevraagde politietaken voor de crisis en de beschikbare fte bij twee diensten van twaalf uur.

In de voorfase of bij een minder ernstige openbare ordeverstoring kan de politie/Koninklijke Marechaussee met een inzetbare politiecapaciteit van circa 21.650 fte de openbare ordeverstoring op een schaal van circa 27 'modelgemeenten' nog zelfstandig (zonder bijstand) aan. Daarboven raakt de politiecapaciteit uitgeput. Tabel 5.2 geeft het omslagpunt aan:

Omvang van de crisis aan de hand van aantal 'modelgemeenten'	Fte
Totale benodigde omvang politietaken bij 10 'modelgemeenten' maal 804 fte.	8.040
Totale benodigde omvang politietaken bij 20 'modelgemeenten' maal 804 fte.	16.080
Totaal benodigde omvang politietaken bij 27 'modelgemeenten' maal 804 fte (Omslagpunt)	21.708
Totale benodigde omvang politietaken bij 30 'modelgemeenten' maal 804 fte.	24.120
Totale benodigde omvang politietaken bij 40 'modelgemeenten' maal 804 fte.	32.160
Totale benodigde omvang politietaken bij 50 'modelgemeenten' maal 804 fte.	40.200

Tabel 5.2: het omslagpunt voor bijstand ligt op een schaal van circa 27 'modelgemeenten'. Op dat moment is de benodigde capaciteit gelijk aan de inzetbare capaciteit van de politie en Koninklijke Marechaussee bij twee diensten van twaalf uur.

Het gaat hierbij nadrukkelijk om een tekort in termen van politiecapaciteit, los van de bijstandaanvraag en de wijze waarop deze wordt ingevuld door anderen zoals de krijgsmacht.

6 Mate en wijze waarop het tekort aan taakuitoefening kan worden opgevangen door anderen

Politie en Koninklijke Marechaussee zullen vooral voor riotcontrol, coördinatie en het bewaken en beveiligen van subjecten ingezet worden. Voor alle andere politietaken wordt bijstand gevraagd.

Welke taken kunnen door anderen dan de politie/Koninklijke Marechaussee worden uitgevoerd (tabel 6.1):

Politietaken	Benodigde fte voor 50 modelgemeenten (1)	Minimale inzet politie/ Koninklijke Marechaussee per taak (2)	Geprioriteerde inzet Fte politie/ Koninklijke Marechaussee (3)
Mobiliteit			
a Dynamisch verkeersmanagement.	3.000	40%	1.200
b Statisch verkeersmanagement.	8.000	20%	1.600
Bewaken en Beveiligen.			
a Bewaken en Beveiligen Objecten.	4.000	20%	800
b Bewaken en Beveiligen Subjecten.	800	100%	800
Ordehandhaving.			
– Riotcontrol en crowdmanagement.	20.000	Riotcontrol: 100% plus Crowdmanagement: 30%	14.750
Opsporing			
– Opsporing en arrestantenbehandeling inclusief transport, bewaken en verzorging van arrestanten, verhoor.	4.400	50%	2.200
Totaal	40.200		21.350

Tabel 6.1: mate waarin taken door anderen dan politie/Koninklijke Marechaussee uitgevoerd kunnen worden.

Indien er bijstand wordt verleend door anderen bedraagt het minimale benodigde aantal fte door politie/Koninklijke Marechaussee: 21.350 fte. De beschikbare capaciteit is 21.650 fte. De inzet door anderen kan worden ingevuld op basis van kolom 2 uit figuur 6.1, mits deze functionarissen voldoende gekwalificeerd zijn. Het is daarbij tevens denkbaar dat de inzet van anderen op een andere wijze plaatsvindt dan die van politiefunctionarissen, bijvoorbeeld:

- met gebruik van specifieke hulpmiddelen zijn minder fte nodig voor een taak;
- voor een taak zijn meer fte nodig omdat anderen bijvoorbeeld specifieke politiemiddelen of training ontberen.

Bij het tekort spelen een aantal bestuurlijke keuzevraagstukken:

- 1 Worden diensten van twaalf uur of van acht uur ingezet?
- 2 Wordt het risico bij een tekort geaccepteerd?
- 3 Wordt het tekort aan capaciteit aangevuld door anderen en wie zijn dat?
- 4 Voor welke taak of taken zijn anderen in beeld?
- 5 Langs welke weg en met welke technieken kan het tekort worden opgevangen?
- 6 Welke competenties zijn nodig om het tekort op te vangen?

Bijlage 6: lijst van gehanteerde aannames

Generieke aannames voor de drie crisisscenario's

- 1 Het gaat om *ergst denkbare* en grootschalige crisisscenario's die redelijkerwijs te verwachten of voorstelbaar zijn.
- 2 Vanwege het 'ergst denkbare'-karakter van de scenario's wordt uitgegaan van het instellen van twee twaalfuurdiensten om de beschikbare politiecapaciteit zo maximaal mogelijk in te kunnen zetten. Een gevolg van deze aanname is verlening van een vrijstelling of ontheffing van de Arbeidstijdenwet door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- 3 In geval van drie diensten van 8 uur per 24 uur neemt de benodigde politiecapaciteit toe ten opzichte van twee diensten van twaalf uur.
- 4 Weergave van de capaciteit of personeelssterkte vindt plaats in fte ('full-time equivalent').
- 5 De scenario's richten zich primair op de handhaving van de openbare orde tijdens grootschalige crises.
- 6 De scenario's richten zich op de uitputting van politie en Koninklijke Marechaussee.
- 7 Er komen geen buitenlandse civiele of militaire middelen ter beschikking.
- 8 De beschikbare Koninklijke Marechaussee-capaciteit wordt verdeeld over 25 politieregio's.
- 9 Politie-inzet is tevens gericht op het voortzetten van 'geprioriteerd regulier werk' in Nederland waaronder noodhulp (bijvoorbeeld ernstige ongelukken), recherche (bijvoorbeeld 10 grootschalige operaties), team grootschalig optreden, bureau openstelling plus opschaling meldkamer en informatie.
- 10 Inzet van de Koninklijke Marechaussee is tevens gericht op het voortzetten van de eigen taken, zoals politiezorg op Schiphol, grensbewaking en uitzendingen naar het buitenland.
- 11 Het gemiddelde ('reguliere') ziektepercentage bij de politie en Koninklijke Marechaussee bedraagt 7%.
- 12 Er is sprake van gespreide vakanties. Een deel van de functionarissen is tijdens het uitbreken van de crisis op vakantie.
- 13 In het onderzoek wordt niet uitgegaan van een combinatie van crises (bijvoorbeeld overstroming in combinatie met pandemie), maar van afzonderlijke crisissituaties. In de praktijk kunnen zich echter allerlei combinaties van rampen en crisis tegelijkertijd voordoen.
- 14 De inzet van militairen heeft in beginsel alleen betrekking op 'publieksarme' taken, zoals bewaken en beveiligen. In dit onderzoek wordt echter niet uitgesloten dat crisissituaties kunnen ontstaan die de inzet van militairen noodzakelijk maakt voor de handhaving van de openbare orde anders dan het bewaken en beveiligen.

Aannames scenario *Ergst Denkbare Griep*pandemie (EDG)

- 1 Er is sprake van een *ernstig* pandemisch scenario zonder antivirale middelen. Dit onderzoek sluit aan bij de aannames uit: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Scenario's Griep*pandemie - *Expect the best, prepare for something worse*, april 2008. Dit is het 'worst case' scenario dat ook als uitgangspunt wordt genomen voor de planvoorbereiding. Dit scenario, evenals het 'mild scenario', is gecommuniceerd met de bestuurders in

- Nederland. Het is ook opgenomen in de ‘scenario’s nationale risicobeoordeling’ dat is geaccordeerd door het Kabinet.
- 2 Naast de gezondheidszorg en de daaraan gekoppelde medische problemen heeft de pandemie een grote maatschappelijke impact. In die zin dat in de ergst denkbare situaties het maatschappelijk leven welhaast tot stilstand zal komen, terwijl simultaan vitale functies en sectoren niet mogen uitvallen.
 - 3 Het takenpakket van de politie bij een verminderde capaciteit vanwege de ziekte onder de eigen gelederen zal zich vooral op het vlak van openbare ordeproblemen afspelen. Vooral de schaarste aan vaccins en eventueel van antivirale middelen zal naar verwachting leiden tot grote sociale onrust, zeker indien er mortaliteit optreedt
 - 4 Vanaf het moment van het beschikbaar komen van het vaccin moet met de mogelijkheid rekening worden gehouden dat er een run op de vaccins zal ontstaan. Het beschikbaar komen van vaccins kan leiden tot noodzakelijke maatregelen op het gebied van openbare orde en veiligheid.
 - 5 Ook in woonwijken of dorpen van reformatorische grondslag, waar bewoners bewust niet gevaccineerd willen worden, kunnen spanningen ontstaan tussen bevolkingsgroepen onderling.
 - 6 Het is op voorhand niet precies voorspelbaar wat het effect is van een influenzapandemie in termen van maatschappelijke onrust of verstoring van de openbare orde.
 - 7 Alle regio’s zijn getroffen; er is geen onderlinge politiebijstand te verwachten.
 - 8 Ook voor politie, brandweer en ambulancediensten zal het aantal uitvallers in de (eerste) golf 25-30% bedragen, oplopend tot 50%.
 - 9 Per dag zijn er twee twaalfuurdienstverbanden te vullen door de politie.
 - 10 De maximumcapaciteit en inzet van politie en Koninklijke Marechaussee rond de piek van de pandemie zal 2 weken duren.
 - 11 Dit scenario speelt zich af in de ‘Pandemische periode’: toenemend en uitwaaierend verspreidingspatroon. Op basis van een non-interventiescenario duurt de eerste pandemiegolf ongeveer negen tot twaalf weken met een piek halverwege. Maar de eerste griepgolf kan gevolgd worden door een tweede en eventueel derde golf (figuur 1.2)
 - 12 Door uitval van eigen personeel en prioriteiten voor taken in het kader van de pandemie zal er minder politie beschikbaar zijn voor andere veiligheidsaspecten.
 - 13 De uitval is 25-30% (circa 5 miljoen mensen) bij een enkelvoudige golf.⁸⁷ Leeftijdspecifieke uitval- en complicatieaantallen zijn als in een normale epidemie.
 - 14 De letaliteit is 0,5% doden (circa 80.000 mensen).⁸⁸
 - 15 De ziekte duurt gemiddeld 8 dagen. Het gemiddeld ziekteverzuim bedraagt 12 dagen.
 - 16 Therapeutisch gebruik van 1 kuur antivirale middelen (gestart binnen 48 uur na aanvang van de symptomen) is voor 50% effectief in het voorkomen van ziekenhuisopnames en sterfte.

⁸⁷ Uitval is het percentage Nederlanders dat tijdens een pandemie met het griepvirus wordt besmet.

⁸⁸ Letaliteit is het percentage van de Nederlanders die ten gevolge van de griepandemie overlijden.

- 17 Er zijn geen vaccins voorhanden in de pandemische periode (non-interventiescenario). Het zal circa 6 maanden duren voordat de eerste vaccins beschikbaar worden.
- 18 Antivirale middelen of virusremmers worden alleen therapeutisch op voorschrift van huisartsen verstrekt. Er zijn 5 miljoen kuren in Nederland op voorraad. Conform rijksbeleid worden geen antivirale middelen verstrekt voor profylactisch (preventief) gebruik.
- 19 Van alle apotheken wordt, na besluit daartoe, circa 1 op de 5 apotheken een Anti Virale Middelen verstrekende (dienstdoende) of AVM-apotheek. Dat is een grove raming en kan ook hoger liggen. In dit scenario wordt uitgegaan van 500 AVM-apotheken.
- 20 Er zijn geen prioriteitsgroepen en uitzonderingsgevallen, waarin op medische instigatie profylactisch antivirale middelen worden toegediend.
- 21 Zorgmeldpunten kunnen in een bepaalde periode van een pandemie functioneren als oplossing van schaarste aan eerstelijnszorg. Dus wanneer de druk op de huisartsen te groot wordt en ziekenhuizen onvoldoende opnamecapaciteit hebben.
- 22 De ziekenhuizen activeren hun Ziekenhuis Rampen Opvang Plannen (ZiROP's) en bereiden zich voor op een grote behoefte aan klinische zorg en beademingscapaciteit. Indien nodig komt er regionale extramurale triage met opnamecriteria voor de tweedelijnszorg (ziekenhuizen).
- 23 Gemiddeld per regio zijn er 20 zorgmeldpunten. Deze kunnen zijn gekoppeld aan de regionale Huisartsengroepen (Hagro's). Voor heel Nederland gaat het om 500 punten.
- 24 Er is een (vertrouwelijk) distributieplan voor de distributie van antivirale middelen naar de apotheken. In de onrustfase of escalatiefase kan in de regio's zelf worden besloten om antivirale middelen niet meer door *alle* apotheken te laten verstrekken, maar door een beperkt aantal aangewezen apotheken. In beginsel zijn dit de dienstdoende apotheken.
- 25 Samenscholingsverboden in de buurt van alle publieke vitale locaties voor de pandemiebestrijding worden afgekondigd en gehandhaafd.
- 26 De rijksoverheid raadt het af om uit voorzorg virusremmers tegen een pandemisch griepvirus te gebruiken (profylactisch gebruik). Het profylactisch verstrekken van antivirale middelen aan een deel van het eigen personeel kan gevolgen hebben voor de bereidheid van de rest van het personeel om naar het werk te komen. Een gevoel van onrechtvaardigheid kan leiden tot extra maatschappelijke onrust.

Aannames scenario Ergst Denkbare Overstroming (EDO)

- 1 In dit onderzoek wordt gekozen voor het rivierenscenario met de *grootste overschrijdingskans* (grootste overschrijdingskans dijkkringgebieden = 1/1.250 in het bovenrivierengebied) en vervolgens het scenario met *de grootste omvang*.⁸⁹ De Rijn-Maas variant is omvangrijker dan de Rijn-IJssel variant. De kustscenario's zijn overigens ernstiger dan de rivierenscenario's, maar de overschrijdingskans is beduidend kleiner.⁹⁰

⁸⁹ Het beschermingsniveau van het rivierengebied heeft een frequentie van 1/1.250 per jaar.

⁹⁰ Dit scenario is gebaseerd op de hoogwatergolf uit In 1995. Dit was de hoogste sinds 1926. Omdat getwijfeld werd aan de stabiliteit van de dijken, werden in januari 1995 in één week

- 2 In beginsel is het hele rivierengebied bedreigd, maar bij een dreigende overstroming vanuit de rivieren zal in heel Nederland sprake zijn van wateroverlast en bedreigende situaties. In dit scenario gaan wij uit van een grootschalige overstroming. Bij grootschalige overstromingen is sprake van:
 - een (potentieel) rampgebied groter dan één veiligheidsregio;
 - bovenregionale, zo niet landelijke en/of internationale effecten.
- 3 Dit onderzoek zoekt aansluiting bij de aannames voor het scenario Rijn-Maas uit de crisisoefening ‘Waterproef’ (november 2008).
- 4 Daarnaast is vanuit de afbakening van dit onderzoek uitgegaan van de openbare ordehandhavingstaak *exclusief* de inzet voor het redden van mensen en dieren.
- 5 Hoogwaterverwachtingen geven twee á drie dagen van tevoren een indicatie van extreem hoogwater. Dat geeft de tijd om noodmaatregelen te treffen.
- 6 Tot één dag voor de doorbraken is echter niet te voorspellen welke riviertak het zwaarst belast zal worden.
- 7 Uiteindelijk zal een gebied van 1.300 vierkante kilometer overstromen. Hier wonen ongeveer 0,7 miljoen mensen. In het totale bedreigde gebied van de Rijn en Maas, dus ook in de niet direct bedreigde gebieden, wonen veel meer mensen, namelijk circa 1.6 miljoen.⁹¹
- 8 In het Nationaal Crisisplan wordt bij extreem hoogwater op de Rijn en de Maas rekening gehouden met een meervoudige doorbraak van bijvoorbeeld de Bommelerwaard (dijkkring 38), de Betuwe/Tieler- en Culemborgerwaarden (dijkkring 43) en het Land van Maas en Waal (dijkkring 41).⁹² In de studie van Oranjewoud/Save wordt uitgegaan een overstroming van het Land van Maas en Waal (dijkkring 41), waarna ook dijkkring 36 (het Land van Heusden/de Maaskant) bezwijkt.⁹³ Het aantal doorbraken is in het rivierengebied minder relevant omdat dijkringen vrijwel vol stromen.
- 9 Deskundigen hanteren in de overstromingsscenario’s de aanname dat 20% van de zelfredzame bevolking de aanwijzingen van de overheid niet opvolgt.
- 10 Daarnaast moet in de niet-stedelijke of landelijke gebieden rekening worden gehouden met de aanwezigheid van een grote veestapel bij agrarische bedrijven. Het gaat daarbij om tientallen miljoenen dieren.
- 11 Ook in geval van evacuatie zullen circa 55 mensen de overstroming niet overleven.⁹⁴ Het zogenoemde ‘mortaliteitspercentage is kleiner dan 0,01%.
- 12 Naast mensen worden ook delen van de aanwezige veestapels zoals koeien en varkens op agrarische bedrijven geëvacueerd.

tijd circa 250.000 mensen geëvacueerd en ook de complete veestapels van de boeren in het gebied.

⁹¹ Bron: Oranjewoud/Save, in samenwerking met HKV Lijn in water, *Capaciteitenplanning Ergst Denkbare Overstromingsscenario’s*, in opdracht van Rijkswaterstaat, 4 juni 2008, p.16).

⁹² Bron: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Nationaal crisisplan Hoogwater en Overstromingen, deel 1 Beleidsdraaiboek*, 2008, p. 87.

⁹³ Bron: Oranjewoud/Save, in samenwerking met HKV Lijn in water, *Capaciteitenplanning Ergst Denkbare Overstromingsscenario’s*, in opdracht van Rijkswaterstaat, 4 juni 2008, (p. 121).

⁹⁴ Dit betreft een reële schatting (in tegenstelling tot een bovengrens in geval geen evacuatie plaatsvindt) van het aantal dodelijke slachtoffers op basis van expertinschattingen uit een rapport van het RIVM, *Risico’s in bedijkte termen*, 2004.

- 13 In dit scenario wordt er van uitgegaan dat de hoogste prioriteit bij de veiligheid van de mens ligt. Als het op evacueren aankomt, kan niet verondersteld worden dat het zal lukken de enorm grote veestapel in zijn geheel te evacueren.
- 14 Achterblijvers binnen en buiten de overstroomde gebieden krijgen te maken met uitval van nutsvoorzieningen en telefoonverbindingen.
- 15 Er ontstaat maatschappelijke onrust die zich vertaalt in openbare ordeverstoringen, zoals plunderingen in geëvacueerd gebied en incidenten bij opvanglocaties.
- 16 In de meest direct getroffen veiligheidsregio's is de politie-infrastructuur goeddeels verloren, zoals de politiebureaus en meldcentra. Daarnaast is in het gebied woonachtig politiepersoneel en hun gezinnen (alook andere hulpverleners) zelf gedupeerd. Dit heeft een grote uitval tot gevolg in deze vier direct getroffen veiligheidsregio's. Het functioneren van deze veiligheidsregio's is zeer ernstig ontregeld. Dit leidt tot een uitval van 50% van de aanwezige politiecapaciteit van deze vier direct getroffen veiligheidsregio's.⁹⁵ De overige 50% sluit zich aan bij andere veiligheidsregio's.
- 17 Naast de vier direct getroffen politieregio's kampen acht andere veiligheidsregio's met grote wateroverlast. Na 30% uitval van de eigen personele capaciteit kunnen deze regio's geen bijstand verlenen aan andere regio's.⁹⁶
- 18 In dit scenario wordt uitgegaan van een gedeeltelijke evacuatie. Het aantal evacués in de direct bedreigde gebieden kan in deze variant oplopen tot circa 500.000. Het direct bedreigde gebied is het gebied binnen een dijkkring dat kan onderstromen met een verwachte waterstand hoger dan 1 meter.
- 19 Daarnaast is sprake van 'verticaal evacueren' naar hoger gebied of hogere verdiepingen in gebouwen. Zo kunnen mensen in zones waar het water maximaal 'heupdiep' is (tot circa 1 meter) zonder hulpverlening een aantal dagen in de eigen omgeving verblijven. Wel worden de zogenoemde 'niet-zelfredzamen' geëvacueerd uit instituties of uit hun huis indien zij op thuiszorg zijn aangewezen.

Aannames scenario Ergst Denkbare Openbare Orde Verstoring (EDOOV)

- 1 Collectief gevoelde onvrede, zoals angst voor terrorisme, angst voor elkaar, kredietcrisis, werkeloosheid, beperkte sociale voorzieningen vormt de onderstroom. Dit komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in oudejaarsrellen ('ventielzede'/ uitlaatklep) als een collectieve aanleiding om uit de band te springen.
- 2 Het politiehandelen is zoveel en zo lang mogelijk gericht op het de-escaleren van incidenten en spanningen.
- 3 Bij gebrek aan een realistisch referentiekader in Nederland wordt in dit scenario gerekend met min of meer vergelijkbare 'modelgemeenten' die zijn gebaseerd op de vijftig grootste gemeenten.

⁹⁵ In dit scenario wordt uitgegaan van de veiligheidsregio's: Brabant-Noord, Midden- en West-Brabant, Utrecht, Gelderland-Zuid. Zie Jaarverslag Nederlandse Politie (2008) voor de feitelijke sterkte per politiekorps/regio.

⁹⁶ Gezinnen van functionarissen zijn zelf ontregeld door de overlast in onder meer de regio's: Limburg-Zuid, Limburg-Noord, Brabant-Zuidoost, Zeeland, Gelderland-Midden, Noord- en Oost-Gelderland, IJsseland, Amsterdam-Amstelland. Zie Jaarverslag Nederlandse Politie (2008) voor de feitelijke sterkte per politiekorps/regio.

- 4 Voor dit scenario wordt uitgegaan van vijftig min of meer vergelijkbare ‘modelgemeenten’ van circa 100.000 inwoners elk:⁹⁷
 - Het aantal mannen per modelgemeente bedraagt circa 50.000.
 - Het aantal mannen tussen de 15 en 35 jaar bedraagt circa 25% ofwel 12.500 personen.⁹⁸
 - Van deze 12.500 personen is circa 10%, ofwel 1.250 personen, betrokken bij de openbare ordeverstoringen.
 - Van deze 1.250 personen is wederom circa 10% bereid meer excessief geweld te gebruiken. Dit is de actieve kern, de gewelddadige groep die voorgaat in agressie en bereid is geweld te ontplooiën.
- 5 Met behulp van de ‘modelgemeenten’ als rekeneenheid kan de omvang van het scenario gevarieerd worden.
- 6 In het scenario wordt uitgegaan van een situatie waarbij het in het gehele land onrustig is en zich in alle 25 veiligheidsregio’s grootschalige openbare ordeverstoringen voordoen. Om die reden heeft de politie in elke politieregio de handen vol om de eigen situatie te beheersen en kan er geen politiebijstand tussen regio’s plaatsvinden.
- 7 Of één of meer lokale incidenten uitgroeien tot een grootschalige crisis op nationaal niveau is niet op voorhand te voorzien. Daarbij is de voorbereidings- of waarschuwingstijd zeer gering: de ‘vlam slaat snel in de pan’.

⁹⁷ Dit is een conservatieve schatting. In de vijftig grootste gemeenten in Nederland wonen gemiddeld 143.000 personen. De grootste gemeente van deze groep gemeente is Amsterdam met circa 740.000 inwoners en de kleinste gemeente is Velsen met circa 67.000 inwoners. De mediaan is ook hoger, namelijk 108.000. Deze wordt gevormd door Ede en Emmen.

⁹⁸ Het Centraal Bureau voor de Statistiek hanteert een iets andere leeftijdsindeling. De CBS-indeling naar leeftijd voor de groep 20-40 jaar bedraagt 25% van het totaal aantal inwoners.

Bijlage 7: geraadpleegde experts

Deelnemers aan expertbijeenkomst op 9 oktober 2009

- Rob Hermans, Politieacademie en portefeuillehouder Conflict- en Crisisbeheersing bij politie Limburg-Noord.
- Ko Stolp, hoofd bureau Conflict- en Crisisbeheersing bij politie Limburg-Noord.
- George den Teuling, Coördinator Internationale Betrekkingen bij politie Limburg-Noord.
- Frank Dorsers, Coördinator Conflict- en Crisisbeheersing bij politie Limburg-Noord.
- Ton van Summeren, Coördinator Conflict- en Crisisbeheersing, taakaccent Mobiele Eenheid en Openbare Orde bij politie Limburg-Noord.

Deelnemers aan expertbijeenkomst op 15 oktober 2009

- Rob Hermans, Politieacademie en portefeuillehouder Conflict- en Crisisbeheersing bij politie Limburg-Noord.
- Oscar Heere, Defensie Liaison bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Gerard Lettinga, Nederlands Instituut Fysieke veiligheid (Nibra).
- Ger van Opstal, politie Haaglanden, daarvoor gedetacheerd bij de brandweer als programmamanager overstroming, voorheen hoofd Conflict- en Crisisbeheersing politie Haaglanden.
- Barry Kommeren, Koninklijke Marechaussee, Conflict- en Crisisbeheersing en daaraan gerelateerde onderwerpen.
- Jos Hulshof, bureau Conflict- en Crisisbeheersing bij politie Gelderland-Midden, chef mobiliteit.
- Henk Arkesteijn, hoofd bureau Conflict- en Crisisbeheersing bij politie Brabant Zuidoost en voorzitter project Civiël-Militaire samenwerking.

Deelnemers aan expertbijeenkomst op 6 november 2009

- Geert-Jan Dijkstra, bureau Conflict- en Crisisbeheersing bij politie Noord-Holland Noord, chef mobiliteit bij de Staf Grootchalig en Bijzonder Optreden (SGBO).
- Frans Westerbaan, Conflict- en Crisisbeheersing bij politie Zuid-Holland Zuid, Algemeen commandant in grootschalig optreden.
- Oscar Heere, Defensie Liaison bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Bram de Nood, clusterhoofd politie bij het Landelijk Operationeel Coördinatie Centrum (LOCC).
- Marco Bellema, planvorming grootschalige calamiteiten bij het LOCC.
- Gerard Lettinga, Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid (Nibra).

Aanvullende expertise op het gebied van politieopleiding (beroepsprofielen, kernopgaven, kerncompetenties)

- Rob Appelhof, Hoofdinspecteur van politie, Beleidsadviseur/opleidingskundige, Staf onderwijs Politieacademie.

Bijlage 8: bronnenlijst

- Adang (O.), *Hooligans, autonomen, agenten. Geweld en politie-optreden in relsituaties*, Alphen aan den Rijn 1998.
- HKV/Lijn in Water, *Beschrijving rekenmodel capaciteitenplanning hulpverlening bij overstromingen, modulair rekensysteem*, 4 juni 2008.
- HKV/Lijn in Water, *Capaciteitenplanning Ergst Denkbare Overstromingsscenario's*, 4 juni 2008.
- HKV/Lijn in Water, *taken en capaciteiten (Memo)*, 4 juni 2008.
- HKV/Lijn in Water, *Toelichting / onderbouwing van gebruikte parameters*, 4 juni 2008.
- LCI/RIVM en De Raad van Regionaal Geneeskundig Functionarissen, *Operationeel deeldraaiboek 3 bestrijding influenzapandemie*, november 2006.
- Leiden, (I. van), N. Arts en H. Ferwerda, *Rellen om te rellen, een studie naar grootschalige openbare-ordeverstoringen en notoire ordeverstorders*, Reed Business, augustus 2009.
- Jong, (Wouter) en Roy Johannik (red.), *Als het dan toch gebeurt, bestuurlijke ervaringen met crises*, Enschede, Bestuurlijk Netwerk Crisisbeheersing, 2007.
- Magazine Nationale Veiligheid en Crisisbeheersing, *Ergst Denkbare Overstromingsscenario's*, september 2008.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Nationaal crisisplan Hoogwater en Overstromingen*, 2008.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Nationale Veiligheid: Capaciteiten-analyse voor de taak 'grootschalige evacuatie'*, 2008.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Jaarverslag Nederlandse Politie*, 2008.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Nationale veiligheid, Nationale Risicobeoordeling (NRB) bevindingenrapportage*, juni 2008.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Regeling bijstand krijgsmacht mond- en klauwzeer (Besluit)*, 5 april 2001.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Risico's voor Nederlandse samenleving op een rij (Persbericht)*, 30 mei 2008.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Strategie Nationale Veiligheid*, mei 2007.
- Ministerie van Defensie/ ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Catalogus Civiel-Militaire Samenwerking*, juli 2007.
- Ministerie van Justitie, *Geweldsinstructie Militairen bij Bijstand artikel 59 PW 1993 (brief aan: ministerie van Defensie, S.B. Sybema)*, 29 april 2005.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Kabinetsreactie Taskforce Management Overstromingen*, 3 juni 2009.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat en ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Kabinetsstandpunt Rampenbeheersing Overstromingen*, 10 november 2006.
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Scenario's Griepandemie – Expect the best, prepare for something worse -*, April 2008.
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, VNG, Unie van Waterschappen, *Vorbereiding op een griepandemie, Handleiding continuïteitsmanagement voor decentrale overheden*, december 2008.
- Oranjewoud/Save, in samenwerking met HKV Lijn in water, *Capaciteitenplanning Ergst Denkbare Overstromingsscenario's*, in opdracht van Rijkswaterstaat, 4 juni 2008.
- Politie Nederland, *brief aan het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, directeur Crisisbeheersing, inzake Intensivering civiel-militaire samenwerking*, 11 december 2006, kenmerk

2006030435/RME.
Politie Nederland, *Resultaatverantwoording Project Implementatie Referentiekader, Conflict en Crisisbeheersing 2002*, Houten 18 juni 2004.
Politieonderwijsraad, *Koersen naar 2011, Advies over de verdere ontwikkeling van het politieonderwijs*, 6 juli 2007.
Programma Nationale Veiligheid Nationale risicobeoordeling (NCR), *bevindingenrapportage*, 4 juni 2008.
De Raad van Regionaal Geneeskundig Functionarissen, *Implementatieplan operationeel deeldraaiboek influenzapandemie*, oktober 2004.
Rijkswaterstaat, *Methode bepaling hulpcapaciteit bij grootschalige overstromingen*, 2008.
Rijkswaterstaat, *Overstromingsscenario's voor rampenplannen – Rijn-IJssel -*, datum onbekend.
Rijkswaterstaat, *Overstromingsscenario's voor rampenplannen – Rijn-Maas -*, datum onbekend.
Rijkswaterstaat, *Vraag en aanbod van hulpcapaciteit bij grootschalige overstromingen*, datum onbekend.
RIVM, *Risico's in bedijkte termen*, 2004.
Twynstra Gudde, *Evaluatie Crisisoefening Waterproef (samenvatting)*, 20 maart 2009.
Volkskrant, *Ministeries houden griepoefening*, 30 mei 2009.