

Ia

Vergelijking Nederland-België

1

Integraal veiligheidsbeleid in België en Nederland

Eenzelfde beleidsconcept voor een totaal andere realiteit

ARJEN SCHMIDT¹, RUTH PRINS² & ELKE DEVROE³

1. Inleiding

In de jaren negentig ontwikkelde het beleidsconcept 'Integrale Veiligheid' (IV) zich in Nederland (Cachet & Ringeling, 2004). In België keek men er op dat moment wat lauwtjes naar, als naar nieuwlichterij. 'De 'postmoderne' conditie heeft iedere vorm van modern zekerheidsdenken in wetenschap, ideologie en levensbeschouwing vernietigd' schreef wijlen Koen Raes in zijn analyse omtrent IV (Raes, 1994: 8)⁴. Vanaf ongeveer 2005 werd het begrip in België door beleidsmakers voorzichtig aan het hart gedrukt (Ponsaers, 2005). Intussen schrijven we 2015 en is het IV-concept richtinggevend geworden in de uitbouw van het Belgische veiligheidsbeleid (Carmen et al., 2008), terwijl IV in Nederland mettertijd fors verankerd raakte in de Nederlandse wetgeving en de bijhorende institutionele kaders. Ondanks de huidige Belgische gretigheid blijft IV eerder een streven dan een juridische of organisatie realiteit (De Pauw et al., 2012).

In deze bijdrage schetsen en vergelijken we het wettelijk kader en de concrete uitwerking van IV in beide landen. We gaan na welke inhoud wordt gegeven aan het integraal veiligheidsbeleid en met welke definities wordt gewerkt in België en Nederland (Prins et al., 2012). Gezien de beperkte

¹ Promovendus, Afdeling Organisatiewetenschappen, Vrije Universiteit Amsterdam, Nederland.

² Universitair Docent, Instituut Bestuurskunde, Campus Den Haag, Nederland.

³ Associate Professor, Instituut Bestuurskunde, Campus Den Haag, Nederland.

⁴ Raes zou ook later zijn kritiek niet sparen op het IV-concept (Raes, 2007).

ruimte die deze publicatie biedt kan hierbij niet de volledige historische evolutie worden geschetst (Bauwens et al., 2011) en zal het artikel voornamelijk de huidige stand van zaken weergeven, hoewel soms een historische noot noodzakelijk zal zijn om te kunnen begrijpen wat vandaag speelt (Devroe & Ponsaers, 2013).

In essentie gaat het erom dat in beide landen het volle besef is gegroeid dat één veiligheidsdienst niet langer een veilige samenleving kan garanderen. Slechts door middel van samenwerking met andere (publieke en private) partners kan vooruitgang geboekt worden. Netwerken met andere partners zou, zo redeneerde men, efficiënter en effectiever zijn. Een 'integraal' en 'geïntegreerd' veiligheidsbeleid is intussen het credo geworden van elke beleidsmaker.

Gegeven de context van dit boek kijken we hierbij voornamelijk naar samenwerking met zogenaamde 'First Responders', met andere woorden politie, brandweerdiensten en medische noodhulp. De plaats van een IV-beleid, zeker op lokaal niveau, staat ter discussie en vormt hierbij een belangrijke inzet (Van den Broeck & Verduyn, 2007).

2. België

2.1. *Juridisch kader*

In België bestaan geen veiligheidsregio's zoals in Nederland, noch een regelgevend kader voor de totaliteit van de diensten ingeval van ramp of crisis (Vandenhove, 2006; Devroe & Reynders, 2005). Indien IV ter sprake komt is dat in eerste instantie in politieke context, en het *partnership* dat onvermijdelijk verbonden is met de filosofie van Community (Oriented) Policing (COP of gemeenschapsgerichte politie). COP werd door de federale overheid tot op zekere hoogte tot de officiële gedragslijn gemaakt ter gelegenheid van de ingrijpende politiehervorming in 1998⁵ door middel van een ministeriële omzendbrief nadat het Parlement zich eenstemmig ten voordele hiervan had uitgesproken (Van Branteghem et al., 2007).

Eén van de vijf pijlers die in dit politieconcept voorzien wordt is *partnership*. Dit concept verwijst naar het besef *van de politie* dat zij niet alleen verantwoordelijk is voor de zorg voor veiligheid⁶. In het bijzonder waar het gaat om preventie van criminaliteit is samenwerking noodzakelijk, zo wordt

⁵ Wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus (WGP).

⁶ Voor een pertinente kritiek ter zake zie Pleysier (2008).

voorgehouden. Veiligheid en leefbaarheid zijn een zaak van iedereen, van gedeeld belang en van gedeelde verantwoordelijkheid. Veiligheid wordt dan een aangelegenheid waarmee in ‘co-eigenaarschap’ dient te worden omgegaan. Vandaar dat de politie alle actoren, in de eerste plaats de bevolking zelf, bij die zorg voor veiligheid dient te betrekken. Het gaat om zogenaamde ‘coproductie’ (Van Branteghem et al., 2007). Vanuit dat besef worden dan met andere partners in de veiligheidszorg⁷ netwerken gevormd, van waaruit de veiligheid en in de buurt integraal kan worden aangepakt. In het bijzonder burgers worden gestimuleerd tot *zelfredzaamheid* bij het gezamenlijk aanpakken van veiligheidsproblemen in hun eigen woonomgeving. De veiligheidszorg impliceert daarenboven een ketenbenadering, waarin justitie eveneens haar plaats dient te vinden (Devroe & Reynders, 2005). Kortom, hierdoor wordt de Belgische IV in grote mate een *lokale* aangelegenheid die een ketenbenadering impliceert (Devroe & Mathijs, 2004; Bauwens et al., 2011).

Door deze zienswijze uitdrukkelijk aan te houden is IV in België blijvend verknoopt met het politieke handelen en denken. Uiteindelijk werd het concept van bij de start gepropageerd in politieke kringen en intens verbonden met gemeenschapsgerichte politie. Weinig andere veiligheidsinstanties hebben er hun vlaggenschip van gemaakt. Dat brengt met zich mee dat IV vooral geassocieerd werd met ‘security’ (criminaliteit en ‘fear of crime’) en in veel mindere mate met ‘safety’ (fysieke veiligheid bij rampen en crisissen) (Maesschalck & Ringeling, 2010). Brandweerdiensten, de civiele bescherming of medische nooddiensten bleven onder de radar in het *politieke* IV-concept, dat vooral het criminaliteitsfenomeen beoogde. Niet dat beide sectoren elkaar niet ontmoetten op de werkvloer, maar het bleven tot op grote hoogte toch onbekenden voor elkaar (Devroe, 2014). Elk van de interveniërende instanties tijdens een ramp of crisis (de politie, de brandweer, civiele bescherming, de medische, sanitaire en psychosociale hulpverlening) heeft haar eigen regelgevend kader en specifieke (meestal andere) schalen waarop zij werkzaam zijn. Kortom, het wetgevend kader is gefragmenteerd en verouderd. Een integraal ‘safety’ kader ontbreekt volkomen.

Het algemeen kader voor de ‘safety’-problematiek, als daar dan al over gesproken kan worden, zit vervat in een getrappt systeem van noodplannen: Algemene Nood- en Interventieplannen (ANIP), Bijzondere Nood- en Interventieplannen (BNIP)⁸, en monodisciplinaire interventieplannen, die enkel de interventie van een bepaalde discipline omvatten. Elke gemeente dient een ANIP op te stellen, dat operationeel zal worden ingeval van rampspoed. Die plannen worden door de gemeenteraad aan de provinciegou-

⁷ Zoals de gemeente, het openbaar ministerie, zorginstellingen, huisvestingsmaatschappijen, jongeren- en buurtwerkers, opbouwwerk, scholen, bedrijven en burgers.

⁸ BNIP’s zijn gericht op een bepaalde soort van noodsituatie.

verneur ter goedkeuring voorgelegd. De gouverneur stelt dan op zijn beurt voor zijn provincie een ANIP op, dat ter goedkeuring wordt voorgelegd aan de Minister van Binnenlandse Zaken, die uiteindelijk een federaal ANIP opstelt. Elke van deze getrapte ANIP's zullen successievelijk operationeel worden in functie van de ernst van de situatie. De Algemene Directie Crisiscentrum (ADCC) staat 24u/24 ten dienste van de federale regering, vandaar dat het nogal eens genoemd wordt het 'Crisiscentrum van de Regering'. Naast een reeks van andere opdrachten⁹ staat het ADCC in voor de organisatie en coördinatie van de noodplanning, met als doel de noodplanning op federaal niveau op te stellen, in overleg met de verschillende partners.

2.2. *Institutioneel kader*

De gasexplosie in Gellingen, de treinramp in Buizingen en de trein- en giframp in Wetteren zijn slechts enkele voorbeelden van ernstige voorvallen die zich de afgelopen jaren in België hebben voorgedaan. Hoe haken de diverse veiligheidsactoren hierop in?

2.2.1. *De Politie*

Zoals gemeld werd het Belgische politiebestel grondig hervormd in 1998. Momenteel beschikt België over één geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus (Wet op de geïntegreerde politie: WGP) (Ponsaers, 2010). Eén van de opdrachten van de politie bestaat erin op te treden bij ramp, onheil of schadegeval. Deze niveaus zijn: de federale politie (grotweg zowat 10.000 personeelsleden) enerzijds en de lokale politie (met ongeveer 30.000 personeelsleden) anderzijds. De federale politie was tot voor kort grotendeels territoriaal gedeconcentreerd in 25 eenheden, overeenkomstig het aantal gerechtelijke arrondissementen. Er waren 195 zones van lokale politie voor de 589 Belgische gemeenten, zodat een gemiddeld korps zowat het territorium van drie gemeenten bestrijkt. Tussen de federale en lokale politie bestaat er geen hiërarchische verhouding.

De lokale politie wordt in grote mate aangestuurd door een aantal lokale overlegorganen die voorzien zijn in de WGP, waarbij de burgemeester als

⁹ De opdrachten van het Crisiscentrum vloeien voort uit het koninklijk besluit van 18 april 1988, dat een crisis definieert als een gebeurtenis die wegens haar aard of gevolgen de vitale belangen van het land of de essentiële behoeften van de bevolking bedreigt, die een dringende besluitvorming vereist of die een gecoördineerde inzet van verscheidene departementen en instellingen vergt. Het Crisiscentrum waarborgt, naast de taken inzake noodplanning: een doorlopende permanentie, vormt het nationaal en internationaal contactpunt voor alarmering, is nauw betrokken bij de planning, coördinatie en opvolging van de veiligheid bij gebeurtenissen van grote omvang, en biedt ondersteuning bij het crisisbeheer.

bestuurlijke overheid een centrale plaats blijft innemen (Devroe & Keppens, 2004; Cachet et al., 2008). Het is in de schoot van de Zonale Veiligheidsraad dat de burgemeesters, de procureur des Konings¹⁰, de lokale korpschef en een vertegenwoordiger van de federale politie het Zonaal Veiligheidsplan vaststellen. Het gaat hier om een plan dat de prioriteiten bepaalt voor vier jaar voor het lokaal korps. Het is met andere woorden een *politieplan*. Een gemeentelijk IV-plan, waarin andere gemeentelijke diensten en partners zouden kunnen betrokken worden, is niet bij wet voorzien. Sommige gemeenten doen dit wel uit eigen beweging, maar deze blijven een opvallende minderheid (Brouckaert et al., 2006; Bruggeman, 2005).

Op federaal niveau wordt er eveneens een Federaal Veiligheidsplan opgesteld, zoals voorzien in de WGP. Doch, opnieuw is een dergelijk IV-plan op federaal niveau niet wettelijk verplicht. Sommige regeringen hebben daartoe wel een aanzet gegeven als onderdeel van de regeringsverklaring, doch dit wordt in grote mate bemoeilijkt door de regionalisering van het land en het overhevelen van bevoegdheden van de federale regering naar de gewesten (Christiaensen, 2006; Devroe, 2013). Opnieuw laat zich hier met andere woorden het primaat van de 'security'-problematiek gevoelen, ten nadele van 'safety'.

2.2.2. De Civiele Bescherming

De civiele bescherming heeft als opdracht *'alle civiele maatregelen en middelen in te zetten die moeten dienen om de bescherming en het voortbestaan van de bevolking te verzekeren, en om 's land patrimonium te vrijwaren in geval van gewapend conflict. Zij heeft ook tot doel bij rampspoedige gebeurtenissen, catastrofes en schadegevallen, te allen tijde personen bij te staan en goederen te beschermen'*¹¹. De facto zijn het brandweerdiensten en de diensten van de civiele bescherming zelf die deze opdracht invullen zullen moeten geven.

De Civiele Bescherming biedt hulp aan de bevolking bij kleine en grote rampen. Ze biedt versterking aan hulpdiensten met zwaar en gespecialiseerd materieel. Zij telt 450 beroepsleden en 650 vrijwilligers, en staat in voor een permanente beschikbaarheid¹². Zij werken in zes operationele eenheden die verspreid zijn over het Belgische grondgebied. De Civiele

¹⁰ De Belgische Officier van Justitie.

¹¹ Wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming.

¹² Op vraag van de minister van Binnenlandse Zaken nemen agenten van de Civiele Bescherming ook deel aan internationale missies. Samen met mensen van de brandweer, geneeskundige hulpverleners en communicatiespecialisten van Defensie vormen zij dan 'B-Fast team'. Een dergelijk team wordt naar rampgebieden in het buitenland gestuurd als de getroffen landen na bijvoorbeeld overstromingen of aardbevingen niet meer de vereiste hulp kunnen aanbieden. Zo vertrok in 2010 een B-Fast team na de aardbeving in Haïti.

Bescherming maakt deel uit van de Algemene Directie Civiele Veiligheid van de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken. Ze komt tussenbeide op vraag van de minister van Binnenlandse Zaken, de gouverneur, de burgemeester, de brandweer of politie. In 2003 is de taakverdeling tussen brandweer en Civiele Bescherming in België vastgelegd¹³.

2.2.3. *De brandweer*

Een nieuwe wet¹⁴ betreffende de civiele veiligheid verving in 2007 de oude wet van 1963. Deze vernieuwing viseert vooral de reorganisatie van de brandweer, die ook belangrijke taken heeft in het kader van de noodplanning, naast het blussen van branden uiteraard. Zij komt tussen bij ongevallen, bij catastrofes en rampen, en bij schadegevallen, inclusief bij de bestrijding van chemische en nucleaire ongevallen. Ook heeft de brandweer een belangrijke preventieve taak: zij moet de preventie- en veiligheidsmaatregelen controleren die zijn voorgeschreven door de openbare overheden. Met deze hervorming wilde de wetgever de ontwikkeling van een eenvormig statuut voor de brandweertoeleiders bevorderen en de organisatie van de brandweerdiensten oriënteren naar een zonale werking. De brandweer telt vandaag zo'n 5.000 beroepsbrandweertoeleider, maar ook de 11.000 vrijwilligers. Er zijn 251 brandweerkorpsen voor 589 Belgische gemeenten. Het zijn de gemeenten die instaan voor de aanwerving van kandidaat brandweertoeleider.

2.2.4. *De medische hulpdiensten*

Medische hulpdiensten of spoeddiensten functioneren op een volkomen eigen wijze, los van hoger genoemde diensten. De coördinatie ervan is in handen van de Federale Overheidsdienst (FOD) Volksgezondheid. Deze Federale Overheidsdienst bepaalt wel de samenwerking tussen de verschillende medische hulpdiensten, doch is weinig vertrouwd met de FOD Binnenlandse Zaken. De hulpdiensten zelf werken vaak samen met de brandweer, de politie en de civiele bescherming.

Ambulancediensten kunnen in België verzorgd worden door de brandweer, een ziekenhuis, een afdeling van het Rode Kruis of een erkende pri-

¹³ Een aantal voorbeelden van de interventies van de Civiele Bescherming: Versterking van water- en schuimvoorziening of zwaar, gespecialiseerd materieel bij brand; Stutten, zeilen aanbrengen, opsporen en bevrijden van slachtoffers bij rampen of grote ongevallen; Inzet van gespecialiseerde teams, zoals duikers of hondenteams bij interventies of gerechtelijke missies van lange duur; Opruimen en vervoeren van grootschalige vervuiling, zoals benzine, asfalt; Ontsmetting en opvang van bevolking bij chemische of nucleaire vervuiling; Afdichten van dijken en pompen bij grootschalige overstromingen; Verdeling van drinkwater; Ondersteuning met telecommunicatiemiddelen.

¹⁴ Wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid.

véonderneming. Mobile Urgentie Groepen (MUG's) zijn mobiele medische teams die minimaal bestaan uit een verpleegkundige met de nodige beroepskwalificatie en een urgentiearts. Een Paramedisch Interventieteam (PIT) is een hulpteam dat het midden houdt tussen een ambulance en een MUG. Zij worden indien nodig ondersteund door een urgentiearts, met wie zij via een beveiligde radioverbinding in contact staan.

Het Medisch Interventieplan (MIP) wordt onmiddellijk van kracht zodra er sprake is van grootschalige spoedgevallen. Op zo'n moment komt er een breed dispositief van hulpverlening op gang. Soms wordt zelfs een Vooruitgeschoven Medische Post (VMP) opgezet. Dankzij het Psychosociaal Interventieplan (PSIP) kunnen bij een dergelijke crisis alle gewonde en niet-gewonde slachtoffers worden begeleid. Zodra de acute fase voorbij is, nemen de gebruikelijke structuren van de gezondheidszorg de medische behandeling van de slachtoffers over.

2.3. Recente ontwikkelingen

Hier lichten we kort een aantal belangrijke recente ontwikkelingen toe die verband houden met het opmerkelijk verschijnsel dat zich in België *geen* convergentie op schaalniveau lijkt voor te doen tussen de verschillende besproken actoren, terwijl de Nederlandse Veiligheidsregio's intussen een feit zijn (Ponsaers et al., 2012).

1) Een recente hervorming van justitie is in volle implementatie, welke er in grote mate op neerkomt dat het aantal gerechtelijke arrondissementen (parquetressorten) wordt teruggebracht van 25 naar 12, gebaseerd op de territoriale omschrijvingen van de provincies, rekening houdend met de eigenheden van Brussel en Eupen. Dat brengt met zich mee dat tijdens de optimalisatie-oefening met betrekking tot de Federale Politie ook het aantal gedeconcentreerde diensten wordt teruggebracht tot 12 (De Keulenaer & Devroe, 2007).

2) Toen de vernieuwde Belgische lokale politie van start ging op 1 januari 2001 na een diepgaande hervorming van het politiebestedel werd het land ingedeeld in 196 politiezones. Op dat moment was iedereen die bij de hervorming betrokken was blij met het feit dat eindelijk de kogel door de kerk was. Het terugbrengen van de 589 gemeentelijke politiekorpsen tot een bovengemeentelijke lokale schaal werd op dat moment ervaren als een belangrijke stap in het robuuster maken van de lokale politie. Vandaag wordt in toenemende mate gepleit voor een schaalvergroting van deze zones, mede onder druk van het huidig besparingsklimaat, hoewel de vermindering tot 193 korpsen intussen bezwaarlijk tot een groot succes verheven worden (Ponsaers, 2014).

3) De 251 bestaande brandweerkorpsen worden momenteel gehergroepeerd tot 35 brandweerzones. Het zijn de burgemeesters van de gemeenten in die zone die één zonechef aanstellen, welke de leiding heeft over alle lokale brandweerkorpsen binnen die zone. De bedoeling van de schaalvergroting is de kwaliteit van de dienst- en hulpverlening te laten toenemen en rampen van een grotere omvang efficiënter te kunnen aanpakken. Bij deze zonering wordt evenwel geen rekening gehouden met de huidige indeling van het land in politiezones.

Het is duidelijk dat de IV-dispositieven inzake 'security' en 'safety' nauwelijks of niet op elkaar afgestemd raken in België. Hopen dat een schaaldivergentie een natuurlijk resultaat zal zijn van een geleidelijke evolutie lijkt hiermee een ijdele hoop (Devroe et al., 2013).

3. Nederland

Een belangrijke aanleiding voor de ontwikkeling van *integraal veiligheidsbeleid* in Nederland is de *Commissie Roethof* (1984) die zich boog over het vraagstuk van de stijgende kleine criminaliteit en iets minder snel stijgende georganiseerde criminaliteit halverwege de jaren tachtig van de vorige eeuw. De commissie concludeerde dat traditionele overheidspartijen als politie en justitie niet langer alleen verantwoordelijk gehouden konden worden voor lokale veiligheid. Het advies luidde om de lasten te spreiden en krachten te bundelen tussen politie en justitie en nieuwe partners waaronder maatschappelijke organisaties, private partijen en burgers. Dit vormt een startpunt van een reeks integrale beleidsdocumenten waarin voor het eerst prioriteiten worden vast gesteld en gezamenlijk beleid wordt geformuleerd rond lokale veiligheidsvraagstukken.¹⁵ Gedurende de afgelopen dertig jaar ontwikkelde de zogenoemde 'integrale aanpak' zich tot de kernstrategie van de Nederlandse lokale veiligheidszorg.

In de uitvoeringspraktijk heeft het begrip 'integrale veiligheid ten minste een vijftal betekenissen gekregen' (Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 1993; Prins & Cachet, 2011):

- *Volwaardige veiligheidsketen*: aanwezigheid alsook afstemming van alle fasen van de veiligheidsketen (pro-actie, preventie, preparatie, respons en herstel).

¹⁵ 1985: Samenleving en Criminaliteit; 1993: Integrale Veiligheidsrapportage; 1995: Nota Veiligheidsbeleid; 1999: Integraal Veiligheidsprogramma; 2002: Naar een Veiligheid Samenleving; 2007: Veiligheid begint bij Voorkomen.
Voor een gedetailleerde beschrijving van de ontwikkeling van lokaal veiligheidsbeleid in Nederland, zie: Cachet & Prins (2012).

- *Sector-overstijgende aanpak*: expliciete combinatie van veiligheidsmaatregelen uit traditionele veiligheidssectoren als brandweer en politie met sectoren als milieu en verkeer.
- *Combinatie technisch en bestuurlijk handelen*: naast professionals als politie en justitie krijgt de lokale overheid een stevige rol in de aanpak van lokale veiligheidsproblemen onder het motto ‘bestuurlijke preventie’.
- *Nieuwe samenwerkingsverbanden*: partnerschap tussen overheden, private partijen en burgers vormt de basis van zogenoemde ‘integrale veiligheidsnetwerken’.
- *Brede opvatting van veiligheid*: veiligheidsproblemen kennen vele soorten en maten inclusief intern en extern, objectief en subjectief, feitelijk aanwezig en toekomstige risico’s alsook sociaal en fysiek.

Vooraf deze laatste betekenis van integraal beleid verlegt de aandacht voor sociale veiligheidsproblemen veroorzaakt door moedwillige handelen van derden naar ook aandacht voor ongevallen, rampen en crises. Hoewel integrale veiligheid de aandacht voor deze *fysieke veiligheid* al geruime tijd tot haar beleidsambitie mag rekenen is de aandacht voor *crisisbeheersing* in integrale veiligheidsplannen lang impliciet en marginaal geweest, zowel op papier als in de praktijk (Cachet & Ringeling, 2004). Echter, met de intrede van de Wet veiligheidsregio’s in 2010 is zowel de aandacht voor als organisatie van crisisbeheersing in Nederland de afgelopen jaren sterk geïnstitutionaliseerd geraakt. Aangezien de rol van *first responders* – het overkoepelde thema van dit boek – centraal staat in de Nederlandse crisismanagementplannen en -praktijken zullen we dieper ingaan op de organisatie van crisisbeheersing in Nederland.

3.1. *Juridisch kader*

Sinds 2010 wordt crisisbeheersing in Nederland georganiseerd langs de lijnen van de Wet Veiligheidsregio’s¹⁶ (Wvr) waarmee Integraal Veiligheidsbeleid nog verder verankerd is. De wetgever ambieerde met de invoering van de Wvr een professionaliseringslag te maken in zowel de *organisationele* als de *bestuurlijke slagkracht* van de rampenbestrijding en crisisbeheersing in Nederland zoals eerder vastgelegd in de Brandweerwet 1985 en de Wet zware ongevallen. De Wet veiligheidsregio’s beoogt een efficiënte en kwalitatief hoogstaande brandweezorg, geneeskundige hulpverlening, rampenbestrijding en crisisbeheersing op regionaal niveau onder bestuurlijke regie.

¹⁶ Dit hoofdstuk bespreekt de Wet Veiligheidsregio’s en laat overige wetgeving die in werking treedt tijdens rampen en crisis buiten beschouwing. Zie voor een recent overzicht: Kuipers & Boin (2014).

Veelgenoemde aanleidingen voor de invoering van de Wvr zijn mankementen in huidige *rampenbestrijdingsstructuren* zoals gebleken uit evaluaties van eerdere rampen als de vuurwerkramp in Enschede (2000) en de cafébrand in Volendam (2001) in combinatie met de intrede van *nieuwe typen crisis*, zoals terreurdreiging, vogelpest, Mond-en-klauwzeer (MKZ), Severe Acute Respiratory Syndrome (SARS) en Mexicaanse griep (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013; Andersson Elffers Felix, 2013). Eveneens was de breed gedeelde *overtuiging dat gemeenten te klein zijn voor effectieve beheersing* van een ramp of crisis van enige omvang een sturende kracht achter de Wvr (Vereniging Nederlandse Gemeenten 2002; Rood voor het Openbaar Bestuur, 2003).

Traditioneel ligt een belangrijke rol voor rampenbestrijding bij het lokale bestuur. Nederlandse burgemeesters zijn sinds jaar en dag verantwoordelijk voor lokale orde en veiligheid (Gemeentewet, artikel 172) en hebben gezag- en bevelsbevoegdheid over alle partijen die deelnemen aan de rampenbestrijding. Deze *lokale verankering voor rampenbestrijding* is behouden in de Wvr die het College van Burgemeester en Wethouders wederom belast met de organisatie van brandweezorg, geneeskundige hupverlening, rampenbestrijding en crisismanagement.

De interne structuur van de veiligheidsregio's is ingericht volgens het zogenoemde principe van '*verlengd lokaal bestuur*' (ROB, 2003). De Wvr verplicht de gemeentebesturen die binnen dezelfde veiligheidsregio vallen een wettelijke samenwerking aan te gaan op basis van de *Wet Gemeenschappelijke Regelingen*. Hierdoor ontstaat een nieuw openbaar lichaam genaamd 'de veiligheidsregio'¹⁷.

Het bestuur van de veiligheidsregio bestaat uit alle burgemeesters van de regio en besluitvorming vindt plaats bij meerderheid van stemmen. De hoofdofficier van justitie, de voorzitter van het waterschap en de commissaris der Koning worden standaard uitgenodigd maar maken geen deel uit van het bestuur en hebben geen stemrecht. Andere crisispartners, zoals ziekenhuizen, de Nederlandse Spoorwegen en ICT-experts, worden uitgenodigd indien dat van belang is en zijn eveneens geen onderdeel van het bestuur alsook niet stemgerechtigd.

Artikel 10 van de Wet Veiligheidsregio's voorziet in de volgende taken en bevoegdheden van het bestuur van de veiligheidsregio, welke zijn:

- a. *het inventariseren van risico's van branden, rampen en crises;*
- b. *het adviseren van het bevoegd gezag over risico's van branden, rampen en crises in de bij of krachtens de wet aangewezen gevallen alsmede in de gevallen die in het beleidsplan zijn bepaald;*
- c. *het adviseren van het college van burgemeester en wethouders over de taak*

¹⁷ Een dergelijke verplichting zou in België meteen in botsing komen met het principe van de gemeentelijke autonomie, voorzien in de Grondwet.

- d. *het voorbereiden op de bestrijding van branden en het organiseren van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing;*
- e. *het instellen en in stand houden van een brandweer;*
- f. *het instellen en in stand houden van een Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie (GHOR);*
- g. *het voorzien in de meldkamerfunctie;*
- h. *het aanschaffen en beheren van gemeenschappelijk materieel;*
- i. *het inrichten en in stand houden van de informatievoorziening binnen de diensten van de veiligheidsregio en tussen deze diensten en de andere diensten en organisaties die betrokken zijn bij de onder d, e, f, en g genoemde taken.*

De Wvr voorziet in de basisstructuren voor rampenbestrijding en crisisbeheersing in Nederland waarbij een *ramp* wordt opgevat als een ‘zwaar ongeval of andere gebeurtenis waarbij het leven en de gezondheid van veel personen, het milieu of materiele belangen ernstig in het geding zijn’ een *crisis* verwijst naar ‘een situatie waarin een vitaal belang van de samenleving aangetast (dreigt te) worden’ (Wvr, artikel 1). Overkoepelend valt vast te stellen dat de Wet Veiligheidsregio’s is vormgegeven langs een drietal kernprincipes, te weten *bestuurlijke aansturing* van crisismanagement, *regionale schaalgrootte* alsook *multidisciplinaire samenwerking*.

Allereerst draagt het gemeentebestuur via het principe van ‘lokaal verlengd bestuur’ verantwoordelijkheid voor de voorbereiding op rampen en crises. De burgemeester handelt binnen de veiligheidsregio vanuit zijn lokale verantwoordelijkheid voor openbare orde en legt op lokaal niveau verantwoording af over regionaal georganiseerde crisisbeheersing. Ter borging van lokale belangen bestaat de *haalplicht* die stelt dat de gemeenteraad het regionale risicoprofiel moet inzien en zo nodig mag aanvullen met lokaal gekende risico’s.

Ten tweede wordt rampenbestrijding en crisisbeheersing georganiseerd op *regionale schaalgrootte* in de vorm van 25 veiligheidsregio’s. Dit ter bevordering van de congruentie in de activiteiten van de crisispartners enerzijds en de politieorganisatie anderzijds. Met de invoering van de Wvr vielen de 25 nieuwe veiligheidsregio’s destijds gelijk met de politieregio’s van het eveneens regionaal georganiseerde politiestel.

Tot slot streeft de Wvr interdisciplinaire afstemming en samenwerking na tussen alle kolommen (de blauwe-politie, de rode-brandweer en de witte-gezondheidszorg). Concreet betekent dat dat door de invoering van de Wvr nu ook uitvoerende diensten als de Brandweer en de Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie (GHOR) onder hetzelfde, eenhoofdige lokale bestuur als dat van de politie vallen.

Ter voorbereiding op slagvaardig en multidisciplinair handelen tijdens rampen en crisis door alle partijen is de zogenoemde Gecoördineerde Regionale

Incidentenbestrijdingsprocedure ontworpen (GRIP – zie tabel 1). Afhankelijk van de reikwijdte van het incident voorziet deze methodiek in een zestal fasen voor opschaling van operationele alsook bestuurlijke acties op respectievelijk lokaal, regionaal en nationaal niveau. De volgende paragraaf bespreekt welke partijen uitvoering geven aan de Wet veiligheidsregio's alsook wat hun onderlinge verhoudingen zijn voor, tijdens en na rampen en crises.

TABEL 1: GRIP-fasen (Algemene Rekenkamer, 2014)

Grip Fase	Reikwijdte	Bevoegd gezag	Toelichting	Voorbeeldsituaties
0	Lokaal (binnen grens gemeente)	Burgemeester	Normale dagelijkse werkwijze	
1			Bronbestrijding. Incident van beperkte afmeting. Afstemming tussen disciplines nodig.	Gaslekkage met ontzuiming van enkele panden.
2			Bron- en effectbestrijding. Incident met duidelijke uitstraling naar de omgeving.	Brand in een flat met evacuatie van mensen uit omliggende huizen en flats.
3			Bedreiging van het welzijn van (grote groepen van) de bevolking binnen één gemeente	Grote brand in natriumfabriek met vrijkomen van giftige gassen.
4	Regionaal	Voorzitter veiligheidsregio	Gemeentegrensoverschrijdend en/of dreiging van uitbreiding en/of mogelijk schaarste aan primaire levensbehoeften of andere zaken.	Stroomuitval met risico's voor mens, dier en milieu; aanslag op koninklijke familie met mogelijke bedreiging openbare orde.
5	Bovenregionaal	Voorzitters veiligheidsregio's, elk voor zich. Voorzitters maken samen afspraken coördinerend voorzitterschap (in principe voorzitter uit bronregio).	GRIP 4, v erscheidene regio's.	Scheepsongeval voor kust met olievervuiling in kustgebied.
Rijk	Nationaal	Ministers	Behoeft aan sturing door het Rijk in situaties waarin de nationale veiligheid in het geding is of kan zijn. Betreft één of meer deelaspecten van de crisisaanpak.	Kernongeval categorie A: terroristische dreiging of aanslag; grootschalige overstroming; infectieziekten; cyberaanval; langdurige schaarste

3.2. *Institutioneel kader*

De formele crisisorganisatie, met haar verantwoordelijkheidsverdeling tussen het ministerie van Veiligheid en Justitie, het gemeentebestuur en het bestuur van veiligheidsregio's, wordt tijdens crisissituaties ondersteund en geconfronteerd met een scala aan actoren die een niet te onderschatten invloed uitoefenen op het succes van crisisbeheersing en rampenbestrijding. Deze paragraaf biedt inzicht in de daadwerkelijke praktijk van crisisbeheersing en rampenbestrijding. Daarbij wordt de samenwerking tussen traditionele crisisorganisaties (brandweer, politie, GHOR) gecontrasteerd met samenwerking tussen zogenoemde crisispartners (zoals vitale sectoren, nutsbedrijven, spoororganisaties, luchtverkeersleiders, rijksdiensten, emergente burgergroepen, etc.) (AR, 2014; Voorhees, 2008; Helsloot & Ruitenbergh, 2004). De eveneens belangrijke Europese en internationale dimensie wordt buiten beschouwing gelaten (Boin et al., 2013).

3.2.1. *Samenwerking tussen crisisorganisaties*

De samenwerking tussen traditionele crisisorganisaties (lokaal of regionaal bestuur, politie, brandweer en GHOR) is uitgebreid onderzocht en wordt tevens regelmatig geëvalueerd (Inspectie Veiligheid & Justitie (IV&J) 2013; AEF, 2013, Algemene Rekenkamer, 2014). Uit deze onderzoeken blijkt dat samenwerking tussen crisisorganisaties niet vanzelfsprekend goed verloopt. Crisissituaties komen in Nederland niet veel voor, dus ondanks jaarlijkse multidisciplinaire oefeningen,¹⁸ planvorming en uitgebreide voorbereiding is crisisbeheersing primair improvisatie en ad-hoc samenwerking. Enkele terugkerende knelpunten zijn: incongruente organisatiestructuren van hulpdiensten (in combinatie met sterk verschillende en diep gewortelde organisatieculturen) die samenwerking belemmeren, problematische aansluiting op het nationaal niveau¹⁹, weinig eenduidigheid in crisiscommunicatie richting burgers en moeite met het uitwisselen van informatie tijdens crisissituaties (IV&J, 2013; AEF, 2013; Algemene Rekenkamer, 2014). Wat het laatste punt betreft is er vaak of sprake van informatie-asymmetrie tussen betrokken hulpdiensten, of wordt er te veel informatie uitgewisseld waardoor betrokkenen door de bomen het bos niet meer zien. Overigens worden deze knelpunten internationaal ook al langer breed signaleerd (Boin et al., 2008).

In de praktijk blijkt dat opschalen volgens de GRIP methodiek en verantwoordelijkheidsverdeling tussen bestuurslagen niet onomstreden is.

¹⁸ Systeemoefeningen worden te weinig uitgevoerd (IV&J, 2013).

¹⁹ De vraag is in hoeverre dit knelpunt is geadresseerd met de invoering van grip 5 en grip rijk in 2013. Toekomstige crisisevaluaties moeten aantonen of dit succes heeft gehad.

Zo blijkt uit het voorbeeld van de Facebook-rellen in Haren dat opschaling van GRIP2 naar GRIP3 allerlei ongewenste consequenties met zich meebrengt. De gemeente schaalde tijdens de ochtend voor de rellen op om de eigen crisisorganisatie te ontlasten. Zo was slechts één medewerker (gedeeltelijk) belast met crisiscommunicatie. Zonder opschaling zou er echter geen ondersteuning van omliggende gemeenten komen. Na de opschaling ontstonden volgens de commissie Cohen, die de Facebook-rellen evalueerde, 'twee werelden' waarbij frontlinie en beleidsmedewerkers langs elkaar heen werkten. De formele vereisten van de GRIP-structuur en de opschaling naar GRIP3 zaten effectieve crisisbeheersing daarmee in de weg (Commissie Haren, 2013).

3.2.2. *Samenwerking met externe crisispartners en burgers*

In de organisatie van Nederlandse crisisbeheersing en rampenbestrijding is er rekening mee gehouden dat burgers, vrijwilligers, maatschappelijke organisaties en private partijen een belangrijke rol tijdens crisissituaties spelen (Kuipers & Boin, 2014). De inzet van vrijwilligers is onder andere via de brandweer (zo'n 70-80% van het totaal aantal brandweerlieden), de politie (4%), het Nederlandse Rode Kruis, slachtofferhulp Nederland, en de Koninklijke Nederlandse Reddingsmaatschappij (KNRM) sterk vertegenwoordigd. Private organisaties, zoals drinkwaterproducenten of vervoerders van gevaarlijke stoffen, zijn alleen al betrokken omdat het merendeel van de kritieke infrastructuur in private handen is. De inzet van deze partijen is over het algemeen sterk geïnstitutionaliseerd: partijen ontvangen vergoedingen en zijn onderdeel van planvorming en voorbereiding op crises (Kuipers & Boin, 2014). Het is echter wel de vraag in hoeverre deze samenwerking tussen veiligheidsregio's en crisispartners duurzaam is: in veel gevallen meldt de Inspectie Veiligheid en Justitie bijvoorbeeld dat 'afspraken zich veelal beperken tot intentieverklaringen' (IV&J, 2013). Er lijkt eerder sprake van een papieren werkelijkheid.

Wanneer we de samenwerking tussen veiligheidsregio's, crisispartners en burgers nader bekijken dan is het ook niet verwonderlijk dat deze samenwerking verre van vlekkeloos verloopt. Een recent voorbeeld waaruit naar voren komt dat de samenwerking met burgers door professionals als lastig ervaren wordt, is de zoektocht naar de jongetjes Ruben en Julian in mei 2013. Op 7 mei wordt de vader van Ruben en Julian dood aangetroffen. Hij had de jongetjes eerder die dag bij zich. In de daaropvolgende weken organiseert de politie in samenwerking met het leger een grootschalige zoektocht op verschillende plekken in Nederland. Enkele dagen later raken grote aantallen burgers bij de zoektocht betrokken na onderling overleg via social media als Facebook. De politie is 'niet blij' en vreest 'onder andere voor het plattrappen van sporen', maar de zoekacties gaan door (NRC,

2013). Om toch enige begeleiding te bieden assisteert de politie de acties van burgers met politie-vrijwilligers. Deze politievrijwilligers werden 'soms zonder stafkaarten met grote groepen mensen op pad gestuurd, in gebieden waarvan later bleek dat die eerder al door de ME en mariniers waren doorzocht' (Van Duin & Wijkhuis, 2014). Na enige tijd lukt het de politie en burgers om de samenwerking meer te structureren.

De belangrijkste oorzaak van de samenwerkingsproblematiek is dat deze vormen van samenwerking nog meer ad hoc opstarten dan de crisisbeheersing door enkel traditionele crisisorganisaties, en dus nog weinig geoefend worden. Veiligheidsregio's geven zelf ook aan dat 'niet mogelijk is om met alle vitale partners jaarlijks te oefenen' (...), 'de oefenlast' wordt over het algemeen als hoog ervaren (IFV, 2014). Voor de verschillende crisispartners geldt dat het voor Veiligheidsregio's ondoenlijk is om alle denkbare scenario's met betrokken partijen te oefenen. Bij crisissituaties vanwege wateroverlast, bosbrand, een ongeluk met chemische stoffen of een terroristische aanslag zijn steeds contextafhankelijke crisispartners actief. In de planvorming wordt wel aansluiting bij deze organisaties gezocht, maar tijdens daadwerkelijke crisissituaties sorteert dit nog weinig effect.

3.3. Recente ontwikkelingen

Hier benoemen wij de belangrijkste recente ontwikkelingen op het gebied van crisisbeheersing en rampenbestrijding voor de organisatie en het beleid rond Veiligheidsregio's.

1) De invoering van de Wet Veiligheidsregio's beoogde in 2010 volledige congruentie tussen de 25 nieuwe veiligheidsregio's en het destijds eveneens regionaal georganiseerde politiebestedel. Echter, de invoering van een nationaal politiebestedel maakte per 1 januari 2012 een einde aan de regionale synthese tussen crisispartners en politieorganisatie. De 25 politieregio's werden opgeschaald naar een nationaal politiebestedel onder leiding van de minister van Veiligheid en Justitie en een landelijke korpschef. Wat de consequenties van het hernieuwde schaalverschil voor de slagkracht van en samenwerking tussen crisispartners betekent, is nog niet duidelijk. De Nederlandse politieorganisatie verkeert momenteel nog volop in de grootste reorganisatieslag ooit.

2) Per 1 januari 2013 is de wet veiligheidsregio's aangepast met als belangrijkste wijzigingen de verplichte regionalisering van de brandweer en de oprichting van het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV). Het IFV heeft als belangrijkste taken de officiersopleiding van de brandweer te ontwikkelen en verzorgen en te fungeren als wetenschappelijk expertisecentrum op het gebied van brandweezorg, rampenbestrijding, crisisbeheersing en genees-

kundige hulpverlening (Min V&J, 2013). Tevens verplicht de wetswijziging dat alle brandweertaken van het gemeentelijke niveau moeten worden opgeschaald naar de veiligheidsregio per 1 januari 2014.

3) Naar aanleiding van onder andere de in 2013 gepresenteerde evaluatie Wvr (AEF, 2013) en de Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's en het stelsel van Rampenbestrijding en Crisisbeheersing (ook wel de commissie Hoekstra genoemd) worden verschillende verbeteringen in de organisatie van crisisbeheersing en rampenbestrijding doorgevoerd. Belangrijke conclusies van deze rapporten hebben betrekking op (verbetering van) de samenhang tussen Veiligheidsregio's en versterking van multidisciplinaire samenwerking. Uit de Strategische Agenda Versterking Veiligheidsregio's 2014-2016 van het Veiligheidsberaad blijkt dat er meer aandacht zal zijn voor sturing op 'effecten' (minder: voldoet een Veiligheidsregio aan alle procesmatige regels? Meer: lukt het een Veiligheidsregio's om crises te beheersen?) (Veiligheidsberaad, 2014). Andere aandachtspunten zijn de versterking van bevolkingszorgprocessen, versterking van zelfredzaamheid van burgers en het versterken van (boven)regionale samenwerking. In de toekomst moet blijken in hoeverre deze ook ingezette veranderingen het beoogde effect sorteren.

4. Besluit

Hetgeen uit deze bijdrage kan afgeleid worden is duidelijk. Het Nederlandse beleid is erin geslaagd om de 'safety'-problematiek te verankeren in wetgeving en institutioneel, en dat dispositief te verbinden met de 'security'-actoren dankzij de instelling van de Wvr. Dat betekent niet meteen dat daarmee alle afstemmingsproblemen inzake schaalgrootte van de diverse actoren van de baan zijn, maar er is op zijn minst een kader geschapen waarbinnen gestructureerd kan samengewerkt worden.

Een dergelijke evolutie is niet merkbaar in België, ook niet als we de recente ontwikkelingen van naderbij bekijken. 'Security' blijft de boventoon voeren in de beleidsvoering (Bruggeman et al., 2010) en 'safety' krijgt ondermaatse aandacht. Dat laat zich gevoelen doorheen de gefragmenteerde schalen waarop de diverse 'safety'-actoren werkzaam zijn, maar eveneens in het gebrek aan afstemming van de diverse beleidsplannen (Devroe & Thomaes, 2008).

Nochtans zijn er diverse redenen om de verbinding tussen 'security' en 'safety' ook in België te verstrakken. In de context van openbare ordehandhaving ontmoeten de diverse disciplines elkaar immers onvermijdelijk (Liedenbaum et al., 2013). Wellicht is het nodig om deze problematiek

meer zichtbaar concreet te maken aan de hand van wetenschappelijk en onafhankelijk onderzoek.

In Nederland werd door de Rijkswet van 2 december 2004 de Onderzoeksraad voor Veiligheid opgericht. Deze onafhankelijke raad stelt onderzoeken in naar rampen, ongevallen en incidenten met als waarheidsvinding als doel. Op basis daarvan formuleert de Raad adviezen aan de betrokken actoren om de veiligheid te versterken. Hierbij moet opgemerkt worden dat de waarheidsvinding van de Raad in sommige gevallen botst met de rol van het Openbaar Ministerie, namelijk: het identificeren en vervolgen van schuldigen (Groenhuijsen & Kooijmans, 2011). Recent werd onderzoek verricht door de KU Leuven, in opdracht van de Algemene Directie Veiligheid en Preventie (FOD Binnenlandse Zaken) en in samenwerking met het Crisiscentrum, om na te gaan een dergelijke Onderzoeksraad levensvatbaar zou zijn in België (Maesschalck, 2014). Het lijkt het begin van een lange weg te gaan.

Bibliografie

Algemene Rekenkamer (2014). *Zicht overheden op beschermen burgers en bedrijven*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Andersson Elffers Felix (2013). *Evaluatie Wet Veiligheidsregio's*. Utrecht: AEF.

Bauwens, T., Enhus, E., Ponsaers, P., Reynaert, H. & Van Assche, J. (2011). *Integraal veiligheidsbeleid tussen pragmatisme en idealisme, Het complexe samenspel van lokale en bovenlokale bestuurlijke actoren*. Criminologische Studies, Brussel: VUBPress.

Boin, A., Ekengren, M. & Rhinard, M. (2013). *The European Union as Crisis Manager: Patterns and Prospects*. Cambridge: Cambridge University Press.

Boin, A., McConnell, A. & 't Hart, P. (2008). *Governing after crisis: the politics of investigation, accountability and learning*. Cambridge: Cambridge University Press.

Bouckaert, G., Wayenberg, E. & Van Dooren, W. (2006). *Vermindering planlast lokale besturen* (studie in opdracht van Vlaams Minister Binnenlands bestuur, stedenbeleid, wonen en inburgering). Instituut voor de Overheid.

Bruggeman, W., Easton, M., Devroe, E. & Ponsaers, P. (2010). Kijken naar de toekomst van de politie. In W. Bruggeman, E. Devroe & M. Easton (eds.), *Evaluatie van 10 jaar politiehervorming*, Panopticon Libri n°4. Antwerpen-Apeldoorn: Maklu, 281-285.

Bruggeman, W. (2005). Overvloed aan plannen: coherentie in het beleid. In A. Dormaels & P. Scharff (eds.), *Beleidsplannen: verheerlijkt en verwenst*. Brussel: Politeia, 79-92.

Cachet, L., De Kimpe, S., Ponsaers, P. & Ringeling, A. (eds.) (2008). *Governance of Security in the Netherlands and Belgium*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, Reeks Het groene gras.

Cachet, A. & Ringeling, A. (2004). Integraal veiligheidsbeleid: goede bedoelingen en wat ervan terecht kwam. In E.R. Muller (ed.), *Studies over inhoud, organisatie en maatregelen*. Alphen Aan Den Rijn: Kluwer, 637-644.

Carmen, I., Easton, M. & Pieters, B. (eds.) (2008). *De actoren van het integraal veiligheidsbeleid*. Cahiers IV. Brussel: Politeia.

Christiaensen, S. (2006). Integraal veiligheidsbeleid: de gemeenschappen en de gewesten uit de marge. *Panopticon*, (3), 1-10.

Commissie Haren (2013). *Twee werelden*. Commissie Haren.

Commissie Roethof (1984). *Commissie Kleine Criminaliteit* (1984). Interim rapport. Commissie Roethof.

De Keulenaer, S. & Devroe, E. (2007). Sturing via beleidsprioriteiten: de inbreng van de procureurs des Konings in de zonale veiligheidsplannen. *Cahiers Politiestudies*, 1, 31-53.

De Pauw, E., De Pauw, K., Devroe, E., Dormaels, A. & Gunst, J.C. (eds.) (2012). Integraal veiligheidsbeleid revisited. *Reeks Orde van de Dag*, 59. Mechelen: Kluwer.

Devroe, E. & Mathijs, S. (2004). Het kaf en het koren, evaluatie van zonale veiligheidsplannen. *Handboek politiediensten, Veiligheidsbeleid, Evaluatie*, 71, 1-24.

Devroe, E. & Keppens, L. (2004). Evaluatie van zonale veiligheidsplannen. Lokale prints van federale directieven: politie en prioriteiten. *Handboek politiediensten, Veiligheidsbeleid, Evaluatie*, 70, 3-48.

Devroe, E. & Reynders, D. (2005). Het veiligheidsprobleem als een maatschappelijk proces: naar een geïntegreerd veiligheidsbeleid. In P. Ponsaers (ed.), *Integraal veiligheidsbeleid 2005*. Kluwer, 81-108.

Devroe, E. & Thomaes, S. (2008). Zonder afstemming van beleidsplannen geen beleid. Over de plaats van een parketbeleidsplan in de beleidscyclus. In A. Dormaels & P. Scharff (eds.), *Themanummer beleidsplannen, Cahier Integrale veiligheid*, 5, 93-111.

Devroe, E. (2013). Zalven of bestraffen? De staats hervorming als spelbreker voor een geïntegreerde overlastaanpak. *Handboek Politiediensten*, Katern Integrale veiligheid – Veiligheidsbeleid, (106)419, 1-42.

Devroe, E. (2014). Het kopje naast het schoteltje. Over de gestructureerde versnippering in het integrale veiligheidsbeleid. In P. Ponsaers, L. Gunther Moor, W. D'haese & M.E. Smeets (eds.), *Politie en haar maatschappelijke partners, Cahiers Politiestudies*. Antwerpen/Apeldoorn: Maklu, 159-181.

Devroe, E. & Ponsaers, P. (2013). Het historisch dunne vernis van de gemeentelijke autonomie. *Cahiers Politiestudies – Schaalveranderingen*, 26, 193-212.

Devroe, E., Ponsaers, P., Easton, M., Cachet, L. & Meershoek, G. (eds.) (2013). *Schaalveranderingen*. Cahiers Politiestudies, 26, Antwerpen/Apeldoorn: Maklu.

Duin, M. van & Wijkhuis, V. (eds.) (2014). *Lessen uit crises en mini-crisis 2013*. Den Haag: Boom Lemma.

Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's en het stelsel van Rampenbestrijding en Crisisbeheersing (2013). *Eindrapportage*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Groenhuijsen, M.S. & Kooijmans, T. (2011). *Het onafhankelijk onderzoek door de Onderzoeksraad voor Veiligheid en het strafrechtelijk onderzoek*. Tilburg: Tilburg University.

Helsloot, I. & Ruitenbergh, A. (2004). Citizen Response to Disasters: a Survey of Literature and Some Practical Implications. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 12(3), 98-111.

IFV (2014). *Quickscan vitale partnerschappen*. Arnhem: IFV.

Inspectie Veiligheid en Justitie (2013). *Staat van de Rampenbestrijding 2013: Onderzoek Rampenbestrijding op Orde periode maart 2010 – oktober 2012*. Den Haag: Inspectie Veiligheid en Justitie.

Kadernota integrale veiligheid. (2004). Federale Ministerraad.

Kuipers, S. & Boin, A. (2014). *Crisis and Disaster Management in the Netherlands 2014: A Description of Structures and Processes*. Leiden: Crisisplan BV.

Liedenbaum, C., Descheemaeker, L., Easton, M., Noppe, J., Ponsaers, P., Terpstra, J., Vande Walle, G. & Verhage, A. (2013). *De Wijk achter de Botsing – Een Onderzoek naar Wijken in Nederland en België met ernstige Ordeverstoringen*. Reeks Politiestudies n°7. Antwerpen/Apeldoorn: Maklu.

Maesschalck, J., Parmentier, S., Van Daele, D., Debacker, J. & Mergaerts, L. (2014). *Waarheidsvinding en adviesverlening bij rampen, Naar een onderzoek-sorgaan voor veiligheid in België?* Samenleving, Criminaliteit en Strafrechtspleging n° 36, Leuven: Universitaire Reeks Leuven.

Maesschalck, J. & Ringeling, A. (2010). What goes up, must come down? The career of 'safety and security' as a policy issue. In M. Cools, S. De

Kimpe, A. Dormaels, M. Easton, E. Enhus, P. Ponsaers, G. Vande Walle, e.a. (eds.), *Police, Policing, Policy and the city in Europe*, Het groene gras. The Hague: Eleven International Publishing, 315-331.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (1993). *Integrale veiligheidsrapportage*. Den Haag: BZK.

Ministerie van Veiligheid en Justitie (2013). *Brochure Wet Veiligheidsregio's*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.

NRC (2013). *Politie niet blij met burgerzoektocht naar vermiste jongetjes*. Geraadpleegd via <http://www.nrc.nl/nieuws/2013/05/10/politie-niet-blij-met-burgerzoektocht-naar-vermiste-jongetjes/> (22-12-2014).

Pleysier, S. (2008). 'Integrale veiligheid' als dogma? Grenzen aan het heersende veiligheidsdiscours. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 7(1), 34-46.

Ponsaers, P. (ed.) (2014). *Naar een vrijwillige opschaling van de lokale politie*. Reeks Politiestudies 9. Antwerpen/Apeldoorn: Maklu.

Ponsaers, P., Bruggeman, W., Bisschop, L. & De Kimpe, S. (eds.) (2012). Themanummer Bestellen en Schalen. *Orde van de Dag*, 57. Mechelen: Kluwer.

Ponsaers, P. (2010). Een terugblik met zicht op de toekomst. Evaluatie van de politiehervorming in België. In B. De Ruyver, P. Ponsaers, G. Vermeulen & T. Vander Beken (eds.), *Strafrechtshandhaving in België en Nederland. Uitgave ter gelegenheid van het eredoctoraat aan Prof. dr. Cyrille Fijnaut door de Universiteit Gent*. Antwerpen-Apeldoorn: Maklu, 21-40.

Ponsaers, P. (ed.) (2005). *Integraal Veiligheidsbeleid*. Mechelen: Kluwer.

Prins, R.S. & Cachet, A. (2011). Integrale veiligheidszorg en de burgemeester. In R. van Steden e.a., Themanummer Integraal lokaal veiligheidsbeleid, *Tijdschrift voor Veiligheid*, 10(1), 43-58.

Prins, R., Cachet, L., Ponsaers, P. & Hughes, G. (2012). Fragmentation and Interconnection in Public Safety Governance in the Netherlands, Belgium and England. In M. Fenger & V. Bekkers (eds.), *Beyond Fragmentation and Interconnectivity*. Amsterdam: IOS Press, 19-43.

Raad voor het Openbaar Bestuur (2003). *Veiligheid op niveau. Een bestuurlijk perspectief op de toekomst van de veiligheidsregio's*. Den Haag: ROB.

Raes, K. (2007). Hoe het veiligheidsdenken onveiligheid produceert door uitsluiting. Het postmoderne onbehagen van Zygmunt Bauman. In T. Daems & L. Robert (eds.), *De schaduwzijde van de vloeibare moderniteit*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 51-63.

Raes, K. (1994). Onveiligheid in een normeloze wereld, bedenkingen bij de Nederlandse Integrale Veiligheidsrapportage. *Samenleving en politiek* (3).

1. Integraal veiligheidsbeleid in België en Nederland

Van Branteghem, J.-M., Van de Sompel, R., Ponsaers, P. & Broekaert, T. (2007). De pijlers van een gemeenschapsgerichte politiezorg in België. In W. Bruggeman, J.-M. Van Branteghem & D. Van Nuffel (eds.), *Naar een excellente politiezorg*. Brussel: Politeia, 67-87.

Van den Broeck, T. & Verduyn, T. (2007). Het leven zoals het was: stadshuis – Integrale veiligheidsbeleid in Antwerpen voor het Stadsplan Veilig. *Regie, Cahiers Integrale Veiligheid*. Brussel: Politeia, 49-80.

Vandenhove, L. (2006). Lokale integrale veiligheid: politie en gemeente hand in hand. *Handboek politiediensten*, 155-163.

Veiligheidsberaad (2014). *Strategische Agenda Versterking Veiligheidsregio's 2014-2016*. Arnhem: Veiligheidsberaad.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2002). *Krachten bundelen voor veiligheid: regionaal denken, lokaal doen*. Den Haag: VNG.

Voorhees, W.R. (2008). New Yorkers Respond to the World Trade Center Attack: An Anatomy of an Emergent Volunteer Organization. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 16(1), 3-13.