

Grensoverschrijdende samenwerking bij rampen en crises

Een inventarisatie van mogelijkheden om de samenwerking te versterken



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

Colofon

Instituut Fysieke Veiligheid (2021). *Grensoverschrijdende samenwerking bij rampen en crises. Een inventarisatie van mogelijkheden om de samenwerking te versterken.* Arnhem: IFV.

Opdrachtgever: Ministerie van Justitie en Veiligheid
Titel: Grensoverschrijdende samenwerking bij rampen en crises. Een inventarisatie van mogelijkheden om de samenwerking te versterken
Status: Definitief
Datum: 21 mei 2021
Auteurs: Vina Wijkhuijs, Jana Domrose, Daan Heijmen, Menno van Duin
Projectleider: Vina Wijkhuijs
Eindverantwoordelijk: Menno van Duin

Samenvatting

In 2020 heeft de Tweede Kamer een motie aangenomen waarin de regering werd verzocht om nut en noodzaak van grensoverschrijdende elementen op de hogere GRIP-niveaus vast te stellen en, indien mogelijk, met specifieke voorstellen te komen. In de motie wordt specifiek gerefereerd aan GRIP, maar de vraag die uit de motie spreekt, kan breder worden beschouwd. De motie gaf dan ook aanleiding om onderzoek te doen naar de wijze waarop de grensoverschrijdende samenwerking met België en de Duitse deelstaten Nedersaksen en Noordrijn-Westfalen momenteel plaatsvindt en zo mogelijk meer structureel zou kunnen worden ingebed. Het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft het lectoraat Crisisbeheersing van het Instituut Fysieke Veiligheid gevraagd om de mogelijkheden tot het versterken van de grensoverschrijdende samenwerking bij rampen en crises te onderzoeken. Concreet gaat het om de volgende deelvragen:

1. Hoe is momenteel in veiligheidsregio's de grensoverschrijdende samenwerking met de buurlanden geregeld?
2. Via welke instrumenten (waarbij kan worden gedacht aan GRIP, maar ook aan wetgeving, de inzet van liaisons en het gebruik van subsidies) kan de grensoverschrijdende samenwerking worden bestendigd?

Dit rapport vangt aan met een beschrijving van de manier waarop in onze buurlanden de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de crisisbeheersing is georganiseerd. Aansluitend volgt een beschouwing van de wijze waarop de grensoverschrijdende samenwerking met de buurlanden is geregeld.

De basis voor grensoverschrijdende samenwerking is gelegen in het adagium 'kennen en gekend worden'. Wanneer in de voorbereiding goede relaties worden onderhouden, kan daar in een acute situatie een beroep op worden gedaan. Hoewel de bereidheid tot samenwerking met de buurlanden groot is, blijkt het soms lastig om in het buurland de weg te vinden naar diegene met wie afstemming zou moeten plaatsvinden. Om tot afspraken op operationeel niveau te komen, is in de regel eerst bestuurlijke instemming nodig. Wat meespeelt, is dat de wijze waarop in Nederland de regionale crisisbeheersing is georganiseerd, afwijkt van de structuur in onze buurlanden. Ook de complexiteit van een multidisciplinaire samenwerking en wisselingen van personen spelen een rol. Op bestuurlijk niveau kunnen de commissaris van de Koning en de Euregio's een katalysator zijn voor samenwerkingsverbanden, maar een passend bestuurlijk platform waarin het Rijk een actieve rol heeft, wordt door de grensregio's gemist.

De aanbevelingen die worden gedaan zijn divers en betreffen onder andere een verankering van grensoverschrijdende samenwerking in de wet, zorgen voor voldoende financiering, het borgen van de functie van grensliaison en het streven naar een hechtere samenwerking tussen het Rijk en de grensregio's. Kennisborging en -verbreding verdienen eveneens de aandacht. Aanpassing van de GRIP-structuur is niet nodig.

Inhoud

	Samenvatting	3
	Inleiding	5
1	De buurlanden	8
1.1	Inleiding	8
1.2	Noordrijn-Westfalen	8
1.3	Nedersaksen	9
1.4	België	9
1.5	Tot slot	10
2	Grensoverschrijdende samenwerking	11
2.1	Veiligheidsrisico's in het grensgebied	11
2.2	Samenwerkingsvormen tussen grensregio's en buurlanden	11
2.3	Incidenten in het grensgebied	14
2.4	Opschalingsstructuren	15
2.5	Betrokkenheid van de voorzitters veiligheidsregio	20
2.6	Betrokkenheid van de provincie	22
2.7	Betrokkenheid van functionele ketens	23
2.8	Financiering	25
3	Conclusies en aanbevelingen	26
3.1	Conclusies	26
3.2	Aanbevelingen	27
	Bijlage 1 – Korte schets van de twaalf grensregio's	29
	Bijlage 2 – Geraadpleegde documenten en literatuur	38
	Bijlage 3 – Respondenten	40
	Bijlage 4 – Samenstelling Begeleidingsgroep en Stuurgroep	42

Inleiding

Achtergrond

Op 9 juni 2020 nam de Tweede Kamer unaniem een motie aan van de leden Van der Molen (CDA) en Sneller (D66), waarin de regering werd verzocht “een verkenning op te starten om nut en noodzaak van grensoverschrijdende elementen op de hogere GRIP-niveaus vast te stellen en de Kamer over de uitkomsten daarvan te informeren en, indien mogelijk, gelijktijdig met specifieke voorstellen te komen”.¹ Een achterliggende overweging bij deze motie was, dat rampen, crises en openbare orde incidenten kunnen nopen tot een grensoverschrijdende aanpak.

Sinds de coronapandemie de wereld in haar greep houdt, is duidelijk dat bepaalde crisissituaties zich niet enkel binnen landsgrenzen afspelen. Behalve de aanpak van de coronacrisis zijn ook andere voorbeelden te vinden waarbij buurlanden tegelijkertijd inzet pleegden om een crisissituatie te beslechten. Zo waren medio april 2020 niet alleen Nederlandse brandweerkorpsen, maar ook in totaal wel 1600 Duitse brandweerlieden in touw om de brand te bestrijden die drie dagen lang in het Nationaal Park De Meinweg woedde.

De laatste jaren geniet de samenwerking tussen veiligheidsregio's steeds meer aandacht en krijgt deze gaandeweg ook steeds meer vorm. Voorbeelden die ook door de Inspectie Justitie en Veiligheid worden genoemd, zijn de samenwerking tussen de veiligheidsregio's Groningen, Fryslân en Drenthe ('Noord 3'), de veiligheidsregio's Amsterdam-Amstelland, Noord-Holland Noord, Zaanstreek-Waterland en Kennemerland ('Noord-West 4'), tussen de veiligheidsregio's IJsselland en Twente en de drie Gelderse veiligheidsregio's ('Oost 5') en tussen de zes veiligheidsregio's gelegen in de provincies Zeeland, Noord-Brabant en Limburg ('Zuid 6').² Voor de veiligheidsregio's die aan de Duitse of Belgische grens gelegen zijn, is daarnaast – in het kader van de (voorbereiding op de) rampenbestrijding en crisisbeheersing – ook samenwerking met de buurlanden relevant. Overeenkomstig de wettelijke verplichting om het regionaal crisisplan af te stemmen op de crisisplannen van aangrenzende staten, wordt het buitenland betrokken bij de regionale planvorming. Ook wordt er op operationeel niveau samen geoefend.³

Grensoverschrijdende samenwerking lijkt echter nog vooral een zaak van personen te zijn en weinig ingebed in de organisatie van de grensregio's. Er is bijvoorbeeld verschil in intensiteit van bestuurlijke afstemming: zo zijn er regio's waar bestuurders aan beide zijden van de grens elkaar regelmatig ontmoeten om aan de samenwerking vorm te geven, maar er zijn ook regio's waar dit niet het geval is. De bovengenoemde motie van de Tweede Kamer geeft dan ook aanleiding om onderzoek te doen naar de wijze waarop grensoverschrijdende samenwerking plaatsvindt en meer structureel zou kunnen worden ingebed.

¹ Zie voor de motie voorgesteld op 3 juni 2020 TK 2019-2020, 32 851, nr. 63.

² De meest vergaande vorm is de samenwerking tussen de veiligheidsregio's Flevoland en Gooi en Vechtstreek, die gericht is op een bestuurlijke fusie als wet- en regelgeving dit mogelijk maken. Ook werken deze twee veiligheidsregio's samen met de Veiligheidsregio Utrecht toe naar één gemeenschappelijke crisisorganisatie (congruent met de schaal van de politie-eenheid Midden-Nederland). Zie *Samenwerking: Deelonderzoek van het Periodiek beeld rampenbestrijding en crisisbeheersing*, Inspectie Justitie en Veiligheid, maart 2020.

³ Idem.

Het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) heeft – in overleg met de raad van commandanten en directeuren veiligheidsregio (RCDV) – het lectoraat Crisisbeheersing van het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV) gevraagd om de mogelijkheden tot het versterken van de grensoverschrijdende samenwerking te onderzoeken.

Vraagstelling en doel van het onderzoek

In de Tweede Kamermotie wordt specifiek gerefereerd aan GRIP, een afkorting die staat voor 'gecoördineerde regionale incidentbestrijdingsprocedure'. Deze procedure wordt in Nederland gehanteerd om bij allerlei soorten crisissituaties op zowel operationeel als bestuurlijk niveau afstemming te organiseren. De vraag die uit de motie spreekt, kan echter breder worden beschouwd, namelijk als een behoefte om inzicht te verkrijgen in de wijze waarop de samenwerking met de buurlanden in het kader van de rampenbestrijding en crisisbeheersing meer structureel kan worden georganiseerd. De centrale vraag van dit onderzoek is daarom als volgt geformuleerd.

Hoe kan in de veiligheidsregio's de grensoverschrijdende samenwerking met België en de Duitse deelstaten Nedersaksen en Noordrijn-Westfalen structureel worden ingebed?

Meer concreet gaat het hierbij om de volgende deelvragen:

1. Hoe is momenteel in veiligheidsregio's de grensoverschrijdende samenwerking met de buurlanden geregeld?
2. Via welke instrumenten (waarbij kan worden gedacht aan GRIP, maar ook aan wetgeving, de inzet van liaisons en het gebruik van subsidies) kan de grensoverschrijdende samenwerking worden bestendig?

Doel van het onderzoek is om aan de hand van bovenstaande vragen tot aanbevelingen te komen.

Onderzoeksaanpak

Het onderzoek heeft betrekking op de twaalf veiligheidsregio's die aan onze landgrenzen gelegen zijn, te weten: Groningen, Drenthe, IJsselland, Twente, Noord- en Oost-Gelderland, Gelderland-Midden, Gelderland-Zuid, Zeeland, Midden- en West-Brabant, Brabant-Zuidoost, Limburg-Noord en Zuid-Limburg.

In de eerste fase van het onderzoek is informatie vergaard over de mate waarin en de wijze waarop in deze twaalf regio's samenwerking met de buurlanden plaatsvindt. Daarvoor zijn verschillende documenten geraadpleegd, waaronder de regionale risicoprofielen van de twaalf grensregio's en eerder verschenen rapporten over de (samenwerking in de) crisisbeheersing en brandweezorg in omliggende landen.⁴ Ook is kennisgenomen van de samenwerkingsovereenkomsten die met de buurlanden afgesloten zijn.

⁴ Een overzicht van geraadpleegde documenten en literatuur is opgenomen als bijlage 2.

In de tweede fase van het onderzoek hebben aanvullende gesprekken plaatsgevonden met vertegenwoordigers van vijf grensregio's, te weten de directeurs veiligheidsregio, de voorzitter van de veiligheidsregio en/of soms ook een adviseur van de provincie. De selectie bestond uit:

- > Groningen – grenzend aan Nedersaksen, met de Eemsmonding als gemeenschappelijk belang
- > Twente – grenzend aan Nedersaksen en Noordrijn-Westfalen
- > Zeeland – grenzend aan Vlaanderen, met de Westerschelde als gemeenschappelijk belang
- > Limburg-Noord – grenzend aan Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen
- > Zuid-Limburg – grenzend aan Vlaanderen, Wallonië en Noordrijn-Westfalen

Ook hebben gesprekken plaatsgevonden met vier Belgische en twee Duitse contactpersonen van organisaties die in deze landen bij de crisisbeheersing betrokken zijn; vanuit hun rol onderhouden zij banden met Nederland. Ten slotte is te rade gegaan bij een aantal deskundigen op beleidsterreinen waar de crisisbeheersing op rijksniveau georganiseerd is, te weten nucleaire veiligheid, dierziektebestrijding en waterbeheer. In totaal is met 35 personen gesproken.⁵

Begeleiding van het onderzoek

Gedurende de uitvoering van het onderzoek is feedback ontvangen vanuit een Begeleidingsgroep en een Stuurgroep.⁶ Met de Begeleidingsgroep heeft twee keer een (virtuele) bijeenkomst plaatsgevonden en is tijdens de tweede bijeenkomst een conceptversie van het rapport besproken. Na het commentaar te hebben verwerkt, is de concepteindrapportage voorgelegd aan de Stuurgroep, waarin het ministerie van JenV en de RCDV vertegenwoordigd waren. Vervolgens is deze eindrapportage opgesteld.

Leeswijzer

Hoofdstuk 1 bevat een beschrijving op hoofdlijnen van de wijze waarop in onze buurlanden de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de crisisbeheersing is georganiseerd. In hoofdstuk 2 beschouwen we de verschillende manieren waarop de grensoverschrijdende samenwerking met de buurlanden momenteel is geregeld en plaatsvindt. De conclusies en aanbevelingen treft u aan in hoofdstuk 3.

⁵ Zie voor een overzicht van alle gesprekspartners bijlage 3.

⁶ Zie voor de samenstelling van de Begeleidingsgroep en de Stuurgroep bijlage 4.

1 De buurlanden

1.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt in het kort de bestuurlijke structuur in onze buurlanden beschreven, voor zover die relevant is voor de grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van crisisbeheersing. Daarbij is het van belang vooraf op te merken dat Duitsland, zoals als bekend mag worden verondersteld, een federale bondsrepubliek is die uit zestien deelstaten ('Bundesländer') bestaat. De omvang van sommige van deze deelstaten is vergelijkbaar met de omvang van Nederland. Elke deelstaat heeft een eigen parlement en regering en een grote mate van autonomie. Ook de verantwoordelijkheid voor de rampenbestrijding en crisisbeheersing ligt bij de deelstaten.

Nederland grenst aan Nedersaksen en Noordrijn-Westfalen. Deze deelstaten verschillen onderling in bestuurlijke structuur. In beide deelstaten zijn evenwel de tegenhangers van Nederlandse veiligheidsregio's de zogeheten 'Kreise' (die onder meer de rampenbestrijding en spoedeisende medische hulpverlening voor 'Kreisangehörige Gemeinden' regelen), 'kreisfreie Städte' (die onafhankelijk van een Kreis opereren) en soms ook een 'Städteregion' (zijnde een samenwerkingsverband tussen kreisfreie Städte en een Kreis).

Om de bestuurlijke structuur van de twee Duitse deelstaten die aan Nederland grenzen zo helder mogelijk uit te leggen, wordt eerst ingegaan op de situatie in Noordrijn-Westfalen en vervolgens op die in Nedersaksen. Aansluitend wordt de bestuurlijke structuur in België beschreven.⁷

1.2 Noordrijn-Westfalen

Net als Nederland heeft ook Noordrijn-Westfalen een eigen ministerie van Binnenlandse Zaken. Daarnaast bestaat deze deelstaat uit vijf regio's, de zogeheten 'Bezirksregierungen', die bestuursorganen van de deelstaat zijn en waarvan er drie aan Nederland grenzen. Binnen deze regio's zijn in eerste instantie de Kreise (districten), kreisfreie Städte (grote steden) en Städteregionen verantwoordelijk voor de rampenbestrijding en crisisbeheersing op hun grondgebied. De Bezirksregierungen houden voornamelijk toezicht op (de voorbereiding op) de rampenbestrijding en organiseren multidisciplinaire oefeningen. Het kader op de volgende pagina geeft een overzicht van de bestuurlijke eenheden in Noordrijn-Westfalen die aan Nederland grenzen. Vermeldenswaardig is dat de drie Bezirksregierungen elk recent 2 fte hebben vrijgemaakt voor specifiek grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van rampenbestrijding.

⁷ Op Nederlands initiatief zijn in 2015 zogenoemde bestuurlijke netwerkkaarten ontwikkeld als hulpmiddel om (de raakvlakken tussen) de verschillende structuren inzichtelijk te maken.

Bestuurlijke eenheden in Noordrijn-Westfalen grenzend aan Nederlandse veiligheidsregio's

- > Bezirksregierung Münster
 - Kreis Borken (grenst aan de veiligheidsregio's Twente en Noord- en Oost Gelderland)
- > Bezirksregierung Düsseldorf
 - Kreis Kleve (grenst aan de veiligheidsregio's Noord- en Oost-Gelderland, Gelderland-Midden, Gelderland-Zuid en Limburg-Noord)
 - Kreis Viersen (grenst aan Veiligheidsregio Limburg-Noord)
- > Bezirksregierung Köln
 - Kreis Heinsberg (grenst aan de veiligheidsregio's Limburg-Noord en Zuid-Limburg)
 - Städteregion Aachen (grenst aan Veiligheidsregio Zuid-Limburg)

1.3 Nedersaksen

In de noordelijke deelstaat Nedersaksen zijn in 2005 de regeringsregio's (Bezirksregierungen) afgeschaft. De toezichthoudende verantwoordelijkheden op het gebied van de rampenbestrijding en crisisbeheersing waren tot 2021 ondergebracht bij zes bureaus voor rampenbestrijding ('Ämter für Katastrophenschutz'; AfBK), die toebehoorden aan de politiedistricten. Daarmee zijn de politiedistricten de laatste vijftien jaar zowel verantwoordelijk geweest voor reguliere politietaken als voor de coördinatie van de (voorbereiding op de) regionale rampenbestrijding.

Per 1 januari 2021 zijn de AfBK's samengevoegd tot één bureau voor brandpreventie en rampenbestrijding ('Landesamtes für Brand- und Katastrophenschutz') dat gevestigd is in Celle. Deze instantie valt rechtstreeks onder het ministerie van Binnenlandse Zaken van Nedersaksen. In Nedersaksen zijn dus de toezichthoudende taken op het gebied van crisisbeheersing gecentraliseerd. De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de afhandeling van calamiteiten ligt in Nedersaksen echter ook bij de Landkreise en de kreisfreie Städte (zie onderstaand kader).

Bestuurlijke eenheden in Nedersaksen grenzend aan Nederlandse veiligheidsregio's

- > Kreisfreie Stadt Emden (grenst aan Veiligheidsregio Groningen)
- > Landkreis Aurich (grenst aan Veiligheidsregio Groningen)
- > Landkreis Leer (grenst aan Veiligheidsregio Groningen)
- > Landkreis Emsland (grenst aan de veiligheidsregio's Groningen en Drenthe)
- > Landkreis Grafschaft Bentheim (grenst aan de veiligheidsregio's Drenthe, IJsselland en Twente)

1.4 België

België is behalve een constitutionele parlementaire monarchie ook een federale staat, bestaande uit drie gewesten (het Vlaams Gewest, Waals Gewest en het Brussels Gewest, die bevoegd zijn voor *gebiedsgebonden* aangelegenheden) en drie gemeenschappen (de Vlaamse Gemeenschap, Franse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap, die verantwoordelijk zijn voor *persoonsgebonden* aangelegenheden zoals onderwijs en cultuur). Zowel de gewesten als de gemeenschappen hebben elk een eigen parlement en regering. Daarnaast kennen het Vlaams Gewest en het Waals Gewest elk vijf provincies die (eveneens) hun eigen volksvertegenwoordiging en bestuur hebben.

Op het gebied van de incidentbestrijding en crisisbeheersing hebben in België drie bestuursniveaus een coördinerende rol: de gemeenten, de provincies die binnen de gewesten vallen en de federale staat. Op lokaal niveau is de burgemeester bestuurlijk verantwoordelijk, op provinciaal niveau de gouverneur en op federaal niveau de minister van Binnenlandse Zaken.

Nederland grenst aan vijf Belgische provincies: de Vlaamse provincies West-Vlaanderen, Oost-Vlaanderen, Antwerpen en Limburg en de Waalse provincie Luik. Binnen de provincies zijn in 2015 zogenoemde hulpverleningszones gevormd voor de incidentbestrijding en hulpverlening door de brandweer op lokaal niveau, waarvan er in totaal twaalf aan Nederland grenzen. De ambulancezorg ofwel spoedeisende medische hulpverlening is georganiseerd op federaal en nationaal niveau. Daarnaast is in België de defensieorganisatie vrijwel standaard betrokken bij de crisisbeheersing, zodra de coördinatie van de situatie het gemeentelijke niveau overstijgt. Ook heeft in België de federale hulpdienst Civiele Bescherming nog altijd een rol in het – indien nodig – leveren van logistieke bijstand of expertise bij bijvoorbeeld CBRN-incidenten.⁸

Ten behoeve van de onderlinge samenwerking onderhouden de Nederlandse veiligheidsregio's contact met de hulpverleningszones en met de federale diensten Noodplanning (soms ook Noodplanning en Crisisbeheer geheten) die op provinciaal niveau zijn georganiseerd.

Bestuurlijke eenheden in België grenzend aan Nederlandse veiligheidsregio's

- > Provincie West-Vlaanderen (grenst aan Veiligheidsregio Zeeland)
- > Provincie Oost-Vlaanderen (grenst aan Veiligheidsregio Zeeland)
- > Provincie Antwerpen (grenst aan de veiligheidsregio's Zeeland en Midden- en West-Brabant)
- > Provincie Limburg (grenst aan de veiligheidsregio's Brabant-Zuidoost en Zuid-Limburg)
- > Provincie Luik (grenst aan Veiligheidsregio Zuid-Limburg)

1.5 Tot slot

Zoals het aan onze buurlanden soms lastig uit te leggen is welke positie en rol de veiligheidsregio's innemen in het Nederlandse bestel, zo is vanuit Nederlands perspectief de bestuurlijke structuur in onze buurlanden soms moeilijk te doorgronden. Voor wie zich met grensoverschrijdende samenwerking bezighoudt, is het mede daarom van belang enig gevoel te hebben voor de onvergelykbaarheid van de landen. In dit hoofdstuk is geprobeerd om de bestuurlijke structuur in onze buurlanden op een rijtje te zetten, maar naast de structuur spelen natuurlijk ook de cultuur en soms de taalbarrière een rol in de samenwerking. In het volgende hoofdstuk wordt beschreven op welke verschillende manieren – niet alleen door de veiligheidsregio's maar ook door andere overheden – vorm en inhoud wordt gegeven aan grensoverschrijdende samenwerking.

⁸ CBRN staat voor chemisch, biologisch, radiologisch en nucleair

2 Grensoverschrijdende samenwerking

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op acht thema's die in de gesprekken naar voren zijn gekomen en als relevant kunnen worden beschouwd voor het vormen van een beeld van de wijze waarop de grensoverschrijdende samenwerking met de buurlanden momenteel is geregeld en plaatsvindt.

2.1 Veiligheidsrisico's in het grensgebied

In de risicoprofielen van de veiligheidsregio's, die eens in de vier jaar worden opgesteld, worden naast de risicobronnen in de eigen regio vaak ook de risicobronnen tot 15 kilometer van de regiogrens meegenomen. Deze kilometergrens komt voort uit het Verdrag van Helsinki (1992), oftewel het *Verdrag inzake de grensoverschrijdende gevolgen van industriële ongevallen*. Aangezien met name industriële ongevallen ook buiten de landgrenzen effecten kunnen hebben, is in het verdrag overeengekomen dat de verdragspartijen zoveel als mogelijk de internationale samenwerking bevorderen ter voorkoming en bestrijding van dergelijke ongevallen. Het in kaart brengen van de risicobronnen in het grensgebied is daartoe een eerste stap.

Voor veiligheidsregio's die aan onze landsgrens gelegen zijn, betekent dit dat ook de veiligheidsrisico's tot 15 kilometer van de landgrens relevant zijn om in kaart te brengen. Primair gaat het daarbij om Brzo-inrichtingen en nucleaire installaties, maar ook het transport van gevaarlijke stoffen via buisleidingen, over de weg, het water of het spoor kan als risicovol worden beschouwd. In bijlage 1 worden voor elk van de twaalf grensregio's de veiligheidsrisico's in het grensgebied beschreven. Bij het in kaart brengen van deze risico's blijkt bij de buurlanden soms terughoudendheid te bestaan om informatie over risicovolle bedrijven te delen. Er zijn echter ook voorbeelden te geven van een constructieve samenwerking tussen een grensregio en het buurland, waarbij een gezamenlijk grensoverschrijdend risicoprofiel tot stand is gekomen. Daarnaast is relatief recent (in 2018) binnen Benelux-verband een inventarisatie gemaakt van alle Brzo-bedrijven langs de desbetreffende grenzen.

2.2 Samenwerkingsvormen tussen grensregio's en buurlanden

Bij grensoverschrijdende samenwerking gaat vaak in eerste instantie de aandacht uit naar thema's die verband houden met de economische ontwikkeling van het grensgebied, zoals investeringen in infrastructurele projecten, het wegnemen van administratieve belemmeringen voor grensarbeiders, de erkenning van diploma's en verder. Samenwerking met onze buurlanden op specifiek het terrein van rampenbestrijding en crisisbeheersing is in dat geheel een wat 'vreemde eend in de bijt', en daarmee een thema dat zelden op de agenda staat. Toch gebeurt er ook op dit terrein het nodige, zowel vanuit de grensregio's als vanuit de rijksoverheid.

Samenwerkingsovereenkomsten

Alle grensregio's hebben in het kader van de samenwerking op het gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing met het buurland overeenkomsten afgesloten, bijvoorbeeld met Duitse Kreise, Belgische provincies en/of hulpverleningszones (zie bijlage 1). Het bestaan van deze overeenkomsten wil echter niet zeggen dat de samenwerking altijd even intensief is. Een samenwerkingsovereenkomst kan partijen ertoe bewegen om energie in de grensoverschrijdende samenwerking te steken en afspraken meer concreet vorm en inhoud te geven. Maar als er geen invulling gegeven wordt aan de afspraken, is een samenwerkings-overeenkomst in feite een lege huls.

Een bijzonder samenwerkingsverband betreft EMRIC, waarin Veiligheidsregio Limburg-Zuid een van de prominente spelers is (zie onderstaand kader). Sommige van onze Belgische gesprekspartners gaven echter aan dat EMRIC te zeer het regionale bedient, terwijl er behoefte bestaat om voor de gehele Nederlands-Belgische grens tot gelijke afspraken te komen op het gebied van multidisciplinaire crisisbeheersing.

EMRIC

EMRIC staat voor Euregio Maas-Rijn Incidentbestrijding en Crisisbeheersing en is een samenwerkingsverband van overheidsdiensten in de Euregio Maas-Rijn met een verantwoordelijkheid voor de brandweezorg, technische hulpverlening, spoedeisende zorg, infectieziektebestrijding, rampenbestrijding en crisisbeheersing. De samenwerkende diensten zijn de brandweer van de stad Aken, de 'Ordnungsamten' van de Kreis Heinsberg en de Städteregion Aachen, de Belgische provincies Limburg en Luik en de GGD en Veiligheidsregio Zuid-Limburg. Elk van deze deelnemende partijen draagt bij in de kosten van het EMRIC-bureau dat zich inspant voor verbeteringen in onder meer de acute zorg, de informatie-uitwisseling tussen meldkamers en ook voorziet in gezamenlijke oefeningen.

Gezamenlijke oefeningen

Met de buurlanden vinden met enige regelmaat gezamenlijke oefeningen plaats, waarvan de opbrengst vrijwel altijd waardevol wordt gevonden. Vooral binnen het EMRIC-verband worden veel oefeningen georganiseerd, zoals CBRN-oefeningen, duikoefeningen, meldkameroefeningen, oefeningen voor informatie-uitwisseling et cetera. Veiligheidsregio Limburg-Noord neemt regelmatig op uitnodiging deel aan deze oefeningen en oefende daarnaast de afgelopen jaren beurtelings met de drie aangrenzende Kreise. Deze oefeningen vonden plaats bij de Duitse Academie voor crisisbeheersing en burgerbescherming ('Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz') in Ahrweiler. Ook wordt er regelmatig monodisciplinair geoefend met de brandweerkorpsen van de Duitse Kreise Viersen en Kleve (vallend onder de Bezirksregierung Düsseldorf) en is er jaarlijks een 'commandantentreffen'. De Bezirksregierung Münster organiseerde in 2019 een meerdaagse stralingsoefening, waar ook Nederlandse grensliasons bij betrokken waren. Een in 2020 geplande grensoverschrijdende hoogwateroefening met de veiligheidsregio's IJsselland, Twente en Noord- en Oost-Gelderland, werd vanwege de coronapandemie uitgesteld en zal naar verwachting in 2021 plaatsvinden.

Ook met België wordt regelmatig geoefend, al zijn dit nog vaak monodisciplinaire oefeningen van brandweerkorpsen. De mate waarin gezamenlijke, multidisciplinaire oefeningen plaatsvinden verschilt per regio. In Veiligheidsregio Zeeland staan dergelijke oefeningen nog in de kinderschoenen en heeft men ervoor gekozen om eerst bij elkaar 'in de keuken' te kijken hoe in beide landen multidisciplinaire crisisoefeningen plaatsvinden. Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant onderhoudt met de provincie Antwerpen een driejaarlijkse oefencyclus, waarbij

afwisselend een alarmeringsoefening, een operationele oefening of een bestuurlijke oefening wordt georganiseerd.

Grensliaisons

Bij vrijwel alle Nederlandse grensregio's is één persoon aangewezen als portefeuillehouder grensoverschrijdende samenwerking (GROS); daarnaast hebben vaak één of meer personen de taak van grensliaison.⁹ Over het algemeen worden deze taken 'erbij' gedaan, naast andere werkzaamheden.

- > De portefeuillehouder GROS onderhoudt de contacten met het buurland op ambtelijk en operationeel niveau om tot afstemming in werkwijzen te komen, bijvoorbeeld over de risico- en crisiscommunicatie aan inwoners van het grensgebied. Ook het opstellen van een gezamenlijk risicoprofiel en het organiseren van gezamenlijke oefeningen behoren doorgaans tot de taken van de portefeuillehouder GROS.
- > De taak van de grensliaison is veelal gekoppeld aan een piketfunctionaris (een hoofdofficier van dienst, algemeen commandant of informatiemanager) die goed thuis is in zowel de Nederlandse als buitenlandse crisisstructuur.¹⁰ Mocht zich in het grensgebied een incident voordoen waarbij afstemming met het buurland nodig is, dan onderhoudt de grensliaison contact met het crisisteam in het buurland of sluit daarbij aan (zie ook paragraaf 2.4).

De afgelopen jaren zijn voor met name de Nederlandse en Duitse grensliaisons verschillende, gezamenlijke bijeenkomsten georganiseerd. Zo organiseerde de Bezirksregierung Münster in 2018 een scholingsdag, waaraan zowel Nederlandse als Duitse grensliaisons deelnamen. Een vergelijkbare scholing vond ook plaats in Nedersaksen, bij het politiedistrict Osnabrück. Veiligheidsregio Groningen heeft op haar beurt in 2019 aan Duitse grensliaisons uit Nedersaksen kennis over de Nederlandse crisisstructuur overgebracht, waarbij ook aandacht werd besteed aan onderlinge cultuurverschillen. In hetzelfde jaar organiseerde Veiligheidsregio Twente samen met het politiedistrict Osnabrück een tweedaags seminar voor de meldkamers in Noord-Nederland (Drachten, Apeldoorn en Twente) en de meldkamers in Nedersaksen (Wittmund, Emden, Meppen en Noordhorn). Doel van dit seminar was om medewerkers van de meldkamers meer bewust te maken van de mogelijke grensoverschrijdende effecten van incidenten. Ook bijvoorbeeld een rookwolk kan voor 'de burens' hinderlijk zijn en tot ongerustheid leiden onder inwoners van het grensgebied.

Grensoverschrijdende informatievoorziening

Waar in Nederland gebruik wordt gemaakt van het informatiesysteem LCMS om tussen betrokken organisaties informatie over een incident te delen, kennen onze buurlanden hun eigen informatiesystemen. Wel hebben Belgische en Duitse crisisfunctionarissen toegang tot het Nederlandse LCMS om van relevante informatie kennis te nemen. Daarnaast wordt er momenteel binnen Benelux-verband gesproken over afstemming tussen LCMS en het Belgische ICMS en lopen er initiatieven om met de Duitse burens een grensoverschrijdend informatieplatform in te richten. In de huidige informatiesystemen stopt namelijk de registratie van incidenten 'bij de grens'.

⁹ Dit laatste geldt met name voor de grensregio's gelegen aan de Duitse grens.

¹⁰ Voor grensliaisons werkzaam aan de Duitse grens geldt vanzelfsprekend ook dat zij de Duitse taal machtig (moeten) zijn.

Werkgroep grensregio's

Binnen de Werkgroep grensregio's, die door het ministerie van JenV in het leven is geroepen en twee keer per jaar bijeenkomt, worden tussen de twaalf Nederlandse grensregio's onderling ervaringen gedeeld en ontwikkelingen besproken. Daarnaast zijn er overleggen tussen Nederlandse veiligheidsregio's en hun partners over de grens. Een dergelijk overleg met Nedersaksen bestaat bijvoorbeeld al een aantal jaren, terwijl dit met Noordrijn-Westfalen sterk in ontwikkeling is; met België vinden onregelmatig bijeenkomsten plaats.

2.3 Incidenten in het grensgebied

Het grensgebied is een gebied waar mensen wonen, werken en recreëren. En net als elders doen zich ook hier ongevallen en incidenten voor. In Veiligheidsregio Zuid-Limburg bijvoorbeeld, die voor 90 procent aan buurlanden grenst, vinden jaarlijks 1200 grensoverschrijdende inzetten van hulpdiensten plaats (op basis van de afspraak dat altijd de ambulance of brandweereenheid uitrukt die als eerste ter plaatse kan zijn). Uit de ervaringen die bij incidenten in het grensgebied zijn opgedaan, zijn de volgende drie thema's te destilleren die aandacht behoeven.

1. Spoedeisende hulp

Op basis van de samenwerkingsovereenkomsten die zijn afgesloten, is het gebruikelijk dat in voorkomende gevallen onderling spoedeisende hulp en bijstand door de brandweer wordt verleend. Bij een brand in het uiterste puntje van Zeeuws-Vlaanderen kan bijvoorbeeld de Belgische brandweer eerder ter plaatse zijn dan een brandweereenheid van Veiligheidsregio Zeeland. Soortgelijke situaties doen zich voor aan de Nederlands-Duitse grens. Een recent voorbeeld is de natuurbrand die in het voorjaar van 2020 woedde in Nationaal Park De Meinweg nabij Roermond en die door zowel Nederlandse als een zeer groot aantal Duitse brandweerlieden werd geblust (IFV, 2020). Evenzo wordt in voorkomende gevallen een beroep gedaan op spoedeisende hulp uit België of Duitsland. Al jaren geleden werd bij een ongeval in Limburg een Duitse traumahelikopter ingezet (toen Nederland zelf nog geen traumahelikopters had).

Tegenwoordig worstelen sommige grensregio's met de vraag of een inzet van buitenlandse ambulancemedewerkers voldoende verantwoord is, aangezien het personeel minder gekwalificeerd is dan we in Nederland gewend zijn. In Nederland zijn ambulancemedewerkers opgeleid om ter plaatse medische hulp te verlenen; in België en Duitsland is ambulancepersoneel daartoe niet gekwalificeerd en heeft het primair de taak om slachtoffers naar het ziekenhuis te brengen. Omgekeerd geldt ook: als Nederlandse ambulancemedewerkers in België of Duitsland aan slachtoffers medische hulp verlenen, zijn zij dan daartoe bevoegd?

Met België zijn de bevoegdheden geregeld binnen het kader van een Benelux-beschikking en met Noordrijn-Westfalen voert Nederland momenteel besprekingen om te komen tot een regeling voor dergelijke openstaande problemen. Daarnaast heeft recent (in het kader van het project Prepare) een pilot plaatsgevonden waarbij Duitse ambulancemedewerkers zelfstandig konden optreden.¹¹

¹¹ Deze pilot behelsde aanvullende opleidingen voor Duitse ambulancemedewerkers en had de instemming van de Nederlandse Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd.

2. Meldkamers

Ook doen zich situaties voor waarbij vooral de buurregio overlast ondervindt van een brand of een lekkage van giftige stoffen. Wanneer bij een incident op een industrieterrein in het grensgebied de wind 'gunstig' staat, betekent dit vaak dat 'een ander' er last van heeft. In februari 2019 ondervond bijvoorbeeld een groot gebied stankoverlast als gevolg van een ontsnapping van gas uit een tank die gestationeerd stond in Alblasserdam. De stank breidde zich uit in noordoostelijke richting, tot zelfs in Duitsland. Nadien werd vanuit het politiedistrict Osnabrück contact opgenomen met Veiligheidsregio Twente. De Duitse counterpart had graag van de meldkamer vernomen wat er aan de hand was. Uit dit contact volgde een training voor meldkamermedewerkers (zie paragraaf 2.2), die zeker ook in andere grensregio's navolging zou kunnen vinden. Het niet tijdig geïnformeerd worden over incidenten die voor het grensgebied (mogelijk) consequenties hebben, is namelijk een zorg die breder wordt gedeeld. Het incident in Alblasserdam legde overigens ook leerpunten bloot op het gebied van de afstemming tussen meldkamers binnen Nederland (Van Duin & Wijkhuijs, 2020).

3. Publieksinformatie

Wat met de rol van de meldkamers verband houdt, is de behoefte om tijdig publieksinformatie te kunnen verstrekken. Als meldkamers elkaar niet of pas laat op de hoogte stellen, staat de informatievoorziening aan inwoners van het grensgebied op achterstand en is de kans groot dat onder de bevolking vragen rijzen. Kleinere incidenten die zich de afgelopen jaren bij kerncentrales in het grensgebied hebben voorgedaan, maken duidelijk dat de maatschappelijke en ook bestuurlijke onrust over veronderstelde risico's in de leefomgeving groot kunnen zijn (Kraaij-Dirkzwager et al., 2021). Tussen Nederland, België en Duitsland bestaan echter onderling verschillen in maatstaf van urgentie om iets publiek te maken. Als ook het geringste incident dat snel verholpen kan worden al naar buiten wordt gebracht, zou dat (onnodig) de gemoederen kunnen beroeren.

2.4 Opschalingsstructuren

De aanleiding voor dit onderzoek was gelegen in de vraag of GRIP als opschalingstructuur aanpassing behoeft om de grensoverschrijdende samenwerking te versterken. De bijdrage die GRIP kan bieden, is natuurlijk ten eerste afhankelijk van de toepassing van GRIP in de praktijk. Zou GRIP zelden worden gebruikt, dan heeft een aanpassing van de opschalingsstructuur weinig zin. Ten tweede speelt in de beantwoording van de vraag een rol of GRIP aansluit bij de opschalingsstructuur die bij onze burens gangbaar is. Als de verschillen groot zijn, zou dat een reden kunnen zijn om GRIP aan te passen.

De toepassing van GRIP in de praktijk

Uit eerder onderzoek is bekend dat in Nederland vrijwel dagelijks van GRIP gebruik wordt gemaakt (Van Duin & Wijkhuijs, 2015) en ook uit recente gegevens komt dit beeld naar voren.¹² Vaak – in zo'n 80 procent van de gevallen – gaat het om opschaling naar GRIP-1. Wanneer naar een hoger GRIP-niveau wordt opgeschaald, is dat voornamelijk GRIP-2. Opschaling naar GRIP-3 of naar GRIP-4 (met de coronacrisis als uitzondering daargelaten) komt in de praktijk maar een paar keer per jaar voor.¹³

¹² Meer recente gegevens volgen in een publicatie van het lectoraat Crisisbeheersing die naar verwachting in de loop van 2021 zal verschijnen.

¹³ Het is zeer uitzonderlijk te noemen dat in het eerste jaar van de coronacrisis alle 25 veiligheidsregio's voor langere tijd waren opgeschaald naar GRIP-4. Voordien was dit opschalingsniveau bij velen vrijwel onbekend, omdat het zelden voorkwam.

In onderstaande tabel 2.1 wordt een omschrijving gegeven van de GRIP-niveaus. Daarbij moet worden opgemerkt dat de nummering van de GRIP-niveaus soms ten onrechte de indruk wekt dat er sprake zou zijn van een oplopende trap in ernst van incidenten. De GRIP-niveaus houden daarmee slechts ten dele verband. De nummering maakt vooral voor betrokken functionarissen duidelijk waar in de operationele coördinatie het zwaartepunt ligt en of bestuurlijke afstemming gewenst of noodzakelijk is. Bij GRIP-3 gebeurt dat onder voorzitterschap van de burgemeester; bij GRIP-4 komt de voorzitter van de veiligheidsregio in beeld.

Tabel 2.1 Omschrijving van de GRIP-niveaus¹⁴

GRIP-niveau	Omschrijving
GRIP-1	Het betreft een incident waarbij multidisciplinaire coördinatie tussen de hulpdiensten ter plaatse plaatsvindt. De activiteiten kunnen vanaf de plaats van het incident worden overzien en door een commando plaats incident (CoPI) worden afgedaan.
GRIP-2	De situatie vraagt om operationele coördinatie, maar niet alle processen kunnen vanaf de plaats van het incident worden overzien of aangestuurd. Ook kan het zijn dat er geen duidelijk te definiëren plaats incident is. In die gevallen komt (ook) een regionaal operationeel team (ROT) bijeen.
GRIP-3	Het betreft een plaatselijke calamiteit waarbij bestuurlijke vragen voor de burgemeester spelen. Bijvoorbeeld: moet er worden overgegaan tot een evacuatie? Ook kan het zijn dat verantwoordelijkheden van andere organisaties een rol spelen of afstemming nodig is met een (buitenlandse) buurgemeente. Het ligt dan voor de hand dat er een gemeentelijk beleidsteam (GBT) bijeenkomt, dat steunt op informatie van het operationele team (CoPI of ROT).
GRIP-4	De situatie is van 'meer dan plaatselijke' betekenis en er bestaat behoefte aan een eenduidig en gezamenlijk bestuurlijk optreden. De voorzitter van de veiligheidsregio kan in zo'n geval een regionaal beleidsteam (RBT) bijeenroepen, waarmee van rechtswege bepaalde bevoegdheden van de burgemeesters overgaan naar de voorzitter van de veiligheidsregio (artikel 39 Wvr). Het RBT wordt door het ROT van informatie voorzien.

Opschalingsstructuren in België, Nedersaksen en Noordrijn-Westfalen

België, Nedersaksen en Noordrijn-Westfalen kennen elk hun eigen opschalingsstructuur, die overeenkomsten vertonen met de Nederlandse GRIP.

In België verloopt de bestuurlijke opschaling van gemeentelijk, naar provinciaal en vervolgens naar nationaal (i.c. federaal) niveau. Deze indeling is vergelijkbaar met de situatie, zoals die voor de invoering van de Wet veiligheidsregio's (Wvr) ook in Nederland bestond. Net als in ons land worden ook in België de meeste incidenten ter plaatse afgehandeld door de hulpdiensten, die voor overleg samenkomen in een commandopost operaties (CP Ops), in Nederland een CoPI (commando plaats incident) genoemd. Mocht operationele coördinatie niet volstaan en bestuurlijke coördinatie gewenst zijn, dan wordt een gemeentelijk coördinatiecomité (CC-Gem) gevormd onder voorzitterschap van de desbetreffende burgermeester. In zo'n geval zouden wij spreken van GRIP-3 (zie figuur 2.1).

¹⁴ Op papier bestaat er ook nog een GRIP-5 voor bovenregionale opschaling, maar in de praktijk is dit niveau van opschaling nog nooit voorgekomen. Veeleer sluiten andere veiligheidsregio's in zo'n geval aan bij de GRIP-4-structuur van de zogenoemde bronregio, zoals het geval was bij de containercalamiteit in het Waddengebied (zie Van Duin et al., 2019) of er is sprake van nationale opschaling, waarbij in veiligheidsregio's wordt opgeschaald naar GRIP-2 (de KPN-storing) of GRIP-4 (de coronacrisis).

Zijn er meerdere gemeenten betrokken of kan een incident niet (langer) op gemeentelijk niveau worden afgedaan, dan neemt de provincie de regie. In dat geval komt onder voorzitterschap van de gouverneur een coördinatiecomité provincie (CC Prov) bijeen. Een eventueel eerder gemeentelijk coördinatiecomité gaat dan over in een crisiscel die in opdracht van het coördinerend comité bepaalde taken uitvoert. Ten slotte kan opschaling plaatsvinden naar federaal niveau, de zogenoemde ‘federale fase van het crisisbeheer’, waarbij een coördinatiecomité wordt gevormd onder voorzitterschap van de Belgische minister van Binnenlandse Zaken. In geval van een incident bij een nucleaire installatie zal bijvoorbeeld meteen op federaal niveau een coördinatiecomité bijeenkomen. Op gemeentelijk en provinciaal niveau worden zo nodig crisiscellen ingericht. Zo werken tijdens de COVID-19-crisis nu al bijna een jaar lang gemeentelijke en provinciale crisiscellen onder aansturing van het federaal coördinatiecomité (COFECO).

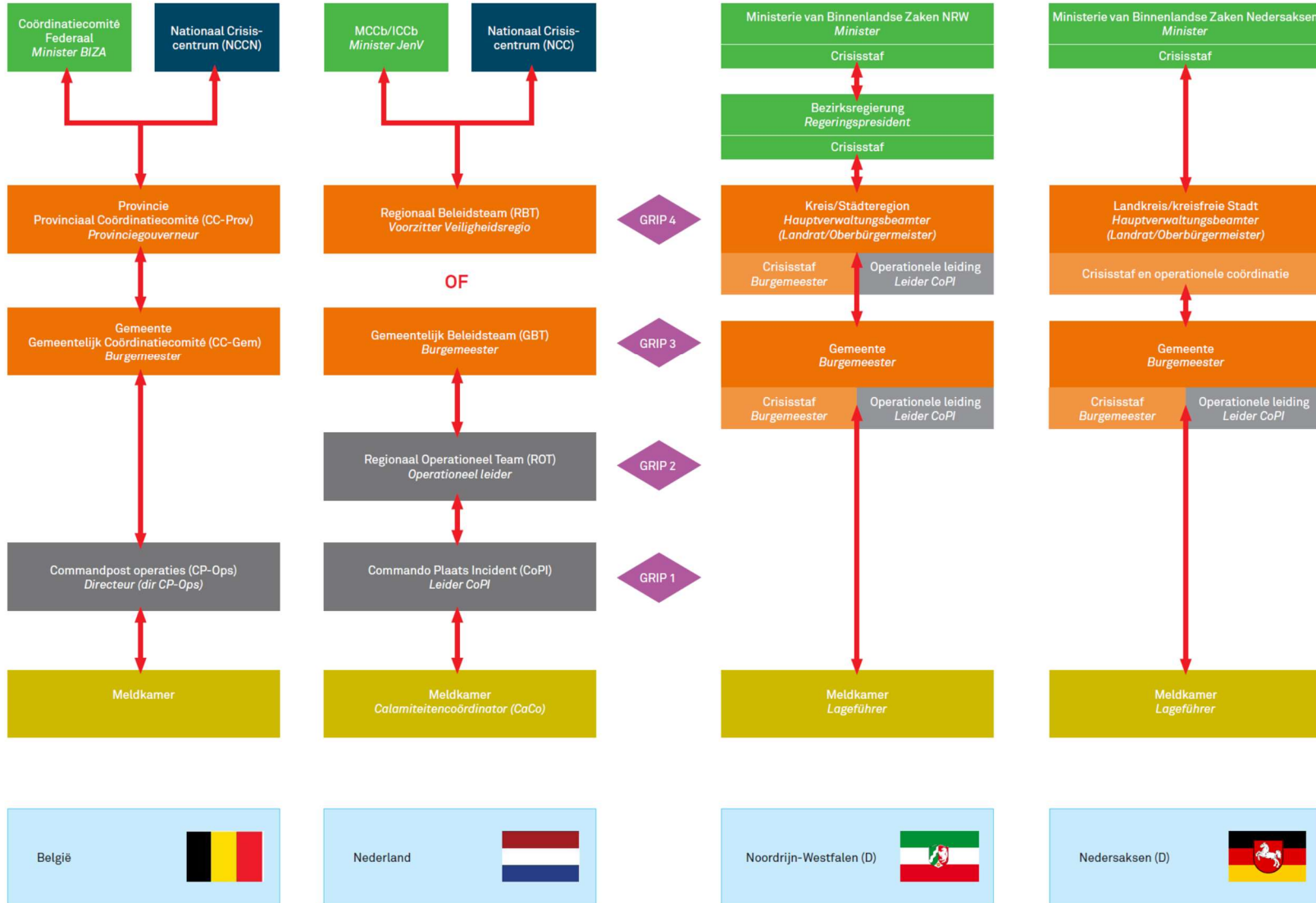
In Nedersaksen en Noordrijn-Westfalen wordt een calamiteit eveneens in eerste instantie afgedaan door een operationeel team (‘Einsatzleitung’), vergelijkbaar met het Nederlandse CoPI. Daarnaast kan de gemeente een crisisstaf bijeenroepen (iets wat in Nederland GRIP-3 genoemd zou worden, al heeft een Duitse burgemeester minder vergaande bevoegdheden dan een Nederlandse burgemeester). Bij incidenten van grotere omvang neemt de Kreis of Städteregion de regie.¹⁵ Deze vormt een eigen crisisstaf, bestaande uit de ‘Hauptverwaltungsbeamte’, zijnde een ‘Landrat’ of ‘Oberbürgermeister’, en medewerkers met verschillende expertises. Ook vertegenwoordigers van de hulpdiensten sluiten hierbij aan. In Nedersaksen is de crisisstaf van de Kreis of Städteregion ook verantwoordelijk voor de operationele coördinatie; in Noordrijn-Westfalen wordt de crisisstaf van informatie voorzien door het operationeel team (Einsatzleitung). Deze situatie is enigszins vergelijkbaar met het opschalingsniveau GRIP-4, waarbij op aangeven van de voorzitter van een veiligheidsregio een regionaal beleidsteam (RBT) wordt gevormd dat door het operationeel team (ROT) van informatie wordt voorzien. Een verschil is wel, dat de Landrat van een Kreis of Oberbürgermeister van een Städteregion in rang een trede hoger staat dan een burgemeester (i.c. voorzitter veiligheidsregio) en in Duitsland de crisisstaf niet standaard uit andere bestuurders bestaat.

Wanneer in Noordrijn-Westfalen meerdere Kreise of kreisfreie Städte bij een calamiteit betrokken raken, zal de regeringsregio (Bezirksregierung) een crisisstaf vormen. Zijn bij de calamiteit meerdere Bezirksregierungen betrokken, dan komt op het ministerie van Binnenlandse Zaken van Noordrijn-Westfalen een crisisstaf bijeen. In Nedersaksen is het in beide voorkomende gevallen aan het ministerie van Binnenlandse Zaken om een crisisstaf te vormen. Vertaald naar de Nederlandse situatie zou bij ons sprake zijn van nationale opschaling.

In figuur 2.1 worden de opschalingsstructuren in respectievelijk België, Nederland, Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen weergegeven. De verschillende opschalingsniveaus die in elk land onderscheiden worden, vertonen op het eerste oog gelijkenissen maar uit het voorgaande mag duidelijk zijn dat de onderlinge verschillen (in met name de bestuurlijke structuur) groter zijn. Een gouverneur van een Belgische provincie bekleedt een andere positie dan een voorzitter van een veiligheidsregio; een Nederlandse burgemeester heeft verdergaande bevoegdheden dan zijn Duitse collega.

¹⁵ In Noordrijn-Westfalen dient een Kreis of kreisfreie Stadt een grootschalig incident te melden bij de regeringsregio (Bezirksregierung); in Nedersaksen dient de Landkreis of kreisfreie Stadt contact op te nemen met het ministerie van Binnenlandse Zaken. In beide gevallen gaat het erom dat toezicht kan worden gehouden op de rampenbestrijding en eventueel regionale of bovenregionale bijstand kan worden opgeroepen.

Figuur 2.1 Opschalingsstructuren in België, Nederland, Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen



Liaisons als schakel

Wat bij kleinere en grote crises een belangrijke rol speelt, is de informatie-uitwisseling. Het is niet alleen van belang dat informatie-uitwisseling plaatsvindt tussen diegenen die bij de crisisbeheersing betrokken zijn, maar ook met diegenen die met de effecten van de gebeurtenis te maken krijgen. Nederland en de Duitse deelstaten Nedersaksen en Noordrijn-Westfalen hebben om die reden in 2014 afgesproken dat bij een grensoverschrijdend incident een beroep kan worden gedaan op een grensliaison, die zich aansluit bij het crisisteam van het andere land. Bij een forse veenbrand in het Duitse Meppen in september 2018 en een brand bij Advanced Nuclear Fuels in Lingen in december 2018, zijn voor het eerst uit respectievelijk Veiligheidsregio Groningen en Veiligheidsregio Twente grensliaisons ingezet. De desbetreffende vakministers van Nederland en de twee Duitse deelstaten kwamen vervolgens in 2019 overeen om de inzet van liaisons te bevorderen. In datzelfde jaar is in alle veiligheidsregio's die aan Duitsland grenzen een grensliaison aangewezen en een functieprofiel met competentie-eisen vastgesteld (waaronder met name kennis van de Duitse taal en de Duitse crisisstructuren). De taak die een grensliaison is opgedragen, is primair het overdragen van informatie van de Duitse crisisstaf naar de Nederlandse operationeel leider. Een Nederlandse grensliaison heeft in de Duitse crisisstaf geen adviserende rol, en dat geldt ook visa versa. Wel kan een Nederlandse grensliaison als nodig het contact leggen met crisisfunctionarissen die werkzaam zijn in een functionele keten (van bijvoorbeeld de dierziektebestrijding). Het streven is om bij de herziening van de bijstandsverdragen met Duitsland en België, waarmee in 2021 wordt aangevangen, de positie van liaisons verder te regelen.

Tussen de veiligheidsregio's die grenzen aan Nedersaksen (Groningen, Drenthe, IJsselland en Twente) bestaat de afspraak dat bij een incident in deze deelstaat een beroep kan worden gedaan op de liaison van een buurregio als in de eigen veiligheidsregio geen grensliaison beschikbaar is. De veiligheidsregio's die grenzen aan Noordrijn-Westfalen (Twente, Noord- en Oost Gelderland, Gelderland-Midden, Gelderland-Zuid, Limburg-Noord en Zuid-Limburg) kennen eenzelfde afspraak.¹⁶ Overigens kan ook bij situaties die zich in Nederland voordoen, een liaison de schakel zijn tussen – in dit geval – twee veiligheidsregio's. In onderstaand kader wordt hiervan een voorbeeld beschreven.

Brand bij Shell Moerdijk: de rol van een liaison

Op 3 juni 2014 woedde op het industrieterrein in Moerdijk een brand als gevolg van explosies bij Shell. De rookwolk met roetdeeltjes trok over de Hoeksche Waard, gelegen in Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid. Terwijl Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant, waar Moerdijk onder valt, opschaalde naar GRIP-3, werd in Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid opgeschaald naar GRIP-2 en een ROT geformeerd, om de eventuele gevolgen van de brand in kaart te brengen. Afstemming tussen beide regio's vond plaats via een liaison van Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, die plaatsnam in het ROT van Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant.

In Nedersaksen en Noordrijn-Westfalen wordt de rol van grensliaison veelal ingevuld door medewerkers van de Kreise of kreisfreie Städte met Nederlandse taalkennis (waarbij het vinden van een Nederlandssprekende functionaris als uitdaging wordt ervaren). Langs de Nederlands-Belgische grens is de invulling van de grensliaisonfunctie minder ver gevorderd dan met Duitsland, maar ook hier worden stappen in die richting gezet. Daarbij moet worden opgemerkt dat er in

¹⁶ Langs de Nederlands-Belgische grens is de samenwerking op dit punt minder ver gevorderd. De veiligheidsregio's Midden- en West-Brabant en Brabant-Zuidoost hebben nog geen liaison aangewezen en ook in België, waar de capaciteit voor crisisbeheersing beperkt is, is de liaison-functie nog niet ingebed in de crisisbeheersingsorganisatie.

België aanzienlijk minder capaciteit voor crisisbeheersing beschikbaar is. Het streven is evenwel dat behalve op operationeel niveau ook op bestuurlijk niveau een liaison kan worden ingezet. Dat dit in bepaalde, uitzonderlijke, gevallen van belang kan zijn, bleek bij de brand in de mergelgrotten in 2017 (zie onderstaand kader).

Hooibrand in de mergelgrotten op de grens van Nederland en België (20 juli 2017)

In de avond van 20 juli 2017 brak er brand uit in het grottenstelsel op de grens van Maastricht en het Belgische plaatsje Kanne. In de grot lag een grote hoeveelheid (800 kuub) hooi opgeslagen. Als gevolg van de brand was er rookoverlast voor omwonenden. Het deel van de grot waar de brand woedde, besloeg zowel Nederlands als Belgisch grondgebied. Besloten werd om op te schalen naar GRIP-3, omdat bestuurlijke afstemming met de Belgische grensgemeente noodzakelijk werd geacht. In het gemeentelijk beleidsteam (GBT) waren Belgische autoriteiten vertegenwoordigd, alsook de provincie Limburg en het Limburgs Landschap. Afstemming met Belgische bestuurders werd nodig gevonden, omdat de status van de vergunning voor de hooiopslag onduidelijk was; ook de rookoverlast en de communicatie daarover waren redenen tot afstemming. In de tweede vergadering van het GBT op 22 juli werd besloten af te schalen naar GRIP-1, waarna de Leider CoPI de bestuurders op gezette tijden informeerde over het verdere verloop van het incident.

2.5 Betrokkenheid van de voorzitters veiligheidsregio

Grensoverschrijdende samenwerking is niet bij uitstek een thema dat in bestuurlijk overleg binnen de veiligheidsregio's veel aandacht krijgt. Ook in het Veiligheidsberaad is grensoverschrijdende samenwerking niet als portefeuille bij een van de voorzitters belegd. Dat is om verschillende redenen goed verklaarbaar.

- > Los van de noodhulp die door de hulpdiensten wordt verleend, is het aantal grensoverschrijdende calamiteiten van enige omvang uiterst gering. De veenbrand bij Meppen (2018) en de natuurbrand in Nationaal Park De Meinweg (2020) zijn zeldzame voorbeelden van grotere incidenten die hebben plaatsgevonden in het grensgebied.
- > De basis voor de samenwerking ligt bij de operationele afspraken die zijn (en worden) gemaakt en volgens de bestuurders moet dat ook zo zijn.
- > De bestuurlijke ruimte op dit thema is voor de veiligheidsregio's (zeer) beperkt. Dit bleek eens te meer tijdens de coronacrisis (zie onderstaand kader).

Coronacrisis: een duidelijk voorbeeld

Hoewel de landgrenzen binnen de EU als 'open' grenzen worden beschouwd, toonde de coronacrisis hoe spijkerhard de grenzen tussen landen kunnen zijn. Waar het kabinet in de crisisaanpak nauwelijks rekening leek te houden met de verschillen tussen de maatregelen die respectievelijk in Nederland en onze buurlanden werden genomen, kregen de grensregio's hier terstond mee van doen. In Duitsland werden de scholen gesloten, wat onder inwoners van het grensgebied vragen oproepde waarom in Nederland de scholen open bleven. België ging ertoe over om grensblokkades op te werpen, wat voor inwoners van het grensgebied die voor hun werk dagelijks de grens passeren of hun familie over de grens wensten te bezoeken, een onaangename verrassing was. Burgemeesters van Nederlandse grensgemeenten onderhielden in die periode en ook later, toen onder andere maatregelen werden afgekondigd over vakantieverblijf op campings, contact met hun collega-burgemeesters over de grens. De voorzitters van de veiligheidsregio's konden echter weinig doen, aangezien de besluitvorming over maatregelen op nationaal niveau plaatsvond.

Over het algemeen kennen de voorzitters van de grensregio's hun evenknieën in het buurland, maar dat betekent niet dat allerlei bestuurlijke zaken zomaar geregeld kunnen worden. De verschillende wijzen waarop in Nederland en onze buurlanden de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de crisisbeheersing is geregeld, maakt dat lastig. Naast de bilaterale contacten bestaan er (iets minder intensieve) bestuurlijke relaties binnen de zogenoemde Euregio's. Dit zijn brede netwerken gericht op de economische ontwikkeling en leefbaarheid van de grensgebieden (zie het onderstaande kader voor een overzicht).

Euregio's

Nederland maakt deel uit van in totaal zeven Euregio's. De Europese Unie stelt ter ondersteuning van de grensoverschrijdende samenwerking in deze gebieden zogenoemde INTERREG-gelden beschikbaar.

- 1. Eems Dollard regio** De noordelijkste Euregio langs de Nederlands-Duitse grens, waarin onder meer Landkreis Emsland en de provincies Groningen, Drenthe en Fryslân vertegenwoordigd zijn.
- 2. EUREGIO** Samenwerkingsverband van in totaal 129 gemeenten, steden, (Land)Kreise en waterschappen, gelegen in de Duitse deelstaten Nedersaksen en Noordrijn-Westfalen en (aan Nederlandse zijde) de provincies Gelderland, Overijssel en Drenthe.
- 3. Euregio Rijn-Waal** Samenwerkingsverband tussen circa 55 Duitse en Nederlandse gemeenten, de Kreise Kleve en Wesel en MKB-Limburg.
- 4. Euregio Rijn-Maas-Noord** Samenwerkingsverband tussen 13 grensgemeenten in de provincies Gelderland en Limburg en de Kreise Kleve, Viersen, Rhein-Kreis Neuss en Heinsberg en de Kreisfreie Städte Krefeld, Mönchengladbach en Düsseldorf.
- 5. Euregio Maas-Rijn** Samenwerkingsverband tussen de Vlaamse provincie Limburg, de Waalse provincie Luik, de Belgische Duitstalige gemeenschap, de Kreise Aken, Düren, Euskirchen en Heinsberg en de steden Hasselt, Genk, Luik, Aken, Heerlen en Maastricht.
- 6. Euregio Vlaanderen-Nederland** Samenwerkingsverband tussen de Belgische provincies Limburg Antwerpen, Oost-Vlaanderen en West-Vlaanderen en de Nederland provincies Limburg, Noord-Brabant en Zeeland.
- 7. Euregio Scheldemond** Samenwerkingsverband tussen de provincie Zeeland en de Belgische provincies Oost-Vlaanderen en West-Vlaanderen.

2.6 Betrokkenheid van de provincie

Sinds de invoering van de Wvr in 2010 heeft in Nederland het provinciaal bestuur in acute crisissituaties nauwelijks meer een rol. Wel kan de provincie uiteraard worden geraadpleegd als crisispartner of deskundige, bijvoorbeeld als het gaat om provinciale taken als milieu of natuurbeheer. Daarnaast kan de commissaris van de Koning (CdK) namens de minister van JenV in acute situaties aan gemeenten een aanwijzing geven ten aanzien van de samenwerking in regionaal verband.¹⁷

De rol die de CdK in de zogenoemde 'koude fase' vervult, verschilt per provincie (en zo ook per grensregio). Er bestaat wat dit betreft bijvoorbeeld een groot verschil tussen de provincies Groningen en Limburg. In de praktijk komt het er vooral op neer dat wanneer er in het grensgebied economische ontwikkelingen spelen, de CdK nauwe relaties met het buurland onderhoudt. Langs die weg kan de CdK voor een veiligheidsregio 'deuren openen' om met het buurland tot afspraken te komen over grensoverschrijdende samenwerking bij incidenten. Zo bestaat er tussen de provincie Zeeland en de Belgische provincie Oost-Vlaanderen al jaren een nauwe relatie, die in 2018 resulteerde in een fusie van de havens van Vlissingen, Terneuzen en Gent tot de internationale zeehaven Nort Sea Port. Die goede verstandhouding verklaart mede waarom de CdK van de provincie Zeeland nog altijd mede-partij is bij protocollen die op het gebied van crisisbeheersing en noodplanning overeen worden gekomen tussen de Veiligheidsregio Zeeland en de Belgische provincies. Een Belgische gouverneur beschouwt de CdK nu eenmaal als zijn evenknie.

Een 'keerzijde' van de rol die van buitenlandse zijde aan de CdK wordt toebedeeld, is dat ook in acute situaties soms tussenkomst van de CdK nodig is om met bijvoorbeeld een Belgische provincie tot afstemming te komen. In het eerder aangehaalde voorbeeld van de brand in de mergelgrotten bij Maastricht kon een verzoek vanuit de Veiligheidsregio Limburg-Zuid om inzet van een aggregaat aanvankelijk alleen via de CdK van Limburg aan de gouverneur van Luik worden voorgelegd. De afwijkende vorm waarin in Nederland de regionale crisisbeheersing is georganiseerd, heeft zo de afgelopen jaren wel vaker wat problemen in de afstemming met de buurlanden gegeven. In het algemeen is men inmiddels wel op de hoogte van het bestaan en de rol van de veiligheidsregio, maar blijft het ongemakkelijk (ook omdat het weinig gebeurt) om met een voorzitter van een veiligheidsregio contact te hebben in plaats van met de CdK.

Daarnaast komt het voor dat een CdK vragen voorgelegd krijgt vanuit de Provinciale Staten, bijvoorbeeld over een incident bij een kerncentrale over de grens. In zo'n geval worden de Statenleden erop gewezen dat de provincie in deze geen rol heeft.¹⁸

¹⁷ De Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's heeft in haar rapport een aantal wijzigingsvoorstellen op dit punt gedaan (Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's, 2020).

¹⁸ Zie bijvoorbeeld de beantwoording van Statenvragen over problemen bij de Duitse kerncentrale Lingen d.d. 26 november 2019; overijssel.notubiz.nl/document/8240460/1/document.

2.7 Betrokkenheid van functionele ketens

Crisisbeheersing behoort uiteraard niet alleen toe aan de veiligheidsregio's. Ook andere overheden hebben een rol. Bij grensoverschrijdende samenwerking gaat het bijvoorbeeld ook om waterbeheer, dierziektebestrijding en nucleaire veiligheid. In Nederland en in onze buurlanden zijn deze overheidstaken merendeels op nationaal (c.q. federaal) niveau belegd. Om daarvan een indruk te geven, wordt in deze paragraaf toegelicht hoe de grensoverschrijdende samenwerking op deze terreinen georganiseerd is en plaatsvindt.

Waterbeheer

Op het gebied van het waterbeheer is er met het Scheldeverdrag, Maasverdrag, Rijnverdrag en het Eems-Dollard- c.q. Westereemsverdrag veel geregeld. Een uitvloeisel daarvan is onder meer dat Rijkswaterstaat namens Nederland participeert in vier internationale riviercommissies (de Scheldecommissie, Maascommissie, Rijncommissie en Eemscommissie), die minstens één keer per jaar een dag bijeenkomen. Daarnaast is er met Vlaanderen een Gemeenschappelijke Nautische Autoriteit (GNA) voor de Westerschelde opgericht, bestaande uit adviseurs van Rijkswaterstaat en nautische dienstchefs van het Vlaams Agentschap voor Maritieme Dienstverlening en Kust.

Vanuit elke regio van Rijkswaterstaat (zeven in totaal) onderhoudt een accountmanager of expertiseteam de internationale contacten op ambtelijk niveau. Afstemming op bestuurlijk niveau vindt plaats door de hoofdingenieur-directeur (HID). Zo onderhoudt de HID van regio Noord-Nederland de bestuurlijke contacten met Nedersaksen, voert de HID van regio Oost-Nederland bestuurlijk overleg met Noordrijn-Westfalen en worden door de HID van regio Zuid-Nederland de bestuurlijke relaties met België (Vlaanderen en Wallonië) onderhouden.

Ook veiligheidsregio's zijn bij verschillende internationale overleggen op dit terrein betrokken. Zo is er bijvoorbeeld de Gelderse Commissie Veiligheid grote rivieren, waarin onder andere Rijkswaterstaat, de waterschappen Rivierenland, Vallei en Veluwe, en Rijn en IJssel, evenals de veiligheidsregio's Noord- en Oost-Gelderland, Gelderland-Midden en Gelderland-Zuid samen optrekken en ontwikkelingen rond waterbeheer bespreken. Binnen deze commissie zijn twee werkgroepen onderscheiden, waaronder de Werkgroep Extreme waterstanden. Deze werkgroep bespreekt onder meer de actualisatie van de calamiteitenplannen en is voornemens om in september 2021, samen met de betrokken Duitse organisaties, een gezamenlijke hoogwater oefening te organiseren, waarbij de informatie-uitwisseling tussen de betrokken partijen centraal zal staan.

Dierziektebestrijding

De contacten met het buitenland op het gebied van dierziekten(bestrijding) verlopen via de 'Chief Veterinary Officer' (CVO). In Nederland is de CVO werkzaam bij het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselveiligheid (LNV) en adviseert de minister. De dierziektebestrijding is nagenoeg volledig gebaseerd op Europese regelgeving en op basis daarvan speelt de Europese Commissie (EC) een belangrijke rol in de contacten tussen de lidstaten. De lidstaat die te kampen heeft met een uitbraak van een dierziekte informeert de EC over het verloop en de EC geeft dit door aan de andere lidstaten.

Ook is er maandelijks een overleg bij de EC, het 'Standing Committee on Plants, Animals, Food and Feed' en een bijeenkomst over 'Animal Health and Welfare', waarin zaken worden besproken op het gebied van dierziekte(bestrijding). Door de maandelijks bijeenkomsten met een vrijwel

constante groep mensen is dit een netwerk waar de lijntjes kort zijn en snel met elkaar, ook buiten de bijeenkomsten om, contact gezocht kan worden.

Verder zijn er directe contacten met de collega's in België (bij de FAVV). De directe contacten met Nedersaksen en Noordrijn-Westfalen zijn wat verwaterd. In Duitsland zit de CVO bij het 'Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft' in Berlijn. De ervaring is, dat de communicatie via Berlijn vaak langzaam en erg formeel verloopt. Dit komt door de 'lange afstanden' tussen de centrale overheid en de Bundesländer. Het is vaak efficiënter om rechtstreeks contact op te nemen met de collega's in de betreffende deelstaat. De werkzaamheden met betrekking tot de dierziektebestrijding zijn namelijk in Duitsland lokaal of regionaal belegd – dit in tegenstelling tot Nederland, waar een en ander centraal wordt aangestuurd. Zo nu en dan wordt er gezamenlijk een oefening gehouden. De laatste gezamenlijke oefening met de Benelux en de Duitse deelstaten Nedersaksen en Noordrijn-Westfalen vond plaats in 2010.

Nucleaire veiligheid

Landen zijn op basis van internationale afspraken verplicht om stralingsincidenten met een (dreigend) grensoverschrijdend effect onmiddellijk te melden. Op basis van bilaterale overeenkomsten met België en Duitsland inzake de alarmering en informatie-uitwisseling bij stralingsongevallen wordt de veiligheidsregio rechtstreeks gealarmeerd door de (meldkamer van de) provincie of Bezirksregierung in het buurland waarin de kerncentrale gelegen is, en dat geldt ook visa versa. Daarnaast wordt de Nederlandse Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming (ANVS) gewaarschuwd en continu op de hoogte gehouden door het ongevalsland, de EU of het Internationaal Atoomenergieagentschap (IAEA).

Hoewel de verantwoordelijkheid voor nucleaire veiligheid primair onder het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) valt, zullen bij een daadwerkelijk incident de veiligheidsregio's in de eerste uren het voortouw moeten nemen. Het is aan de burgemeesters van de grensgemeenten dan wel de voorzitters van de grensregio's om een besluit te nemen om de bevolking te laten schuilen of te evacueren (BZK, 2009).

In een onverhoopt geval kan het Crisis Expert Team straling en nucleair (CETsn) om advies worden gevraagd.¹⁹ Het CETsn is een kennis- en adviesnetwerk dat bestuurders in zowel de nationale als de regionale crisisstructuur van advies voorziet over de radiologische en gezondheidskundige consequenties van een (dreigend) kernongeval of een ander stralingsincident. Het contact met het CETsn verloopt via een vraagregisseur, die de vragen vanuit de besluitvormende bestuursorganen aan het CETsn coördineert. Bij regionale incidenten is de veiligheidsregio de vraagregisseur, bij landelijk opschaling is dat het Departementaal Coördinatiecentrum Crisisbeheersing van het ministerie van IenW.²⁰

De afgelopen jaren heeft met de buurlanden afstemming plaatsgevonden over harmonisatie van maatregelen, zodat in een voorkomend geval aan beide zijden van de grens vergelijkbare maatregelen worden getroffen (IenM, 2017). Mede naar aanleiding van een rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) wordt hier momenteel vanuit het ministerie van IenW, in

¹⁹ Het CETsn bestaat uit de ANVS Crisisorganisatie (die een beroep kan doen op de kennis en deskundigheid die binnen de ANVS beschikbaar is) en het Radiologisch en Gezondheidskundig Expertise Netwerk (RGEN), waarin het RIVM een coördinerende rol vervult.

²⁰ ANVS, z.d. Onderwerpen: 'Crisis Expert Team straling & nucleair'. Ontleend aan www.autoriteitnvs.nl/onderwerpen/cetsn.

samenwerking met de veiligheidsregio's, verder aan gewerkt.²¹ De OvV concludeerde dat naast het verbeteren van crisisplannen, de landen meer samen zouden kunnen oefenen en de communicatie over te treffen maatregelen meer concreet zouden kunnen afstemmen (OvV, 2018). In een aantal grensregio's die het betreft (onder andere de veiligheidsregio's Twente en Zeeland) zijn deze aanbevelingen ter hand genomen. Zo is Veiligheidsregio Zeeland voornemens om met Vlaanderen een nucleaire oefening te organiseren, waarin deze keer niet het bestuurlijk niveau maar het operationeel niveau centraal zal staan. Uitgangspunt van de oefening zijn onder meer de volgende aandachtsgebieden:

- > Planvorming: is de noodplanning over en weer voldoende afgestemd?
- > Risicocommunicatie: hoe wordt hierin voorzien aan weerszijden van de grens? Is het zinvol en haalbaar om campagnes vergelijkbaar en synchroon te organiseren?
- > Informatiemanagement: sluiten de huidige werkwijzen en systemen voldoende op elkaar aan?
- > Middelen: zijn er voldoende persoonlijke beschermingsmiddelen beschikbaar en is meetcapaciteit voorhanden?
- > Crisiscommunicatie: Hoe wordt de logica van maatregelen gecommuniceerd en verloopt de communicatie synchroon?

2.8 Financiering

De personele inzet die nodig is om aan de grensoverschrijdende samenwerking vorm en inhoud te geven, is de afgelopen jaren niet in het financieringsmodel voor veiligheidsregio's meegenomen.²² Dat is op zich opmerkelijk te noemen, aangezien het onderhouden van relaties met instanties in het buurland van de grensregio's veel tijd en aandacht vraagt. Een reële inschatting is dat dit vier à vijf keer zoveel tijd neemt dan het onderhouden van relaties met aangrenzende veiligheidsregio's. Waar voor het onderhouden van contact met een collega-directeur veiligheidsregio over het algemeen een telefoontje genoeg is, ook omdat men elkaar regelmatig in verschillende gremia treft, zal in het kader van de samenwerking met het buurland vaak een bezoek moeten worden afgelegd (en dus ook moeten worden voorbereid). In een dergelijk overleg kan het gaan over de risico's in het grensgebied, het moment waarop meldkamers elkaar informeren of over de publieksinformatie richting de bevolking. Het zijn thema's waarover tussen Nederlandse veiligheidsregio's over het algemeen overeenstemming bestaat, maar waarin de Nederlandse en buitenlandse praktijk soms duidelijke verschillen vertonen. Ook het organiseren van oefeningen, waarmee een netwerk wordt opgebouwd dat de basis vormt voor grensoverschrijdende samenwerking, vergt veel tijd.

Via de Euregio's kan voor specifieke projecten financiering worden aangevraagd; zogenoemde INTERREG-gelden.²³ Daarbij geldt als voorwaarde dat vijftig procent subsidie wordt verleend en vijftig procent uit eigen middelen wordt betaald (wat ook de tijdsbesteding kan zijn). Door sommige grensregio's wordt van deze subsidies gebruikgemaakt. De INTERREG-gelden zijn echter altijd incidenteel en gerelateerd aan een specifiek project.

²¹ Rijksoverheid, 10 februari 2021. Documenten: Antwoorden schriftelijk overleg Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming. Ontleend aan www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2021/02/10/antwoorden-schriftelijk-overleg-nucleaire-veiligheid-en-stralingsbescherming/antwoorden-schriftelijk-overleg-nucleaire-veiligheid-en-stralingsbescherming.pdf.

²² Financiering vindt plaats op grond van de Brede Doeluitkering Rampenbestrijding (BDUR).

²³ Financiering is afkomstig van het Europese Fonds voor Regionale Ontwikkeling.

3 Conclusies en aanbevelingen

In de voorgaande hoofdstukken is beschreven hoe de grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing is georganiseerd; welke bestuurlijke en operationele organisaties daarbij (over en weer) betrokken zijn en wat hun rol is. Dit is geen uitputtende beschrijving geweest, maar de beschrijving geeft wel een representatief beeld. Op basis daarvan volgen in dit hoofdstuk de conclusies en wordt een aantal aanbevelingen gedaan over de manier waarop de grensoverschrijdende samenwerking met de buurlanden versterkt zou kunnen worden.

3.1 Conclusies

Alle personen met wie in het kader van dit onderzoek is gesproken, toonden zonder meer bereidheid tot samenwerking met het buurland. In de praktijk blijkt het soms echter lastig om in het buurland de weg te vinden naar diegene met wie afstemming zou moeten plaatsvinden. Om tot afspraken op operationeel niveau te komen, is in de regel eerst bestuurlijke instemming nodig. Wat daarbij meespeelt, is dat de wijze waarop in Nederland de regionale crisisbeheersing is georganiseerd, afwijkt van de structuur in onze buurlanden: een veiligheidsregio waarin aan één van de burgemeesters het voorzitterschap is toebedeeld, kennen de buurlanden niet. Dit betekent in de praktijk dat een gouverneur van een Belgische provincie een CdK beschouwt als zijn evenknie en in Duitse deelstaten de bestuurlijke hiërarchie vaak 'een lange weg' te gaan is. Meestal komt het erop neer dat afstemming op ministerieel niveau nodig is.

Het voorgaande houdt in dat de Nederlandse structuur niet zomaar één op één te vergelijken is met die van de buurlanden; de verschillen tussen de landen zijn vaak groter dan op het eerste gezicht lijkt. Een Nederlandse burgemeester heeft bijvoorbeeld duidelijk meer bevoegdheden dan zijn Belgische en Duitse collega's. In relatie tot de aanleiding van dit rapport – namelijk de vraag of aanpassingen van de GRIP-structuur zinvol zouden kunnen zijn voor de grensoverschrijdende samenwerking – betekent dit dat niet zozeer in een wijziging van de GRIP-structuur de eventuele verbeteringen in de samenwerking gezocht moeten worden.

De basis voor grensoverschrijdende samenwerking is gelegen in het binnen de crisisbeheersing welbekende adagium 'kennen en gekend worden'. Wanneer in de voorbereiding (de 'koude fase') goede relaties worden onderhouden, kan daar in een acute situatie (de 'warme fase') een beroep op worden gedaan. Frequente wisselingen van personen (waarvan ook in Nederland zeker wel sprake is) en structuurwijzigingen (zoals die de laatste jaren in Nedersaksen hebben plaatsgevonden) doen daar afbreuk aan. Daarnaast vormt in België, maar ook in Nederland (op zowel regionaal als nationaal niveau) de beperkte personele capaciteit die voor grensoverschrijdende samenwerking beschikbaar is, een belemmering om het zo gewenste netwerk te onderhouden.

De brandweerorganisaties weten elkaar over het algemeen eenvoudig te vinden. Maar multidisciplinaire afstemming is voor de grensregio's lastiger te organiseren, want meer complex. De grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van crisisbeheersing beslaat immers een

groot aantal deelterreinen: van noodhulpverlening tot (de voorbereiding op) overstromingen, uitbraken van dierziekten en nucleaire incidenten. Daarbij hebben niet alleen gemeenten en veiligheidsregio's, maar ook functionele ketens een rol en gaat het vooral om een snelle uitwisseling van informatie over en weer.

Op bestuurlijk niveau kunnen de CdK en de Euregio's een katalysator zijn voor samenwerking, maar een passend bestuurlijk platform waarin het Rijk een actieve rol heeft, wordt door de grensregio's gemist. Een veel gehoord geluid uit verschillende grensregio's is, dat in Den Haag vooral de aandacht uitgaat naar Brussel (i.c. de Europese samenwerking), terwijl de relaties die voor het grensgebied van belang zijn zich elders (in bijvoorbeeld Düsseldorf) bevinden. Er kan echter ook geconstateerd worden dat grensoverschrijdende samenwerking op nationaal niveau prioriteit geniet, wat zich onder meer uit in de regelmatige ontmoetingen op regeringsniveau met de buurlanden.²⁴

3.2 Aanbevelingen

- Een aanpassing van GRIP is niet nodig. Belangrijker is de grensoverschrijdende netwerken te versterken en kennis te nemen van elkaars structuren en werkwijzen. Uiteraard kan in de uitleg van de GRIP-structuur nadrukkelijker onder de aandacht worden gebracht dat in de samenstelling van crisisteams ook buitenlandse liaisons betrokken kunnen worden.
- De Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's heeft in haar advies grensoverschrijdende samenwerking nadrukkelijk als aandachtspunt benoemd. Met de commissie zijn wij van mening dat grensoverschrijdende samenwerking een wettelijke taak hoort te zijn, en wel omdat daarmee het thema binnen de grensregio's (en aanverwante overlegstructuren) zeer waarschijnlijk meer prioriteit krijgt. Een wettelijke verankering van de grensoverschrijdende taak maakt het immers meer vanzelfsprekend om er werkelijk tijd en aandacht aan te besteden.
- Vanuit het ministerie van JenV zal – zowel wat betreft betrokkenheid van de minister als wat betreft ambtelijke ondersteuning – meer aandacht naar de grensregio's dienen uit te gaan. Wat zou helpen is dat er een hechtere samenhang tot stand wordt gebracht tussen het Rijk en de grensregio's door onder meer:
 1. De grensregio's nauwer te betrekken bij de voorbereiding van en terugkoppeling uit het ministerieel overleg met de drie buurlanden. Daarbij valt te denken aan de vorming van projectteams voor kwesties als het synchroniseren van de alarmering, de informatie-uitwisseling en verder.
 2. Naast de huidige Werkgroep waarin alle twaalf grensregio's participeren, ook drie aparte werkgroepen te vormen naar buurland (België, Nedersaksen en Noordrijn-Westfalen), zodat gerichtere ervaringen met het desbetreffende buurland kunnen worden gedeeld.
- Naast een herwaardering van grensoverschrijdende samenwerking tot wettelijke taak zal ook de financiering van de grensregio's uit de zogenoemde BDUR-gelden heroverwogen moeten worden. Het onderhouden van relaties met het buurland vraagt immers naar verhouding aanzienlijk meer tijd en dus ook personele capaciteit en geld. Daarvoor zijn structureel financiële middelen nodig.

²⁴ Zie bijvoorbeeld de brief van de minister van JenV aan de Tweede Kamer d.d. 21 januari 2020; TK 2019-2020, 30821, nr. 102.

- Het is daarnaast te overwegen om – in afstemming met de drie buurlanden afzonderlijk – EU-subsidies aan te vragen om de grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van crisisbeheersing te stimuleren, waarmee tevens tijd wordt ingeruimd voor (wetenschappelijke) begeleiding en evaluatie van de voortgang, zodat een eventuele vrijblijvendheid verdwijnt.²⁵
- Voor goede grensoverschrijdende samenwerking is vooral snelle informatiedeling cruciaal. Nu vervullen de grenzen daarin nog een behoorlijke barrière. Het verdient aanbeveling om juist dit aspect van de samenwerking (een aansluiting vinden op elkaars informatiesystemen) de komende tijd met prioriteit verder op te pakken.
- Ook verdient het aanbeveling om de functie van grensliason te borgen. Dit betreft een gezamenlijke inspanning van zowel de grensregio's als het Rijk. Van belang is dat in elke grensregio meerdere functionarissen bekend zijn met de crisisstructuur en functionarissen in het buurland, waarbij twee typen taken c.q. rollen zijn te onderscheiden. Het gaat enerzijds om functionarissen die in de voorbereiding ('koude fase') duurzaam de contacten met het buurland onderhouden en anderzijds om functionarissen die in een acute situatie ('warme fase') zorgdragen voor operationele afstemming.
- Om kennis te nemen van de buitenlandse crisisstructuren zouden zogenoemde bestuurlijke netwerkkaarten een hulpmiddel kunnen zijn. In het verleden is al eens het initiatief genomen om de bestuurlijke netwerken in de buurlanden op een aantal beleidsterreinen (als waterbeheer, dierziekten en kernongevallen) te beschrijven. Het is te overwegen om deze netwerkkaarten te actualiseren en ze vervolgens aan grensregio's en andere belanghebbenden beschikbaar te stellen.
- Het (blijven) organiseren van grensoverschrijdende oefeningen is weliswaar een meer tijdsintensieve maar tegelijk ook waardevolle manier om van elkaars crisisstructuren kennis te nemen en verdient om die reden aanbeveling.
- Daarnaast zou het organiseren van jaarlijkse seminars (in samenwerking met het IFV) kunnen bijdragen aan kennisverbreding en netwerkvorming op het gebied van grensoverschrijdende samenwerking.
- Ook verdient het aanbeveling om – voor zover dat nog niet het geval is – in de directie van de grensregio's een portefeuille grensoverschrijdende samenwerking te beleggen.
- Ten slotte zou overwogen kunnen worden om ook in het Veiligheidsberaad een 'portefeuille grensoverschrijdende samenwerking' te beleggen, waarbij voor elk van de drie landen afzonderlijk een voorzitter veiligheidsregio wordt aangewezen als ambassadeur voor de samenwerking met het desbetreffende land.

²⁵ Grensoverschrijdende samenwerking zal ook voldoende 'SMART' gemaakt moeten worden (meetbaar en 'afrekenbaar').

Bijlage 1 – Korte schets van de twaalf grensregio's

Veiligheidsregio Groningen

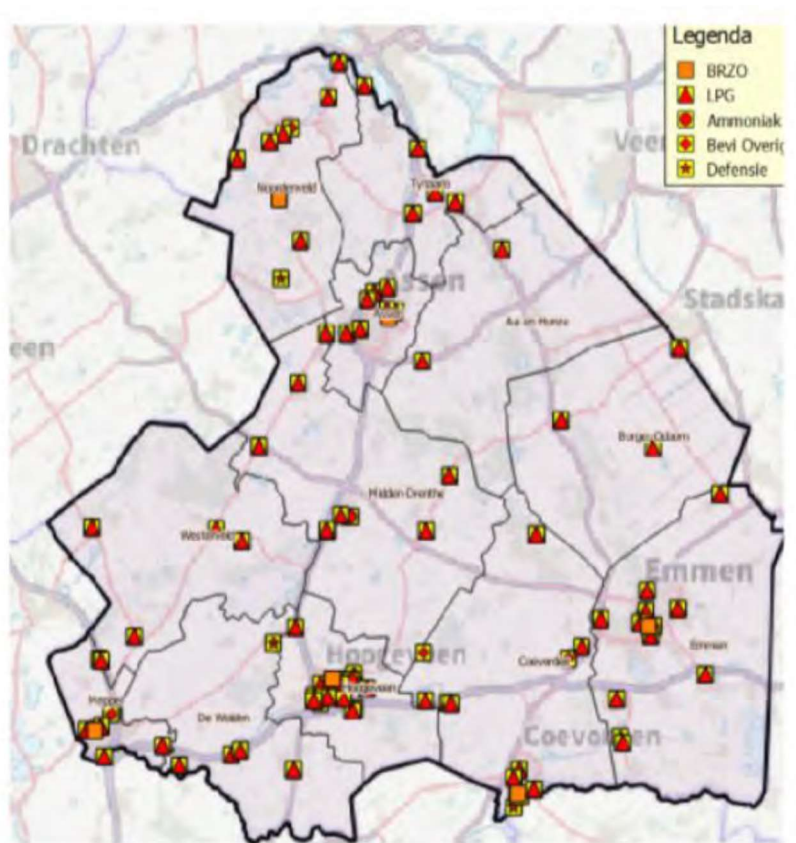
Veiligheidsregio Groningen grenst aan de Duitse deelstaat Nedersaksen en daarbinnen aan drie regionale districten (Kreise), Aurich, Emsland en Leer, en de onafhankelijke stad (kreisfreie Stadt) Emden. In 2012 is er een samenwerkingsovereenkomst afgesloten tussen de veiligheidsregio's Groningen en Drenthe, de Kreise Emsland en Leer en de gemeente Emmen, waarmee bijstandsverlening door de brandweer en de ambulancediensten in het grensgebied bestuurlijk is geborgd.

Binnen de Veiligheidsregio Groningen liggen vier zeehavens, waarvan de haven van Delfzijl en de Eemshaven aan de Duitse grens liggen. In Delfzijl bevindt zich tevens een concentratie van chemische bedrijven die grenzen aan de rivier de Eems. Bij een incident in het chemiepark bestaat de kans dat het Duitse Emden daarvan de effecten ondervindt. Behalve in Delfzijl bevinden zich ook in de Oost-Groningse gemeenten Stadskanaal, Oldambt, Veendam en Midden-Groningen verschillende Brzo-bedrijven. In het Duitse Lingen, op zo'n 50 kilometer afstand van Vlagtwedde, staat de kerncentrale Emsland.

Veiligheidsregio Drenthe

Ook Veiligheidsregio Drenthe grenst aan de Duitse deelstaat Nedersaksen en meer specifiek aan de Kreise Emsland en Grafschaft Bentheim. Met Kreis Grafschaft Bentheim zijn de veiligheidsregio's Drenthe en IJsselland en de gemeenten Hardenberg en Coevorden in 2009 een samenwerkingsovereenkomst overeengekomen voor het verlenen van bijstand bij rampen en zware ongevallen in het grensgebied. Denk daarbij aan natuurbranden en verkeersongevallen met gevaarlijke stoffen. Daarnaast is Veiligheidsregio Drenthe, samen met Veiligheidsregio Groningen en de gemeente Emmen, partij bij de samenwerkingsovereenkomst die in 2012 werd vastgesteld met de Kreise Emsland en Leer.

Veiligheidsrisico's in het grensgebied houden verband met de kernenergiecentrale in het Duitse Lingen, die hemelsbreed op zo'n 35 kilometer van Coevorden ligt. Daarnaast bevinden zich in de gemeente Emmen en de gemeente Coevorden enkele Brzo-inrichtingen (zie figuur B1.1).



Figuur B 1.1: Inrichtingen met gevaarlijke stoffen aan de Drentse grens (Bron: Veiligheidsregio Drenthe, 2020)

Veiligheidsregio IJsselland

Net als buurregio Drenthe, grenst ook Veiligheidsregio IJsselland aan Kreis Grafschaft Bentheim in de deelstaat Nedersaksen. Daarmee is in 2009 (met Veiligheidsregio Drenthe en de gemeenten Hardenberg en Coevorden) een samenwerkingsovereenkomst afgesloten.

Een deel van grensgebied is gelegen in de IJssel-Vecht-delta, dat gekwalificeerd wordt als overstromingsgevoelig gebied. De regenwaterrivier de Vecht komt bij Gramsbergen (gemeente Hardenberg) Nederland binnen en stroomt via Ommen richting Zwolle. In 2016 heeft een Duits-Nederlandse overstromingsoefening 'Grenzeloze Regen' plaatsgevonden, waaraan de Duitse Kreise Grafschaft Bentheim en Borken en verschillende Nederlandse waterschappen (Vechtstroom, Drents Overijsselse Delta en Rijn en IJssel) deelnamen. Aan een tweede oefening, die naar verwachting in 2021 zal plaatsvinden, zullen ook de veiligheidsregio's IJsselland, Twente en Noord- en Oost Gelderland deelnemen.

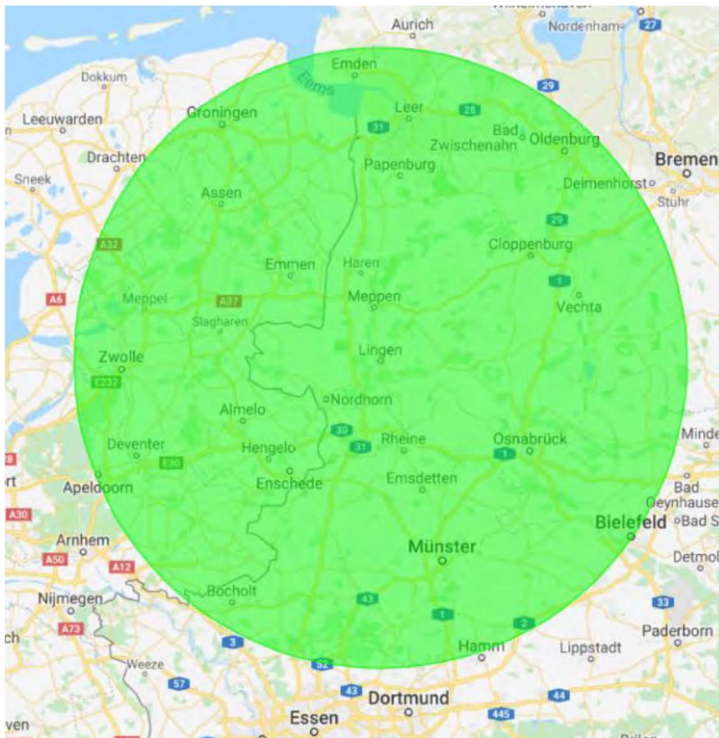
Aan Overijsselse zijde bevinden zich geen Brzo-bedrijven binnen de 15-kilometerzone van de Duitse grens; wel bevindt zich hemelsbreed op ruim 38 kilometer van de grens de Kerncentrale Lingen. Verder kan het gebied rond Hardenberg (dat vlakbij de Duitse grens ligt) getroffen worden door aardgasbevingen.

Veiligheidsregio Twente

Veiligheidsregio Twente grenst zowel aan Nedersaksen als aan Noordrijn-Westfalen en kan daarmee als een 'drielandpunt' worden beschouwd. Van elke deelstaat grenst Veiligheidsregio Twente aan één district, te weten Kreis Grafschaft Bentheim en Kreis Borken. In 2001 (een jaar na de vuurwerkramp in Enschede) is er een samenwerkingsovereenkomst afgesloten tussen deze twee Kreise, Veiligheidsregio Twente en de regio Achterhoek. Daarnaast bestaan er sinds 2015 afzonderlijke overeenkomsten met de steden Gronau en Bad-Bentheim voor de inzet van brandweerkorpsen.

In Noordrijn-Westfalen valt Kreis Borken onder het toezicht van de *Bezirksregierung* Münster. In Nedersaksen zijn de Bezirksregierungen afgeschaft en zijn de taken overgedragen aan het Amt für Katastrophenschutz. Deze instantie viel eerst onder het politiedistrict Osnabrück, maar is recent – op 1 januari 2021 – ondergebracht bij het ministerie van Binnenlandse Zaken van Nedersaksen.

Ook voor Veiligheidsregio Twente brengt de kerncentrale Emsland in Lingen risico's met zich mee. Voor de veiligheidsregio's die in de 100-kilometerzone rond de kerncentrale gelegen zijn, heeft Veiligheidsregio Twente een coördinerende rol op zich genomen. Dit houdt in dat Veiligheidsregio Twente zorgdraagt voor de afstemming rond de planvorming en de geoefendheid en het coördinatiepunt is bij incidenten. Verder heeft Veiligheidsregio Twente te maken met twee nucleaire type-B-installaties die gelegen zijn in Almelo en Gronau (Duitsland). Vanwege de vestiging in Gronau is er sprake van transport van radioactieve stoffen over de weg en over het spoor. Daarnaast houden veiligheidsrisico's verband met de zoutwinning rond Hengelo en Enschede. Door de vroeger toegepaste techniek zijn in de (diepe) ondergrond holtes ontstaan. In enkele van deze holtes nabij Enschede wordt nu op 90 tot 400 meter diepte gasolie opgeslagen.



Figuur B1.2: 100 kilometerzone rond de kernenergiecentrale Emsland in Lingen (Bron: Veiligheidsregio Drenthe, 2020)

Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland

Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland (VNOG) grenst aan de Duitse deelstaat Noordrijn-Westfalen en twee Kreise die daarbinnen gelegen zijn: Borken en Kleve. In 2017 is tussen Kreis Kleve, de VNOG en de veiligheidsregio's Gelderland-Midden, Gelderland-Zuid en Limburg-Noord een samenwerkingsovereenkomst afgesloten, met als doel te komen tot een gezamenlijke risico-inventarisatie en planvorming. Ook is het voornemen gezamenlijke oefeningen te organiseren, maar deze hebben tot op heden nog niet plaatsgevonden. Momenteel worden met Kreis Kleve de Brzo-bedrijven in het grensgebied in kaart gebracht,²⁶ alsook die bedrijven die geen Brzo-bedrijf zijn, maar wel noemenswaardige risico's met zich meebrengen. Met Kreis Borken, waarmee het grootste deel van de regiogrens wordt gedeeld, wordt van oudsher veel contact onderhouden. Met deze Kreis is er geen samenwerkingsovereenkomst zoals met Kreis Kleve, maar bestaat wel een oudere samenwerkingsovereenkomst die nog gebaseerd is op de klassieke rampenbestrijding. Hierin wordt onder andere aandacht geschonken aan de wederzijdse bijstand van brandweer en geneeskundige eenheden bij rampen en zware ongevallen. Ook vindt er in de praktijk met Kreis Borken informatie-uitwisseling plaats met betrekking tot de risico's en incidenten in het grensgebied.

Het grensgebied is aan beide zijden voornamelijk landelijk gebied, waar niet veel noemenswaardige risico's aanwezig zijn. In de risicoprofielen van de VNOG van de afgelopen jaren wordt dan ook relatief weinig ingegaan op de grensoverschrijdende risico's. Wel wordt in het regionaal risicoprofiel 2021-2024 vermeld dat de veiligheidsregio zich (met onder meer de distributie van jodiumtabletten) voorbereidt op een eventueel incident bij de kernenergiecentrale in het Duitse Lingen; deze ligt op zo'n 75 kilometer van Winterswijk. Transport van nucleair materiaal over de weg vindt plaats in een klein gedeelte van de regio. Verder wordt er rekening gehouden met een overstroming van de Rijn. In dat kader vinden grensoverschrijdende oefeningen plaats, onder andere met de waterschappen.

Veiligheidsregio Gelderland-Midden

Veiligheidsregio Gelderland-Midden grenst, net als VNOG, aan de Duitse deelstaat Noordrijn-Westfalen, en specifiek aan Kreis Kleve. Zoals gezegd, is in 2017 een samenwerkingsovereenkomst afgesloten tussen Kreis Kleve, de VNOG en de veiligheidsregio's Gelderland-Midden, Gelderland-Zuid en Limburg-Noord, met als doel te komen tot een gezamenlijke risico-inventarisatie en planvorming. Met deze overeenkomst is de samenwerking tussen Veiligheidsregio Gelderland-Midden en Kreis Kleve verbeterd. Zo zijn de risico's met betrekking tot Brzo-bedrijven in het grensgebied onderling uitgewisseld,²⁷ en is men voornemens om ook andere risicovolle bedrijven in het grensgebied in kaart brengen. De gezamenlijke oefeningen die plaatsvinden zijn vooral operationeel van aard en worden voornamelijk gehouden door brandweerkorpsen. Bestuurlijke oefeningen hebben tot op heden nog niet plaatsgevonden, maar staan gepland, waarbij het in eerste instantie zal gaan om overstromingen, hetgeen in het grensgebied een reëel risico is. Met de Rijn, die bij het Gelderse Spijk Nederland binnenkomt, is het grensgebied te typeren als riviereengebied. Verder ligt een klein deel van het noordoosten van de veiligheidsregio in de zogenoemde preparatiezone van de kerncentrale in Emsland (gelegen in het westen van de Duitse deelstaat Nedersaksen), en daarom wordt rekening gehouden met een eventueel kernongeval.

²⁶ Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland telt in totaal zeven Brzo-bedrijven.

²⁷ In Veiligheidsregio Gelderland-Midden liggen zeven Brzo-bedrijven op maximaal 15 kilometer van de grens.

Veiligheidsregio Gelderland-Zuid

Ook Veiligheidsregio Gelderland-Zuid grenst aan Kreis Kleve in de Duitse deelstaat Noordrijn-Westfalen waarmee, zoals gezegd, (met drie andere veiligheidsregio's) een samenwerkingsovereenkomst is afgesloten. In vergelijking met de andere grensregio's is het grensgebied van Veiligheidsregio Gelderland-Zuid klein. Het grensgebied wordt gekenmerkt door de aanwezigheid van drie belangrijke rivieren: de Nederrijn, Waal en Maas. Vooral de Waal is voor Nederland een belangrijke transportader.

De veiligheidsrisico's in het grensgebied zijn relatief beperkt. Er zijn geen doorlopende snelwegen, er is geen aaneensluitend natuurgebied en in het grensgebied bevinden zich geen Brzo-bedrijven. Wel kleeft er een risico aan het vervoer van gevaarlijke stoffen over de rivieren en ook worden gevaarlijke stoffen vervoerd per spoor via de Betuweroute die door de veiligheidsregio loopt.

Veiligheidsregio Zeeland

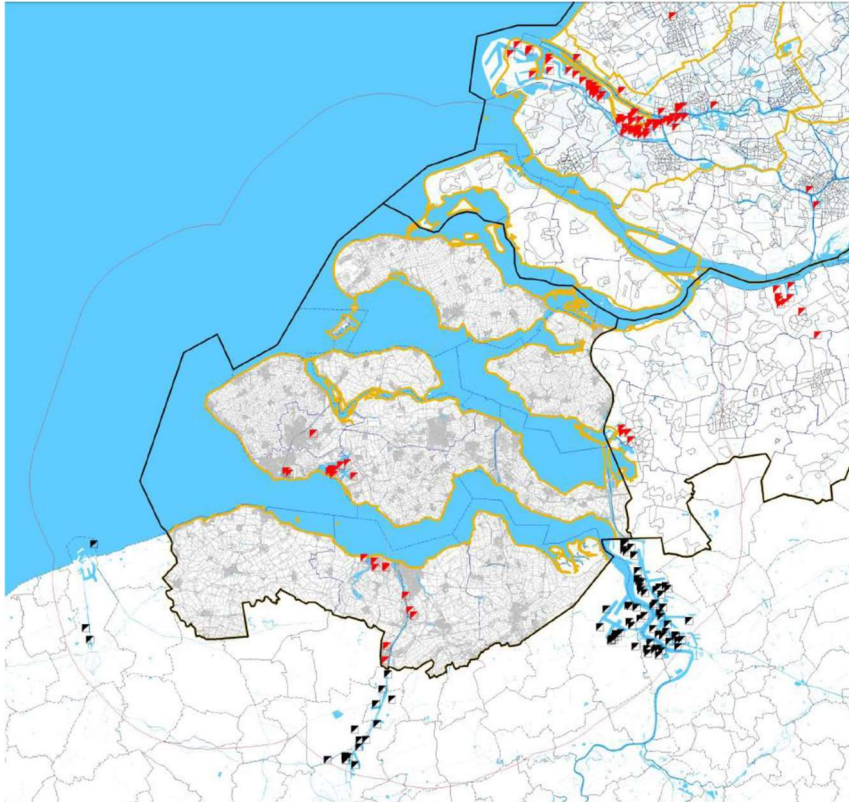
Veiligheidsregio Zeeland grenst aan de Belgische deelstaat Vlaanderen en daarbinnen aan drie Vlaamse provincies, te weten: West-Vlaanderen, Oost-Vlaanderen en Antwerpen. Van oudsher bestaat er een nauwe samenwerking tussen de aangrenzende provincies en de provincie Zeeland; zo is de provincie Zeeland nog steeds partij bij afspraken die gemaakt worden in het kader van de grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van crisisbeheersing en noodplanning.²⁸ In de Belgische provincies vindt de incidentbestrijding op lokaal niveau plaats vanuit hulpverleningszones, die meerdere gemeenten omvatten. Aan Veiligheidsregio Zeeland grenzen in totaal vijf van dergelijke zones waarmee verschillende protocollen en samenwerkingsovereenkomsten afgesloten zijn.²⁹ Veiligheidsregio Zeeland werkt tevens nauw samen met het Havenbedrijf Antwerpen, ten behoeve van de voorbereiding op en de bestrijding van scheepvaartincidenten op de Westerschelde – die bekend staat als een van de drukst bevaren zeeroutes in Europa, sinds de haven van Antwerpen (na Rotterdam) de tweede haven van Europa is geworden.³⁰

Veiligheidsrisico's in het grensgebied houden verband met het scheepvaartverkeer op de Westerschelde en het kanaal Gent-Terneuzen. Ook het vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg, het spoor en via buisleidingen, en de aanwezigheid van een groot aantal Brzo-inrichtingen nabij Antwerpen, Vlissingen en Terneuzen herbergen risico's in zich (zie figuur 3). Bovendien bevinden zich in het grensgebied meerdere kerncentrales: in het haven- en industriegebied Vlissingen-Oost ligt de Kerncentrale Borssele en in de provincie Oost-Vlaanderen bevinden zich, op drie kilometer afstand van de Nederlands-Belgische grens, de (vier) kerncentrales van Doel.

²⁸ De provincie Zeeland is bijvoorbeeld partij bij de protocollen GROS die met de Veiligheidsregio Zeeland en de Belgische provincies Antwerpen, Oost-Vlaanderen en West-Vlaanderen overeen zijn gekomen.

²⁹ Het *Protocol GROS brandweer Westerschelidedelta* (d.d. 8 januari 2020) betreft bijvoorbeeld een overeenkomst tussen Veiligheidsregio Zeeland en de aangrenzende hulpverleningszones Zone 1, Meetjesland, Centrum, Waasland en Brandweer Zone Antwerpen. Daarnaast is in oktober 2020 met hulpverleningszone Waasland een aparte overeenkomst afgesloten voor bijstandverlening in de gemeente Hulst. Met de hulpverleningszone Centrum en het havenbedrijf North Sea Port is eind 2020 een samenwerkingsovereenkomst opgesteld voor de preparatie op en inzet bij calamiteiten in de havengebieden van Gent-Terneuzen.

³⁰ Meest recent werd op 30 mei 2018 deze samenwerking opnieuw bekrachtigd met ondertekening van een convenant.



Figuur B 1.3: Brzo-bedrijven in en tot op 15 km afstand van Veiligheidsregio Zeeland (Bron: Veiligheidsregio Zeeland, 2016)

Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant

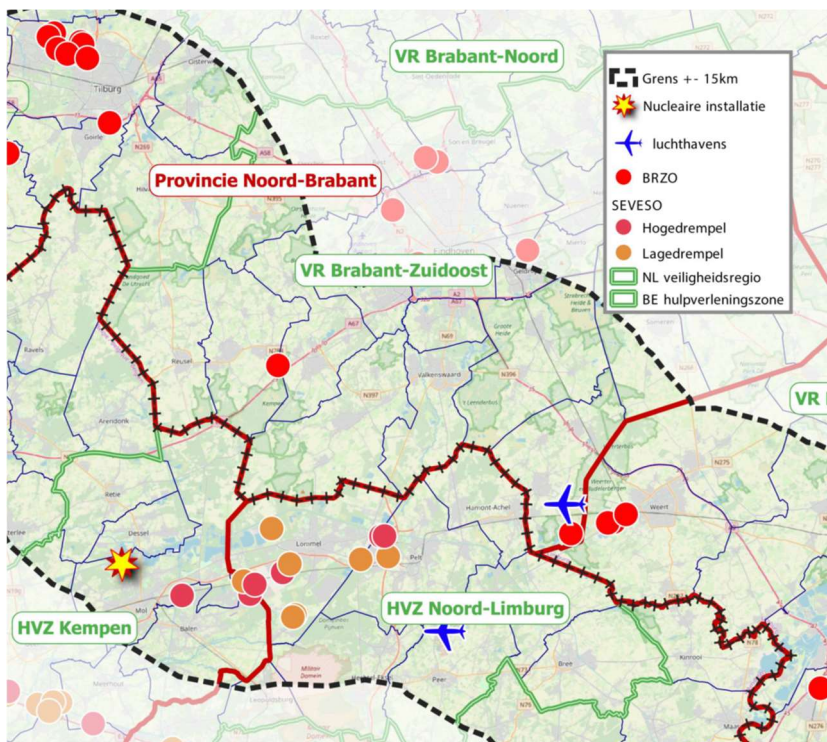
Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant (VRMWB) grenst aan de Belgische provincie Antwerpen en aan vier hulpverleningszones die daarbinnen vallen (Antwerpen, Rand, Taxandria en Kempen). In het kader van de grensoverschrijdende samenwerking wordt nauw contact onderhouden met de dienst Noodplanning van Antwerpen. Zo zijn de VRMWB en de provincie Antwerpen in een convenant (d.d. 9 februari 2017) overeengekomen dat zij zich inspinnen om de grensoverschrijdende samenwerking zoveel mogelijk te optimaliseren, onder andere door middel van een driejarige oefencyclus op basis waarvan elk jaar een gezamenlijke oefening plaatsvindt: op bestuurlijk niveau, operationeel niveau of rond de alarmering. Ook vindt met de provincie Antwerpen samenwerking plaats in relatie tot het industriegebied Antwerpen-Haven en is in 2016 in samen met de provincie Antwerpen een grensoverschrijdend risicoprofiel opgesteld.³¹

Veiligheidsrisico's in het gebied houden verband met de aanwezigheid van de kernenergiecentrales in Borssele en Doel (België) en de vele transporten van radioactief materiaal, zowel over de weg, het spoor als het water. In het grensgebied ligt een groot aantal Brzo-inrichtingen (waaronder in Roosendaal) en ook vindt er in de regio relatief veel transport van gevaarlijke stoffen plaats. Andere risico's waar in het grensoverschrijdend risicoprofiel nadrukkelijk aandacht aan wordt besteed, zijn natuurbranden, dierziekten, incidenten met giftige stoffen en verkeersongevallen.

³¹ Anteagroup, 2016.

Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost

Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost grenst aan de Belgische provincies Antwerpen en Limburg. Met de Belgische collega's van de federale diensten Noodplanning (in respectievelijk Antwerpen en Hasselt) wordt nauw contact onderhouden. Al in 2014 zijn de provincie Antwerpen, de provincie Noord-Brabant en Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost een 'Protocol Grensoverschrijdende Samenwerking' overeengekomen, waarin afspraken zijn vastgelegd met betrekking tot de preparatie- en repressieve fase. Een uitvloeisel daarvan is dat de Belgische diensten Noodplanning van Antwerpen en Limburg en de Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost samen een zogeheten 'Coördinatiekaart GROS' hebben opgesteld, waarin afspraken over alarmering, de wijze van opschaling in beide landen en ook de contactgegevens van de meldkamers zijn opgenomen. Ook vinden er gezamenlijke oefeningen plaats op bestuurlijk niveau en (monodisciplinair) met de brandweer.



Figuur B1.4: Grensgebied tussen Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost en België
(Bron: Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost et al., 2019)

Veiligheidsrisico's in het grensgebied houden verband met de aanwezigheid van het Studiecentrum voor Kernenergie SCK•CEN in Mol en de in Dessel gelegen fabrieken voor de productie van nucleaire brandstof en de verwerking van nucleair afval. Daarnaast wordt rekening gehouden met de risico's die kleven aan natuurbranden, extreme weersomstandigheden en het vervoer van gevaarlijke stoffen. Zo ligt de doorvoerroute vanuit de havens van Antwerpen en Rotterdam naar het Duitse Ruhrgebied deels in het grensgebied. Ook liggen er verschillende aardgas- en buisleidingen voor het vervoer van brandbare en andere gevaarlijke stoffen.

Veiligheidsregio Limburg-Noord

Veiligheidsregio Limburg-Noord grenst zowel de Kreise Kleve, Viersen en Heinsberg in de Duitse deelstaat Noordrijn-Westfalen als aan de hulpverleningszones Oost-Limburg en Noord-Limburg in de Belgische provincie Limburg. Met de drie Duitse Kreise zijn er tussen 2013 en 2018 samenwerkingsovereenkomsten opgesteld, die inhoudelijk identiek zijn. In de praktijk vindt er vooral afstemming en samenwerking plaats met Kreis Kleve en Kreis Viersen, wat in het verleden tot onder andere een gezamenlijke operationele netwerkkaart heeft geleid. Momenteel wordt met deze Kreise gewerkt aan de totstandkoming van een zogeheten N⁴-netwerk,³² bestaande uit vertegenwoordigers van de Bezirksregierungen Düsseldorf en Köln, Kreise Heinsberg en Viersen, de veiligheidsregio's Limburg-Noord en Zuid-Limburg en de provincie Limburg. Kreis Heinsberg geeft hoofdzakelijk via EMRIC invulling aan de samenwerkingsafspraken (zie ook de situatieschets van Veiligheidsregio Zuid-Limburg).

Ook met België zijn in samenwerkingsovereenkomsten afspraken vastgelegd over wederzijdse hulpverlening tussen de veiligheidsregio's Limburg-Noord, Zuid-Limburg en Brabant-Zuidoost en de Belgische provincie Limburg. Het voornemen is om een gezamenlijke netwerkkaart op te stellen, zoals deze ook voor Noordrijn-Westfalen is gemaakt.

Veiligheidsregio Limburg-Noord heeft samen met Veiligheidsregio Zuid-Limburg een provinciaal risicoprofiel opgesteld waarin ook risico's zijn opgenomen die een grensoverschrijdend effect kunnen hebben. Daarbij valt te denken aan natuurbranden, verspreiding van (dier)ziektes, incidenten op de weg, het spoor of het water en sociaal-maatschappelijke onrust. Vanuit de Benelux is er in het verleden een project geweest ter inventarisatie van grensoverschrijdende risicovolle inrichtingen (Sennrisk). Hieruit is een lijst voortgekomen met risicovolle inrichtingen in België en Duitsland. Het actueel houden en aanvullen van deze informatie is een voortdurend traject, dat in samenwerking met EMRIC, maar ook via de samenwerking met de Kreise (in het kader van de afspraken uit het samenwerkingsconvenant) wordt vormgegeven. Zo bevinden zich in het Noord-Limburgse grensgebied diverse Brzo-inrichtingen, twee spoorwegemplacements, diverse LPG-tankstations en een aantal inrichtingen waar relatief grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen worden opgeslagen. Door buisleidingen, over de weg, over het spoor en over het water vindt veelvuldig vervoer van gevaarlijke stoffen plaats.

Veiligheidsregio Zuid-Limburg

Veiligheidsregio Zuid-Limburg wordt nagenoeg omsloten door de buurlanden België (provincie Limburg, Wallonië en Vlaanderen) en Duitsland (deelstaat Noordrijn-Westfalen). De veiligheidsregio is mede daarom initiatiefnemer en een van de zeven partners van de internationale EMRIC-samenwerking.³³ Dit is een samenwerkingsverband van overheidsdiensten in de Euregio Maas-Rijn die in hun gebied verantwoordelijk zijn voor de brandweezorg, technische hulpverlening, spoedeisende zorg, infectieziektebestrijding, rampenbestrijding en crisisbeheersing. Naast de Veiligheidsregio Zuid-Limburg gaat het concreet om de brandweer van de stad Aken, het Ordnungsamt van de Kreis Heinsberg, het Ordnungsamt van de Städteregion Aachen en de Belgische provincies Limburg en Luik. Daarnaast werken ruim dertig diensten en overheden samen met het EMRIC-samenwerkingsverband dat de verdragen en internationale overeenkomsten uitvoert met betrekking tot de bovengenoemde themagebieden.

³² N-4 staat voor 'Netwerk Nederlandse en Noordrijn-Westfaalse niet-politiegerelateerde rampenbestrijding'.

³³ EMRIC staat voor Euregio Maas-Rijn Incidentbestrijding en Crisisbeheersing.



Figuur B 1.5: Werkgebied EMRIC (Bron: EMRIC)

De Euregionale samenwerking en planvorming vinden plaats aan de hand van een aantal hoofdthema's, te weten: rampen en ongevallen, brandweer, gevaarlijke stoffen en ziektes en zorg.³⁴ Zo is bijvoorbeeld afgesproken dat de brandweer en ambulance die in het werkgebied het snelst ter plekke kunnen zijn, hulp verlenen. In de praktijk is per jaar sprake van zo'n 1200 grensoverschrijdende inzetten van hulpdiensten (ambulance- en brandweezorg).

Zoals eerder is aangegeven, zijn de veiligheidsrisico's in het grensgebied opgenomen in een provinciaal risicoprofiel dat samen met Veiligheidsregio Limburg-Noord is opgesteld. Qua ligging is Zuid-Limburg gevoelig voor overstromingen als gevolg van hoge waterstanden in de Maas. Ook is er binnen de veiligheidsregio een aantal risicovolle Brzo-inrichtingen gevestigd, waaronder de Chemelot Site in Sittard-Geleen. In het kader van EMRIC worden grensoverschrijdende risico's geïnventariseerd en actueel gehouden. Zo is er een lijst opgesteld met Brzo/SEVESO-inrichtingen die binnen een afstand van 15 km van de grens zijn gelegen en een grensoverschrijdend gevaar kunnen opleveren door explosie, brand of het vrijkomen van toxische stoffen. Ook is er vanuit de Benelux een project uitgevoerd om grensoverschrijdende risicovolle inrichtingen te inventariseren (Sennrisk).

³⁴ Ter ondersteuning van de werkzaamheden die betrekking hebben op de coronacrisis is in 2020 het PANDEMERIC-project opgestart.

Bijlage 2 – Geraadpleegde documenten en literatuur

Adviesgroep SAVE (2016). *Grensoverschrijdend risicoprofiel. Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant. FDG Antwerpen*. Capelle aan de IJssel: Antea Group.

BZK (2009). [Aanvullende analyse voor de taak 'grootschalige evacuatie' \(bij een chemisch, nucleair en natuurbrand-scenario\)](#).

Duin, M. van & Wijkhuijs, V. (2015). [De flexibiliteit van GRIP](#). Arnhem: Instituut Fysieke Veiligheid.

Duin, M. van & Wijkhuijs, V. (2020). Stankoverlast in Alblasterdam en wijde omgeving. In V. Wijkhuijs & M. van Duin (red.), *Lessen uit crises en mini-crisis 2019* (p. 75-86). Den Haag: Boom bestuurskunde.

Duin, M. van, Wijkhuijs, V., Leentvaar, E., Bakker, M. & Domrose, J. (2019). [Containercalamiteit: crisisbeheersing in het Waddengebied](#). Arnhem: Instituut Fysieke Veiligheid.

Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's (2020). [Evaluatie Wet veiligheidsregio's: naar een toekomstbestendige crisisbeheersing en brandweezorg](#).

IFV (2020). [Natuurbrand in De Meinweg en de evacuatie van Herkenbosch](#). Arnhem: Instituut Fysieke Veiligheid.

Inspectie Justitie en Veiligheid (2020). Samenwerking. Deelonderzoek van het Periodiek beeld rampenbestrijding en crisisbeheersing. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid.

IFV (2017). [Risico's in samenhang. Een verkennende studie naar de aansluiting tussen regio's en Rijk](#). Arnhem: Instituut Fysieke Veiligheid.

IenM (2017). [Responsplan Nationaal Crisisplan Stralingsincidenten](#). Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Kraaij-Dirkzwager, M., Roobol, L., Dooren, van L., Schreurs, H. & Claassen, L. (2021). Communiceren over stralingsrisico's: een kernactiviteit. In V. Wijkhuijs & M. van Duin (red.), *Lessen uit crises en mini-crisis – Gezondheids crises* (p. 151-167). Den Haag: Boom bestuurskunde.

Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost (2019). *Achtergronddocument Regionaal Risicoprofiel 2019. Methodiek en onderbouwing*. Eindhoven: Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost.

Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost, Dienst Noodplanning & Crisisbeheersing Limburg, Dienst Noodplanning Gouverneur Antwerpen (2019). *Grensoverschrijdende Samenwerking (GROS) Coördinatiekaart (versie 2.0)*.

Veiligheidsregio Drenthe (2020). *Regionaal Risicoprofiel*. Assen: Veiligheidsregio Drenthe.

Veiligheidsregio Groningen (2019). *Veiligheidsplan Veiligheidsregio Groningen 2020-2024*. Groningen: Veiligheidsregio Groningen.

Veiligheidsregio IJsselland (2018). *Regionaal Risicoprofiel IJsselland*. Zwolle: Veiligheidsregio IJsselland.

Veiligheidsregio Limburg-Noord & Veiligheidsregio Zuid-Limburg (2019). *Provinciaal risicoprofiel veiligheidsregio's Zuid-Limburg en Limburg-Noord. Hoofdrapport*.

Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant (2018). *Rampbestrijdingsplan Brzo-inrichtingen*. Tilburg: Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant.

Veiligheidsregio Twente (2018). *Regionaal Risicoprofiel Twente*. Enschede: Veiligheidsregio Twente.

Veiligheidsregio Zeeland (2016). *Regionaal Risicoprofiel 2015-2018 Veiligheidsregio Zeeland*. Middelburg: Veiligheidsregio Zeeland.

Wijkhuijs, V. & Duin, M. van (2012). [*Crisisbeheersing in Europa. Een vergelijking van Nederland met België, Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Zweden.*](#) Arnhem: NIFV.

Wijkhuijs, V. & Duin, M. van (2013). [*Brandweer in Europa. Een vergelijkende verkenning van Europese brandweerstelsels.*](#) Arnhem: Instituut Fysieke Veiligheid.

Bijlage 3 – Respondenten

Naam	Functie en organisatie
Mw. N. Burgemeester	Adviseur crisisbeheersing en portefeuillehouder GROS, Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost
Dhr. G. van Cauwenberghe	Directeur Noodplanning en portefeuillehouder GROS, Federale Diensten Gouverneur Antwerpen
Mw. J. Claesen	Expert Noodplanning, Dienst Noodplanning Limburg
Mw. A. Cornelis	Adviseur crisisbeheersing en grensliaison, Veiligheidsregio Groningen
Dhr. S. Cracau	Programmamanager Maritieme Veiligheid & Grensoverschrijdende Samenwerking en Regionaal Operationeel Leider, Directiestaf Veiligheidsregio Zeeland
Mw. E. Devis	Portefeuillehouder GROS, Federale Diensten Gouverneur Antwerpen
Mw. S. Dingenouts	Senior coördinerend adviseur Crisismanagement Rijkwaterstaat, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Dhr. E. de Hamer	Senior beleidsmedewerker, Ministerie van Justitie en Veiligheid
Dhr. M. Hohl	Adviseur crisisbeheersing en grensliaison, Veiligheidsregio Gelderland-Zuid
Mw. M. Holthuijsen	Afdelingshoofd Crisisbeheersing en grensliaison Veiligheidsregio Limburg-Noord
Mw. N. de Jonge	Strategisch adviseur, gemeente Terneuzen
Dhr. F. Klaassen	Directeur Veiligheidsregio Zuid-Limburg
Dhr. F. de Klerk	<i>Chief Veterinary Inspector</i> , Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
Dhr. J. Lonink	Burgemeester van Terneuzen, voorzitter Veiligheidsregio Zeeland
Dhr. W. van der Loos	Adviseur crisisbeheersing en grensliaison, Veiligheidsregio Twente
Mw. W. Mansveld	Directeur Veiligheidsregio Groningen
Dhr. M. Matthijssse	Programmamanager UP-NIVo2020 (nucleair), Veiligheidsregio Zeeland
Dhr. R. de Meyer	Bestuursadviseur, provincie Zeeland
Dhr. R. Polman	Hoofd Risicobeheersing & portefeuillehouder GROS, Veiligheidsregio Gelderland-Midden

Mw. M. Ramakers	Programmamanager EMRIC, Veiligheidsregio Limburg-Zuid
Mw. E. van der Reijden	Directeur Veiligheidsregio Zeeland
Dhr. J. Rooijmans	Directeur Veiligheidsregio Limburg-Noord
Mw. A. Penn-te-Strake	Burgmeester van Maastricht, voorzitter Veiligheidsregio Zuid-Limburg
Dhr. D. Sorgeloos	Hoofdofficier en verbindingssambtenaar bij de politiedienst van de gouverneur van de Luik, tevens contactpersoon EMRIC
Dhr. D. Strakeljahn	<i>Fachaufsichtsbehörde Amt für Brand- und Katastrophenschutz Osnabrück, Polizeidirektion Münster</i>
Dhr. A. Scholten	Burgemeester van Venlo, voorzitter Veiligheidsregio Limburg-Noord
Dhr. L. Snippe	Adviseur crisisbeheersing en grensliaison, Veiligheidsregio Drenthe
Dhr. C. Tappert	<i>Bezirksregierung Münster</i>
Dhr. O. van Veldhuizen	Burgemeester van Enschede, voorzitter Veiligheidsregio Twente
Dhr. C. Velthausz	Coördinator Grensoverschrijdende samenwerking en grensliaison, Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland
Dhr. M. Verhoeven	Adviseur crisisbeheersing en portefeuillehouder GROS, Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant
Mw. F. Visser	Plaatsvervangend kabinetschef en liaison Veiligheidsregio Groningen, provincie Groningen
Dhr. A. Willemstein	Portefeuillehouder GROS, Veiligheidsregio Zeeland
Dhr. S. Wevers	Directeur Veiligheidsregio Twente
Dhr. J. Zonnevrijle	Directiesecretaris, Veiligheidsregio Zeeland

Bijlage 4 – Samenstelling Begeleidingsgroep en Stuurgroep

Samenstelling Begeleidingsgroep

Naam	Organisatie
Dhr. E. de Hamer (voorzitter)	Ministerie van Justitie en Veiligheid
Mw. A. Cornelis	Veiligheidsregio Groningen
Dhr. S. Cracau	Veiligheidsregio Zeeland (vanaf 1 maart)
Mw. M. Holthuijsen	Veiligheidsregio Limburg-Noord
Dhr. W. van der Loos	Veiligheidsregio Twente
Dhr. W.J. Mesters	Ministerie van Justitie en Veiligheid
Dhr. C. Velthausz	Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland
Dhr. A. Willemstein	Veiligheidsregio Zeeland (tot 1 maart)

Samenstelling Stuurgroep

Naam	Organisatie
Dhr. E. de Hamer (voorzitter)	Ministerie van Justitie en Veiligheid
Dhr. S. Cracau	Veiligheidsregio Zeeland
Dhr. W. van der Loos	Veiligheidsregio Twente
Dhr. W.J. Mesters	Ministerie van Justitie en Veiligheid
Mw. E. van der Reijden	Veiligheidsregio Zeeland
Dhr. C. Velthausz	Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland
Dhr. S. Wevers	Veiligheidsregio Twente